



Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2021



INHOUD

Lijst met afkortingen	3
Inleiding	4
1 Macrobudgettaire aspecten	5
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	5
1.2 Europees begrotingskader	6
1.3 Onderbenutting	9
1.4 Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling	10
1.5 Kas- en schuldbeheer	11
2 Transparantie van de begroting	16
2.1 Aangepaste begroting 2021	16
2.2 Beleidskredieten	17
2.3 Begrotingsberaadslaging	19
2.4 Impact van de COVID-19-crisis	20
2.5 Relanceplan Vlaamse Veerkracht	22
3 Analyse van de ontvangsten	23
3.1 Algemeen	23
3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	23
3.3 Opcentiemen	23
3.4 Gewestelijke belastingen	25
3.5 Andere ontvangsten	25
4 Analyse van de uitgaven	26
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	26
4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	27
4.3 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	29
4.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	29
4.6 Beleidsdomein Omgeving	31
4.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	31

Lijst met afkortingen

BA1	Eerste begrotingsaanpassing
Bbp	Bruto Binnenlands Product
BFW	Bijzondere financieringswet
BO	Begrotingsopmaak of initiële begroting
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FPB	Federaal Plan Bureau
HRF	Hoge Raad van Financiën
KB BZ J	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OMG	Omgeving
OV	Onderwijs en Vorming
PHV	Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht
VAK	Vastleggingskrediet
VBH	Vlaamse Brede Heroverweging
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet
VEKA	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aanpassing van de Vlaamse begroting 2021 en het bijbehorende programmadecreet, en vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Artikel 60 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de stukken die ze krachtens die codex aan het Vlaams Parlement bezorgt, gelijktijdig aan het Rekenhof bezorgt. Artikel 61 bepaalt dat het Rekenhof het Vlaams Parlement adviseert over de meerjarenraming, over de ontwerpen van begroting en begrotingsaanpassing en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting.

De begrotingsaanpassing is inhoudelijk beperkt tot een technische aanpassing (BA-light). De decretaal bepaalde indieningsdatum is verschoven naar 21 mei 2021. Bij deze begrotingsaanpassing zijn er geen gedetailleerde beleids- en begrotingstoelichtingen zoals bij een begrotingsopmaak en beperkt de onderliggende informatie zich tot de algemene toelichting en de memorie van toelichting bij het programmadecreet.

De begrotingsaanpassing regulariseert de begrotingsberaadslaging van 21 mei 2021, die de coronaprovisie met 850 miljoen euro heeft verhoogd.

Dit verslag behandelt zoals gebruikelijk de macrobudgettaire aspecten van de aangepaste begroting 2021, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 6,5% en een inflatie van 1,4%. De Vlaamse Regering baseerde zich daarvoor op de raming van het Federaal Planbureau (FPB) van 10 september 2020 in het kader van de zogenaamde economische begroting (EB).

Voor de aangepaste begroting 2021 baseert de Vlaamse Regering zich op de economische begroting van 11 februari 2021 van het Federaal Planbureau en hanteert een economische groei van 4,1% en een inflatie van 1,3%.

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
Vermoedelijke realisatie 2020 (EB 09/2020)	-7,40	0,80
Definitieve realisatie 2020	-6,20	0,74
Initiële begroting 2021 (EB 09/2020)	6,50	1,40
Aangepaste begroting 2021 (EB 02/2021)	4,10	1,30

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2021 tabel 3-1 p. 15 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2021 tabel 2-1 p. 12.

De terugval van de Belgische economie in 2020 bleef door een voorzichtig herstel in het najaar beperkt tot -6,2% van het bbp (tegenover -7,4% van het bbp geraamd bij de opmaak van de initiële begroting). Het herstel zet zich in 2021 voort en het FPB raamde een groei van 4,1% van het bbp (tegenover 6,5% van het bbp geraamd bij de initiële begroting). Na een groei van 3,5% van het bbp in 2022 zal de groei vertragen tot gemiddeld 1,4% voor de periode 2023-2026. Het FPB wees er echter op dat de vooruitzichten onzeker zijn en afhankelijk zijn van het volledig onder controle krijgen van de COVID-19-pandemie.

Het FPB hield in de bovenstaande ramingen geen rekening met het Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV). Het Europese coronaherstelfonds¹ stelt daarvoor in de periode 2021-2026 5,9 miljard euro ter beschikking van België. Recent raamde het FPB dat door de realisatie van het investeringsluik van het PHV de groei in 2021-2026 gemiddeld 0,14% van het bbp hoger zal zijn².

De recentere ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) (6 april maart 2021) en van de Europese Commissie (EC) (12 mei 2021) schatten zowel de groei als de inflatie verschillend in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De groeiverwachting in de aangepaste begroting ligt tussen de ramingen van het IMF en de Europese Commissie in. Zowel het IMF als de EC verwachten een hogere inflatie dan verwerkt in de begrotingsaanpassing.

¹ De Faciliteit voor herstel en veerkracht van het NextGenerationEU-herstelplan.

² FPB, 28 april 2021, *Macro-economische en budgettaire effecten van het ontwerp van nationaal plan voor herstel en veerkracht* - Rapport aan de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investeringsen.

Tabel 2 – Ramingen van groei en inflatie voor België (in %)

	IMF (06/04/2021)	EC (12/05/2021)
Econ. groei 2020 – definitieve realisatie	-6,4	-6,3
Econ. groei 2021 – initiële begroting	5,4	4,1
Econ. groei 2021 – aangepaste begroting	4,0	4,5
Inflatie 2020 – definitieve realisatie	0,4	0,4
Inflatie 2021 – initiële begroting	1,2	1,4
Inflatie 2021 – aangepaste begroting	1,7	1,8

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (April 2021) en European Commission - Spring, 2021 Economic Forecast

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof en verwijst ook naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

1.2 Europees begrotingskader

Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

Op 20 maart 2020 keurde de Europese Commissie een mededeling goed over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (SGP), gelet op de ernstige economische recessie die wordt verwacht door de COVID-19-pandemie³. De Commissie merkte ook op dat de algemene ontsnappingsclausule de SGP-procedures niet opschort. Integendeel, de activering ervan stelt de Commissie in staat de nodige coördinatiemaatregelen te nemen in het kader van het SGP om de economische gevolgen van de pandemie het hoofd te bieden, los van de begrotingsvereisten die normaal van toepassing zouden zijn.

Bijgevolg zal bij de beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsregels geen rekening worden gehouden met de budgettaire impact van ad-hocbegrotingsmaatregelen die bedoeld zijn om de economische effecten van de COVID-19-pandemie te bestrijden. Met name gezondheidsuitgaven en gerichte ondersteunende maatregelen voor bedrijven en werknemers kunnen in aanmerking komen, op voorwaarde dat ze tijdelijk zijn en verband houden met de uitbraak van de pandemie. Bovendien kunnen de begrotingsaanpassingen die van de lidstaten worden vereist, opnieuw worden gedefinieerd in geval van negatieve groei of een scherpe daling van de economische bedrijvigheid. De toepassing van de algemene ontsnappingsclausule mag de houdbaarheid van de openbare financiën op middellange termijn echter niet in gevaar brengen en moet kunnen worden ingetrokken wanneer de omstandigheden die ertoe hebben geleid, zijn verdwenen.

Op 3 maart 2021 pleitte de Europese Commissie ervoor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven tot in 2022 en te deactiveren in 2023. In haar persbericht preciseerde de Europese Commissie niet in welke mate de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023⁴ voor de lidstaten de verplichting zal inhouden om opnieuw de vier begrotingscriteria in

³ De HRF trad die mededeling bij op 23 maart 2020.

⁴ *Communication from the Commission to the Council. One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response.*

acht te nemen die in normale omstandigheden zijn vereist⁵, in essentie wegens de significante verslechtering van de overheidstekorten en -schuldgraad, alsook vanuit de wil om investeringen te promoten. De Commissie zal zich evenwel soepel opstellen voor lidstaten die nog niet opnieuw het niveau van economische bedrijvigheid van december 2019 zouden hebben bereikt.

In haar advies van 2 juni 2021 bevestigde de Europese Commissie dat er voldaan is aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te blijven toepassen en vanaf 2023 te deactiveren.

Op korte termijn heeft de Europese Commissie de lidstaten aanbevolen hun beleid ter ondersteuning van de economie in 2021 voort te zetten, gezien de hoge risico's die zouden voortvloeien uit een voortijdige stopzetting van de genomen maatregelen. Vanaf 2022 zou de steun geleidelijk aan worden afgebouwd, op voorwaarde dat de toestand van de economie dat mogelijk maakt. De afbouw van de steun moet gepaard gaan met maatregelen voor herstel en veerkracht van de economie, vooral op het vlak van de bevordering van de werkgelegenheid en van investeringen. Tijdens het volgende Europees semester zal de Europese Commissie de elementen specificeren waarmee zij de naleving van deze aanbevelingen door de lidstaten zal beoordelen.

Faciliteit voor herstel en veerkracht

De Europese Commissie vroeg aan de lidstaten om voorrang te geven aan uitgaven die het herstel van de economie beogen en de economie beter bestand maakt tegen economische schokken. De Commissie besteedt daarbij bijzondere aandacht aan investeringsprojecten op het vlak van mobiliteit, ecologische transitie en digitalisering.

Het instrument *Faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility)* dat de Europese Raad in juli 2020 heeft goedgekeurd, kadert in die ontwikkeling en heeft tot doel openbare investeringsprojecten te promoten in de drie al vermelde domeinen. Het voor België bestemde deel bestaat uit 5,9 miljard euro aan subsidies en 32,8 miljard euro aan leningen. Vooralsnog hebben noch de federale overheid, noch de gedefedereerde entiteiten te kennen gegeven die leningen te willen gebruiken⁶.

Om van die 5,9 miljard euro gebruik te kunnen maken, moet een lijst worden opgesteld van openbare investeringsprojecten die beantwoorden aan de door de Europese Unie opgelegde voorwaarden. Die lijst werd ingediend op 30 april laatstleden en zal de komende maanden door de Commissie worden onderzocht. Voor alle overheidsniveaus samen zullen de voor België verwachte sommen 1 à 1,5 miljard euro per jaar bedragen tussen 2021 en 2024. Vervolgens dalen ze, om uiteindelijk definitief te verdwijnen in 2027.

Hoge Raad van Financiën

Advies Hoge Raad van Financiën – Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid

In zijn advies van 12 april 2021 ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma herinnerde de Hoge Raad van Financiën (HRF) eraan dat de initiële begrotingssituatie van België voor de aanvang van de gezondheidscrisis verre van gunstig was. Aangezien in het verleden al te vaak een

⁵ Traject naar een structureel evenwicht, beperkte evolutie van de netto primaire uitgaven, ritme van schuldafbouw, nominaal financieringstekort beperkt tot 3% van het bbp.

⁶ De Belgische overheden hebben echter gebruik gemaakt van de leningen van het Europese programma SURE. In die context werd 6,2 miljard ontvangen. Op 1 april 2021 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel goed houdende instemming met het samenwerkingsakkoord dat in dat kader werd gesloten (*Parl. St. Kamer, 10 maart 2021, DOC 55 1827/001*).

kortetermijnvisie werd aangehouden en te weinig een acyclisch begrotingsbeleid werd gevoerd, werden in goede tijden geen buffers opgebouwd om minder gunstige tijden of onverwachte interne of externe schokken, zoals de huidige pandemie, op te vangen zonder de overheidsfinanciën zwaar te belasten en de al hoge schuldgraad tot ongekende hoogtes te stuwten.

De HRF treedt het Federaal Planbureau bij dat het economisch herstel op korte termijn afhankelijk is van de snelheid waarmee de pandemie onder controle kan worden gebracht. De evolutie van de rentevoeten is ook een belangrijke factor van onzekerheid, zeker in de Belgische context die wordt gekenmerkt door een zeer hoge schuldgraad. De omstandigheden op de internationale financiële markt kunnen snel veranderen, waarbij lage rentetarieven geen bescherming bieden tegen een schulden crisis. De solvabiliteit of het vermogen om te allen tijde de schuldenlast te kunnen blijven dragen, is van primordiaal belang. Daarom is de HRF van oordeel dat in een eerste fase de overheidsschuldgraad dient te worden gestabiliseerd en vervolgens aanhoudend afgebouwd.

Ten slotte benadrukt de HRF dat de activering van de algemene ontsnappingsclausule in 2020-2021 geen opschorting inhoudt van de procedures en begrotingsregels van het stabiliteits- en groeipact. De activering van die flexibiliteitsclausule betekent dus niet dat de vereiste budgettaire consolidatie moet worden opgegeven. Op voorwaarde dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn niet in gevaar wordt gebracht, wordt die hooguit *on hold* gezet. Die voorwaarde en de vereiste dat de toegestane afwijkingen van tijdelijke aard dienen te zijn en dat structurele ontsparing te allen tijde moet worden vermeden, zijn inherent aan de algemene ontsnappingsclausule. België blijft dus onderworpen aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de naleving van het schuld criterium.

De HRF heeft in zijn normatief traject aanbevolen de vereiste structurele inspanningen niet uit te stellen om de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid niet verder in gevaar te brengen. Om het economisch herstel niet in de kiem te smoren, wordt in de mogelijkheid voorzien om tijdelijke en gerichte stimuleringsmaatregelen te nemen ten belope van 0,3% van het bbp.

Naast een normatief begrotingstraject formuleert de HRF een aantal kwalitatieve aanbevelingen:

- Het uitgavenbeleid dient sterker gericht te zijn op groeibevorderende uitgaven;
- Een groeibevorderend beleid zet in op een verhoging van de tewerkstellingsgraad, armoedebestrijding en verbetering van de sociale cohesie
- Een verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën door een heroriëntering van de uitgaven. Spending reviews kunnen hiertoe bijdragen.
- Er moet voldoende transparantie zijn over de uitgaven en (minder)ontvangsten die aan de COVID-19-pandemie en het relanceplan gerelateerd zijn.

Stabiliteitsprogramma 2021-2024

België diende zijn stabiliteitsprogramma 2021-2024 in bij de Europese Commissie op 30 april 2021. Daags voordien, op 29 april 2021, was het voorgelegd aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën. Het programma omvat een begrotingstraject op middellange termijn. Dat traject berust niet op de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën van april

2021⁷. De Belgische overheden waren immers van oordeel dat geen gevolg kon worden gegeven aan die aanbevelingen, gezien de economische onzekerheid als gevolg van de pandemie.

Voor Entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) voorspelt het stabiliteitsprogramma dat het structurele saldo tussen 2021 en 2024 zou dalen van -1,2% van het bbp tot -1,0% van het bbp. Het traject werd opgesteld op basis van de begrotingstoestand bij ongewijzigd beleid van deze overheden, zoals die in februari 2021 werd geraamd door het Federaal Planbureau, waarop een jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp werd toegepast.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie al meermaals het gebrek aan begrotingscoördinatie tussen de Belgische overheden heeft bekritiseerd. Het stelt in dat opzicht dat de verschillende overheden die Entiteit II vormen, louter akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma, dat het traject in kwestie slechts een indicatieve waarde heeft en dat die diverse overheden niet tot een formeel akkoord kwamen over de verdeling van de al vermelde jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp.

Op 2 juni 2021 evalueerde de Europese Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU de begrotingssituatie van België en lichtte toe dat *in het licht van de hoge schuldquote, die volgens de prognose slechts geleidelijk zal dalen, België volgens de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse op middellange termijn aan grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting zal blootstaan*.

De Europese Commissie besluit haar evaluatie met een aantal adviezen en vraagt om:

- ook in 2022 gebruik te maken van de *Faciliteit voor herstel en veerkracht* ter financiering van extra investeringen, maar tegelijkertijd een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren,
- wanneer de economische omstandigheden het mogelijk maken, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het bereiken van een bedachtzame begrotingssituatie en het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn,
- bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en volledig herstel te bewerkstelligen.

België dient daarvoor voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen en aan structurele begrotingshervormingen die bijdragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkings van het Rekenhof en verwijst ook naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

1.3 Onderbenutting

Tabel 5-5 *Vorderingensaldo van de algemene toelichting* bevat naast onderbenutting hogescholen en universiteiten ook algemene onderbenutting:

⁷ De Hoge Raad van Financiën had twee trajecten aanbevolen. Het eerste beoogde voor alle overheden samen een structureel saldo van -3,5% van het bbp in 2024, het tweede beoogde een saldo van -3,2%. Het stabiliteitsprogramma beoogt een structureel saldo van -3,7%.

Tabel 3 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 5-5 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2021	Aangepaste begroting 2021	Vershil
Historische onderbenutting	986,6	959,2	-27,4
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0	-
Algemene onderbenutting	1.065,6	1.038,2	-27,4
Hogescholen en Universiteiten	161,6	198,8	37,2
Totale onderbenutting	1.227,2	1.237,0	9,8

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2021 – tabel 5-4 en tabel 5-5

Het onderbenuttingspercentage⁸ van 2,10% wordt toegepast op de geraamde ESR-geconsolideerde vereffeningskredieten, exclusief de eenmalige relancemiddelen Vlaamse Veerkracht, de eenmalige middelen corona en de geconsolideerde uitgaven van de universiteiten en hogescholen, omdat die laatste onder de aparte onderbenuttingshypothese vallen.

De algemene toelichting geeft voldoende duiding over de *historische* onderbenutting, maar niet over de forfaitaire onderbenutting van *nieuw beleid*. Het constant houden van die forfaitaire onderbenutting is voorzichtig, rekening houdend met het feit dat het nieuw beleid in 2021 hoger is dan in 2020 (635,4 miljoen euro tegenover 553,6 miljoen euro in 2020⁹) en de bijkomende uitgaven met betrekking tot de relancemiddelen Vlaamse Veerkracht en de eenmalige coronamaatregelen.

De onderbenutting bij de hogescholen en universiteiten stijgt met 37,2 miljoen euro of 23,0%. Uit de voorgaande uitvoeringsrekeningen van de hogescholen en universiteiten bleek dat telkens de ontvangsten (te) laag en de uitgaven (te) hoog werden ingeschat. Om daarop te anticiperen, neutraliseert de administratie sinds 2018 dat effect via een onderbenutting en gebruikt daarvoor een consistente berekeningswijze¹⁰.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

1.4 Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2021 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (146,1 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. Zolang de Europese Commissie geen expliciet standpunt heeft ingenomen over een herziening van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen en zolang er geen akkoord is tussen de verschillende deelloverheden van België over de verdeling

⁸ Voor de onderbenutting wordt uitgegaan van het gemiddelde onderbenuttingspercentage van de laatste twee jaren. Het bij begrotingsopmaak 2021 berekend percentage (2,24%) wordt bij de begrotingsaanpassing bijgesteld naar 2,10%.

⁹ *Algemene Toelichting Initiële begroting 2020*, p. 11.

¹⁰ Onderbenutting = ESR uitgaven + uitgaande toelagen (IS) – ESR ontvangsten – inkomende toelagen (IS).

van de begrotingsdoelstellingen, tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

Europese subsidie Relanceplan Vlaamse Veerkracht

In tegenstelling tot de initiële begroting 2021 houdt de aangepaste begroting 2021 wel rekening met de ontvangsten en uitgaven van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht bij de berekening van het vorderingensaldo. Dat verklaart mede de significante stijging aan beleidskredieten (+9,92%) en vereffeningskredieten (+6,13%)¹¹.

De algemene toelichting geeft mee dat de relance-uitgaven voor maximaal 52,44%¹² worden gefinancierd met Europese ontvangsten. De aangepaste begroting 2021 voorziet in 2,0 miljard euro aan vereffeningskredieten, waarvoor 1,1 miljard euro aan ontvangsten van Europa werd ingeschreven. Zowel de ontvangsten als alle uitgaven van het relanceplan (ook de uitgaven waar geen Europese ontvangsten tegenover staan), worden uit de Vlaamse begrotingsdoelstelling gehaald.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof en verwijst ook naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

1.5 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

De begrotingsaanpassing 2021 raamt eind 2021 een geconsolideerde schuld van 37.803,9 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten ervan weer.

¹¹ Tabel 3-1: Geconsolideerde beleids- en vereffeningskredieten, *Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 2021*, p. 29.

¹² Er is in een totale enveloppe van 4,3 miljard euro aan relancemiddelen voorzien voor investeringen en hervormingen. Daartegenover staan er maximaal 2,25 miljard euro aan ontvangsten van Europa, of verhoudingsgewijs wordt maximaal 52,44% gefinancierd met Europese ontvangsten.

Tabel 4 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2020	Initiële begroting 2021	Aangepaste begroting 2021	Evolutie initiële '21 vs. aangepast '21
Directe schuld MVG	13.831,8	18.878,0	22.258,50	+3.380,50
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.502,9	5.217,4	5.240,3	+22,9
Ziekenhuisinfrastructuur	3.658,0	3.518,8	3.394,3	-124,5
Vlaams Woningfonds	2.239,7	2.080,5	2.074,6	-5,9
VIPA	1.376,8	1.270,5	1.270,5	0,0
Erkende Kredietmaatschappijen	673,9	658,8	713,2	+54,4
Universiteiten en Hogescholen	560,0	591,9	543,7	-48,2
Overlopende rekening mbt BFW	867,6	808,9	813,7	+4,8
Andere schulden	2.074,5	1.488,4	1.495,10	+6,7
Totaal	¹³ 30.785,2	¹⁴ 34.513,2	37.803,90	+3.290,7

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2021 – Tabel 8-5 detailtabel geconsolideerde schuld.

De stijging van de schuld situeert zich vooral bij de directe schuld, ten opzichte van de initiële begroting stijgt de schuld met 3.380,5 miljoen euro.

¹³ De geconsolideerde schuld steeg in 2020 1.833,5 miljoen euro minder dan geraamd bij de tweede begrotingsaanpassing. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: een tekort, dat ongeveer 800 miljoen euro minder was dan geraamd, een belangrijke onderbenutting van 607,6 miljoen euro bij het toekennen van participaties en de lagere financieringsnoden bij het Vlaams Woningfonds (165 miljoen euro).

¹⁴ Het betreft de schuld exclusief de amendementen na initiële begroting 2021 (voornamelijk Coronaprovisie +700 miljoen en VIA6 provisie + 291 miljoen euro).

De onderstaande tabel geeft de verschillende componenten weer van de evolutie van de directe schuld:

Tabel 5 – Detail evolutie directe schuld (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2021 vs. aangepaste begroting 2020	Aangepaste begroting 2021 vs. realisatie 2020
Vorderingensaldo voor ESR-correcties	2.480,3	5.272,7
Vorderingensaldo niet CFO leden, excl. uniefs met correctie voor onderbenutting	-275,8	-299,0
Correctie Europese ontvangsten Relanceplan	-	1.048,8
Correctie uitgaven Relanceplan	-	-2.000,0
Toelage niet CFO leden excl. uniefs	211,1	221,5
Aflossing autonomiefactor	54,6	¹⁵ -
Begrotingstekort/overschot met correctie voor verstrengd Europees begrotingstoezicht	2.470,2	4.244,1
Herfinanciering VMSW	725,7	729,9
Saldo ESR-9 leden die tot het centraal kasbeheer behoren	444,2	387,6
ESR-9 ministeries	7,0	60,9
Herfinanciering VWF	825,0	837,6
Saldo ESR-8 leden die tot het centraal kasbeheer behoren	288,4	296,3
Saldo ESR-8 ministeries	45,6	139,5
Financiering School Invest & Diestsepoort	84,4	81,0
Funding Relanceplan	1.000,0	1.450,8
Decreet beheer financiële activa	-	206,0
Totale evolutie directe schuld	¹⁶ 5.890,5	¹⁷ 8.433,7

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2021 en aangepaste begroting 2021

De belangrijkste evoluties die de hogere raming ten opzichte van de initiële begroting van de directe schuld verklaren, zijn de volgende:

- Het vorderingensaldo voor ESR-correcties bedraagt -5,3 miljard euro ten opzichte van -2,5 miljard euro bij de begrotingsopmaak 2021.
- Er wordt 1 miljard ontvangsten verwacht van Europa en 2 miljard relance-uitgaven. Voor de financiering van het relanceplan wordt meer voorzien dan het verschil tussen de ESR-ontvangsten en ESR-uitgaven, namelijk 1.450,8 miljoen euro. Voor de financieringsbehoefte tellen de te verwachten kasontvangsten en kasuitgaven. Aan uitgavenkant werd er rekening gehouden met 2 miljard euro (zoals de ingeschreven ESR-uitgaven), aan ontvangstenkant echter is de verwachting dat slechts een beperkt deel van de ontvangsten vanuit Europa kasmatig zullen worden ontvangen in 2021. Er werd rekening gehouden met 549 miljoen euro

¹⁵ Bedrag toegevoegd aan ESR-9 ministerie. In de tabel 8-5 geconsolideerde schuld werd daarmee evenwel geen rekening gehouden. Er wordt 6.978 duizend euro in mindering gebracht als ESR-9 i.p.v. 60.854 duizend euro.

¹⁶ Dit bedrag (5.890,5 miljoen euro) is gelijk aan het geraamde bedrag bij initiële begroting 2021 (18.878,0 miljoen euro) minus het geraamde bedrag van de aangepaste begroting 2020 (13.021,5 miljoen euro), met een beperkt verschil van 34 miljoen euro.

¹⁷ Dit bedrag (8.433,7 miljoen euro) is gelijk aan het geraamde bedrag bij de aangepaste begroting 2021 (22.258,5 miljoen euro) minus het gerealiseerde bedrag van 2020 (13.831,8 miljoen euro), met een beperkt verschil van 7 miljoen euro.

aan kasontvangsten: het grootste deel ervan betreft 13% op de totale te verwachten 2,2 miljard euro waarvan redelijk zeker is dat ze kasmatig zullen worden ontvangen in 2021, de rest van de ontvangsten hangt af van mijlpalen die moeten worden bereikt en daarvoor werd slechts in een beperkt bedrag voorzien.

Bijdrage tot de Maastricht-schuld

De algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2021 rapporteert over de bijdrage tot de Maastricht-schuld voor 2020, maar omvat geen raming voor 2021.

De belangrijkste correcties om van de bruto geconsolideerde schuld te komen tot de Maastricht-schuld, is het in mindering brengen van:

- schuld ziekenhuisfinanciering,
- schuld naar aanleiding van de afrekening autonomiefactor,
- schulden uitgegeven door andere S13-sectoren.

De volgende tabel geeft een raming van de Maastricht-schuld eind 2021 op basis van de gegevens in de algemene toelichting.

Tabel 6 – Geraamde evolutie van de Maastricht-schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2020	Aangepaste begroting 2021
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	25.699,6	¹⁸ 33.595,9
Correctie INR	-22,8	-
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	25.676,8	33.595,9
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.1312 sectoren	-14,3	¹⁹ -14,3
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.13 sectoren	-479,1	²⁰ -479,1
VI. Gem. - Bijdragen tot de Maastricht-schuld	25.183,4	33.102,5
Evolutie ten opzichte van vorig jaar		+7.919,1 +31,5%

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2021

Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

Omdat de Vlaamse Regering de schuldevolutie onder controle wil houden, werd eind 2016 een schuldnorm uitgewerkt op basis van twee doelstellingen²¹. De eerste doelstelling bestaat erin de gunstige rating te behouden die Vlaanderen momenteel bezit. Daartoe dient de schuld te worden beperkt tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten. De tweede doelstelling bestaat erin een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbaar activa groter

¹⁸ Totaal geconsolideerde schuld (37.803,9) - ziekenhuisschuld (3.394,3) - schuld BFW (813,7)

¹⁹ Dit bedrag is niet vermeld in de algemene toelichting, hetzelfde bedrag als 2020 werd aangehouden.

²⁰ Dit bedrag is niet vermeld in de algemene toelichting, hetzelfde bedrag als 2020 werd aangehouden.

²¹ <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

moeten zijn dan de geconsolideerde schuld. In de algemene toelichting bij deze begrotingsaanpassing 2021 gebeurde die aftoetsing niet.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de schuldratio in de loop van 2021 de bovengrens van de eerste doelstelling zal overschrijden.

Tabel 7 – Schuldratio - in miljoen euro

	Realisatie 2020	Aangepaste begroting 2021
Totale schuld	30.225,2	37.803,9
Schuld ziekenhuisinfrastructuur	-3.658,0	-3.394,3
Schuld excl. ziekenhuisinfrastructuur	26.567,2	34.409,6
Inkomsten	43.301,5	47.610,2
Ratio	61,4%	72,3%

Bron: KSW-rapport 2020 en Algemene toelichting aangepaste begroting 2021

Met betrekking tot de tweede doelstelling rapporteert het rapport Kas-, Schuld-, en Waarborgbeheer eind 2019 een positieve netto-actiefpositie van 3,4 miljard euro. De cijfers eind 2020 worden verwacht in het najaar van 2021.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof en verwijst ook naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Aangepaste begroting 2021

De Vlaamse Regering besloot, in overleg met het Rekenhof en na akkoord van het Vlaams Parlement, in 2021 de begrotingsaanpassing inhoudelijk te beperken tot een technische aanpassing, de zogenaamde BA-light. De algemene toelichting zou inhoudelijk worden uitgebreid, ter vervanging van het wegvallen van de beleids- en begrotingstoelichting.

Op 8 maart 2021 besliste het Uitgebreid Bureau eenparig in te stemmen met het door de Vlaamse regering voorgestelde principe van de inhoudelijk beperkte begrotingsaanpassing (BA-light) die later wordt ingediend bij het parlement, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De voorgestelde werkwijze wordt enkel dit jaar, bij wijze van experiment, ingevoerd, voortsnog zonder enige decretale wijziging aan de VCO, en wordt na afloop geëvalueerd;
- De begrotingsaanpassing wordt ingediend op 21 mei 2021, zonder begrotings- en beleids-toelichting (BBT);
- Het Rekenhof beschikt over 15 werkdagen voor zijn onderzoek; zijn rapport wordt op uiterlijk 11 juni ingediend; de behandeling in de plenaire vergadering wordt ingepland op 7 juli 2021;
- De Vlaamse Regering respecteert de in de nota opgenomen overige randvoorwaarden, zoals: alle informatie wordt tijdig bezorgd aan het Rekenhof; het gaat effectief om een begrotingsaanpassing *light* (zonder nieuw beleid); er treedt geen informatieverstraling ten overstaan van het parlement op;
- De directie Decreetgeving zal te gelegener tijd een voorstel over de behandeling in de commissies aan het Uitgebreid Bureau bezorgen;
- De werkwijze impliceert dat de diensten prioriteiten dienen te stellen bij de planning van hun werkzaamheden.

Het Rekenhof ging hiermee akkoord mits voldaan werd aan de onderstaande randvoorwaarden:

- De garantie dat het inderdaad gaat om een BA-light en dat er dus geen nieuw beleid wordt gegeneerd met nieuwe kredieten of besparingen. BA-light veronderstelt bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is beleidskredieten te herverdelen over de begrotingsprogramma's tenzij dat het gevolg is van uitzonderlijke omstandigheden en voor noodzakelijke en dringende uitgaven. Voorbeelden van uitzonderlijke omstandigheden zijn momenteel de aanpassing van kredieten ten gevolge van de evolutie van de coronacrisis en het opvangen van de gevolgen van het zonnepanelenarrest van het Grondwettelijk Hof. In principe mag een BA-light ook niet leiden tot een aanpassing van de BBT's.
- Aangezien het gaat om een BA-light, dienen alle nuttige documenten die dienstig zijn voor het begrotingsonderzoek onmiddellijk te worden overhandigd aan het Rekenhof zonder te wachten op de formele goedkeuring door de Vlaamse Regering op 21 mei 2021, zoals bijvoorbeeld de technische herberekening van de ontvangsten ten gevolge van de BFW.
- De BA-light-begrotingsdocumenten bevatten alle noodzakelijke informatie om de aanpassingen ten opzichte van de initiële begroting 2021 te duiden en toe te lichten. De BA-light mag niet leiden tot informatieverstraling.

Het Rekenhof is principieel voorstander om de Vlaamse begroting in meerjarig perspectief te benaderen²² en de begrotingsopmaak en -uitvoering als ankerpunten te hanteren. De aangepaste begroting 2021 was een eerste oefening om meer in die richting te evolueren. Zoals afgesproken is de algemene toelichting inhoudelijk uitgebreid ter vervanging van het wegvallen van de beleids- en begrotingstoelichting. Het Rekenhof vraagt om bij de verdere uitwerking van de begrotingsaanpassing tot een BA-light zeker rekening te houden met volgende elementen:

- De BA-light voert best geen nieuw beleid door. Zo neemt het programmadecreet beter geen bepalingen op om de aanwending van middelen bij begrotingsfondsen, zoals het Fonds Onroerende Goederen, uit te breiden, wat duidt op nieuw beleid. Ook de inschrijving van een gewestwaarborg voor NV BAM hoort niet thuis in een BA-light;
- De lijst van subsidies in artikel 10 van het uitgavendecreet hoeft niet volledig herhaald te worden, maar dient enkel de aanpassingen op te nemen;
- De begrotingen van de DAB's en rechtspersonen dienen niet te worden aangepast met een niet-significant bedrag;
- Niet-significante compensaties (1 miljoen euro) worden beter vermeden waardoor de aanpassingen beperkt blijven tot de essentie;
- De filosofie van de BA-light door te trekken naar alle stukken van de begroting, inclusief het programmadecreet.

Het Rekenhof is vragende partij om betrokken te worden bij de evaluatie van de BA-light.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof. Deze zullen ook mee in overweging worden genomen bij de evaluatie van de BA-light.

2.2 Beleidskredieten

De beleidskredieten zijn alle kredieten waarmee de Vlaamse overheid nieuwe verbintenissen kan aangaan. Zij omvatten enerzijds de vastleggingskredieten opgenomen in de administratieve tabel en anderzijds de voorziene aanwending van de overgedragen vastleggingskredieten uit het verleden (= ruitwerking). Die laatste worden niet opgenomen in de administratieve uitgaventabel, maar kunnen wel aanleiding geven tot vastleggingen.

Omdat het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet altijd even duidelijk is over welk *werkingsbudget* een beleidsdomein of een minister beschikt, tonen de onderstaande tabellen de samenstelling van de totaal voorziene ministeriële beleidskredieten voor 2021. Die omvatten zowel de ESR-uitgaven als de niet-ESR-uitgaven, zoals participaties, leningen en interne stromen. De beleidskredieten van de DAB's en rechtspersonen werden niet opgenomen. Het Rekenhof geeft ter vergelijking ook de overdrachten van de vastleggingskredieten van 2020 naar 2021 mee, opgenomen in de Algemene Rekening 2020 van de Vlaamse Gemeenschap. Dat houdt niet in dat ze effectief zullen worden gebruikt in 2021.

Het Rekenhof merkt op dat de overdracht van de vastleggingskredieten voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie beperkt zijn tot 0,4 miljoen euro. De Vlaamse Regering daarentegen voorziet in een aanwending van 3,4 miljoen euro aan overgedragen vastleggingskredieten uit het verleden. De administratie bevestigt dat de overdracht van de vastleggingskredieten opgenomen in de Algemene Rekening 2020 de correcte informatie bevat en dat dus de voorziene ruitwerking beperkt moet worden tot 0,4 miljoen euro i.p.v. de voorziene 3,4 miljoen euro.

²² zie de nota van de Vlaamse Regering – 'Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm'

Het Rekenhof vraagt de ingeslagen weg van transparant rapporteren over de ruitwerking verder te zetten en te optimaliseren. Doordat de begrotingsaanpassing later op het jaar is, kan de ruitwerking bij de aangepaste begroting afgestemd worden met de effectief overgedragen vastleggingskredieten in de algemene rekening van het voorgaande jaar.

Tabel 8 – Overzicht ministeriële beleidskredieten 2021 per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Overdracht VAK 2020 naar 2021	Voorziene benutting VAK overdracht 2020 naar 2021	VAK BA 2021	Beleid BA 2021
Hogere entiteiten	-	-	137,1	137,1
Financiën en Begroting	790,8	38,3	11.428,1	11.466,4
Economie, Wetenschap en Innovatie	109,3	-	2.116,8	2.116,8
Onderwijs en Vorming	6,7	-	13.024,8	13.024,8
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-	-	13.220,7	13.220,7
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	7,7	4,5	1.091,2	1.095,7
Werk en Sociale Economie	0,4	3,4	3.668,6	3.672,0
Landbouw en Visserij	20,9	5,0	189,5	194,5
Mobiliteit en Openbare Werken	364,8	20,0	3.999,2	4.019,2
Omgeving	37,0	-	4.215,1	4.215,1
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	20,7	10,1	4.720,6	4.730,7
Totaal overgedragen kredieten	1.358,3	81,3	57.811,7	57.893,0

Bron: Vlaams Parlement, Stuk 17-A (2020-2021) – Toelichtingen bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021 – Algemene toelichting en Algemene Rekening 2020

Tabel 9 – Overzicht ministeriële beleidskredieten 2021 per minister (in miljoen euro)

Vlaams minister van	Overdracht VAK 2020 naar 2021	Voorziene benutting VAK overdracht 2020 naar 2021	VAK BA 2021	Beleid BA 2021
Buitenlandse zaken, cultuur, ICT, en Facilitair Management	7,7	4,5	970,3	974,8
Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw	130,6	8,4	5.979,5	5.987,9
Binnenland Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen	3,0	0,1	4.159,0	4.159,1
Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand	34,4	10,0	13.192,7	13.202,7
Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme	3,0	-	1.342,5	1.342,5
Welzijn, Volksgezondheid, gezin en Armoedebestrijding	-	-	13.195,2	13.195,2
Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed	283,3	38,3	14.171,0	14.209,3
Mobiliteit en Openbare Werken	361,3	16,1	3.997,1	4.013,2
Brussel, Jeugd en Media	-	-	462,9	462,9
Bevoegde minister(s)	535,0	3,9	341,5	345,4
Totaal overgedragen kredieten	1.358,3	81,3	57.811,7	57.893,0

Bron: Vlaams Parlement, Stuk 17-A (2020-2021) – Toelichtingen bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021 – Algemene toelichting en Algemene Rekening 2020

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

Voor wat het beleidsdomein WSE betreft:

Op basis van artikel 9 § 1 van het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021, dat bij BA 2021 niet is gewijzigd, blijft de overdracht van het onbelast krediet saldo in vastleggingskrediet op 31 december 2021 naar het begrotingsjaar 2022 voor onderstaande begrotingsartikelen en samengevoegd met de overeenstemmende kredieten voor het begrotingsjaar 2022 aangaande begrotingsartikel JBo-1JDB2AD-WT beperkt tot 3,4 miljoen euro

2.3 Begrotingsberaadslaging

De Vlaams minister van Financiën heeft met brief van 27 mei 2021 de begrotingsberaadslaging²³ voorgelegd van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021 inzake de machtiging tot overschrijding van de *Corona 2020-2021 – Coronaprovisie kredieten*²⁴ ingeschreven in de uitgavenbegroting 2021.

Vooruitlopend op de aanpassing van de begroting 2021 wordt het budget op die provisie tijdelijk verhoogd met 850 miljoen euro in vastleggings- en vereffeningskredieten om aan de meeste

²³ De beraadslaging vond plaats in toepassing van artikel 20 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

²⁴ Begrotingsartikel CBo-1CBG2AB-PR - basisallocatie CBo 1CB033 0100 - Corona 2020-2021 - Coronaprovisie.

dringende noden te kunnen voldoen. Tegelijk worden de middelen ingeschreven voor het Relanceplan Vlaamse Veerkracht²⁵ met 850 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten (tijdelijk) geblokkeerd. Die relancemiddelen zijn al voorzien, maar zullen pas worden aangewend nadat de gezondheidscrisis is bestreden. Daardoor komt voldoende budget beschikbaar om de periode tot de goedkeuring van het decreet tot aanpassing van de begroting 2021 te overbruggen.

Op 2 juni 2021 deelde het Rekenhof aan de voorzitter van Vlaams Parlement mee dat het de begrotingsberaadslaging heeft onderzocht in het licht van de voorwaarden van artikel 20 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën en heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden werd voldaan²⁶.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

2.4 Impact van de COVID-19-crisis

Ook in 2021 blijft de COVID-19-pandemie een belangrijke impact hebben op de Vlaamse overheidsfinanciën. De begrotingsopmaak 2021 voorzag in een provisie van 1 miljard euro om de gevolgen van de crisis op te vangen en deze begrotingsaanpassing verhoogt die provisie tot 1,85 miljard euro. De bij de begrotingsaanpassing voorziene verhoging met 850 miljoen euro werd op 21 mei 2021 via een begrotingsberaadslaging al toegevoegd aan de provisie.

Tabel 10 – Overzicht vastleggings- en vereffeningskredieten – in miljoen euro

	Vastleggingskredieten	Vereffeningskredieten
Initiële begroting 2021	1.000,0	1.000,0
Aangepaste begroting 2021	850,0	850,0
Herverdeling 1 (29/01)	-212,5	-174,5
Herverdeling 2 (26/02)	-246,4	-182,2
Herverdeling 3 (19/03)	-22,4	-19,5
Herverdeling 4 (16/04)	-382,4	-396,7
Herverdeling 5 (21/05)	-431,2	-454,1
Saldo	555,1	623,1

Vanuit die provisie worden de maatregelen gefinancierd die de verschillende beleidsdomeinen nemen om de gevolgen van de pandemie in te dijken. In 2021 gebeurden al vier herverdelingen, voorafgaand aan de begrotingsberaadslaging. De begrotingsberaadslaging van 21 mei 2021 maakte een vijfde herverdeling mogelijk.

Na de al uitgevoerde herverdelingen rest nog 555,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 623,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

²⁵ Begrotingsartikel CB0-1CBG2AB-PR - basisallocatie CB0 1CB037 0100 - Voor relanceplan Vlaamse Veerkracht.

²⁶ N9-3.729.143-B1 – Schrijven aan Mevr. L. Homans m.b.t. de beraadslaging van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021 over de machtiging tot het overschrijden van de kredieten ingeschreven in de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021.

Ook in 2021 nam de Vlaamse Regering een hele reeks maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis op te vangen. Het Rekenhof analyseerde de beslissingen van de Vlaamse Regering en stelde vast dat de geraamde kost van de maatregelen genomen tot en met 28 mei 2021 al oploopt tot 1.269,5 miljard euro²⁷.

Daarnaast is er een kost van bepaalde maatregelen die in 2020 werden genomen, maar verder doorlopen in 2021. Die kost bedraagt minstens 223,3 miljoen euro. Dat is het bedrag dat in de verschillende nota's aan de Vlaamse Regering expliciet wordt bestemd als een kost voor 2021. Binnen het beleidsdomein WVG identificeerde het Rekenhof minstens 14,9 miljoen euro aan subsidies die doorlopen in 2021, maar niet opgenomen zijn in de bovenstaande berekening.

Daarbovenop komt de kost van de maatregelen die doorlopen in 2021 en niet (volledig) aangerekend werden in 2020. Zo werd bijna 8 miljoen euro budget van de culturele activiteitenpremie overgedragen naar 2021, waarop nog activiteiten tot 31 mei kunnen worden aangerekend. Hetzelfde principe speelt voor het budget voor de ICT-veiligheidsaudit (nog 1,7 miljoen euro beschikbaar), met projecten die kunnen worden ingediend tot 31 december.

Verder zijn er nog kosten die pro rata aan 2021 moeten worden aangerekend en maatregelen die een recurrente meerkost hebben. Tot die laatste categorie behoort bijvoorbeeld een deel van de digitale investeringen in de eigen werking van de Vlaamse overheid (recurrente kost van 2,6 miljoen euro). In de eerste categorie is er bijvoorbeeld de subsidie voor het lokaal contactonderzoek (BVR 13/11/2020), waarvan 3/5 of bijna 7 miljoen euro moet aangerekend worden op 2021.

Tot slot zijn er nog een reeks maatregelen waarvoor nog geen kost voor 2021 werd berekend. De Vlaamse overheid garandeert aan de VRT het regulier dividend van de VAR (5,6 miljoen euro) en zal de VRT compenseren als dit lager uitvalt. Het is nog niet duidelijk hoeveel die compensatie zal moeten bedragen. Het betalingsuitstel op de bijzondere sociale leningen bij het VWF en de VMSW loopt ook in 2021 door zolang de kredietnemer een vanwege de pandemie verlaagd inkomen kan aantonen. In 2020 werd in een bijkomend krediet van 1,35 miljoen euro voorzien vanwege de vele vragen van burgers die binnenkwamen op het contactcenter 1700. Voor 2021 is daarvoor nog geen bedrag voorzien, hoewel kan worden aangenomen dat het contactcenter nog altijd veel vragen zal krijgen, zeker in functie van de vaccinatiecampagne. De cijfers houden ook nog geen rekening met de aangekondigde verlenging van de compensatie voor de woonzorgcentra (80 miljoen euro voor de periode tot 31 december 2021).

De optelsom van alle COVID-19-gerelateerde kosten die tot nu toe op 2021 moeten worden aangerekend, komt op 1.604,4 miljoen euro. Het is niet duidelijk in hoeverre die bedragen zullen worden aangerekend op de centrale coronaprovisie van 1.850 miljoen euro. Het is mogelijk dat een deel van de in 2020 ter beschikking gestelde middelen werden overgedragen naar 2021, of dat bepaalde beleidsdomeinen nogmaals een deel van de kost op eigen middelen nemen. In elk geval is de ruimte beperkt om bijkomende uitgaven aan te rekenen op de provisie.

ANTWOORD

[De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.](#)

²⁷ In dit bedrag zijn de kosten voor de heropstartleningen (75 miljoen euro) en de noodleningen voor de sportsector (50 miljoen euro) niet opgenomen, gezien dit ESR-8 middelen zijn en dus geen impact hebben op het vorderingsaldo.

2.5 Relanceplan Vlaamse Veerkracht

In haar brief van 18 mei 2021 vroeg de voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof eenmaal per jaar een rapport op te maken over de Taskforce-rapportering over de uitvoering van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht (4,3 miljard euro verdeeld over 158 projectfiches en 22 hervormingsfiches).

Het Rekenhofrapport dient te oordelen over de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportering met als doel de nodige zekerheid te bieden over de juistheid ervan inzake het financiële plaatje. Daarnaast wordt er selectieve duiding verwacht bij bepaalde projecten die een budget hebben van 20 miljoen euro of meer in geval van vertraging of andere problemen.

Het Rekenhof verwijst dan ook naar de toekomstige rapportering voor de verdere opvolging van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

Het Rekenhof stelde geen anomalieën vast tussen (1) de raming van de begrotingsontvangsten in de artikelen van de middelen- en administratieve begrotingen en (2) de toelichting van de ESR-ontvangsten in de algemene toelichting. De ramingen van de dotaties en de voorschotten van de opcentiemen komen overeen met de federale ramingen. De federale inhoudingen op de dotaties en op de opcentiemen (fiscale uitgaven) worden verwerkt via de uitgavenbegroting.

ANTWOORD

[De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.](#)

3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De impact van de Covid-19-crisis werd voor het eerst doorgerekend in de dotaties bij de tweede aangepaste begroting 2020. Op basis van de economische begroting van 11 februari 2021 blijkt dat de impact van de Covid-19-crisis voor 2020 initieel te negatief werd ingeschat. De economische groeiparameters voor het begrotingsjaar 2020 waren uiteindelijk beter dan geraamd, wat resulteert in een positieve afrekening van 751 miljoen euro. Aangezien die afrekening pas wordt geïntegreerd in het begrotingsjaar 2021, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2021.

De in de BFW opgenomen bedragen inzake de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de ambtenaren worden ingehouden op de dotaties en als minderontvangst in de middelenbegroting geraamd. Het Rekenhof wijst erop dat de responsabiliseringsbijdrage eigenlijk een uitgave is die in de uitgavenbegroting moet worden opgenomen in plaats van in mindering te worden gebracht ten opzichte van de middelen. De Vlaamse overheid voorziet de bijdrage als uitgave te begroten vanaf de initiële begroting 2022.

ANTWOORD

[De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.](#)

3.3 Opcentiemen

De raming van de opcentiemen omvat naast de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting van het begrotingsjaar ook de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar van de gewestelijke personenbelasting van de vorige aanslagjaren.

De Vlaamse begroting neemt de ramingen van de voorschotten altijd over van de federale raming van de gewestelijke personenbelasting. Die federale raming is gebaseerd op de raming van de opcentiemen, verminderd met de raming van de fiscale uitgaven, gecorrigeerd met de inningscoëfficiënt (gemiddelde van de inningsgraad van de laatste drie aanslagjaren). Als gevolg van de coronacrisis is de inningsgraad voor aanslagjaar 2019 sterk lager, waardoor ook de toegepaste inningscoëfficiënt en de voorschotten naar beneden worden herzien. Het Rekenhof raamt de impact op circa 20 miljoen euro. Als de effectieve inningen hoger liggen dan geraamd, zal dat ceteris paribus leiden tot hogere afrekeningen in de volgende begrotingsjaren.

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en federale raming allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkomingen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt van 99,68%. De meerjarenraming houdt daardoor rekening met de hogere afrekeningen die kunnen ontstaan als de inningscoëfficiënt resulteert in hogere afrekeningen.

Hoewel de gevolgen van de Covid-19-crisis op de opcentiemen voor het eerst merkbaar zijn in begrotingsjaar 2021 (inkomstenjaar 2020), bedragen de opcentiemen(voorschotten) 169 miljoen euro meer dan de raming bij de initiële begroting 2021. De beperkte impact van de coronacrisis op de opcentiemen is toe te wijzen aan de automatische stabilisatoren tijdens het inkomstenjaar 2020. Door de daling van de fiscale uitgaven (die ook zijn opgenomen in de uitgavenbegroting) stijgt het surplus aan ontvangsten bovendien met 315,8 miljoen euro. De daling van de fiscale uitgaven volgt voornamelijk uit de uitdoving van de woonbonus en de gevolgen van de hervorming en de coronacrisis op de PWA- en dienstencheques.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven.

Tabel 11 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Realisatie 2020	Raming initiële begroting 2021	Raming aangepaste begroting 2021	Vershil initieel vs. aanpassing	Vershil aanpassing vs. realisatie 2020
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,45%	99,09%	99,09%		
Voorschotten gewestelijke PB	5.997,0	6.117,8	6.312,8	195,0	315,8
Fiscale uitgaven	1.721,9	1.539,4	1.512,9	-26,5	-209,0
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.718,9	7.657,2	7.825,7	168,5	106,8

Fiscale uitgaven

De Vlaamse begroting neemt de federale raming van de fiscale uitgaven over, maar maakt daarnaast ook een eigen raming. De Vlaamse raming van de fiscale uitgaven bedraagt 1.576,9 miljoen euro en is 50,2 miljoen euro hoger ingeschat dan de federale raming. Naast een tragere afbouw van de fiscale uitgaven inzake de woonbonus voor leningen afgesloten voor 1 januari 2015 (10 miljoen euro), houdt de Vlaamse raming ook rekening met het op kruissnelheid komen van de fiscale uitgaven ingevolge de opstoot aan leningen na aankondiging van de uitdoving van de geïntegreerde woonbonus (35 miljoen euro).

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

3.4 Gewestelijke belastingen

Schenkbelasting

Wat betreft de schenkingen wordt melding gemaakt van een toename van de schenkingen met 2,5 % in 2021. De algemene toelichting vermeldt niet of het gaat om roerende en/of onroerende schenkingen, noch wat de mogelijke oorzaken zijn van de toename.

De administratie geeft mee dat het zowel om roerende als om onroerende schenkingen gaat en ziet twee mogelijke verklaringen voor het stijgend aantal schenkingen:

- Door corona zijn veel mensen geconfronteerd met een (onverwacht) overlijden in hun nabije omgeving en met de fiscale gevolgen van het overlijden, wat hen heeft doen nadenken over het belang van een tijdige successieplanning.
- Door de gewijzigde regelgeving zal het duolegaat vanaf 1 juli 2021 geen besparing aan erfbelasting meer opbrengen. Wie toch tegen een gunstiger tarief iets wil nalaten aan een verre verwant of niet-familieid, kan opteren voor een schenking.

Erfbelasting

De Vlaamse Belastingdienst voorziet naar aanleiding van de tweede coronagolf in een termijnverlenging tot 30 april 2021 om de aangifte van nalatenschap in te dienen, met als resultaat een verschuiving van de ontvangsten van begrotingsjaar 2020 naar begrotingsjaar 2021. Over hoeveel het gaat, wordt in de toelichting niet vermeld.

Onroerende voorheffing

Als nieuwe maatregel om de economie te ondersteunen, hebben bedrijven een betalingsuitstel tot 30 april 2021 gekregen voor hun aanslagbiljet onroerende voorheffing aanslagjaar 2020. Dat leidde eind 2020 tot 6,7 miljoen euro minder ontvangsten in vergelijking met de raming van de tweede begrotingsaanpassing, en dus op een overeenkomstige toename in 2021, wat in de algemene toelichting onvermeld is gebleven.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

3.5 Andere ontvangsten

Europese ontvangsten Relanceplan Vlaamse Veerkracht

De totale enveloppe aan relancemiddelen bedraagt 4,3 miljard euro, waarvan er maximaal 2,3 miljard euro wordt gefinancierd door Europa (of 52,4%). Voor 2021 worden de uitgaven voor het relanceplan geschat op 2,0 miljard euro. Rekening houdend met de verhoudingsfactor voorziet de Vlaamse Regering in 1,05 miljard euro aan ontvangsten van Europa.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Provisie begrotingsmonitoring

De provisie in het kader van de begrotingsmonitoring wordt opgetrokken met 100 miljoen euro om tegemoet te komen aan een aantal potentiële VEK-noden. Dat extra vereffeningskrediet wordt, in tegenstelling tot de oorspronkelijke buffer van 100,0 miljoen, niet geneutraliseerd in het vorderingensaldo.

Vlaams Fonds voor de Lastenafgelasting (VFLD)

Het krediet voor schadedossiers wordt verminderd van 10 miljoen euro tot 0,6 miljoen euro. Dat impliceert dat er nog nauwelijks een buffer overblijft op het betrokken begrotingsartikel voor het geval tijdens het verdere jaarverloop nog schadedossiers ten laste worden gelegd van het VFLD. In voorkomend geval dient te worden ingeteerd op het overgedragen saldo.

Artikel 21 ontwerp van uitgavenbegroting

Volgens de verantwoording van dit artikel kunnen in uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht kredieten herschikt worden vanuit de provisie ingeschreven onder begrotingsartikel CBo-1CBG2AH-PR. Voor de uitvoering van het passende beleid is het evenwel noodzakelijk dat een deel van deze middelen kunnen aangewend worden voor uitgaven vanuit het Verkeersveiligheidsfonds en het Energiefonds. Het overhevelen van reguliere kredieten naar kredieten ingeschreven onder een begrotingsfonds is in beginsel niet mogelijk. Door middel van deze bepaling wordt de Vlaamse Regering expliciet gemachtigd dergelijke overheveling door te voeren en de betrokken begrotingsfondsen te spijzen met middelen vanuit de uitgavenbegroting.

De verantwoording voor de bepaling (voor de uitvoering van het passende beleid) is zeer algemeen. Bovendien is er, zoals de toelichting zelf stelt, vanwege negatieve ervaringen uit het verleden inzake het spijzen van begrotingsfondsen uit de algemene uitgavenbegroting, een principieel verbod om reguliere kredieten uit de algemene uitgavenbegroting over te hevelen naar kredieten ingeschreven onder een begrotingsfonds. Het verdient de voorkeur een gewoon begrotingsartikel te creëren naast de betrokken fondsen.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkings van het Rekenhof.

Voor wat het VFLD betreft, wordt verwezen naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie en naar de afspraken die binnen de Vlaamse Regering zijn gemaakt over de retroactieve investeringspremie voor zonnepanelen welke deels ten laste van het VFLD genomen is.

De werkwijze van artikel 21 van de uitgavenbegroting is mede het gevolg van de noodzaak om deze uitgaven op een snelle en eenvoudige manier te laten gebeuren. Gelet op de nood om de uitgaven op korte termijn te kunnen laten gebeuren en het ontbreken van een rechtsgrond in een specifiek decreet, was het gebruik van een apart begrotingsartikel niet mogelijk. Derhalve is gebruik gemaakt van de bestaande rechtsgronden, nl. deze van de begrotingsfondsen. Dit liet

bovendien toe de uitgaven onmiddellijk te verrichten op basis van de eerder opgebouwde saldi binnen deze kredieten.

4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

PMV nv

Engagement Financiën en Begroting coronaleningen/Welvaartsfonds

PMV voorzag in de aangepaste begroting 2020 in een kapitaalsverhoging van 250 miljoen voor achtergestelde coronaleningen. Via amendement bij dezelfde begrotingsaanpassing werd beslist om 250 miljoen euro bijkomende vastleggings- en vereffeningskredieten ESR-8 in te schrijven voor een kapitaalsverhoging in het kader van het Vlaams Herstelplan. Het Vlaams Herstelplan voorziet onder meer in:

- het optrekken van het budget voor achtergestelde leningen van 250 miljoen euro naar 500 miljoen euro.
- de oprichting van het Welvaartsfonds (240 miljoen euro voor de opstart).

Het totaalengagement van de Vlaamse overheid bedroeg in dit kader 740 miljoen (zowel achtergestelde coronaleningen als het Welvaartsfonds). In de begroting 2020 is een engagement van 500 miljoen euro tot uitdrukking gebracht.

Tot en met 31 december 2020 heeft PMV via PMV/z leningen 101,4 miljoen euro (255 dossiers) aan leningen uitgekeerd en tot 26 mei 2021 144,1 miljoen euro (454 dossiers). Het lijkt dat de maatregel minder succesvol is dan initieel ingeschat (500 miljoen euro). De achtergestelde coronaleningen lopen momenteel tot en met eind december 2021, waarbij de aanvragen bij PMV/z voor 15 oktober 2021 dienen aan te komen. Daardoor is de kans groot dat er geen bijkomende kapitaalsverhoging van 250 miljoen euro dient te gebeuren bij PMV.

Wat betreft het Welvaartsfonds, besliste de Vlaamse Regering op 29 januari 2021 tot een kapitaalverhoging van 240 miljoen euro bij PMV als startkapitaal. Het is onduidelijk of de 250 miljoen euro ongebruikte vastleggingskredieten uit 2020 bestemd voor coronaleningen daarvoor zullen worden gebruikt, aangezien zowel het budget voor achtergestelde leningen als de oprichting van een Welvaartsfonds kaderen in het Vlaamse herstelplan.

Het is raadzaam eerst na te gaan of niet-opgevraagd en nog niet gestort kapitaal van al eerder besliste kapitaalverhogingen nog nuttig is en zo mogelijk te herbestemmen voor de gewenste nieuwe initiatieven.

Kapitaalstorting naar PMV

De algemene toelichting vermeldt een toename van 160 miljoen euro aan vereffeningskredieten in het kader van de door PMV verstrekte coronaleningen. Dat sluit niet aan met de verdere volstorting van de kapitaalverhoging van 15 mei 2020 die PMV voorziet ten belope van 187,5 miljoen euro (er was in 2020 al 62,5 miljoen euro volstort).

Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO)

Voorschot op evenementen

De Vlaamse Regering heeft op 18 september 2020 beslist om 50 miljoen euro te herverdelen vanuit de algemene coronaprovisie om uitvoering te geven aan deze maatregel. Tot en met 31 december 2020 is er 9,7 miljoen euro uitgegeven aan vereffeningskredieten en 50,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten.

Bij beslissing van de Vlaamse Regering op 12 februari 2021 werd de datum waarop de beslissing tot steuntoekenning moet worden genomen op 31 december 2021 gebracht en het maximale bedrag van de totale verkregen steun op 1,8 miljoen euro.

Om uitvoering te geven aan deze maatregel, vond een herverdeling van 50,0 miljoen euro plaats van de coronamaatregel *handelshuurleningen*²⁸ bij het Agentschap Innovatie en Ondernemen van het begrotingsartikel ECo-1ECB2BC-PA naar het begrotingsartikel ECo-1ECB5DY-IS. De coronamaatregel *handelshuurleningen* bleek immers niet zo succesvol te zijn. Zo is er op 31 december 2020 een totaalbedrag uitbetaald van 3,9 miljoen euro voor 459 dossiers. Aanvragen zou voorlopig kunnen tot en met begin juli 2021, ervan uitgaande dat dit niet verlengd zou worden. In 2021 is er een budget van 12,0 miljoen euro aangesproken.

De aangepaste begroting 2021 voorziet ook in 40,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten als middelen voor de evenementensector. Het gaat om het bedrag dat in 2020 is vastgelegd, maar nog niet vereffend (uitstaand bedrag).

Het Rekenhof vraagt om bij de opmaak van de initiële begroting 2022 de verwachte terugvorderingen te ramen in functie van de evenementen die wel konden plaatsvinden.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

De tweede schijf van 250 miljoen euro die voorzien is voor coronaleningen betreft een principiële beslissing van de Vlaamse regering. Gelet op de evolutie van de leningsaanvragen is dit op dit moment nog niet verder geconcretiseerd. De eerste schijf van de coronaleningen en de kapitaaltoezegging voor het Welvaartsfonds zullen door PMV opgevraagd worden in functie van de behoeften van de opgedragen initiatieven. Vroegere kapitaalverhogingen bij PMV die nog niet volstort zijn worden voorbehouden voor de reguliere activiteiten en zullen de komende jaren worden opgevraagd in functie van de behoeften.

PMV zal 187,5 miljoen euro opvragen om zodoende tot een volledige volstorting te komen. Dit zal niets wijzigen aan de ingeschreven vereffeningskredieten aangezien de verhoging van de volstorting met 187,5 miljoen wordt gecompenseerd met een bedrag van 27,5 miljoen binnen de PMV-begroting.

Bij BO 2022 zullen de verwachte terugvorderingen inzake evenementen worden geraamd.

²⁸ Begrotingsartikel ECo-1ECB2BC-PA.

4.3 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Fonds Infrastructuur Cultuur en Jeugd

Artikel 3 van het programmadecreet maakt het mogelijk om middelen te ontvangen uit het Klimaatfonds. Het Rekenhof wijst erop dat artikel 3 overbodig is, aangezien het laatste lid van artikel 14, §5, van het programmadecreet van 13 juli 2012²⁹ het al mogelijk maakt voor het Vlaamse Klimaatfonds om middelen te storten aan andere begrotingsfondsen binnen de Vlaamse overheid, en bovendien deze begrotingsfondsen machtigt om die middelen te ontvangen uit het Vlaamse Klimaatfonds.

ANTWOORD

Wat de mogelijkheid om middelen uit het klimaatfonds te ontvangen, kan men inderdaad stellen dat het niet nodig is deze ontvangst toe te voegen, gelet op het laatste lid van artikel 14, §5, van het programmadecreet van 13 juli 2012. De bepaling uit het programmadecreet BA2021 laat evenwel toe alle regelgeving inzake de ontvangsten van het Fonds Infrastructuur Cultuur en Jeugd te bundelen in één artikel, wat voor de consulteerbaarheid de voorkeur verdient tegenover dat deze regelgeving verspreid is over verschillende decreten.

Wat de mogelijkheid betreft om de middelen uit te geven is deze bepaling wel noodzakelijk omdat alleen zo de nodige decretale rechtsgrond gecreëerd voor subsidies die gefinancierd worden met klimaatmiddelen in het kader van het klimaatbeleid.

Daarom houden we eraan artikel 3 van het ontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2021 te handhaven in de huidige versie.

4.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Budgettaire impact Oosterweelproject

Het programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2021 versoepelt in artikel 10 de waarborgvoorwaarden voor de BAM. Om de realisatie van de nieuwe Scheldeoververbindingen mogelijk te maken, is het volgens de memorie van toelichting noodzakelijk om een waarborg te verlenen voor andere (potentiële) verbintenissen, aansprakelijkheden en schade van de BAM³⁰. Die versoepeling bestond sinds 2012 al voor Tunnel Liefkenshoek, maar wordt nu dus ook uitgebreid naar de BAM. De wijziging heeft echter tot gevolg dat enkele relevante bepalingen uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën niet meer van toepassing zijn voor waarborgen toegekend aan de BAM, zoals de bepalingen over de looptijd van de waarborg en voorzichtigheid bij inschatting van de uitwinning³¹. Het verlenen van een onbeperkte waarborg ondermijnt de filosofie van het taakstellend budget van de Oosterweelinvestering en zet de poort open voor kostenoverschrijdingen. Het Rekenhof wijst er daarom op dat op het moment van de decretale machtiging het Vlaams Parlement voldoende moet worden geïnformeerd over de beoogde reikwijdte van de gewestwaarborg, de uitwinningsrisico's en de robuustheid van het financieel model.

²⁹ Oprichting van het Vlaams Klimaatfonds – Artikel 14 van het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012.

³⁰ Memorie van Toelichting bij het programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2021, artikel 10

³¹ Decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, hoofdstuk 10, afdeling 4

Het Rekenhof heeft recent de financierbaarheid van het project Oosterweel vermeld in het rapport bij de voortgangsrapportage van het Toekomstverbond, zoals gepresenteerd op 25 februari 2021³². De voortgangsrapportage bevatte toen geen informatie over de tolfinanciering en de werking van het financieel model. De veronderstelde randvoorwaarden inzake toltarieven, indexeringen, rentetarieven, verkeersstromen en meegerekende kosten zijn niet toegelicht in de voortgangsrapportage. Het Rekenhof heeft in het verleden wel mondelinge toelichtingen gekregen bij het financieel model, maar het heeft geen recente, actuele cijfers kunnen inkijken om de in de voortgangsrapportage vermelde financiële robuustheid van het financieel model te beoordelen. Het kan dus geen uitspraken doen over de redelijkheid van de veronderstellingen of de resultaten van het financieel model³³.

De vraag rijst in welke mate de gewaarborgde schuld van de Vlaamse overheid en van de hele Belgische overheid in de toekomst controleerbaar en beheersbaar blijft met de aanwezigheid van een algemene gewestwaarborg voor de BAM. De beoogde generieke gewestwaarborg voor de BAM slaat op alle verbintenissen in het kader van de realisatie, de financiering, het beheer en de exploitatie van de diverse onderdelen van de Oosterweelverbinding. De bevoegde diensten van de Vlaamse overheid moeten voldoende informatie hebben over de omvang en de reikwijdte om de gewaarborgde schuld in haar geheel te kunnen opvolgen en de uitwinningrisico's te kunnen beheersen.

Uit het rapport over het beleid inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in 2020 blijkt dat het totale waarborgniveau verleend door de Vlaamse overheid eind 2020 ongeveer 12,3 miljard euro bedroeg. Rekening houdend met een geraamde totale investeringskost van 2,6 miljard voor de in de memorie van toelichting beoogde deelprojecten Scheldetunnel en Rechteroever, kan het totale waarborgniveau van de Vlaamse overheid met de generieke waarborg voor de BAM dus sterk toenemen. Door de generieke aard van de beoogde gewestwaarborg voor de BAM en de beperkte informatie uit het financieel model kan het Rekenhof de mogelijke omvang van de waarborg niet nader becijferen.

Het Rekenhof betwist de noodzaak niet van een overheidswaarborg met het oog op het bekomen van de best mogelijke financieringsvoorwaarden, maar meent dat ook bij de voorliggende machtiging in het wijzigingsdecreet een beperking van de waarborg in reikwijdte, bedrag en looptijd wenselijk is. Het is noodzakelijk dat de Vlaamse Regering zowel in de toekomstige voortgangsrapportage als in haar rapport over het kas-, schuld- en waarborgbeheer duidelijk aangeeft welke waarborg ze binnen de perken van de machtiging effectief heeft verleend aan de BAM en wat de voorwaarden en risico's van de verleende waarborg zijn.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof en verwijst ook naar de bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

Belangrijk hierbij is dat de waarborg in het uitgavendecreet expliciet wordt beperkt tot maximaal 300.000.000 euro. In de budgettaire voortgangsrapportage zal hierover ook worden gerapporteerd.

³² Beoordelingsverslag bij de eerste financiële voortgangsrapportage van het Toekomstverbond, stuk 66 (2019-2020) – Nr. 6.

³³ Beoordelingsverslag bij de eerste financiële voortgangsrapportage van het Toekomstverbond, stuk 66 (2019-2020) – Nr. 6, p. 10.

4.6 Beleidsdomein Omgeving

Retroactieve investeringspremie zonnepanelen – QEO-1QEE2KA-WT

Het Rekenhof stelde vast dat voor de administratieve behandeling van de retroactieve investeringspremie een beroep zal worden gedaan op Fluvius, die periodiek aan het Vlaamse Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) een lijst zal bezorgen van de goedgekeurde dossiers die in aanmerking komen voor de retroactieve investeringspremie, waarna het VEKA tot uitbetaling zal overgaan. Momenteel is het internecontrolesysteem dusdanig opgesteld dat het VEKA de ontvangen betaalbestanden enkel zal controleren op dubbels en op vorm, maar niet op inhoud. Het VEKA zal geen vat hebben op de volledigheid en de accuraatheid van de aangeleverde bestanden en zal steunen op extern aangeleverde gegevens om de uitbetaling te doen. Bovendien is de samenwerking tussen het VEKA en Fluvius nog niet geformaliseerd.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerkingen van het Rekenhof.

De criteria om de premie te ontvangen zijn duidelijk in de ontwerp-regelgeving vastgelegd. Het VEKA zal voor de administratieve behandeling van de dossiers en voor de voorbereiding van de uitbetaling een beroep doen op de diensten van Fluvius aangezien die instantie over een hoop gegevens beschikt die noodzakelijk zijn voor de behandeling van dergelijke premieaanvragen. Fluvius bezorgt wekelijks in 2021 en vanaf 2022 minstens maandelijks aan het VEKA een lijst van de besliste dossiers die in aanmerking komen voor de retroactieve investeringspremie.. Het VEKA kan bovendien het format bepalen waaronder die lijst wordt doorgestuurd.

Er is in de ontwerpregelgeving expliciet bepaald dat het VEKA ter bestrijding van energiefraude op eenvoudig verzoek bij Fluvius de nodige inlichtingen kan opvragen over de correctheid van de gegevens uit de aanvraag van de retroactieve investeringspremie. Het is dus niet zo, zoals het Rekenhof impliceert, dat er op de werkzaamheden van Fluvius geen enkele overheidscontrole is, maar dit principe is net expliciet voorzien.

De samenwerking met Fluvius is inderdaad nog niet geformaliseerd juist omdat de regelgevende procedure voor de premierregelgeving momenteel nog niet is gefinaliseerd. De concrete inhoud van de regelgeving is immers determinerend voor de inhoud van zo een samenwerkingsovereenkomst. Het VEKA en Fluvius zijn ondertussen wel parallel wel aan het werk aan de verwerkingsovereenkomst die die aspecten zal regelen en die dan zal worden afgesloten als de regelgeving in een definitieve fase zit.

4.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Fonds Onroerende Goederen

Artikel 6 en 7 van het programmadecreet voeren een aantal aanpassingen door aan het Fonds Onroerende Goederen.

Artikel 6 maakt het mogelijk om middelen te ontvangen uit het Klimaatfonds. Het Rekenhof wijst erop dat artikel 6 overbodig is, aangezien het laatste lid van artikel 14, §5, van het programmadecreet van 13 juli 2012³⁴ het al mogelijk maakt voor het Vlaamse Klimaatfonds om middelen te storten aan andere begrotingsfondsen binnen de Vlaamse overheid, en bovendien deze begrotingsfondsen machtigt om die middelen te ontvangen uit het Vlaamse Klimaatfonds.

Aan de uitgavenkant machtigt artikel 7 om de middelen aan te wenden voor *uitgaven in het kader van het Actieplan Mobiliteit en het Actieplan Gebouwen van de Vlaamse overheid in het kader van klimaatbeleid*. Artikel 19, §3, van het programmadecreet van 21 december 1990 stelt nochtans dat de middelen van het Fonds Onroerende Goederen mogen worden aangewend voor alles wat met onroerende goederen te maken heeft. Het Rekenhof vroeg aan de administratie welke soort uitgaven uit het actieplan gebouwen niet worden gevat door de bestaande bepalingen, maar de vraag bleef onbeantwoord.

ANTWOORD

Wat artikel 6 van het programmadecreet betreft, kan inderdaad gesteld worden dat het laatste lid van artikel 14, §5, van het programmadecreet van 13 juli 2012 het reeds mogelijk maakt om middelen uit het Klimaatfonds te ontvangen. Omwille van de leesbaarheid lijkt het ons echter aangewezen om de klimaatmiddelen ook aan de ontvangstenzijde te vermelden.

Wat artikel 7 van het programmadecreet betreft, hebben we ervoor gekozen om expliciet te vermelden dat met de klimaatmiddelen ontvangen uit het Klimaatfonds klimaatuitgaven moeten gebeuren.

³⁴ Oprichting van het Vlaams Klimaatfonds – Artikel 14 van het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012.