



Rekenhof

Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2023



Inhoud

Lijst met afkortingen	3
Samenvatting	4
Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Europees begrotingskader	7
1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader	7
1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact	8
1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2023-2026	8
1.2.4 Europese financieringsprogramma's	10
2 Transparantie van de begroting	13
2.1 Aangepaste begroting 2023	13
2.2 Beleidsruimte	13
2.2.1 Overdrachtsbepalingen	13
2.2.2 Provisie Monitoring	14
2.2.3 Begrotingsfondsen	14
2.3 Onverdeelde ontvangsten en uitgaven	15
2.4 Kas- en schuldbeheer	16
2.4.1 Geconsolideerde schuld	16
2.4.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm	17
2.4.3 Rente ontwikkeling	18
2.5 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling	18
2.6 Onderbenutting	19
3 Analyse van de ontvangsten	21
3.1 Algemeen	21
3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	21
3.3 Opcentiemen	21
3.4 Gewestelijke belastingen	22
3.5 Andere ontvangsten	23
4 Analyse van de uitgaven	24
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	24
4.2 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	25
4.3 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	25
4.4 Formele opmerkingen	27

Lijst met afkortingen

BAR	Brexit Adjustment Reserve
Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere financieringswet
BA	Begrotingsaanpassing of aangepaste begroting
BTP	Buitensporigtekortprocedure
BO	Begrotingsopmaak of initiële begroting
EB	Economische Begroting
EC	Europese Commissie
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
FB	Financiën en Begroting
FPB	Federaal Plan Bureau
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
NBB	Nationale Bank van België
RRF	Recovery and Resilience Facility
VAK	Vastleggingskrediet
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet

Samenvatting

In het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof commentaar en advies bij de ontwerpen van de aanpassing van de Vlaamse begroting 2023 en het bijbehorende programmadecreet.

Kerncijfers

Bij de initiële begroting 2023 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo nog op -2,9 miljard euro. Nu raamt ze de aangepaste ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven voor 2023 op respectievelijk 56,8 en 62,6 miljard euro, wat resulteert in een vorderingensaldo van -3,1 miljard euro. Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2023 is de Vlaamse Regering voor de ontvangsten uitgegaan van een economische groei van 1,0% en een inflatie van 4,5% en voor de uitgaven van een gezondheidsindex van 4,6%. Begin mei publiceerde het Federaal Planbureau recentere vooruitzichten, waaruit blijkt dat de inflatie in 2023 verder afkoelt tot 3,9%.

Evaluatie BA-light

Het Rekenhof heeft de aangepaste begroting 2023 getoetst aan de randvoorwaarden inzake BA-light gesteld door het Vlaams Parlement. Het stelde vast dat aan de belangrijkste voorwaarden werd voldaan.

Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld zou toenemen met 5,1 miljard euro of 13,9%, vooral door het vorderingentekort en de centrale financiering van de sociale woningbouw. Eind 2016 werd een schuldnorm uitgewerkt om een gunstige rating te behouden, maar die staat nu onder druk. De ambitie om de schuld te beperken tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten, wordt in 2023 overschreden (68,2%). Ook de doelstelling om het netto-actief positief te houden, wordt niet gehaald: het recentste cijfer dateert van 2021 en bedraagt -5,0 miljard euro. De beheersbaarheid van de schuld blijft volgens het Rekenhof een aandachtspunt.

Oosterweelproject

De aangepaste begroting schrijft ongeveer 1 miljard euro bijkomende kredieten in voor de gestegen bouw- en PFAS-gerelateerde kosten. De prijsstijgingen 2022 en 2023 zijn daarin nog niet doorgerekend. Evenmin worden kredieten voorzien om de bijkomende financiering op te vangen.

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aanpassing van de Vlaamse begroting 2023 en het bijbehorende programmadecreet, en vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Artikel 60 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de stukken die ze krachtens de VCO aan het Vlaams Parlement bezorgt, gelijktijdig aan het Rekenhof bezorgt. Artikel 61 bepaalt dat het Rekenhof het Vlaams Parlement adviseert over de meerjarenraming, over de ontwerpen van begroting en begrotingsaanpassing en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting.

De begrotingsaanpassing is in principe inhoudelijk beperkt tot een technische aanpassing (BA-light). Bij deze begrotingsaanpassing zijn er geen gedetailleerde beleids- en begrotingstoelichtingen zoals bij een begrotingsopmaak, maar wordt alle onderliggende informatie gegeven in de algemene toelichting en de memorie van toelichting bij het programmadecreet.

Dit verslag behandelt zoals gebruikelijk de macrobudgettaire aspecten van de aangepaste begroting 2023, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2023 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 0,5% en een inflatie van 6,5%. De Vlaamse Regering baseerde zich daarvoor op de raming van het Federaal Planbureau (FPB) van 8 september 2022 in het kader van de economische begroting (EB).

Voor de bijstelling van de middelen in de aangepaste begroting 2023 baseerde de Vlaamse Regering zich conform de bijzondere financieringswet (BFW) op de economische begroting van 16 februari 2023 van het FPB en hanteert ze een economische groei van 1,0% en een inflatie van 4,5% (zie onderstaande tabel). Voor de aanpassing van de uitgaven wordt uitgegaan van de vooruitzichten van het FPB van 4 april 2023 met een verwachte evolutie van de gezondheidsindex van 4,6% en met overschrijdingen van de spilindex in september 2023 en maart 2024.

De ramingen van het FPB van begin mei 2023 stellen de inflatie bij naar 3,9% en voorzien pas een overschrijding van de spilindex in oktober 2023.

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
Vermoedelijke realisatie 2022 (EB 09/2022)	2,6	9,4
Definitieve realisatie 2022	3,1	9,6
Initiële begroting 2023 (EB 09/2022)	0,5	6,5
Aangepaste begroting 2023 (EB 02/2023)	1,0	4,5

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2023 tabel 3-1 p. 14 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2023 tabel III-1 p. 18

De ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) van 7 april 2023 verwachten een lagere groei en een hogere inflatie dan verwerkt in de begrotingsaanpassing, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De recentere ramingen van de Europese Commissie (EC) van 15 mei 2023 verwachten een hogere groei (1,2%) en een lagere inflatie (3,4%), wat nauw aansluit bij de recentste ramingen van het FPB.

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

	IMF (07/04/2023)	EC (15/05/2023)
Econ. groei 2022 – vermoedelijke realisatie	2,4	2,8
Econ. groei 2022 – definitieve realisatie	3,1	3,2
Econ. groei 2023 – initiële begroting	0,4	0,2
Econ. groei 2023 – aangepaste begroting	0,7	1,2
Inflatie 2022 – vermoedelijke realisatie	9,5	10,4
Inflatie 2022 – definitieve realisatie	10,3	10,3
Inflatie 2023 – initiële begroting	4,9	6,2
Inflatie 2023 – aangepaste begroting	4,7	3,4

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (April 2023) en European Commission – Spring, 2023 Economic Forecast

1.2 Europees begrotingskader

1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader

Op 9 november 2022 keurde de Europese Commissie een mededeling¹ goed met richtsnoeren voor een hervormd Europees begrotingskader die gericht zijn op de versterking van de houdbaarheid van de schuldpositie² en de bevordering van duurzame en inclusieve groei door middel van investeringen en hervormingen. Het hervormde kader moet zo de groene, digitale en veerkrachtige economie van de toekomst helpen opbouwen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in alle lidstaten waarborgen.

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

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

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

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

Op 26 april 2023 presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen voor begrotingstoezicht aan het Europese Parlement en aan de Raad. Ze hoopt snel tot een akkoord te komen en het wetgevende werk vóór eind 2023 af te ronden.

¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions about the Orientations for a reform of the EU economic governance framework, Brussel, 9 november 2022, COM(2022) 583 final.

² De referentiewaarden van het Verdrag van Maastricht, namelijk een begrotingstekort van 3% van het bbp en een schuldquote van 60%, blijven ongewijzigd. De herziening legt de nadruk op een passend en geloofwaardig traject voor schuldvermindering in de richting van 60% van het bbp, zonder duurzame en inclusieve groei in het gedrang te brengen.

1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

Wegens de economische crisis en de gezondheids crisis hebben de Europese instanties in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet³. Op 3 maart 2021 pleitte de Europese Commissie er nog voor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven in 2022 en te deactiveren in 2023⁴. Door de Russische invasie in Oekraïne, de nasleep van de COVID-19-pandemie, de hogere energie- en voedselprijzen, en de daaruit volgende grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten, besliste de Europese Commissie op 23 mei 2022 tot de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot en met 2023. Op 8 maart 2023 kondigde de Europese Commissie aan dat de clausule eind 2023 zal worden gedeactiveerd⁵.

1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2023-2026

Europese richtsnoeren voor het begrotingsbeleid

Op 8 maart 2023 keurde de Commissie de mededeling⁶ goed die brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2024 biedt en bedoeld is om de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken en zo de coördinatie van het begrotingsbeleid te versterken. Omdat het debat over de hervorming van het Europees kader voor economische governance nog loopt, blijft het huidige wettelijke kader van toepassing. Aan de lidstaten wordt wel al gevraagd om in hun stabiliteits- en convergentieprogramma hun budgettaire plannen voor de middellange termijn te integreren, en informatie te geven over hun investeringen en energiemaatregelen. De begrotingsplannen dienen vast te leggen hoe de lidstaten de criteria voor een tekort van 3% van het bbp en een voortdurende schuldafbouw zullen naleven, en hun schuld op middellange termijn op een voorzichtig niveau zullen houden.

Advies Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 7 april 2023 ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 schuift de Hoge Raad van Financiën (HRF) drie potentiële begrotingstrajecten naar voren⁷. Elk van de voorgestelde trajecten impliceerde een vorderingensaldo van -2,9% van het bbp in 2026 voor alle overheden samen⁸. Het traject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat België indiende, volgt niet de door de HRF aanbevolen trajecten. Het advies van de HRF is weliswaar niet bindend.

Ontwerp stabiliteitsprogramma 2023-2026

België diende zijn nationaal hervormingsprogramma 2023 en zijn stabiliteitsprogramma 2023-2026 in bij de Europese Commissie op 2 mei 2023. Het programma omvatte een begrotingstraject op middellange termijn dat steunt de op de economische vooruitzichten van het FPB van 23 februari 2023 en zet, conform de richtsnoeren van de Europese Commissie van 8 maart 2023, in

³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20 maart 2020, COM (2020) 123 final.

⁴ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad, *Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid*, Brussel, 3 maart 2021, COM (2021) 105 final.

⁵ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0141>.

⁶ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad, Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, Brussel, 8 maart 2023, COM (2023) 141 final.

⁷ De keuze om drie trajecten voor te stellen werd ingegeven door het uitzonderlijk grote verschil tussen de ramingen van het FPB en die van het Monitoringcomité.

⁸ Zie ook Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 2023 pg. 81 e.v.

op het waarborgen van een budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door middel van geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen.

Voor entiteit II (gemeenschappen, gewestelijke en lokale overheidsdiensten) bepaalt het stabiliteitsprogramma dat het structurele saldo zou moeten dalen van -1,8% van het bbp naar -0,6% van het bbp tussen 2023 en 2026.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie herhaaldelijk heeft opgemerkt dat de verschillende overheden waaruit entiteit II bestaat, enkel akte hebben genomen van het op nationaal niveau vastgelegde traject van het stabiliteitsprogramma. Bijgevolg heeft het vastgelegde traject slechts een indicatieve waarde. Het Rekenhof stelde ook vast dat het stabiliteitsprogramma geen verdere opdeling bepaalt tussen de overheden van Entiteit II, waardoor de Vlaamse overheid haar eigen traject⁹ zal volgen. Omdat het traject van het stabiliteitsprogramma niet werd goedgekeurd, kan de HRF overigens geen toezicht uitoefenen op de inachtneming van de financiële verplichtingen door elk van die overheden.

Gelet op de deactivatie van de ontsnappingsclausule vanaf 1 januari 2024 en het groeiende pleidooi van de Europese Commissie voor schuldafbouw en uitgavenbeperking tot een maximale groei van 2%, pleit het Rekenhof ervoor dat de Vlaamse uitgavennormering zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering vanaf 2024 wordt geïmplementeerd.

Reactie Europese Commissie op Belgisch stabiliteitsprogramma 2023-2026

De Commissie heeft op 24 mei 2023 het eindverslag¹⁰ bezorgd zoals bepaald in artikel 126, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin ze de budgettaire toestand voor 2022 van elke lidstaat analyseert in het licht van de verdragsmatig vastgelegde criteria voor het tekort en de schuld. Het verslag concludeert dat België niet voldeed aan de criteria, aangezien het overheidstekort in 2022 hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp, en de schuld hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp. De commissie opent nu nog geen procedure voor buitensporige tekorten, maar gaf wel aan dat die procedure in het voorjaar van 2024 kan worden opgestart. De landen die onder deze procedure vallen, krijgen een termijn van zes maanden (of drie voor een ernstige overtreding) om een concreet pad voor te stellen om hun buitensporige tekort binnen een bepaald tijdsbestek te corrigeren.

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

- Voer een voorzichtig begrotingsbeleid door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 2%.
- Bouw de energiesteunmaatregelen af en gebruik de daarmee gepaard gaande besparingen om het overheidstekort terug te dringen.
- Behoud nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen en zorg voor een effectieve absorptie van RRF-subsidies (*Recovery and Resilience Facility* of herstel en veerkracht) en andere EU-fondsen om de groene en digitale transitie te bevorderen.
- Blijf in de periode na 2024 een budgettaire middellangetermijnstrategie van geleidelijke en duurzame consolidatie volgen, gecombineerd met investeringen en hervormingen die bevorderlijk zijn voor een hogere duurzame groei, om een voorzichtige begrotingspositie op middellange termijn te bereiken.

⁹ De Vlaamse meerjarenraming voorziet dat de Vlaamse begroting terug zal aanknopen met een begroting in evenwicht tegen 2027.

¹⁰ Europese Commissie, Aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma van België voor 2023 en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor 2023, Brussel, 24 mei 2023, COM (2023) 601 final.

- Verbeter de efficiëntie van de langdurige zorg en hervorm het belasting- en uitkeringsstelsel om de belemmeringen om te werken te verminderen. Beoordeel belastinguitgaven om hun economische, sociale en milieuschadelijke impact te verminderen.
- Zorg voor een doeltreffende governance om een snelle uitvoering van het plan voor herstel en veerkracht mogelijk te maken. Rond het REPowerEU-hoofdstuk af, zodat met de uitvoering kan worden begonnen. Voer de programma's van het cohesiebeleid verder uit, in nauwe complementariteit en synergie met het plan voor herstel en veerkracht.
- Pak de tekorten aan arbeidskrachten en discrepanties tussen vaardigheden aan, door het activeringsbeleid te versterken om kansarme groepen op de arbeidsmarkt te integreren. Verbeter de prestaties en rechtvaardigheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels en zet de hervormingen voort om het lerarenberoep te versterken.
- Verminder de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen door de energie-efficiëntie te verbeteren en het gebruik van fossiele brandstoffen in gebouwen terug te dringen, door het koolstofvrij maken van de industrie te stimuleren en het gebruik en aanbod van openbaar vervoer en zachte mobiliteit te bevorderen. Versnel de uitrol van hernieuwbare energiebronnen en de bijbehorende netinfrastructuur.

1.2.4 Europese financieringsprogramma's

De Europese Unie creëerde drie financieringsprogramma's om de fundamenteën van de economie te herstellen.

Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (Recovery and Resilience Facility)

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht of RRF is een onderdeel van het plan NextGenerationEU en vormt met een totale waarde van 723,8 miljard euro een van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid.

Het Belgische herstel- en veerkrachtplan bevat 55 Vlaamse projecten uit het Vlaamse relanceplan Vlaamse Veerkracht, die werden geselecteerd op basis van de criteria die voor de Europese Commissie belangrijk waren, zoals de digitale en groene transitie. Een belangrijk deel van die relanceprojecten wordt gefinancierd met Europese middelen.

De Europese Commissie heeft op 30 juni 2022¹¹ de maximale financiële bijdrage die de lidstaten zullen ontvangen uit de faciliteit voor herstel en veerkracht herberekend. Omdat de economische groei sterker was dan in het najaar van 2020 was voorspeld, krijgt België maar 4,52 miljard euro Europese subsidies, bijna 24% minder dan de initieel geraamde 5,92 miljard euro.

De Vlaamse overheid ging in de begroting 2022 en 2023 al uit van een proportionele vermindering van het initiële subsidiebedrag van 2,3 miljard euro. Die zienswijze werd bevestigd op het overlegcomité van 10 maart 2023, wat overeenkomt met een Vlaams aandeel in de geraamde Europese RRF-subsidie van 1,722 miljard euro.

De Vlaamse Regering heeft wel aangegeven dat zij het relanceprogramma van 4,3 miljard euro toch onverkort zal uitvoeren. De minderontvangsten uit Europa zal zij met eigen middelen (schuldfinanciering) opvangen.

¹¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rtf_grants.pdf.

In 2021 heeft Europa een voorschot gestort van 293,1 miljoen euro. De rest van het bedrag wordt opgevraagd in schijven. De Vlaamse Regering keurde op 14 oktober 2022 een eerste betalingsaanvraag van 332,5 miljoen euro goed¹².

De Europese Commissie stelde op 24 mei 2023 vast dat het herstel- en veerkrachtplan van België volop loopt, maar een groeiend risico op vertragingen inhoudt. België heeft nog geen betalingsverzoek ingediend. Om een snelle en gestage tenuitvoerlegging mogelijk te maken, is doeltreffend bestuur nodig. Het plan zal naar verwachting in 2023 worden herzien, om onder meer een REPowerEU-hoofdstuk op te nemen en de neerwaartse herziening van de RRF-subsidie te werken.

De onderstaande tabel toont per begrotingsronde hoeveel de Vlaamse overheid sinds 2021 zou uitgeven voor het relanceplan (vereffeningen) en welke RRF ontvangsten daar tegenover staan.

Tabel 3 – Geraamde en effectieve uitvoering van relance- en Europese steun (in miljoen euro)

	Uitvoering relance (VEK)	Europese steun	
		ESR-aanrekening	Op kasbasis ¹³
Initiële begroting 2021	4.300,0	-	-
Aangepaste begroting 2021	2.000,0	1.048,8	549,2
Effectieve uitvoering 2021	218,8	124,7	293,1
Initiële begroting 2022	1.600,0	839,1	445,0
Aangepaste begroting 2022	1.600,0	639,3	421,6
Effectieve uitvoering 2022	1.076,0	421,8	0,0
Initiële begroting 2023	1.140,9	501,4	372,2
Aangepaste begroting 2023	1.109,2	¹⁴ 511,2	¹⁵ 795,5

Bron: Aangepaste begroting 2021-2022-2023 en Algemene rekening 2021-2022

De begroting 2023 groepeerde, net als in vorige jaren, de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting. In 2023 zijn er geen vastleggingskredieten meer opgenomen omdat alle relancemiddelen op 31 december 2022 moesten vastgelegd zijn.

Wat betreft de vereffeningskredieten, werd de raming van de initiële begroting 2023 bijgesteld naar 1.109,2 miljoen euro¹⁶. De huidige¹⁷ uitvoering van de herverdelingen op de relancemiddelen bedraagt 361,3 miljoen euro.

Brexitfonds

Het Europees Parlement besliste op 6 oktober 2021¹⁸ tot een Brexitfonds (BAR)¹⁹ van 5,4 miljard euro om de negatieve gevolgen van de Brexit op te vangen in de EU-landen. De steun is vooral

¹² <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/634512A01EA6B745D23CB5FC>.

¹³ De aanrekening op kasbasis geeft weer hoeveel Europese steun al is betaald aan de Vlaamse overheid.

¹⁴ Dit bedrag bestaat uit 461,1 miljoen euro RRF middelen, aangevuld met 50,1 miljoen euro BAR-middelen.

¹⁵ Dit bedrag is niet expliciet vermeld in de algemene toelichting. Er wordt wel een funding geraamd van 313,7 miljoen euro en de geraamde VEK aanrekeningen bedragen 1.109,2 miljoen euro. Het departement FB ging niet in op een vraag tot verduidelijking.

¹⁶ In de toelichting wordt een raming gegeven per relanceproject Tabel VIII-11: Relanceprovisie VEK-spreiding per project (in duizend euro).

¹⁷ Op datum van 30 mei 2023.

¹⁸ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380(COD)&l=en).

¹⁹ Brexit Adjustment Reserve of BAR.

bestemd voor die landen die het hardst door de Brexit zijn getroffen, met name Ierland, Nederland, Frankrijk en België. Op basis van de verdeling²⁰ vastgesteld in oktober 2021, heeft België recht op 386,5 miljoen euro, waarvan 244,1 miljoen euro bestemd is voor Vlaanderen. Vlaanderen raamt 139,8 miljoen euro aan BAR-uitgaven en 3,5 miljoen euro voor technische bijstand. Daardoor is er een overblijvend budget van 100,8 miljoen euro dat wordt overgedragen naar het REPowerEU plan.

REPowerEU Plan

REPowerEU wil Europa tegen uiterlijk 2030 niet langer afhankelijk maken van Russische olie en aardgas. Het plan zet in op energiebesparing, de productie van schone energie en het diversifiëren van de energievoorziening. Het aandeel van België in de REPowerEU-subsidies bedraagt 281,7 miljoen euro.

Het Europees Parlement en de Raad van de EU hebben de gewijzigde verordening goedgekeurd op 27 februari 2023²¹ in het kader van het REPowerEU-initiatief. De verordening biedt de lidstaten de mogelijkheid een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale plannen voor herstel en veerkracht om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die zullen helpen de REPowerEU-doelstellingen te verwezenlijken.

Het Overlegcomité van 15 maart 2023 paste voor de verdeling van de RePowerEU-subsidies de RRF-verdeelsleutel (38,06%) toe. Conform de verdeelsleutel heeft Vlaanderen recht op 107,2 miljoen euro. Zoals hierboven vermeld, besliste de Vlaamse Regering het overblijvende budget van de BAR-middelen van 100,8 miljoen euro toe te voegen aan het RePowerEU budget, wat het totaal brengt op 208,0 miljoen euro.

In de aangepaste begroting wordt voor RePowerEU een centrale provisie bij het departement FB²² ingeschreven. Diezelfde aanpak werd al eerder toegepast voor de aansturing van het relanceplan Vlaamse veerkracht. De aangepaste begroting 2023 schrijft het volledige budget (208 miljoen euro) in als vastleggingskrediet en 10% van dit bedrag (20,8 miljoen euro) als vereffeningskrediet. Aangezien de uitgaven volledig gefinancierd worden door Europa, werd hetzelfde bedrag ook ingeschreven als begrotingsontvangst²³. De aangepaste begroting catalogeert de uitgaven als ongewijzigd beleid, terwijl het eigenlijk gaat om nieuw bijkomend beleid (boven op de lopende projecten van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, die uiterlijk eind 2022 definitief zijn vastgelegd).

De algemene toelichting geeft nog geen uitleg over de verschillende projecten die in het kader van REPowerEU zullen worden opgestart, noch over hoe de kredieten tussen de projecten zullen worden verdeeld.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1803&from=EN>.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0435>.

²² CBo-1CBG2AN-PR.

²³ CBo-9CBGAFF-OW.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Aangepaste begroting 2023

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

Het Rekenhof ging akkoord met een BA-light onder een aantal randvoorwaarden en stelde vast dat:

- De Vlaamse Regering heeft de begrotingsdocumenten al op 12 mei aan het Vlaams Parlement bezorgd, ruim voor de uiterlijke datum van 21 mei. Alle nuttige documenten dienstig voor het begrotingsonderzoek werden tijdig overgemaakt aan het Rekenhof.
- De algemene toelichting bij de aangepaste begroting legt omstandig uit welke aanpassingen zijn doorgevoerd, waarom dit nodig was en welke impact de aanpassingen hebben op de begrotingscijfers. Er is geen sprake van informatievershraling.
- De aangepaste begroting schrijft 1.251,8 miljoen euro bijkomende vastleggingskredieten en 227,7 miljoen euro bijkomende vereffeningskredieten in. Naast de doorrekening van de indexering en de bijstelling van de open-end-kredieten, zijn de belangrijkste wijzigingen de aanpassing van de bouwkosten van het Oosterweelproject (zie punt 4.3) en de provisie voor RePowerEU (zie punt 1.2.4).

De administratieve middelen- en uitgavenbegroting bevatten nog heel wat kleine bijstellingen. Het Rekenhof herhaalt zijn vraag²⁴ om bij de volgende BA-light geen kleine bijstellingen door te voeren en een drempel voor aanpassingen te hanteren. Het gebruik van gelijkaardige drempels zoals bedoeld in artikel 20, §2, van het VCO-decreet kan daarbij een richtlijn zijn.

2.2 Beleidsruimte

De jaarlijkse overdrachtsbepalingen en begrotingsfondsen zijn instrumenten voor een flexibel budgetbeheer, waarbij kredieten vlot van jaar op jaar kunnen worden overdragen. De automatische overdracht van de betrokken kredieten zorgt er dan voor dat de kredieten niet vervallen op het einde van het jaar en ter beschikking blijven in het volgend jaar.

2.2.1 Overdrachtsbepalingen

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

Omdat het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet altijd even duidelijk is over welk werkingsbudget een minister beschikt, toont de onderstaande tabel de samenstelling van de ESR-geconsolideerde beleidskredieten voor 2023. Het Rekenhof geeft ter informatie ook de overdrachten van de vastleggingskredieten van 2022 naar 2023 mee, opgenomen in de algemene rekening 2022 van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁴ Brief aan de voorzitter van het Vlaams Parlement van 22 december 2021 (N9-3.730.060-B1).

De algemene toelichting licht de voorziene ruiterwerking niet toe, omdat de administratie van oordeel is dat de *aanwending van de kredieten en eventuele overdrachten naar het volgend begrotingsjaar geen deel uitmaakt van de algemene toelichting, maar wel van de toelichting bij de beleids- en begrotingsuitvoering*. Daardoor heeft de lezer van voorliggende begrotingsdocumenten geen duidelijk zicht op het volledige werkingsbudget waarover een minister beschikt en welk deel van de overdracht de minister wil gebruiken.

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

Tabel 4 – Overzicht geconsolideerde ESR-beleidskredieten 2023 per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Overdracht VAK 2022 naar 2023	VAK BA 2023
Hogere entiteiten	-	157,8
Financiën en Begroting	561,0	3.305,5
Economie, Wetenschap en Innovatie	13,0	3.179,3
Onderwijs en Vorming	46,0	17.850,1
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-	16.338,7
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	47,4	1.558,4
Werk en Sociale Economie	-	4.032,1
Landbouw en Visserij	-	236,5
Mobiliteit en Openbare Werken	512,1	5.893,0
Omgeving	371,5	3.493,1
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	14,3	5.855,9
Totaal overgedragen kredieten	1.565,3	61.900,4

Bron: Algemene rekening 2022 en Algemene toelichting aangepaste begroting 2023

2.2.2 Provisie Monitoring

De provisie die elk jaar wordt ingeschreven als begrotingsbuffer voor uitgaven in het kader van de monitoring, bedraagt 100,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten en vereffeningskredieten om eventuele budgetbehoeften naar het einde van het jaar te kunnen opvangen.

Het Rekenhof merkt op dat er voor de provisie monitoring nog 65,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten beschikbaar is die werd overgedragen uit 2022²⁵. Het totale beschikbare vastleggingskrediet voor 2023 komt dus op 165,1 miljoen euro. De algemene toelichting brengt de beschikbare overgedragen kredieten niet in rekening en maakt er geen melding van.

2.2.3 Begrotingsfondsen

Het ontwerp middelendecreet geeft een overzicht van de begrotingsfondsen. De aangepaste begroting raamt dat het globaal saldo in 2023 met 201,7 miljoen euro zal stijgen, wat een positieve impact op het vorderingensaldo heeft. In het jaar dat de aanwending gebeurt, weegt dat wel op het vorderingensaldo.

²⁵ De overdracht van 2021 naar 2022 (102,3 miljoen euro), werd in 2022 voor 37,2 miljoen euro aangewend.

De volgende tabel toont de geraamde evolutie van 2022 en 2023 voor de begrotingsfondsen met de belangrijkste verrichtingen.

Tabel 5 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2022-2023 (vereffeningskredieten in miljoen euro)

	Verkeers- veiligheidsfonds	Klimaat fonds	Energiefonds	Fonds Wedden en Toelagen Onderwijs ²⁶	Andere	Totaal
Effectief beginsaldo 2022	163,3	138,8	266,0	103,3	291,1	962,5
Ontvangsten 2022	43,4	307,1	153,5	90,5	132,5	727,0
Uitgaven 2022	-42,4	-38,5	-258,8	-90,5	-179,3	-609,5
Desaffectatie 2022	-	-	-	-	-	-
Geraamd eindsaldo 2022	164,3	407,4	160,7	103,3	244,3	1.080,0
Geraamde evolutie 2022	+1,0	+268,6	-105,3	-	-46,8	+117,5
Effectieve evolutie 2022	+10,0	-37,8	-81,7	+55,1	+28,1	-26,4
Effectief beginsaldo 2023 ²⁷	173,3	101,0	184,3	158,4	319,2	936,1
Ontvangsten 2023	57,5	286,0	140,4	104,2	135,3	723,4
Uitgaven 2023	-57,1	-22,5	-150,1	-102,2	-173,2	-505,1
Desaffectatie 2023	-	-	-	-	-16,6	-16,6
Geraamd eindsaldo 2023	173,7	364,5	174,6	160,4	264,7	1.137,9
Geraamde evolutie 2023	+0,4	+263,5	-9,7	+2,0	-54,5	201,7

Bron: Eigen berekening Rekenhof op basis van ontwerp middelendecreet aangepaste begroting 2022 en aangepaste begroting 2023

Het effectieve beginsaldo 2023 van het Klimaatfonds wijkt significant af van het eindsaldo geraamd bij de begrotingsaanpassing 2022 (101,0 miljoen euro versus 407,4 miljoen euro of -306,4 miljoen euro). In aanloop van de actualisering van het Nationaal Energie en Klimaatplan 2021-2030 is er in september 2022 een deelakkoord gesloten tussen de gewesten en de federale overheid die de verdeling van de veilingopbrengsten uit emissierechten voor de periode 2021-2022 omvatte. Het deelakkoord was echter decretaal niet bekrachtigd in 2022 door de betrokken parlementen, waardoor er een grondslag ontbrak voor het boeken van de ontvangsten (307,1 miljoen euro)²⁸.

2.3 Onverdeelde ontvangsten en uitgaven

Het Rekenhof wijst erop dat er tot nu toe geen samenwerkingsakkoord is tussen de federale overheid en de betrokken entiteiten over de verdeling van de Europese bijdrage inzake recyclage van afval uit kunststof (149,0 miljoen euro voor 2023) en de door de federale overheid verwachte terugstortingen als aandeel van de deelstaatentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie (170,0 miljoen euro).

²⁶ Fonds voor de aanwending van teruggevoerde ten onrechte gestorte wedden en toelagen van de sector Onderwijs (Middelenfonds – Art. 55-56 decreet van 18/12/2015).

²⁷ Het beginsaldo wordt bij de begrotingsaanpassing gecorrigeerd naar het werkelijk eindsaldo en kan daarom afwijken van het eindsaldo geraamd tijdens de voorgaande begrotingsronde.

²⁸ Overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020 worden de ontvangsten van de veiling van emissierechten (EU ETS) jaarlijks voor 52,76% overgedragen aan Vlaanderen. Voor 2022 bedragen de ESR-matige ontvangsten voor het Klimaatfonds 360,2 miljoen euro of 53,1 miljoen hoger dan geraamd bij de aangepaste begroting 2022.

Hetzelfde geldt voor de verdeling van de ontvangsten van de 5G-licenties²⁹ (19,5 miljoen euro³⁰), de emissiehandel (307,1 miljoen euro) en de terugvordering van de onterechte inhouding op de dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap voor de verrichtingen uitgevoerd door het Riziv in het kader van de zesde staatshervorming (489,4 miljoen euro).

2.4 Kas- en schuldbeheer

2.4.1 Geconsolideerde schuld

De aangepaste begroting 2023 raamt een geconsolideerde schuld van 41.529,9 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer.

Tabel 6 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023	Evolutie aangepaste '23 vs. realisatie '22
Directe schuld MVG	21.849,7	30.867,8	27.712,1	+5.862,4
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.035,5	4.768,7	4.886,0	-149,5
Ziekenhuisinfrastructuur	3.027,1	2.874,9	2.777,5	-249,6
Vlaams Woningfonds	1.904,1	1.731,4	1.612,4	-291,7
VIPA	1.159,7	1.044,2	1.044,2	-115,5
Erkende Kredietmaatschappijen	712,4	833,0	755,0	-42,6
Universiteiten en Hogescholen	575,2	622,0	584,1	+8,9
BFW - afrekening autonomiefactor	752,8	684,6	684,8	-68,0
Andere schulden	1.448,9	1.281,9	1.473,8	+24,9
Totaal geconsolideerde schuld	36.465,4	44.708,5	41.529,9	+5.064,5
Evolutie t.o.v. vorig jaar			+13,9%	

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2023 – Tabel VIII-12 detailtabel geconsolideerde schuld

Ten opzichte van de begrotingsopmaak 2023 wordt de geconsolideerde schuld 3,2 miljard euro lager ingeschat. De belangrijkste reden daarvoor is de lagere opname van financiering in 2022 door het beter dan geraamde vorderingensaldo en de onderbenuttingen op ESR-8-kredieten.

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

²⁹ UMTS licenties – Universal Mobile Telecommunications Systems.

³⁰ De federale overheid houdt in haar begroting 2023 rekening met een opbrengst van 61,5 miljoen euro, zonder daarbij rekening te houden met een verdeling van de middelen naar de gemeenschappen en gewesten. Het Rekenhof neemt de bij de aangepaste begroting 2023 geraamde ontvangsten (HBo-gHBIAAG-OW). Deze ontvangsten werden sinds de initiële begroting 2021 niet meer aangepast.

Tabel 7 – Detail evolutie directe schuld ten opzichte van 2022 (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2023
Vorderingensaldo voor ESR-correcties	3.462,6
Funding Relanceplan	313,7
Herfinanciering Vlaams Woningfonds	1.102,7
Herfinanciering Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	751,3
ESR-8-verrichtingen	393,2
ESR-9-leden CFO	372,9
Impact decreet financiële activa	-500,0
Diversen	-34,0
Totale evolutie directe schuld t.o.v. realisatie 2022	5.862,4

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2023 Tabel VII-5

2.4.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

In het teken van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelde de minister het bewaken van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm als operationele doelstelling voorop³¹. De minister gaf aan dat de huidige schuldnorm, die eind 2016 werd uitgewerkt, onder druk staat. De twee daarin vooropgestelde doelstellingen worden niet langer gehaald.

- De eerste doelstelling bestaat erin de gunstige rating te behouden die Vlaanderen momenteel bezit. Daartoe dient de schuld te worden beperkt tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten. Uit de aangepaste ramingen van de geconsolideerde schuld voor 2023 blijkt dat die grens in 2023 wordt overschreden (zie onderstaande tabel).
- De tweede doelstelling bestaat erin een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbaar activa groter moeten zijn dan de geconsolideerde schuld. Het recentste cijfer van de netto-actiefpositie dateert van 2021 en daalde verder naar -5,0 miljard euro.

Tabel 8 – Evolutie doelstellingen schuldnorm

	Netto-actiefpositie (in miljard euro)	% schuld t.o.v. ontvangsten
2017	+4,2	43,5%
2018	+3,7	43,6%
2019	+3,4	44,0%
2020	-2,3	61,3%
2021	-5,0	62,5%
2022	Nog onbekend	63,6%
2023	Geen raming	68,2%

Bron: Algemene toelichting begrotingen en Kas-, Schuld- en Waarborgrapporten

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

2.4.3 Rente ontwikkeling

De rentekredieten bij Financiën en Begroting³² stijgen met 70,9 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2023. De algemene toelichting vermeldt per component van de rente (lange termijn, korte termijn, zichtrekening ...) de evolutie. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste componenten.

Tabel 9 – Componenten rente (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023	Evolutie
Langetermijnleningen	365,0	373,9	+8,3
Belgian Commercial Paper en Zichtrekening	29,0	52,2	+23,2
Rente ESR-geconsolideerde entiteiten	0,6	41,7	+41,1
Diversen	6,6	4,9	-2,0
Totaal	401,2	472,1	+70,9

Bron: BBT FB Initiële begroting 2023 en Algemene toelichting aangepaste begroting 2023

De algemene toelichting geeft informatie over de renteontwikkelingen en sensitiviteit van de rente³³, maar bevat geen verdere uitleg over de definitieve raming van de rentekredieten 2023, noch over de evolutie ervan. Gelet op het materiële belang van de wijziging van de raming van rentekredieten, dient aangegeven te worden hoe de bedragen werden berekend.

2.5 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling

De begroting bevat zowel een berekening van het vorderingensaldo als een berekend saldo voor aftoetsing van de door de Vlaamse Regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen. De Europese Unie, NBB en HRF gebruiken het vorderingensaldo om de begroting te evalueren, terwijl de Vlaamse Regering de begroting aanstuurt op basis van het saldo voor aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen. Het verschil tussen beide betreft uitsluitend de Oosterweelverbinding en het relanceplan Vlaamse Veerkracht.

Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2023 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (479,6 miljoen euro tegenover 339,3 miljoen euro bij de initiële begroting) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. Zolang de Europese Commissie geen expliciet standpunt heeft ingenomen over een eventuele herziening, tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht

De initiële begroting 2023 berekende het vorderingensaldo inclusief de geraamde ontvangsten (501,4 miljoen euro) en uitgaven (1.140,9 miljoen euro) van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Bij de aangepaste begroting 2023 worden de ontvangsten bijgesteld naar 511,2 miljoen euro en de uitgaven naar 1.129,1 miljoen euro.

³² CBo-1CEG2BA-WT.

³³ Zie Algemene toelichting, p. 94-95.

Volgens een mededeling van Eurostat zijn alleen relanceprojecten gefinancierd met Europese middelen ESR-neutraal. Relanceprojecten gefinancierd met eigen middelen wegen op het vorderingensaldo.

2.6 Onderbenutting

De algemene toelichting legt omstandig uit hoe de onderbenutting wordt berekend³⁴. De berekening gebeurt afzonderlijk voor de hogescholen en universiteiten en voor de algemene onderbenutting, zoals overgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 10 – Onderbenutting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023	Verschil
Historische onderbenutting	1.068,3	1.288,5	220,2
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0	-
Jobbonus	-	61,4	61,4
Algemene onderbenutting	1.147,3	1.428,9	281,6
Hogescholen en universiteiten	243,0	223,8	-19,2
Totale onderbenutting	1.390,3	1.652,7	262,4

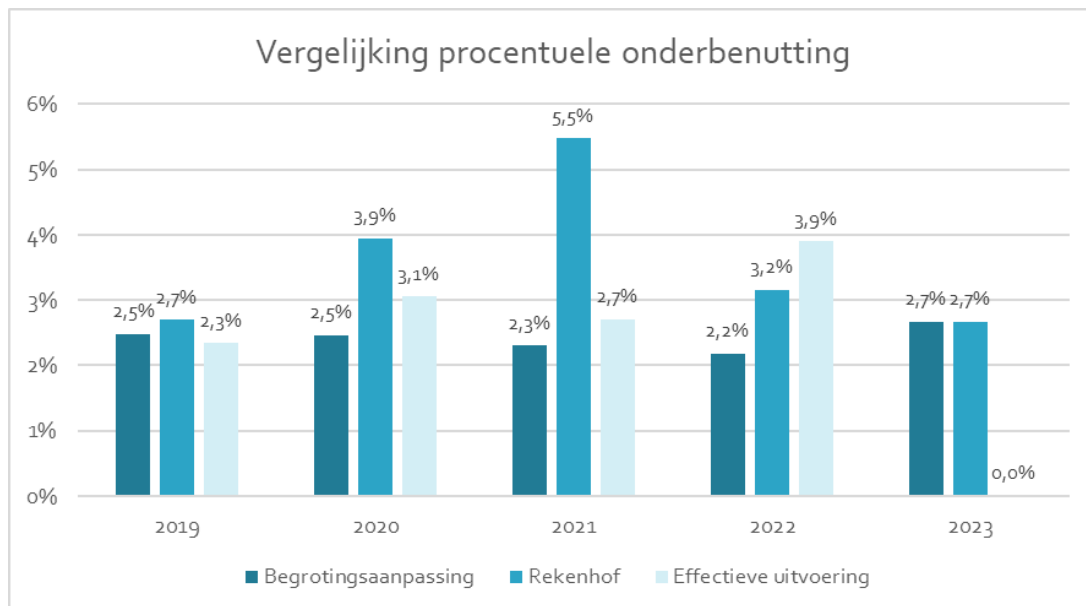
Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2023 – tabel V-4

Het onderbenuttingspercentage³⁵ van 2,41% wordt toegepast op de geraamde ESR-geconsolideerde vereffeningskredieten, exclusief de eenmalige relancemiddelen Vlaamse Veerkracht, de uitgaven in het kader van Oekraïne en de geconsolideerde uitgaven van de universiteiten en hogescholen, omdat die laatste onder de aparte onderbenuttingshypothese vallen.

³⁴ Zie Algemene toelichting p. 75

³⁵ Voor de onderbenutting wordt uitgegaan van het gemiddelde onderbenuttingspercentage van de laatste twee jaar. Het bij begrotingsopmaak 2023 berekend percentage (2,03%) wordt bij de begrotingsaanpassing bijgesteld naar 2,41%.

Grafiek 1 – Vergelijking procentuele onderbenutting bij begrotingsaanpassing, Rekenhof en effectieve uitvoering



Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 2023 en eigen berekening

Het Rekenhof stelt het behoud van de forfaitaire onderbenutting nieuw beleid (79,0 miljoen euro) opnieuw in vraag, rekening houdend met het feit dat het nieuw beleid steeds varieert in bedrag.

De onderbenutting voor de jobbonus (61,4 miljoen euro) wordt niet verwerkt als een vermindering van het betrokken uitgavenkrediet, maar als extra onderbenutting, omdat volgens de administratie het systeem nog in de opstartfase zit. Het Rekenhof is er voorstander van om altijd de betrokken kredieten aan te passen als er, zoals in dit geval, zekerheid is dat een bepaald beleid niet (volledig) kan worden uitgevoerd.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

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

3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de aangepaste begroting 2023 zijn correct gebaseerd op de economische begroting van 16 februari 2023.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2022 werden zowel de groei als de inflatie over 2022 naar boven bijgesteld, wat resulteert in een positieve afrekening van 1.181,4 miljoen euro. Aangezien de afrekening wordt aangerekend in het volgend begrotingsjaar, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2023. Waar bij de initiële begroting al werd uitgegaan van een positieve afrekening van 998,8 miljoen euro, is de uiteindelijke afrekening nog 182,7 miljoen euro hoger.

Ten aanzien van de initiële begroting 2023 werd de economische groei voor 2023 bijgesteld van 0,5% naar 1%. De inflatie over het jaar 2023 neemt daarentegen af van 6,5% naar 4,5%. Mede hierdoor nemen de dotaties voor het begrotingsjaar 2023 (exclusief afrekeningen) af met 326,3 miljoen euro.

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

Tabel 11 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis parameters volgens verschillende nationale en internationale instellingen (in miljoen euro)

	Economische begroting	Ontvangsten 2023 (inclusief afrekening 2022)		
		Update FPB + NBB	IMF	EC
Groei 2022 - 2023	3,1% - 1,0%	3,1% - 1,0%	3,09% - 0,7%	3,2% - 1,2%
Index 2022 - 2023	9,6% - 4,5%	9,6% - 3,9%	10,33% - 4,68%	10,3% - 3,4%
Gewestmiddelen	3.427,4	3.406,0	3.473,9	3.445,0
Gemeenschapsmiddelen	29.496,6	29.329,1	29.851,2	29.630,9
Specifieke dotaties	120,6	119,9	122,3	120,8
Totaal dotaties	33.044,6	32.855,0	33.447,4	33.196,7
Vershil t.o.v. Vlaamse raming aangepaste begroting 2023		-189,6	402,8	152,2

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting aangepaste begroting 2023

3.3 Opcentiemen

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

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

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

Tabel 12 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Raming initiële begroting 2023	Raming aangepaste begroting 2023	Vershil initieel vs. aanpassing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,09%	99,07%	99,07%	99,12%	
Voorschotten gewestelijke PB	6.312,8	6.681,9	7.853,8	7.926,5	72,7
Fiscale uitgaven	1.512,9	1.412,8	1.350,9	1.345,1	-5,8
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.825,7	8.094,6	9.204,7	9.271,6	66,9
Afrekeningen vorige aanslagjaren	60,9	126,8	248,0	302,1	54,0
Bruto opcentiemen	7.886,6	8.221,4	9.452,7	9.573,7	121,0

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2023

De aangepaste begroting voorziet in een stijging van de verwachte voorschotten en afrekeningen, voornamelijk als gevolg van een positieve bijstelling van de nominale groei van het particulier inkomen van het inkomstenjaar 2021³⁶. De positieve bijstelling voor inkomstenjaar 2021 overtreft de neerwaartse bijstelling van het nominaal inkomen voor inkomstenjaar 2022³⁷.

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en de federale raming allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkoehieringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt³⁸. In tegenstelling tot de federale raming houdt de Vlaamse raming ook rekening met de staartkohieren³⁹ en is daarom preciezer. De Vlaamse raming van de afrekeningen is 28,7 miljoen euro hoger dan de federale raming.

3.4 Gewestelijke belastingen

Erfbelasting

De ontvangsten uit erfbelasting worden geraamd op 1.693,1 miljoen euro. De administratie stelde haar raming uit de initiële begroting 2023 bij om rekening te houden met de oversterfte 2022 en met lagere inflatieverwachtingen.

³⁶ Bij de begrotingsopmaak werd de nominale groei van het particulier inkomen voor inkomstenjaar 2021 geraamd op 4,22%, bij de begrotingsaanpassing op 4,90%.

³⁷ Bij de begrotingsopmaak werd de nominale groei van het particulier inkomen voor inkomstenjaar 2022 geraamd op 8,86%, bij de begrotingsaanpassing op 8,77%.

³⁸ De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

³⁹ De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

Het Rekenhof heeft op basis van een trendanalyse over de periode 2015 tot en met 2022⁴⁰ een eigen inschatting gemaakt van de gemiddelde ontvangst per overlijden. Die inschatting is ongeveer 1.150 euro of 4,6% lager dan het geraamde basisbedrag van de administratie. Wanneer wordt aangenomen dat de helft van de overlijdensdossiers in het daaropvolgende jaar wordt behandeld, dan zou de administratie dit jaar 67.292 dossiers verwerken. Op basis van deze berekening zou de erfbelasting ongeveer 77,0 miljoen euro minder bedragen dan geraamd in de begrotingsaanpassing.

3.5 Andere ontvangsten

Verkeersboetes

De aangepaste begroting 2023 wijzigde de raming van de ontvangsten uit verkeersboetes niet. De laatst beschikbare informatie van de FOD Justitie raamt de ontvangsten voor verkeersboetes voor Vlaanderen op 194,6 miljoen euro of 10,9 miljoen hoger dan de raming bij de begrotingsopmaak. Deze informatie is echter niet gecommuniceerd aan de Vlaamse administratie.

⁴⁰ Het Rekenhof houdt geen rekening met de impact van de afschaffing van het duo legaat.

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Indexprovisie lonen

Zoals vermeld in de algemene toelichting, maakte de Vlaamse Regering voor de aangepaste begroting gebruik van de inflatievooruitzichten die op 4 april 2023 werden gepubliceerd door het FPB. Zij kon nog geen rekening houden met latere inflatievooruitzichten. De sensitiviteitsanalyse van de index gerelateerde uitgaven geeft wel duidelijk de impact weer van mogelijke wijzigingen van inflatieparameters. De voorziene provisie in de begroting gaat uit van een indexoverschrijding in september 2023, terwijl het FPB die intussen door de dalende inflatie één maand achteruit heeft geschoven⁴¹. De nog niet begrote positieve impact op de uitgaven wordt geraamd op 51,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Ook de groeivoet van de gezondheidsindex zou volgens het FPB in 2023 dalen tot gemiddeld 4,4%, waardoor nog 2,7 miljoen euro kredieten op de betrokken begrotingsartikels zou vrijkomen.

Provisie noodfonds Oekraïne

De Vlaamse Regering verhoogt in de begrotingsaanpassing de provisie noodfonds Oekraïne met 60,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten. Ze baseerde zich daarvoor op een voorstel van de taskforce (238,0 miljoen euro), maar stelde dat forfaitair bij tot 225,0 miljoen euro. De algemene toelichting bevat in de bijlage een gedetailleerde berekening en de verdeling per sector en maatregel⁴².

Naast de provisie bij Financiën en Begroting voorziet de aangepaste begroting in 20,1 miljoen euro bij het beleidsdomein Onderwijs (+15,1 miljoen euro) en in 30,0 miljoen euro in het kader van het groeipakket bij het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Gelet op de actuele onzekerheid over de duur en de ontwikkeling van de Oekraïne-crisis, is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de raming van die provisies.

Actief Schuldbeheer - CBo-1CEX2BA-PA

Dit begrotingsartikel bevat de verschillende participaties die het departement Financiën en Begroting mee opvolgt. Het gaat om participaties in sociale huisvestingsmaatschappijen, participaties van PMV en andere projecten. Uit de administratieve uitgaventabel blijkt dat de aangepaste begroting 2023 in 16,7 miljoen euro extra voorziet aan vereffeningskredieten. De algemene toelichting bij het beleidsdomein Financiën en begroting vermeldt echter niets over de krediettoename, waardoor het voor de lezer niet mogelijk is om de reden te achterhalen. Navraag leert dat het hoofdzakelijk om een kapitaalsverhoging bij LRM gaat (15,0 miljoen euro).

Vlaamse Fonds voor de Lastendelging

De begroting 2023 van het VFLD bevat een uitgavenpost van 14 miljoen euro voor de uitbetaling van schadevergoedingen bij (landbouw)rampen en premiesubsidies voor de brede weersverzekering. Als dat niet volstaat, kan er vanuit de landbouwbegroting tot 7 miljoen euro worden beschikbaar naar het VFLD. Op het betrokken begrotingsartikel is echter nog geen krediet ingeschreven.

⁴¹ De daaropvolgende indexoverschrijding blijft behouden op maart 2024 (met impact op het vakantiegeld).

⁴² Bijlage 9 – Provisie noodfonds Oekraïne – Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022, pag. 154-157.

Voor de rampendossiers hanteert het VFLD de onderstaande raming.

Tabel 13 – Raming rampendossiers (in miljoen euro)

Ramp	Budget vanaf 2023	2023	2024	2025
Droogte 2020	8.506,0	8.506,0		
Hevige regenval juli 2021	13.275,1	3.000,0	10.275,1	
Overstroming juli 2021	1.126,8	500,0	626,8	
Droogte 2022	2.293,8		1.100,0	1.193,8
Totaal	25.201,7	12.006,0	12.001,9	1.193,8

Bron: VFLD

In deze raming werd nog geen rekening gehouden met de bedragen van de premiesubsidies voor de brede weersverzekering, die volgens het VFLD nu nog niet kunnen worden berekend. Land- en tuinbouwers die de premie voor de brede weersverzekering wensten aan te vragen, moesten dat ten laatste op 7 mei aangeven. De gegevens zijn nog niet verwerkt. Meestal bezorgt het departement Landbouw en Visserij het VFLD een eerste inschatting ervan in oktober.

Op basis van het voorgaande kan worden verwacht dat het op de VFLD-begroting ingeschreven budget van 14 miljoen euro niet zal volstaan en er dus bijkomende kredieten uit de landbouw-begroting nodig zullen zijn⁴³.

4.2 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

EV Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen

Met artikel 3 tot en met 5 van het programmadecreet wordt het Eigen Vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA) opgeheven. Naast het feit dat de opheffing van het EV KMSKA niet thuishoort in een BA-light, werden de geraamde middelen- en uitgavenkredieten in voorliggende begrotingsaanpassing van de op te heffen entiteit niet overgedragen naar de vzw KMSKA.

4.3 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Oosterweelproject - Vastlegging van de prijsevolutie

De beleidskredieten van Lantis nemen toe met 949,3 miljoen euro voor de indexeffecten van de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding en 93,6 miljoen euro voor de integratie van de PFAS-gerelateerde kosten. In de loop van 2022 werd duidelijk dat de inflatie een significante en blijvende invloed had op de prijzen van de materialen en bouwkosten in vergelijking met de kostenramingen van 2019.

De werken op Linkeroever zijn al in 2017 gegund en sinds 2018 in uitvoering. Grote onderdelen van de werken aan de Scheldetunnel en op Rechteroever zijn in 2020 al voorwaardelijk gegund. In toepassing van artikel 34, §1, van de VCO moeten verbintenissen worden vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. Ingaand op de opmerkingen van het Rekenhof bij de initiële begrotingen 2020 en 2021, heeft Lantis

⁴³ Op 16 december 2022 werd 3,4 miljoen euro herverdeeld van het departement Landbouw en Visserij (KBo-1KDX2BE-WT) naar het VFLD (CBo-1CCG2CY-IS) ingevolge de beslissing Vlaamse Regering van 29/03/2019 inzake de premiesubsidie voor een brede weersverzekering in de landbouwsector.

in zijn aangepaste begroting 2020 627,4 miljoen euro vastleggingskredieten opgenomen voor de onvoorwaardelijk gegunde onderdelen van de hoofdwerken en in zijn initiële begroting 2021 een bedrag van 2.364,5 miljoen euro vastleggingskredieten. Daarmee zijn de verbintenissen binnen het samengevoegd taakstellend budget van maximaal 4.319 miljoen euro, prijspeil 2019, op de begroting van Lantis gereserveerd⁴⁴.

Lantis vergeleek de projectspecifieke ramingsprijzen van januari 2022 met die van januari 2019 en stelde een toename vast van 24%. Voor de nog uit te voeren hoofdwerken impliceert dat een herziening van 978 miljoen euro⁴⁵. Voor die kostenstijging voorziet de aangepaste begroting 2023 van Lantis in bijkomende vastleggingskredieten voor 949,3 miljoen euro. De verwachte prijsevolutie voor 2022, 2023 en de volgende jaren van de bouwperiode is daarmee nog niet budgettair gereserveerd. Het Rekenhof merkt op dat de uitleg daarover in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2023 onvoldoende transparant is.

Het Rekenhof stelde verder vast dat het significante indexeffect enkel voor het Oosterweelproject wordt gebudgetteerd. In de begroting worden de beleidskredieten voor andere investeringen in principe niet automatisch geïndexeerd, in tegenstelling tot de kredieten voor lonen en energie. De niet-indexering betekent dat de impact van de prijsherzieningsformules bij overheidsopdrachten moet worden opgevangen binnen het kredietniveau bij ongewijzigd beleid. De meeste administraties van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken reserveren de prijsherzieningen pas op het moment dat de vastlegging van het initiële bedrag van de investeringsverbintenis is uitgeput. Dat impliceert een vermindering van de beleidsruimte voor nieuwe investeringen omdat een gedeelte wordt ingenomen door de normale prijsevolutie. In tijden van hoge inflatie heeft dat een belangrijke impact op het investeringsniveau van de Vlaamse overheid. De tweede aanpassing van de begroting 2022 voorzag hiervoor 85,0 miljoen euro aan extra middelen. Omdat de Vlaamse Regering nog niet rapporteert over de uitvoering van het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) in vergelijking met het geplande GIP, blijven dergelijke consequenties onderbelicht.

Oosterweelproject - Financiering

Bij de derde financiële voortgangsrapportage over het Toekomstverbond bleek de nood aan bijkomende financiering voor het Oosterweelproject⁴⁶. De Vlaamse Regering koos destijds voor een terugverdienmodel op basis van tolfianciering. In afwachting van de tolinkomsten uit exploitatie besliste de Vlaamse Regering op 20 april 2018 Lantis een lening van 3.600 miljoen euro te verstrekken om de investeringsuitgaven te prefinancieren. Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 vroeg Lantis het taakstellend budget aan te passen aan de werkelijke evolutie van de bouwkosten tussen 2019 en 2022 (+978 miljoen euro) en verder de PFAS-gerelateerde kosten (300 miljoen euro), de projectmanagementkosten van de eerste en tweede fase van de leefbaarheidsprojecten (132 miljoen euro), alsook de onderbouw van de eerste fase leefbaarheidsprojecten Rechteroever (700 miljoen euro) te integreren in een herijkt financieel model op basis van tolfianciering⁴⁷. Om de robuustheid van dat herijkt financieel model te kunnen handhaven, is een uitbreiding van de kaderovereenkomst van 20 april 2018 noodzakelijk, alsook bijkomende financiering. Via een addendum wordt het leningplafond opgetrokken met 1.900 miljoen

⁴⁴ Verslag van het Rekenhof bij de eerste financiële voortgangsrapportage van het Toekomstverbond, Vlaams Parlement, 66-6.

⁴⁵ Verslag van het Rekenhof bij de derde financiële voortgangsrapportage van het Toekomstverbond, Vlaams Parlement, 66-16.

⁴⁶ Derde financiële voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering over de uitvoering van het Toekomstverbond en het verslag van het Rekenhof daarbij, Vlaams Parlement, 66-15 en 66-16

⁴⁷ Dit heeft gevolg dat er budgettaire ruimte in het beleidsdomein MOW wordt vrijgemaakt in de komende jaren en wat het kader van een BA-light overstijgt.

euro tot 5.500 miljoen euro en kent het Vlaams Gewest Lantis bijkomend een achtergestelde obligatielening toe van 1.200 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de verbintenissen die daaruit voortvloeien, nog niet zijn gebudgetteerd in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De leningen zijn weliswaar nog niet opgenomen, maar in toepassing van artikel 34, §1, van de VCO moeten verbintenissen worden vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. Tot nu toe schreef de Vlaamse Regering de vastleggingskredieten ten onrechte pas in bij de geplande opname van de leningen.

Het Rekenhof benadrukt ook dat de integratie van de kosten voor de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten Rechteroever, het projectmanagement voor de leefbaarheidsprojecten en de PFAS-gerelateerde kosten in het financieel model een uitdaging vormt voor de robuustheid van dat financieel model. De bedoelde kosten zouden volgens de vroegere budgettaire afspraken ten laste komen van het Vlaams Gewest met financiering vanuit de algemene middelen. Door de integratie in het financieel model verschuiven die lasten naar de tunnelgebruikers en zullen zij worden gefinancierd met tolinkomsten tijdens de exploitatiefase⁴⁸ tussen 2030 en 2080.

4.4 Formele opmerkingen

Verantwoordingen

De verantwoordingen van de decreetsbepalingen van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting 2023 zijn globaal verbeterd, wat niet wegneemt dat het Rekenhof bij enkele begrotingsartikelen onvolkomenheden heeft vastgesteld:

- In de verantwoording is sprake van een artikel 8, §2, dat in het corpus niet voorkomt. Volgens de betrokken verantwoording wordt het begrotingsartikel EBO-1EEB5HU-IS verwijderd uit de tabel bij het artikel 21, §2, van het initiële uitgavendecreet 2023, terwijl dit begrotingsartikel wel wordt gehandhaafd in de tabel die is opgenomen in artikel 8 van het ontwerpdecreet.
- De verantwoording bij artikel 22, §2, vermeldt het begrotingsartikel HBO-1HBA2AF-IS (vzw De Rand voor de werking van het museum Felix De Boeck), terwijl in het corpus het begrotingsartikel HBO-1HBA2AY-IS wordt vermeld.
- Artikel 42, §3, vermeldt het begrotingsartikel QEO-1QEE2KA-WT, terwijl de verantwoording het begrotingsartikel QEO-1QEE2KB-WT noemt.
- De verantwoording bij artikel 42, §4, van het ontwerpdecreet ontbreekt.

⁴⁸ De obligatieleningen tussen Lantis en het Vlaams Gewest hebben een looptijd van 40 jaar. De intrestlasten voor Lantis op de obligatieleningen en de achtergestelde lening samen worden geraamd op 8,1 miljard euro.