

Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Europees begrotingskader	4
1.3 Normnaleving	7
1.4 Kas- en schuldbeheer	10
2 Transparantie van de begroting	13
2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën	13
2.2 Informatiewaarde van de algemene toelichting en de beleids- en begrotings- toelichtingen (BBT)	14
2.3 Impact van de COVID-19-crisis	14
3 Analyse van de ontvangsten	17
3.1 Algemeen	17
3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	17
3.3 Opcentiemen	18
3.4 Gewestelijke belastingen	19
3.5 Toegewezen ontvangsten	20
4 Analyse van de uitgaven	21
4.1 Begrotingsmaatregelen	21
4.2 Overflow	23
4.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting	25
4.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	26
4.5 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	26
4.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	27
4.7 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport, Media	27
4.8 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	28
4.9 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	31
4.10 Beleidsdomein Omgeving	31
Bijlage 1 : Formele opmerkingen	33
Bijlage 2 : Impact van de COVID-19-maatregelen	34

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aangepaste Vlaamse begroting 2020, alsook de bijbehorende programmadecreten.

Het verslag over de aangepaste Vlaamse begroting 2020 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, alsook over de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten, vermeld in artikel 19.

Dit verslag behandelt zoals gebruikelijk de macrobudgettaire aspecten van de aangepaste begroting 2020, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven, alsook de uitwerking van de bij de initiële begroting opgelegde besparingsmaatregelen.

In een eerste bijlage wordt het Vlaams Parlement in kennis gesteld van een aantal formele opmerkingen van het Rekenhof gericht aan het departement Financiën en Begroting. De tweede bijlage omvat een gedetailleerde bespreking over de impact van COVID-19-maatregelen.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2020 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,4% en een inflatie van 1,1%. Dat is een bijstelling van respectievelijk +0,3% en -0,3% ten opzichte van de parameters toegepast bij de opmaak van de initiële begroting 2020. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de raming waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 6 februari 2020 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting.

Op 8 april 2020 stelde het FPB de parameters bij naar -8,0% economische groei en 0,5% inflatie. De ramingen van het IMF (6 april 2020) en van de Europese Commissie (6 mei 2020) schatten de groei en de inflatie gelijkaardig in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België (in %)

	FPB		IMF	EC
	(06/02/'20)	(08/04/'20)	(06/04/'20)	(06/05/'20)
Economische groei 2020 – initiële begroting	1,1	-	1,3	1,0
Economische groei 2020 – aangepaste begroting	1,4	-8,0	-6,9	-7,2
Economische groei 2021	-	8,6	4,6	6,7
Inflatie 2020 – initiële begroting	1,4	-	1,3	1,4
Inflatie 2020 – aangepaste begroting	1,1	0,5	0,3	0,2
Inflatie 2021	-	1,2	1,1	1,3

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (April 2020) en European Commission - Spring, 2020 Economic Forecast.

De aangepaste begroting 2020 houdt (verplicht) rekening met de economische begroting van februari 2020, waardoor de federale doorstortingen nog niet aangepast zijn aan de nieuwste ramingen. Tijdens het interfederaal overleg van 20 mei 2020 heeft de Vlaamse overheid zich akkoord verklaard met het voorstel van de federale overheid om de doorstortingen van de dotaties in 2020 finaal te baseren op de Economische Begroting van juni 2020.

Zowel het Federaal Planbureau, het IMF als de Europese Commissie ramen voor 2021 een heropleving van de economische groei, maar onvoldoende om tot een volledig herstel te komen. Deze cijfers zijn ook sterk afhankelijk van een eventuele tweede golf van de COVID-19-pandemie of een verdere uitdieping ervan.

1.2 Europees begrotingskader

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

Sedert het *twopack* op 30 mei 2013 van kracht is geworden, geldt voor België zoals voor de andere lidstaten van de eurozone, een scherper budgettair toezicht door de Europese Commissie. Op grond van die wetgeving moet het ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie worden bezorgd. De Commissie moet een advies over de inhoud ervan formuleren vóór 30 november en kan eventueel vragen het ontwerp te vervolledigen of aan te passen.

Aangezien er nog geen federale regering is gevormd sinds de verkiezingen van 26 mei 2019, heeft de Belgische regering in lopende zaken midden oktober aan de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan bezorgd dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid wat de federale overheid

betreft, alsook de doelstellingen en beleidlijnen waartoe de verschillende recent samengestelde gewest- en gemeenschapsregeringen hebben beslist.

Reactie van de Europese Commissie

In haar brief van 22 oktober 2019 over het ontwerpbegrotingsplan 2020 merkte de Europese Commissie op dat België een structurele verslechtering van 0,3% van het bbp had gepland, in plaats van de vereiste structurele verbetering van 0,6%.

Ze benadrukte dat de toename van de netto primaire uitgaven¹ die naar voren komt uit het ontwerpbegrotingsplan 2020 van België, 4,7% van het bbp belooft. Dat cijfer ligt meer dan 3 procentpunt hoger dan de vereiste maximumgroei van de uitgaven (1,6% van het bbp). Ze heeft ook vastgesteld dat er voor het jaar 2020 en voor de jaren 2019-2020 samen een risico bestaat op een significante afwijking ten opzichte van de begrotingsdoelstellingen die de Raad op 9 juli 2019 heeft aanbevolen. Tot slot benadrukte ze dat het ontwerpbegrotingsplan geen garanties biedt dat het schuld criterium in 2020 in acht wordt genomen.

Om al die redenen heeft de Commissie aanbevolen zo snel mogelijk een aangepast ontwerpbegrotingsplan voor te leggen.

Op 20 november 2019 oordeelde de Commissie dat het ontwerpbegrotingsplan van België een risico inhoudt van niet-naleving van de vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP). De Commissie verwacht dat België in 2019 en 2020 significant zal afwijken van het traject naar zijn budgettaire middellangetermijndoelstellingen en dat België ook zijn schuldverminderingdoelstellingen voor 2019 en 2020 niet zal behalen. Zij dringt erop aan dat de overheid de nodige maatregelen neemt om de begroting 2020 alsnog in overeenstemming te brengen met het SGP en financiële meevallers te gebruiken om de schuldafbouw te versnellen.

Op 20 maart 2020 keurde de Commissie een mededeling goed over de activering van de algemene vrijwaringsclausule van het stabiliteits- en groeipact, gelet op de ernstige economische recessie die wordt verwacht ten gevolge van de COVID-19-pandemie². De Commissie merkte ook op dat de algemene vrijwaringsclausule 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 van de lidstaten vereiste begrotingsaanpassingen opnieuw worden gedefinieerd in geval van negatieve groei of een scherpe daling van de economische bedrijvigheid. De toepassing van de algemene afwijkingsclausule mag de houdbaarheid van de openbare financiën echter niet in gevaar brengen.

¹ Volgens de Europese Commissie mogen de netto primaire uitgaven in principe slechts toenemen ten belope van de potentiële economische groei. Voor de staten die hun MTO (*medium-term objective*) nog niet hebben gehaald, beperkt ze die groei om de vereiste structurele verbetering te bekomen.

² De HRF trad deze mededeling bij op 23 maart 2020.

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de flexibiliteit van de algemene afwijkingsclausule, zal de Vlaamse Regering in staat moeten zijn alle kosten voor de COVID-19-pandemie te identificeren en te verantwoorden³, waaronder:

- de vele kleine maatregelen waarvan de individuele impact te verwaarlozen is, maar waarvan de algehele impact aanzienlijk kan zijn;
- dringende uitgaven op korte termijn en discretionaire maatregelen om de gevolgen van de crisis te verzachten op middellange termijn.

Het Rekenhof is er zich van bewust dat het in de huidige turbulente tijden heel moeilijk is om de impact op de Vlaamse overheidsfinanciën in te schatten. Dringende bijkomende budgettaire inspanningen zullen waarschijnlijk nodig zijn om de gezondheidsrisico's en de daaruit vloeiende economische risico's te bedwingen. De Nationale Bank van België maakt zich grote zorgen over de grote liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen van de ondernemingen in diverse sectoren.

Op 20 mei 2020 publiceerde de Europese Commissie haar rapport en ontwerp-aanbevelingen in het kader van het Europees semester. De Europese Commissie oordeelde dat België niet voldoet aan het tekortcriterium voor 2020, noch aan het schuld criterium voor 2019, wat onder normale omstandigheden zou resulteren in een aanbeveling om de buitengewoon tekortprocedure (BTP) op te starten. De uitbraak van COVID-19 heeft echter een buitengewone macro-economische en fiscale impact gehad, die zich nog steeds laat voelen. Dat maakt de uitstippeling van een geloofwaardig begrotingstraject zeer onzeker. Daarom zal de Commissie nu niet besluiten over het al dan niet instellen van een BTP ten aanzien van de lidstaten. De lidstaten moeten zich concentreren op de onmiddellijke maatregelen om de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie aan te pakken en te verzachten, en op de maatregelen om de economische activiteit op een veilige manier weer op gang te brengen. De Europese Commissie benadrukte wel dat, zodra de economische omstandigheden het mogelijk maken, België zich opnieuw moet focussen op een voorzichtige budgettaire positie op middellange termijn en houdbare overheidsschulden.

EU-landenrapport

Coördinatie begrotingsbeleid

De zware negatieve impact van de COVID-19-crisis op de Belgische overheidsfinanciën noodzaakt tot een betere coördinatie van het begrotingsbeleid.

Het landenrapport van de Europese Commissie over België van februari 2020 wees erop dat België geen vooruitgang heeft geboekt in de coördinatie van het begrotingsbeleid van alle overheidsniveaus:

- het samenwerkingsakkoord van 2013 werd nog niet volledig uitgevoerd;
- er had een meer structurele begrotingsconsolidatie kunnen plaatsvinden;
- er wordt verhinderd dat de HRF de doelstellingen effectief monitort;
- de versterking van de autonomie van de HRF is nog niet volledig geïmplementeerd.

De Europese Commissie merkt op dat een gebrek aan overeenstemming over de doelstellingen op elk overheidsniveau de levensvatbaarheid van het algemeen traject naar de middellangetermijndoelstelling kan ondermijnen.

³ Binnen het Strategisch Overleg Financiën (SOFI) werd beslist om de uitgaven van de Coronacrisis aan te rekenen op een aparte CORONA 2020 basisallocatie.

Uitgavenonderzoeken

De Europese Commissie stelt in haar laatste landenrapport over België ook vast dat er op subnationaal niveau (de gewesten en gemeenschappen) weinig normerende begrotingsregels zijn, terwijl de gewesten en gemeenschappen belangrijke taken hebben met betrekking tot de terugkerende uitgaven. In het bijzonder zijn er geen uitgavenregels voor de uitgaven van de gewesten en gemeenschappen.

De EU pleit ervoor dat de gewesten en gemeenschappen voortdurend hun uitgaven onderzoeken en kijken of er geen efficiëntiewinsten mogelijk zijn, zoals verdere efficiëntieverbeteringen voor onderwijs, gezondheid (voornamelijk preventie) en mobiliteit.

Het Rekenhof wijst op de belofte van Vlaamse Regering aan de EU om in elke regeringsperiode minstens één uitgavenevaluatie (spending review) in elk beleidsdomein door te voeren.

Aanbevelingen Europese Commissie van 20 mei 2020

De Europese Commissie vraagt dat België in overeenstemming met de algemene vrijwaringsclausule alle nodige maatregelen neemt om:

- de pandemie effectief aan te pakken;
- de economie te ondersteunen, o.m. door de maatregelen die liquiditeit verschaffen aan kmo's en zelfstandigen, effectief uit te voeren;
- tegelijkertijd de investeringen te stimuleren, met name in infrastructuur voor duurzaam vervoer, schone en efficiënte productie en gebruik van energie, digitale infrastructuur (zoals 5G- en Gigabit-netwerken), en onderzoek en innovatie;
- de werkgelegenheids- en sociale gevolgen van de crisis te verzachten, met name door effectieve actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden te stimuleren.

1.3 Normnaleving

Advies Hoge Raad van Financiën - Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF) op 27 april 2020 aanbevelingen over de begrotingsdoelstellingen voor België voor de periode 2020-2023 en over de verdeling van die doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus⁴.

In dit advies herinnerde de HRF eraan dat de initiële begrotingssituatie van België, met een overheidstekort dat al vóór de COVID-19-crisis op ongeveer 3% van het BBP werd geschat voor de jaren 2020-2023 en een schuldgraad die in 2023 102,5% van het BBP zou bereiken, zeker niet optimaal is en dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een zeer belangrijk aandachtspunt moet blijven tijdens en nog meer na de crisis. Met een ongewijzigd beleid en met een blijvende impact van de COVID-19-crisis op middellange termijn zal er een inspanning moeten worden geleverd om een budgettaire ontsporing te voorkomen. De omvang van die inspanning kan op zijn vroegst begin 2021 worden geschat. De maatregelen ter ondersteuning van de economie zullen van tijdelijke aard moeten zijn en de overheidsfinanciën moeten worden hersteld,

⁴ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2020-2023, 27 april 2020.

zodat veiligheidsmarges ontstaan om te kunnen omgaan met alle mogelijke toekomstige crisissen. Ten slotte moeten de openbare financiën op Belgisch niveau op een gecoördineerde manier worden beheerd. De HRF formuleert geen genormeed begrotingstraject voor iedere deeloverheid.

Het Stabiliteitsprogramma België 2020, in het licht van de COVID-19-pandemie, werd op 30 april 2020 gepubliceerd en voorgelegd aan de overlegcommissie, die er kennis van nam. Daarin presenteerde de Vlaamse Gemeenschap de - tot dan - genomen COVID-19-maatregelen en de geraamde budgettaire impact voor 2020 van 2.500,0 miljoen euro.

De Europese Commissie bevestigde in haar oordeel van 20 mei 2020 dat de COVID-19-maatregelen van de Belgische overheden in de lijn liggen met de richtlijnen van de Europese Commissie.

Onderbenutting

Tabel 6-4 Vorderingsaldo van de algemene toelichting bevat naast onderbenutting hogescholen en universiteiten ook overige onderbenutting:

Tabel 2 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingsaldo tabel 6-4 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2020	Aangepaste begroting 2020
Hogescholen en Universiteiten	117,3	91,1
Overige	1.099,1	1.160,0
Totale onderbenutting	1.216,5	1.251,1
Fluctuatie t.o.v. initiële begroting 2019	+ 258,2	+ 292,8

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2020

Het Rekenhof kreeg van de administratie onderliggende informatie en stelde vast dat de overige onderbenutting bestaat uit de volgende elementen:

Tabel 3 – Detail 'overige' onderbenutting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2020	Aangepaste begroting 2020
Historische onderbenutting ⁵	890,1	981,0
Forfaitaire toevoeging	130,0	-
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0
COVID-19-effect	-	100,0
Totaal	1.099,1	1.160,0

Bron: Berekening Rekenhof op basis van informatie van het departement Financiën en Begroting

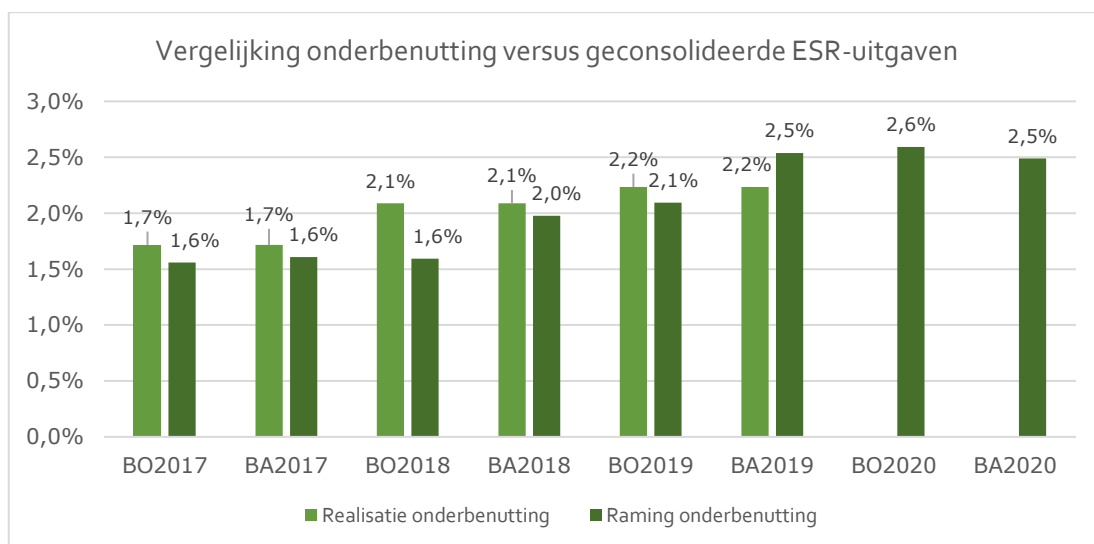
De algemene toelichting geeft voldoende duiding over de historische onderbenutting: de onderbenutting werd herberekend op basis van het gemiddelde van de onderbenuttingspercentages van de begrotingsjaren 2018 en 2019, gecorrigeerd voor eenmalige factoren die de onderbenutting voor deze jaren hebben beïnvloed. De forfaitaire verhoging van 130,0 miljoen euro werd weggelaten. Er wordt geen verdere toelichting gegeven bij de forfaitaire onderbenutting van nieuw beleid, die ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de initiële begroting.

⁵ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenutting van de voorbije twee jaar, dus exclusief de onderbenutting van de Hogescholen en Universiteiten en eenmalige factoren.

Wel werd een nieuwe forfaitaire onderbenutting toegevoegd van 100,0 miljoen euro, omdat de administratie vermoedt dat de COVID-19-lockdown impact zal hebben op de verschillende uitgavenkredieten. De minister van Financiën en Begroting gaf mee dat het om een voorzichtige raming gaat, omdat heel wat beleidsmaatregelen die in de steigers stonden, vertraagd zijn. Aangezien de Vlaamse Regering haar geplande investeringen zo vlug mogelijk weer op gang zal willen trekken, is de onderbenutting echter nog heel onzeker. De onderbenutting zal bij de tweede begrotingsaanpassing verder geëvalueerd worden.

De effectieve onderbenutting zal blijken bij de begrotingsuitvoering. Ten opzichte van de geconsolideerde ESR-uitgaven bedraagt de totale onderbenutting bij de aangepaste begroting 2020 2,5%, wat hoger is dan de werkelijke onderbenutting van de vorige jaren. Deze berekening bevat geen correctie voor éénmalige factoren.

Grafiek 1: Vergelijking onderbenutting versus de geconsolideerde ESR-uitgaven (inclusief universiteiten en hogescholen)



Bron: Toelichtingen bij de (aangepaste) middelenbegroting en de (aangepaste) algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017 t.e.m 2020 – Algemene Toelichting en detailinformatie departement Financiën en Begroting.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2020 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (101,7 miljoen euro t.o.v. 191,9 miljoen euro bij de initiële begroting) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

Volgens de Vlaamse Regering gaat het om een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregionaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding sensu stricto en toont een business case op een termijn van 35 jaar na de start van de exploitatie. Het financiële model houdt rekening met de tolinkomsten op basis van een gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy). Het Rekenhof wijst erop dat het terugverdienmodel veronderstelt dat de toekomstige tolheffingen effectief moeten aangewend worden voor de aflossing van de schuld van Lantis en niet voor de financiering van nieuwe verbintenissen in het kader van het Toekomstverbond.

Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. In de huidige stand van zaken kan de Vlaamse Regering de bouwkosten van het Oosterweelproject niet in mindering brengen voor de toetsing van de Europese normnaleving.

1.4 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

De aangepaste begroting 2020 raamt op eind 2020 een geconsolideerde schuld van 29.681,3 miljoen euro of 5.415,5 miljoen euro hoger dan eind 2019. De belangrijkste oorzaak is het minder gunstige vorderingensaldo door de COVID-19-maatregelen en de minder ontvangsten van gewestbelastingen.

De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer.

Tabel 4 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Aangepaste be- grotting 2020	Evolutie
Directe schuld MVG (excl. Neg. stand zichtrekening)	6.802,3	13.021,6	+6.219,3
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.728,4	5.481,5	-246,9
Ziekenhuisinfrastructuur	4.099,4	3.828,6	-270,8
Vlaams Woningfonds	2.399,8	2.242,9	-156,9
VIPA	1.478,7	1.376,8	-101,9
Erkende Kredietmaatschappijen	600,9	619,5	18,6
Universiteiten en Hogescholen	579,9	614,4	34,5
Overlopende rekening mbt BFW	916,0	863,5	-52,5
Andere schulden	1.660,3	1.632,5	-27,8
Totaal	24.265,7	29.681,3	+5.415,5 +22,3%

Bron: Algemene toelichting voor 2020

De stijging van de schuld situeert zich volledig binnen de directe schuld van het ministerie. Bij de andere componenten zijn er bijna uitsluitend dalingen te noteren, omdat door de centrale financiering alle nieuwe schulden worden aangegaan door het ministerie en ter beschikking worden gesteld van de rechtspersonen. Uitzonderingen zijn de erkende kredietmaatschappijen⁶ en universiteiten en hogescholen⁷ die zelf nog schulden aangaan.

De onderstaande tabel geeft de verschillende componenten weer die de stijging van de directe schuld veroorzaken:

⁶ EKM's plannen om 72,7 miljoen euro op te halen in 2020.

⁷ U & HS plannen om 69,6 miljoen euro op te halen in 2020.

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

	Evolutie
Vorderingensaldo voor ESR correcties	4.264,1
Bouwkost Oosterweel ⁸	-101,7
Vorderingensaldo niet CFO leden, excl. uniefs met correctie voor onderbenutting	-196,4
Toelage niet CFO leden excl. uniefs	198,7
Aflossing autonomiefactor	52,4
Begrotingstekort/overschot met correctie verstrengd Europees begrotingstoezicht	4.217,1
Herfinanciering VMSW ⁹	957,0
Saldo ESR-9 leden die tot het centraal kasbeheer behoren	406,3
Herfinanciering VWF ¹⁰	364,8
Saldo ESR-8 leden die tot het centraal kasbeheer behoren ¹¹	167,8
Saldo ESR-8 ministeries	106,2
Totale evolutie directe schuld	+6.219,3

Bron: Algemene toelichting voor 2020

Bijdrage tot de Maastricht-schuld

De algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2020 rapporteert de bijdrage tot de Maastricht-schuld voor 2019¹², maar omvat geen raming voor 2020.

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.

Rekening houdend met een dalende schuld van de ziekenhuisfinanciering en afrekening van de autonomiefactor, dient er in vergelijking met 2019 323,3 miljoen euro minder schuld in mindering gebracht worden. Voor de schulden uitgegeven door andere S13-sectoren is geen informatie beschikbaar en gaat het Rekenhof ervan uit dat ze op hetzelfde niveau blijven.

⁸ Bouwkost Oosterweel wordt in mindering gebracht, Lantis heeft immers nog voldoende kasreserves om de uitgaven te financieren in de loop van 2020.

⁹ 1.100,0 miljoen euro opname – 143,0 miljoen euro aflossingen.

¹⁰ 395,0 miljoen euro opname – 30,2 miljoen euro aflossingen.

¹¹ 825,7 miljoen euro uitgaven (PMV: 514,5 – LRM: 69,2 – Flanders Future Techfund: 75,0 miljoen euro) – 658,0 miljoen euro ontvangsten (VIPA: 372,7 – PMV: 106,8 – LRM: 52,8 miljoen euro).

¹² Tabel 8-2 algemene toelichting.

Uit de raming blijkt dat de Maastricht-schuld eind 2020 met 5.834,2 miljoen euro stijgt.

Tabel 6 – Maastricht-schuld vs. Bruto geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	2019	Raming 2020
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto	24.265,7	29.681,3
Ziekenhuisinfrastructuur	-4.099,5	-3.828,6
Afrekening autonomiefactor	-916,0	-863,5
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	19.250,2	24.989,2
Correctie INR ¹³	-95,2	-
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	19.155,0	24.989,2
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.1312 sectoren ¹⁴	-23,1	-23,1
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.13 sectoren ¹⁵	-505,9	-505,9
VI. Gem. - Bijdragen tot de Maastricht schuld	18.626,0	24.460,2
Evolutie		+5.834,2
		+31,3 %

Bron: Algemene toelichting voor 2020

Moody's drempel

De algemene toelichting toetst de *schuld versus inkomsten*-ratio van de Vlaamse overheid aan de Moody's drempel van 65%. De aangepaste begroting raamt een stijging met 11 procentpunten, tot 57,8%, waardoor de buffer steeds kleiner wordt.

Tabel 7 – Ratio schuld versus inkomsten (in miljoen euro)

	2018	2019	2020 Initieel	2020 Aangepast
Totale schuld	24.186,6	25.138,6	26.962,4	29.681,3
Schuld ziekenhuisinfrastructuur	-4.350,9	-4.008,0	-3.814,4	-3.828,6
Schuld excl. ziekenhuisinfrastructuur	19.835,7	21.050,6	23.148,0	25.852,6
Inkomsten	42.992,6	45.130,5	45.684,8	44.764,3
Ratio	46,1%	46,6%	50,7%	57,8%

Bron: Algemene toelichting voor 2018, 2019 en 2020

Het Rekenhof wijst op de aanbevelingen van HRF en de Europese commissie om de meevallers in de begroting te gebruiken om de afbouw van de overheidsschuld te versnellen.

¹³ Het verschil tussen de 19.250 miljoen euro vermeld in tabel 8-1 als geconsolideerde brutoschuld en het cijfer van 19.155 miljoen euro zoals vermeld in de tabel is door correcties (door gebruik meer recente gegevens) uitgevoerd door het INR (95,2 miljoen euro)

¹⁴ Geen gegevens 2020 vermeld in de toelichting, zelfde als 2019 gebruikt.

¹⁵ Geen gegevens 2020 vermeld in de toelichting, zelfde als 2019 gebruikt.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Het decreet VCO (decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019) en het uitvoeringsbesluit (besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019) hebben de regelgeving voor de overheidsfinanciën van de Vlaamse overheid gecodificeerd en gemoderniseerd. De nieuwe regelgeving trad in werking op 1 januari 2020, waardoor de aangepaste begroting 2020 moet voldoen aan onder meer de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten (artikel 11, §5, decreet VCO).

Hieronder gaat het Rekenhof in op de manier waarop de Vlaamse overheid invulling gegeven heeft aan de verplichtingen uit de VCO.

Artikel 20

Het Rekenhof wijst erop dat de VCO diverse flexibiliteitsmechanismen bevat, zoals een soepele herverdeling van kredieten en de mogelijkheid om bij dringende en uitzonderlijke situaties een beroep te doen op extra kredieten (artikel 20 van het VCO-decreet). Naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de hoogdringendheid van interventie, maakte de Vlaamse Regering geen gebruik van dit artikel, maar trad het in anomalie met een kredietoverschrijding bij het Hermesfonds. De Vlaamse Regering stelde het Rekenhof hiervan in kennis, waarna het Rekenhof het Vlaams Parlement inlichtte¹⁶.

Timing van de begrotingsdocumenten

De VCO hanteert strikte termijnen om de begroting en de daaraan gerelateerde documenten in te dienen bij het Vlaams Parlement. Zo moeten op 27 april de aangepaste begroting en de algemene toelichting ingediend worden en op 30 april het ontwerp van programmadecreet en de beleids- en begrotingstoelichtingen (verder BBT). De Vlaamse Regering diende op 4 mei alle documenten¹⁷ in bij het Vlaams Parlement.

Ontbreken van verplichte informatie

Artikel 12 van de VCO stelt dat de jaarlijkse begroting ten minste de volgende componenten moet bevatten:

1. een economische classificatie;
2. een classificatie van de overheidsfuncties;
3. de programma's;
4. de inhoudelijke structurelementen;
5. de identificatie van de verantwoordelijke entiteit binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De huidige begrotings- en rapporteringstools kunnen de eerste twee punten nog niet realiseren.

¹⁶ Brief dd 29 april 2020 gericht aan de Voorzitter van het Vlaams Parlement (Ng-3.725.749-B3)

¹⁷ Het gaat om de aangepaste begroting 2020 (inclusief de decreten en de administratieve tabellen), de algemene toelichting, de BBT's en het programmadecreet.

2.2 Informatiewaarde van de algemene toelichting en de beleids- en begrotings-toelichtingen (BBT)

Het Rekenhof stelt vooruitgang vast bij de transparantie van de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2020.

De toelichting van de middelenbegroting haalt telkens de eventuele impact van het COVID-19-crisis aan. Daar het virus en de crisis nog steeds niet onder controle zijn, blijven de economische en financiële gevolgen onzeker, wat dan ook duidelijk werd beschreven in de algemene toelichting.

De toelichting van de uitgavenbegroting start met een uitvoerige beschrijving van de beleids- en vereffeningskredieten. De beleidskredieten bestaan uit de vastleggingskredieten van het huidige begrotingsjaar en de voorziene aanwending van de overgedragen vastleggingskredieten, de zogenaamde ruitwerking. Dit zorgt voor meer transparantie over de aanwending van de (overgedragen) kredieten. Het gebruik van de ruitwerking werd onder meer bij het beleidsdomein Financiën en Begroting goed gepresenteerd en toegelicht.

2.3 Impact van de COVID-19-crisis

De Vlaamse Regering nam een reeks maatregelen die de impact van de COVID-19-crisis op onze maatschappij moeten milderen. Aangezien de pandemie een impact heeft op zowat alle aspecten van onze manier van samenleven, is het niet meer dan logisch dat in nagenoeg alle Vlaamse beleidsdomeinen maatregelen genomen werden. Door de grote verscheidenheid aan maatregelen is het echter moeilijk het overzicht te bewaren. De Vlaamse Regering nam in de bijlage 2 van de algemene toelichting een overzicht op van de maatregelen die op 10 april 2020 bekend waren.

Het Rekenhof analyseerde de maatregelen opgenomen in de algemene toelichting en in de BBT's, en ging na of er nog andere budgettaire effecten te verwachten zijn.

Een eerste vaststelling is dat het overzicht van de genomen maatregelen in de algemene toelichting relatief compleet is, maar dat er voor veel maatregelen nog veel onduidelijkheid is over de precieze invulling. Voor een aantal maatregelen uit de algemene toelichting of uit de BBT's moet nog regelgevend werk verricht worden, zodat het moeilijk is om de budgettaire impact ervan precies in te schatten.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de maatregelen die wel in de individuele BBT's opgenomen werden, maar niet in de bijlage 2 van de algemene toelichting, of die een andere budgettaire impact opgeven. Zelfs rekening houdend met de hierboven vermelde onzekerheid, merkt het Rekenhof op dat de kostprijs van de maatregelen in de BBT's 130,7 miljoen euro hoger ligt dan wat in de algemene toelichting werd opgenomen.

Tabel 8 – Overzicht COVID-19-maatregelen (in miljoen euro)

	Algemene toelichting	Beleid- en Begrotings- toelichting	verschil ¹⁸
Gericht steuninstrument voor toeristische sector	-	5,0	5,0
Waarborgregeling PMV/z	3,3	7,8	4,5
Zomerscholen	-	11,8	11,8
Bijkomende aankoop mondkmaskers 7 mei	-	7,0	7,0
Schakelzorgcentra	3,5	4,6	1,1
Contact tracing	-	124,4	124,4
Subsidie VVSG en VGC voor kinderopvang paasvakantie	-	0,8	0,8
Compensatie buitenschoolse opvang en gezinsondersteuning	10,3	11,1	0,8
Compensaties minder gebruikersontvangsten excl. kinderopvang	24,1	17,3	-6,8
ICT-materiaal voor residentiële jeugdhulpvoorzieningen	1,0	0,6	-0,4
Compensatie aankoop materiaal en infrastructuur	56,5	-	-56,5
Extra uitgaven cashbesteding personen met een handicap	10,0	10,4	0,4
Actieplan Mentaal Welzijn	18,2	24,1	5,9
Actieplan vrije tijd voor maatschappelijk kwetsbare jongeren	-	4,5	4,5
Subsidie aankoop vrijetijds materiaal Huizen van het Kind	-	1,0	1,0
Verlenging termijnen mentor-overeenkomsten	-	1,6	1,6
Soepelere aanpassing sociale huurprijs	-	-	-
Uitbreiding toepassingsgebied aanmoedigingspremies	-	14,0	14,0
Mitigerende maatregelen beleidsveld sociale economie	-	1,6	1,6
Stil-lig vergoeding visserij	-	1,0	1,0
Betalingsuitstel Vlaamse woonleningen VMSW en VWF	-	9,0	9,0
Totaal	126,9	257,6	130,7

Een tweede belangrijke vaststelling is dat de meeste maatregelen een beperkte tijdsduur kennen, waarop de raming van de budgettaire impact is afgestemd. Voor een aantal van die maatregelen is de beperkte tijdsduur ondertussen al overschreden, wat impliceert dat de budgettaire impact te laag ingeschat is. Waar mogelijk ging het Rekenhof na wat de budgettaire impact zou zijn van een verlenging:

- Hinderpremie voor bedrijven: maximaal 5,6 miljoen euro per dag voor dagvergoedingen vanaf 8 juni;
- Afbouwplan compensaties kinderopvang: 24,3 miljoen euro voor de periode van 4 mei tot 5 juni;
- Compensatie residentiële zorgvormen ouderen: voorzien tot 13 mei, volgens de ramingen in de nota aan de Vlaamse Regering bedraagt de kost ongeveer 0,7 miljoen euro per dag;
- Garanderen verpleegkundige continuïteit woonzorgcentra: 0,13 miljoen euro per dag.

Het Rekenhof stelt vast dat de meeste COVID-19-maatregelen voldoen aan de door de Europese Commissie gestelde voorwaarden om niet in rekening gebracht te worden bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsregels (gezondheidsuitgaven en gerichte ondersteunende maatregelen voor bedrijven en werknemers, op voorwaarde dat ze tijdelijk zijn en verband houden met de uitbraak van de pandemie). Het heeft echter ook uitzonderingen vastgesteld.

Zo investeert de Vlaamse overheid naar aanleiding van de COVID-19-crisis 15,1 miljoen euro in de ICT-infrastructuur van de eigen instellingen en van de lokale overheden. Van dat bedrag is

¹⁸ De verschillen zijn deels te verklaren door een verschil in timing bij het opstellen van de toelichtingen en interne budgetterschikkingen.

11,2 miljoen euro bedoeld voor *versnelde investeringen met betrekking tot de digitale werkplek en basisinfrastructuur*; 2,2 miljoen euro moet de *lokale cyberveiligheid maximaliseren* en 1,7 miljoen euro is bedoeld voor de ICT bij het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO). Daarnaast ontvangt het Agentschap Integratie en Inburgering 0,3 miljoen euro voor de aankoop van laptops om inburgeraars tijdens en na de pandemie de mogelijkheid te bieden de cursus maatschappelijke oriëntatie op afstand te volgen. Het Rekenhof stelt vast dat deze uitgaven niet voldoen aan de voorwaarden die de Europese Commissie oplegt. Het gaat hier niet om tijdelijke maatregelen en ook het verband met de COVID-19-crisis is eerder beperkt.

Hetzelfde geldt voor een aantal maatregelen uit het Actieplan Mentaal Welzijn, dat de Vlaamse Regering op 15 mei 2020 heeft goedgekeurd. Een deel van de maatregelen was al voorzien in het uitbreidingsbeleid jeugdhulp en stond ook al met naam opgenomen in de meerjarenplanning voor jeugdhulp. Het gaat over 5,9 miljoen euro.

Bij de opmaak van de begrotingsaanpassing was het bijzonder moeilijk in te schatten hoe de COVID-19-crisis zou evolueren, wat haar omvang zou zijn, welke maatregelen nodig waren, maar ook vanaf wanneer de maatregelen weer konden worden afgebouwd. De coronaprovisie van 2,5 miljard was een eerste redelijke inschatting op basis van de informatie die voorhanden was. In het licht van de huidige budgettaire onzekerheid pleit het Rekenhof alsnog voor een bijkomende begrotingscontrole in de tweede helft van 2020.

De bijlage 2 van dit begrotingsverslag geeft meer details over de inhoud van de verschillende maatregelen, zoals bekend op 19 mei 2020.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

Evolutie ESR-ontvangsten

In de aangepaste begroting 2020 verlagen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting 2020 met 910,5 miljoen euro (-2%). In vergelijking met de uitvoering van de begroting 2019 dalen de ontvangsten met 818,5 miljoen euro (-1,8%).

Tabel 9 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	2019 realisatie	2020 initieel	2020 aangepast	Vershil initieel vs. aangepast
Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW	25.601,3	26.062,9	26.110,0	47,1
Opcentiemen op de PB	7.923,7	7.866,1	7.817,8	-48,3
Specifieke dotaties en Lottomiddelen	129,0	129,9	129,6	-0,3
Gewestelijke belastingen	6.851,8	6.754,3	5.727,4	-1.026,9
Andere	844,0	830,4	848,3	17,9
Ontvangsten ministeries	41.349,8	41.643,7	40.633,2	-1.010,5
Ontvangsten te consolideren instellingen (rechtspersonen en DAB's)	4.233,1	4.031,1	4.131,1	100,0
Totaal ontvangsten	45.582,8	45.674,8	44.764,3	-910,5

Bron : Rekenhof, algemene toelichting en definitief monitoringverslag 2019, goedgekeurd door Vlaamse Regering op 15 mei 2020

Het Rekenhof stelde geen anomalieën vast tussen (1) de raming van de begrotingsontvangsten in de artikelen van de middelen- en administratieve begroting en (2) de toelichting van de ESR-ontvangsten in de algemene toelichting.

Evaluatie algemene toelichting

Naast een uitgebreide toelichting over de economische parameters en de eventuele impact van de COVID-19-crisis op de federale afrekening, beschrijft de algemene toelichting uitgebreid de evolutie van de opcentiemen en de BFW-ontvangsten.

3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de begrotingsaanpassing 2020 zijn gebaseerd op de economische begroting van 6 februari 2020. Hoewel de gevolgde werkwijze conform is aan de BFW, betekent dit toch dat de geraamde ontvangsten vooralsnog geen rekening houden met de gevolgen van de coronacrisis.

De algemene toelichting bevat een scenario waarin de gevolgen van de coronacrisis wel worden doorgerekend. Het scenario is gebaseerd op de prognoses van groei en inflatie opgesteld door de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau op 8 april 2020. In dat scenario vallen de gewest- en gemeenschapsdotaties BFW met 1.761,5 miljoen euro terug in 2020. Die lagere uitgangspositie heeft niet alleen een weerslag op begrotingsjaar 2020, maar zorgt er ook voor dat - ook in geval van een snel economisch herstel - de federale dotaties de komende jaren lager zullen uitvallen dan vooropgesteld in de meerjarenraming die samen met de initiële begroting aan het Vlaams Parlement is meegedeeld. Voor 2021 resulteert het scenario in een daling van 433,4 miljoen euro. Met betrekking tot de bruto-opcentiemen zal de coronacrisis zich pas in 2021 laten voelen. De economische neergang heeft immers een impact op de inkomens van 2020 en bijgevolg op de personenbelasting en de opcentiemen van het aanslagjaar 2021.

Tabel 10 – Doorrekening prognoses middelen BFW(in miljoen euro)¹⁹

	BA 2020	NBB/FPB	IMF	EC
Middelen Vlaams Gewest	10.334,0	10.164,7	10.176,8	10.169,2
Middelen Vlaamse Gemeenschap	23.593,8	22.003,9	22.129,9	22.061,8
Totaal Vlaams Gewest + Vlaamse Gemeenschap	33.927,8	32.168,6	32.306,7	32.231,0
Verschil met aangepaste begroting 2020		-1.759,2	-1.621,2	-1.696,9

Bron : Rekenhof

De prognoses van het IMF en de Europese Commissie tonen een gelijkaardig beeld. Door de coronacrisis is de meerjarenraming achterhaald. Een grondige bijstelling is noodzakelijk.

Het Rekenhof dringt erop aan dat de minderontvangsten zoveel mogelijk al in de begroting 2020 worden aangerekend. Dit zou één van de elementen kunnen zijn die bij een tweede begrotingsaanpassing, in het najaar, wordt bijgesteld op basis van geactualiseerde, meer realistische parameters.

Alleszins wordt bij de overgang naar de structurele ontvangsten en het structurele saldo van het begrotingsjaar de afrekening van het vorige begrotingsjaar in mindering gebracht en de afrekening van het begrotingsjaar zelf, bekend in de lente van het volgende jaar, toegevoegd.

3.3 Opcentiemen

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar

De raming van de ESR-ontvangsten van de opcentiemen bevat de afrekeningen met betrekking tot de vorige aanslagjaren, die worden betaald en aangerekend in 2020. De Vlaamse en federale raming gaan voor die afrekeningen allebei uit van de recente ramingen van de verwachte inkomsten van opcentiemen en fiscale uitgaven. De afrekening van de opcentiemen wordt berekend op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt van 99,69%. Dit leidt tot een Vlaamse raming van de afrekeningen *gewestelijke personenbelasting* die 16,7 miljoen hoger is dan de federale raming²⁰.

Tabel 11 – Overzicht afrekeningen gewestelijke PB (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Federale raming BA 2020	Vlaamse raming	
			BO 2020	BA 2020
Verdere afrekeningen AJ 2019	236,1	57,2	88,9	65,5
Afrekeningen vroegere AJ	33,1	27,2	31,3	33,2
Afrekening belasting niet-inwoners	-2,6	-2,4	PM	PM
Totaal opcentiemen	266,6	82,0	120,2	98,7

¹⁹ De simulatie houdt geen rekening met de specifieke dotaties.

²⁰ De Vlaamse raming is gebaseerd op recentere cijfers.

3.4 Gewestelijke belastingen

De aangepaste begroting raamt de geconsolideerde ontvangsten op 5.727,4 miljoen euro, een daling van 1.026,9 miljoen euro (-15,2%) ten opzichte van de initiële begroting 2020. Vergeleken met de realisaties 2019 (6.851,8 miljoen euro) bedraagt de daling 1.124,4 miljoen euro (-16,4%).

Tabel 12 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2019 realisatie	2020 initieel	2020 aangepast	Vershil initieel vs. aangepast
Belasting op de spelen en weddenschappen	44,6	50,5	38,9	-11,6
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	22,2	23,2	17,0	-6,2
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.106,8	1.125,9	1.112,7	-13,2
Belasting op inverkeerstelling	295,9	308,6	241,0	-67,6
Onroerende voorheffing	223,5	282,3	272,3	-10,0
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.347,5	1.425,1	1.357,8	-67,3
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	12,6	25,0	25,0	-
Verkoop – en verdeelrecht	2.789,1	2.482,5	1.734,8	-747,7
Schenkbelasting	351,8	364,9	336,5	-28,4
Recht op hypotheekvestiging	196,5	164,7	126,7	-38,0
Kilometerheffing	461,1	501,5	464,7	-36,8
Totaal gewestelijke belastingen	6.851,8	6.754,3	5.727,4	-1.026,9

Bron : Rekenhof, algemene toelichting en definitief monitoringverslag 2019, goedgekeurd door Vlaamse Regering op 15 mei 2020

Mede door de COVID-19-crisis dalen de geraamde opbrengsten. Wegens het unieke karakter van deze crisis en de onzekerheid over het verdere verloop ervan, is het moeilijk de vooropgestelde dalingspercentages te beoordelen.

De ramingen van de gewestelijke belastingen (o.m. verkooprecht en kilometerheffing) gaan uit van dezelfde assumptie dat de coronacrisis maar een beperkte periode zal duren en dat daarna een herstel volgt. Indien de crisis langer blijft duren, heeft dit ook een negatieve impact op de ontvangsten.

Verkooprecht

De initiële begroting 2020 voorzag in een daling van 140,0 miljoen euro door de tariefverlaging die werd doorgevoerd in 2020. Het Rekenhof merkte op dat minder duidelijk was of er rekening werd gehouden met een mogelijke terugval van transacties na de piek van transacties eind 2019, als gevolg van de anticipatie van de markt op de afschaffing van de woonbonus. Volgens de BBT wordt op basis van het aantal ontvangen akten tot medio maart uitgegaan van een daling van het aantal akten met 30 %, ten opzichte van het eerste kwartaal 2019.

Door de COVID-19-crisis wordt een extra vermindering toegepast van 25% op het aantal akten, wat overeenkomt met een verlies van één kwartaal aan inkomsten. Op het moment van de opmaak van de ramingen werd rekening gehouden met een algemene lockdown tot begin mei.

Registratie- en erfbelasting

De aangifte van nalatenschap dient de waarde van de aandelen op te nemen. De waardering gebeurt aan de hand van de beurswaarde, waarbij de erfgenamen een keuze kunnen maken tussen drie verschillende tijdstippen: (1) datum van overlijden; (2) één maand na overlijden; en (3)

twee maanden na overlijden. Hier komt nu een extra termijn van drie maanden na overlijden bij. Er is ook een overgangsmaatregel voorzien voor de al ingediende aangiftes waarvan de initiële aangiftetermijn verstreek tussen 13 maart en 21 april 2020. Door de invoering van een extra termijn kan de erfgenaam opteren om de *goedkoopste* termijn te selecteren, waardoor dit een impact zal hebben op de erfbelasting.

Fiscale regularisatie bij erfbelasting

De aangepaste begroting 2020 voorziet, net als bij de initiële begroting, in 25,0 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De werkelijke ontvangsten bedroegen 25,9 miljoen euro in 2018 en 12,6 miljoen euro in 2019. De realisatie 2020 bedraagt tot dusver 7,1 miljoen euro. De raming voor 2020 is hoog in het licht van de ontvangsten van de vorige jaren, maar 2020 is het laatste jaar om te regulariseren en zo kan er eind 2020 nog een piek van fiscale regularisaties komen.

Tabel 13 – Overzicht Fiscale regularisatie 2017-2020 (in miljoen euro)

Begrotingsjaar	Raming initiële begroting	Raming aangepaste begroting	Realisatie
2017	100,0	25,0	10,1
2018	75,0	75,0	25,9
2019	75,0	15,0	12,6
2020	25,0	25,0	(tem 18/05/20) 7,1

Bron: Rekenhof

3.5 Toegewezen ontvangsten

Vlaams klimaatfonds - QBo-9QHETIB-OW – Minder ontvangsten

De aangepaste begroting voorziet voor het klimaatfonds in 189,1 miljoen euro als het Vlaamse aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten. Volgens de BBT *Klimaat* is de aangepaste raming gebaseerd op de reële opbrengsten van de periode mei–december 2019 en een prognose van 23,5 euro per emissierecht voor de periode januari-april 2020. Door de COVID-19-pandemie daalde de vraag en dus ook de veilingprijs naar 20 euro per emissierecht. Afhankelijk van de duur van de crisis en de invloed op de verdere prijsontwikkeling, zullen de ontvangsten het geraamde bedrag niet evenaren.

Vlaams klimaatfonds - QBo-9QHETIB-OW – Ontbrekende ontvangsten

De beleids- en begrotingstoelichting *Klimaat* verwijst naar de mogelijke opbrengsten op termijn van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme volgens artikel 65 quater, maar bevat geen verdere duiding omtrent de redenen van het nog niet in voege treden van het artikel, de verwachtingen inzake de inwerkingtreding van het artikel, noch een (voorzichtige) raming inzake de grootteorde van de bijkomende ontvangsten voor het klimaatfonds en de beschikbare nieuwe beleidsruimte die de bijkomende ontvangsten zouden kunnen creëren voor klimaatmaatregelen.

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Begrotingsmaatregelen

Bij de begrotingsopmaak heeft de nieuw aangetreden Vlaamse Regering een aantal generieke en punctuele besparingen aangekondigd. Ze heeft ook een aantal nieuwe initiatieven in gang gezet. Binnen het korte tijdsbestek van het begrotingsonderzoek kon het Rekenhof niet voor alle maatregelen nagaan wat de stand van uitvoering is en of deze niet wijzigden²¹. In wat volgt wordt een eerste beeld geschetst van hoe de genomen maatregelen in de kredieten verwerkt werden.

De initiële begroting 2020 voorzag voor het beleidsdomein Financiën en Begroting in een besparing van 29,0 miljoen euro voor de kilometerheffing. Dat bedrag wordt in de aangepaste begroting herzien omdat in juli en augustus minder kilometers worden verwacht. De BBT bij de aangepaste begroting houdt rekening met een daling van de ontvangsten met 36,7 miljoen euro door een daling van het aantal afgelegde kilometers in de periode maart-augustus.

De aanwervingen van de technologieattachés waarvoor FIT een bijkomend krediet van 3 miljoen euro ontving, lopen door de coronacrisis vertraging op.

In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming heeft het Rekenhof vastgesteld dat er inzake niet-indexatie van niet-looncomponenten zelfs nog bijkomende besparingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de begrotingsopmaak 2020 (+ 11,0 miljoen euro). Inzake milderende van groeipaden wordt de groei voor het volwassenenonderwijs bijkomend afgeremd met 1,4 miljoen euro. In het secundair onderwijs daarentegen is het afremmen van de groei gemilderd met 9,7 miljoen euro.

Wat de punctuele maatregelen in het onderwijs betreft, heeft de Vlaamse Regering de besparingen vooral teruggedraaid. Voor *TBS Vlaamse reffectatie heractiveren en aanwendingspercentages levensbeschouwing* wordt de besparing met 9,7 miljoen euro voor 2020 geschrapt omdat de initiële begroting geen rekening hield met de schooljaren. Voor de pedagogische begeleidingsdiensten wordt de initiële besparing van 1,0 miljoen euro volledig terug gedraaid, maar er wordt wel een extra besparing ingesteld op de werkingsmiddelen pedagogische begeleiding van 0,5 miljoen euro. Daarnaast wordt er op de lonen basisonderwijs een globale compensatie opgenomen van 5,3 miljoen euro.

In het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft de Vlaamse Regering tal van verschuivingen doorgevoerd om eerder ingevoerde besparingen te compenseren. Zo worden de besparingen op welzijnswerk (7 miljoen euro) voor 0,8 miljoen euro gecompenseerd, hoofdzakelijk op de kredieten die voor beleidsontwikkeling bestemd werden. De besparing op de eerstelijnszorg (1,6 miljoen euro) werd gedeeltelijk (0,9 miljoen euro) opgevangen door een besparing op Impulseo. De voorziene besparingen op jongerenwelzijn dalen met 2,5 miljoen euro. Er werd gecompenseerd op de infrastructuuruitgaven van de gemeenschapsinstellingen.

Van de bijkomende middelen voor kinderopvang zal 5,3 miljoen euro dienen voor het groeipad van trap 2B- naar trap 2A -plaatsen (vanaf 1 juli 2020). Wat het bijkomende budget voor personen met een handicap betreft, is er een voorafname van 1,3 miljoen euro voor 16 GES+-plaatsen. 90% van de resterende middelen gaat naar de meerderjarigen, 10% naar de minderjarigen. In de jeugdhulp gaat 3,7 miljoen euro naar de uitbreiding van 1 gezin – 1 plan. De crisismeldpunten ontvangen 0,7 miljoen euro extra. Voor de verankering van *signs of safety* en *signs of success* bij maatschappelijke noodzaak en gerechtelijke hulpverlening wordt 1,5 miljoen euro uitgetrokken. Voor delictplegers (MOF) en jongeren in een verontrustende opvoedings situatie (VOS) wordt de gesloten oriëntatie en begeleiding in de gemeenschapsinstellingen verder uitgebreid (groei

²¹ Voor een aantal beleidsdomeinen werd in de media vermeld dat de aangekondigde maatregelen niet of niet volledig doorgevoerd werden.

De Grubbe van 40 naar 45 plaatsen (in 2020) en verder naar 80 plaatsen (in 2023) voor 1,95 miljoen euro). Voor de unieke registratie en de uitbouw van indicatoren in e-Youth wordt in 1 miljoen euro voorzien.

De opgelegde besparingen in de initiële begroting 2020 (-6% op de subsidies) werden uitgevoerd, maar voor de projectsubsidies in de kunstensector draaide de minister de besparingen terug. Hij wees er wel op dat dit moet worden geïnterpreteerd als een *maatregel voor de tweede beoordelingsronde van projectsubsidies en beurzen binnen het Kunstendecreet*.

In het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken blijven de generieke maatregelen grotendeels ongewijzigd. Bij de nieuwe beleidsimpulsen valt enkel de verschuiving van 1,5 miljoen euro op voor de waterbus Antwerpen.

Er wordt 0,3 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskrediet gecompenseerd naar de Vlaamse Landmaatschappij voor de correctie van een foutief aangerekende -6%-besparing uit de initiële begroting 2020. Ook in het beleidsveld Wonen werd een oorspronkelijk foutief doorgevoerde besparing rechtgezet. Daar verhogen de kredieten voor de huursubsidie en de huurpremie met 0,9 miljoen euro. Deze subsidies werden immers vrijgesteld van de voorziene desindexering.

Conform de VCO moet het jaarlijks perspectief van de BBT bij begrotingsaanpassing worden geactualiseerd. Het Rekenhof dringt erop aan dat daarbij voldoende nadruk gelegd wordt op gewijzigde beleidskeuzes die zich vertalen in de begrotingskredieten. De impact van deze gewijzigde beleidskeuzes moet ook vertaald worden in de meerjarenraming. Het Rekenhof zal de vertaling van de aangekondigde maatregelen in de begrotingsdocumenten van nabij opvolgen in de aankomende begrotingsoefeningen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de genomen generieke maatregelen (onder de noemer *efficiëntie en kerntaken*), verdeeld per beleidsdomein. Dit zijn maatregelen die in principe over elk beleidsdomein dezelfde impact hebben. In een aantal beleidsdomeinen werden deze generieke maatregelen gedeeltelijk gecompenseerd met andere middelen.

Tabel 14 – Overzicht van de genomen generieke maatregelen per beleidsdomein (in duizend euro)

Generieke maatregel	Personeel	Werking	Niet indexering werking	-6% op subsidies	Specifieke besparingen
FB	676	96	440	29	29.250
IV	104	101	505	2.722	-
EWI	260	73	3.480	50.357	78.000
OV	572	197	11.309	8.369	36.557
WVG	1.456	366	6.085	30.232	96.639
CJSM	728	87	4.971	30.029	3.635
WSE	4.784	474	1.708	14.489	118.514
LV	520	91	450	2.738	7.200
MOW	2.028	386	7.961	4.500	21.652
KB	832	197	2.305	10.688	2.500
OMG	2.080	406	7.215	10.475	9.500
Hogere entiteiten	-	-	33	-	-
Totaal	14.040	2.474	46.462	164.628	403.447

Bron : Rekenhof

4.2 Overflow

In 2018 keurde de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN) het advies 2018/12 goed rond subsidies van het type inkomensoverdrachten²². Het advies behandelt onder meer de aanrekening en boeking van de subsidies.

Vanaf de begroting 2020 worden de aangepaste aanrekeningsregels gehanteerd. De Vlaamse Gemeenschap stapt dus over van een aanrekening op kasbasis naar een aanrekening op prestatiebasis. Dat heeft een eenmalige impact op het begrotingssaldo 2020, die als overflow zal worden geneutraliseerd. Het Rekenhof gaat akkoord met het principe dat de budgettaire impact van een wijziging in een aanrekeningsregel wordt geneutraliseerd als overflow.

De overflow werd bij begrotingsopmaak 2020 ingeschat op 1.060,6 miljoen euro (vereffeningskredieten), bij de begrotingsaanpassing is dat gestegen tot 1.219,9 miljoen euro (+159,3 miljoen euro). Bijlage 7 van de algemene toelichting geeft een overzicht van de evolutie over de beleidsdomeinen. Het Rekenhof analyseerde de correcte berekening van de overflow, met bijzondere aandacht voor de wijzigingen ten opzichte van de begrotingsopmaak. Zijn voornaamste vaststellingen zijn:

- De overflow is vrij nauwkeurig ingeschat; de voorziene kredieten sluiten nauw aan bij de resultaten van de rekeningencontrole 2019.
- De begrotingsaanpassing bouwt een bijkomende zekerheid in: er is een provisie van 50 miljoen euro ingeschreven om verkeerd ingeschatte overflow te compenseren.
- In uitzonderlijke gevallen wordt de overflow gebruikt om ook andere uitgaven, die geen direct verband houden met de wijziging van aanrekeningsmoment, budgetneutraal te verwerken. Dit is niet acceptabel.

De BBT verwijst bij meerdere begrotingsartikelen voor meer toelichting bij de overflow naar de algemene toelichting, zoals afgesproken in de begrotingsinstructies. Bij de aangepaste begroting wordt vooral toelichting gegeven over de voornaamste wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting, met name over de provisie voor overflow en de dienstencheques.

Beleidsdomein Financiën en Begroting

In het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt een nieuwe provisie aangelegd om de problematiek van onvoldoende kredieten bij een verkeerd ingeschatte overflow op te vangen. Deze provisie bedraagt 50 miljoen euro.

Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Tabel 9-19 van de algemene toelichting neemt voor de overflow een bijstelling van -2,38 miljoen euro ten opzichte van begrotingsopmaak. Dit bedrag stemt niet overeen met het totaal van de evoluties van de overflow bij de verschillende begrotingsartikels (-2,33 miljoen euro).

²² VABN Advies 2018/12 betreffende het boeken van subsidies die als kapitaaloverdrachten getypeerd worden van 05/12/2018.

Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Departement

De overflow van het departement houdt voor drie begrotingsartikelen enkel rekening met de positieve overflow, maar niet met de negatieve overflow. Dit is het geval bij de artikelen GBo-1GCF2CB-WT, GBo-1GCF2EA-WT en GBo-1GCF2FA-WT, waarbij de uitgaven verminderen. Bij de rekeningencontrole heeft het Rekenhof vastgesteld dat er wegens te veel aangerekende kosten een negatieve overflow zou moeten zijn van respectievelijk 0,56 miljoen euro, 0,26 miljoen euro en 3,0 miljoen euro.

Agentschap Zorg en Gezondheid

De initiële begroting 2020 voorzag bij het begrotingsartikel GEo-1GDF2JA-WT, programma 1GD330 subsidies preventieve gezondheidsbeleid in 2,17 miljoen euro aan overflow. De aangepaste begroting wijzigde dit bedrag niet, maar het Rekenhof kreeg tot op dit moment nog geen aansluitend overzicht ter verantwoording van dit bedrag.

Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Artikel JBo-1JEB2HA-WT

Begrotingsartikel JBo-1JEB2HA-WT voorziet in kredieten voor de subsidies collectief maatwerk. Het regulier krediet bij de initiële begroting 2020 bestond uit 393,4 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten. Bij de aangepaste begroting bedraagt de reguliere kredietbehoefte 393,0 miljoen euro aan vastleggings- en 396,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Daarnaast is er een overflow bij de aangepaste begroting bestaande uit 61,0 miljoen euro vastleggings- en 58,0 miljoen euro vereffeningskredieten²³. De overflow wordt ESR-neutraal gehouden en is bedoeld om de achterstallige aanrekeningen 2019 van subsidies bij de overgang van aanrekening op moment van betaling naar aanrekening op moment van prestaties.

De gebudgetteerde overflow voor collectief maatwerk bestaat uit de nodige budgetten voor de afrekening van het derde en vierde kwartaal 2019 en de jaarafrekening 2019, respectievelijk geraamd voor 13,6 en 6,5 miljoen euro²⁴. Die onderdelen beantwoorden aan de eigenlijke overflow.

Het departement WSE heeft bij de initiële begroting de overflow uitgebreid met een aantal maximale ramingen met mogelijke wijzigingen in de subsidiebasis, namelijk de loonkostinformatie van de maatwerkbedrijven. Het betreft mogelijke toekomstige correcties voor 2019 die in de RSZ-aangiften van 2020 tot 2022 (21,1 miljoen euro) opgenomen worden, mogelijke toekomstige correcties met terugwerkende kracht van werkondersteunende maatregelen toegekend door de VDAB (5,1 miljoen euro) en mogelijke toekomstige correcties voor een periode van 5 en 10 jaar voor subsidies voor sociale en beschutte werkplaatsen op basis van de vroegere regelgeving (13,4 miljoen euro).

Het incalculeren in een eenmalige ESR-neutrale overflow van mogelijk toekomstige correcties voor prestaties 2019 op basis van een maximale raming (49,6 miljoen euro), die normaal slechts gespreid en op basis van een gedetailleerde verantwoording bekend raken, is volgens het Rekenhof een te verre gaande interpretatie van de afspraken inzake overflow. Bij de begrotingsuitvoering 2020 zullen die geraamde correcties nog niet bekend zijn, laat staan nauwkeurig worden

²³ Het vereffeningskrediet omvat 3 miljoen euro negatieve overflow voor eenmalige projectsubsidies.

²⁴ Voor doorstromingstrajecten is er ook een overflowraming van 1,4 miljoen euro.

geraamd. Het begrotingsartikel voor collectief maatwerk is het enige begrotingsartikel dat dergelijke mogelijke toekomstige correcties incalculeert.

4.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

Het Rekenhof verwijst naar zijn verslag bij de initiële begroting 2020, waar het wees op de ontbrekende grondslag voor een volledige tenlastelegging van de premiesubsidie op de begroting van het VFLD. Hoewel de minister repliceerde dat de opmerking over de ontbrekende grondslag terecht was, is het besluit van 24 mei 1995 nog niet aangepast.

Conform de huidige regelgeving diende de uitzonderlijk droge zomer 2019 vóór 1 september 2019 erkend te worden als landbouwramp om volledig op het VFLD te kunnen worden aangerekend, wat echter niet gebeurd is. Er werd hiervoor bij de aangepaste begroting 2020 van het departement Landbouw en Visserij in een krediet voorzien voor het volledige bedrag (20,7 miljoen euro). Kredieten voor de uitbetaling van landbouwrampen verspreiden over verschillende beleidsdomeinen komt de transparantie van de begroting niet ten goede.

Participaties - CBo-1CEX2BA-PA

Het Rekenhof rapporteerde in zijn verslag bij de initiële begroting 2020 al over de bijkomende kapitaalstorting voor Via-invest van 15,3 miljoen euro. Via-Invest werd intussen omgevormd tot De Werkvennootschap. Deze kapitaalbreng is niet voorzien in de begroting van De Werkvennootschap, maar in de begroting van PMV. Nochtans heeft PMV op 27 januari 2017 haar volledige participatie in Via-Invest aan het Vlaams Gewest verkocht. De Vlaamse Regering dient duidelijkheid te verstrekken over de bestemming van deze middelen.

Provisies - CBo-1CBG2AB-PR

De Vlaamse Regering heeft bij het uitbreken van de coronacrisis verschillende maatregelen genomen om de impact op vlak van gezondheid en economie te beperken. De uitvoering van deze maatregelen was hoogdringend en kon niet worden uitgesteld. Voor deze uitgaven waren in de initiële begroting geen kredieten voorzien. De Vlaamse Regering heeft in eerste instantie bestaande provisie binnen de begroting herverdeeld om de maatregelen te kunnen uitvoeren. Het Rekenhof stelde vast dat de Vlaamse Regering op 15 mei 2020 al 332,6 miljoen euro heeft herverdeeld uit de beschikbare provisie voor de aanpassing van de lonen met toepassing van CAO's en voor uitgaven in het kader van de monitoring: 300 miljoen euro voor het financieel ondersteunen van bedrijven in het kader van de verplichte sluiting vanwege de coronacrisis (= hinderpremie), 3,6 miljoen euro voor de creatie van een mediacampagne en de aankoop van mediaruimte voor sensibilisering over corona en 29,0 miljoen euro voor de aankoop van mondkapen.

Terugbetaling leningen op lange termijn - CBo-4CEG2BA-LE

Voor terugbetalingen van leningen op lange termijn wordt in 347 miljoen euro voorzien voor leningen die zijn aangegaan bij rechtspersonen. Dit bedrag is onderschat met 24 miljoen euro.

4.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Toerisme Vlaanderen

Op 13 maart nam de Vlaamse Regering een aantal maatregelen ter ondersteuning van de toeristische sector, waaronder het kwijtschelden van pachtgelden voor jeugdverblijven. De budgettaire impact daarvan werd geraamd op 1 miljoen euro. Toerisme Vlaanderen rekent jaarlijks op een bedrag van 1,2 miljoen euro inkomsten uit erfpachten. De bijstelling van de inkomsten door de coronamaatregelen werd nog niet verwerkt in de begrotingscijfers.

4.5 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Fonds Flankerend Economisch en Innovatiebeleid (Hermesfonds)

De BBT van het beleidsdomein EWI licht toe dat er bij het Fonds Flankerend Economisch en Innovatiebeleid 400 miljoen euro wordt beschikbaar gesteld voor de COVID-19-hinderpremie²⁵ en -compensatiepremie²⁶. Door de hoogdringendheid drong een snelle uitbetaling van deze premies zich op, maar de initiële begroting voorzag hiervoor niet in kredieten. In het vooruitzicht van de begrotingsaanpassing paste de Vlaamse Regering artikel 20 van de VCO niet toe, maar ging in anomalie door een kredietoverschrijding.

De individuele begroting van het Fonds Flankerend Economisch en Innovatiebeleid houdt momenteel geen rekening met de genomen COVID-19-maatregelen. Tot 8 mei 2020 bedroegen de uitgaven voor die maatregelen 800 miljoen euro. Dit bedrag werd als volgt gefinancierd:

- 100 miljoen euro vastleggingskrediet door een ministerieel (herverdelings)besluit vanuit de begrotingsposten voor Carbon Leakage (-90 miljoen euro) en ecologiesteun (-10 miljoen euro), en 100 miljoen euro vereffeningskrediet door een herverdeling binnen het Hermesfonds.
- 300 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten door herverdeling vanuit de algemene provisie met middelen van de Vlaamse Regering²⁷. Dit zou moeten leiden tot een verhoging van de dotatie aan het Hermesfonds.
- Voorlopig 400 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten door anomalie, waarbij in de tweede begrotingsaanpassing 2020 een aanzuivering van de anomalie zal gebeuren vanuit de provisie binnen het budget van de Vlaamse Regering²⁸. De 400 miljoen euro kan in schijven van 200 miljoen euro verder verhoogd worden bij behoefte hieraan.

De stand van zaken op 8 mei 2020 toont een kredietbehoefte aan van 1.076 miljoen euro steun voor de COVID-19-hinderpremie tot en met 7 juni 2020 en 317 miljoen euro voor de COVID-19-compensatiepremie.

²⁵ De COVID-19-hinderpremie bedraagt 4.000 euro voor bedrijven met een fysieke inrichting die verplicht volledig moeten sluiten.

²⁶ Ondernemingen die een groot omzetverlies kennen naar aanleiding van de COVID-19-crisis, maar die niet verplicht moesten sluiten, maar (in)direct zware beperkingen ondervonden, krijgen een COVID-19-compensatiepremie van 3.000 euro om hun verliezen (deels) te compenseren.

²⁷ Vanuit het begrotingsartikel CBo-1CBG2AB-PR – Voor de aanpassing van de lonen met toepassing van cao's en voor uitgaven in het kader van de monitoring.

²⁸ Vermoedelijk ook het begrotingsartikel CBo-1CBG2AB-PR.

PMV*COVID-19-leningen*

De Vlaamse Regering heeft beslist om 250 miljoen euro ter beschikking te stellen van PMV om achtergestelde leningen toe te kennen aan bedrijven die moeilijkheden ondervinden als gevolg van de COVID-19-crisis. Hiertoe zal PMV een kapitaalsverhoging van 250 miljoen euro ontvangen en vervolgens op haar beurt een kapitaalsverhoging van 250 miljoen euro bij PMV/z doorvoeren, waar ook de uitgaven ten laste zullen genomen worden.

Het Rekenhof merkt echter op dat er geen zekerheden of waarborgen worden gevraagd voor de zogenaamde COVID-19-leningen. Momenteel zijn de kredieten in de begroting ingeschreven onder ESR-code 8 en hebben hierdoor geen invloed op het vorderingensaldo. Het is belangrijk dat voldoende gewaarborgd wordt dat de verstrekte leningen zullen terugbetaald worden. Als dit niet het geval zou zijn, komen deze kredieten immers ten laste van het vorderingensaldo.

4.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin***Opgroeien Regie (K&G) - kinderopvang***

De uitvoering 2019 toont een overschrijding van 6,7 miljoen euro van het krediet voor de uitgaven in het kader van de kinderopvang. Er werd een krediet van 714,2 miljoen toegekend, de uitgaven bedroegen 720,9 miljoen euro. De ouderbijdragen bedroegen in 2019 177,2 miljoen euro waardoor de netto-uitgaven 543,7 euro bedroegen.

Het toegekende krediet voor uitgaven voor kinderopvang in 2020 bedraagt 720,1 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2020. Er werden besparingsmaatregelen van +/- 2 miljoen aangerekend op het krediet van kinderopvang maar er werd ook uitbreidingsbeleid van 9 miljoen toegekend in het kader van Warm Vlaanderen. De ontvangsten uit ouderbijdragen worden voor 2020 geraamd op 179,4 miljoen euro. De netto-uitgaven voor kinderopvang worden dus geraamd op 540,7 miljoen euro.

Gezien het toegekende krediet in 2019 ontoereikend was en het toegekende uitbreidingsbeleid voor extra plaatsen zal zorgen, wordt verwacht dat er in 2020 waarschijnlijk opnieuw een overschrijding van het toegekende krediet voor kinderopvang zal optreden.

4.7 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport, Media***Bouw wielerpiste Heusden Zolder***

Het is onduidelijk of de aanwending van de 5 miljoen euro door Sport Vlaanderen voor de wielerpiste Heusden-Zolder (project van ongeveer 20 miljoen euro) moet worden geïnterpreteerd als een investeringssubsidie, dan wel een participatie/deelneming in het kapitaal of een converteerbare lening. Volgens de administratie betreft het een investeringsbijdrage met FFEU-middelen. Het project wordt voor 96% gefinancierd door de Vlaamse, provinciale en lokale overheid, elk voor een derde. De inbreng van private financiering is uiterst beperkt.

4.8 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Verkeersveiligheidsfonds

Ontvangsten

De ontvangsten van de verkeersboetes blijven ongewijzigd in vergelijking met de initiële begroting 2020 (161,2 miljoen euro). Hiervan gaat een eerste schijf van 17,9 miljoen euro naar het verkeersveiligheidsfonds (artikel *MBo-9MHHTNA-OW - Verkeersveiligheid*) en wordt het resterende deel als algemene ontvangst aangerekend op artikel *MBo-9MHHANA-OW - Verkeersveiligheid*.

Volgens de raming van 24 februari 2020 van de federale overheid zou het aan Vlaanderen toe-komende deel van de ontvangsten uit verkeersboetes 156,6 miljoen euro bedragen voor 2020. Dit bedrag moet echter nog met 11 miljoen euro verminderd worden (tot 145,6 miljoen euro) door een correctie van de ontvangsten uit boetes van veroordelingen in de periode 2015-2017 die al ingecalculeerd waren in de voorschotten die de Vlaamse overheid de voorbije jaren heeft ont-vangen. Volgens deze prognose van de federale overheid zullen de algemene ontvangsten op artikel *MBo-9MHHANA-OW - Verkeersveiligheid* dus 15,6 miljoen euro lager uitvallen dan ge-raamd.

De Vlaamse overheid heeft intussen nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de op federaal niveau geïnde verkeersboetes, aangezien zelfs de ontvangsten voor de periode 2015-2017 nog steeds wijzigen.

Uitgaven

Aan de uitgavenzijde van het verkeersveiligheidsfonds verschuiven er vastleggings- (9,1 miljoen euro) en vereffeningskredieten (10,7 miljoen euro) van artikel *MBo-1MHH4NA-WT - Verkeers-veiligheid* naar artikel *MBo-1MHH4NB-WT - Investeren weginfrastructuur*. Bovendien wordt voor dit laatste artikel een bijkomende aanwending verwacht van 11,9 miljoen euro aan vastleg-gingskredieten van het saldo van het verkeersveiligheidsfonds.

Tot 2019 werden investeringen in verkeersveilige weginfrastructuur (bv. trajectcontroles, speci-fieke infrastructuurwerken, enz.) door het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) opgenomen onder hetzelfde artikel waar ook subsidies, IT-toepassingen, enz. in het kader van de verkeers-veiligheid werden opgenomen (nl. *MBo-1MHH4NA-WT*).

Vanaf 2020 rekent AWV de infrastructuurinvesteringen in verkeersveiligheid aan op artikel *MBo-1MHH4NB-WT*, wat de transparantie moet verhogen en voor een efficiëntere kredietop-volging moet zorgen. De shift van de vastleggings- en vereffeningskredieten naar, en de verho-ging van het vastleggingskrediet op artikel *MBo-1MHH4NB-WT* kadert binnen deze wijziging. De kredieten op dit artikel dienen volgens de toelichting voor extra investeringen in verkeers-veilige infrastructuur, o.m. vernieuwingen gerelateerd aan vrachtvervoer, roodlichtcamera's, snelheidscamera's en trajectcontroles.

Voor een aantal investeringen van AWV die in de loop van 2019 op het verkeersveiligheidsfonds werden aangerekend (bv. wegriolering, structureel onderhoud weginfrastructuur), is het speci-fieke verkeersveiligheidskarakter en het onderscheid met de projecten van AWV die op het be-grotingsartikel voor investeringen in weginfrastructuur (*MBU-3MHH2RA-WT*) worden aange-rekend, niet altijd duidelijk. Aangezien het verkeersveiligheidsfonds in 2015 werd opgericht speci-fiek voor de *financiering van uitgaven voor werking, subsidies en investeringen ten bate van verkeersveiligheid* en om het specialiteitsbeginsel van de begroting te vrijwaren, verdient het aan-

beveling duidelijke criteria te bepalen voor de aanrekening van investeringsprojecten voor verkeersveiligheid van AWW op artikel MBo-1MHH4NB-WT – *Investerings weginfrastructuur*. Deze moeten het onderscheid met de andere investeringen in weginfrastructuur door AWW duidelijk maken. De vermelding van deze criteria in de toelichting bij dit begrotingsartikel zal ook zorgen voor bijkomende transparantie op dit vlak.

Combimobiliteit - MBo-1MFF2AH-PA

De tabel van de administratieve uitgavenbegroting vermeldt geen vastleggings- of vereffeningskredieten voor artikel MBo-1MEH2EC-PA – *Combimobiliteit en cofinanciering spoor*. Hoewel de kredieten ontbreken, is wel een begrotingsruiter voorzien om het onbelast saldo aan vastleggingskredieten jaarlijks over te dragen voor de kapitalisatie van de luchthavenmaatschappijen en participaties in het kader van combimobiliteit. In de loop van 2019 werden geen participaties of kapitalisaties vastgelegd op dit artikel. Het beschikbare vastleggingskrediet (19,0 miljoen euro voor kapitalisaties en 99 miljoen euro voor combimobiliteit) werd bijgevolg integraal overgedragen naar 2020. De toelichting bij het beleidsdomein MOW bevat echter geen informatie over dit artikel zodat het niet duidelijk is voor welke participaties de kredieten zullen worden gebruikt.

Hoewel het inzetten op combimobiliteit volgens de toelichting voor het beleidsdomein MOW bij deze begrotingsaanpassing nog steeds een eerste belangrijke stap is op de weg naar een modal shift, missen deze begrotingsdocumenten de nodige transparantie m.b.t. de budgettaire vertaling van deze eerste stap naar concrete initiatieven en toewijzing van middelen aan de geplande maatregelen.

Budgettaire impact Oosterweelproject

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met Lantis een taakstellend budget van 3.691 miljoen euro (prijspeil 01/2019) afgesproken. Dat omvat de hoofdwerken van het project die buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse overheid worden gehouden. De voorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven vallen binnen de begrotingsdoelstelling en worden ook met toelinkomsten afbetaald. Voor de leefbaarheidsprojecten en de overkapping heeft de Vlaamse Regering een eerste pakket projecten ter waarde van 1.250 miljoen euro principieel aanvaard. Lantis zal de meeste van die projecten binnen het Oosterweelproject realiseren. Daarvoor werd een tweede taakstellend budget van 915,5 miljoen euro toegewezen aan Lantis. De hoofdwerken op linkeroever zijn gestart in februari 2018 en zouden klaar zijn in 2025. De effectieve werken op rechteroever zouden in 2021 starten na het verkrijgen van de bouwvergunning. Volgens de huidige planning zullen de werken op rechteroever klaar zijn in 2030.

De aangepaste begroting 2020 van Lantis voorziet in 247,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor wegenbouwkundige werken. Naast de voorbereidende werken en studies die in 2020 doorlopen (49,1 miljoen euro), voorziet de aangepaste begroting 2020 in 101,7 miljoen euro voor de hoofdwerken van Oosterweel, die buiten de begrotingsdoelstelling worden gehouden (-70,0 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2020). Het betreft zowel werken linkeroever als werken voor de Scheldetunnel, de verkeerstechnische installaties als de werken rechteroever.

Het Rekenhof merkt op dat de begroting 2020 van Lantis voor de hoofdwerken van het Oosterweelproject 101,7 miljoen euro omvat, zowel in beleids- als vereffeningskredieten. De gunning van de overheidsopdrachten voor de Scheldetunnel en de technische installaties (samen ge-

raamd op 840,4 miljoen euro) zal volgens de huidige planning hoogstwaarschijnlijk in 2020 gebeuren. Artikel 34, §1, van de VCO stelt dat verbintenissen moeten vastgelegd worden voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. De vastleggingskredieten 2020 van Lantis moeten dus minstens worden verhoogd tot het vermoedelijke gunningsbedrag van de werken die in 2020 definitief worden toegewezen. In 2021 zou dan de gunning volgen van de hoofdwerken op de rechteroever. De gelijkschakeling van de vastleggings- en de vereffeningskredieten voor het Oosterweelproject vormt niet alleen een inbreuk tegen de VCO, maar vertekent ook de informatiewaarde van de begroting van Lantis ten aanzien van het Vlaams Parlement.

Geïntegreerd investeringsprogramma (GIP)

Het Rekenhof stelt nog steeds vast dat de geplande investeringen voor het lopende begrotingsjaar binnen het beleidsdomein MOW in een aantal gevallen slechts in beperkte mate worden toegelicht. Het vestigt er opnieuw de aandacht op dat het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over de aanzienlijke investeringskredieten bij de diverse entiteiten van het beleidsdomein. In enkele gevallen verwijst de toelichting bij het beleidsdomein MOW ook naar dit GIP voor meer details over de geplande investeringen. Volgens de timing van de GIP-cyclus vermeld in de betrokken omzendbrief moest het programma op 15 maart de goedkeuring van de bevoegde minister krijgen. Het programma is echter niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten.

Het GIP moet een overkoepelend meerjarig overzicht bieden van de investeringen in vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, en moet het mogelijk maken deze investeringen optimaler (gerichter en efficiënter) te plannen en beter af te stemmen op de beleidsdoelstellingen en prioriteiten. Het programma zou dus in het algemeen voor een grotere transparantie van de begroting van het beleidsdomein MOW kunnen zorgen. Het Rekenhof dringt er daarom opnieuw op aan het GIP toe te voegen aan de begrotingsdocumenten, zodat kan nagegaan worden of de investeringskredieten in de begroting afgestemd zijn met de geplande projecten.

Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) - MBU-3MFH2LB-WT - Investeringsopportuniteiten MOW

Naar aanleiding van het Vlaamse regeerakkoord dat bijkomende investeringsbudgetten voor beleidsdomein MOW beloofde, verhoogde de initiële begroting 2020 de vastleggingskredieten tot 54,9 miljoen euro (+40 miljoen euro) en de vereffeningskredieten tot 7,5 miljoen euro (+4 miljoen euro). Bij de begrotingsaanpassing 2020 worden deze verminderd naar respectievelijk 20,2 miljoen euro en 0,3 miljoen euro. De toelichting gaf geen verdere informatie over de opportuniteiten waarvoor deze kredieten zullen worden benut. Dit artikel werd initieel in 2018 gecreëerd, en ook bij de vorige begrotingen was het niet duidelijk waarvoor de kredieten zouden worden gebruikt. Zowel in 2018 als in 2019 werden vanuit dit artikel enkel herverdelingen uitgevoerd, en werden dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend. Deze werkwijze zorgt voor een gebrek aan transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe. Aangezien het artikel gebruikt wordt als een provisieartikel, is de classificatie als WT-artikel niet terecht.

4.9 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

ICT infrastructuur

De Vlaamse overheid investeert naar aanleiding van de COVID-19-crisis 15,1 miljoen euro in de ICT-infrastructuur van de eigen instellingen en van de lokale overheden. Van dat bedrag is 11,2 miljoen euro bedoeld voor versnelde investeringen met betrekking tot de digitale werkplek en basisinfrastructuur; 2,2 miljoen euro moet de lokale cyberveiligheid maximaliseren en 1,7 miljoen euro is bedoeld voor de ICT bij het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO). Het Rekenhof stelt vast dat deze uitgaven niet voldoen aan de voorwaarden die de Europese Commissie oplegt (tijdelijke en gerichte ondersteunende maatregelen voor bedrijven en werknemers). Ook de projectsubsidie van 0,3 miljoen euro aan het Agentschap voor Integratie en Inburgering, voor de uitrol van het proefproject rond digitale ondersteuning van opleidingstrajecten inburgering voldoet niet aan de voorwaarden.

4.10 Beleidsdomein Omgeving

Internationaal beleid - QBo-1QCEzOB-WT

De aangepaste begroting 2020 verhoogt het krediet met 7,1 miljoen euro tot 7,9 miljoen euro voor de verdere invulling van het Vlaamse engagement in het kader van de internationale klimaatfinanciering voor de evaluatieperiode 2016-2020. In het intra-Belgische *Samenwerkingsakkoord Interne Lastenverdeling 2013-2020* ging Vlaanderen de verbintenis aan om in deze periode jaarlijks 14,5 miljoen euro in betalingen te realiseren voor een totaalbedrag van 58 miljoen. Volgens de gemaakte afspraken in het kader van de Vlaamse Klimaattop in 2016 komt 25 miljoen euro van het voorziene totaalbedrag uit het Vlaamse klimaatfonds. Het overige deel, 33 miljoen euro, zou komen van andere bronnen. Uit het klimaatfonds is eind 2019 30,8 miljoen vastgelegd en grotendeels vereffend. Uit de beleids- en begrotingstoelichting *Omgeving* blijkt dat er binnen het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen een budget voorzien is van 5,1 miljoen euro in het kader van dezelfde verplichting. Gelet op het einde van de evaluatieperiode, is het wenselijk om in de toelichting te duiden in welke mate, en vanuit welk beleidsdomeinen, het resterende engagement van 11,5 miljoen wordt ingevuld.

Compensatie renovatiepremie (QFo-1QDGzRA-WT) naar VMSW

De aangepaste begroting gaat voor de renovatiepremie uit van constant beleid en raamde geen nieuwe kredietbehoefte. Nochtans was er bij de uitvoering van 2018 en 2019 een significante onderbenutting en is de regelgeving dermate aangepast dat dit een impact zal hebben op de uitvoering van 2020. Met ingang van 1 februari 2019 werd de regel van twee aanvragen versoepeld voor de lagere inkomensgroepen, die vier categorieën van werken samen kunnen aanvragen. Deze maatregel heeft niet onmiddellijk geleid tot veel extra aanvragen in 2019, waarschijnlijk door de onbekendheid van de nieuwe regelgeving. De (overkoepelende) renovatiepremie is de grootste toelage aan particulieren in het beleidsveld Wonen (normaal ongeveer 100 miljoen euro) en de BBT rapporteert geen raming van de kredietbehoefte. Deze zogenaamde gesloten enveloppes zijn spaarpotten geworden van waaruit meer gecompenseerd en herverdeeld wordt dan vanuit het eigenlijke provisieartikel QFo-1QDGzTC-PR van het beleidsveld Wonen.

De aangepaste begroting 2020 compenseert 30 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten van de renovatiepremie naar de VMSW voor de energetische renovatie van sociale huurwoningen. Dit vereist nog een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 houdende de subsidiëring van sociale huisvestingsmaatschappijen voor uitgaven met betrekking tot rationeel energiegebruik en groene warmte. De VMSW verwacht pas in 2021

een eerste betaling. Het Rekenhof herhaalt dat de vereffeningskredieten steeds in overeenstemming moeten zijn met de geraamde betaalverplichtingen van het begrotingsjaar.

COVID-19-maatregelen

De extra kost voor de COVID-19-maatregelen in verband met huurprijsverlaging en geschorste uithuiszettingen is geraamd op 1,5 miljoen euro. De geraamde meerkost voor de maatregel geschorste uithuiszettingen op zich bedraagt al 1,5 miljoen euro²⁹. Hierdoor gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat de verlaging van de huurprijs geen enkele kost voor de sociale huisvestingsmaatschappen en de overheid met zich brengt.

DAB Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed

Overeenkomstig artikel 109 van de VCO kunnen diensten met afzonderlijk beheer enkel bij decreet worden opgericht. De VCO bevat geen (expliciete) bepaling inzake de afschaffing ervan, maar gelet op artikel 109 wordt aangenomen dat die bevoegdheid ook aan de decreetgever toebehoort. De afschaffing moet nog decretaal worden geregeld.

²⁹ Volgens toelichting BVR 27 maart 2020.

Bijlage 1 : Formele opmerkingen

Bijlage 2 : Impact van de COVID-19-maatregelen