

Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020 en de Vlaamse begroting voor 2021



INHOUD

1	Inleiding	3
2	Macrobudgettaire aspecten	4
2.1	Economische groei- en inflatieparameters	4
2.2	Europees begrotingskader	5
2.3	Onderbenutting	8
2.4	Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling	9
2.5	Kas- en schuldbeheer	10
2.6	Meerjarenraming	13
3	Transparantie van de begroting	16
3.1	Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën	16
3.2	Beleidskredieten	18
3.3	Impact van de COVID-19-crisis	19
3.4	Plan Vlaamse Veerkracht	21
4	Analyse van de ontvangsten	24
4.1	Algemeen	24
4.2	Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	25
4.3	Opcentiemen	26
4.4	Gewestelijke belastingen	27
4.5	Toegewezen en Andere ontvangsten	31
5	Analyse van de uitgaven	33
5.1	Beleidsdomein Financiën en Begroting	33
5.2	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	33
5.3	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	34
5.4	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport, Media	36
5.5	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	37
5.6	Beleidsdomein Omgeving	39
5.7	Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	39
	Bijlage 1 : Formele opmerkingen	41
	Bijlage 2 : Impact van de COVID-19-maatregelen – update	42

1 Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting 2020, de initiële Vlaamse begroting 2021 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 en in de gezamenlijke agendering van de behandeling door het Vlaams Parlement.

Het verslag over de initiële Vlaamse begroting 2021 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 zoals gebruikelijk de macrobudgettaire aspecten van de initiële begroting 2021, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven.

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

2 Macrobudgettaire aspecten

2.1 Economische groei- en inflatieparameters

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

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
Eerste aangepaste begroting 2020 (EB 02/2020)	1,4	1,1
Tweede aangepaste begroting 2020 (EB 06/2020)	-10,6	0,8
Vermoedelijke realisatie 2020 (EB 09/2020)	-7,4	0,8
Initiële begroting 2021 (EB 09/2020)	6,5	1,4

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2021 tabel 3-1 p. 15

Het Federaal Planbureau voorziet in zijn prognoses van 10 september 2020 een krimp van het bruto binnenlands product (bbp) voor de Belgische economie van -7,4% voor 2020 in plaats van de in juni geraamde -10,6%. In 2021 zou het bbp naar verwachting met 6,5% groeien (tegenover +8,2% volgens de vorige raming van juni). Dat scenario veronderstelt dat het herstel van de activiteit in België en in het buitenland niet in gevaar wordt gebracht door nieuwe inperkingsmaatregelen naar aanleiding van een heropleving van de COVID-19-pandemie. Intussen is gebleken dat die aanname achterhaald is.

De Nationale Bank van België (NBB) rapporteert in haar persbericht van 29 oktober 2020 een groei van het bbp met 10,7% tegenover het voorgaande kwartaal. Ondanks die historische heropleving op kwartaalbasis is de jaar-op-jaar-groei nog steeds fors negatief (-5,2%) en is er van een terugkeer naar het niveau van economische bedrijvigheid van vóór de COVID-19-crisis nog geen sprake. De NBB maakt wel het voorbehoud dat de groeicijfers meer dan anders zijn omgeven door onzekerheid.

De recentere ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) (13 oktober 2020) en van de Europese Commissie (EC) (5 november 2020) schatten zowel de groei als de inflatie lager in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

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

	IMF (13/10/2020)	EC (05/11/2020)
Econ. groei 2020 – aangepaste begroting	-6,9	
Econ. groei 2020 – tweede aangepaste begroting	-8,3	-8,4
Economische groei 2021	5,4	4,1
Inflatie 2020 – aangepaste begroting	0,3	
Inflatie 2020 – tweede aangepaste begroting	0,6	0,4
Inflatie 2021	1,2	1,4

Bron: Federaal Planbureau – Economische begroting, International Monetary Fund – World Economic Outlook Database (October 2020) en European Commission – Autumn, 2020 Economic Forecast

¹ De tweede begrotingsaanpassing is gebaseerd op de economische begroting van juni 2020. Ook die raming houdt nog geen rekening met de impact van de tweede COVID-19-golf.

De economische krimp in België zal volgens de herfstvooruitzichten van de Europese Commissie dit jaar 8,4% bedragen. Het herstel in de twee daaropvolgende jaren van respectievelijk 4,1% en 3,5% is onvoldoende om de productie naar het pre-coronaniveau terug te brengen.

De Europese Commissie verwacht ook dat de Brexit de productie van goederen en diensten in ons land volgend jaar zal aantasten: *De verslechterde handelsrelatie zal wegen op de investeringen en export*. Net zoals de NBB waarschuwt de Commissie dat elke voorspelling erg onzeker is.

2.2 Europees begrotingskader

Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

Op 20 maart 2020 keurde de Europese Commissie een mededeling goed over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (SGP), gelet op de ernstige economische recessie die wordt verwacht door de COVID-19-pandemie². De Commissie merkte ook op dat de algemene ontsnappingsclausule de SGP-procedures niet opschoort. Integendeel, de activering ervan stelt de Commissie in staat de nodige coördinatiemaatregelen te nemen in het kader van het SGP om de economische gevolgen van de pandemie het hoofd te bieden, los van de begrotingsvereisten die normaal van toepassing zouden zijn.

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

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de flexibiliteit van de algemene ontsnappingsclausule, zal de Vlaamse Regering in staat moeten zijn alle maatregelen en bijhorende uitgaven voor de COVID-19-pandemie te identificeren en te verantwoorden³.

Het Rekenhof is er zich van bewust dat het in de huidige turbulente tijden heel moeilijk is om de impact van COVID-19 op de Vlaamse overheidsfinanciën in te schatten. Dringende bijkomende budgettaire inspanningen zullen waarschijnlijk nodig zijn om de gezondheidsrisico's en de daaruit vloeiende economische risico's te bedwingen.

Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 27 april 2020 herinnerde de Hoge Raad van Financiën (HRF) eraan dat de initiële begrotingspositie van België, die vóór de uitbraak van de gezondheids crisis werd geraamd op een tekort van nagenoeg 3% van het bbp voor de jaren 2020-2023 en op een schuldgraad van 102,5% van het bbp in 2023, zeker niet optimaal was en dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een heel belangrijk aandachtspunt moest blijven tijdens en nog meer na de crisis. Bij ongewijzigd beleid en met een restimpact van de crisis op middellange termijn schatte de HRF dat er inspanningen zullen moeten worden geleverd om een begrotingsontsporing te

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

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

voorkomen, maar dat de omvang van die inspanningen pas ten vroegste begin 2021 zal kunnen worden geraamd.

Het stabiliteitsprogramma van België 2020 werd op 30 april 2020 bezorgd aan de Europese Commissie. Het werd vooraf voorgelegd aan het overlegcomité, dat er akte van nam. Op 20 mei 2020 stelde de Commissie haar aanbevelingen voor België op.

In zijn advies van juli 2020 onderschreef de HRF de aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie na onderzoek van het Stabiliteitsprogramma 2020.

De Raad beveelt aan dat België in 2020 en 2021 de volgende acties onderneemt:

- Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle maatregelen nemen om de pandemie op doeltreffende wijze te bestrijden, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotings situaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De algehele veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken en ervoor zorgen dat kritieke medische producten beschikbaar zijn.
- De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en de samenleving verzachten met name door doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden aan te moedigen.
- Zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen om liquiditeit te verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen en het ondernemingsklimaat te verbeteren.
- Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op infrastructuur voor duurzaam vervoer, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, digitale infrastructuur, zoals 5G- en gigabitnetwerken, en onderzoek en ontwikkeling.

De HRF stelde nogmaals vast dat de vereiste interfederale begrotingscoördinatie en het toezicht daarop nog onvoldoende is geïmplementeerd.

De HRF wees op het belang van een goede begrotingscoördinatie om het aanpassingstraject naar de middellange termijn doelstelling te realiseren, conform de engagementen van België ten opzichte van de Europese Unie en zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen in het belang van de komende generaties.

Belgisch ontwerp begrotingsplan 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 ontwerp begrotingsplan 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 bij de Europese Commissie een voorlopig ontwerp begrotingsplan ingediend dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid. Op 30 oktober heeft België het

definitieve ontwerpbegrotingsplan bezorgd⁴, dat een overzicht biedt van de krachtlijnen van het begrotingsbeleid voor 2021.

Het ontwerpbegrotingsplan is opgemaakt in het teken van de COVID-19-pandemie en omvat een aantal maatregelen om de socio-economische sector te ondersteunen. De relancemaatregelen sluiten aan bij de *Recovery and Resilience Facility* (RRF), een Europees instrument om lidstaten te helpen met de uitdagingen van de COVID-19-pandemie.

Er blijft echter veel onzekerheid bestaan over de evolutie van de pandemie. De vooruitzichten houden geen rekening met de recente inperkingsmaatregelen die werden genomen om de tweede coronagolf te bedwingen, en de bijkomende ondersteuningsmaatregelen. Daarom heeft het ontwerpbegrotingsplan een relatieve waarde.

De Commissie oordeelde op 18 november 2020 dat het ontwerpbegrotingsplan van België over het geheel genomen in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen ondersteunen de economische activiteit tegen de achtergrond van grote onzekerheid. Gezien de omvang van de Belgische overheidsschuld vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie, dient België ervoor te zorgen dat bij het nemen van ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gehandhaafd. België wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de ondersteunende maatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 5 oktober 2020 het Vlaams ontwerpbegrotingsplan⁵ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het (voorlopige) ontwerpbegrotingsplan dat België op 15 oktober 2020 bij de Europese Commissie heeft ingediend. Gelet op de andere invalshoek (ESR) van de gegevens van ontwerp begrotingsplan kan het Rekenhof eventuele verschillen met de meer gedetailleerde initiële begroting 2021 niet identificeren.

⁴ Conform art. 6 van Verordening (EU) 473/2013.

⁵ Vlaams Parlement, 33 (2020-2021) – 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 2021.

2.3 Onderbenutting

Tabel 6-5 *Vorderingensaldo van de algemene toelichting* bevat naast onderbenutting hogescholen en universiteiten ook overige onderbenutting:

Tabel 3 – *Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 6-5 algemene toelichting (in miljoen euro)*

	Aangepaste begroting 2020	Initiële begroting 2021	Vershil
Hogescholen en Universiteiten	91,1	161,6	70,5
Overige	1.160,0	1.065,6	-94,4
Totale onderbenutting	1.251,1	1.227,2	-23,9

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2021 – tabel 6-5*

De onderbenutting bij de hogescholen en universiteiten stijgt met 70,5 miljoen euro, terwijl hun uitgaven vrijwel gelijk blijven. De algemene toelichting geeft daarover geen uitleg. De administratie heeft dezelfde berekeningswijze toegepast als bij vorige begrotingen: het effect van de consolidatie van de hogescholen en universiteiten op het ESR-vorderingensaldo wordt geneutraliseerd via de onderbenutting. Verdere toelichting in de beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming ontbreekt.

In tabel 6-4 *Onderbenutting van de algemene toelichting* toont de administratie de samenstelling van de overige onderbenutting:

Tabel 4 – *Detail 'overige' onderbenutting (in miljoen euro)*

	Aangepaste begroting 2020	Initiële begroting 2021
Historische onderbenutting ⁶	981,0	986,6
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0
COVID-19-effect	100,0	-
Totaal	1.160,0	1.065,6

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2021 – tabel 6-4*

De algemene toelichting geeft voldoende duiding over de *historische* onderbenutting, maar niet over de forfaitaire onderbenutting van *nieuw beleid*. Het constant houden van die forfaitaire onderbenutting is voorzichtig, rekening houdend met het feit dat het nieuw beleid in 2021 hoger is dan in 2020 (635,4 miljoen euro tegenover 553,6 miljoen euro in 2020⁷).

Het COVID-19-effect op de onderbenutting van 100,0 miljoen euro uit de aangepaste begroting 2020 wordt niet hernomen in de initiële begroting 2021.

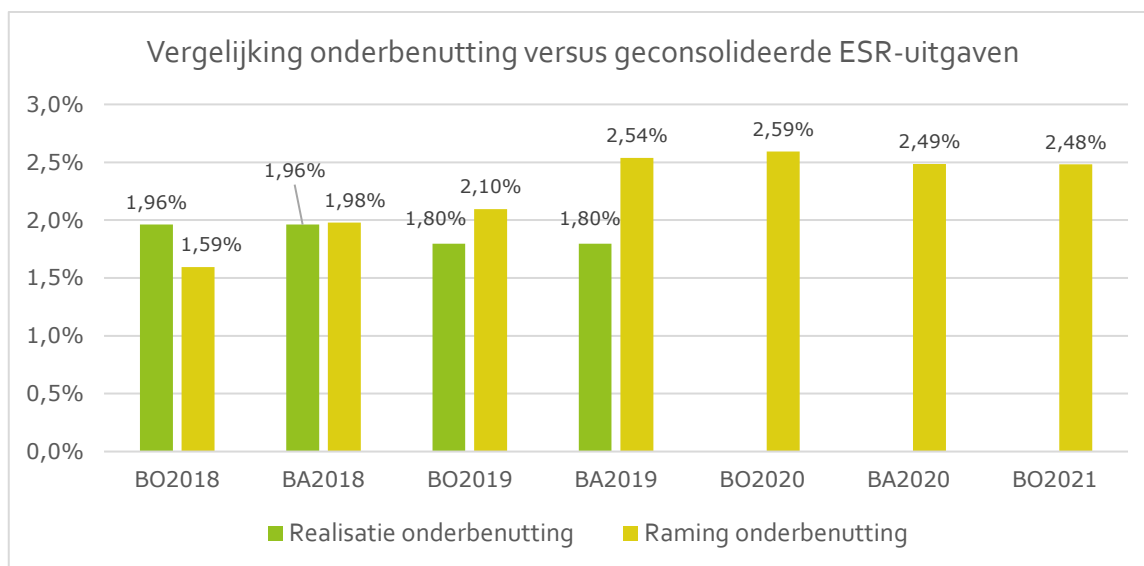
De effectieve onderbenutting zal blijken bij de begrotingsuitvoering. Ten opzichte van de geconsolideerde ESR-uitgaven bedraagt de totale onderbenutting bij de initiële begroting 2021 2,48%, wat hoger is dan de werkelijke onderbenutting van de vorige jaren⁸, zoals blijkt uit de volgende grafiek. Deze berekening bevat geen correctie voor éénmalige factoren.

⁶ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenutting van de voorbije twee jaar, dus exclusief de onderbenutting van de hogescholen en universiteiten en eenmalige factoren.

⁷ Algemene Toelichting Initiële begroting 2020, p. 11

⁸ De percentages verschillen van vorige rapporteringen om in lijn te zijn met de rapportering van de onderbenutting in het rekeningenrapport 2019.

Grafiek 1: Vergelijking onderbenutting versus de geconsolideerde ESR-uitgaven (inclusief universiteiten en hogescholen, exclusief correctie voor eenmalige factoren)



Bron: Toelichtingen bij de (aangepaste) middelenbegroting en de (aangepaste) algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018 t.e.m 2021 – Algemene Toelichting en detailinformatie departement Financiën en Begroting

2.4 Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2021 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (146,1 miljoen euro t.o.v. 101,7 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2020) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

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

Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. Zolang de Europese Commissie geen expliciet standpunt heeft ingenomen over een herziening van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen, blijft het onzeker of de Vlaamse Regering de bouwkosten van het Oosterweelproject effectief in mindering kan brengen voor de toetsing van de normnaleving.

2.5 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

De geconsolideerde schuld eind 2020 stijgt bij de tweede begrotingsaanpassing met 2.523,2 miljoen euro ten opzichte van de eerste begrotingsaanpassing 2020. Die bijstelling betreft de wijzigingen vervat in de tweede begrotingsaanpassing en de impact van de amendementen bij de eerste begrotingsaanpassing.

De initiële begroting 2021 raamt de geconsolideerde schuld eind 2021 op 37.036,3 miljoen euro of 4.977,7 miljoen euro meer dan eind 2020, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 5 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Eerste aangepaste begroting 2020	Tweede aangepaste begroting 2020 ⁹	Initiële begroting 2021	Evolutie tweede aanpassing '20 vs. initiële '21
Directe schuld MVG	6.775,3	12.994,5	15.517,7	21.401,2	+5.883,5
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.728,4	5.481,5	5.481,5	5.217,4	-264,1
Ziekenhuisinfrastructuur	4.099,4	3.828,6	3.828,6	3.518,8	-309,8
Vlaams Woningfonds	2.399,8	2.242,9	2.242,9	2.080,5	-162,4
VIPA	1.478,7	1.376,8	1.376,8	1.270,5	-106,3
Erkende Kredietmaatschappijen	600,9	619,5	619,5	658,8	+39,3
Universiteiten en Hogescholen	579,9	614,4	614,4	591,9	-22,5
BFW afrekening autonomiefactor	916,0	863,5	863,5	808,9	-54,6
Andere schulden	1.541,6	1.513,7	1.513,7	1.488,4	-25,3
Totaal	24.119,9	29.535,4	32.058,6	37.036,3	+4.977,7
Procentuele evolutie realisatie 2019 vs. tweede aangepaste begroting 2020				+32,9%	
Procentuele evolutie tweede aangepaste begroting 2020 vs. initiële begroting 2021				+15,5%	

Bron: Algemene toelichting voor 2021

In tabel 9-6 - *detailtabel geconsolideerde schuld* van de algemene toelichting wordt de stijging van de directe schuld van 2020 onderaan de tabel bijgeteld bij de raming van de schuld eind 2021. Daardoor geeft de tabel de geraamde geconsolideerde schuld eind 2020 niet correct weer. Bovenstaande tabel toont de correcte evolutie per jaar van de directe en geconsolideerde schuld.

De stijging van de schuld situeert zich bijna volledig bij de directe schuld van het ministerie. De andere componenten van de schuld dalen bijna allemaal. Door de centrale financiering worden de meeste nieuwe schulden aangegaan door het ministerie en ter beschikking gesteld van de rechtspersonen. Enkel de erkende kredietmaatschappijen¹⁰ en de universiteiten en hogescholen¹¹ nemen zelf nog schulden op.

Vanaf 2021 gaan ook de Luchthavenontwikkelingsmaatschappijen externe financieringen aan voor 10,8 miljoen euro. Die schulden werden nog niet opgenomen in de geraamde geconsolideerde schuld eind 2021.

⁹ Inclusief amendement na de eerste aangepaste begroting 2020.

¹⁰ De erkende kredietmaatschappijen plannen om 96,0 miljoen euro op te halen in 2021, de geraamde aflossingen bedragen 56,7 miljoen euro.

¹¹ Universiteiten en hogescholen plannen om 10,6 miljoen euro op te halen in 2021, de geraamde aflossingen bedragen 33,3 miljoen euro.

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

Tabel 6 – Detail evolutie directe schuld (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2020	Tweede aangepaste begroting 2020 ¹²	Initiële begroting 2021
Vorderingensaldo voor ESR correcties	4.264,1	6.437,3	2.480,3
Bouwkost Oosterweel	-101,7	-101,7	-
Vorderingensaldo niet CFO leden, excl. uniefs met correctie voor onderbenutting	-196,4	-196,4	-275,8
Toelage niet CFO leden excl. uniefs	198,7	198,7	211,1
Aflossing autonomiefactor	52,4	52,4	54,6
Begrotingstekort/overschot met correctie voor verstrengd Europees begrotingstoezicht	4.217,1	6.390,3	2.470,2
Herfinanciering VMSW	957,0	957,0	725,7
Saldo ESR-9 leden die tot het centraal kasbeheer behoren	406,3	406,3	444,2
Herfinanciering VWF	364,8	364,8	825,0
Saldo ESR-8 leden die tot het centraal kasbeheer behoren	167,8	167,8	288,4
Saldo ESR-8 ministeries	106,2	456,2	45,6
Financiering School Invest	-	-	84,4
Funding Relanceplan	-	-	1.000,0
Totale evolutie directe schuld	6.219,2	8.742,4	5.883,5

Bron: Algemene toelichting tweede begrotingsaanpassing 2020 en initiële 2021

Bijdrage tot de Maastricht-schuld

De algemene toelichting bij de initiële begroting 2021 rapporteert over de bijdrage tot de Maastricht-schuld voor 2019, maar omvat geen raming voor 2020 of 2021.

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

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

Voor de schulden uitgegeven door andere S13-sectoren is geen informatie beschikbaar voor 2020 en 2021. Het Rekenhof gaat er in de onderstaande tabel van uit dat ze op hetzelfde niveau blijven van 2019.

¹² Inclusief amendement na de eerste aangepaste begroting 2020.

Tabel 7 – Geraamde evolutie van de Maastricht-schuld (in miljoen euro)

	2019	Raming na tweede aangepaste begroting 2020	Raming na initiële begroting 2021
Geconsolideerde brutoschuld	24.119,9	32.058,7	37.036,3
Ziekenhuisinfrastructuur	-4.099,5	-3.828,6	-3.518,8
Afrekening autonomiefactor	-916,0	-863,5	-808,9
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	19.104,5	27.366,5	32.708,6
Correctie INR	-5,6	-	-
VI. Gem. - Geconsolideerde bruto-schuld S.1312	19.098,9	27.366,5	32.708,6
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.1312 sectoren	-23,1	-23,1	-23,1
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.13 sectoren	-505,9	-505,9	-505,9
VI. Gem. - Bijdragen tot de Maastricht schuld	18.569,9	26.837,5	32.179,6
Evolutie ten opzichte van vorig jaar		+8.267,6 +44,5%	+5.342,1 +19,9%

Bron: Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2021

Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

Omdat de Vlaamse Regering de schuldevolutie onder controle wil houden, werd eind 2016 een schuldnorm uitgewerkt op basis van twee doelstellingen¹³. De eerste doelstelling bestaat erin om de gunstige rating te behouden die Vlaanderen momenteel bezit. Daartoe dient de schuld te worden beperkt tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten. De tweede doelstelling bestaat erin om een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbaar activa groter moeten zijn dan de geconsolideerde schuld.

Bij de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2020¹⁴ werd de schuldnorm nog getoetst aan de voorgelegde begrotingscijfers. In de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2021 gebeurde die aftoetsing niet¹⁵.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de schuldratio eind 2020 of in de loop van 2021 de bovengrens van de eerste doelstelling zal overschrijden.

¹³ <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

¹⁴ 8.2.5: aftoetsen Vlaamse schuldnormering.

¹⁵ In de meerjarenraming 2020-2025 gebeurt de aftoetsing wel.

Tabel 8 – Schuldratio - in miljoen euro

	2019	Twee aangepaste begroting 2020	Initiële begro- ting 2021
Totale schuld	24.119,9	32.058,7	37.036,3
Schuld ziekenhuisinfrastructuur	-4.009,5	-3.828,6	¹⁶ -3.518,8
Schuld excl. ziekenhuisinfrastructuur	20.020,4	28.230,1	33.517,5
Inkomsten	45.582,8	43.090,9	46.223,4
Ratio	43,9%	65,5%	72,5%

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2021

De meest recente rapportering over de tweede doelstelling, een positieve netto-actiefpositie, dateert van 2018¹⁷. Voor 2019 zijn nog geen gegevens beschikbaar. In de onderstaande tabel berekent het Rekenhof het netto-actief, uitgaande van gelijkblijvende activa¹⁸ en wordt het netto-actief vanaf 2020 negatief, zodat ook de tweede doelstelling van de Vlaamse schuldnorm niet gehaald wordt.

Tabel 9 – Netto-actiefpositie (in miljard euro)

	Eind 2017	Eind 2018	Eind 2019	Eind 2020	Eind 2021
Financiële vaste activa - deelnemingen	2,9	3,0	-	-	-
Financiële vaste activa - vorderingen	0,3	0,2	-	-	-
Vorderingen op meer dan 1 jaar	14,4	16,2	-	-	-
Vorderingen op minder dan 1 jaar	0,8	0,0	-	-	-
Voorraad onroerende goederen voor verkoop	0,2	0,2	-	-	-
Liquide middelen en geldbeleggingen	7,5	7,3	-	-	-
Aftrek 'niet eigenaarschap'	-3,3	-3,4	-	-	-
Weerhouden activa	22,8	23,5	23,5	23,5	23,5
Geconsolideerde schuld	23,4	24,2	24,1	32,1	37,0
Ziekenhuisfinanciering	-4,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5
Weerhouden passiva	18,7	19,8	20,0	28,2	33,5
Netto actief	4,1	3,7	3,5	-4,7	-10,0

Bron: 2017 (Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2019), 2018 (Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2020), 2019-2021 (Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2021)

2.6 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 29 oktober 2020¹⁹ de meerjarenraming 2020-2025.

¹⁶ In de meerjarenraming 2020-2025 wordt een ander bedrag vermeld bij de schuld ziekenhuisinfrastructuur, nl 3.546,68 miljoen euro. Die kleine afwijking verandert niets aan de uiteindelijke ratio.

¹⁷ Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2020.

¹⁸ De activa kunnen uiteraard nog stijgen, vooral gelet op de geplande investeringsuitgaven in het kader van de relancemaatregelen.

¹⁹ Art. 10 van de VCO bepaalt dat de meerjarenraming uiterlijk op 28 oktober moet meegedeeld worden aan het Vlaams Parlement en volgens art. 6o ook aan het Rekenhof.

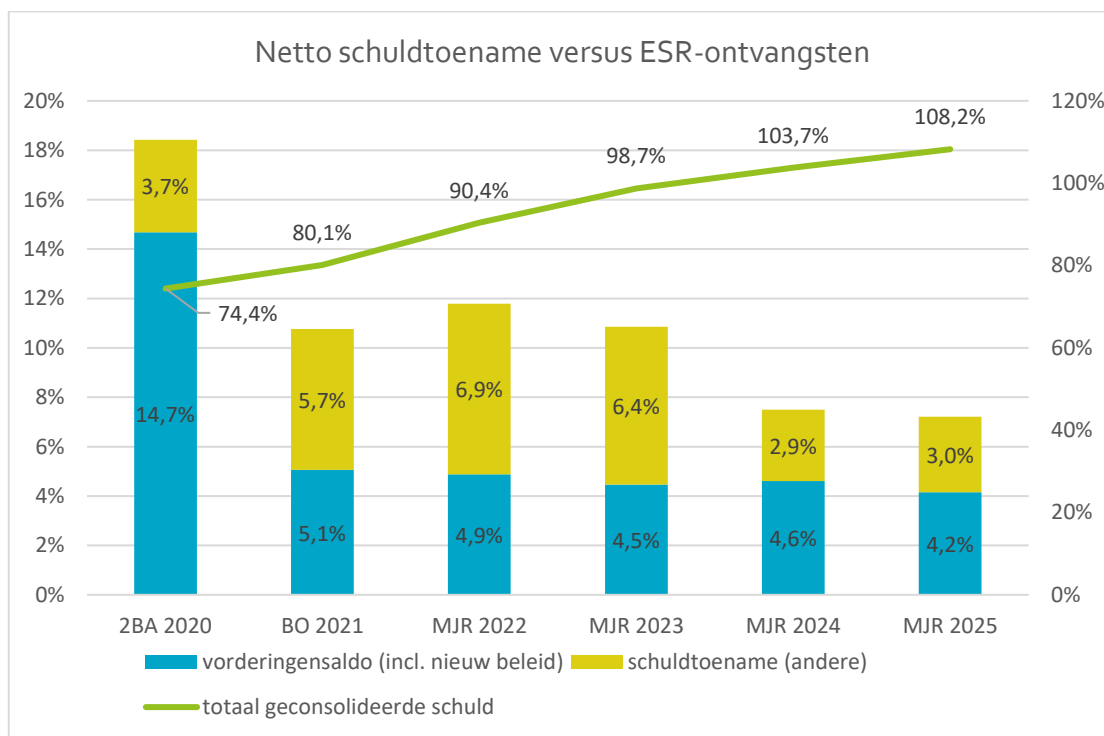
Houdbaarheid van de begroting

De coronacrisis heeft niet alleen zware gevolgen voor de begrotingen 2020 en 2021. Uit de meerjarenraming 2020-2025 blijkt dat de coronacrisis en de maatregelen die de Vlaamse Regering in het verlengde daarvan heeft genomen, ook wegen op de begrotingen van de daaropvolgende jaren. Terwijl de eerste meerjarenraming van deze Vlaamse Regering (2019-2024) nog uitging van een terugkeer naar een budgettair evenwicht vanaf begrotingsjaar 2021, toont tabel 5-9 van de nieuwe meerjarenraming 2020-2025 dat het vorderingensaldo na het wegvallen van de tijdelijke COVID-19-maatregelen ook in de periode 2023-2025 jaarlijks eindigt met een tekort van meer dan 2 miljard euro. In verhouding tot de geconsolideerde ESR-ontvangsten blijft het tekort hoger dan 4% van de jaarlijkse ontvangsten.

De jaarlijkse groei van de geconsolideerde schuld is nog sterker: naast het negatieve vorderingensaldo moeten ook de verrichtingen buiten ESR worden gefinancierd, zoals de sociale woningbouw en het relanceplan Vlaanderen Veerkracht²⁰. Op basis van de meerjarenraming neemt de geconsolideerde schuld tegen eind 2025 toe tot 55,2 miljard euro of 108,2% van de ESR-ontvangsten.

Het Rekenhof is bezorgd over de houdbaarheid van dit begrotingstraject.

Grafiek 2: Vergelijking netto schuldtoename vs. ESR-ontvangsten



Bron: Meerjarenraming 2020-2025

De begrotingen 2020 en 2021 geven terecht prioriteit aan de beheersing van de coronacrisis en de opstart van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Ook de Europese Unie verwacht dat de lidstaten noodmaatregelen nemen om de gezondheid van de burgers te beschermen, de sociaal-economische schade te beperken en te investeren in het herstel.

²⁰ De meerjarenraming voorziet al 4 miljard euro leningen ter financiering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, maar houdt nog geen rekening met (nog niet toegekende) Europese subsidies.

Europa maakt het via de algemene ontsnappingsclausule mogelijk om tijdelijk af te wijken van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, *mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt*.

Het herstelplan NextGenerationEU ondersteunt de lidstaten om de relance mogelijk te maken, al stelt Europa dat de herstelinspanningen aanzienlijk, gericht en beperkt in de tijd zullen zijn²¹. Het is te verwachten dat ook het Europese begrotingstoezicht geleidelijk weer zal normaliseren, met een strengere opvolging van een (bijgesteld?) tekort- en schuld criterium, van de groei van de primaire uitgaven en van de afbouw van de schuld.

De aangekondigde invoering van een uitgavennorm op Vlaams niveau is een eerste stap in de richting van een budgettair evenwicht. Ook de Vlaamse brede heroverweging en de spending reviews zullen de begroting inhoudelijk versterken. Een genormeerd begrotingstraject zal moeten worden uitgetekend.

²¹ Juridische verbintenissen in dit kader moeten uiterlijk op 31 december 2023 worden aangegaan. De gerelateerde betalingen zullen uiterlijk op 31 december 2026 worden gedaan.

3 Transparantie van de begroting

3.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Informatiewaarde van de algemene toelichting en de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT)

Sinds de inwerkingtreding van de VCO (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 middelen die daartegenover staan.

De aanbevelingen die het Rekenhof deed bij de initiële begroting 2020 (onder andere aangeven tot welke beleidsdoelstellingen een inhoudelijk structurelement (ISE) bijdraagt en aandacht besteden aan de evolutie van de kredieten per ISE) worden nog niet in alle BBT's toegepast. Ten opzichte van de vorige begrotingsopmaak worden in de BBT's bij begrotingsopmaak 2021 stelselmatig beleidsdoelstellingen opgenomen. Het verband met de gebudgetteerde middelen blijft echter in de meeste BBT's op een zeer hoog niveau, waardoor het zeer moeilijk is beleidsintenties met geplande uitgaven te koppelen. Enkele BBT's (waaronder de BBT binnenlands bestuur en stedenbeleid) geven die informatie wel op niveau van de operationele doelstellingen, waardoor het parlement en de bredere maatschappij op eenvoudige wijze kan nagaan welke middelen uitgetrokken worden om bepaalde doelstellingen te bereiken.

Terwijl sommige BBT's een duidelijke verbetering tonen (zoals de BBT Financiën en Begroting, die in de kredietevolutie per begrotingsartikel aangeeft welk bedrag aan overgedragen kredieten zal ingezet worden²²), is de informatie in andere BBT's veel beperkter. Zo heeft het departement Onderwijs en Vorming een nieuwe begrotingsstructuur ingevoerd. Daardoor wordt het overgrote deel van de kredieten herschikt naar nieuw in het leven geroepen begrotingsartikelen. Dat maakt het nagenoeg onmogelijk na te gaan of en welke compensaties en bijstellingen er op die herschikte begrotingsartikelen plaatsvonden. De toelichting beperkt zich tot dezelfde standaardzinsnede: *Nieuwe begrotingsstructuur DOV – afstemming op BBT*.

Nog in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming blijkt het nagenoeg onmogelijk om de eerder vooropgestelde besparingsmaatregelen, beleidsimpulsen en investeringen in scholenbouw degelijk op te volgen. De BBT maakt bij de begrotingsartikelen geen gedetailleerde melding meer van die maatregelen, maar heeft het nu algemeen over *maatregelen* als het gaat over de generieke en specifieke budgettaire maatregelen die de Vlaamse Regering heeft afgesproken.

Bij het departement Werk en Sociale Economie bevat het begrotingsartikel JBo-1JDB2CA-WT *Doelgroepverminderingen Sociale Zekerheid* de kredieten voor het hervormd doelgroepenbeleid voor jongere en oudere werknemers. Volgens de BBT zijn de uitgaven daarvoor geraamd op 409,5 miljoen euro. Ondanks de belangrijke omvang van het krediet en de sterke veranderingen tegenover de aangepaste begroting 2020, geeft de BBT daarover geen duiding.

Het Rekenhof stelde opnieuw vast dat de geplande investeringen voor het lopende begrotingsjaar in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) vaak slechts in beperkte mate worden toegelicht. In een aantal gevallen verwijst de toelichting bij het beleidsdomein MOW naar het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor meer details over de geplande investeringen. Dat programma zou meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de aanzienlijke investeringskredieten bij de diverse entiteiten van het beleidsdomein. De BBT omschrijft het GIP als de enige formele referentie inzake investeringen van het beleidsdomein MOW en belooft dat het GIP verder zal worden geprofessionaliseerd en het opmaakproces verfijnd. Zo kan het

²² Wat trouwens een decretale vereiste is (artikel 11 §2 van de VCO).

GIP meer zorgvuldige en transparante aanbestedingen mogelijk maken, die goed aansluiten bij het vooropgestelde tijdspad en ramingen. In afwachting van de realisatie daarvan heeft het beleidsdomein MOW een GIP opgemaakt voor 2021, maar dat (ontwerp)document is niet bij de begrotingsdocumenten gevoegd. *Aangezien in het kader van het relanceplan ook bijkomende investeringsbudgetten voor 2021 en 2022 werden voorzien, zullen deze ook worden opgenomen in het GIP. Dit vereist een bijkomende oefening, waarbij investeringen worden gepland bovenop de investeringen binnen het MOW-budget. De bevoegde minister beoogt het ontwerp GIP 2021 tegen 20 november 2020 bij het Vlaams Parlement in te dienen.*

De investeringen in fietsinfrastructuur, die de Vlaamse Regering via een steil groeipad wou optrekken naar 300 miljoen euro tegen het einde van de legislatuur, worden nu, onder meer met de stimulans van 250 miljoen euro uit het relancebudget, versneld opgetrokken naar 335 miljoen euro per jaar. Dat is echter niet zichtbaar in de begroting, aangezien de uitgaven voor fietsinfrastructuur verspreid over de begrotingen van het VIF, de BAM, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg zitten. Ze zijn daarenboven meestal geïntegreerd in de kredieten voor het geheel van infrastructuurinvesteringen van die entiteiten, die enkel op een geaggregeerd niveau in de BBT zijn vermeld. De BBT verschaft dus onvoldoende informatie om te toetsen of het aangekondigde groeipad voor fietsinvesteringen kan gerealiseerd worden binnen de voorziene budgetten en zonder afbreuk te doen aan investeringen die nodig zijn voor de andere beleidsprioriteiten van het beleidsdomein.

Meer in het algemeen blijft het ook moeilijk om voor een bepaalde entiteit inzicht te krijgen in de kredieten die soms verspreid zijn over verschillende beleidsvelden en ISE. Aangezien de begroting van een entiteit niet echt toegankelijk verwijst naar de ISE-codes uit de BBT, is het soms moeilijk de aansluiting te maken. Onder andere bij de beleidsdomeinen Economie, Wetenschap en Innovatie, Wonen en Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie werd dat probleem vastgesteld.

Het Rekenhof vraagt de Vlaamse Regering nog meer aandacht te besteden aan de consistentie en de kwaliteit van de BBT's. In het licht van de evaluatie van de VCO-regelgeving zal het Rekenhof halverwege de legislatuur een analyse uitvoeren van de kwaliteit van de BBT's en daarover rapporteren.

Timing van de begrotingsdocumenten

De VCO hanteert strikte termijnen om de begroting en de daaraan gerelateerde documenten in te dienen bij het Vlaams Parlement. Zo moeten op 21 oktober de initiële begroting en de algemene toelichting ingediend worden en op 28 oktober het ontwerp van programmadecreet en de BBT's. De Vlaamse Regering leverde alle documenten tijdig in bij het Vlaams Parlement en het Rekenhof²³.

Toelichtingen groeperingssjablonen overige entiteiten onder toezicht.

Volgens de BBT-instructies²⁴ dient er voor de LRM- en PMV-groep, de hogescholen en universiteiten en de erkende kredietmaatschappijen geen individuele toelichting gegeven te worden. Er wordt wel verwacht toelichting te geven over de totaalcijfers, waarbij verwezen kan worden naar de afzonderlijke entiteiten voor zover relevant.

²³ Enkel de BBT's werden een dag later dan voorzien bezorgd aan het Rekenhof.

²⁴ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/BBT%20instructies%20BO%202021_1.pdf?time-stamp=1595426194.

Die entiteiten hebben een belangrijke impact op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. Voor begrotingsjaar 2021 wordt de totale impact van de entiteiten geraamd op - 2.830,0 miljoen euro. Daarnaast voeren de entiteiten belangrijke transacties uit die geen directe impact hebben op het vorderingensaldo (ESR 8 en 9).

De onderstaande tabel vat de ramingen 2021 voor deze entiteiten samen.

Tabel 10 – geraamde kredieten initiële begroting 2021- in miljoen euro

	LRM-groep	PMV-groep	Universiteiten en hogescholen	Erkende kredietmaatschappijen	Totaal
ESR ontvangsten	15,5	63,2	1.196,6	21,8	1.297,0
ESR uitgaven	28,3	43,2	4.037,0	18,5	4.127,0
ESR vorderings-saldo	-12,8	19,9	-2.840,5	3,3	-2.830,0
Ontvangsten ESR 8	25,9	42,0	9,1	61,2	138,3
Uitgaven ESR 8	37,1	238,1	8,9	117,1	401,2
Ontvangsten ESR 9	50,0	150,0	10,6	96,0	306,6
Uitgaven ESR 9	0,7	1,2	33,4	56,7	91,9

Bron: Begrotingsdocumenten begrotingsopmaak 2021

De toelichting over deze entiteiten in de BBT's is, ondanks hun belangrijke impact, miniem of onbestaande. Zo wordt er geen toelichting gegeven over de PMV- en LRM-groep en is de toelichting bij de begrotingen van de universiteiten en hogescholen eerder een algemene beschrijving met weinig informatiewaarde voor de beoordeling van de geraamde kredieten en kredietevoluties. De toelichting bij de erkende kredietmaatschappijen herhaalt grotendeels de begrotingscijfers en geeft evenmin inhoudelijke toelichting over de kredieten en kredietevoluties.

Optimalisatie van het begrotingsproces

De minister van Financiën en Begroting zet in op de ontwikkeling van een overkoepelend registratiesysteem van de adviezen van de inspectie van Financiën (IF) en de begrotingsakkoorden (KRAB). De nieuwe applicatie moet voor een volledige digitalisering van de dossierstroom zorgen, vanaf de adviesaanvraag bij IF tot en met de finale beslissing van de minister bevoegd voor het budgettair beleid. Het Rekenhof staat achter die optimalisatie van het begrotingsproces en vraagt om, zoals voorzien bij de begrotings- en consolidatietool (BCT), ook toegang te krijgen tot de applicatie om zo de efficiëntiewinst door te trekken over alle actoren in het begrotingsproces.

3.2 Beleidskredieten

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

Omdat het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet altijd even duidelijk is over welk *werkingsbudget* een beleidsdomein beschikt, toont de onderstaande tabel de samenstelling van de totaal voorziene ministeriële beleidskredieten voor 2021. Die omvatten zowel de ESR-uitgaven als de niet-ESR-uitgaven, zoals participaties, leningen en interne stromen. De beleidskre-

dieten van de DAB's en rechtspersonen werden niet opgenomen. Het Rekenhof geeft ter vergelijking ook de overdrachten van de vastleggingskredieten van 2019 naar 2020 mee. Dat houdt niet in dat ze effectief werden gebruikt in 2020.

Tabel 11 – Overzicht ministeriële beleidskredieten 2021 (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Overdracht 2019 naar 2020 ²⁵	Voorziene benutting overdracht 2020 naar 2021	Vastleggingskredieten 2021	Totaal beleidskredieten 2021
Hogere entiteiten	-	-	137,5	137,5
Financiën en begroting	439,8	10,8	9.586,5	9.597,3
Economie, Wetenschap en Innovatie	13,0	-	2.083,7	2.083,7
Onderwijs en Vorming	6,7	-	12.983,4	12.983,4
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-	-	13.141,9	13.141,9
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	3,6	4,5	1.082,2	1.086,7
Werk en Sociale Economie	3,0	3,4	3.673,0	3.676,4
Landbouw en Visserij	-	5,0	168,7	173,7
Mobiliteit en Openbare Werken	377,1	20,0	4.041,0	4.061,0
Omgeving	39,4	-	4.009,1	4.009,1
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	1,0	10,1	4.685,5	4.695,6
Totaal overgedragen kredieten	883,4	53,8	55.592,5	55.646,3

Bron: Vlaams Parlement, 33 (2020-2021) – Nr. 1 – Tabel p. 3. en Stuk 13 (2020-2021) – Nr.1 – Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021 – Algemene toelichting en Algemene Rekening 2019

3.3 Impact van de COVID-19-crisis

In alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid werden maatregelen genomen om de impact van de COVID-19-crisis op economie en maatschappij te verzachten. De meeste van die maatregelen werden gefinancierd uit de centrale coronaprovisie bij Financiën en Begroting, die bij de eerste begrotingsaanpassing op 2.750,0 miljoen euro begroot werd en in deze tweede begrotingsaanpassing nog met 250,0 miljoen euro verhoogd wordt tot 3.000,0 miljoen euro. Voor 2021 wordt in het begrotingsontwerp een provisie ter beheersing van de COVID-19-pandemie van 300,0 miljoen euro ingeschreven.

Het Rekenhof analyseerde aan de hand van de beslissingen van de Vlaamse Regering (tot en met 13 november 2020) welke impact de COVID-19-crisis tot nu toe had op de Vlaamse begroting. Daartoe heeft het de kostprijs van de verschillende maatregelen geanalyseerd en nagegaan in welke mate de middelen uit de centrale coronaprovisie al ingezet werden. Deze analyse werd afgestemd met de wekelijkse rapportering door de minister van Financiën en Begroting over de genomen COVID-19-maatregelen.

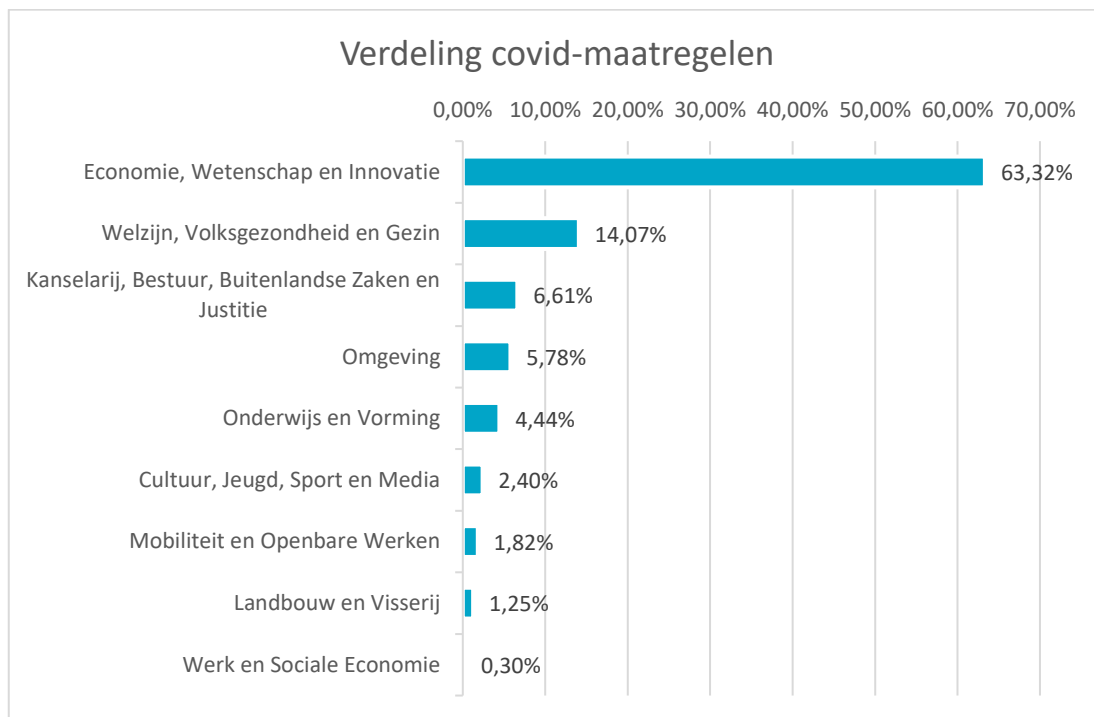
Uit de analyse blijkt dat het grootste deel van de Vlaamse coronamiddelen gaat naar het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), met 63% van de COVID-19-gerelateerde uitgaven. Het tweede belangrijkste beleidsdomein is Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

²⁵ De werkelijke overdracht van vastleggingskredieten van 2020 naar 2021 is pas bekend na afloop van 2020, dus bij de aangepaste begroting 2021.

(WVG), gevolgd door Kanselarij en Bestuur. De COVID-19-bijlage bij dit begrotingsverslag geeft meer details per beleidsdomein.

De geraamde kostprijs van de COVID-19-maatregelen loopt al op tot 3.617,1 miljoen euro. Die raming houdt rekening met de maatregelen die getroffen werden tot en met de ministerraad van 13 november 2020. Het cijfer houdt echter geen rekening met maatregelen die al afgesloten werden en waarbij de uitgaven lager lagen dan oorspronkelijk geraamd²⁶.

Grafiek 3: Verdeling kostprijs COVID-19-maatregelen



Uit de centrale coronaprovisie bij Financiën en Begroting werd via vier herverdelingsbesluiten een totaalbedrag van 2.629,6 miljoen euro herverdeeld naar de verschillende beleidsdomeinen²⁷. Na goedkeuring van de tweede begrotingsaanpassing zal er dus nog 380,5 miljoen euro beschikbaar zijn voor herverdeling uit de provisie. Uit de analyse van de maatregelen blijkt echter dat voor verschillende beleidsdomeinen een hogere herverdeling noodzakelijk zal zijn, om te vermijden dat ze COVID-19-gerelateerde maatregelen uit de eigen middelen moeten financieren. Er zijn ook beleidsdomeinen die achteraf gezien een te hoge financiering uit de centrale provisie kregen.

²⁶ Zo is de uiteindelijke kostprijs van de hinder- en sluitingspremie, de compensatiepremie en de ondersteuningspremie 85 miljoen euro lager dan oorspronkelijk geraamd.

²⁷ In feite betrof het eerste herverdelingsbesluit (3 april 2020) een herverdeling uit de indexprovisie, aangezien de coronaprovisie maar ingeschreven werd bij goedkeuring van de eerste begrotingsaanpassing.

Tabel 12 – Overzicht geraamde uitgaven per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Raming 2020 ²⁸	Bedrag al herverdeeld uit provisie ²⁹	Raming nog te herverdelen of uit eigen middelen	Raming 2021 ³⁰
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	2.288,1	1.602,0	686,1	8,8
Onderwijs en Vorming	160,4	101,1	59,3	4,6
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	508,6	337,8	170,8	118,5
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	86,8	83,8	3,0	-
Werk en Sociale Economie	10,8	7,8	3,0	-
Landbouw en Visserij	45,3	35,3	10,0	-
Mobiliteit en Openbare Werken	65,7	37,3	28,4	-
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	242,6	230,4	12,2	-
Omgeving	208,8	184,0	24,8	2,5
Totaal	3.617,1	3³¹2.619,5	997,6	134,4

Bron: BBT's 2021 van alle beleidsdomeinen

Uit de BBT's blijkt dat de meeste beleidsdomeinen nog geen rekening houden met een bijkomende COVID-19-impact in 2021. Uit een bevraging van verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid kon het Rekenhof afleiden dat er voor 2021 nog voor minstens 134,4 miljoen euro aan uitgaven op bestaande COVID-19-maatregelen verwacht worden, wat neerkomt op bijna de helft van de voorziene coronaprovisie. Het Rekenhof verwacht dat de voorziene provisie onvoldoende zal zijn om de kosten die voortvloeien uit de tweede golf op te vangen. Het is dan ook raadzaam het bedrag van de COVID-19-provisie zowel in 2020 als in 2021 te verhogen.

3.4 Plan Vlaamse Veerkracht

De algemene toelichting geeft aan dat er een enveloppe van 4,3 miljard euro wordt vrijgemaakt voor het *Plan Vlaamse Veerkracht*³², dat investeringen en eenmalige uitgaven voorziet met het oog op de relance in 2021 en het duurzaam verhogen van de productiviteit en competitiviteit van de Vlaamse economie in de toekomst. Het plan zet in op acht grote krijtlijnen, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

²⁸ De raming is gebaseerd op de raming van de Vlaamse Regering, aangevuld met de raming van de administratie.

²⁹ De precieze verdeling van de herverdelingen binnen één beleidsdomein is in sommige gevallen moeilijk te maken omdat de herverdelingsbesluiten niet altijd voldoende informatie bevatten. Over de beleidsdomeinen heen is het bedrag van de herverdeling steeds correct.

³⁰ De raming is gebaseerd op de raming van de Vlaamse Regering, aangevuld met de raming van de administratie.

³¹ Het verschil met 2.629,6 miljoen euro (bedrag van de totale herverdelingen) betreft diverse kleine maatregelen die niet in het overzicht zijn opgenomen.

³² <https://www.vlaanderen.be/publicaties/relanceplan-vlaamse-regering-vlaamse-veerkracht>

Tabel 13 – Krachtlijnen Plan Vlaamse Veerkracht (in miljoen euro)

Krachtlijn	Bedrag
Kapitaalversterking en steun aan bedrijven	65,0
Publieke infrastructuur	1.520,0
Klimaat, duurzaamheid en innovatie	1.180,0
Digitale transformatie	800,0
Warm Vlaanderen	655,0
Vorbereiding Brexit	83,0
Werking Vlaamse overheid	10,0
Totaal	4.313,0
Onderbenutting (10%): wachtlijsten personen met een handicap	³³ 405,0

Bron: Algemene toelichting tweede begrotingsaanpassing 2020 - Initiële 2021, p 14

De vastleggings- en vereffeningskredieten voor het relanceplan worden als provisie³⁴ voorzien bij het departement Financiën en Begroting. Naarmate de relance maatregelen concreet worden ingevuld, zullen de middelen worden herverdeeld naar de beleidsdomeinen. De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat ze 90% van de relanceprovisie zal vastleggen en dus 10% zal onderbenutten. Deze onderbenutting zal worden gebruikt om de wachtlijsten personen met een handicap versneld weg te werken.

Niet alleen blijft de concrete besteding van de voorziene middelen erg vaag³⁵, er zijn ook op begrotingstechnisch vlak enige bedenkingen te maken. Zo wordt het voorziene bedrag voor de berekening van het vorderingensaldo volledig in mindering genomen van de ESR-uitgaven, waardoor het geen impact heeft op het vorderingensaldo. De meerjarenraming stelt dat de uitvoering van het relanceplan buiten de begrotingsdoelstelling wordt gehouden. Hoewel de terminologie dezelfde is als die voor de uitgaven Oosterweel, is de werkwijze anders: de Oosterweel-uitgaven worden wél meegeteld voor het vorderingensaldo en worden pas daarna in mindering gebracht om te komen tot het *saldo na correcties aftoetsing begrotingsdoelstelling*. Het Rekenhof beveelt aan de relance-uitgaven (en -ontvangsten) binnen de begroting te registreren, wat een betere en transparantere opvolging van dit belangrijke investeringspakket verzekert.

De Vlaamse Regering zal voor de financiering van het Plan Vlaamse Veerkracht maximaal inzetten op de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*). Als gerekend wordt op een even grote inkomst als uitgave, dan moeten de uitgaven gecompenseerd worden door de daaraan verbonden Europese inkomsten (subsidies en/of leningen) in de begroting in te schrijven, en niet door ze op arbitraire wijze uit het vorderingensaldo te halen.

Bovendien is het zeer onzeker welk deel er effectief door Europese middelen gefinancierd kan worden. België heeft voor de periode 2021-2022 weliswaar recht op 3,4 miljard euro uit de faciliteit, mogelijk te verhogen met 1,7 miljard euro voor 2023, maar die 5,1 miljard euro aan Europese middelen moet verdeeld worden over alle overheden van het land. De gesprekken over die verdeling moeten nog starten, maar Vlaanderen rekent op 3 miljard euro³⁶. Dat bedrag is op dit moment nog niet verworven.

³³ Op p. 48 van de algemene toelichting wordt een bedrag van 405 miljoen euro vermeld in dit kader, dus iets lager dan 10%.

³⁴ CBo-1CBG2AH-PR: provisie voor relanceplan Vlaamse Veerkracht.

³⁵ Er wordt in de BBT van nagenoeg elk beleidsdomein gerekend op middelen uit de provisie, maar er wordt nagenoeg nergens een concreet bedrag genoemd.

³⁶ <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1425753/verslag/1426991>

Daarnaast zijn er verschillende voorwaarden verbonden aan die Europese middelen. De lidstaten moeten een herstelplan³⁷ indienen met een pakket hervormingen en publieke investeringen die tegen 2026 geïmplementeerd moeten zijn. In dat herstelplan vraagt de EU om rekening te houden met de landenspecifieke aanbevelingen en om meetbare doelen op te nemen. Daarnaast schuift de Europese Commissie ook een algemene verdeling van de middelen naar voren: in het algemeen moeten minstens 37% van de gevraagde middelen ingezet worden voor klimaatgerelateerde uitgaven en minstens 20% voor de digitale transitie. Op basis van de vage invulling van de krachtlijnen kan op dit moment niet geëvalueerd worden of het Plan Vlaamse Veerkracht aan die voorwaarden voldoet.

Het is ongebruikelijk dat voor een meerjarig plan een identiek vastleggings- en vereffeningskrediet ingeschreven wordt in de begrotingstabellen. Aangezien een groot deel van het plan voorziet in publieke investeringen, die vaak een langere doorlooptijd hebben, valt te verwachten dat het volledige vereffeningskrediet niet nodig zal zijn in 2021. De administratie bevestigt trouwens dat er een groot investeringsluik in het plan zit, waarvoor een meerjarige betaalkalender zal gelden. Nochtans wordt de volledige relanceprovisie enkel in de begroting 2021 ingeschreven. De Vlaamse Regering gaat er dus van uit dat de provisie volledig zal herverdeeld zijn tegen eind 2021. Als dat niet het geval is, kunnen de vastleggingskredieten via een overdrachtsbepaling naar het volgende jaar meegenomen worden, maar voor de vereffeningskredieten is niet in een dergelijke bepaling voorzien.

In afwachting van de Europese subsidies wordt er (extra) geleend om in 2021 al uitgaven te kunnen doen. Uit de meerjarenraming 2020-2025 blijkt dat de geconsolideerde schuld stijgt met 1 miljard euro in 2021 en telkens met 1,5 miljard euro in 2022 en 2023. De totale schuldstijging bedraagt dus 4 miljard euro. Er wordt in de meerjarenraming voorlopig geen rekening gehouden met een Europese tussenkomst, ook al stelt de algemene toelichting bij de initiële begroting 2021 dat dit relanceplan maximaal met Europees geld zal gefinancierd worden. Het bedrag aan schuldfinanciering in 2021 is een eerste inschatting van de effectieve vereffeningsbehoefte in 2021. Dat bedrag zal bijgesteld worden bij de begrotingsaanpassing 2021 als meer details over de invulling van het relanceplan gekend zijn.

³⁷ Dat herstelplan moet zo snel mogelijk na de goedkeuring van de *Recovery and Resilience Facility* (streefdatum 1 januari 2021) ingediend worden, maar de lidstaten worden aangemaand al voor 15 oktober 2020 een ontwerpplan voor te leggen.

4 Analyse van de ontvangsten

4.1 Algemeen

Evolutie ESR-ontvangsten

In de tweede aangepaste begroting 2020 verlagen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de eerste aanpassing met 1.672,3 miljoen euro (-3,74%). De COVID-19-impact wordt voor het eerst doorgerekend³⁸ in de dotaties (-2.115,4 miljoen euro). De in de eerste begrotingsaanpassing 2020 wel al in aanmerking genomen impact op de gewestelijke belastingen (-716,5 miljoen euro), wordt dan weer deels teruggenomen (443,1 miljoen euro).

In de initiële begroting 2021 verhogen de ESR-geconsolideerde ontvangsten opnieuw met 3.132,6 miljoen euro (+7,27%), als gevolg van, enerzijds, de tempering via de voorlopige afrekening 2020 van de bij de tweede begrotingsaanpassing doorgerekende COVID-19-impact en, anderzijds, de verwachte herneming van de bbp-groei in 2021.

Tabel 14 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Aangepaste begroting 2020	Tweede aangepaste begroting 2020	Initiële begroting 2021	Vershil tweede aanpassing vs. aanpassing	Vershil initieel vs. tweede aanpassing
Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW	25.601,3	26.110,0	23.995,8	26.727,3	-2.114,2	2.731,5
<i>w.o. responsabiliseringsbijdrage pensioenen</i>	-121,7	-131,1	-131,1	-186,0	-	54,9
Opcentiemen op de PB	7.923,7	7.817,8	7.817,8	7.751,0	-	-66,8
Specifieke dotaties en Lottomiddelen	129,0	129,6	128,4	131,0	-1,2	2,6
Gewestelijke belastingen	6.851,8	5.726,3	6.169,4	6.602,3	443,1	432,9
Andere	844,0	848,3	848,3	894,2	-	45,9
Ontvangsten ministeries	41.349,8	40.632,0	38.959,8	42.105,7	-1.672,3	3.146,1
Ontvangsten te consolideren instellingen (rechtspersonen en DAB's)	4.233,1	4.131,1	4.131,1	4.117,6	-	-13,5
Totaal ontvangsten	45.582,8	44.763,1	43.090,9	46.223,4	-1.672,3	3.132,6

Bron : Rekenhof, algemene toelichtingen

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 stemmen overeen met de federale ramingen. De federale inhoudingen op de dotaties worden verwerkt via de uitgavenbegroting.

De in de bijzondere financieringswet (BFW)³⁹ nominaal opgenomen bedragen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de ambtenaren werden tot en met begrotingsjaar 2020 ingehouden op dotaties en als minderontvangst in de middelenbegroting geraamd. Vanaf begrotingsjaar 2021 wordt die inhouding vervangen door een bijdragepercentage toe te passen op de weddenmassa die de betrokken entiteit in het voorgaande kalenderjaar heeft betaald. Dat percentage loopt van begrotingsjaar 2021 tot 2028 op van 30% tot 100% van het percentage van de sociale bijdrage die iedere werkgever moet betalen voor zijn werknemers die onderworpen zijn aan het pensioenstelsel dat geldt voor werknemers (momenteel 8,86%).

³⁸ De algemene toelichting bij de eerste begrotingsaanpassing bevatte wel al een scenario op basis van de prognose van de groei en inflatie door de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau van 8 april 2020. De impact werd geraamd op -1.761,5 miljoen in 2020 en op -433,4 miljoen euro in 2021.

³⁹ Art. 65quinquies BFW. Die bedragen liepen voor Vlaanderen op van 84,5 miljoen euro in begrotingsjaar 2015 tot 131,1 miljoen euro in begrotingsjaar 2020.

De meerjarenraming 2020-2025 schat dat de inhoudingen daardoor zullen oplopen tot 495,6 miljoen euro in begrotingsjaar 2025. Het Rekenhof wijst erop dat de responsabiliseringsbijdrage een uitgave is die in de uitgavenbegroting moet worden opgenomen in plaats van in mindering te worden gebracht van de middelen.

4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de tweede begrotingsaanpassing 2020 en de initiële begroting 2021 zijn gebaseerd op de economische begrotingen van respectievelijk 5 juni 2020 en 10 september 2020. De onzekerheid over het verloop en de impact van de coronacrisis had tot gevolg dat de impact van de eerste lockdown bij de tweede begrotingsaanpassing 2020 werd overschat en dat er bij de initiële begroting 2021 nog geen rekening is gehouden met de tweede golf.

De simulatie in de onderstaande tabel raamt op basis van de recente herfstvooruitzichten van de Europese Commissie⁴⁰ het verschil met de geraamde ontvangsten 2020 en 2021. Ook die vooruitzichten houden nog geen rekening met de recente tweede golf.

Tabel 15 – Vergelijking Vlaamse ramingen met simulatie op basis van Europese vooruitzichten (in miljoen euro)

	2020	2020	2021	2021	2022
	Tweede aangepaste begroting 2020	Initiële begroting 2021	Initiële begroting 2021	Initiële begroting 2021	MJR
	Aangepast bedrag	Vermoedelijk bedrag	Initieel bedrag		
BBP-evolutie Economische begroting	-10,6%	-7,4%	6,5%		3,1%
BBP-evolutie Europese Commissie	-8,4%	-8,4%	4,1%		3,5%
CPI-evolutie Economische begroting	0,8%	0,8%	1,4%		1,6%
CPI-evolutie Europese Commissie	0,4%	0,4%	1,4%		1,6%
Vershil simulatie met Vlaamse raming	(1)	(2)	(3)	(3) + (2)	
Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW	289,3	-269,2	-795,4	-1.064,6	-739,5
Specifieke dotaties	-0,2	-0,5	-0,7	-1,2	-0,6
Totaal ontvangsten	289,1	-269,7	-796,1	-1.065,8	-740,1

Bron : Rekenhof, Economische najaarsprognoses van Europese Commissie van 5 november 2020

Op basis van deze simulatie onderschat de tweede begrotingsaanpassing de middelen met 289,1 miljoen euro. De initiële begroting 2021 overschat de middelen met 1.065,8 miljoen euro. Voor 2022 bedraagt de overschatting in de meerjarenraming nog altijd 740,1 miljoen euro.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op het onderstaande effect van de samenloop van de letterlijke interpretatie van de BFW met de grote COVID-19-krimp.

Bij de zesde staats hervorming werden een aantal mechanismen ingesteld om de deelstaatentiteiten te doen participeren in de kosten van de vergrijzing. Met betrekking tot de kosten van de vergrijzing werden bepaalde dotaties slechts voor een deel gekoppeld aan de evolutie van het bbp, namelijk voor 55% of 65% ervan, naargelang het geval. De BFW bepaalde evenwel dat die

⁴⁰ Economische najaarsprognoses van Europese Commissie van 5 november 2020.

bepanking niet van toepassing zou zijn op het gedeelte van de groei van het bbp dat het percentage van 2,25% overschrijdt. Op die manier kunnen de entiteiten een groter deel van de welvaartsevolutie genieten in tijden van sterke economische groei.

De BFW voorziet niet in een specifieke aanpassing als het bbp uitzonderlijk fluctueert, zoals dat wordt verwacht in 2020 en in 2021. Ze voorziet meer bepaald niet in specifieke regels als:

- de evolutie van het bbp negatief is: bij het bepalen van de dotaties aan de deelstaatentiteiten heeft de FOD Financiën overeenkomstig de wettekst dus slechts ten belope van 55% of 65% rekening gehouden met de voor 2020 geraamde inkrimping van het bbp;
- de positieve evolutie van het bbp niet voortvloeit uit een normale stijging van de algemene welvaart, maar uit een inhaalbeweging van de economie na een brute, tijdelijke conjunctuurschok: de FOD Financiën heeft overeenkomstig de wettekst dus geen rekening gehouden met die bijzondere situatie en de totaliteit van het gedeelte van de groei van het bbp dat het percentage van 2,25% overschrijdt, gehanteerd als aanpassingsparameter.

De (wettelijk correcte) toepassing van de BFW heeft tot gevolg dat een deel van de daling van de dotaties ten laste wordt genomen door de federale overheid en dat bij het herstel de meerinkomsten uit de groei boven 2,25% bij de gemeenschappen en gewesten blijven.

4.3 Opcentiemen

De raming van de opcentiemen bestaat uit, enerzijds, de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting van het begrotingsjaar (betreft het aanslagjaar dat hetzelfde is als het begrotingsjaar) en, anderzijds, de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar van de gewestelijke personenbelasting van de vorige aanslagjaren.

De tweede begrotingsaanpassing 2020 wijzigt de opcentiemen niet. In 2020 is er nog geen impact van de COVID-19-crisis.

In de Vlaamse begroting worden de ramingen van de voorschotten altijd overgenomen van de federale raming van de gewestelijke personenbelasting. Die federale raming resulteert uit de raming van de opcentiemen⁴¹, verminderd met de raming van de fiscale uitgaven, en de toepassing van de inningscoëfficiënt (gemiddelde van de inningsgraad van de laatste drie aanslagjaren). In de Vlaamse middelenbegroting worden de opcentiemen bekomen door die federale raming van de fiscale uitgaven weer toe te voegen aan de raming van de gewestelijke personenbelasting. De fiscale uitgaven worden voor hetzelfde bedrag in de uitgavenbegroting opgenomen, waardoor de toevoeging aan de ontvangsten wordt geneutraliseerd.

⁴¹ De FOD Financiën gebruikt daarvoor de raming van de reële groei van het totale inkomen van de particulieren in het belastbaar tijdperk en de elasticiteit per gewest. De zo berekende groeivoet voor het tijdperk 2020 in het Vlaams gewest is dan -1,33%. Die gegevens werden geüpdatet op basis van de economische begroting van september. Er kan dus een grotere daling worden verwacht ingevolge de tweede lockdown.

De algemene toelichting vermeldt op p. 20: *Ondanks de coronacrisis verwacht de FOD Financiën dat de inkomensvorming in inkomstenjaar 2020 (= aanslagjaar 2021) slechts 0,7% lager zal liggen dan in 2019. De relatief beperkte negatieve bijstelling van de inkomensvorming wordt verklaard door de werking van de stabilisatoren. De inkomensvorming wordt tevens als voorspeller van de belasting Staat gehanteerd, waardoor de bijstelling van de verwachte voorschotten eveneens relatief beperkt is.*

De volgende tabel toont de verschillende evolutie van de beide componenten van de voorschotten.

Tabel 16 – Overzicht evolutie opcentiemen/fiscale uitgaven/voorschotten en gewestelijke PB (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Raming Aangepaste begroting 2020 Tweede aangepaste begroting 2020	Raming Initiële begroting 2021	Vershil tweede aan- passing vs. 2019	Vershil initieel vs aan- passing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,37%	99,45%	⁴² 99,09%		
Voorschotten gewestelijke PB	5.904,8	5.997,2	6.117,8	92,4	120,6
Fiscale uitgaven	1.752,4	1.721,9	1.539,4	-30,5	-182,5
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.657,2	7.719,1	7.657,2	61,9	-61,9

Bron : Rekenhof – Algemene toelichting

In 2021 vallen de opcentiemen (deel voorschotten) terug op het niveau van aanslagjaar (en begrotingsjaar) 2019, maar door de daling van de fiscale uitgaven (die ook zijn opgenomen in de uitgavenbegroting) met 213,0 miljoen euro is er toch een surplus aan ontvangsten. Die grote daling van de fiscale uitgaven volgt uit het uitdoven van de woonbonus en de gevolgen van de hervorming van de PWA en dienstencheques.

De Vlaamse en federale raming gaan voor de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar van de vorige aanslagjaren allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkomingen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse afrekeningen worden berekend op basis van de totale Vlaamse inningscoëfficiënt voor het aanslagjaar van 99,67%⁴³. Dat leidt tot een Vlaamse raming van de afrekeningen *gewestelijke personenbelasting* die in de begrotingsaanpassing 2020 14,5 miljoen euro en in de initiële begroting 2021 9,8 miljoen euro hoger is dan de federale raming.

Tabel 17 – Overzicht raming afrekeningen gewestelijke PB (in miljoen euro)

	BA en BA2 2020			BO 2021		
	Federaal	Vlaams	Vershil	Federaal	Vlaams	Vershil
Afrekeningen vorig AJ	57,4	65,5	8,1	48,4	61,3	12,9
Afrekeningen vroegere AJ	29,2	33,2	4,0	39,0	32,5	-6,5
Afrekening belasting niet-inwoners	-2,4	Pm	2,4	-2,7	Pm	2,7
Totaal afrekeningen gewestelijke PB	84,2	98,7	14,5	84,7	93,8	9,1

Bron : Rekenhof – Algemene toelichting

4.4 Gewestelijke belastingen

De initiële begroting 2021 raamt de geconsolideerde ontvangsten op 6.602,3 miljoen euro, een stijging van 432,9 miljoen euro (+7,0%) ten opzichte van de tweede begrotingsaanpassing 2020 (6.169,4 miljoen euro) en een daling van 152 miljoen euro (-2,2%) ten opzichte van de initiële

⁴² De inningscoëfficiënt voor de voorschotten 2021 is het gemiddelde van de inningsgraad (op het einde van de normale aanslagtermijn van 18 maanden) van de aanslagjaren 2017-2018-2019. De inningsgraad van aanslagjaar 2019 is meer dan 1% teruggevallen als gevolg van coronamaatregelen (uitstel van betaling voor ondernemers).

⁴³ Die inningscoëfficiënt wordt dan opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering over de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

begroting 2020 (6.754,3 miljoen euro). Vergeleken met de realisaties 2019 bedraagt de daling 249,5 miljoen euro (-3,6%).

De ontvangstenramingen van de tweede begrotingsaanpassing 2020 en de initiële begroting 2021 houden geen rekening met de impact van de tweede lockdown. De administratie kan op dit moment geen becijferde raming geven van de impact van de tweede lockdown op de gewestelijke belastingen.

Tabel 18 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2019 realisatie	2020 initieel	2020 aangepast	2020 2 ^{de} aanpassing	Vershil 2020	2021 initieel	Vershil initieel vs. aangepast
Belasting op de spelen en weddenschappen	44,6	50,5	38,9	48,7	9,8	56,0	7,3
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	22,2	23,2	17,0	17,0	-	22,1	5,1
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.106,8	1.125,9	1.112,6	1.103,0	-9,6	1.101,7	-1,3
Belasting op inverkeerstelling (BIV)	295,9	308,6	240,0	275,6	35,6	306,5	30,9
Onroerende voorheffing	223,5	282,3	272,3	272,8	0,5	281,9	9,1
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.347,5	1.425,1	1.357,7	1.373,8	16,1	1.432,2	58,4
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	12,6	25,0	25,0	15,0	-10,0	7,5	-7,5
Verkoop – en verdeelrecht	2.789,1	2.482,5	1.734,9	2.108,3	373,4	2.344,7	236,4
Schenkbelasting	351,8	364,9	336,5	342,1	5,6	365,7	23,6
Recht op hypotheekvestiging	196,5	164,7	126,7	140,6	13,9	167,5	27,0
Kilometerheffing	461,1	501,5	464,7	472,5	7,7	516,3	43,9
Totaal gewestelijke belastingen	6.851,8	6.754,3	5.726,3	6.169,4	443,1	6.602,3	432,9

Bron : Rekenhof, Algemene toelichting Initiële begroting 2021

Mede door de COVID-19-crisis daalden de geraamde opbrengsten bij de eerste begrotingsaanpassing 2020. De tweede begrotingsaanpassing 2020 toont, in vergelijking met de eerste begrotingsaanpassing 2020, een herstelbeweging met 443,1 miljoen euro, terwijl de geraamde ontvangsten bij de eerste begrotingsaanpassing met 1.028 miljoen euro waren gedaald ten opzichte van de initiële begroting 2020.

De gedeeltelijke herstelbeweging werd vooral mogelijk door een forse herneming van de vastgoedmarkt, met als gevolg geraamde meerontvangsten van 373,4 miljoen euro in vergelijking met de eerste begrotingsaanpassing 2020. Een tweede factor zijn de hoger dan geraamde ontvangsten belasting op inverkeerstelling (35,6 miljoen euro meer dan bij de eerste begrotingsaanpassing 2020).

Belasting op inverkeerstelling (BIV)

De eerste begrotingsaanpassing 2020 hield rekening met een daling van het aantal inschrijvingen met 25% ten opzichte van 2019 vanwege de lockdown en de negatieve effecten van de coronacrisis op het consumentenvertrouwen. De tweede begrotingsaanpassing wijzigt de correctiefactor van -25% naar -10%, waardoor de geraamde ontvangsten stijgen met 35,6 miljoen euro tot 275,6 miljoen euro. Door de nieuwe lockdownmaatregelen rijzen twijfels bij de nieuwe prognose van 2020 en bij de vooropgestelde ontvangsten voor 2021.

Nog volgens de toelichting wordt de gemiddelde ontvangst verondersteld toe te nemen met 3% omdat de vergroening van het wagenpark zich trager doorzet dan de jaarlijkse verhoging van de CO₂-correctie in de formule van de BIV.

Erfbelasting

De aangifte van nalatenschap dient de waarde van de aandelen op te nemen. De waardering gebeurt aan de hand van de beurswaarde, waarbij de erfgenamen een keuze kunnen maken tussen drie verschillende tijdstippen: (1) datum van overlijden; (2) één maand na overlijden; en (3) twee maanden na overlijden. Tijdens de eerste lockdown werd een extra termijn ingevoerd, waardoor de erfgenaam kon opteren om de *goedkoopste* termijn te selecteren. De budgettaire impact op 2020 is vooralsnog niet te bepalen. De maatregel wordt volgens de administratie niet hernomen tijdens de tweede lockdown.

Door de veiligheidsmaatregelen tijdens de eerste lockdown konden notariskantoren en burgers niet altijd tijdig alle (fiscale) formaliteiten vervullen. De Vlaamse Belastingdienst kwam hen daarin tegemoet door de uiterste aangifte datum vast te leggen op 30 september 2020. Die maatregel wordt hernomen bij de tweede lockdown. Bij de eerste lockdown werd ongeveer 20% van de aangiften later ingediend, waarbij het grootste deel van de latere indieners heeft gewacht tot het einde van de termijnverlenging. Daardoor dient de administratie veel meer aangiften te verwerken dan gewoonlijk, wat een negatief effect heeft op de doorlooptijd van de dossiers.

De onderstaande tabel toont de geraamde en gerealiseerde erfbelastingen van 2017 t.e.m. 2021. Daaruit blijkt dat de geraamde inkohieringen in 2020 nog maar voor 66,1% gerealiseerd zijn.

Tabel 19 – Overzicht erfbelastingen – exclusief fiscale regularisatie 2017-2021 (in miljoen euro)

Begrotingsjaar	Raming initiële begroting	Raming aangepaste begroting	Realisatie ⁴⁴
2017	1.413,2	1.357,3	1.402,6
2018	1.407,4	1.432,7	1.514,7
2019	1.456,9	1.447,8	1.368,2
2020	1.425,1	⁴⁵ 1.373,8	(tem 03/11/20) 907,8
2021	1.432,2	-	-

Bron: Rekenhof d.m.v. Orafin

Te verwachten valt dat door de maatregelen bij de tweede lockdown ook de corresponderende inningen overeenkomstig zullen verschuiven. Op grond van het principe van de transactionele kas⁴⁶ zal een deel van de ontvangsten ESR-matig op het begrotingsjaar 2021 worden aangerekend en niet op het begrotingsjaar 2020. Rekening houdend met de termijnverlening, het aantal dossiers op jaarbasis⁴⁷ en de taxatie- en betaaltermijn⁴⁸, wordt de minderontvangst voor begrotingsjaar 2020 geschat op ongeveer 20,6 miljoen euro.

De voorziene ontvangsten voor 2021 bedragen 1.432,2 miljoen euro en houden rekening met de evolutie 2019, aangepast met twee nieuwe beleidsinitiatieven, namelijk de aanpassing voor non-profitlegaten (+75 miljoen euro) en de vriendenerfenis (-12 miljoen euro). Het is voor het Rekenhof niet mogelijk de impact te becijferen, omdat de eerste realisaties pas duidelijk worden in 2021. Het stelde wel vast dat de meerjarenraming vanaf 2021 telkens in 75,0 miljoen euro extra voorziet aan inkomsten door aanpassing van de non-profitlegaten, terwijl de nieuwe regeling

⁴⁴ De realisatie omvat de inkohieringen en niet de transactionele kas, waarbij er nog rekening wordt gehouden met de ontvangsten tot en met februari 2021 voor de bepaling van de ESR-ontvangsten.

⁴⁵ Bij de eerste aangepaste begroting voorzag de Vlaamse Regering nog in 1.357,7 miljoen euro.

⁴⁶ Op grond van dit principe worden de kasontvangsten gerealiseerd tot 28 februari 2021 aangerekend op het begrotingsjaar 2020.

⁴⁷ Voor de erfbelasting worden op jaarbasis ongeveer 60.000 originele aangiften ontvangen.

⁴⁸ Termijn nodig voor taxatie bedraagt ca. 1 maand en de betaaltermijn bedraagt 2 maanden.

pas ingaat vanaf 1 juli 2021, waardoor het effect voor begrotingsjaar 2021 maar een half jaar zal spelen.

Fiscale regularisatie bij erfbelasting

De initiële begroting 2021 voorziet in 7,5 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De tweede aangepaste begroting 2020 past de raming aan van 25,0 miljoen euro naar 15,0 miljoen euro en baseert zich daarvoor op het aantal ontvangen dossiers⁴⁹ en de werkelijke ontvangsten van de volledige regularisatieperiode⁵⁰.

De realisatie 2020 bedraagt tot dusver 10,7 miljoen euro. Rekening houdend met het aantal ontvangen dossiers en de behandeltermijn, verwacht de administratie geen ontvangsten meer in 2020.

Tabel 20 – Overzicht fiscale regularisatie 2017-2021 (in miljoen euro)

Begrotingsjaar	Raming initiële begroting	Raming aangepaste begroting	Realisatie
2017	100,0	25,0	10,1
2018	75,0	75,0	25,9
2019	75,0	15,0	12,6
2020	25,0	⁵¹ 15,0	(tem 03/11/20) 10,7
2021	7,5	-	-

Bron: Rekenhof d.m.v. Orafin

Verkooprecht en verdeelrecht

De eerste begrotingsaanpassing hield rekening met een terugloop van het aantal transacties met 25% vanwege de COVID-19-maatregelen. Na de eerste lockdown werd een sterke herneming van de transacties en opwaartse druk op de vastgoedprijzen vastgesteld, waardoor de tweede begrotingsaanpassing rekening houdt met een meerontvangst van 373,4 miljoen euro. Onzeker is in hoeverre die beweging zich zal voortzetten, aangezien een tweede lockdown een bijkomend negatief effect zal hebben op de economische groei en het aantal transacties.

Analoog met de erfbelastingen voorziet de Vlaamse Belastingdienst bij deze tweede lockdown een termijnverlenging tot 31 januari 2021, waarbij geen belastingverhoging wordt opgelegd als de termijn⁵² overschreden wordt waarin een akte of geschrift ter registratie aangeboden moet worden.

De administratie verwacht geen noemenswaardige (budgettaire) impact van de termijnverlenging om de akte te registreren, omdat de notarissen doorwerken en de belastingplichtige er geen belang bij heeft om de akte later te registreren. In tegenstelling tot bij de erfbelasting heeft de administratie geen gegevens over de impact van de maatregel bij de eerste golf. Het Rekenhof gaat ervan uit dat er een zekere budgettaire impact zal zijn, maar kan die moeilijk ramen op basis van de informatie die het momenteel heeft.

⁴⁹ In de eerste 8 maanden van het jaar werden 10 regularisatiedossiers ontvangen, t.o.v. 17 dossiers in dezelfde periode vorig jaar.

⁵⁰ Sinds de start van de fiscale regularisatie werden 214 dossiers ingediend met een totale geraamde opbrengst van 63,0 miljoen euro. Rekening houdend met de gerealiseerde ontvangsten (48,6 miljoen euro), wordt voor 2020 ca. 15,0 miljoen euro aan ontvangsten geraamd.

⁵¹ Bij de eerste aangepaste begroting voorzag de Vlaamse Regering nog in 25,0 miljoen euro.

⁵² De oorspronkelijk termijn moet aflopen tussen 1 november 2020 en 31 januari 2021.

Kilometerheffing

De prognose van de ontvangsten kilometerheffing houdt nog geen rekening met de nieuwe inperkingsmaatregelen die werden opgelegd door de heropleving van de pandemie en de daaruit volgende negatieve invloed op het BBP. De toelichting verschaft ook geen duidelijkheid over de mogelijke impact van een harde Brexit op de inkomsten inzake kilometerheffing.

4.5 Toegewezen en Andere ontvangsten

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

De initiële begroting voorziet voor het klimaatfonds in 187,1 miljoen euro als het Vlaamse aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten. De raming gaat er voorlopig van uit dat Vlaanderen vanaf januari 2021 nog steeds 52,76% van de Belgische veilinginkomsten zal ontvangen⁵³. Er is echter nog geen beslissing genomen over de intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030, met inbegrip van de verdeling van de Belgische veilingopbrengsten. De nieuwe samenwerkingsovereenkomst dient nog decretaal bekrachtigd te worden door de betrokken parlementen, waardoor vanaf januari 2021 de grondslag voor de vorderingen van het Vlaamse aandeel ontbreekt⁵⁴.

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

Het Rekenhof herhaalt zijn opmerking dat de BBT *Klimaat* verwijst naar de mogelijke opbrengsten op termijn van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme volgens artikel 65 quater BFW, maar geen verdere duiding bevat bij de redenen van het nog niet in voege treden van het artikel⁵⁵, de verwachtingen inzake de inwerkingtreding, noch een (voorzichtige) raming inzake de grootteorde van de bijkomende ontvangsten voor het klimaatfonds en de beschikbare nieuwe beleidsruimte die de bijkomende ontvangsten zouden kunnen creëren voor klimaatmaatregelen.

Verkeersveiligheid - MBo-9MHHTNA-OW

Volgens de federale raming dalen de ontvangsten uit verkeersboetes door corona in 2020 met ca. 25 miljoen euro naar 131,5 miljoen euro. In de tweede Vlaamse begrotingsaanpassing is die minderontvangst niet verwerkt. Voor 2021 wordt het aan Vlaanderen toekomend deel van die ontvangsten geraamd op 155,5 miljoen. De eerste schijf van 17,9 miljoen euro gaat naar het verkeersveiligheidsfonds (MBo-9MHHTNA-OW - Verkeersveiligheid). Het saldo wordt als algemene ontvangst aangerekend op artikel MBo-9MHHANA-OW - Verkeersveiligheid.

De verwachte ontvangsten zijn gebaseerd op een raming van 10 juni 20 van de federale overheid. De voorbije begrotingsjaren is echter gebleken dat die ramingen niet altijd even accuraat zijn en dat daardoor vaak correcties moeten worden doorgevoerd.

De Vlaamse overheid heeft nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de op federaal niveau geïnde verkeersboetes. Verder is de federale overheid voor

⁵³ Conform artikel 39 van het samenwerkingsakkoord over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

⁵⁴ Als er niet tijdig een overeenkomst wordt bereikt, bestaat de kans dat er vanaf januari 2021 geen ontvangsten meer doorgestort worden, wat een mogelijke rechtstreekse negatieve impact heeft op het totale geraamde beleidsbudget voor 2021 van 73,6 miljoen euro.

⁵⁵ Parl. Vr. 866 van 15/07/2020 dhr. Sam Van Rooy

de raming van de verkeersboetes voor 2021 uitgegaan van een normale groei en blijft de vraag of de coronacrisis volgend begrotingsjaar nog impact zal hebben op die ontvangsten, en zo ja, in welke mate.

Beleidsdomein CJSM - Spectrumveiling 5G (HBo-9HBIAAG-OW)

De begroting 2021 verwacht een opbrengst van de spectrumveiling 5G van 19,5 miljoen euro (12,0 miljoen euro eenmalig en 7,5 miljoen recurrent). Over de timing van de 5G-veiling (en ook de grootte van de opbrengst) bestaat onzekerheid. Bovendien dienen nog gesprekken plaats te vinden tussen de regio's in het Overlegcomité Federale Regering – Deelstaatregeringen over de verdeling van de veilingopbrengsten. De administratie stelde dat naar verwachting in 2021 wordt overgegaan tot de organisatie van de veiling, aangezien dat is opgenomen in het federale regeerakkoord.

Het Rekenhof merkt op dat een akkoord tussen de deelstaten over de verdeelsleutel van de opbrengsten niet evident is. Het verwijst daarbij naar de beslissingen uit 2013 van het overlegcomité over de drie gegunde 4G-licenties. Daarbij moest 20% van de ontvangsten (72 miljoen euro) worden doorgestort aan de gemeenschappen, maar tot nu, 7 jaar na de beslissing, werd niets doorgestort.

5 Analyse van de uitgaven

Voor de analyse van de uitgaven verwijst het Rekenhof ook naar bijlage 2 *Impact van de COVID-19-maatregelen*, die extra voorbeelden bevat in verband met de kwaliteit van de kredietramingen.

5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Indexprovisie

De inflatievooruitzichten van 3 november 2020 van het Federaal Planbureau ramen de volgende overschrijding van de spilindex in november 2021, wat 3 maanden later is dan voorzien in de begrotingsopmaak 2021. Bijgevolg zouden in december 2021 enkel de sociale uitkeringen met 2% stijgen en zouden de lonen pas in 2022 stijgen. De uitgaven 2021 zouden daardoor ongeveer 103 miljoen euro lager uitvallen dan het voorziene krediet van 130,1 miljoen euro.

Thema-overschrijdende provisies

Onder het beleidsdomein Financiën en Begroting worden twee thema-overschrijdende provisies ingeschreven: een provisie voor de nog te onderhandelen VIA-6-akkoorden van 286 miljoen euro⁵⁶ en een provisie van 250 miljoen euro voor de versterking van het onderwijs⁵⁷.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze provisies beter toegewezen worden aan de betrokken beleidsdomeinen. Bij het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) vormen de kredieten voor het Vlaams Intersectoraal Akkoord (VIA) bovendien een afzonderlijke ISE. Het inschrijven van een globale provisie voor het onderwijs geeft aan het Vlaams Parlement geen enkel inzicht in de bestemming van die kredieten binnen het onderwijs. De Vlaamse Regering heeft enkel het recurrente karakter ervan benadrukt, maar een verdere inhoudelijke opdeling is niet voorhanden.

5.2 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

FDo-1FGD2HA-WT – studiefinanciering

Uit analyse van het budget is gebleken dat er niet in extra middelen voor extra toekenningen van studiefinanciering is voorzien hoewel de administratie zelf actief studenten dient op te zoeken die in aanmerking komen voor een studietoelage (het gaat hier niet om nieuwe mensen: ze hadden al een toelage in het verleden). Aangezien het hier effectief, conform de regelgeving⁵⁸, om actief beleid gaat, impliceert het niet voorzien van die middelen in de begrotingsopmaak 2021 dat het budget is onderschat met ongeveer 2,9 miljoen euro.

⁵⁶ CB0-1CBG2AI-PR.

⁵⁷ CB0-1CBG2AJ-PR.

⁵⁸ Artikel 53/1, eerste lid, van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap bepaalt: *Voor de student die het voorgaande academiejaar in aanmerking kwam voor een school- of studietoelage en waarvoor tijdens het lopende academiejaar geen aanvraag werd ingediend, zal de afdeling Studietoelagen zelf het recht op een studietoelage onderzoeken.*

5.3 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

VIPA – Vereffeningskrediet klassieke financiering

Het Rekenhof verwacht dat zowel de vereffeningskredieten van het lopende begrotingsjaar als die voor 2021 ontoereikend zullen zijn. De vereffeningskredieten 2020 (45 miljoen euro) werden berekend op basis van het minimum vereffeningspercentage van de laatste jaren (14%). Aangezien eind oktober de vereffeningen al opliepen tot 40,7 miljoen euro, is dit jaar door extrapolatie een kredietbehoefte van 48,9 miljoen euro te verwachten. Met toepassing van het gemiddelde vereffeningspercentage van de voorbije drie jaar, zal er 50,2 miljoen euro vereffeningskrediet nodig zijn.

Hoewel de openstaande vastleggingen opnieuw toenemen, werd het vereffeningskrediet 2021 (46 miljoen euro inclusief 1 miljoen euro uitbreidingsbeleid) behouden op het niveau van 2020. Het is veiliger rekening te houden met het gemiddelde vereffeningspercentage van de voorbije drie jaar (15,6%), wat neerkomt op een vereffeningsbudget 2021 van 61,9 miljoen euro (inclusief 1 miljoen euro voor uitbreidingsbeleid).

VIPA - ESR-raming A1/A3

Bij de aangepaste begroting 2020 was er nog geen antwoord van de Vlaamse minister op de brief van de FOD VVVL⁵⁹ over het Budget Financiële Middelen (verder BFM) per 1 juli 2020. De raming aangepaste begroting 2020 hield nog geen rekening met de inhaalbedragen. Intussen heeft de minister geantwoord dat enkel de positieve inhaalbedragen onmiddellijk verrekenend mogen worden (extra geld voor de ziekenhuizen). Als gevolg van die beslissing heeft het VIPA zijn ramingen aangepast. Het rekent de positieve inhaalbedragen toe aan 2020 en de negatieve inhaalbedragen aan 2021.

Het Rekenhof is niet akkoord omdat het van oordeel is dat de verplichting of vordering tot stand komt op het ogenblik van ontvangst van de brief⁶⁰ en op voorwaarde dat de minister de schuld/vordering niet definitief verwerpt (dus schuld/vordering verdwijnt). Volgens het Rekenhof veroorzaken de inhaalbedragen van de brief over het BFM per 1 juli 2020 schulden/vorderingen in 2020. Het niet opnemen van de negatieve inhaalbedragen in het BFM per 1 juli 2020 moet worden beschouwd als een uitstel van betaling verleend aan de ziekenhuizen. Daardoor zijn de ESR-ramingen A1/A3 niet correct. Het INR gaat akkoord met de zienswijze van het Rekenhof. Het Rekenhof vraagt een bijstelling van de kredieten 2020 en 2021 volgens de hiernavolgende tabel.

⁵⁹ FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

⁶⁰ Met dien verstande dat het wel aanvaardbaar is dat de brief over het BFM per 1/1/X die al in het jaar X-1 werd ontvangen, pas in het jaar X wordt aangerekend.

Tabel 21 – Bijstelling kredieten 2020--2021 (in euro)

ESR-kost A1/A3	Raming VIPA Aangepaste begroting 2020	Herraming VIPA tweede aangepaste begroting 2020	Raming Rekenhof 2020	Raming VIPA 2021	Raming Rekenhof 2021
(Raming) intrestlasten BFM	107.873.419,00	107.873.418,90	98.638.849,88	103.783.534,12	98.638.849,88
Intrestlasten Reva	2.269.332,19	2.269.332,19	2.269.332,19	2.269.332,19	2.269.332,19
Raming wegvallende intrestlasten	-4.089.885,00			-1.060.971,65	-1.060.971,65
Inhaalbedragen	-278.354,00	20.883.559,17	-45.436.479,22	-70.754.628,49	-4.164.868,02
Raming bijkomende inhaal- bedragen	-8.000.000,00			-8.000.000,00	-8.000.000,00
Toestelfinanciering	2.908.376,72	2.908.376,72	2.910.527,66	2.181.282,54	2.181.282,54
Totaal	100.682.888,91	133.934.686,98	58.382.230,51	28.418.548,70	89.863.624,94

Bron: Rekenhof

Het VIPA deelde op 13 november 2020 mee akkoord te gaan met bovenstaande opmerking van het Rekenhof en de aanrekening van de inhaalbedragen in 2020 en 2021 daaraan te zullen aanpassen.

Opgroeien Regie – selectieve participatietoelage schooljaar 2021-2022

Op basis van de betaalborderellen (situatie tot einde oktober 2020) werd voor het schooljaar 2020-2021 al een bedrag van 180,1 miljoen euro toegekend aan selectieve participatietoelagen. Bij de begrotingsaanpassing 2020 werd de kredietbehoefte voor de selectieve participatietoelage geraamd op 173,6 miljoen euro (inclusief 3,9 miljoen euro index). Bijgevolg is er voor de selectieve participatietoelage voor het schooljaar 2020-2021 al een tekort ten opzichte van de raming van 6,4 miljoen euro. De toekenningen van die toelage voor het schooljaar 2020-2021 zijn nog niet volledig en het tekort zal nog verder stijgen. Op basis van de betaalgegevens over de selectieve participatietoelage voor het schooljaar 2020-2021, is het reëel dat ook het geraamde budget voor de selectieve participatietoelage voor het schooljaar 2021-2022 niet zal volstaan. Het geraamde budget bedraagt bij begrotingsopmaak 2021 174,1 miljoen euro (inclusief 4,4 miljoen index).

VSB – Zorgbudget personen met een handicap

Op 25 september 2020 keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van besluit goed over het zorgbudget personen met een handicap (basisondersteuningsbudget of BOB), waarin bestaande maatregelen worden bevroren, zodat er vanaf 2021 geen bijkomende personen recht krijgen op dit budget en de bestaande budgetten behouden blijven.

In de bisnota aan de Vlaamse Regering⁶¹ wordt toegelicht dat voor de categorieën met een permanente instroom de bestaande regeling wordt bevroren voor personen met verhoogde kinderbijslag (nu zorgtoelage). De geplande uitbreiding in 2021 – die ingeschreven was in het huidige besluit – komt er niet voor deze doelgroep. Voor de personen met een integratietegemoetkoming komt de geplande uitbreiding 2021 er evenmin. Voor deze groep wordt ook de instroom stopgezet. Aangezien de integratietegemoetkoming een federale bevoegdheid is, moet aanvullende financiering eerder op dat niveau worden ingebracht. Wie nu al een basisondersteuningsbudget heeft, behoudt echter zijn rechten.

De BBT licht niet toe waarom de uitbreiding van de basisondersteuningsbudgetten niet wordt uitgevoerd en de doelgroep wordt bevroren. De initiële begroting 2021 gaat uit van constant

⁶¹ VR2020 1809 DOC.1010/1BIS.

beleid en voorziet in een verhoging van het budget van 1,1 miljoen euro. Die toename wordt door de definitieve goedkeuring van bovengenoemd besluit overbodig en zal aangepast worden bij de aangepaste begroting 2021.

VSB – Zorgbudget ouderen met een zorgnood

Voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (tegemoetkoming hulp aan bejaarden) wordt in een budget voorzien van 372,2 miljoen euro. Onder constant beleid is dat budget te groot, aangezien het aantal personen dat een beroep doet op de tegemoetkoming de voorbije jaren is gedaald. Zo waren er eind 2019 nog ongeveer 102.000 personen die een beroep deden op het budget. Het gemiddeld besteed bedrag per maand bedroeg 276,21 euro in 2019, na indexatie 281,73 euro. Rekening houdend met achterstallen, is het benodigde budget 345,3 miljoen euro.

De BBT kondigt een hervorming aan: *Voor de bewoners van een woonzorgcentrum (WZC) wordt het zorgbudget enkel gemoduleerd op basis van het inkomen. Zo maken we het eenvoudiger en verhogen we de betaalbaarheid van het WZC.*

Het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood wordt toegekend vanaf de leeftijd van 65 jaar, in functie van de zorgbehoefte en met een getrapte inschaling. De tegemoetkoming is hoger naargelang het gebrek aan zelfredzaamheid hoger is. Bij het bepalen van dit zorgbudget wordt ook het inkomen van de betrokkene of de persoon met wie hij een gezin vormt in rekening gebracht. In de praktijk maken vooral ouderen met een laag pensioen aanspraak op dit zorgbudget.

De voorgestelde wijziging laat toe om bewoners van een woonzorgcentrum ambtshalve in dezelfde categorie van zelfredzaamheid in te delen. Deze maatregel wordt verantwoord door de vaststelling dat (in afwachting van de invoering van een persoonsvolgende financiering) de kosten voor alle bewoners van een woonzorgcentrum gelijk zijn, ongeacht de mate van zelfredzaamheid.

De budgettaire impact van de hervorming kan pas worden ingeschat op het ogenblik dat de maatregelen concreet zullen worden vastgelegd.

5.4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport, Media

Vlaamse Radio en Televisie - VRT

Het Rekenhof vestigt de aandacht op een aantal onzekerheden over de initiële begroting 2021 waar de BBT naar verwijst.

Zo is er bij de opmaak van de initiële begroting 2021 nog geen nieuwe meerjarige beheersovereenkomst beschikbaar en wordt er uitgegaan van een constant beleid of een continuering van de parameters van de huidige beheerovereenkomst 2016-2020.

De initiële begroting 2021 schrijft een regulier dividend van de Vlaamse Audiovisuele Regie (VAR) in voor 5,6 miljoen euro, maar door de coronacrisis tonen de laatste prognoses slechts een winst van 1 miljoen euro in 2020. Bij de begrotingsaanpassing 2021 zal dus waarschijnlijk een bijstelling nodig zijn van 4,6 miljoen euro minder dividendopbrengsten.

De VRT heeft de intentie om 2,7 miljoen euro budget over te hevelen van 2020 naar 2021 voor de productiekosten van het Europees Kampioenschap voetbal en de Olympische Spelen. Die belangrijke sportevenementen werden immers uitgesteld naar 2021 vanwege de coronacrisis, met als gevolg dat ook de productiekosten naar 2021 verschuiven. De initiële begroting voorziet die overheveling nog niet.

5.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Budgettaire impact Oosterweelproject

Het Rekenhof had in zijn verslag bij de initiële begroting 2019 aan de Vlaamse Regering aanbevolen in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie transparant te rapporteren over:

- de gebudgetteerde en werkelijke bouwkosten van de Oosterweelverbinding die buiten de begrotingsdoelstellingen worden gehouden;
- de gebudgetteerde en werkelijke toelinkkomsten van het verbonden infrastructuurnetwerk en het aandeel dat volgens het principe van het terugverdienmodel overeenstemt met de bouwkosten die buiten de begrotingsdoelstellingen blijven, en bijgevolg ook in rekening moet worden gebracht bij de aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen tijdens de exploitatiefase.

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

De volgende tabel geeft een indicatie van de spreiding van het taakstellend budget en de financiering van het Oosterweelproject over de jaren heen.

Tabel 22 – Raming oktober 2020 (basis voor initiële begroting 2021 en meerjarenraming 2021-2025) – (Vereffeningkredieten in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringsuitgaven Oosterweelproject								
Hoofdwerken Oosterweelproject (incl. rente): buiten norm (volgens meerjarenraming)	11,0	67,2	101,7	146,9	258,3	290,7	383,0	444,0
Vorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven binnen taakstellend budget Oosterweel-project	36,5	34,8	58,3	37,8				
Overkapping eerste fase (aandeel BAM Oosterweel-gerelateerd = 915,5 / 1.250 miljoen euro)			12,7	22,5	25,0	55,0	80,0	90,0
Projectfinanciering								
Tolinkkomsten (voorlopig enkel concessieinkkomsten Liefkenshoektunnel)	39,4	40,9	32,5	36,9	41,9	41,9	41,9	
Overkappingsfonds MOW (166,2 miljoen euro beschikbaar)			12,7					
Investeringsstoelage leefbaarheidsprojecten				22,5				
Volstorting kapitaalverhoging				262,5				
Lening Vlaamse overheid : 3.600 miljoen euro								

Bron: Meerjarenraming 2021-2025, algemene uitgavenbegroting 2021, interne ramingen BAM

De gunning van de overheidsopdrachten voor de Scheldetunnel en de verkeerstechnische installaties voor de Oosterweelverbinding is reeds gebeurd. De gunning van de overheidsopdrachten voor de rechteroever zouden ook nog eind 2020 gebeuren. Volgens artikel 34, §1, van de VCO worden verbintenissen vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. De beleidskredieten 2020 van de BAM worden daarom verhoogd tot het gunningsbedrag van de werken die in 2020 onvoorwaardelijk worden toegewezen. De vastleggingskredieten voor hoofdwerken aan de Oosterweelverbinding bedragen in de tweede begrotingsaanpassing 627,4 miljoen euro. Daarbij is de BAM-begroting conform de bepalingen van de VCO en wordt ingegaan op de vroegere opmerkingen van het Rekenhof. In 2021 volgt de kredietvastlegging voor de voorwaardelijk gegunde overheidsopdrachten voor de Oosterweelverbinding. De initiële begroting 2021 van de BAM voorziet daarvoor in 2.364,5 miljoen euro vastleggingskrediet.

De BBT van MOW verduidelijkt bij begrotingsartikel MBo-1MHH2RD-WT dat de Vlaamse overheid zich heeft geëngageerd tot 1 miljard euro vastleggingskrediet voor wat de leefbaarheidsprojecten betreft. In het kader van het akkoord rond Oosterweel werd afgesproken dat in de Vlaamse begroting een fonds zou worden gecreëerd waarin de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW worden verzameld om nadien te worden aangewend in het kader van de leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1 – ring om Antwerpen (zie ook artikel 43 ontwerp begrotingsdecreet 2021). Artikel 8, §1 van het uitgavendecreet 2020 regelt de overdracht van het onbenutte vastleggingskrediet naar begrotingsjaar 2021. De overgedragen vastleggingskredieten van begrotingsjaar 2020 naar 2021 bedragen ongeveer 168,4 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat er tot nu toe onvoldoende overgedragen vastleggingskrediet beschikbaar is om de verbintenissen voor 2021 inzake leefbaarheidsprojecten te kunnen vastleggen.

Voor de leefbaarheidsprojecten heeft de BAM in de begroting 2021 722,5 miljoen euro vastleggings- en 22,5 miljoen euro vereffeningskrediet ingeschreven. Dit vastleggingskrediet is nodig omdat de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten op rechteroever samen met de hoofdwerken voor de Oosterweelverbinding op rechteroever worden aanbesteed. De financiering van de leefbaarheidsprojecten van de BAM gebeurt vanuit begrotingsartikel MBo-1MHH5RU-IS in de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Het lijkt er op dat de financiering van de leefbaarheidsprojecten niet meer integraal gebeurt uit verzamelde onbenutte kredieten, zoals de vorige Vlaamse regering heeft beslist, maar grotendeels uit nieuw krediet dat in de begroting 2021 wordt ingeschreven.

Het inschrijven van een nieuw beleidskrediet ten bedrage van 722,5 miljoen euro in de begroting 2021 is een nieuwe beleidswending in het kader van de financiering van de Oosterweelverbinding. De investeringen voor de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten op rechteroever zijn alleen zinvol indien dit in de toekomst gepaard gaat met de bovenbouw die door de intendant wordt geraamd op meerdere miljarden euro extra.

Gevaarlijke punten - MDU-3MHH2RC-WT – FFEU

Het gevaarlijkepuntenprogramma uit 2002, dat 809 gevaarlijke punten wilde aanpakken, is nog altijd niet afgewerkt. De BBT zegt daarover dat er nog 32 punten op de historische lijst staan. Bij de bespreking van het begrotingsartikel MDU-3MHH2RC-WT – FFEU is sprake van de gunning van vier punten waarmee alle gevaarlijke punten van de historische lijst, op één na, zullen weg-gewerkt zijn. Het artikel voorziet in 41 miljoen euro vereffeningskredieten en een aanwending van 13,6 miljoen euro overgedragen vastleggingskredieten. Het groepeert echter de FFEU-middelen voor fietspaden, gevaarlijke punten, onteigeningen voor missing links en Masterplan Antwerpen en verkeerslichtenbeïnvloeding. Daardoor ontbreekt duidelijkheid over de middelen voor de diverse clusters van projecten. Het verdient aanbeveling om de toewijzing van de beschikbare kredieten te specificeren naar investeringen in fietspaden, gevaarlijke punten, missing links en verkeerslichtenbeïnvloeding in de toelichting bij dit artikel.

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

De VIF-begroting vermeldt voor artikel *MBU-3MFH2LB-WT - Inspelen op (investerings)opportuniteiten* binnen het beleidsdomein MOW 93,2 miljoen euro vastleggings- en 35,1 miljoen euro vereffeningskredieten. De toelichting geeft echter maar beperkte informatie over de opportuniteiten waarvoor die kredieten zullen worden benut. Zo worden de vastleggingskredieten verhoogd met 35 miljoen euro voor *bijkomende investeringsbudgetten in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord die in de loop van het jaar herverdeeld zullen worden in functie van de betreffende investeringsnoden*. Welke die noden zullen zijn, wordt niet verder verduidelijkt. Ook in vorige begrotingen was het niet duidelijk waarvoor de kredieten op dit artikel zouden worden gebruikt. Zowel in 2018, 2019 als nu in 2020 werden op dit artikel alleen herverdelingen uitgevoerd en werden dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend. Voor begrotingsjaar 2020 blijven op dit artikel 15,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten onaangewend en is het niet duidelijk of, en zo ja, voor welke investeringsopportuniteiten de kredieten zullen worden gebruikt. Deze werkwijze leidt tot een gebrek aan transparantie in de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe. Aangezien het artikel gebruikt wordt als een provisieartikel, is de classificatie als WT-artikel eigenlijk niet terecht. Het verdient ook aanbeveling de op dit artikel voorziene kredieten af te stemmen met het (ontwerp-)GIP.

5.6 Beleidsdomein Omgeving

Compensatie renovatiepremie (QFo-1QDG2RA-WT) naar VMSW

Net zoals bij de aangepaste begroting 2020 gaat de initiële begroting 2021 voor de renovatiepremie uit van constant beleid. Nochtans was er bij de uitvoering van 2018 en 2019 een significante onderbenutting en is de regelgeving zodanig aangepast. De (overkoepelende) renovatiepremie is de grootste toelage aan particulieren in het beleidsveld Wonen (normaal ongeveer 100 miljoen euro) en de BBT vermeldt geen raming van de kredietbehoefte. Die zogenaamde gesloten enveloppes zijn spaarpotten geworden, waaruit meer gecompenseerd en herverdeeld wordt dan uit het eigenlijke provisieartikel QFo-1QDG2TC-PR van het beleidsveld Wonen.

De initiële begroting 2021 compenseert 11 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten van de renovatiepremie naar de huursubsidie en huurpremie, en 2,5 miljoen euro naar de DAB Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen. Het Rekenhof herhaalt dat de vereffeningskredieten altijd in overeenstemming moeten zijn met de geraamde betaalverplichtingen van het begrotingsjaar.

5.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Vlaamse Gemeenschapscommissie – subsidie ex-Stedenfonds

Tot en met 2016 bestond het Stedenfonds⁶², waarmee middelen gingen naar de dertien centrumsteden en naar de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Die laatste kreeg een voorafname van 10%. Met het decreet van 2 december 2016⁶³ werd het Stedenfonds opgedoekt. De middelen

⁶² Decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Stedenfonds.

⁶³ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaamse Stedenfonds.

voor de dertien centrumsteden werden opgenomen in het Gemeentefonds als hoofdstuk III quinquies, terwijl de middelen voor de VGC blijven bestaan als een aparte subsidie. Tijdens de parlementaire bespreking⁶⁴ stelde de minister dat de voorafname van 10% en de groeivoet van 3,5% behouden blijft voor de VGC-subsidie.

Die berekeningswijze bleef voor de VGC altijd aangehouden. In de BBT bij de initiële begroting 2020 werd de subsidie 2020 aan de VGC verhoogd met 0,6 miljoen euro (of 3,5%) tot 18,1 miljoen euro. In 2020 wordt echter maar 16,7 miljoen euro vastgelegd, wat neerkomt op een vermindering van de subsidie met 4,7% in plaats van de voorziene vermeerdering met 3,5%. Dat verminderde bedrag wordt in de BBT initiële begroting 2021 ook gebruikt als basis om de subsidie 2021 te bepalen. Die bedraagt 17,3 miljoen euro in plaats van 18,5 miljoen euro.

Vlaams Brusselfonds

Artikel 5 tot en met 9 van het programmadecreet maken komaf met de complexe constructie rond werken aan onroerende goederen die eigendom zijn van de Vlaamse Gemeenschap en die eerst betaald en aangerekend worden via het Fonds Culturele Infrastructuur (FOCI), om daarna toch aangerekend te worden op de Vlaamse Gemeenschap. Het FOCI als rechtspersoon wordt afgeschafte en de aanrekening zal rechtstreeks op de Vlaamse Gemeenschap plaatsvinden.

Bij het Brusselfonds bestaat een soortgelijke complexe constructie met de erfpacht Muntpunt en investeringswerken aan gebouwen die eigendom zijn van de Vlaamse Gemeenschap. Net zoals bij het FOCI is het voor het Brusselfonds wenselijk te opteren voor de transparantere werkwijze van directe aanrekening op de algemene uitgavenbegroting. Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling uit het rapport *Fusies in de Vlaamse overheid*⁶⁵ om het Brusselfonds af te schaffen omdat de bestaansreden achterhaald is en de activiteiten van het Brusselfonds perfect geïntegreerd kunnen worden in de begroting van de cel coördinatie Brussel.

Wachlijst investeringssubsidies niet-beschermde gebouwen

In zijn rapport van 11 oktober 2017 *Investeringsubsidies voor kerkgebouwen, vrijzinnigencentra en crematoria*⁶⁶ maakte het Rekenhof een aanbeveling over het wegwerken van de wachlijst voor investeringssubsidies (grootteorde van 5 miljoen euro) en uitte het zijn bezorgdheid over krimpemde personeelsbezetting van het Team Gesubsidieerde Infrastructuur.

In de commissievergadering Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid van 12 december 2017 verklaarde de toenmalige minister dat vanaf 2020, na de beëindiging van het investeringsprogramma voor de crematoria, er jaarlijks 1,2 miljoen euro zou vrijkomen, middelen die gebruikt gingen worden om de wachlijst weg te werken. In 2020 werd het budget voor de investeringssubsidies echter verminderd van 4,5 miljoen euro naar 3,0 miljoen euro. Voor 2021 is er geen enkele indicatie dat de kredieten opgetrokken worden. De wachlijst wordt bijgevolg niet afgebouwd.

⁶⁴ Stuk 898 (2016-2017) – Nr. 2/

⁶⁵ Stuk 37-D (2016-2017) – Nr. 1.

⁶⁶ Stuk 37-B (2017-2018) - Nr. 1.

Bijlage 1 : Formele opmerkingen

Bijlage 2 : Impact van de COVID-19-maatregelen – update

