



Rekenhof

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2023 en van de tweede 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 Europees begrotingskader	7
1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact	8
1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2022-2025	9
1.2.4 Europese financieringsprogramma's	10
1.2.5 Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie	12
1.2.6 Vlaams ontwerpbegrotingsplan	13
2 Tweede begrotingsaanpassing 2022	14
3 Transparantie van de begroting	16
3.1 Aanpassing middelen- en uitgavendecreet	16
3.2 Relanceplan Vlaamse Veerkracht	16
3.3 Kas- en schuldbeheer	18
3.3.1 Geconsolideerde schuld	18
3.3.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm	19
3.4 Meerjarenraming	20
3.4.1 Transparantie	20
3.4.2 Evolutie schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten	20
3.4.3 Uitgavennorm	21
3.5 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT)	22
4 Analyse van de ontvangsten	26
4.1 Algemeen	26
4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	26
4.3 Opcentiemen	26
4.4 Gewestelijke belastingen	27
4.5 Toegewezen ontvangsten	28
5 Analyse van de uitgaven	30
5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	30
5.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie	31
5.3 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	32
5.4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	32
5.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	33
5.6 Beleidsdomein Omgeving	35
5.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat	35
5.6.2 Beleidsveld Omgeving en Natuur	36
5.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	36
5.7.1 Beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid	36
5.7.2 Beleidsveld ICT en Facilitair Management	37

Lijst met afkortingen

BA	Begrotingsaanpassing of aangepaste begroting
BAR	Brexit Adjustment Reserve
bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere financieringswet
BO	Begrotingsopmaak of initiële begroting
BTP	Buitensporigtekortprocedure
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
LRM	Limburgse Reconversie Maatschappij
NBB	Nationale Bank van België
OMG	Omgeving
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
VAK	Vastleggingskrediet
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
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 Vlaamse begroting 2023 en de tweede aanpassing van de begroting 2022, het programmadecreet, de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen, en de meerjarenraming.

Kerncijfers

Bij de aangepaste begroting 2022 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo op -3,5 miljard euro. De tweede aanpassing verhoogt de uitgaven met 474,4 miljoen euro en brengt het vorderingensaldo op -3,9 miljard euro.

De begroting 2023 raamt de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven op respectievelijk 57,0 en 59,9 miljard euro, wat resulteert in een vorderingensaldo van -2,9 miljard euro. Bij de opmaak van de begroting 2023 is de Vlaamse Regering voor de ontvangsten uitgegaan van een economische groei van 0,5% en een inflatie van 6,5%, en voor de uitgaven van de gezondheidsindex van 7,0%. Op 8 november 2022 publiceerde het Federaal Planbureau zijn maandelijkse vooruitzichten: daarin zwakt de inflatie in 2023 af tot 5,4%. Door de oorlog in Oekraïne zijn economische prognoses momenteel echter erg volatiel.

Europees begrotingskader

De Europese Commissie handhaaft de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot eind 2023. Begin november 2022 heeft zij de richtsnoeren voor de hervorming van het Europees begrotingskader gecommuniceerd. Zij streeft ernaar dat het nieuwe kader wordt goedgekeurd voor de begrotingsopmaak 2024.

Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld neemt verder toe met 5,6 miljard euro of 14,3%, door het vorderingentekort, maar ook door de financiering van het Relanceplan en de sociale woningbouw. De schuldnorm die eind 2016 werd uitgewerkt om een gunstige rating te behouden, staat onder druk. De ambitie om de schuld te beperken tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten, wordt in 2023 overschreden (69%). Ook de doelstelling van een positief netto-actief wordt niet gehaald: het recentste cijfer dateert van 2021 en bedraagt -5,1 miljard euro. Het schuldcomité zal de bestaande schuldnorm evalueren en nagaan hoe een adequate vorm van schuldnormering in de Vlaamse uitgavennorm kan worden geïntegreerd.

Naar een leesbare prestatiebegroting

De inhoud van de middelen- en uitgavenbegroting werd heringedeeld naar beleidsdomeinen, wat de leesbaarheid ervan ten goede komt. De inhoud van de meerjarenraming is uitgebreider, o.m. door de invoering van een (indicatieve) uitgavennorm.

De informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichtingen bleef vrijwel gelijk ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Het Rekenhof stelde dezelfde verbeterpunten vast. Vanaf de begroting 2024 zal ook over beleidsindicatoren moeten worden gerapporteerd, wat de kwaliteit van de BBT's zal versterken.

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting 2022, de initiële Vlaamse begroting 2023 en de bijbehorende programmadecreten. Het Rekenhof heeft de vaststellingen van zijn onderzoek in één verslag gebundeld vanwege de verwevenheid van beide ontwerpbegrotingen, wat onder meer tot uiting komt in één algemene toelichting.

Het verslag over de Vlaamse begroting 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.

Dit verslag behandelt de macrobudgettaire aspecten van de begroting 2023, bespreekt naast de informatiewaarde van de toelichting ook de transparantie van de begroting en maakt een analyse van de ontvangsten en uitgaven. De bijlage stelt het Vlaams Parlement in kennis van een aantal formele opmerkingen gericht aan het departement Financiën en Begroting.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de aangepaste begroting 2022 baseerde de Vlaamse Regering zich conform de bijzondere financieringswet (BFW) op de economische begroting (EB) van 17 februari 2022 van het Federaal Plan Bureau (FPB) met daarin een economische groei van 3,0% en een inflatie van 5,5% (zie onderstaande tabel).

Bij de opmaak van de initiële begroting 2023 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 0,5% en een inflatie van 6,5%. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de economische begroting van het FPB van 8 september 2022. Voor begrotingsjaar 2022 stelt die de groeiverwachtingen naar beneden bij tot 2,6%, maar verwacht ze een hogere inflatie (9,4%).

De maandelijkse vooruitzichten van het FPB van begin november 2022 verlagen de inflatieverwachtingen tot 5,4%. Die actualisatie is niet verwerkt in de voorliggende begroting. De administratie neemt in de algemene toelichting wel een sensitiviteitsanalyse op die de eventuele impact van een wijziging van de groei of de inflatie op de middelen verduidelijkt.

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
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
Vermoedelijke realisatie 2022 (EB 09/2022)	2,6	9,4
Initiële begroting 2023 (EB 09/2022)	0,5	6,5
Actualisatie inflatievooruitzichten (08/11/2022)	-	5,4

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2023 tabel 3-1 p. 18 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2022 tabel 3-1 p. 17

De ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) van 11 oktober 2022 en van de Europese Commissie (EC) van 11 november 2022 verwachten zowel een lagere groei, als lagere inflatie dan verwerkt in de begrotingsaanpassing, zoals blijkt uit de volgende tabel. Daarbij wordt gewaarschuwd dat voor de economische vooruitzichten een uitzonderlijke mate van onzekerheid geldt door de oorlog in Oekraïne en de mogelijke economische verstoringen die hiermee gepaard gaan (o.m. hoge energie- en grondstofprijzen, inflatie en stijgende rente). Bijgevolg maant het Rekenhof aan tot een voorzichtig begrotingsbeleid.

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

	IMF (11/10/2022)	EC (11/11/2022)
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
Econ. groei 2022 – vermoedelijke realisatie	2,4	2,8
Econ. groei 2023 – initiële begroting	0,4	0,2
Inflatie 2021 – definitieve realisatie	3,2	3,2
Inflatie 2022 – initiële begroting	2,2	2,3
Inflatie 2022 – aangepaste begroting	8,0	7,8
Inflatie 2022 – vermoedelijke realisatie	9,5	10,4
Inflatie 2023 – initiële begroting	4,9	6,2

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

1.2 Europees begrotingskader

1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader

In oktober 2021 hervatte de Europese Commissie het publieke debat over de herziening van het Europese begrotingskader, waarbij ze alle belanghebbenden¹ uitnodigde om adviezen te formuleren over mogelijke hervormingen. Het eindverslag van 28 maart 2022² vat de voornaamste suggesties van de respondenten samen. Er worden ingrijpende hervormingen voorgesteld. Zo pleitten heel wat respondenten ervoor de (groene) investeringsuitgaven, de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) te bestendigen en de lidstaten meer vrijheid te geven om hun belangrijkste investeringsprojecten en projecten voor structurele hervormingen te bepalen. De huidige complexe en weinig transparante begrotingsregels moeten worden vereenvoudigd en de nationale overheden worden best nauwer betrokken bij het toezicht op die regels. Daarnaast vroegen de respondenten om de begrotingscapaciteit van de Europese instellingen te versterken en de economische toestand van elke lidstaat in aanmerking te nemen bij het bepalen van ieders traject voor de schuldafbouw.

Op 9 november 2022 keurde de Europese Commissie een mededeling³ goed met richtsnoeren voor een hervormd Europees begrotingskader die gericht zijn op de versterking van de houdbaarheid van de schuldpositie en de bevordering van duurzame en inclusieve groei door middel van investeringen en hervormingen. Die richtsnoeren moeten zorgen voor een eenvoudiger, transparanter en doeltreffender Europees begrotingskader, met meer nationale zeggenschap en een betere handhaving, en moeten tegelijkertijd ruimte bieden voor hervormingen en investeringen en een realistische, geleidelijke en duurzame vermindering van de hoge overheidsschulden. Zo moet het hervormde kader de groene, digitale en veerkrachtige economie van de toekomst helpen opbouwen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in alle lidstaten waarborgen.

¹ Het gaat hier om de Europese instellingen, nationale autoriteiten, sociale partners en de academische wereld.

² Europese Commissie, *Commission Staff working document, Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses*, 28 maart 2022.

³ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions about the Orientations for a reform of the EU economic governance framework*, Brussel, 9 november 2022, COM(2022) 583 final.

De referentiewaarden van het Verdrag van Maastricht, namelijk een begrotingstekort van 3% van het bbp en een schuldquote van 60%, blijven ongewijzigd. De herziening legt de nadruk op een passend en geloofwaardig traject voor schuldvermindering in de richting van 60% van het bbp, zonder duurzame en inclusieve groei in het gedrang te brengen.

De Europese Commissie stelt een transparant, risicogebaseerd Europees toezichtkader voor dat rekening houdt met de specifieke schuldpositie van elke lidstaat. De nationale begrotings- en structuurplannen vormen de hoeksteen, waarin begrotings-, hervormings- en investeringsdoelstellingen worden geïntegreerd tot één coherent middellangetermijnplan. De lidstaten krijgen meer inspraak bij het bepalen van hun budgettaire aanpassingstraject, wat het eigenaarschap ervan moet versterken.

De netto primaire uitgaven⁴ zouden dienen als basis om het budgettaire aanpassingstraject vast te stellen en om het jaarlijkse begrotingstoezicht uit te oefenen, waardoor het kader aanzienlijk wordt vereenvoudigd.

De Europese Commissie stelt de lidstaten met een hoge schuldgraad een referentiebegrotingsaanpassingstraject van vier jaar voor. Dat traject moet de schuld op een aanvaardbare wijze terugdringen en het tekort onder de referentiewaarde van 3% van het bbp houden. De lidstaten kunnen een langere aanpassingsperiode (van maximaal drie jaar bijkomend) voorstellen, maar enkel als het traject wordt ondersteund door een reeks hervormings- en investeringsverbintenissen die de houdbaarheid van de schuld versterken en inspelen op gemeenschappelijke EUprioriteiten en -doelstellingen. De Commissie beoordeelt de ingediende plannen, waarna de Raad de plannen bekrachtigt. De uitvoering van de plannen zal worden gecontroleerd op basis van jaarlijkse in te dienen voortgangsrapporten om zo een doeltreffende monitoring te vergemakkelijken en transparantie te waarborgen.

In het nieuwe voorstel krijgen de lidstaten meer ruimte om hun begrotingstrajecten vorm te geven, maar tegelijkertijd voert de Europese Commissie strengere handhavingsinstrumenten in om de uitvoering te garanderen. De buitensporigtekortprocedure (BTP) blijft gehandhaafd en de schuldprocedure wordt versterkt. Die wordt in werking gesteld wanneer een lidstaat met een schuld van meer dan 60% van het bbp afwijkt van het overeengekomen uitgaventraject.

De Europese Commissie beschouwt de herziening van het Europese begrotingskader als een prioriteit en wil vóór de aanvang van de begrotingsopmaak 2024 een consensus bereiken met de lidstaten.

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 voorziet⁵. Op 3 maart 2021 pleitte de Europese Commissie ervoor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven in 2022 en te desactiveren in 2023⁶. Op basis van de voorjaarsvooruitzichten 2021 bevestigde de Commissie op 2 juni haar standpunt van 3 maart⁷.

⁴ Dit zijn de uitgaven die een regering onder controle heeft.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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 eind 2023.

1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2022-2025

Advies Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 9 april 2022⁸ ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2022-2025 formuleerde de Raad naast een normatief begrotingstraject enkele kwalitatieve aanbevelingen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede moeten komen en een duurzame economische groei moeten ondersteunen. Zo herhaalde hij zijn advies van vorig jaar om het uitgavenbeleid te richten op *groeibevorderende uitgaven*, zoals kwaliteitsvolle investeringen, en om via uitgaventoetsingen (*spending reviews*) de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de beleidsbeslissingen door te lichten. De Raad pleitte 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.

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 waren.

Voor entiteit II (gemeenschappen, gewestelijke en lokale overheidsdiensten) bepaalt het stabiliteitsprogramma dat het structurele saldo zou moeten verbeteren van -1,36% van het bbp naar -0,48% van het bbp tussen 2022 en 2025⁹. 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 Hoge Raad van Financiën overigens geen toezicht uitoefenen op de inachtneming van de financiële verplichtingen door elk van die overheden.

⁸ Dat 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.

⁹ Stabiliteitsprogramma van België 2022-2025 - Tabel 8 : Verdeling van het indicatief traject tussen entiteit I en entiteit II, p. 20.

Reactie Europese Commissie op Belgisch stabiliteitsprogramma 2022-2025

De Commissie heeft op 23 mei 2022 het verslag¹⁰ bezorgd zoals bepaald in artikel 126, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin ze de budgettaire toestand van elke lidstaat analyseert in het licht van de verdragmatig vastgelegde criteria voor het tekort en de schuld.

De Europese Commissie vraagt België om:

- in 2023 een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren door de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn¹¹, rekening houdend met de tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgende 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 2021¹²;
- meer duurzame en groeibevorderende investeringen te doen ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, onder meer door gebruik te maken van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, RePowerEU en andere EU-fondsen (zie 1.2.4);
- 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 financieringsprogramma's in om de fundamenteën van de economie zo snel mogelijk te herstellen, die hierna worden toegelicht.

Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) is een onderdeel van het plan NextGenerationEU en vormt met een totale waarde van 723,8 miljard euro¹³ één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ Dat is 385,8 miljard euro leningen en 338 miljard euro subsidies, uitgedrukt in prijzen 2018 en nog te indexeren.

België heeft op 30 april 2021 zijn herstel- en veerkrachtplan¹⁴ 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 transitie. Op basis van het goedgekeurde plan werd geraamd dat België 5,926 miljard euro¹⁵ zou ontvangen als Europese subsidie. Op 30 juni 2022 publiceerde de Europese Commissie de uiteindelijke maximale financiële bijdragen die de lidstaten ontvangen, waarbij de steun voor België werd teruggebracht tot 4,524 miljard euro of 1,4 miljard euro minder dan aanvankelijk geraamd. Vlaanderen gaat uit van een lineaire vermindering van de steun, waardoor het aandeel van Vlaanderen - voor de volledige relanceperiode - zou dalen van 2,255 miljard euro naar 1,722 miljard euro.

De federale overheid ontving een eerste schijf van 13% als voorschot en stortte het aandeel voor Vlaanderen (293,1 miljoen euro) op 26 augustus 2021 door. De volgende betalingen zullen worden uitgevoerd naarmate de geplande investeringen vorderen en worden goedgekeurd als België zijn beschreven mijlpalen en streefdoelen behaalt. België bereidt momenteel zijn eerste betalingsaanvraag voor.

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 miljard¹⁶ euro leningen tegen gunstige voorwaarden te krijgen¹⁷. Vlaanderen ontving daarvan al 1,2 miljard euro in 2021.

Brexitfonds: Brexit Adjustment Reserve (BAR)

Het Europees Parlement heeft op 6 oktober 2021¹⁸ beslist tot de oprichting van het Brexitfonds *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) 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 verdeling¹⁹ vastgesteld in oktober 2021, zou België recht hebben op ongeveer 386,5 miljoen euro. De effectieve uitbetaling van de steun gebeurt in twee rondes: een prefinanciering van 80% van de steun²⁰ en een definitieve afrekening in 2025 op basis van subsidiabele kosten.

¹⁴ De Europese Commissie heeft het plan positief beoordeeld op 23 juni 2021 en de Europese Raad heeft het goedgekeurd op 13 juli 2021.

¹⁵ 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).

¹⁶ Het oorspronkelijke bedrag was 7,8 miljard euro, maar zes landen kregen extra steun, waaronder België (+394 miljoen euro).

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_nl.

¹⁸ [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).

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1803&from=EN>.

²⁰ Ingedeeld in drie betaalrondes gepland in april 2021 (120,0 miljoen euro – uitgesteld naar april 2022), april 2022 (91,8 miljoen euro) en april 2023 (93,6 miljoen euro).

Op 14 maart 2022 besliste de Europese Commissie tot een uitbetaling van de eerste schijf van de Europese BAR²¹ aan twaalf lidstaten²². 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 betaald²³ 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%²⁴ of 223,0 miljoen euro voor de volledige periode. Ze baseert zich daarvoor op de maximale enveloppe van 353,3 miljoen euro²⁵. De initiële begroting 2023 raamt een ontvangst van 29,4 miljoen euro.

REPowerEU Plan

Op 18 mei 2022 stelde de Europese Commissie het REPowerEU Plan²⁶ 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 verzoekt 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 tegemoet te komen aan de verlaagde maximale financiële bijdrage en aanspraak te maken op de REPowerEU-middelen, bereiden de federale overheid en de deelstaten een aanpassing van het Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht voor.

1.2.5 Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

De lidstaten van de eurozone zijn onderworpen aan een budgettair toezicht door de Europese Commissie. Op grond van de twopack-wetgeving moet België zijn ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie bezorgen. 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.

De Belgische regering heeft op 15 oktober 2022 bij de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan ingediend dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid. Het houdt rekening met de impact van de Oekraïne-crisis en de door de verschillende regeringen genomen energiematregelen, maar gaat ook verder in op de geplande realisatie van de landenspecifieke aanbevelingen.

De Commissie heeft tot op dit ogenblik nog geen oordeel gevormd over het ontwerpbegrotingsplan van België..

²¹ 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.

²² Ierland en Italië kregen al in december 2021 respectievelijk 920,4 miljoen en 116,0 miljoen euro toegekend.

²³ Later volgt nog een schijf van 93,6 miljoen euro.

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

²⁵ Prijzen 2018 - Als het voorschot effectief 80% van de totale steun bedraagt, zal de maximale totale steun 381,7 miljoen bedragen.

²⁶ 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.

1.2.6 Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 4 oktober 2022 het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan²⁷ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het Belgische ontwerpbegrotingsplan. Het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan bevat de grote krijtlijnen voor het komende jaar, die gedetailleerder worden uitgewerkt in de initiële begroting. Daarbij kunnen ramingen van ontvangsten en uitgaven nog beperkt worden bijgesteld.

²⁷ Vlaams Parlement, 33 (2022-2023) – Nr. 1 – Bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan, bedoeld in artikel 6 van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 – Begrotingsjaar 2023.

2 Tweede begrotingsaanpassing 2022

Op 21 oktober 2022 diende de Vlaamse Regering een tweede aangepaste begroting 2022 in bij het Vlaams Parlement en het Rekenhof. Door in 404,4 miljoen euro aan extra vastleggings- en 489,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten te voorzien, tracht de Vlaamse Regering de Vlaamse burgers en gezonde ondernemingen zo goed mogelijk door deze moeilijke tijden te loodsen.

De begrotingsaanpassing 2022 bevat uitsluitend verhogingen van uitgavenkredieten. Alle bijstellingen worden summier toegelicht in tabel 8-14 van de algemene toelichting. De meeste verhogingen zijn te beschouwen als beleidsantwoorden onder druk van de recente omstandigheden (de sterke stijging van de energiekosten). Het betreft geen volledige begrotingsaanpassing: wijzigingen in de geraamde ontvangsten worden niet meegenomen. Evenmin wordt toegelicht hoe de bijkomende uitgaven zullen worden gefinancierd.

Het Rekenhof stelde de onderstaande zaken vast:

- Tabel 3-10 *Gewestelijke belastingen* van de algemene toelichting geeft een overzicht van de in 2021 gerealiseerde ontvangsten en een prognose voor 2022, waarbij de vermoedelijke ontvangsten 164,3 miljoen euro lager liggen dan geraamd bij de eerste begrotingsaanpassing 2022. De tweede begrotingsaanpassing 2022 neemt, ondanks de al gekende prognoses voor 2022, geen gewijzigde ramingen van ontvangsten op.
- Begin juli 2022 heeft de Vlaamse Regering de saneringsovereenkomst met 3M goedgekeurd. De overeenkomst omvatte onder meer de storting van een schadevergoeding van 150 miljoen euro bestemd voor de bijkomende kosten inzake de PFAS-emissies. De gerealiseerde ontvangsten werden toegewezen aan de DAB Minafonds²⁸ en de BAM. Die ontvangsten worden niet meegenomen in de voorliggende begrotingsaanpassing.
- Hoewel de tweede begrotingsaanpassing niet in extra opnames van schuld voorziet, wordt de impact van de tweede begrotingsaanpassing toegevoegd aan de geconsolideerde schuld. De BBT van het beleidsdomein Financiën en Begroting meldt dat er nog 1,1 miljard euro aan opnames van lange termijnleningen gepland is voor 2022, waardoor de totale uitvoering 3,3 miljard euro zou bedragen (i.p.v. de voorziene 6,7 miljard euro). De administratie bevestigde dat de financieringsnoden voor 2022 lager zijn dan begroot door recente prognoses van het begrotingstekort en de verwachte onderbenuttingen op het relanceplan. De toelichting zou transparanter zijn als die informatie eraan werd toegevoegd. De meerjarenraming houdt in tabel 7-1 al rekening met de lagere opnames van directe schuld voor 2022, terwijl de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2023 in tabel 8-13 nog uitgaat van de begrote bedragen. Dergelijke verschillen zouden in de toelichting bij de meerjarenraming tot uiting moeten komen.
- De tweede begrotingsaanpassing 2022 voorziet niet in extra middelen voor de indexering van de lonen en sociale uitkeringen²⁹. Nochtans werd bij de begrotingsaanpassing 2022 in het voorjaar de eerstvolgende overschrijding van de spilindex pas verwacht in november 2022. Die overschrijding gebeurde echter al in juli 2022. In oktober 2022 vond de volgende overschrijding plaats en volgens de vooruitzichten van het FPB van 8 november 2022 zal in november 2022 nog een vijfde overschrijding voor 2022 volgen met (beperkte) impact op de begroting 2022. De groeivoet van de gezondheidsindex zou in 2022 gemiddeld 9,1% bedragen of een stijging met 28,2% ten opzichte van het uitgangspunt bij de begrotingsaanpassing. Bij de eerste begrotingsaanpassing 2022 werd 153,4 miljoen euro extra budget inge-

²⁸ QBX-2QCE2AOA-OW.

²⁹ CB0-1CBG2AB-PR.

schreven op de bufferprovisie. Eind september 2022 gebruikte de Vlaamse Regering dit bufferkrediet om de versnelde overschrijding van de spilindex, in juli 2022 in plaats van november 2022, op te vangen.

Zowel de bufferprovisie als de coronaprovisie zijn samengebracht onder één provisieartikel³⁰ en beide hadden eind oktober nog een omvangrijk restsaldo van respectievelijk 121,6 miljoen aan vastleggings- en 321,7 miljoen aan vereffeningskredieten. De Vlaamse Regering zal waarschijnlijk verder een beroep doen op die restsaldi, zodat deze tweede begrotingsaanpassing 2022 inderdaad nog niet in bijkomende middelen moet voorzien voor de indexerings van lonen en sociale uitkeringen.

- De genomen maatregelen in het beleidsdomein WVG³¹ (47,4 miljoen euro) betreffen nieuw beleid als antwoord op de energiecrisis en zijn geen technische aanpassingen in de filosofie van een BA-light.
- Op 31 december 2020 werd een tekort vastgesteld op het pensioenfonds van De Lijn van 35,1 miljoen euro. Sinds 2021 loopt daarom een herstelplan, goedgekeurd door de FSMA (Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten), waarvoor De Lijn jaarlijks een bijstorting van 5,0 miljoen euro doet, gedurende 7 jaar. De Vlaamse Regering had zich geëngageerd om die betalingen te compenseren via de werkingstoelage van De Lijn. De tweede begrotingsaanpassing 2022 vervangt de gespreide betalingen conform het herstelplan door een eenmalige storting van 30 miljoen euro ter versterking van het pensioenfonds van De Lijn.
- De tweede begrotingsaanpassing 2022 stelt het krediet voor de jobbonus met 147,6 miljoen bij en raamt het totale krediet voor 2022 op 325,4 miljoen euro. Het Rekenhof kon op basis van de verantwoordingsstukken slechts 122,1 miljoen euro opnieuw samenstellen, waardoor het aangepaste krediet 2022 25,5 miljoen euro te hoog lijkt ingeschat.

³⁰ CB0-1CBG2AB-PR

³¹ De versterking van CAW's (1,0 miljoen euro) en maatregelen inzake het groeipakket: bonus van 100 euro voor kinderen met sociale toeslag (38,5 miljoen euro); 1% naar 2% indexatie (2,2 miljoen euro) en verhogen sociale toeslagen bestaande doelgroep met 15 euro (5,7 miljoen euro).

3 Transparantie van de begroting

3.1 Aanpassing middelen- en uitgavendecreet

De decreetsbepalingen opgenomen in het decreet houdende de middelen- en de uitgavenbegroting worden in de voorliggende begroting heringedeeld, waarbij de bestaande thematische indeling wordt ingebed in een organisatie-indeling op het niveau van de beleidsdomeinen. Zo tracht de administratie een duidelijker verband te creëren tussen de decreetsbepalingen, de administratieve tabel en de toelichtingen.

Het Rekenhof bevestigt dat de aanpassing de overzichtelijkheid van de begrotingsdocumenten verbetert, wat dan weer de leesbaarheid en transparantie van de begroting ten goede komt. De administratie komt daarmee tegemoet aan de vraag van de werkgroep Leesbare Begroting.

De Algemene Toelichting besteedt bijkomende aandacht aan de bespreking per beleidsdomein. Zo komen nu ook de budgetverschuivingen via compensatie aan bod en wordt de indexatie omstandig behandeld. Bovendien geven hoofdstuk 2 en de bijlage bij dat hoofdstuk meer details over het nieuw beleid en de begrotingsmaatregelen.

3.2 Relanceplan Vlaamse Veerkracht

Algemeen

De begroting 2023 groepeerd, net als in voorgaande begrotingsjaren, de relancemiddelen op een provisioneel krediet³² van het departement Financiën en Begroting.

De vastleggingskredieten bedroegen 4,3 miljard euro in 2021. Het saldo van de provisie, dat eind 2021 nog niet was herverdeeld, werd overgedragen³³, waardoor het ook nog in 2022 voor relanceprojecten kon dienen. De overdracht bedroeg 2.571,0 miljoen euro. De begroting 2022 bevatte geen overdrachtsbepaling meer om niet-gebruikte relancebudgetten over te dragen naar 2023, waardoor het niet-verbruikte vastleggingskrediet eind 2022 vervalt. De minister bevestigde dit nogmaals in de Commissie voor Financiën en Begroting van 19 oktober 2022³⁴ en verwees ook naar een verwachte onderbenutting van 10% op de relance middelen.

De initiële begroting 2023 voorziet in 1,1 miljard euro aan vereffeningskredieten, waarbij de algemene toelichting een volledige onderbouwing per relanceproject rapporteert in bijlage 8.6.

Rapportering

De recentste rapportering Vlaamse Veerkracht dateert van juni 2022. In september 2022 werd geen rapport opgemaakt. De volgende relancerapportering is pas voor december 2022.

Hieronder volgt een overzicht van stand van zaken van de uitgevoerde herverdelingen op de relanceprovisie in de loop van 2022.

³² CB0-1CBG2AH-PR.

³³ Zie artikel 8 aanpassing uitgavenbegroting 2021 dat stipuleert dat het niet-gebruikte krediet saldo in vastleggingskredieten wordt overgedragen naar 2022.

³⁴ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/1669868/verslag/1673035>.

Tabel 3 – Overzicht van de uitgevoerde herverdelingen op de relanceprovisie in 2022 (in miljoen euro)

	VAK	VEK
Totaal krediet	³⁵ 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
Herverdeling 06/2022	-88,0	-63,0
Herverdeling 07/2022	-293,3	-121,8
Herverdeling 10/2022	-367,0	-205,5
Herverdeling 11/2022	-465,0	-109,7
Saldo 10/11/2022	995,0	933,3

Bron: Rekenhof op basis van Orafin, budgetten op CBo-1CBG2AH-PR – Relanceprovisie en Beslissingen Vlaamse Regering

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat er - gelet op de ontbrekende overdrachtsbepaling - nog 23,1% van de vastleggingskredieten dient te worden herverdeeld in de resterende weken van 2022. Voor het vereffeningskrediet 2022 is er tot begin november 2022 nog maar 41,7% van het vereffeningskrediet herverdeeld.

Limietdatum vastleggingen eind 2022 en raming budgetten 2023

Vanaf 2023 zijn er enkel nog vereffeningskredieten beschikbaar voor de relance. Het Rekenhof toetste de geraamde vereffeningskredieten uit tabel 8.6 van de algemene toelichting aan de voortgangsplanning van de projecten en zocht ook uit voor welke projecten het waarschijnlijk niet zal lukken om alles vast te leggen tegen eind 2022. Voor de meeste projecten verwacht het Rekenhof dat het volledige budget kan worden vastgelegd tegen einde 2022. Ook het geraamde vereffeningskrediet beschouwt het over het algemeen als goed onderbouwd.

Het Rekenhof stelde de onderstaande zaken vast:

- Relanceproject VV121 - *Vooruitschuif uitbreidingsbeleid fase 1* (55 miljoen euro) in het beleidsdomein WVG wordt niet uitgevoerd. Tabel 8-12 van de algemene toelichting voorziet voor respectievelijk 2022 en 2023 onterecht in vereffeningskredieten van 32 miljoen euro en 23 miljoen euro.
- Het totale relancebudget voor het beleidsdomein MOW lijkt op basis van de prognoses van de entiteiten niet te volstaan om alle projecten uit te voeren. Algemeen zorgt de inflatie op de bouwmarkt voor problemen bij alle investeringsplannen. Om tegemoet te komen aan dat probleem, besliste de Vlaamse Regering op 10 november 2022 de relancemiddelen bij te stellen.
- Zoals bepaald in de nota van de Vlaamse Regering³⁶, kunnen de kredieten (30 miljoen euro) voor het Brexitproject VV108 - *Subsidies aan bedrijven en inzet van consultants om Vlaanderen in het buitenland te promoten* (beleidsdomein KBBJ) worden vastgelegd en aangerekend tot eind 2023³⁷. Het begrotingsakkoord bij die beslissing bepaalt dat 14 miljoen euro wordt geblokkeerd op de relanceprovisie en dus niet meer kan worden opgenomen. De

³⁵ Overdracht van niet-gebruikte krediet saldo van 2021.

³⁶ VR 2022 1803 VV DOC.0023-3 BAR – BA.

³⁷ Volgens de BAR-aanrekeningsregels.

initiële begroting 2023 raamt dat bedrag als regulier krediet. Het niet-herverdeelde bedrag op de relanceprovisie bedraagt voor dit project momenteel 22,6 miljoen euro.³⁸

- Ook voor het Brexitproject VV109 – *VLAIO Brexit actieplan* in beleidsdomein EWI zullen niet alle vastleggingen kunnen worden genomen tegen eind 2022. Het niet-herverdeelde bedrag op de relanceprovisie bedraagt momenteel 43,5 miljoen euro. Het is niet duidelijk hoe de eventuele vastleggingen in de loop van 2023 zullen worden gefinancierd.
- Het relanceplan voorziet in het beleidsdomein KBBJ voor het project VV110 - *Congres* in 20 miljoen euro om de concurrentiepositie van Vlaanderen als MICE³⁹-bestemming te vrijwaren. Voor de uitvoering werd in PPS-projecten voorzien met een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van 5 miljoen euro gedurende 20 jaar (of 100 miljoen euro). De beschikbaarheidsvergoedingen die betrekking hebben op de huidige legislatuur 2021-2024, zijn vervat in het plan Vlaamse Veerkracht. De complexe uitvoeringsvorm en lange doorlooptijd van PPS constructies maakt echter dat ze niet geschikt zijn voor de uitvoering binnen het relanceplan Vlaamse Veerkracht. De PPS-projecten zullen daarom worden omgezet naar projectsubsidies of reguliere financieringsmiddelen. Momenteel is enkel het project Corda Campus (12 miljoen euro) goedgekeurd en herverdeeld uit de relanceprovisie. Het niet herverdeelde saldo op de relanceprovisie bedraagt 8 miljoen euro. Toerisme Vlaanderen gaat er evenwel van uit dat het volledige budget van 100 miljoen euro ter beschikking is om projecten in te dienen. Als er projecten worden goedgekeurd boven het relancebudget van 20 miljoen euro, is het niet duidelijk hoe ze zullen worden gefinancierd.

Europese steun

Zoals al vermeld, heeft de Europese Commissie op 30 juni 2022 op basis van de definitieve bbp-gegevens 2021 de berekening van de maximale financiële bijdrage geactualiseerd die de lidstaten ontvangen uit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV). België kan uiteindelijk rekenen op 4,524 miljard euro aan Europese subsidies. Dat impliceert een vermindering van 23,6% ten opzichte van de initiële enveloppe voor België.

In afwachting van een akkoord binnen het Overlegcomité wordt uitgegaan van een lineaire vermindering van de enveloppes die op Belgisch niveau aan elke entiteit worden toegekend. Zo zou het aandeel van Vlaanderen - voor de volledige relanceperiode - dalen van 2,255 miljard euro naar 1,722 miljard euro.

De administratie deelde mee dat als gevolg van het verminderde subsidiebedrag er een oefening lopende is om het Plan voor Herstel en Veerkracht aan te passen aan het gewijzigd subsidiebedrag.

De initiële begroting 2023 gaat uit van 1,141 miljard euro vereffeningskredieten voor relance. Het ESR-matige bedrag van FHV-ontvangsten die daarmee overeenstemmen bedragen 501,4 miljoen euro. Kasmatig wordt een ontvangst van 372,2 miljoen euro geraamd.

3.3 Kas- en schuldbeheer

3.3.1 Geconsolideerde schuld

De initiële begroting 2023 raamt een geconsolideerde schuld van 45.200,9 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer.

³⁸ Gezien 14 miljoen euro geblokkeerd werd op de relanceprovisie kan in 2022 nog maximaal 8,6 miljoen herverdeeld worden.

³⁹ MICE staat voor Meetings, Incentives, Conventions en Exhibitions/Events.

Tabel 4 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2021	Aangepaste begroting 2022	Initiële begroting 2023
Directe schuld MVG	17.815,7	24.387,6	30.867,8
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.302,2	5.037,2	4.768,7
Ziekenhuisinfrastructuur	3.341,4	3.105,5	2.874,9
Vlaams Woningfonds	2.074,6	1.904,1	1.731,4
VIPA	1.270,4	1.159,7	1.044,2
Erkende Kredietmaatschappijen	751,0	790,4	833,0
Universiteiten en Hogescholen	536,9	576,5	622,0
BFW - Afrekening autonomiefactor	813,7	752,8	684,6
Andere schulden	1.540,3	1.347,1	1.774,5
Impact tweede begrotingsaanpassing 2022		492,4	
Totaal geconsolideerde schuld	33.446,2	39.553,3	45.200,9

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2023 – Tabel 8-8 detailtabel geconsolideerde schuld

De directe schuld kent een significante stijging van 6.480,1 miljoen euro (+26,6%), te verklaren door onder meer de nood aan financiering van het begrotingstekort (3.919,4 miljoen euro)⁴⁰, de centrale financiering (2.120,1 miljoen euro)⁴¹ en het relanceplan (768,7 miljoen euro).

3.3.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

Ter uitvoering van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelt de minister als operationele doelstelling het bewaken (op termijn) van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm voorop⁴². De minister gaf aan dat de huidige schuldnorm⁴³ die eind 2016 werd uitgewerkt, onder druk staat. De twee daarin vooropgestelde doelstellingen worden niet langer 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 2022-2027 blijkt dat die ratio vanaf de begroting 2023 de grenswaarde overschrijdt (69,0%) en in de meerjarenraming verder doorstijgt naar 80,2% in 2027.

De tweede doelstelling bestaat erin een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbaar activa groter moeten zijn dan de geconsolideerde schuld. In de algemene toelichting wordt het netto-actief eind 2021 berekend op -5,1 miljard euro. Voor 2022 of 2023 worden nog geen ramingen opgenomen van het netto-actief.

De BBT Financiën en Begroting vermeldt dat de bestaande schuldnorm door het schuldcomité zal worden geëvalueerd en dat wordt bekeken hoe een adequate vorm van schuldnormering in de Vlaamse uitgavennorm kan worden geïntegreerd. De schuldratio en de schuldreductiesnelheid zijn belangrijke overwegingen bij het bepalen van de maximaal toegelaten uitgavengroei.

⁴⁰ Het vorderingensaldo voor ESR-correcties.

⁴¹ Het gaat om de centrale financiering van de entiteiten in de sociale huisvestingssector en Lantis.

⁴² ISE Financiële operaties, Operationele doelstelling 1.

⁴³ <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

3.4 Meerjarenraming

De VCO stelt in artikel 17, §2, dat de algemene toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief plaatst door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving op 28 oktober 2022 de meerjarenraming 2022-2027.

3.4.1 Transparantie

De administratie heeft inspanningen geleverd om de transparantie van de meerjarenraming te verbeteren en beter af te stemmen op de Algemene Toelichting bij de begrotingsopmaak 2023. De meerjarenraming geeft de evolutie weer van de beleids- en vereffeningskredieten bij constant beleid, waarbij de indexprovisie voortaan ook wordt toegewezen aan de beleidsdomeinen. Daarnaast wordt de impact getoond van de begrotingsmaatregelen en het nieuw beleid, waarbij de beslissingen uit het regeerakkoord, de begrotingsopmaak 2022 en de begrotingsopmaak 2023 apart worden toegelicht.

3.4.2 Evolutie schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten

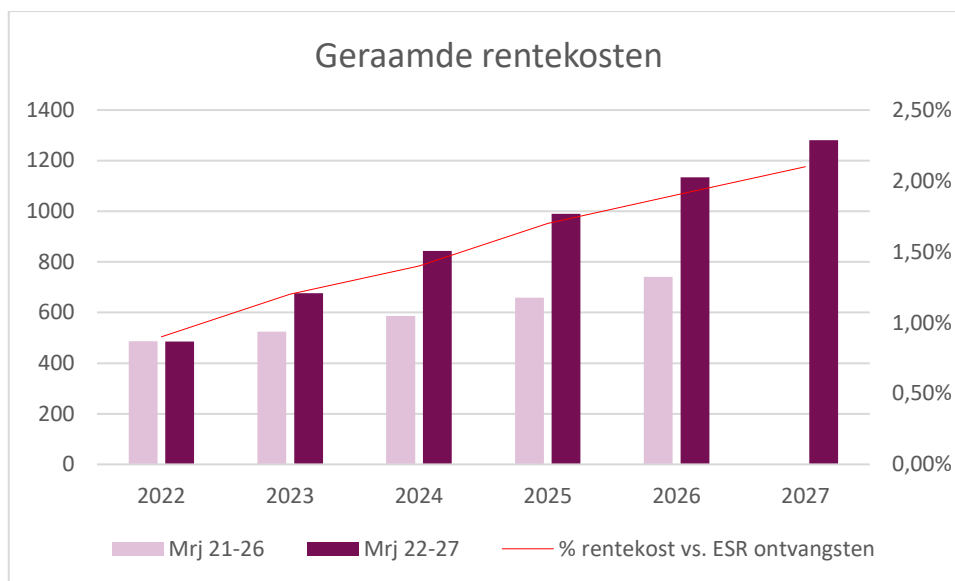
De onderstaande tabellen tonen de evolutie van de geraamde geconsolideerde schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten tussen de voorliggende meerjarenraming 2022-2027 en de meerjarenraming 2021-2026.

Tabel 5 – Geraamde geconsolideerde schuld en ESR-ontvangsten (in miljoen euro)

	Geraamde geconsolideerde schuld excl. ziekenhuisschuld			Geraamde ESR-ontvangsten		
	Mrj 21-26	Mrj 22-27	Evolutie	Mrj 21-26	Mrj 22-27	Evolutie
2022	38.013,2	33.492,4	-4.520,8	49.958,1	52.059,8	+2.101,7
2023	42.753,8	39.370,6	-3.383,2	50.572,8	57.018,4	+6.445,6
2024	46.657,3	42.830,8	-3.826,5	51.882,8	58.315,9	+6.433,1
2025	49.913,0	45.870,4	-4.042,6	52.975,8	59.387,0	+6.411,2
2026	52.859,2	48.150,6	-4.708,9	54.466,7	60.873,7	+6.407,0
2027	-	50.003,4	-	-	62.320,9	-

Bron: Meerjarenraming 2021-2026 en Meerjarenraming 2022-2027

Grafiek 1 – Geraamde rentekosten (in miljoen euro)



Bron: Meerjarenraming 2021-2026 en Meerjarenraming 2022-2027

Ten opzichte van de vorige meerjarenraming daalt de geraamde geconsolideerde schuld. Vooral de startsituatie ligt lager omdat de COVID-uitgaven lager uitvielen dan geraamd en omdat het relanceplan Vlaamse Veerkracht trager op gang kwam. Ondanks de daling van de geconsolideerde schuld en de evolutie naar een begroting in evenwicht, is ten opzichte van de vorige meerjarenraming een steeds groter aandeel van de ESR-ontvangsten nodig om de rentekosten te kunnen betalen.

3.4.3 Uitgavennorm

Een nieuwigheid in de meerjarenraming is de praktische toepassing van de Vlaamse uitgavennorm. Daarmee geeft Vlaanderen concreet invulling aan een van de aanbevelingen van de Europese Unie om het (Belgische) begrotingskader te versterken.

Een uitgavennorm maakt het mogelijk om structureel te begroten en om de uitgavenevolucie onafhankelijk te maken van de conjunctuurschommelingen. De uitgavennorm bepaalt het maximale groeipad van de overheidsuitgaven, rekening houdend met de trendmatige groei van de ontvangsten en de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen.

Hoofdstuk 8 van de meerjarenraming beschrijft wat de uitgavennorm is, waarvoor hij kan worden gebruikt en hoe hij technisch wordt berekend, en vat het resultaat van die berekeningen samen in tabel 8-3. Die tabel geeft aan hoeveel de totale toegelaten nominale uitgaven bedragen in de periode 2022-2027, uitgaande van een convergentie naar een begrotingsevenwicht in 2027.

De informatie in de meerjarenraming is echter nog onvoldoende om:

- Een goed inzicht te krijgen in de uitgaven die wel of niet worden meegerekend in de toegelaten uitgaven, om zo ook de aansluiting te kunnen maken met de totale uitgaven opgenomen in de berekening van het vorderingensaldo (op basis van constant beleid en na maatregelen en nieuw beleid).

Bijvoorbeeld: de uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de Oekraïneuitgaven zijn eenmalige uitgaven die niet worden meegenomen in de berekeningsbasis, evenals de

uitgaven van het klimaatfonds en van het energiefonds, die beide met toegewezen ontvangsten worden gefinancierd.

- Te evalueren in welke mate de voorgestelde meerjarenraming 2022-2027 al voldoet aan het traject dat op basis van de uitgavennorm is bepaald.

Het Rekenhof wijst op het belang van de uitgavennorm voor het aansturen van een voorzichtig meerjarig begrotingstraject, gericht op het bereiken van een begrotingsevenwicht en een houdbare schuld.

3.5 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT)

Sinds de inwerkingtreding van de VCO op 1 januari 2020 zijn de vroegere beleidsbrieven vervangen door de BBT's. In het kader van het prestatie-geïnformeerd begroten moeten de BBT's het verband leggen tussen het beleid en de begrotingsmiddelen die daartegenover staan.

Naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2023 heeft het departement Financiën en Begroting de instructies voor het opstellen van de BBT verduidelijkt en aangevuld:

- De focus van de BBT ligt op het geplande beleid van de ministers en de middelen die zij daarvoor willen aanwenden. De volgende vragen staan centraal: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Hoeveel budget wordt ertegenover gezet? Via welke SMART-indicatoren wordt het beleid opgevolgd?

In de BBT bij de begrotingsopmaak 2023 kan worden verwezen naar die SMART-indicatoren om beleid op te volgen, maar een verplichting wordt het pas vanaf de begrotingsopmaak 2024. De instructies stellen wel dat prestatie-informatie bij voorkeur al wordt geïntegreerd in het beleids- en begrotingsproces met als doel om tot meer beleidsleren te komen.

- De BBT dient ook te rapporteren over het Relanceplan Vlaamse Veerkracht, in het bijzonder over die relanceprojecten die niet worden gefinancierd uit de relanceprovisie. Beleidsmatig is het opportuun om initiatieven in het kader van het relanceplan beknopt te vermelden bij de strategische of operationele doelstellingen.
- De koppeling tussen de operationele doelstellingen en het budgettair kader dient, waar mogelijk, te worden verduidelijkt via kruisverwijzingen in beide richtingen.
- De compensaties en andere bijstellingen moeten kort worden toegelicht in de voorziene tabellen van de kredietevoluties.
- Er wordt toelichting gevraagd over de Vlaamse entiteiten, met indien mogelijk een koppeling tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking van cijfers en kredietevoluties.

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de BBT's bij de initiële begroting 2023 onderzocht. Op basis van gestandaardiseerde vragenlijsten ging het na in welke mate de BBT-instructies formeel en inhoudelijk werden toegepast. De onderstaande tabel 6 geeft een globaal overzicht van de resultaten. Aangezien de invoering van prestatie-informatie en indicatoren nog niet verplicht is, werd daarmee nog geen rekening gehouden.

De eerste kolom is het globale resultaat van een aantal vragen over de naleving van vormvereisten opgesomd in de begrotingsinstructies. Zo werd o.m. nagegaan of de samenvatting een overzicht geeft van de belangrijkste beleidsinitiatieven, of een koppeling wordt gemaakt tussen de operationele doelstellingen en het budgettair kader, en of er bij de entiteiten een link is tussen de toelichting en de ingediende begroting. De tweede kolom geeft het oordeel weer over de inhoudelijke kwaliteit, met name de consistentie van de BBT (gelijkwaardig bespreken van beleidsvelden en inhoudelijke structurelementen). De derde kolom toont hoe de vormvereisten

en de inhoudelijke kwaliteit zijn geëvolueerd ten opzichte van het voorbije jaar. Ten slotte geeft de vierde kolom een algemene indruk over iedere BBT.

De scores zijn redelijk tot goed. Dat houdt in dat de BBT-instructies in grote lijnen werden nageleefd. Ten opzichte van vorig jaar is de kwaliteit van de BBT's vrijwel gelijk gebleven.

Tabel 6 – Stand van zaken BBT's

	Vorm- vereisten	Inhoudelijke kwaliteit	Evolutie t.o.v. vorig jaar	Algemene indruk
Financiën en Begroting	✓	✓	=	✓
Economie, Wetenschap en Innovatie	✓	✓	=	✓
Onderwijs en Vorming	✓	✓	=	✓
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	✓	✓	=	✓
Cultuur	✓	✓	=	✓
Jeugd	✓	✓	=	✓
Media	✓	✓	=	✓
Sport	✓	✓	=	✓
Werk en Sociale Economie	✓	✓	=	✓
Landbouw en Visserij	✓	✓	=	✓
Mobiliteit en Openbare Werken	✓	✓	=	✓
Dierenwelzijn	✓	✓	=	✓
Energie en Klimaat	✓	✓	=	✓
Omgeving en Natuur	✓	✓	=	✓
Onroerend Erfgoed	✓	✓	=	✓
Wonen	✓	✓	=	✓
Binnenlands Bestuur, Stedelijk Beleid	✓	✓	=	✓
Brussel	✓	✓	=	✓
Digitalisering en Interne dienstverlening	✓	✓	=	✓
Gelijke kansen, Inburgering en Integratie	✓	✓	=	✓
HR en Audit Vlaamse overheid	✓	✓	=	✓
Justitie en Handhaving	✓	✓	=	✓
Ondersteuning VR en Rampenschade	✓	✓	=	✓
Toerisme	✓	✓	=	✓
Vlaamse Rand	✓	✓	=	✓
Armoedebestrijding	✓	✓	=	✓

 Goed
  Matig
  Slecht
  Beter
  Slechter
 = Gelijk

Een aantal vereisten van de BBT-instructie worden goed opgevolgd en geven weinig problemen. Zo geeft de samenvatting doorgaans een degelijk overzicht van de voornaamste beleidsinitiatieven. Ook de horizontale en de transversale doelstellingen komen waar nodig aan bod. De compensaties en de andere bijstellingen worden meestal beknopt toegelicht in de tabellen van de kredietevoluties. Positief is ook dat per inhoudelijk structurelement (ISE) doorgaans zowel wordt ingegaan op de beleidsmatige inhoud als op het recurrent beleid.

Maar het Rekenhof ziet ook nog verbeterpunten.

De relancemaatregelen worden in de BBT's meestal wel vermeld, maar toch is er ruimte voor verbetering. Zo wordt bij het beleidsdomein EWI minder duiding gegeven over de relancemaatregelen dan vorig jaar. Bij het beleidsdomein Landbouw en Visserij wordt bij de bespreking van de ISE's en de operationele doelstellingen wel verwezen naar bepaalde projecten (zoals Blue deal, bio-economie), maar de belangrijkste projecten waarvan het zelf trekker is, worden niet expliciet vermeld.

Diverse BBT's maken geen volledige koppeling tussen de operationele doelstellingen en het budgettair kader. Ze verwijzen wel naar de overeenkomstige begrotingsartikelen, maar zonder de budgetten te vermelden. Ook verwijzen de begrotingsartikelen in het budgettair kader niet altijd terug naar de operationele doelstellingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de beleidsdomeinen LV, MOW, EWI en KBBJ.

Bij de Vlaamse entiteiten wordt ook dit jaar niet altijd een link gelegd tussen de toelichting en de ingediende begroting, en tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire besprekingen. Zo neemt het beleidsdomein EWI nergens begrotingsinformatie op over Gigarant, PMV-groep, LRM-groep, VITO of VIB. Enkel de interne stromen naar de betrokken entiteiten staan vermeld. Bij het beleidsdomein WVG is bijvoorbeeld de budgettaire toelichting bij het nieuw beleid van het groeipakket bij de rechtspersoon Opgroeien Regie heel beperkt. Ook de informatie over het VIPA is nog beknopter dan vorig jaar. Bij het departement WSE geeft de BBT voor de VDAB heel weinig duiding bij de ingediende begroting 2023. Ook de toelichting bij de begrotingen van het GO!, AGIO en de universiteiten en hogescholen is veeleer een algemene beschrijving met weinig informatiewaarde.

Volgens de BBT-instructies *kan* al worden verwezen naar indicatoren en prestatie-informatie om het beleid op te volgen. Van die mogelijkheid werd overwegend nog niet of slechts heel fragmentair gebruikgemaakt, hoewel de deadline voor het verplicht opnemen van indicatoren en prestatie-informatie (2024) snel dichterbij komt. Er zijn bijvoorbeeld wel enkele indicatoren opgenomen in het beleidsveld Energie. Soms is er een beperkte vooruitgang ten opzichte van vorig jaar, bijvoorbeeld bij het beleidsdomein MOW, maar ook daar met een horizon in volgende legislaturen en zelden gelinkt aan begrotingsartikelen en budgetten.

De informatiewaarde van de BBT's laat diverse malen te wensen over, doordat belangrijke zaken niet of niet voldoende worden toegelicht, of doordat de informatie in de BBT's niet overeenstemt met wat uit andere bronnen blijkt. Hieronder volgen enkele voorbeelden om dit te illustreren.

- Het beleidsdomein MOW ziet de mobiliteit van de toekomst als veilig, duurzaam en slim. Daartoe zal, volgens de BBT, bij de investeringen in 2023 bijzondere aandacht gaan naar de fiets, verkeersveiligheid en duurzaamheid en zal ook een gericht subsidiebeleid worden gevoerd ten aanzien van de lokale besturen. De BBT verschaft echter onvoldoende concrete informatie over de middelen voor fietsinvesteringen en -subsidies.
- Ook de BBT Energie en Klimaat blijft vaag over de besteding van bepaalde geraamde uitgaven voor energie. De begroting 2023 bevat 30 miljoen euro extra budget door het wegvallen van de inkomsten uit de Vlaamse energieverheffing ten laste van residentiële afnemers, maar

de BBT legt niet uit hoe die beleidsruimte zal worden ingevuld. Omdat de opkoop van groenestroomcertificaten verspreid zit over verschillende begrotingsartikels, kan uit de BBT niet meer worden afgeleid hoeveel groenestroomcertificaten in 2023 zullen worden opgekocht. Ook het budget voor *Mijn VerbouwPremie* is verdeeld over verschillende begrotingsartikels. Tot slot geeft de BBT bij het energiefonds onvoldoende uitleg over de impulsprojecten die in 2023 zullen worden uitgevoerd (103,2 miljoen euro) en over de vergoedingen voor netbeheerders (40,7 miljoen euro).

4 Analyse van de ontvangsten

4.1 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.

4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de initiële begroting 2023 zijn correct gebaseerd op de economische begroting van 8 september 2022.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2022 werd de economische groei licht naar beneden bijgesteld. De economische begroting voorziet echter in een sterke toename van de inflatie in 2022, wat resulteert in een positieve afrekening van 998,8 miljoen euro. Aangezien de afrekening wordt aangerekend in het begrotingsjaar 2023, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2023.

Zoals vermeld onder punt 1.1 *Economische groei- en inflatieparameters*, 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. De resultaten lopen sterk uiteen, een gevolg van de grote onzekerheid door de oorlog in Oekraïne.

Tabel 7 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis parameters volgens verschillende nationale en internationale instellingen (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2023 (inclusief afrekening 2022)			
	Economische begroting	IMF	FPB 11/22	EC
Gewestmiddelen	3.437,5	3.374,4	3.406,3	3.499,6
Gemeenschapsmiddelen	29.628,4	29.129,1	29.383,3	30.080,7
Specifieke dotaties	122,2	120,6	121,2	124,0
Totaal dotaties	33.188,2	32.621,0	32.910,8	33.704,3
VERSCHIL T.O.V. VLAAMSE RAMING BINI 2023		-567,2	-277,4	516,1

Bron: Rekenhof

4.3 Opcentiemen

De raming van de bruto 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 raming van de fiscale uitgaven gebeurt apart. De Vlaamse begroting neemt de ramingen van de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting en de fiscale uitgaven over van de federale raming.

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en federale raming allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkomingen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen

op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt⁴⁴. In tegenstelling tot de federale raming, houdt de Vlaamse raming ook rekening met de staartkohieren⁴⁵. De Vlaamse raming van de afrekeningen is 30,3 miljoen euro hoger dan de federale raming.

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

	Realisatie 2021	Prognose 2022	Raming aangepaste begroting 2022	Raming initiële begroting 2023	Vershil initieel vs. aanpassing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,09%	99,07%	99,07%	99,07%	
Voorschotten gewestelijke PB	6.312,8	6.681,9	6.681,9	7.853,8	1.171,9
Fiscale uitgaven	1.512,9	1.412,8	1.412,8	1.350,9	-61,9
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.825,7	8.094,6	8.094,6	9.204,7	1.110,0
Afrekeningen vorige aanslagjaren	60,9	129,0	65,0	248,0	
Bruto opcentiemen	7.886,6	8.223,7	8.159,6	9.452,7	1.293,1

Bron: Algemene toelichting bij de initiële begroting 2023

De initiële begroting voorziet in een sterke stijging van de bruto opcentiemen als gevolg van de reële groei van het totale inkomen van de particulieren. In 2023 nemen de voorschotten, in vergelijking met de aangepaste begroting 2022, toe met 1.171,9 miljoen euro of 17,5%. De hogere raming van de groei van het nominaal inkomen in inkomstenjaar 2021 (aanslagjaar 2022) resulteert daarnaast in een toename van de afrekeningen van vorige aanslagjaren.

De gevolgen van de inflatie op de opcentiemen zal voor het eerst merkbaar zijn in het begrotingsjaar 2024.

De daling van de fiscale uitgaven met 61,9 miljoen euro volgt voornamelijk uit de uitdoving van de woongerelateerde fiscale uitgaven (-78,7 miljoen euro) en de toename van het gebruik van PWA- en dienstencheques (+15 miljoen euro).

4.4 Gewestelijke belastingen

De initiële begroting 2023 raamt de ontvangsten aan gewestelijke belastingen op 7.658,3 miljoen euro, een stijging van 202,9 miljoen euro (+2,7%) ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2022. De geraamde stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de toenemende inflatie, die onder meer een invloed heeft op de ontvangsten inzake onroerende voorheffing en verkeersbelastingen. Ook bij het verkooprecht en de erfbelasting worden in absolute bedragen significante toenames genoteerd (respectievelijk 42,7 miljoen euro en 43,9 miljoen euro).

De algemene toelichting en de BBT Financiën en Begroting leggen consequent uit welke parameters worden toegepast om de evolutie van de gewestelijke belastingen te ramen. De onder-

⁴⁴ De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

⁴⁵ De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

liggende assumpties die aan de basis liggen van de gekozen parameters, worden nog onvoldoende toegelicht. Nochtans is die toelichting noodzakelijk om de redelijkheid van de ramingen te kunnen beoordelen. Bijvoorbeeld:

- Bij de belasting op inverkeersstelling (BIV) wordt in de begroting 2023 uitgegaan van een impact van de vergroening op de ontvangsten van 0% tegenover -2,5 % in 2022. Waarom de administratie verwacht dat het vergroeningseffect lager zal zijn, wordt echter niet uitgelegd.
- Voor de jaarlijkse verkeersbelasting wordt uitgegaan van een vergroeningseffect van -2%. Ook hier geeft de toelichting geen nadere uitleg over de onderbouwing van het percentage. Volgens de administratie wordt het in 2021 vastgestelde effect doorgetrokken naar de volgende jaren. Nochtans zijn er elementen die fundamenteel anders zijn ten opzichte van 2021, zoals de gestegen energieprijzen en de lagere verwachte economische groei.

4.5 Toegewezen ontvangsten

Klimaatfonds – veiling emissierechten

Het klimaatresponsabiliseringsmechanisme zoals bepaald in de bijzondere financieringswet, is nooit in werking getreden door de interpretatieverschillen over de inhoud ervan en de toe te passen trajecten. Daardoor werden de veilinginkomsten van de emissierechten van de federale overheid over de periode 2015 tot en met 2020 in afwachting van een akkoord geblokkeerd.

Op 14 september 2022 zijn de gewesten en de federale staat overeengekomen om het klimaatresponsabiliseringsmechanisme op te heffen en de geblokkeerde middelen te verdelen conform de verdeelsleutel opgenomen in het nog decretaal te bekrachtigen deelakkoord. De bijzondere financieringswet moet daarvoor nog worden gewijzigd.

Voor Vlaanderen gaat het om toegewezen ontvangsten voor het klimaatfonds en bedraagt het aandeel in 2023 60 miljoen euro. De ontvangst wordt echter ingeschreven op een nieuw begrotingsartikel binnen de algemene ontvangsten⁴⁶ en niet in het Vlaamse klimaatfonds⁴⁷. Het ontwerp van begrotingsdecreet voorziet bovendien niet in een desaffectatie van die 60 miljoen euro uit het deelakkoord van 14 september 2022. Daardoor kunnen de middelen niet rechtstreeks worden ingezet ter financiering van de specifiek decretaal bepaalde uitgaven van het Vlaamse klimaatfonds en is er geen opvolging mogelijk van de aanwending ervan met het oog op de 2030-klimaatdoelstellingen.

De administratie argumenteert dat het klimaatresponsabiliseringsmechanisme nooit in werking is getreden, en dat het bedrag om die reden niet in het klimaatfonds moet worden toegewezen.

Klimaatfonds – onzekere inkomsten

De voorliggende begroting raamt het Vlaamse aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten op 299,1 miljoen euro⁴⁸. Het Rekenhof stelt vast dat er nog altijd geen consensus is over het geheel van de lastenverdeling voor de periode 2021-2030, onder meer over de verdeling van de klimaatinspanningen en de procentuele verdeling van de veilingopbrengsten voor de periode 2023-2030. Hierdoor ontbreekt vanaf januari 2023 een grondslag voor de vorderingen van het Vlaamse aandeel. Daardoor zijn de geraamde ESR-ontvangsten voor het klimaatfonds onzeker.

⁴⁶ QEO-9QHEAIZ-OW.

⁴⁷ QEO-9QHETIB-OW.

⁴⁸ QEO-9QHETIB-OW van het klimaatfonds.

Ontvangsten uit verkeersboetes – verkeersveiligheidsfonds

Het aan Vlaanderen toekomend deel van de ontvangsten uit verkeersboetes wordt geraamd op 183,7 miljoen euro voor 2023. De eerste schijf van 17,9 miljoen euro gaat naar het verkeersveiligheidsfonds⁴⁹, het resterende deel wordt tot het grensbedrag van 161,2 miljoen euro als algemene ontvangst aangerekend⁵⁰. Het surplus na toewijzing van dat bedrag gaat opnieuw naar het verkeersveiligheidsfonds.

De verwachte ontvangsten zijn gebaseerd op een raming van september 2022 van de federale overheid. De voorbije begrotingsjaren is echter gebleken dat die ramingen niet altijd even accuraat zijn en dat vaak correcties moeten worden doorgevoerd voor eerdere overschattingen van de geraamde verkeersboetes. De Vlaamse overheid heeft intussen nog altijd geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de op federaal niveau geïnde verkeersboetes.

Het Rekenhof stelt vast dat de gegevens in de meerjarenraming wel rekening houden met een indexatie, maar de federale gegevens niet.

⁴⁹ MB0-9MHTNA-OW.

⁵⁰ MB0-9MHHANA-OW.

5 Analyse van de uitgaven

5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Herverdelingen

Volgens 17, § 2 van de middelenbegroting kunnen het energiefonds en het verkeersveiligheidsfonds worden gemachtigd kredieten te ontvangen en aan te wenden voor uitgaven in het kader van het relancebeleid, met inbegrip van de toekenning van subsidies⁵¹. Die bepaling houdt een afwijking in van het principe dat begrotingsfondsen niet kunnen worden gespijsd met toelagen uit de algemene uitgavenbegroting.

Een analoge bepaling geldt overigens voor artikel 12 van de middelenbegroting. Volgens die bepaling mag het begrotingsfonds *Fonds personeelsleden verlof voor opdracht (Beleidsdomein E)* in 2023 eenmalig een bedrag van 1 miljoen euro ontvangen van PMV. Ook dit artikel is strijdig met de bepalingen inzake de spijziging van begrotingsfondsen.

Het Rekenhof dringt erop aan dat dergelijke afwijkingen tot een minimum worden beperkt en steeds omstandig worden gemotiveerd.

Indexprovisie lonen

Naast de middelen die nodig zijn om de verschillende overschrijdingen van de spilindex in 2022 (2,4 miljard euro) op te vangen, dient de initiële begroting 2023 ook omvangrijke middelen voor de te verwachten overschrijdingen in 2023 op te nemen als indexprovisie (1,3 miljard euro). Bij de begrotingsopmaak werd gesteund op de vooruitzichten van het FPB van begin september. De recentste vooruitzichten van het FPB van 8 november 2022 voorzien nog een versnelling van de overschrijdingen in 2022, maar een vertraging in 2023 ten opzichte van de vooruitzichten van september. Voorlopig wordt in 2023 nog één overschrijding van de spilindex voorzien in de loop van de maand mei. Het FPB heeft ook de raming van de groeivoet van de gezondheidsindex voor 2023 naar beneden herzien in vergelijking met de begrotingsopmaak (5,6% in plaats van 7%). Bijgevolg hebben de recente vooruitzichten een positieve impact ten opzichte van de ingediende begroting 2023 van ongeveer 310 miljoen euro. De prognoses zijn momenteel wel heel volatiel.

Provisie noodfonds Oekraïne

Het Rekenhof onderschrijft de onzekerheid verbonden aan de geraamde middelen voor het noodfonds Oekraïne. Het naar beneden bijstellen van de bedragen van de taskforce wordt door actuelere gegevens bevestigd. De raming van de benodigde kredieten steunt deels op de eerste uitvoeringsrapportering van september 2022 *Vlaanderen helpt Oekraïne*. Voor de raming van provisiemiddelen voor opvangcapaciteit via publieke slaappleaatsen verwijst de uitvoeringsrapportering naar registraties en validaties in de Vlaamse Huisvestingstool. De voorgestelde provisie 2023 steunt echter niet op die reële registraties 2022. Noch de uitvoeringsrapportering, noch de algemene toelichting bevatten informatie daarover. Het Rekenhof wijst er verder op dat de geraamde subsidiëring van lokale besturen vooralsnog verder steunt op de lopende regelgeving die eind 2022 ophoudt uitwerking te hebben, zodat impliciet dient te worden verondersteld dat de huidige ondersteuning van opvangmogelijkheden op dat vlak zal worden voortgezet.

⁵¹ Meer bepaald kunnen volgens artikel 17, §2 (in afwijking van artikel 15, §3, van de VCO) het energiefonds en het verkeersveiligheidsfonds worden gespijsd met de conform §1 van artikel 17 overgeschreven kredieten van op begrotingsartikel CBO- 1CBG2AH- PR naar de in artikel 17, §1 opgesomde begrotingsartikelen MBo-1MHH4NA-WT, QEO-1QEE4KE-LO, QEO-1QEE4KE-WT en QEO-1QEE4KG-WT.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De begroting 2023 voorziet in een toelage aan het VFLD van 14 miljoen euro voor de uitbetaling van schadevergoedingen bij (landbouw)rampen en premiesubsidies voor de brede weersverzekering. Als dat niet volstaat, kan er vanuit de landbouwbegroting tot 7 miljoen euro worden herschikt naar het VFLD⁵². Op het betrokken begrotingsartikel is echter nog geen krediet ingeschreven. Volgens de informatie van de administratie zullen die bijkomende (landbouw)midde-len moeten worden aangesproken om de schadedossiers van de droogteramp 2020 en de abnor-male regenval 2021 te kunnen afhandelen. De begroting houdt nog geen rekening met uitgaven voor de droogteramp 2022, waarvoor de erkenningsprocedure nog lopende is. Voor de gewone schadedossiers wordt in een budget voorzien van 1 miljoen euro, terwijl de voorbije jaren al dikwijls is gebleken dat de uitgaven voor dit type dossiers aanzienlijk hoger waren.

5.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie

Agentschap Innoveren en Ondernemen (AIO)

Om de nodige liquiditeiten, overbruggingsfinanciering en waarborgen te helpen garanderen voor ondernemers, is er in de initiële begroting 2023 1,0 miljard euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten voorzien voor leningen op een provisie-artikel⁵³. Daarvan wordt 250 miljoen euro onmiddellijk herverdeeld naar het begrotingsartikel voor de handelshuurlening, de herop-startlening en de overbruggingsleningen⁵⁴.

Het bedrag van 1 miljard euro betreft extra capaciteit aan leningen. De BBT geeft weinig concrete toelichting bij de samenstelling ervan, noch bij de beoogde aanwending van die nieuwe beleids-maatregelen. Het blijft voor het Rekenhof onduidelijk hoe het bedrag precies zal worden inge-zet.

Tot op heden heeft het INR de classificatie van de handelshuurlening (uitgegeven in 2020) en de heropstartlening (uitgegeven in 2021) als ESR-8 verrichtingen aanvaard in de rekeningen 2020 en 2021. De overbruggingslening werd uitgegeven in 2022. Indien zou blijken dat er een signifi-cant verliespercentage is op de overbruggingsleningen, dan kunnen deze kredieten deels (ten belope van het gemiddeld verliespercentage) als kapitaaloverdracht worden geherklasseerd en ten laste komen van het vorderingensaldo.

Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO)

De begrotingsaanpassing 2021 en 2022 raamden de terugvordering van de onterecht betaalde coronapremies op respectievelijk 69,0 miljoen euro en 39,2 miljoen euro. De initiële begroting 2023 voorziet echter niet in terugvorderingen, met als motivatie dat dit bij de begrotingsaanpas-sing 2023 zal worden bekeken. De controles over het rechtmatig gebruik van de coronapremies lopen echter nog door in 2023 en de daaropvolgende jaren, zodat er nog altijd in terugvorderin-gen dient te worden voorzien.

⁵² Artikel 63 van het uitgavendecreet machtigt de Vlaamse Regering om het vastleggingskrediet dat is ingeschreven onder begrotingsartikel KBo-1KDB2BE-WT, voor maximaal 7 miljoen euro te herverdelen naar begrotingsartikel CBo-1CCG2CY-IS voor landbouwgerelateerde rampendossiers in het kader van schadevergoedingen door het rampenfonds voor rampen erkend vanaf 1 januari 2020.

⁵³ ECo-1ECB2BD-PR.

⁵⁴ ECo-1ECB2BC-PA.

5.3 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Vlaamse Jobbonus

Sinds 2021 schrijft de Vlaamse Regering een krediet in voor de Vlaamse Jobbonus met de bedoeling meer personen aan het werk te krijgen en hen duurzaam op de arbeidsmarkt te behouden. De eerste uitbetaling is gepland voor het najaar van 2022 en heeft betrekking op de arbeidsprestaties van 2021.

In 2023 voorziet de Vlaamse Regering een uitbreiding van de doelgroep die aanspraak maakt op de Vlaamse Jobbonus. Voor de personen die genieten van de maximale bonus van 600 euro per jaar, wordt de inkomensgrens van 1.800 euro opgetrokken naar 1.950 euro bruto per maand. Daarnaast wordt de maximum inkomensgrens *gradueel*⁵⁵ opgetrokken van respectievelijk 2.500 euro naar 2.700 euro, en van 2.700 euro naar 2.900 euro bruto per maand. Ten slotte wordt het minimumbedrag van de bonus opgetrokken van 20 euro naar 50 euro per jaar.

De initiële begroting 2023 voorziet daarvoor bij het beleidsdomein Financiën en Begroting in 227,4 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten⁵⁶ (+49,7 miljoen euro t.o.v. de aangepaste begroting 2022). Die stijging omvat vooral volgende elementen:

- De bijstelling in 2023 ten opzichte van 2022 ten bedrage van 11,3 miljoen euro vloeit correct voort uit het optrekken van de minimumpremie van 20 naar 50 euro.
- Het bedrag van 31,5 miljoen euro voor de uitbreiding van het beleid kan het Rekenhof niet opnieuw samenstellen:
 - Het departement Werk en Sociale Economie gebruikte gemiddelde tewerkstellingsgegevens van de vier kwartalen van 2021 (de jobbonus 2022 slaat immers op de prestaties uit het coronajaar 2021) om het krediet te ramen. Voor 2022 en 2023 wordt rekening gehouden met een groei van de tewerkstelling van 1,2% en 1,5%. Op basis van eigen berekeningen met behulp van het rekenmodel van het departement Werk en Sociale Economie, betekent het verhogen van de minimumgrens naar 1.950 euro een meerkost van 21,1 miljoen euro. Het optrekken van de maximumgrens naar 2.700 euro en later naar 2.900 euro zou een meerkost van 40,7 miljoen euro en 84,8 miljoen euro opleveren.
 - Voor de berekening van de jobbonus 2023 gebruikt het departement WSE andere weddeschalen en een andere spreiding van het aantal begunstigden per weddeschaal. Dat is op zich verdedigbaar omdat de spilindex in 2021-2022 meermaals is overschreden en werknemers daardoor in een andere schaal terecht kwamen.

Hoewel de werkelijke tewerkstellingscijfers van de eerste twee kwartalen van 2022 gekend zijn, past het departement de berekening voor 2023 niet aan. Daardoor is het krediet dat is ingeschreven in de initiële begroting 2023 (227,4 miljoen euro) volgens het Rekenhof met ca. 26,0 miljoen euro onderschat.

5.4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Overdracht Amerikaans Theater

De Vlaamse Regering wil het Amerikaans Theater uitbouwen tot een nieuwe Vlaamse culturele pool. De stad Brussel zou de site verwerven en daarna het gebouw in erfpacht geven aan de

⁵⁵ Een eerste maal tijdens de eerste semester van 2023 en een tweede maal tijdens de laatste semester van 2023.

⁵⁶ CE0-11CDG2DP-WT.

Vlaamse Gemeenschap, waarbij die laatste de volledige restauratiekosten van het gebouw op zich moet nemen.

De initiële begroting 2023 voorziet in 2,5 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten⁵⁷ voor de overdracht van het Amerikaans Theater. Het is echter onduidelijk of het hier de financiële vergoeding betreft voor de erfpachtovereenkomst of al de eerste renovatie-uitgaven. De BBT Cultuur verwijst enkel naar de uitvoering van het regeerakkoord.

Het Rekenhof beveelt aan om voldoende aandacht te hebben voor de correcte inschatting van de integrale renovatiekostprijs gelet op de stijgende bouw- en materiaalprijzen. De budgetten voor de bouwkost dienen realistisch en toereikend te worden opgenomen in de Vlaamse (meerjaren)begroting.

5.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP)

Het GIP moet een overkoepelend meerjarig overzicht bieden van de investeringen voor vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, en moet het mogelijk maken die investeringen optimaler (gerichter en efficiënter) te plannen en beter af te stemmen op de beleidsdoelstellingen en prioriteiten. Het regeerakkoord 2019 ambieert de professionalisering van het GIP. De BBT 2023 herhaalt het GIP als operationele doelstelling en zegt de professionalisering van het GIP voort te zetten.

Net als de voorbije jaren heeft het Rekenhof het GIP niet ontvangen bij de begrotingsdocumenten. Door de laattijdige beschikbaarheid van het ontwerp-GIP kon het Rekenhof de link tussen de beleidsdoelstellingen en de onderbouwing van de geraamde budgetten moeilijk beoordelen. Evenmin kon het nagaan of het GIP ondertussen is geëvolueerd van een gecoördineerd investeringsprogramma naar een geïntegreerd investeringsprogramma, die een optimale beleidsdomeinbrede prioritering verzekert.

De recente prijsstijgingen dragen bij tot de laattijdige oplevering van het GIP 2023. Wegens prijsstijgingen voor nieuwe opdrachten en prijssherzieningsclausules binnen bestaande opdrachten worden een aantal projecten die oorspronkelijk in 2022 stonden gepland, doorgeschoven naar 2023. De tweede aanpassing van de begroting 2022 kent nochtans al 85 miljoen euro aan bijkomende kredieten voor 2022 toe, maar dat is naar schatting nog altijd 90 miljoen euro te weinig om alle oorspronkelijk geplande werken te verwezenlijken voor jaareinde. De zeer beknopte toelichting bij de tweede begrotingsaanpassing geeft niet aan welke projecten dankzij de bijkomende kredieten nog verwezenlijkt kunnen worden, en welke projecten worden doorgeschoven. De ramingen voor de projecten gepland in 2023 moeten nog worden aangepast voordat het GIP kan worden voltooid.

Bijgevolg is het onzeker in welke mate de in 2023 geplande projecten kunnen worden gerealiseerd met de kredieten zoals ingeschreven in de initiële begroting 2023:

- De BBT laat uitschijnen dat de 200 miljoen euro investeringsopportuniteiten van het VIF eventueel worden aangewend voor investeringen in fietspaden, maar die middelen kunnen ook voor andere behoeften worden aangesproken, zodat er geen duidelijkheid is over welke projecten zullen worden gerealiseerd.

- In juli 2021 lanceerde de minister het Verkeersveiligheidsplan 2021-2025, met 37 maatregelen die zowel infrastructuur, sensibilisering als handhaving betreffen. De begroting 2023 verschaft geen zicht op welke maatregelen in 2023 zullen worden gerealiseerd en evenmin is duidelijk of de realisatie van het plan wel steunt op realistische budgetten en termijnen.
- De in de BBT opgenomen ambities voor de uitvoering in 2023 van het Masterplan Kustveiligheid zijn groot. Kredietverminderingen van 7 miljoen euro in 2022 en 10 miljoen euro in 2023 wijzen eerder op een uitstel van de investeringen naar 2024.
- Het is niet duidelijk hoeveel middelen er precies worden uitgegeven aan de gevaarlijke punten. Voor de dynamische lijst worden middelen van het relanceplan aangewend. Voor de historische lijst, af te werken tegen het einde van de legislatuur, zullen de laatste twee projecten in 2024 moeten worden vastgelegd.

Deze onzekerheden onderbouwen het belang van een nauwgezette opvolging van het GIP, waarbij het stellen van prioriteiten en kadering in de meerjarenplanning worden vergemakkelijkt.

Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) – investeringsopportuniteiten MOW

De VIF-begroting voorziet voor *Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW*⁵⁸ in 189,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 96,7 miljoen euro aan vereffeningkredieten. De toelichting geeft maar beperkte informatie over de opportuniteiten waarvoor de kredieten zullen worden benut.

Naast de compensatie van 52,9 miljoen euro naar andere begrotingsartikels, worden de vastleggingskredieten verhoogd met 50 miljoen euro *voorzien voor extra onderhoudswerken binnen MOW* en 150 miljoen euro *voorzien voor extra investeringen binnen MOW*. Welk deze noden zullen zijn, wordt echter niet verder verduidelijkt.

In het verleden was het voor het Rekenhof altijd onduidelijk wat de bestemming van de betrokken kredieten was. Er werden enkel herverdelingen uitgevoerd, en dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend. Die werkwijze zorgt voor een gebrek aan transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe.

Het Rekenhof merkt ook op dat het artikel wordt gebruikt als een provisie, waardoor de classificatie als werking en toelagen onterecht is. Het verdient ook aanbeveling de op dit artikel voorziene kredieten af te stemmen met het (ontwerp)GIP.

BAM

Volgens de financieringsovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en Lantis, kan de laatste een beroep doen op financiering van het Vlaams Gewest wanneer de cashpositie dat vereist. De initiële begroting 2023 schrijft daarvoor een eerste opname van 400 miljoen euro in. De exacte modaliteiten van de financiering, waaronder het type lening, de intrestvoet en de terugbetalingsplanning, moeten nog definitief worden bepaald.

Wegens de hoge rentestand heeft het politiek stuurcomité in oktober 2022 gevraagd het financieel model voor het Oosterweelproject te herijken en de mogelijkheid van een kapitaalsverhoging te onderzoeken. De cashnoden van Lantis kunnen nog wijzigen in de loop van het jaar 2023, als gevolg van de onzekerheden met betrekking tot de PFAS/PFOS-vervuiling en de sterke inflatie op de bouwmarkt. Een andere factor is de voortgang van de werken.

⁵⁸ MBU-3MFH2LB-WT.

Het Rekenhof wijst erop dat er geen compensaties door het Vlaams Gewest voor de PFAS/PFOS-sanering in de begroting 2023 van BAM staan. De aan de sanering gerelateerde uitgaven zijn ook niet apart in de voorliggende begroting gebudgetteerd door de onzekere financieringswijze. De BBT geeft echter aan dat er wel extra uitgaven (+/- 50,0 miljoen euro) zullen volgen in 2023 voor onder meer een waterzuiveringsinstallatie en grondbehandelingsmaatregelen. Die zullen pas worden verwerkt in de aangepaste begroting 2023.

De totale meerkosten gerelateerd aan de PFAS/PFOS-vervuiling zouden naar schatting kunnen oplopen tot 450 miljoen euro. Een deel van de kosten zal worden opgevangen met de vergoeding van 3M, waarvan 50 miljoen euro voor BAM bestemd is, zoals bepaald in het akkoord dat het Vlaams Gewest in juli 2022 met 3M heeft gesloten. Zoals al gemeld, werd de vergoeding al in 2022 ontvangen, maar nog niet opgenomen in de tweede begrotingsaanpassing 2022 van BAM, hoewel het een significante ontvangst betreft. Een deel van de kosten werd de voorbije jaren al opgevangen vanuit het VFLD-fonds (26,8 miljoen euro) en de relanceprovisie (20,6 miljoen euro). De overige kosten zullen in het jaar van uitgave in resultaat worden genomen en zullen zo uiteindelijk via het financieel model moeten worden gefinancierd.

5.6 Beleidsdomein Omgeving

5.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat

Groenestroomcertificaten

De voorbije jaren kocht het Vlaams Energie en Klimaatagentschap groenestroomcertificaten op met middelen afkomstig uit het energiefonds, waarbij de geraamde en uitgevoerde bedragen transparant werden gecentraliseerd op één begrotingsartikel⁵⁹. De initiële begrotingsopmaak 2023 spreidt de aankoop van de groenestroomcertificaten nu over het energiefonds⁶⁰ en de algemene uitgaven⁶¹. Het Rekenhof kan uit de begrotingsdocumenten niet afleiden hoeveel groenestroomcertificaten de Vlaamse Regering zal aankopen, maar raamt het aankoopbudget tussen de 162 miljoen euro en de 218,7 miljoen euro. De BBT is daarover niet duidelijk.

Mijn VerbouwPremie

De Vlaamse Regering lanceerde op 1 juli 2022 de *Mijn VerbouwPremie*, die diverse bestaande premies centraliseert onder één uniek loket. De begrotingsdocumenten lichten niet toe welke premies of onderdelen van premies exact zullen worden opgenomen, waardoor ook het budget voor de nieuwe subsidieaanvragen niet kan worden afgeleid. De huidige begrotingsstructuur met kredieten op verschillende begrotingsartikels is bovendien niet afgestemd op gecoördineerde subsidieaanvragen via de *Mijn VerbouwPremie*.

Provisie aankoop hernieuwbare energiestatistieken

De Europese richtlijn ter bevordering van de energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen legt de lidstaten een bindende productiedoelstelling op voor hernieuwbare energie. Voor België bedraagt de relatieve doelstelling 13% van het binnenlands eindverbruik. Voor de jaren na 2020 bepaalt de Europese regelgeving dat het minimumaandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto eindverbruik, dat overeenstemt met het verplichte nationale streefcijfer voor 2020, in stand moet worden gehouden. België moet dus ook na 2020 blijven voldoen aan het minimumaandeel van 13%.

⁵⁹ QEO-1QEE4KG-WT.

⁶⁰ QEO-1QEE4KG-WT.

⁶¹ QEO-1QEE2KN-WT.

De initiële begroting 2023 neemt een provisie⁶² op bij het Vlaamse Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) om tekorten aan hernieuwbare energie voor 2022 aan te zuiveren via de aankoop van hernieuwbare energiestatistieken. Voor het tekort van 2022 voorziet de Vlaamse Regering in 2023 in een provisie van 19,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 22,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

De raming voor 2022 houdt onzekerheden in, zoals het binnenlands eindverbruik en de evolutie van de lokale productie. Daarnaast is het niet uitgesloten dat ook na 2023 hernieuwbare energiestatistieken dienen te worden aangekocht. Noch de BBT Energie en Klimaat, noch de meerjarenraming vermelden wat de impact op 2024 en volgende jaren zal zijn

5.6.2 *Beleidsveld Omgeving en Natuur*

PFAS- problematiek en Blue Deal (QBX-3QCE2OA-WT)

In het kader van de goedgekeurde saneringsovereenkomst met 3M en de besteding van de ontvangen vergoeding, voorziet de initiële begroting 2023 in 60,0 miljoen aan vastleggings- en 30,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor de aanpak van de PFAS problematiek⁶³. De resterende aanwending (40 miljoen euro) is gepland voor 2024. De BBT Omgeving en Natuur bevat een vage toelichting, waarbij enkel wordt aangegeven dat het de bedoeling is in 2023 via een herschikking de budgetten te doen landen bij enkele entiteiten, waaronder het departement Omgeving, MOW en WVG. Artikel 92 van het ontwerp uitgavendecreet omvat de noodzakelijke, maar onduidelijk en onvoldoende concreet geformuleerde machtiging daartoe.

Het ingeschreven krediet voor de aanpak van de PFAS- problematiek heeft de kenmerken van een provisioneel krediet dat voorlopig wordt ingeschreven in afwachting van de concrete toewijzing aan de specifieke begrotingsartikelen. Gelet op het aanwezige herverdelingsaspect en het belang van een transparante opvolging, is het raadzaam de kredieten in te schrijven op een begrotingsartikel met ESR-aggregatie *PR* (provisie) met een duidelijke omschreven doelstelling. De bepaling in het ontwerp uitgavendecreet dient het aangepaste begrotingsartikel te vermelden en de herverdelingsmodaliteiten duidelijk te specificeren.

Het begrotingsartikel voorziet ook in 100 miljoen euro aan beleidskredieten en 65 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor de Blue Deal ter bestrijding van droogte en wateroverlast. De toelichting hierover in de BBT Omgeving en Natuur is vaag en onduidelijk. Zij vermeldt enkel de bedoeling om in 2023 via een herschikking deze budgetten te doen landen bij de nog te bepalen entiteiten. Indien de beoogde herschikking programma-overschrijdend zou worden opgevat en het voorziene begrotingsartikel behouden zou blijven, dient het ontwerp uitgavendecreet een machtiging hiertoe te verlenen.

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel QB0-1QCE2OA-WT met 13,9 miljoen euro voor het opvangen van de energie meerkosten binnen het beleidsdomein Omgeving.

5.7 *Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie*

5.7.1 *Beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid*

Begrotingsfonds Interbestuurlijke digitalisering lokale besturen

Artikel 21 van het ontwerp van programmadecreet creëert een nieuw begrotingsfonds, met name het Fonds voor Interbestuurlijke digitalisering lokale overheden. Het fonds moet het mogelijk

⁶² QE0-1QEE2KL-PR.

⁶³ QBX-3QCE2OA-WT.

maken dat het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) kan ingaan op specifieke ondersteunings- en implementatievragen die leven bij gemeenten en andere organisaties. Het ABB zal de kosten verbonden aan de interne of externe expertise doorrekenen of er zal worden gewerkt met cofinanciering.

Het Rekenhof stelt zich de vraag waarom de externe dienstverlener niet rechtstreeks zou kunnen factureren aan de betrokken lokale overheden, wat de oprichting van dit begrotingsfonds overbodig zou maken.

5.7.2 *Beleidsveld ICT en Facilitair Management*

Vlaamse Toezichtscommissie (VTC)

De VTC is in haar huidige vorm ontstaan als gevolg van de aangescherpte privacyregels door de algemene verordening gegevensbescherming. Het werd daarbij een entiteit met rechtspersoonlijkheid behorend tot de consolidatieperimeter S.1312. Conform artikel 42, §1, van de VCO dient het jaarlijks een begroting en een rekening op te maken. Dat gebeurt nog niet. Er worden, net zoals toen de VTC nog niet over rechtspersoonlijkheid beschikte, op de begroting van het Agentschap Digitaal Vlaanderen kredieten opgenomen voor de werking van de VTC.

DAB Investeringsprogramma energiebeheer overheidsgebouwen

Met de artikelen 32-34 van het programmadecreet wordt de nieuwe DAB Investeringsprogramma energiebeheer overheidsgebouwen gecreëerd. Volgens de memorie van toelichting past dat in de opdracht die het agentschap Facilitair Bedrijf kreeg om energiebesparende investeringen uit te voeren in gebouwen van de Vlaamse overheid en om de daarmee gerealiseerde besparingen op energiekosten opnieuw aan te wenden voor energiebesparende investeringen in gebouwen van de Vlaamse overheid. Om de financiële verrichtingen ervan te beheren, is de oprichting van een dienst afzonderlijk beheer (DAB) noodzakelijk volgens de administratie.

Het theoretisch opzet om de gerealiseerde besparingen in te zetten voor verdere energiebesparende maatregelen, is in de praktijk lastig ten uitvoer te brengen omdat het moeilijk is om de besparingen ten gevolge van de investeringen correct te bepalen. Er is de afhankelijkheid van de weersomstandigheden, en het reële energieverbruik hangt onder meer ook af van het gebruikersgedrag en de bezetting van het gebouw. De becijferde besparingen hebben dus een groot arbitrair karakter. In plaats van een nieuwe administratieve structuur op te zetten, lijkt het wenselijk de besparing te berekenen naar aanleiding van de begrotingsopmaak en toe te voegen aan de reguliere kredieten van het agentschap Facilitair Bedrijf.