

Door de uitbraak van het coronavirus in België stelde de Nationale Veiligheidsraad op 12 maart 2020 de federale fase van het noodplan in werking, om zo een strategie in te voeren om de verspreiding van de ziekte te beperken en de bevolking te beschermen. Die strategie had echter heel wat gevolgen en werd dan ook onmiddellijk geflankeerd door socio-economische steunmaatregelen aan de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren. Het Rekenhof onderzocht hoe zowel de federale als de gemeenschaps- en gewestoverheden die socio-economische steunmaatregelen tot stand brachten, hoe het reglementaire kader en de controle op de correcte toekenning van de steun werden georganiseerd en hoe de maatregelen werden opgevolgd en geëvalueerd. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen voor de respectievelijke wetgevende vergaderingen. Dit verslag gaat over het Vlaamse bestuursniveau.

Inventaris

Het Rekenhof stelde vast dat de overheden geen overkoepelende en gedetailleerde inventaris bekendmaakten van de socio-economische steunmaatregelen. Daarom stelde het Rekenhof eerst een inventaris op van alle in 2020 uitgevaardigde steunmaatregelen. Die inventaris is beschikbaar op <https://covid19.rekenhof.be>. Het Rekenhof identificeerde voor alle onderzochte overheden in totaal 433 maatregelen voor een geraamd bedrag van 24,12 miljard euro. De belangrijkste maatregelen die in de eerste helft van 2021 werden ingevoerd, worden geraamd op 3,22 miljard euro.

Voor de Vlaamse overheid telde het Rekenhof 81 steunmaatregelen uitgevaardigd in 2020, geraamd op 3,05 miljard euro aan bijkomende uitgaven. Veel maatregelen kwamen tot stand in de beginmaanden van de crisis (maart en april). De Vlaamse overheid reageerde dus snel op de crisis. De Vlaamse overheid heeft, zoals de andere bestuursniveaus, vooral gekozen voor directe steun in de vorm van premies en subsidies (44% van alle getroffen maatregelen) en uitkeringen (14%), waarbij zij het inkomstenverlies rechtstreeks opving. In overeenstemming met haar bevoegdheden, richtte de Vlaamse overheid haar maatregelen vooral op ondernemingen. De meest groot-schalige steuninitiatieven zijn de hinder-, sluitings-, compensatie- en ondersteuningspremie en de Vlaamse beschermingsmechanismen voor ondernemingen (coronapremies), en de water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen, met een budgettair gewicht van respectievelijk 1,77 miljard euro en 168 miljoen euro. Vervuit de duurste maatregel was de coronahinder- en bijkomende sluitingspremie. Hij kostte op 31 december 2020 ongeveer 1,16 miljard euro, goed voor 44% van alle toegekende steun. In de eerste jaarhelft van 2021 is een beperkt aantal nieuwe maatregelen ingevoerd voor ongeveer 687,5 miljoen euro.

Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen

In tegenstelling tot voor het beheer van de gezondheids crisis, werd voor het beheer van de socio-economische aspecten van de pandemie geen overleg- en coördinatiestructuur opgezet. Elke regering nam afzonderlijk steunmaatregelen binnen haar bevoegdheidsdomein, zonder systematische coördinatie met de andere bestuursniveaus. De initiële opdracht van de *Economic Risk Management Group* (ERMG) om maatregelen voor te stellen en daarbij een coördinerende rol op te nemen, werd immers overgeheveld naar het politieke niveau. De opdracht bestond daardoor uit het monitoren van de economische impact van de crisis, informatie-uitwisseling tussen haar leden en de uitvoering van analyses. Het gebrek aan systematisch overleg en coördinatie leidde onder meer tot een verhoogd risico op over- of ondersubsidiëring en minder succesvolle regionale maatregelen door concurrentie van federale maatregelen.

Vlaanderen reageerde snel en in nauw contact met de betrokken socio-economische belangengroepen op de coronacrisis, onder meer via een *taskforce economische impact corona*. Bij gebrek aan voldoende beleidsdocumentatie kon het Rekenhof echter geen dieper inzicht verwerven in het eigenlijke beleidsvoorbereidende proces. De beleidskeuzes, zoals de keuze voor een bestaande maatregel als vertrekpunt, waren vooral het resultaat van de noodzaak om snel in te grijpen, en werden nadien bijgestuurd. Het Rekenhof stelde vast dat geen draaiboek, handvaten of richtinggevende basisplannen voorhanden waren, waardoor de overheid onvoorbereid getroffen werd door de economische schok.

Coronapremies

Het opzet van de coronapremies bestond erin snel financiële steun te verlenen om faillissementen te vermijden. Het Rekenhof stelde echter vast dat de formele doelstelling vaag en beperkt beschreven werd. Dat bemoeilijkte niet alleen een onderbouwde keuze van het te gebruiken middel en de voorwaarden, maar zal mogelijk ook een latere evaluatie van de maatregel hinderen.

In eerste instantie baseerde de Vlaamse overheid zich op een al bestaande, gemakkelijk uitvoerbare maatregel: de hinderpremie voor openbare werken. De hinder- en sluitingspremie, compensatiepremie en ondersteuningspremie hadden bijgevolg, net als die premie, een forfaitair karakter. Een forfaitaire vergoeding is echter geen efficiënt middel om faillissementen te vermijden. De verleende steun staat immers niet (noodzakelijk) in verhouding tot de geleden schade. Voor de Vlaamse beschermingsmechanismen schakelde de overheid over op een variabele vergoeding om een deel van de vaste kosten te compenseren. Daardoor kon al doelgerichter steun verleend worden. Verdere differentiatie, bijvoorbeeld op basis van sector, zou de doelgerichtheid van de premies evenwel nog meer geoptimaliseerd kunnen hebben, maar daarvoor ontbrak het de overheid aan een betrouwbaar classificatiesysteem van ondernemingen.

De Vlaamse overheid koos voor een breed toepassingsgebied van de coronapremies (ondernemingen in ruime zin), maar stelde toch een aantal voorwaarden: sluiting van publiek toegankelijke locatie, omzetverlies van meer dan 60%, causaal verband met de coronavirusmaatregelen, bijdrage aan de tewerkstelling en de sociale zekerheid, enz. Deze voorwaarden waren in de praktijk controleerbaar, zij het dat dit bij sommigen arbeidsintensief was.

Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

De formele documentering van de decretale regeling van de water- en energievergoeding bood het Rekenhof een redelijk goed zicht op de totstandkoming ervan. Door de ruime voorwaarden, die het gevolg waren van de wens snel uit te betalen, en het gebruik van een forfaitaire vergoeding, stond de steun niet altijd in verhouding tot het inkomensverlies en kon hij zelfs leiden tot inkomenswinst. De voorwaarde van tijdelijke werkloosheid sloot dan weer bepaalde groepen werknemers die ook inkomensverlies leden door corona, maar die geen recht hadden op tijdelijke werkloosheid, uit. Ten slotte kon de eenvoudige voorwaarde van één dag tijdelijke werkloosheid, ertoe leiden dat werkgevers werknemers ten onrechte in tijdelijke werkloosheid plaatsten om ze de vergoeding te laten genieten.

Andere steunmaatregelen

Voor de diverse steunmaatregelen was er op Vlaams niveau voldoende coördinatie en belangen- en koepelorganisaties waren betrokken bij de totstandkoming van de meeste maatregelen, die vaak ook steunden op breed overleg, specifieke crisisstructuren en rechtstreekse sectorbevragingen,

zij het minder op adviezen van de strategische adviesraden of de Raad van State. Dat de overheid in de meeste gevallen vertegenwoordigers van de sector raadpleegde, was niet altijd een garantie voor het succes van een maatregel. Het was begrijpelijk dat de overheid in het crisisbegin vooral teruggreep naar gekende steunmaatregelen en die aanpaste, maar dat stond mogelijks meer creatieve en doelgerichte oplossingen in de weg. Ook hier was snelheid het belangrijkste uitgangspunt dat de overheid hanteerde, gepaard aan bijsturing. Het succes van enkele maatregelen werd ondermijnd door concurrerende maatregelen van het eigen of een ander bestuursniveau. Vrij veel maatregelen hielden cumulatieverboden in. Toch heeft de Vlaamse overheid niet alle relevante cumulaties in de regelgeving verboden, mede bij gebrek aan een algemeen overzicht van alle economische steunmaatregelen en aan structurele coördinatie tussen de bestuursniveaus.

Uitvoering en controle

Coronapremies

De aanvraagtools werden bijzonder snel opgestart en de aanvraagprocedure was gebruiksvriendelijk dankzij het onlinekarakter, het automatisch ophalen van bepaalde data, en de vrij eenvoudige voorwaarden. De aanvraagvolumes waren echter zeer groot. Het VLAIO probeerde dan ook zoveel mogelijk premies automatisch toe te kennen, door authentieke bronnen te gebruiken en te werken met verklaringen op eer. Daardoor kon het aanvragen snel en massaal uitbetalen. Ondanks de grote mate van automatisatie, was het VLAIO toch genoodzaakt een groot aantal aanvragen manueel behandelen.

Om de coronapremies snel en efficiënt uit te voeren en te controleren, moesten datastromen snel opgestart kunnen worden en moesten de data betrouwbaar zijn. Het gebruik van de gegevens uit authentieke gegevensbronnen beschouwde de Vlaamse overheid immers als een van de belangrijkste maatregelen om de risico's te beheersen die aan de snelle uitbetaling waren verbonden. De juridische procedures om tot data-uitwisseling te komen tussen de betrokken overheidsinstaties vergden echter veel tijd, onder meer doordat de bestaande procedures en formaliteiten geen rekening hielden met de vereisten van een crisissituatie en uit vrees de privacyregeling te overtreden. Bovendien waren er ook technische obstakels, zoals nieuwe softwaremodules (diensten) die nog moesten worden ontwikkeld, het gebruik van verschillende formaten tussen instellingen en de soms verouderde en instabiele data-infrastructuur van authentieke bronnen. De inschakeling van de Vlaamse dienstenintegrator MAGDA, die vooral een langetermijnvisie — waarin kostenefficiëntie centraal staat — hanteert, bleek geen oplossing om in crisistijden snel en efficiënt datastromen op te zetten. Bovendien bleken de gegevens in de gebruikte authentieke bronnen, onder meer van de RSZ en de KBO, niet altijd actueel te zijn.

De dienst Inspectie van het VLAIO startte vrijwel onmiddellijk de inspectie van de hinder- en sluitingspremie. De inspectiestrategie steunde op drie pijlers: ad hoc aangedragen dossiers naar aanleiding van klachten en meldingen, dossiers die de risicoanalyse aanwees en dossiers die de fraudedetectietool selecteerde. Alle dossiers die op basis van de risicoanalyse van de hinder- en sluitingspremie als risicovol werden beschouwd, werden geïnspecteerd. Bijkomende steekproeven om de risicoanalyse te optimaliseren, vonden echter niet plaats. De risicoanalyse en inspectie van de omzetgerelateerde premies vatte pas later aan door de trage opstart van de data-uitwisseling. De risicoanalyse op basis van BTW-aangiftes en bijkomende steekproeven resulteerde in tienduizenden risicovolle dossiers. De beperkte personeelscapaciteit liet echter niet toe alle risicovolle dossiers te controleren. Die capaciteit werd al twee maal verhoogd, zij het heel geleidelijk en niet gebaseerd op de totaliteit van de geïdentificeerde risicovolle dossiers. Die hadden al in een vroeg stadium kunnen blijken uit systematische, gerichte steekproeven. Gelet op het grote

terugverdieneffect dat inspectie lijkt te hebben, zal veel onterecht toegekende steun op basis van de huidige personeelscapaciteit wellicht niet teruggevorderd worden.

Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

De aanvraagprocedure voor en de uitbetaling van de water- en energievergoeding verliepen grotendeels automatisch, op basis van gevalideerde gegevens over tijdelijk werklozen, zodat controle achteraf of terugvorderingen onnodig waren. De betrokken entiteiten werkten vlot samen.

Andere steunmaatregelen

Hoewel de meeste aanvragen digitaal verliepen, vergden zij soms inspanningen van de aanvragers die, vooral voor de doelgroep particulieren, niet in verhouding stonden tot hun vaardigheden of de steunomvang. Het uitgangspunt van een snelle behandeling en de soms grote aantallen aanvragen, leidden ertoe dat de administraties dikwijls soepel steun toekenden – vaak op grond van verklaringen op eer. De grondigheid van het onderzoek van de aanvragen varieerde van maatregel tot maatregel. De administraties huldigden daarbij het principe dat zij zoveel mogelijk gebruik dienden te maken van beschikbare informatie. Door de nadruk op administratief eenvoudige aanvraagprocedures en een snelle behandeling, verschoof de controle op de naleving van de voorwaarden in veel gevallen naar de inspectiefase. Zeker bij aanzienlijke aantallen begunstigden vormde dat een extra belasting voor de inspectiediensten. Zij beschikten echter doorgaans over een goede kennis van de doelgroepen, waarmee zij het risico op misbruik goed konden inschatten. Ze konden hun inspecties dan ook beperken tot steekproeven op grond van risicoanalyses. Enkele administraties gaven toe dat ze een aantal zaken niet zouden controleren.

Monitoring en evaluatie

De Vlaamse overheid monitort de verschillende steunmaatregelen in het algemeen vrij goed, vooral op financieel vlak, en beschikt over behoorlijk wat informatie over de begunstigden, mede dankzij de automatische verwerking tijdens de verschillende processen. Soms stuit zij daarbij wel op beperkingen ingevolge de privacyregelgeving.

De overheid heeft de meeste steunmaatregelen nog niet formeel geëvalueerd, maar stuurde ze wel tussentijds bij, wat wijst op impliciete evaluaties. Veel steunmaatregelen waren bij de afsluiting van de auditwerkzaamheden overigens nog volop in uitvoering. Soms beschikt een administratie over onvoldoende gegevens voor een evaluatie of roept ze de beperkte omvang van een maatregel in om geen evaluatie te moeten uitvoeren.

Aanbevelingen

Rekening houdende met de bovenvermelde vaststellingen, heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot een gecoördineerd crisisbeheer, de totstandkoming en omkadering van steunmaatregelen, alsook de opvolging en evaluatie ervan.