



Rekenhof

Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2022



Inhoud

Lijst met afkortingen	3
Samenvatting	4
Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Europees begrotingskader	7
1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader	7
1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact	7
1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2022-2025	8
1.2.4 Europese financieringsprogramma's	10
2 Transparantie van de begroting	14
2.1 Aangepaste begroting 2022	14
2.2 Onverdeelde ontvangsten en uitgaven	15
2.3 Beleidsruimte	15
2.4 Relanceplan Vlaamse Veerkracht	16
2.5 Kas- en schuldbeheer	17
2.5.1 Geconsolideerde schuld	17
2.5.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm	18
2.6 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling	18
2.7 Onderbenutting	19
3 Analyse van de ontvangsten	21
3.1 Algemeen	21
3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	21
3.3 Opcentiemen	22
3.4 Gewestelijke belastingen	23
4 Analyse van de uitgaven	24
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	24
4.2 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	25
4.3 Beleidsdomein Omgeving	25
4.4 Algemeen	26

Lijst met afkortingen

BAR	Brexit Adjustment Reserve
Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere financieringswet
BA	Begrotingsaanpassing of aangepaste begroting
BO	Begrotingsopmaak of initiële begroting
DAB	Diensten met afzonderlijk beheer
EB	Economische Begroting
EC	Europese Commissie
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FHV	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht
FPB	Federaal Plan Bureau
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
NBB	Nationale Bank van België
OMG	Omgeving
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
VAK	Vastleggingskrediet
VEB	Vlaams Energiebedrijf
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
VS	Vlaamse Sociale Bescherming
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Samenvatting

In het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof commentaar en advies bij de ontwerpen van de aanpassing van de Vlaamse begroting 2022 en het bijbehorende programmadecreet.

Kerncijfers

Bij de initiële begroting 2022 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo nog op -3,3 miljard euro. Nu raamt ze de aangepaste ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven voor 2022 op respectievelijk 52,1 en 56,9 miljard euro, wat resulteert in een vorderingensaldo van -3,5 miljard euro. Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2022 is de Vlaamse Regering voor de ontvangsten uitgegaan van een economische groei van 3,0% en een inflatie van 5,5% en voor de uitgaven van de gezondheidsindex van 7,1%. Op 3 juni 2022 publiceerde het Federaal Planbureau recentere vooruitzichten, waaruit blijkt dat de inflatie in 2022 doorstijgt tot 8,1%.

Evaluatie BA-light

Het Rekenhof heeft de aangepaste begroting 2022 getoetst aan de randvoorwaarden inzake BA-light gesteld door het Vlaams Parlement. Het besluit dat aan de belangrijkste voorwaarden werd voldaan.

Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld neemt in één jaar tijd toe met 5,6 miljard euro of 16,8%, door het vorderingstekort, maar ook door de financiering van het Relanceplan en de sociale woningbouw. Eind 2016 werd een schuldnorm uitgewerkt om een gunstige rating te behouden, maar die staat nu onder druk. De ambitie om de schuld te beperken tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten, wordt in 2022 overschreden (68,8%). Ook de doelstelling om het netto-actief positief te houden, wordt niet gehaald: het recentste cijfer dateert van 2020 en bedraagt -2,3 miljard euro. De beheersbaarheid van de schuld is volgens het Rekenhof een aandachtspunt.

Onverdeelde ontvangsten en uitgaven

Tot nu toe is er geen samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de betrokken entiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit het Brexitfonds (381,7 miljoen euro), de emissiehandel (430,0 miljoen euro), de 5G-licenties (39,0 miljoen euro) en de Riziv-vordering (489,4 miljoen euro). Hetzelfde geldt voor de door de federale overheid verwachte terugstortingen als aandeel van de deelstaatentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie en preventie (302,0 miljoen euro en 124,0 miljoen euro) en de verdeling van de Europese bijdrage inzake recyclage van afval uit kunststof of de plasticbijdrage (156,0 miljoen euro).

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aanpassing van de Vlaamse begroting 2022 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). Bij deze begrotingsaanpassing zijn er geen gedetailleerde beleids- en begrotingstoelichtingen zoals bij een begrotingsopmaak, maar wordt alle onderliggende informatie gegeven in de algemene toelichting en de memorie van toelichting bij het programmadecreet.

Dit verslag behandelt zoals gebruikelijk de macrobudgettaire aspecten van de aangepaste begroting 2022, 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 2022 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 3,0% en een inflatie van 2,1%. De Vlaamse Regering baseerde zich daarvoor op de raming van het Federaal Planbureau (FPB) van 9 september 2021 in het kader van de zogenaamde economische begroting (EB).

Voor de bijstelling van de middelen in de aangepaste begroting 2022 baseerde de Vlaamse Regering zich conform de Bijzondere Financieringswet op de economische begroting van 17 februari 2022 van het FPB en hanteert ze correct een economische groei van 3,0% en een inflatie van 5,5% (zie onderstaande tabel). Voor de aanpassing van de uitgaven wordt uitgegaan van de vooruitzichten van het FPB van 5 april 2022 (met een verwachte evolutie van de gezondheidsindex van 7,1% en met overschrijdingen van de spilindex in november 2022 en april 2023).

Het FPB behoudt in vergelijking met de initiële begroting 2022 dezelfde groeiverwachtingen, maar stelde in april 2022 de inflatie bij van 2,1% naar 5,5%. De ramingen van het FPB van begin juni 2022 tonen bovendien een doorstijging van de inflatie naar 8,1%.

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
Vermoedelijke realisatie 2021 (EB 09/2021)	5,7	1,9
Definitieve realisatie 2021	6,1	2,4
Initiële begroting 2022 (EB 09/2021)	3,0	2,1
Aangepaste begroting 2022 (EB 02/2022)	3,0	5,5

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2022 tabel 3-1 p. 14 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2022 tabel 3-1 p. 17

De ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) van 19 april 2022 en van de Europese Commissie (EC) van 16 mei 2022 verwachten een lagere groei en een hogere inflatie dan verwerkt in de begrotingsaanpassing, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

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

	IMF (19/04/2022)	EC (16/05/2022)
Econ. groei 2021 – vermoedelijke realisatie	5,6	6,0
Econ. groei 2021 – definitieve realisatie	6,3	6,2
Econ. groei 2022 – initiële begroting	3,1	2,6
Econ. groei 2022 – aangepaste begroting	2,1	2,0
Inflatie 2021 – vermoedelijke realisatie	2,4	2,7
Inflatie 2021 – definitieve realisatie	3,2	3,2
Inflatie 2022 – initiële begroting	2,2	2,3
Inflatie 2022 – aangepaste begroting	8,0	7,8

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (April 2022) en European Commission – Spring, 2022 Economic Forecast

1.2 Europees begrotingskader

1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader

In 2021 hervatte de Commissie het publieke debat over het Europese begrotingskader. Ze nodigde alle belanghebbenden (Europese instellingen, nationale autoriteiten, sociale partners en de academische wereld) uit om adviezen te formuleren over een aantal mogelijke hervormingen, die onder meer betrekking hadden op het in aanmerking nemen van overheidsinvesteringen bij het bepalen van de Europese criteria, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het onderzoek van de macro-economische onevenwichten.

Het eindverslag van de Europese Commissie dateert van 28 maart 2022¹ en omvat de voornaamste suggesties van de respondenten. Uit het verslag blijkt dat zij het Europese begrotingskader, en meer in het bijzonder de doelstelling van de houdbaarheid van de overheidsschuld, niet in vraag stellen. Zij stellen wel ingrijpende hervormingen voor.

Zo pleit een meerderheid van de respondenten ervoor de investeringsuitgaven en in het bijzonder de *groene investeringen* te neutraliseren, de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht te bestendigen en de lidstaten meer vrijheid te geven om hun belangrijkste investeringsprojecten en projecten voor structurele hervormingen te bepalen.

De respondenten halen ook de vereenvoudiging van de begrotingsregels aan en zijn van oordeel dat ze doorheen de tijd complexer zijn geworden en dat de finaliteit ervan weinig transparant lijkt. Ze stellen ook voor de nationale overheden nauwer te betrekken bij het toezicht op die regels.

Daarnaast leggen de respondenten de nadruk op de versterking van de begrotingscapaciteit van de Europese instellingen en het in aanmerking nemen van de economische toestand van elke lidstaat bij het bepalen van het traject voor de schuldafbouw. Ze pleiten ook voor een kader dat meer rekening houdt met de aanbevelingen inzake de procedure voor toezicht op de macro-economische onevenwichten in het proces van uitvoering van het eigenlijke begrotingspact.

De resultaten van de bevraging, afgesloten op 31 december 2021, zijn niet bindend, maar verduidelijken sommige hervormingspistes en laten toe om de positie van de lidstaten tegenover het huidige begrotingspact te begrijpen. De hervorming ervan zou uiterlijk in 2023 klaar moeten zijn, door een bestuurlijk akkoord tussen de lidstaten en de bevoegde Europese instellingen.

1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

Wegens de economische crisis en de gezondheids crisis hebben de Europese instanties in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet². Die clausule heeft niet tot gevolg dat de Europese mechanismen voor toezicht op de nationale overheidsfinanciën worden opgeschort, maar biedt de lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject dat ze normaal gezien moeten volgen.

¹ Europese Commissie, Commission Staff working document, *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses*, 28 maart 2022.

² Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20 maart 2020, COM (2020) 123 final.

Op 3 maart 2021 pleitte de Europese Commissie er nog voor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven in 2022 en te desactiveren in 2023³. De Commissie zou zich evenwel soepel opstellen voor lidstaten die nog niet opnieuw het niveau van economische bedrijvigheid van december 2019 zouden hebben bereikt. Op basis van de voorjaarsvooruitzichten 2021 bevestigde de Commissie op 2 juni haar standpunt van 3 maart⁴. Na de desactivering van de algemene ontsnappingsclausule zal ze rekening blijven houden met de situatie van elke lidstaat.

Door de Russische invasie in Oekraïne, de nasleep van de COVID-19-pandemie, de hogere energie- en voedselprijzen, en de daaruit volgende grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten, besliste de Europese Commissie op 23 mei 2022 tot de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot en met 2023.

1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2022-2025

Europese richtsnoeren voor het begrotingsbeleid

Op 2 maart 2022 keurde de Commissie de mededeling⁵ goed die brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023 biedt en bedoeld is om de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken en zo de coördinatie van het begrotingsbeleid te versterken. Die begrotingsaanbevelingen voor 2023 houden rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie. Ook moesten de overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en energiezekerheid stijgen en diende de koopkracht van de kwetsbaarste huishoudens in stand worden gehouden met gerichte en tijdelijke maatregelen.

Advies Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 9 april 2022⁶ ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma vraagt de Hoge Raad van Financiën (HRF) om werk te maken van een sanering van de overheidsfinanciën, want bij ongewijzigd beleid zal de schuldgraad en het vorderingentekort blijven stijgen.

De HRF formuleerde naast een normatief begrotingstraject enkele kwalitatieve aanbevelingen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede moeten komen, alsook een duurzame economische groei moeten ondersteunen. Zo herhaalt de raad zijn advies van vorig jaar om het uitgavenbeleid te richten op *groeibevorderende uitgaven*, zoals kwaliteitsvolle investeringen, en om via spending reviews de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsbeslissingen door te lichten. De HRF pleit er ook voor om een dwingende uitgavennorm te hanteren in het kader van een meerjarige begroting en om op elke overheidsniveau meer aandacht te besteden aan de houdbaarheid van de schuld.

³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad, *Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid*, Brussel, 3 maart 2021, COM (2021) 105 final.

⁴ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie over de coördinatie van het economisch beleid in 2021, *COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren*, Brussel, 2 juni 2021, COM (2021) 500 final.

⁵ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad, *Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023*, Brussel, 2 maart 2022, COM (2022) 85 final.

⁶ Dit advies hield geen rekening met de op 15 februari 2022 aangekondigde arbeidsdeal, met de maatregelen om de gevolgen van de hogere energieprijzen te temperen, en evenmin met de economische en budgettaire gevolgen van de uitbraak van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022.

Ontwerp stabiliteitsprogramma 2022-2025

België diende zijn nationaal hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022-2025 in bij de Europese Commissie op 30 april 2022. Het programma omvatte een begrotingstraject op middellange termijn dat steunde op de economische vooruitzichten van het FPB van 24 februari 2022 en dat nog geen rekening hield met de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne, waardoor de ramingen in grote mate onzeker zijn.

De Europese Commissie verzocht de lidstaten hun stabiliteitsprogramma's 2022-2025 in te dienen zonder rekening te houden met de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule, en de programma's op te stellen met inachtneming van de normale begrotingscriteria, en met name een begrotingsstrategie uit te werken die de afbouw van de overheidstekorten vooropstelt, de houdbaarheid van de overheidsschuld waarborgt en tegemoetkomt aan het streven naar Europese economische coördinatie. De Commissie moedigde de lidstaten ook aan hun beleid voor duurzame investeringen te versterken.

Voor entiteit II (gemeenschappen, gewestelijke en lokale overheidsdiensten) bepaalt het stabiliteitsprogramma dat het structurele saldo zou moeten dalen van -1,36% van het bbp naar -0,48% van het bbp tussen 2022 en 2025⁷. Het traject werd opgesteld op basis van de begrotingstoestand bij ongewijzigd beleid van de betrokken overheden, zoals die in februari 2022 werd geraamd door het FPB, waarop een jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp wordt toegepast.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie herhaaldelijk heeft opgemerkt dat de verschillende overheden waaruit entiteit II bestaat, enkel akte hebben genomen van het op nationaal niveau vastgelegde traject van het stabiliteitsprogramma, dat slechts een indicatieve waarde heeft. Het Rekenhof stelt ook vast dat over de verdeling van de voornoemde jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp geen formeel akkoord is gesloten tussen die verschillende overheden en uit daarmee ook kritiek op het gebrek aan begrotingscoördinatie tussen de Belgische overheden.

Omdat het traject van het stabiliteitsprogramma niet werd goedgekeurd, kan de HRF overigens geen toezicht uitoefenen op de inachtneming van de financiële verplichtingen door elk van die overheden.

Reactie Europese Commissie op Belgisch stabiliteitsprogramma 2022-2025

De Commissie heeft op 23 mei 2022 het verslag⁸ bezorgd zoals bepaald in artikel 126, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin ze de budgettaire toestand voor 2021 van elke lidstaat analyseert in het licht van de verdragmatig vastgelegde criteria voor het tekort en de schuld. Het verslag concludeert dat België niet voldeed aan de criteria, aangezien het overheidstekort in 2021 hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp, en de schuld hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp en niet aan een bevredigend tempo is verminderd. De Commissie meende ook dat, door de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden, de naleving van de schuldreductiebenchmark een te zware en vroege begrotingsinspanning zou inhouden die dreigt de groei in gevaar te brengen. In deze fase zal de commissie geen procedures voor buitensporige tekorten openen. Ze zal de begrotingstoestand van België in het najaar van 2022

⁷ Stabiliteitsprogramma van België 2022-2025 -Tabel 8 : Verdeling van het indicatief traject tussen entiteit I en entiteit II, p. 20.

⁸ Europese Commissie, *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van België*, Brussel, 23 mei 2022, SWD(2022) 602 final – SWD(2022) 640 final.

herbekijken en zal opnieuw onderzoeken of het opportuun is dergelijke procedure op te starten in het voorjaar van 2023.

Tot besluit van dat verslag formuleert de Europese Commissie de volgende aanbevelingen:

- in 2023 een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren door de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn⁹, rekening houdend met de tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen;
- door te gaan met de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021¹⁰;
- voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid;
- voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten in het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken;
- belasting- en uitkeringsstelsels te hervormen zodat er minder negatieve prikkels zijn om uit werken te gaan, door de belastingdruk te verschuiven weg van arbeid en het belasting- en uitkeringsstelsel te vereenvoudigen;
- de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen door meer inspanningen te leveren om de energie-efficiëntie te verbeteren en het gebruik van fossiele brandstoffen in gebouwen terug te dringen, het gebruik en het aanbod van openbaar vervoer te bevorderen en de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen.

1.2.4 Europese financieringsprogramma's

De Europese Unie voerde drie hierna in detail besproken financieringsprogramma's in om de fundamenteën van de economie zo snel mogelijk te herstellen.

Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV), ingevoerd in 2021, vormt een van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid. Ze is onderdeel van het plan NextGenerationEU, waarvan de hoofddoelstelling erin bestaat de landen financiële middelen aan te reiken om de economische en sociale achteruitgang te bestrijden die volgde op de COVID-19-crisis. De FHV moedigt uitgaven voor de ecologische en digitale transitie aan en bevordert zo de weerbaarheid bij toekomstige economische crisissen. Zo vloeit minstens 37% van de enveloppe van het plan naar de milieutransitie en minstens 20% naar de digitale transitie.

⁹ Gemiddeld over 10 jaar wordt de potentiële outputgroei op middellange termijn geraamd op 1,4%, maar de raming houdt geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van België kunnen bevorderen.

¹⁰ Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België (ST 10161 2021 INIT; ST 10161 2021 ADD 1).

De FHV stelt in totaal 723,8 miljard euro ter beschikking van de lidstaten, waarvan 385,8 miljard euro leningen en 338 miljard euro subsidies¹¹. Die middelen moeten dienen voor investeringsprojecten die beantwoorden aan verschillende voorwaarden op het vlak van doelstelling, uitvoering en planning.

België heeft op 30 april 2021 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend. Dat plan bevat 55 Vlaamse projecten uit het Vlaamse relanceplan Vlaamse Veerkracht, die werden geselecteerd op basis van de criteria die voor de Europese Commissie belangrijk waren, zoals de digitale en groene uitdagingen en transitie. De Europese Commissie heeft het plan positief beoordeeld op 23 juni 2021 en de Europese Raad heeft het goedgekeurd op 13 juli 2021.

Op basis van het goedgekeurde plan ontving België een Europese subsidie, die initieel werd berekend op 5,926 miljard euro. Dat bedrag werd verdeeld onder de federale overheid (1,25 miljard), het Vlaams Gewest (2,26 miljard euro), het Waals Gewest (1,48 miljard euro), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (395 miljoen euro), de Franstalige Gemeenschap (495 miljoen euro) en de Duitstalige Gemeenschap (50 miljoen euro).

Het initiële subsidiebedrag was echter een voorlopig cijfer. Een deel van de subsidie is afhankelijk van de economische groei in vergelijking met de andere EU-lidstaten en zal worden herzien in juni 2022, wanneer het bbp-verloop tussen 2019 en 2021 definitief bekend zal zijn. De federale overheid raamt dat het Belgische aandeel met 1.350 miljoen euro zou kunnen dalen omdat België economisch beter presteerde dan andere lidstaten.

De federale overheid heeft een eerste schijf van 13% als voorschot ontvangen en heeft het aandeel voor Vlaanderen (293,1 miljoen euro) op 26 augustus 2021 doorgestort. De volgende betalingen zullen worden uitgevoerd naarmate de geplande investeringen vorderen en worden goedgekeurd als België zijn beschreven mijlpalen en streefdoelen behaalt. De tweede schijf wordt verwacht in juni 2022.

Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand

Aanvullend bij de voornoemde maatregelen richt het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE*) zich tot de lidstaten die grote financiële middelen moeten inzetten om de nefaste economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie op hun grondgebied te bestrijden. Het instrument kan de lidstaten in kwestie financiële bijstand verstrekken voor maximum 100 miljard euro in de vorm van leningen, om hen in staat te stellen het hoofd te bieden aan de plotse stijging van de overheidsuitgaven om de werkgelegenheid te beschermen. België heeft een beroep gedaan op dat instrument om 8,2 miljard¹² euro leningen tegen gunstige voorwaarden te bekomen¹³. Vlaanderen ontving daarvan al 1,2 miljard euro in 2021, maar voorziet volgens de begrotingsdocumenten in 2022 geen extra opname.

¹¹ Deze bedragen zijn uitgedrukt in prijzen 2018 en dienen nog geïndexeerd te worden.

¹² Het oorspronkelijke bedrag was 7,8 miljard euro, maar zes landen kregen extra steun, waaronder België (+394 miljoen euro).

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_nl.

Brexitfonds

Het Europees Parlement heeft op 6 oktober 2021¹⁴ beslist tot een *Brexitfonds*¹⁵ van 5,4 miljard euro om de negatieve gevolgen van de Brexit op te vangen in de EU-landen. De steun is in principe voor alle EU-landen, maar zal in de eerste plaats worden verstrekt aan die landen die het hardst door de Brexit zijn getroffen, met name Ierland, Nederland, Frankrijk en België. Op basis van de verdeling¹⁶ vastgesteld in oktober 2021, zou België recht hebben op ongeveer 386,5 miljoen euro. De effectieve uitbetaling van de steun gebeurt in twee ronden: een prefinanciering van 80% van de steun¹⁷ en een definitieve afrekening in 2025 op basis van subsidiabele kosten.

Op 14 maart 2022 besliste de Europese Commissie tot een uitbetaling van de eerste schijf van het voorschot uit het Europese Brexit Adjustment Reserve (BAR)¹⁸ aan twaalf lidstaten¹⁹. Volgens die cijfers ontvangt België in totaal 305,4 miljoen euro aan voorschotten, waarvan al 120,0 miljoen euro (op 8 april 2022 voor 2021) en 91,8 miljoen euro (op 17 mei 2022 voor 2022) werden betaald²⁰ aan het Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO). VLAIO werd aangesteld als managementautoriteit om het beheer van de BAR in goede banen te leiden en dient de ontvangsten toegewezen aan Wallonië, Brussel en de Federale overheid door te storten.

De Vlaamse Regering gaat uit van een doorstorting naar Vlaanderen van 63%²¹ of 223,0 miljoen euro voor de volledige periode. Ze baseert zich daarvoor op de maximale enveloppe van 353,3 miljoen euro²². Als het voorschot effectief 80% van de totale steun bedraagt, zal de maximale totale steun 381,7 miljoen bedragen. Het Rekenhof geeft mee dat de algemene toelichtingen bij de initiële begroting 2022 en de aangepaste begroting 2022 geen melding maken van die ontvangsten.

Wat betreft de financiering van het Brexitfonds, is de Belgische bijdrage nog niet bepaald, maar een ruwe schatting van de maximale bijdrage komt uit op 170,0 miljoen euro²³ en is gebaseerd op drie variabele grondslagen: de btw-ontvangst, de plasticbijdrage en het bruto nationaal inkomen. De Vlaamse Regering gaat er echter van uit dat er geen gevolgen zijn voor de Vlaamse begroting, omdat de Belgische bijdrage aan de EU ten laste valt van de federale schatkist.

REPowerEU Plan

Op 18 mei 2022 stelde de Europese Commissie het REPowerEU Plan²⁴ voor. Dat heeft tot doel de Europese afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen op korte termijn te verminderen door de transitie naar schone energie te versnellen en de krachten te bundelen om een veerkrachtiger energiesysteem en een echte energie-unie tot stand te brengen. De Commissie ver-

¹⁴ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380(COD)&l=en).

¹⁵ *Brexit Adjustment Reserve of BAR*.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1803&from=EN>.

¹⁷ Ingedeeld in drie betaalrondes gepland in april 2021 (120,0 miljoen euro – uitgesteld naar 2022), april 2022 (91,8 miljoen euro) en april 2023 (93,6 miljoen euro).

¹⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/03/14-03-2022-brexit-adjustment-reserve-commission-approves-eur2-billion-of-pre-financing-for-12-member-states.

¹⁹ Ierland en Italië kregen al in december 2021 respectievelijk 920,4 miljoen en 116,0 miljoen euro toegekend.

²⁰ Later volgt nog een schijf van 93,6 miljoen euro.

²¹ SV 276 dd. 24/03/2022 - Europese Brexit Adjustment Reserve - Besteding uitgekeerde budgetten.

²² Prijzen 2018.

²³ Verslag vergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europees Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme van 18 mei 2021 – vraag om uitleg over het nieuwe voorstel voor de Brexit Adjustment Reserve.

²⁴ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, REPowerEU Plan, COM (2022) 230 final van 18.5.2022.

zoekt de lidstaten aan hun bestaande plannen voor herstel en veerkracht een specifiek hoofdstuk toe te voegen met nieuwe maatregelen om de REPowerEU-doelstellingen inzake diversificatie van de energievoorziening en vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verwezenlijken. Om middelen vrij te maken om de investeringsbehoeften van REPowerEU te dekken, stelt de Commissie een gerichte en snelle wijziging van de verordening herstel en faciliteit voor. Momenteel is nog niet duidelijk of het REPowerEU Plan al een impact zal hebben op de begroting 2022.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Aangepaste begroting 2022

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

Het Rekenhof ging akkoord met een BA-light mits wordt voldaan aan de onderstaande randvoorwaarden:

- De BA-light-begrotingsdocumenten bevatten alle noodzakelijke informatie om de aanpassingen ten opzichte van de initiële begroting van datzelfde jaar te duiden en toe te lichten. De BA-light mag niet leiden tot informatievervalsing.
- Het moet inderdaad gaan om een BA-light, wat betekent dat er geen nieuw beleid wordt gegenereerd met nieuwe kredieten of besparingen. Enkel voor uitzonderlijke of dringende aangelegenheden moet nieuw beleid in een BA-light mogelijk blijven, op voorwaarde dat de algemene toelichting een uitgebreide motivering en toelichting bevat.
- 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. De begrotingsaanpassing mag geen kleine bijstellingen bevatten die nauwelijks een impact hebben op een begroting en van weinig betekenis zijn voor de beoordeling van de begroting door het Vlaams Parlement, maar wel de opmaak en de controle van de begrotingsstukken verzwaren.

Het Rekenhof stelde vast dat aan de belangrijkste voorwaarden werd voldaan. De administratieve middelen- en uitgavenbegroting bevatten nog heel wat kleine bijstellingen. Het Rekenhof herhaalt zijn vraag²⁵ om bij de volgende BA-light geen kleine bijstellingen door te voeren en een drempel voor aanpassingen te hanteren. Het gebruik van gelijkaardige drempels zoals bedoeld in artikel 20, §2, van het VCO-decreet kan daarbij een richtlijn zijn.

Ten opzichte van vorig jaar is de algemene toelichting inhoudelijk uitgebreid. De uitvoerige sensitiviteitsanalyse van de index gerelateerde uitgaven en de diverse bijlagen, waaronder de verdeling van de indexprovisie per beleidsdomein en begrotingsprogramma, komen de transparantie van de begrotingsdocumenten ten goede. De administratie ging in op het voorstel van het Rekenhof om een lijst toe te voegen van de significante entiteiten waar de begroting wordt aangepast. De lijst bakent op voorhand de scope duidelijk af, waardoor de lezer een accuraat beeld krijgt van de aangepaste begrotingen van de rechtspersonen.

Het Rekenhof heeft aan de administratie een aantal suggesties gedaan:

- Het ontwerp van uitgavendecreet vervangt regelmatig bepalingen uit de initiële begroting integraal door nieuwe, aangepaste bepalingen, zonder dat expliciet wordt vermeld wat is gewijzigd. Zeker bij lange tabellen (zoals de opsomming van de subsidies in artikel 10 van het uitgavendecreet) is die werkwijze niet transparant. Een goede praktijk is de werkwijze van WSE die bij de verantwoording van de decreetsbepalingen omstandig uitlegt wat is aangepast en waarom dat is gebeurd (op p. 124).
- Het ontwerp van uitgavendecreet neemt de totalen over van de aangepaste begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en de rechtspersonen onder rechtstreeks

²⁵ Brief aan de voorzitter van het Vlaams Parlement van 22 december 2021 (N9-3.730.060-B1).

gezag van de Vlaamse Regering, maar geeft nauwelijks uitleg over de impact of de reden van de wijzigingen in de verantwoording van de decreetsbepalingen. In sommige gevallen zijn de bijstellingen nochtans materieel: bijvoorbeeld bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds worden de vastleggingskredieten met 54,4 miljoen euro verhoogd, bij de DAB Minifonds met 39,3 miljoen euro. Belangrijke aanpassingen worden wel uitgelegd in de algemene toelichting.

- Bij de bijstellingen van de leningsmachtigingen van het Vlaams Woningfonds (artikel 11) en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (artikel 12) wordt wel uitgelegd waarom de aanpassingen zijn gebeurd, maar wordt de impact ervan niet vermeld. De machtigingen worden opgetrokken met respectievelijk 42,3 en 28,8 miljoen euro.

2.2 Onverdeelde ontvangsten en uitgaven

Het Rekenhof wijst erop dat er tot nu toe geen samenwerkingsakkoord is tussen de federale overheid en de betrokken entiteiten over de verdeling van de Europese bijdrage inzake recyclage van afval uit kunststof (156,0 miljoen euro voor 2022) en de door de federale overheid verwachte terugstortingen als aandeel van de deelstaatentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie en preventie (302,0 miljoen euro en 124,0 miljoen euro). Hetzelfde geldt voor de verdeling van de ontvangsten van de emissiehandel of het ETS-systeem²⁶ (430,0 miljoen euro), de 5G-licenties²⁷ (39,0 miljoen euro) en de terugvordering van de onterechte inhouding op de dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap voor de verrichtingen uitgevoerd door het Riziv in het kader van de zesde staatshervorming (489,4 miljoen euro).

2.3 Beleidsruimte

De beleidsruimte waarmee de Vlaamse Regering nieuwe verbintenissen kan aangaan omvat enerzijds de vastleggingskredieten opgenomen in de administratieve tabel en anderzijds de overgedragen vastleggingskredieten uit het verleden (= ruitwerking). Die laatste worden noch opgenomen in de administratieve uitgaventabel van de voorliggende begroting, noch in de ESR-geconsolideerde begroting, maar kunnen wel aanleiding geven tot vastleggingen.

Omdat het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet altijd even duidelijk is over welk werkingsbudget een minister beschikt, toont de onderstaande tabel de samenstelling van de ESR-geconsolideerde beleidskredieten voor 2022. Het Rekenhof geeft ter informatie ook de overdrachten van de vastleggingskredieten van 2021 naar 2022 mee, opgenomen in de algemene rekening 2021 van de Vlaamse Gemeenschap.

In tegenstelling tot de aangepaste begroting 2021 licht de algemene toelichting de voorziene ruitwerking niet toe, omdat de administratie van oordeel is dat de *aanwending van de kredieten en eventuele overdrachten naar het volgend begrotingsjaar geen deel uitmaakt van de algemene toelichting, maar wel van de toelichting bij de beleids- en begrotingsuitvoering*. Daardoor heeft de lezer van voorliggende begrotingsdocumenten geen duidelijk zicht op het volledige werkingsbudget waarover een minister beschikt.

Het Rekenhof vraagt om transparant te rapporteren over de ruitwerking, ook als de Vlaamse Regering niet voorziet die aan te wenden.

²⁶ Emissions Trading System of het systeem van emissiehandel of handel in uitstootrechten.

²⁷ UMTS licenties - Universal Mobile Telecommunications System.

Tabel 3 – Overzicht geconsolideerde ESR-beleidskredieten 2022 per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Overdracht VAK 2021 naar 2022	VAK BA 2022
Hogere entiteiten	-	138,3
Financiën en Begroting	2.879,8	7.827,5
Economie, Wetenschap en Innovatie	21,1	2.153,4
Onderwijs en Vorming	33,0	13.776,3
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-	13.570,1
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	53,5	1.115,5
Werk en Sociale Economie	-	3.674,4
Landbouw en Visserij	-	199,3
Mobiliteit en Openbare Werken	491,2	3.562,8
Omgeving	100,7	4.384,2
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	19,2	5.063,6
Totaal overgedragen kredieten	3.598,4	55.465,4

Bron: Algemene rekening 2021 en Administratieve uitgavenbegroting aangepaste begroting 2022

2.4 Relanceplan Vlaamse Veerkracht

De begroting 2022 groepeerd, net als in 2021, de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting.

De vastleggingskredieten bedroegen 4,3 miljard euro in 2021. Voor 2022 werd niet in nieuwe kredieten voorzien. Wel werd het saldo van de provisie, dat eind 2021 nog niet was herverdeeld, overgedragen²⁸, waardoor het ook nog in 2022 voor relanceprojecten kan dienen. De overdracht bedroeg 2.571,0 miljoen euro. De begroting 2022 bevat geen overdrachtsbepaling meer om niet-gebruikte relancebudgetten over te dragen naar 2023. De minister bevestigde ook in de commissie Financiën en Begroting van 31 mei 2022 dat het de bedoeling is dat alle vastleggingen voor de relancemiddelen eind 2022 zullen zijn uitgevoerd.

Wat betreft de vereffeningskredieten, werd de raming van de initiële begroting 2022 gehandhaafd op 1,6 miljard euro. De berekening van de raming werd, in tegenstelling tot de initiële begroting 2022, onderbouwd met een totaalbedrag per relanceproject²⁹. Dat biedt een beter inzicht in de geplande realisaties voor dit begrotingsjaar.

²⁸ Zie artikel 8 aanpassing uitgavenbegroting 2021 dat stipuleert dat het niet-gebruikte krediet saldo in vastleggingskredieten wordt overgedragen naar 2022.

²⁹ Bijlage 8-8 van de algemene toelichting bij BA 2022.

De uitvoering van de herverdelingen op de relancemiddelen zag er op 3 juni 2022 als volgt uit:

Tabel 4 – Overzicht van de uitgevoerde herverdelingen op de relanceprovisie in 2022 (in miljoen euro)

	VAK	VEK
Totaal krediet	2.571,0	1.600,0
Herverdeling 01/2022	-136,8	-67,3
Herverdeling 03/2022	-101,7	-57,8
Herverdeling 04/2022	-123,8	-50,1
Beslissingen Vlaamse Regering 3/6/2022	-88,0	-63,0
Saldo	2.120,7	1.361,8

Bron: Rekenhof op basis van Orafin, budgetten op CBo-1CBG2AH-PR – Relanceprovisie en BVR 3 juni 2022

Het Rekenhof stelde vast dat 17,6% van de vastleggingskredieten en 14,9% van de vereffeningskredieten werden herverdeeld. In de tweede jaarhelft moet voor de investeringsprojecten nog 2.120,7 miljoen euro (49,3% van de totale relanceprovisie) worden vastgelegd. Om de toegekende kredieten volledig te kunnen uitvoeren, zal het uitvoeringsritme van vastleggingen en vereffeningen sterk opgedreven moeten worden. De aangepaste begroting verstrekt geen informatie over de begrote voortgang van de hervormingsprojecten.

In een reactie op de uitvoeringscijfers verwees de administratie naar het vierde meetmoment dat momenteel loopt. De rapportering was normaal gezien voorzien voor maart-april, maar werd uitgesteld naar juni.

2.5 Kas- en schuldbeheer

2.5.1 Geconsolideerde schuld

De aangepaste begroting 2022 raamt een geconsolideerde schuld van 38.963,5 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer.

Tabel 5 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2021	Aangepaste begroting 2022	Evolutie aangepaste '22 vs. realisatie '21
Directe schuld MVG	17.815,7	24.386,1	+6.570,4
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.302,2	5.037,2	-265,0
Ziekenhuisinfrastructuur	3.341,4	3.105,5	-235,9
Vlaams Woningfonds	2.074,6	1.904,1	-170,5
VIPA	1.270,4	1.159,7	-110,7
Erkende Kredietmaatschappijen	751,0	790,4	+39,4
Universiteiten en Hogescholen	536,9	576,5	+39,6
BFW - afrekening autonomiefactor	813,7	752,8	-60,9
Andere schulden	1.444,5	1.251,2	-193,3
Totaal geconsolideerde schuld	33.350,4	38.963,5	+5.613,1
Evolutie t.o.v. vorig jaar		+16,8%	

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2022 – Tabel 8-13 detailtabel geconsolideerde schuld

De grootste stijging van de geconsolideerde schuld is terug te vinden bij de *directe schuld MVG*, mede door het begrotingstekort, de financiering van het relanceplan en de directe financiering van rechtspersonen via het ministerie (zie onderstaande tabel).

Tabel 6 – Detail evolutie directe schuld ten opzichte van 2021 (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2022
Vorderingensaldo voor ESR-correcties	2.244,1
Funding Relanceplan	1.178,4
Herfinanciering Vlaams Woningfonds	860,6
ESR-8-verrichtingen ³⁰	791,6
Herfinanciering Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	612,1
Bouwkost Oosterweel	306,4
Diversen	577,2
Totale evolutie directe schuld	6.570,4

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2022

2.5.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

In het teken van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelde de minister het bewaken van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm als operationele doelstelling voorop³¹. De minister gaf aan dat de huidige schuldnorm³², die eind 2016 werd uitgewerkt, onder druk staat. Het Rekenhof wijst erop dat de twee basisdoelstellingen niet worden gehaald.

- 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. Uit de aangepaste ramingen van de geconsolideerde schuld voor 2022 blijkt dat die grens in 2022 wordt overschreden: de ratio stijgt van 62,5% eind 2021 naar 68,8%³³ eind 2022.
- De tweede doelstelling bestaat erin een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbaar activa groter moeten zijn dan de geconsolideerde schuld. Het recentste cijfer van de netto-actiefpositie dateert van 2020 en was voor het eerst negatief: -2,3 miljard euro.

In de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2022 worden deze parameters niet meer geraamd.

2.6 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling

De begroting bevat zowel een berekening van het vorderingensaldo als een berekend saldo voor aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen. De Europese Unie gebruikt het vorderingensaldo om de begroting te evalueren, terwijl de Vlaamse Regering de begroting aanstuurt op basis van het

³⁰ De belangrijkste is de geraamde kapitaalverhoging bij Finocas voor 350 miljoen euro.

³¹ ISE Financiële operaties, Operationele doelstelling (OD) 1.

³² <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

³³ (Geconsolideerde bruto-schuld (38,9 miljard euro) - ziekenhuisschuld (3,1 miljard euro)) / ESR ontvangsten (52,1 miljard euro).

saldo voor aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen. Het verschil tussen beide betreft uitsluitend de Oosterweelverbinding en het relanceplan Vlaamse Veerkracht.

Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2022 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (306,4 miljoen euro tegenover 246,9 miljoen euro bij de initiële begroting) 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 eventuele herziening, tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht

De initiële begroting 2022 berekende het vorderingensaldo inclusief de geraamde ontvangsten (839,1 miljoen euro) en uitgaven (1.600,0 miljoen euro) van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Bij de aangepaste begroting 2022 worden de ontvangsten bijgesteld naar 639,3 miljoen euro.

Volgens een mededeling van Eurostat zijn alleen relanceprojecten gefinancierd met Europese middelen ESR-neutraal. Relanceprojecten gefinancierd met eigen middelen wegen op het vorderingensaldo. Het saldo na correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling houdt geen rekening met die ontvangsten en uitgaven.

2.7 Onderbenutting

Tabel 5-6 *Vorderingensaldo* in de algemene toelichting bevat naast de onderbenutting voor *hogescholen en universiteiten* ook een *algemene* onderbenutting, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 7 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 5-6 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2022	Aangepaste begroting 2022	Vershil
Historische onderbenutting	988,6	1.001,9	13,3
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0	-
Algemene onderbenutting	1.067,6	1.080,9	13,3
Hogescholen en Universiteiten	155,6	148,4	-7,2
Totale onderbenutting	1.223,2	1.229,3	6,1

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2022 – tabel 5-4 en tabel 5-6.

Het onderbenuttingspercentage³⁴ van 2,03% wordt toegepast op de geraamde ESR-geconsolideerde vereffeningskredieten, exclusief de eenmalige relancemiddelen Vlaamse Veerkracht, de eenmalige coronamiddelen, de uitgaven in het kader van Oekraïne en de geconsolideerde uitgaven van de universiteiten en hogescholen, omdat die laatste onder de aparte onderbenuttings-

³⁴ Voor de onderbenutting wordt uitgegaan van het gemiddelde onderbenuttingspercentage van de laatste twee jaar. Het bij begrotingsopmaak 2022 berekend percentage (2,10%) wordt bij de begrotingsaanpassing bijgesteld naar 2,03%.

hypothese vallen. De vraag rijst of er geen aparte onderbenutting voor de corona- en de relanceprovisie dient te worden opgenomen, gelet op de onderbenutting van 370,8 miljoen euro op de coronaprovisie en 1,7 miljard euro op de relanceprovisie in 2021.

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.

3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de aangepaste begroting 2022 correct zijn gebaseerd op de economische begroting van 17 februari 2022.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2021 werden zowel de groei als de inflatie over 2021 naar boven bijgesteld, wat resulteert in een positieve afrekening van 760,0 miljoen euro. Aangezien de afrekening wordt aangerekend in het begrotingsjaar 2022, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2022.

Ten aanzien van de initiële begroting 2022 is de raming van de groei voor 2022 constant gebleven, maar stijgt de inflatie van 2,1% naar 5,5%. Daardoor nemen de dotaties voor het begrotingsjaar 2022 toe met 1.215,8 miljoen euro.

Zoals reeds vermeld, publiceerden het Federaal Planbureau, de Nationale Bank van België, de Europese Commissie en het Internationaal Monetair Fonds recentere vooruitzichten van de macro-economische parameters. De simulatie in de onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde ontvangsten op basis van de verschillende parameters.

Tabel 8 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis parameters volgens verschillende nationale en internationale instellingen (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2022 (inclusief afrekening 2021)			
	Economische begroting	Update FPB + NBB ³⁵	IMF	EC
Groei	3,0%	2,4%	2,1%	2,0%
Index	5,5%	8,1%	8,0%	7,8%
Gewestmiddelen	3.070,3	3.131,7	3.120,9	3.113,0
Gemeenschapsmiddelen	26.562,7	27.072,2	26.991,5	26.925,8
Specifieke dotaties	108,5	111,1	110,9	110,7
Totaal dotaties	29.741,5	30.315,0	30.223,3	30.149,5
Vershil t.o.v. Vlaamse raming BA22		573,5	481,9	408,0

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting aangepaste begroting 2022

³⁵ De tussentijdse update van de macro-economische parameters van de Nationale Bank van België van 25 maart 2022 voorspelt dat de economische groei zal uitkomen op 2,4% (t.o.v. 3,0%).

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 altijd de ramingen van de voorschotten over van de federale raming van de gewestelijke personenbelasting. Die federale raming steunt op de raming van de opcentiemen, verminderd met de raming van de fiscale uitgaven en gecorrigeerd met de inningscoëfficiënt (gemiddelde van de inningsgraad van de laatste drie aanslagjaren).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de bruto opcentiemen, samengesteld uit voorschotten en de fiscale uitgaven (na toepassing van de inningscoëfficiënt) en afrekeningen.

Tabel 9 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Raming initiële begroting 2022	Raming aangepaste begroting 2022	Vershil initieel vs. aanpassing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,45%	99,09%	99,07%	99,07%	
Voorschotten gewestelijke PB	5.997,2	6.312,8	6.845,4	6.681,9	-163,5
Fiscale uitgaven	1.721,9	1.512,9	1.415,2	1.412,7	-2,5
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.719,1	7.825,7	8.260,6	8.094,6	-166,0
Afrekeningen vorige aanslagjaren	153,8	59,8	43,9	65,0	
Bruto opcentiemen	7.872,9	7.885,5	8.304,5	8.159,6	-144,9

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022

De aangepaste begroting voorziet in een daling van de verwachte voorschotten als gevolg van een neerwaartse bijstelling van de nominale groei van de opcentiemen³⁶ (-128,4 miljoen euro na toepassing van de inningscoëfficiënt). Daarnaast hebben de federale maatregelen M1³⁷, ten aanzien van de initiële begroting, een negatieve impact van 35,2 miljoen euro op de opcentiemen³⁸.

De gevolgen van de inflatie op de opcentiemen zullen voor het eerst merkbaar zijn in het begrotingsjaar 2023 (inkomstenjaar 2022).

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en de federale raming allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkomheringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt³⁹. In tegenstelling tot de federale raming houdt de Vlaamse raming ook rekening met de staartkohieren⁴⁰ en is daarom preciezer. De Vlaamse raming van de afrekeningen is 15,3 miljoen euro hoger dan de federale raming.

³⁶ Bij de begrotingsopmaak werd de nominale groei van de opcentiemen geraamd op 5,54 %, bij de begrotingsaanpassing op 4,22%.

³⁷ De federale maatregelen M1 omvatten onder meer het mobiliteitsbudget, niet-belaste overuren, coronapremie voor werknemers, belasting aanvullende Nederlandse pensioenen, belasting aan 16,5% van eenmalige premie zelfstandigen. Deze maatregelen hebben een impact op de Belasting Staat en dus onrechtstreeks op de opcentiemen.

³⁸ Deze maatregelen hebben een impact op de Belasting Staat en dus onrechtstreeks op de opcentiemen.

³⁹ De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

⁴⁰ De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

3.4 Gewestelijke belastingen

Belasting in Verkeersstelling (BIV)

Voor de raming van de BIV gaat de administratie uit van een daling van het aantal inschrijvingen met 6 % ten opzichte van de begrotingsopmaak 2022, waar werd uitgegaan van een herstel van de inschrijvingen. De vraag rijst of die daling met 6% wel voldoende rekening houdt met de evolutie die blijkt uit de effectieve cijfers, die ondertussen voor de meeste categorieën een veel grotere daling weergeven, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 10 – Evolutie inschrijvingen

Categorie voertuigen	Evolutie
Personenwagens	-16,7%
Lichte bedrijfsvoertuigen	-20,4%
Zware bedrijfsvoertuigen < 16 ton	-22,2%
Zware bedrijfsvoertuigen > 16 ton	+31,6%
Motorfietsen	-1,5%

Bron: FOD mobiliteit / Febiac

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Coronaprovisie

De initiële begroting 2022 voorzag na amendement in een provisie van 540,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten⁴¹ en 740,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten⁴² om de gevolgen van de crisis verder op te vangen. De aangepaste begroting 2022 behoudt de provisie, maar geeft, net zoals bij de initiële begroting, geen verdere inhoudelijke details over de raming.

Vanuit die provisie worden de maatregelen gefinancierd die de verschillende beleidsdomeinen nemen om de gevolgen van de pandemie in te dijken. In 2022 gebeurden twee herverdelingen. Na die herverdelingen bevat de provisie nog 398,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 512,8 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

De voorliggende begrotingsaanpassing voorziet in een herverdeling van 55,0 miljoen euro naar De Lijn om het exploitatietekort te dekken ingevolge de minderontvangsten gelinkt aan corona. Het Rekenhof begrijpt dat het om een voorlopige inschatting gaat en daarom nog niet wordt ingeschreven bij De Lijn.

Indexprovisie lonen

Zoals vermeld in de algemene toelichting, houdt de ingediende begroting nog geen rekening met de latere inflatievooruitzichten. De voorziene provisie in de begroting houdt rekening met een indexoverschrijding in november 2022, terwijl het FPB die intussen door de stijgende inflatie met twee maanden naar voren heeft geschoven. De daaropvolgende indexoverschrijding zou ook drie maanden vroeger vallen, namelijk in januari 2023 (met impact op het vakantiegeld). De bijkomende en nog niet begrote impact op de uitgaven wordt geraamd op 108,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten⁴³. Ook de groeivoet van de gezondheidsindex zou volgens het FPB in 2022 stijgen tot gemiddeld 7,6%, wat nog 15,6 miljoen euro bijkomende kredieten op de betrokken begrotingsartikels zou vergen.

Provisie monitoring

De provisie die elk jaar wordt ingeschreven als begrotingsbuffer voor uitgaven in het kader van de monitoring, stijgt met 125,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 175,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten om eventuele noden in het kader van Oekraïne op te vangen of andere budgetbehoeften naar het einde van het jaar te kunnen opvangen.

Het Rekenhof merkt op dat er voor de provisie monitoring nog 102,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten beschikbaar is, die werd overgedragen uit 2021 (waarvan 100 miljoen euro al uit 2020). Het totale beschikbare vastleggingskrediet voor 2022 komt dus op 327,3 miljoen euro. De algemene toelichting brengt deze beschikbare overgedragen kredieten niet in rekening en maakt er geen melding van.

⁴¹ 500,0 miljoen euro bij Financiën en Begroting (CBo-1CBG2AB-PR) en 40,0 miljoen bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (GE0-1GBF2JA-PR).

⁴² 700,0 miljoen euro bij Financiën en Begroting (CBo-1CBG2AB-PR) en 40,0 miljoen bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (GE0-1GBF2JA-PR).

⁴³ 82,5 miljoen euro door de verschuiving van november 2022 naar september 2022 en 26,2 miljoen euro door de verschuiving van april 2023 naar januari 2023.

Provisie noodfonds Oekraïne

De Vlaamse Regering neemt in de begrotingsaanpassing een provisie noodfonds Oekraïne op van 200,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten. Ze baseerde zich daarvoor op een voorstel tot provisie van de taskforce (240,7 miljoen euro), maar stelde die forfaitair bij tot 200,0 miljoen euro. De algemene toelichting bevat in de bijlage een gedetailleerde berekening en de verdeling per sector en maatregel⁴⁴.

Naast de provisie bij Financiën en Begroting voorziet de aangepaste begroting ook in 6,1 miljoen euro bij het beleidsdomein Onderwijs en 48,5 miljoen euro in het kader van het groeipakket binnen het beleidsdomein WVG. Gelet op de actuele onzekerheid rond de duur en de ontwikkeling van de huidige crisis, is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de raming van die provisies.

4.2 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaamse Sociale Bescherming – VSB

De aangepaste begroting 2022 raamt de uitgaven voor de woonzorgcentra en centra voor kortverblijf op 2.200,6 miljoen euro. Daarbij wordt uitgegaan van een bezettingsgraad⁴⁵ van 93,23%. Gezien de huidige bezettingscijfers (95,21% in het eerste kwartaal van 2020), lijkt dat bezettingspercentage een te lage inschatting voor 2022. Als het bezettingscijfer verder stijgt naar het niveau pre-COVID-19, dan zal het budget met ongeveer 30 miljoen euro onderschat zijn.

Agentschap Zorg en Gezondheid

Uit gesprekken met de verzekeringsinstellingen is gebleken dat de kosten voor de internationale overeenkomsten niet in het N-document⁴⁶ verwerkt zitten. Het is niet duidelijk of die jaarlijkse kosten van 1,5 miljoen euro (basis 2019) werden voorzien in de voorliggende begroting. In 2022 is een rechtzetting vereist voor de jaren 2019 tot en met 2022, waardoor er 6 miljoen euro extra krediet nodig is. Als de kost niet volledig intern kan worden gedragen, moet daarvoor in extra krediet worden voorzien.

4.3 Beleidsdomein Omgeving

Vlaams Energiebedrijf – VEB

Het VEB doet dienst als aankoopcentrale van onder meer gas en elektriciteit, waarbij de aangekochte energie met een heel beperkte marge wordt doorverkocht aan zowel entiteiten binnen als buiten de Vlaamse overheid. De aangepaste begroting 2022 raamt zowel de ontvangsten als de uitgaven bij het VEB 608,5 miljoen euro hoger dan bij de initiële begroting (+205%) en dat door de gestegen marktprijzen van gas en elektriciteit.

De impact van de prijsstijging zou dan ook zichtbaar moeten zijn bij de grote klanten van het VEB, zoals het Agentschap Wegen en Verkeer, VMM De Lijn, De Vlaamse Waterweg en de universiteiten en hogescholen⁴⁷. Het Rekenhof stelde vast dat de kredieten bij die entiteiten beperkt werden bijgesteld bij deze begrotingsaanpassing, waardoor het lijkt dat niet alle klanten van het

⁴⁴ Bijlage 9 – Provisie noodfonds Oekraïne – Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022, pag. 154-157.

⁴⁵ De bezettingsgraad is de verhouding tussen het aantal bewoners op de laatste dag van de maand ten opzichte van het aantal erkende woongelegenheden.

⁴⁶ Dit omvat de gerealiseerde uitgaven van het overnamedecreet voor voornamelijk de psychiatrische verzorgingstehuizen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en initiatieven beschut wonen.

⁴⁷ 96,6 miljoen euro of 19,9% van de totale omzet 2021 van het VEB bestaat uit entiteiten uit de Vlaamse consolidatiekring.

VEB de prijsstijging voldoende hebben gebudgetteerd. Hoe de Vlaamse Regering de vereffening van de stijgende energieprijzen binnen de Vlaamse entiteiten zal opvangen, is niet af te leiden uit de algemene toelichting.

4.4 Algemeen

Artikel 10

Het Rekenhof stelde vast dat de verantwoordingen niet uniform zijn. Sommige beleidsdomeinen pogen aan elke subsidie of toelage van elk begrotingsartikel een verantwoording te geven. Andere beleidsdomeinen verantwoorden alleen de nieuwe opnames van subsidies of toelagen. Soms ontbreken verantwoordingen, of wordt in de verantwoording enkel gemeld dat een subsidie of toelage dient te worden opgenomen om een decretale grondslag te bieden, zonder inhoudelijk te omschrijven waarop de subsidie of toelage slaat.

Artikel 10 bepaalt dat artikel 12 van het decreet van 23 december 2021 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022 wordt vervangen. Ondanks de wijzigingen aan de kredietbedragen in de administratieve uitgavenbegroting, blijven de begrotingsartikelen van het beleidsdomein EWI in de derde paragraaf de maximale bedragen vermelden zoals opgenomen in de initiële uitgavenbegroting.