



Rekenhof

# Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2025



<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1      <b>Macrobudgettaire aspecten</b></b>	<b>6</b>
1.1      Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2      Europees begrotingskader	7
<b>2      <b>Transparantie van de begroting</b></b>	<b>15</b>
2.1      Overdrachtsbepalingen	15
2.2      Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling	16
2.3      Onderbenutting	17
2.4      Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen	18
2.5      Onverdeelde ontvangsten en uitgaven	26
<b>3      <b>Financieel kader</b></b>	<b>28</b>
3.1      Kas- en schuldbeheer	28
3.2      Meerjarenraming	31
<b>4      <b>Analyse van de ontvangsten</b></b>	<b>40</b>
4.1      Algemeen	40
4.2      Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW	40
4.3      Opcentiemen	40
4.4      Gewestelijke belastingen	41
4.5      Toegewezen ontvangsten	42
<b>5      <b>Analyse van de uitgaven</b></b>	<b>44</b>
5.1      Beleidsdomein Financiën en Begroting	44
5.2      Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	45
5.3      Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	45
5.4      Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	46
5.5      Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	46
5.6      Beleidsdomein Omgeving	48
5.7      Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	50
5.8      Beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie	51

## Lijst met afkortingen

BA	Begrotingsaanpassing / aangepaste begroting
BAR	Brexit Adjustment Reserve
bbp	Bruto binnenlands product
BBT	Beleids- en begrotingstoelichtingen
BFW	Bijzondere financieringswet
BO	Begrotingsopmaak / initiële begroting
BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
CFO	Centraal Financieringsorgaan
EB	Economische begroting
EKM	Erkende kredietmaatschappij
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
FB	Financiën en Begroting
FHV	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht
FPB	Federaal Plan Bureau
GIMV	Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor Nationale Rekeningen
ISE	Inhoudelijk structurelement
MRJ	Meerjarenraming
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
NBB	Nationale Bank van België
PMT	Plannen middellange termijn
PPS	Publiek-private samenwerking
RRF	Recovery and Resilience Facility
VAK	Vastleggingskrediet
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEK	Vereffeningskrediet
VEKA	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
VWF	Vlaams Woningfonds
WEWILS	Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie

## Samenvatting

In het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof commentaar en advies bij de ontwerpen van de Vlaamse begroting 2025, het programmadecreet, de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen en de meerjarenraming.

### Kerncijfers

De begroting 2025 raamt de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven op respectievelijk 60,3 en 64,6 miljard euro, wat resulteert in een vorderingensaldo van -4,3 miljard euro. Ten opzichte van de aangepaste begroting 2024 is het tekort met 231,5 miljoen euro toegenomen.

Bij de opmaak van de begroting 2025 is de Vlaamse Regering voor de ontvangsten uitgegaan van een economische groei van 1,3 % en een inflatie van 1,9 %, en voor de uitgaven van de gezondheidsindex van 2,1 %. Op 3 december 2024 stelde het Federaal Planbureau de verwachte inflatie in 2025 bij tot 2,2 %.

### Europees begrotingskader

Het afgelopen jaar heeft de Europese Unie de hervorming van het Europees begrotingskader goedgekeurd. België moet tegen eind 2027 een einde maken aan de buitensporigtekortprocedure. België heeft uitstel gekregen om tegen 31 december 2024 zijn budgettair-structureel plan voor de middellange termijn op basis van het referentiepadien te dienen. De Hoge Raad van Financiën gaf een advies over de verdeling van het referentiepadien in de federale staatsstructuur. Eens alle regeringen gevormd zijn, worden in het Overlegcomité best zo snel als mogelijk duidelijke en budgettair bindende afspraken gemaakt over de verdeling van de inspanning binnen België.

### Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld 2025 neemt toe met 6,1 miljard euro of 14,7 %, door het vorderingstekort, maar ook door de financiering van het relanceplan en de sociale woningbouw. De schuld groeit aan tot 79 % van de lopende ontvangsten en overschrijdt daarmee de streefwaarde van 65 %. De netto-actiefpositie is in 2023 gedaald naar -8,1 miljard euro, terwijl een positief saldo wordt beoogd. De Vlaamse rating blijft met AA met negatieve outlook één trap hoger dan de federale rating.

### Naar een leesbare prestatiebegroting

De kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen is niet gunstig geëvolueerd, mede door de laattijdige regeringsvorming. Zowel de integratie tussen het beleid en het budgettair kader, de aandacht voor de impuls kredieten als de verdere introductie van de prestatie-informatie zijn nog niet optimaal.

## Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2025, het programmadecreet, de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen en de meerjarenraming.

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

Dit verslag behandelt de macrobudgettaire aspecten van de initiële begroting 2025, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en het financieel kader. Daarna volgt een analyse van de ontvangsten en uitgaven. De bijlage stelt het Vlaams Parlement in kennis van een aantal formele opmerkingen gericht aan het departement Financiën en Begroting.

## 1 Macrobudgettaire aspecten

### 1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2025 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,3 % en een inflatie van 1,9 %. De Vlaamse Regering baseert zich conform de bijzondere financieringswet (BFW) daarvoor op de economische begroting van het Federaal Planbureau (FPB) van 11 september 2024. Voor begrotingsjaar 2024 verwacht het FPB ten opzichte van de aangepaste begroting 2024 een lagere groei (1,1 % versus 1,4 %), maar een hogere inflatie (3,2 % versus 2,8 %).

De meerjarenraming 2024-2029 maakt voor referentiejaar 2025 gebruik van de inflatievooruitzichten van de economische begroting van september 2024. Voor de periode 2026-2029 wordt gebruik gemaakt van de inflatievooruitzichten in de Economische vooruitzichten van juni 2024<sup>1</sup>.

De maandelijkse vooruitzichten van het FPB van 3 december 2024 stellen de inflatieverwachtingen voor 2024 en 2025 bij tot respectievelijk 3,1 % en 2,2 %. Die actualisatie was nog niet beschikbaar bij de opmaak van de begroting. De administratie neemt in de algemene toelichting wel een sensitiviteitsanalyse op die de impact van een wijziging van de groei of de inflatie op de middelen en uitgaven verduidelijkt.

**Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)**

	Economische groei	Inflatie
Definitieve realisatie 2023	1,5	4,1
Initiële begroting 2024 (EB 09/2023)	1,3	4,1
Aangepaste begroting 2024 (EB 02/2024)	1,4	2,8
Vermoedelijke realisatie 2024 (EB 09/2024)	1,1	3,2
Initiële begroting 2025 (EB 09/2024)	1,3	1,9
Actualisatie inflatievooruitzichten 2025 (12/2024)	-	2,2

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2025 tabel III-1 p. 15

De ramingen van het International Monetary Fonds (IMF) van 22 oktober 2024 verwachten een lagere groei en een hogere inflatie dan verwerkt in de initiële begroting, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Ook de recentere ramingen van de Europese Commissie van 15 november 2024 verwachten voor 2025 een lagere groei (1,2 %) en een hogere inflatie (2,9 %). Voor 2024 verwachten zowel het IMF als de Europese Commissie een hogere inflatie van respectievelijk 4,3 % en 4,4 %.

<sup>1</sup> [https://www.plan.be/publications/publication-2499-nl-economische\\_vooruitzichten\\_2024\\_2029\\_versie\\_van\\_juni\\_2024](https://www.plan.be/publications/publication-2499-nl-economische_vooruitzichten_2024_2029_versie_van_juni_2024).

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

	IMF (22/10/2024)	EC (15/11/2024)
Econ. groei 2023 – definitieve realisatie	1,4	1,3
Econ. groei 2024 – initiële begroting	0,9	1,4
Econ. groei 2024 – aangepaste begroting	1,1	1,1
Econ. groei 2024 – vermoedelijke realisatie	1,1	1,1
Eco. groei 2025 – initiële begroting	1,2	1,2
Inflatie 2023 – definitieve realisatie	2,3	2,3
Inflatie 2024 – initiële begroting	4,3	4,2
Inflatie 2024 – aangepaste begroting	4,3	4,4
Inflatie 2024 – vermoedelijke realisatie	4,3	4,4
Inflatie 2025 – initiële begroting	2,1	2,9

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2024) en European Commission – Autumn, 2024 Economic Forecast

## 1.2 Europees begrotingskader

Hoofdstuk VI van de algemene toelichting *Europees kader en normering* gaat uitvoerig in op het begrotingstoezicht door de Europese Unie. De inleiding legt uit wat de hervorming van het Stabi-liteits- en Groeipact inhoudt. Vervolgens wordt ingegaan op het referentietraject van België en op het verband tussen saldonorm en uitgavennorm. Ten slotte wordt uitgelegd hoe het Europese be-grotingskader in een federaal land als België wordt toegepast.

In dit verslag herhaalt het Rekenhof de belangrijkste items en vult aan waar nodig.

### 1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader

Op 29 april keurden het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie het nieuwe Europees begrotingskader goed<sup>2</sup>. Dat begrotingskader steunt op de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn (PMT) als onderdeel van het multilateraal begrotingstoezicht door de Raad en de Commissie (het Europees Semester), om gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei, en veerkracht te bevorderen door hervormingen en investeringen, en om buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn zullen in die periode ongewijzigd blijven.

Het Europees begrotingskader bevat een aantal regels die bepalen dat het begrotingstekort en de schuldgraad in de lidstaten een bepaald niveau niet mogen overschrijden. Als de overheidsschuld hoger is dan 60 % van het bbp of als er sprake is van een overheidstekort van meer dan 3 % van het bbp, legt de Commissie de betrokken lidstaat een referentietraject voor met een netto-uitgavenpad<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Verordening 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht; Verordening 2024/1264 tot wijziging van Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten; Richtlijn 2024/1265 betreffende de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

<sup>3</sup> De netto-uitgaven worden gedefinieerd als de primaire uitgaven gecorrigeerd voor de discretionaire ontvangstenmaatregelen, de uitgaven gefinancierd door de EU, de nationale uitgaven voor cofinanciering van Europese projecten, eenmalige factoren en de cyclische component van de werkloosheidsuitgaven.

dat een aanpassingsperiode van vier jaar bestrijkt. Het referentietraject houdt verder rekening met de schuldhoudbaarheidswaarborg<sup>4</sup> en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort<sup>5</sup>.

Het referentietraject kan verlengd worden met maximaal 3 jaar door hervormings- en investerings-toezeggingen die de overheidsfinanciën structureel verbeteren en ingaan op de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie.

Het nieuwe begrotingskader is opgebouwd rond één operationele indicator die als basis zal dienen voor het jaarlijkse begrotingstoezicht op elke lidstaat: de jaarlijkse groeionorm voor de netto primaire uitgaven. De norm wordt bevroren gedurende de aanpassingsperiode en zal de enige indicator zijn die in het nieuwe begrotingskader wordt gebruikt. De norm is bedoeld als een maatstaf voor de uitgaven die controleerbaar zijn door de overheid.

De Europese commissie verwacht van de lidstaten dat ze een bepaald begrotingstraject volgen, maar neemt evenwel geen standpunt in omtrent de verdeling ervan over de verschillende overheidsentiteiten.

De lidstaten moesten hun eerste PMT indienen vóór 20 september 2024, tenzij de lidstaat en de Europese Commissie overeenkwamen die termijn met een redelijke periode te verlengen. Op 17 september 2024 heeft België<sup>6</sup> wegens de vertraging in de vorming van een nieuwe federale regering uitstel gevraagd tot 31 december 2024. De Commissie ging op 24 september 2024 akkoord met het uitstel.

### 1.2.2 (Nieuw) Europees begrotingskader voor België

#### Aanbevelingen Europees Semester

De Europese Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor België gepubliceerd<sup>7</sup>. Dat beoordeelt de vooruitgang die België heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft vastgesteld en maakt de balans op van de uitvoering van het Belgische herstel- en veerkrachtplan. De analyse belicht welke uitdagingen niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, en wijst op nieuwe bijkomende uitdagingen. Daarnaast werd ook de vooruitgang beoordeeld die België heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Europese Unie (EU) inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

De Raad van de EU deed op 9 juli 2024 op basis van het landverslag de volgende aanbevelingen<sup>8</sup> over het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van België:

- de PMT tijdig indienen;
- de verwachte stijging van de leeftijdgerelateerde uitgaven aanpakken;
- het belasting- en uitkeringsstelsel hervormen en veréenvoudigen, en de prikkels om te werken versterken;
- de subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk afschaffen;
- de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan aanzienlijk versnellen;
- het tekort aan arbeidskrachten en de discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aanpakken;

<sup>4</sup> Het referentiep pad zorgt ervoor dat de verwachte overheidsschuldquote afneemt met een jaarlijks gemiddeld minimumbedrag van 1 procentpunt van het bbp zolang de overheidsschuldquote meer dan 90 % van het bbp bedraagt.

<sup>5</sup> Het referentiep pad zorgt ervoor dat de begrotingsaanpassing waar nodig wordt voortgezet totdat de betrokken lidstaat een tekort heeft bereikt dat een gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge in structurele termen van 1,5 % van het bbp ten opzichte van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp omvat.

<sup>6</sup> Brief van 17/09/2024 van Willem van de Voorde, Permanent Vertegenwoordiger EU.

<sup>7</sup> SDW(2024) 601 final.

<sup>8</sup> COM(2024) 601 final en Raad van de Europese Unie 11693/24.



- de prestaties en kansengelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels verbeteren en de hervormingen voortzetten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken;
- het ondernemingsklimaat en de bedrijfsdynamiek verbeteren door de druk en complexiteit van de regelgeving te verminderen en de beperkingen in de dienstensector te versoepelen.

### *Referentietrajecten België*

België ontving op 20 juni 2024 zijn referentietrajecten (4 en 7 jaar) voor zijn PMT die het overheidsstekort dient terug te dringen onder de 3 % van het bbp en zorgt voor een neerwaartse trend van de overheidsschuld.

De groei van het netto-uitgavenpad bedraagt gemiddeld 2,2 % (4 jaar) en 2,6 % (7 jaar) voor België. Het structureel primaire saldo (voor rentelasten) moet gemiddeld verbeteren met 0,72 procentpunt van het bbp (4 jaar) of 0,48 procentpunt van het bbp (7 jaar).

### *Buitensporigtekortprocedure België*

De Europese Commissie stelde in haar rapport van 19 juni 2024 de overschrijding vast van de referentiewaarde van het overheidstekort van 3 % van het bbp en stipuleerde onder meer dat de middellangetermijnplanning en de coördinatie tussen de gemeenschappen en gewesten zwak is en dat de Hoge Raad van Financiën (HRF) nog altijd niet volledig operationeel is. Op aanbeveling van de Commissie besliste de Raad van de EU op 26 juli 2024 de buitensporigtekortprocedure voor België op te starten.

Op 26 november 2024 communiceerde de Raad een aanbeveling aan België met het oog op het beëindigen van het buitensporig tekort:

- De Belgische overheid moet ervoor zorgen dat de nominale groeivoet van haar netto-uitgaven de door de Raad vastgestelde maxima niet overschrijdt, namelijk 2,4 % in 2025, 1,9 % in 2026 en 2,0 % in 2027. Dit is een actualisatie van het referentietraject van juni 2024.
- België zou daarmee uiterlijk in 2027 een einde moeten maken aan de buitensporige tekortsituatie.
- 30 april 2025 is de uiterste datum waarop België effectieve actie moet ondernemen en de nodige maatregelen bij de Commissie moet indienen, samen met zijn jaarlijkse voortgangsverslag 2025. Daarna moet België ten minste om de zes maanden verslag uitbrengen over de geboekte voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling, totdat het buitensporige tekort is gecorrigeerd.

België kreeg uitstel tot 31 december 2024 om zijn eerste nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn in te dienen. In afwachting daarvan wordt het referentietraject van vier jaar aanbevolen als het corrigerende pad in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Na de indiening van het Belgisch plan, de beoordeling ervan door de Commissie en de goedkeuring door de Raad, kan een nieuw corrigerend netto-uitgavenpad (over zeven jaar) worden aanbevolen.

De Raad herhaalt dat maatregelen voor begrotingsconsolidatie een blijvende correctie van het buitensporige tekort moeten waarborgen en gericht moeten zijn op het verbeteren van de kwaliteit en de samenstelling van de overheidsfinanciën, het behoud van investeringen en het versterken van het groeipotentieel van de economie. Hervormingen van fiscale en bredere economische aard moeten het groei- en veerkrachtpotentieel van de economie op duurzame wijze verbeteren en de houdbaarheid van de begroting ondersteunen.

### Advies Hoge Raad van Financiën

De HRF gaf in juli 2024, op vraag van de federale regering<sup>9</sup>, zijn advies over de verdeling van het door de Europese Commissie aan België overgemaakt referentiepadi. Dat betreft enkel de gezamenlijke overheid en houdt geen rekening met de federale staatsstructuur. De gedifferentieerde referentietrajecten zijn richtinggevend voor de bindende nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn die voor een periode van vijf jaar dienen opgesteld te worden.

De HRF gebruikte een methode die de houdbaarheid van de overheidsschuld verzekert van elke individuele entiteit, gebaseerd op de voorkeursleutel<sup>10</sup> afgeleid op basis van het aandeel in de som van de totale finale primaire uitgaven en eigen ontvangsten.

Het resultaat van de toepassing van de methode zijn referentiepadien per individuele entiteit met het maximaal toelaatbaar tekort in 2028/2031, naargelang het om een 4- of 7-jarige aanpassingsperiode gaat, het traject ernaartoe en de ervan afgeleide netto-uitgavennorm.

Voor Vlaanderen (inclusief lokale besturen) is de gemiddelde genormeerde nominale netto finale primaire uitgavengroei 2,12 % (4 jaar) of 2,83 % (7 jaar).

De HRF stipuleert dat het nieuwe Europese begrotingskader een uitgelezen kans biedt om het Belgische begrotingskader grondig te herzien en meer bindend te maken. België heeft nood aan een intern Stabiliteits- en Groeipact met een duidelijk juridisch kader, bindende begrotingsregels voor alle entiteiten, meerjarenbegrotingen op alle overheidsniveaus, een nauwgezette monitoring van het begrotingsbeleid, een ex-postevaluatie van het gevoerde beleid met sanctiemogelijkheden en een sterke onafhankelijke begrotingsinstelling. Opdat de HRF-afdeling *Financieringsbehoeften van de overheid* voluit haar rol van onafhankelijke begrotingsinstelling kan spelen, dient het secretariaat ervan grondig hervormd en versterkt te worden.

### Vlaamse overheid

Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse Regering zo snel mogelijk na de totstandkoming van de federale en regionale regeringen via het Overlegcomité bindende afspraken vastlegt over:

- de gevolgen van het federale regeerakkoord op de Vlaamse begroting;
- de netto-uitgavenpadi die elke deelentiteit dient te volgen voor 4 of 7 jaar;
- de sanctie- of beloningsmechanismen bij tekorten of overschotten ten opzichte van de afgesproken uitgavenpadi;
- de opmaak van het PMT, de jaarlijkse begrotingsplannen en voortgangsverslagen;
- de rol van de Hoge Raad van Financiën.

### 1.2.3 Europese financieringsprogramma's

#### Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (Recovery and Resilience Facility)

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) is een onderdeel van het plan NextGenerationEU en vormt met een waarde van 723,8 miljard euro een van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid. België krijgt 4,52 miljard euro<sup>11</sup> aan Europese

<sup>9</sup> De Afdeling ontving eind maart 2024 de vraag van de federale regering om tegen midden juli een advies te verstrekken over een verdeling van de inspanningen over de verschillende overheidsgeledingen gebaseerd op de uitgavenbenchmark opgenomen in het budgettaire referentietraject dat de Europese Commissie voor België heeft opgesteld.

<sup>10</sup> De HRF stelt drie verdeelsleutels voor: een sleutel gebaseerd op het aandeel van de entiteiten in de totale finale primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid, een tweede sleutel op basis van het aandeel in de totale eigen ontvangsten en tot slot een verdeelsleutel afgeleid op basis van het aandeel in de som van de totale finale primaire uitgaven en eigen ontvangsten. De HRF heeft bij consensus laatstgenoemde verdeelsleutel als voorkeursleutel aangeduid.

<sup>11</sup> Herberekening door Europese Commissie van 30 juni 2022 ([https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022\\_06\\_30\\_update\\_maximum\\_financial\\_contribution\\_rrf\\_grants.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf)).

subsidies en het Vlaamse aandeel in de geraamde Europese RRF-subsidie<sup>12</sup> bedraagt 1,72 miljard euro.

In 2021 stortte Europa een voorschot van 770,0 miljoen euro, waarvan 293,1 miljoen euro voor Vlaanderen. Op Belgisch niveau keurde de ministerraad van 29 september 2023 op basis van het originele *Plan voor Herstel en Veerkracht* een eerste betalingsaanvraag goed van 847,4 miljoen euro<sup>13</sup>, waarvan 322,5 miljoen euro voor Vlaanderen<sup>14</sup>. Het *Aangepast Plan voor Herstel en Veerkracht*<sup>15</sup> van 16 november 2023 deed het nettobedrag van de eerste betaalaanvraag dalen tot 658,4 miljoen euro, waarvan 252 miljoen euro aan Vlaanderen toekomt.

Op 25 juli 2024 werd een tweede betaalaanvraag van 868,9 miljoen euro<sup>16</sup> ingediend bij de Europese Commissie, waarvan 332,9 miljoen euro bestemd is voor Vlaanderen. Hoewel de aangepaste begroting er nog van uitging dat het bedrag in 2024 zou worden ontvangen, vermeldt de BBT Financiën en Begroting<sup>17</sup> bij de begrotingsopmaak 2025 dat de finale beoordeling van de betaalaanvraag pas voor januari 2025 is. Dit heeft echter geen impact op het vorderingensaldo.

De administratie raamt voor 2025 een ESR-ontvangst van 215,9 miljoen euro<sup>18</sup> en een kasontvangst van 573,7 miljoen euro (voor de derde en vierde betaalaanvraag), waardoor het saldo van de vordering op Europa zou dalen met 357,8 miljoen euro<sup>19</sup>.

Het onderstaande overzicht toont de status van de verschillende betalingsschijven:

**Tabel 3 – Overzicht betalingsschijven relance- en Europese steun (in miljoen euro)**

	Bedrag	Status
Voorschot RRF	293,1	Ontvangen dd. 26/08/2021
Voorschot REPowerEU	41,6	Ontvangen dd. 13/02/2024
Betaalaanvraag 1	252,0	Ontvangen dd. 14/10/2024
Betaalaanvraag 2	332,9	Ingediend Europese Commissie dd. 25/07/2024, finale beoordeling in januari 2025 (info BBT FB)
Betaalaanvraag 3	235,4	Betaalaanvraag is gepland voor december 2024 (Info BBT FB)
Betaalaanvraag 4	338,3	Betaalaanvraag is gepland voor juni 2025 (Info BBT FB)
Betaalaanvraag 5	185,2	
Betaalaanvraag 6	251,0	
<b>Totaal</b>	<sup>20</sup> <b>1.929,5</b>	

Bron: Rekenhof

<sup>12</sup> Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor Herstel en Veerkracht).

<sup>13</sup> Voor de federale overheid bevat de eerste betalingsschijf twaalf mijlpalen voor een bedrag van 178,8 miljoen euro.

<sup>14</sup> <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/634512A01EA6B745D23CB5FC>.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52023PC0731>.

<sup>16</sup> <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6698DED9D9DACEC38A81A4F5>.

<sup>17</sup> BBT BO 2025 departement Financiën en Begroting, p. 11.

<sup>18</sup> Dat bedrag bestaat uit 136,3 miljoen euro RRF-ontvangsten en 79,6 miljoen euro REPowerEU ontvangsten.

<sup>19</sup> De evolutie wordt geraamd op CBo-9CBDAAF-OP - Europese projecten.

<sup>20</sup> 1.721,6 miljoen euro RRF + 208,0 miljoen euro REPowerEU.

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

**Tabel 4 – Geraamde en effectieve uitvoering van relance- en Europese steun (in miljoen euro)**

	Uitvoering relance (VEK)	Europese steun	
		ESR-aanrekening	Op kasbasis <sup>21</sup>
Effectieve uitvoering t.e.m. 2023	2.309,9	1.006,6	293,1
Aangepaste begroting 2024	1.033,9	517,5	<sup>22</sup> 626,6
Initiële begroting 2025	541,9	136,3	<sup>23</sup> 573,7
<b>Totaal</b>	<b>3.885,7</b>	<b>1.660,4</b>	<b>1.493,4</b>

Bron: Aangepaste begroting 2021-2022-2023, Initiële begroting 2024-2025 en Algemene rekening 2021-2022-2023

De begroting groepeerde de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting. Omdat alle relanceprojecten vóór 31 december 2022 werden vastgelegd, worden vanaf 2023 alleen nog vereffeningkredieten (VEK) begroot. De initiële begroting 2025 raamt daarvoor een bedrag van 541,9 miljoen euro<sup>24</sup>.

Voor de verdeling van de relanceprovisie en de verwachte vereffeningen per project werd vertrokken van de zesde voortgangsrapportering over de uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht van april 2024. Voor de relanceprojecten met een raming van vereffeningkredieten van meer dan 15 miljoen euro werd de onderbouwing van de ramingen nagegaan (zie onderstaande tabel).

**Tabel 5 – VEK-ramingen per relance-project – in miljoen euro**

Relanceproject	VEK-raming
VV013 – De inrichting van een groter en veiliger fietsnetwerk	40,6
VV014 – Fietsinfrastructuur aan gemeentewegen	95,7
VV021 – Onderzoeksinfrastructuur (bij Strategische Onderzoekscentra (SOC's), speerpuntclusters, Vlaamse onderzoeksinstellingen en hoger onderwijs)	18,0
VV047 – Waterstofonderzoek	40,0
VV048 – Investering Ledverlichting gewestwegen (VEKP)	30,0
VV099 – Investeringen in de ontwikkeling en promotie van onroerend erfgoed	25,8

Bron: Algemene rekening initiële begroting 2025 – Bijlage 6: Relanceprovisie VEK-spreiding per project

De projecten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken raamden voor 2024 in totaal 237,8 miljoen aan vereffeningen. Intussen zijn recentere cijfers beschikbaar die de vereffeningen voor 2024 schatten op 158,7 miljoen euro. Die vertraging van 79,1 miljoen euro komt bijkomend ten laste boven op de bedragen die in de vereffeningkalender zijn opgenomen voor de jaren 2025 en 2026.

Het totaalbudget van project VV014 – *Fietsinfrastructuur aan gemeentewegen* bedraagt 157,3 miljoen euro. In de subsidiebesluiten staat dat de gemeenten en provincies uiterlijk 15 september 2025 hun saldo dossier moeten indienen, waardoor de geraamde vereffeningen als redelijk beoordeeld kunnen worden.

<sup>21</sup> Vanaf 2024 zijn in de kasontvangsten ook de stortingen met betrekking tot REPowerEU opgenomen.

<sup>22</sup> Dat bedrag is inclusief de ontvangsten voor REPowerEU omdat de kasontvangsten niet kunnen opgesplitst worden.

<sup>23</sup> Ook dat bedrag is inclusief de ontvangsten voor REPowerEU.

<sup>24</sup> Bijlage 6 bij de Algemene toelichting bij BO 2025 geeft een VEK-spreiding per project.

In het kader van het relanceproject VVo61 - *Datanutsbedrijf* werd volgens het Agentschap Digitaal Vlaanderen al 18,5 miljoen euro vereffeningskrediet aangerekend, terwijl de spreidingskalender in de algemene toelichting tot en met 2024 slechts in 14,7 miljoen euro vereffeningen voorziet. In 2024 zal ook de herverdeling van de resterende middelen uit de relanceprovisie opgevraagd worden, ten gunste van het Vlaams Datanutsbedrijf. De geraamde uitgaven voor 2025 (4 miljoen euro) en 2026 (3,2 miljoen euro) zullen bijgevolg lager zijn.

Voor het project VV110 - *Congres* gebeurden 70,5 miljoen euro vastleggingen. De vereffeningen tot eind 2024 worden geraamd op 11,1 miljoen euro en in 2025 komen daar 8 miljoen euro vereffeningen bij. Om het vastgelegde bedrag voor de gestelde limietdatum te kunnen vereffenen moet in 2026 nog 51,1 miljoen euro vereffend worden. De uitvoering van de projecten zal echter over een langere periode lopen<sup>25</sup>. Het belangrijkste project is de ontwikkeling van de smaakhaven in Antwerpen (vastgelegd voor 38 miljoen euro).

Voor de projecten VVo21 - *Onderzoeksinfrastructuur*, VVo47 - *Waterstofonderzoek* en VVo99 - *Onroerend erfgoed* kon geen verdere onderbouwing van de geraamde vereffening behoeft worden gegeven.

### REPowerEU Plan

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

Het Overlegcomité van 15 maart 2023 paste voor de verdeling van de REPowerEU-subsidies de RRF-verdeelsleutel (38,06 %) toe. Conform die verdeelsleutel heeft Vlaanderen recht op 107,2 miljoen euro. Daarnaast besliste de Vlaamse Regering naar aanleiding van een beslissing van de Europese Commissie<sup>26</sup> het overblijvende budget van de BAR-middelen<sup>27</sup> van 100,8 miljoen euro toe te voegen aan het REPowerEU budget, wat het totaal brengt op 208,0 miljoen euro. Dat plan werd samengevoegd met het RRF in het *Aangepast Plan voor Herstel en Veerkracht* van 16 november 2023<sup>28</sup>.

Eind 2023 werd het niet aangewende gedeelte van de vastleggingskredieten (158,3 miljoen euro) overgedragen naar 2024. Voor de vereffeningkredieten raamt de voorliggende begroting 79,6 miljoen euro in 2025. De begrotingsdocumenten bevatten geen inhoudelijke details over de projecten die met de REPowerEU middelen zullen worden gefinancierd, waardoor het Vlaams Parlement onvoldoende geïnformeerd wordt. De onderstaande tabel toont de samenstelling van de vastleggingskredieten (208,0 miljoen euro).

<sup>25</sup> Dit is een volledig Vlaams gefinancierd project.

<sup>26</sup> [https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU\\_en](https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU_en).

<sup>27</sup> Brexit Adjustment Reserve.

<sup>28</sup> EUR-Lex - 52023PC0731 - EN - EUR-Lex.

Tabel 6 – Vastleggingskredieten per REPowerEU project (in miljoen euro)

	Vastleggingskredieten
Mijn VerbouwPremie	51,0
Energetische investeringen in overheidsgebouwen	25,5
Energetische renovatie investeringen scholen GO!	25,5
Energetische investeringen in zorginfrastructuur (VIPA)	24,0
Oproep innovatieve productie-initiatieven hernieuwbare energie (VLAIO)	19,0
Oproep klimaatmaatregelen in de landbouw	5,0
Energetische renovatie VRT-gebouw	10,2
Verlidding openbare verlichting	37,7
Renovatie en Energiemaatregelen Agentschap Wegen en Verkeer	10,2
<b>Totaal</b>	<b>208,0</b>

Bron: Rekenhof

## 2 Transparantie van de begroting

### 2.1 Overdrachtsbepalingen

De jaarlijkse VAK-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 volgende jaar.

#### 2.1.1 Ruiterwerking

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 uitgaventabel van de voorliggende begroting omdat ze al in een vorig begrotingsjaar werden gestemd door het Vlaams Parlement, maar ze kunnen wel aanleiding geven tot vastleggingen.

Het Rekenhof vroeg in een eerder verslag om transparant te rapporteren over de ruiterwerking, ook als de Vlaamse Regering niet voorziet die aan te wenden. Door de overdrachten van de kredieten op te nemen in de bijlagen bij het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025, komt de administratie tegemoet aan die vraag.

#### 2.1.2 Begrotingsfondsen

Het ontwerp middelendecreet geeft een overzicht van de begrotingsfondsen. De initiële begroting raamt dat het globaal saldo in 2025 met 289,3 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. De volgende tabel toont de geraamde evolutie van 2024 en 2025 voor de begrotingsfondsen met de belangrijkste verrichtingen.

Tabel 7 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2024-2025 (vereffeningskredieten in miljoen euro)

	Verkeersveiligheidsfonds	Klimaatfonds	Energiefonds	Wedderecuperaatiefonds onderwijs	Andere	Totaal
Effectief beginsaldo 2024	172,1	688,4	282,8	159,0	293,9	1.596,2
Ontvangsten 2024	52,1	260,6	184,2	109,2	147,2	753,3
Uitgaven 2024	-46,7	-30,1	-226,0	-168,7	-160,6	-632,2
Desaffectatie 2024	-	pm	-1,1	-	-6,2	-7,2
Geraamd eindsaldo 2024	177,6	918,9	239,9	99,5	274,3	1.710,1
Geraamd beginsaldo 2025 <sup>29</sup>	177,6	918,9	239,9	99,5	274,3	1.710,1
Ontvangsten 2025	86,8	320,4	296,8	109,2	137,2	950,5
Uitgaven 2025	-76,3	36,6	-282,3	-107,1	-147,8	650,1
Desaffectatie 2025	-	pm	-11,2	-	-	-11,2
Geraamd eindsaldo 2025	188,1	1.202,7	243,2	101,6	263,7	1.999,3
Geraamde evolutie 2025	+10,5	+283,8	+3,3	+2,2	-10,6	+289,3
Geraamde % evolutie 2025	+5,9%	+30,9%	+1,4%	+2,1%	-3,9%	+16,9%

Bron: Middelendecreet aangepaste begroting 2024 en initiële begroting 2025

<sup>29</sup> Het beginsaldo wordt bij de begrotingsaanpassing gecorrigeerd naar het werkelijk eindsaldo en kan daarom afwijken van het eindsaldo geraamd tijdens de voorgaande begrotingsronde.

## Klimaatfonds

Het geraamd eindsaldo 2024 van het Klimaatfonds bedraagt 918,9 miljoen euro. Dat bedrag houdt geen rekening met de in 2024 effectief uitgevoerde desaffectatie van 608,6 miljoen euro. Navraag leert dat dit niet is doorgestroomd naar het overzicht van de begrotingsfondsen, omdat er nog geen zicht is op de totale desaffectatie. Daardoor lijkt het of het Klimaatfonds eind 2025 over meer dan 1.202,7 miljoen euro aan middelen zal beschikken, terwijl dat niet het geval is. Het Rekenhof beveelt aan om de al doorgevoerde desaffectaties ook op te nemen in de begrotingsdocumenten.

## Toelichting begrotingsfondsen

Hoofdstuk III-9 *Toegewezen ontvangsten* van de algemene toelichting meldt dat de toegewezen ontvangsten bij de initiële begroting 794,7 miljoen euro bedragen, wat een toename is van 94,2 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2024. Zowel artikel 4 van het middelendecreet als het overzicht van de begrotingsfondsen opgenomen in de bijlagen bij het ontwerp van decreet melden 950,5 miljoen euro aan toegewezen ontvangsten of een stijging van 197,6 miljoen euro.

Uit verder nazicht blijkt dat de algemene toelichting onder *Toegewezen ontvangsten* de ESR-ontvangsten rapporteert, terwijl artikel 4 van het middelendecreet en het overzicht van de begrotingsfondsen, ook de interne stromen rapporteert. Het Rekenhof beveelt aan om een overgang te maken tussen de toegewezen ontvangsten en de toegewezen ESR-ontvangsten.

De toelichting over de gewijzigde toegewezen ontvangsten van het Energiefonds en het Vlaams Klimaatfonds kan niet worden aangesloten met het overzicht van de begrotingsfondsen omdat ook hier de algemene toelichting enkel de ESR-ontvangsten opneemt. Dat komt de leesbaarheid van de algemene toelichting niet ten goede.

## Afwijking artikel 15 VCO

Artikel 82 van het ontwerp uitgavendecreet 2025 voorziet in een machtiging om een toelage toe te kennen uit de reguliere middelen aan het Energie- en Klimaatfonds<sup>30</sup>, waarbij de fondsen ook gemachtigd worden de toelagen te ontvangen en aan te wenden conform hun oprichtingsdecreet. Op basis van de verwachte opbrengsten en uitgaven vertoont het Energiefonds een vermoedelijk tekort van 116,1 miljoen euro en het Klimaatfonds een vermoedelijk tekort van 22,4 miljoen euro.

De vermelde bepaling in het ontwerpdecreet houdt een afwijking in van het principe dat begrotingsfondsen niet kunnen worden gespijsd met toelagen uit de algemene uitgavenbegroting zoals bepaald in artikel 15 van het VCO. Het Rekenhof dringt er sterk op aan dat dergelijke afwijkingen tot een minimum worden beperkt.

## 2.2 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling

De begroting bevat zowel een berekening van het vorderingensaldo als een saldo voor aftoetsing van de door de Vlaamse Regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen. De Europese Unie, de Nationale Bank van België (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.

### 2.2.1 Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2025 de bouwkosten voor de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding (801,8 miljoen euro tegenover 666,3 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2024) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Tot vandaag is er nog

<sup>30</sup> Respectievelijk QEO-1QEB2KE-IS en QEO-1QHB2IB-IS.



altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen en tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

### 2.2.2 Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht

De aangepaste begroting 2024 berekende het vorderingensaldo inclusief de geraamde ontvangsten (593,6 miljoen euro) en uitgaven (1.109,3 miljoen euro) van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. De initiële begroting 2025 voorziet in 215,9 miljoen euro aan ontvangsten en 621,5 miljoen euro aan uitgaven.

### 2.3 Onderbenutting

Tabel V-6 Vorderingensaldo van de algemene toelichting bevat naast de onderbenutting hogescholen en universiteiten ook een algemene onderbenutting.

**Tabel 8 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel V-6 algemene toelichting (in miljoen euro)**

	Initiële begroting 2024	Aangepaste begroting 2024	Initiële begroting 2025
Hogescholen en Universiteiten	219,0	193,9	271,3
Algemene onderbenutting	1.474,6	1.429,4	1.543,1
<b>Totale onderbenutting</b>	<b>1.693,6</b>	<b>1.623,3</b>	<b>1.814,4</b>
Fluctuatie	-	-70,3	+191,1

Bron: Algemene Toelichting initiële begroting 2025 – tabel V-6

De onderbenutting bij de hogescholen en universiteiten stijgt met 77,4 miljoen euro of 40 % tegenover de aangepaste begroting 2024. Die stijging wordt in de algemene toelichting niet verder uitgelegd.

In tabel V-4 Onderbenutting van de algemene toelichting toont de administratie de samenstelling van de overige onderbenutting.

**Tabel 9 – Detail 'overige' onderbenutting (in miljoen euro)**

	Initiële begroting 2024	Aangepaste begroting 2024	Initiële begroting 2025
Historische onderbenutting <sup>31</sup>	1.395,6	1.350,4	1.389,9
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0	83,9
Jobbonus	-	-	19,2
Reserves subsidies	-	-	50,0
<b>Totaal</b>	<b>1.474,6</b>	<b>1.429,4</b>	<b>1.543,1</b>

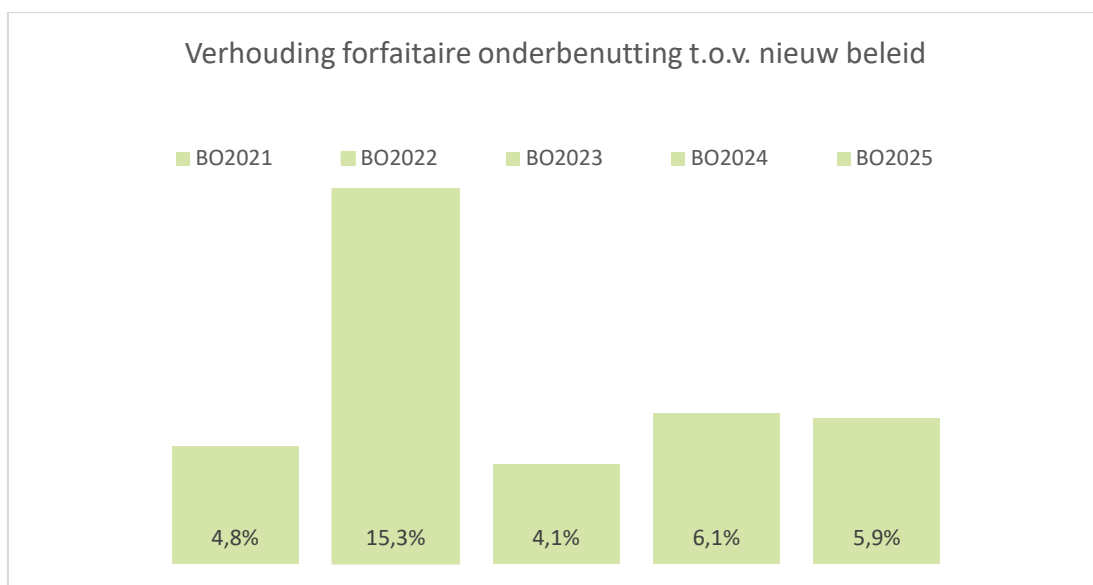
Bron: Algemene Toelichting initiële begroting 2025 – tabel V-4

De algemene toelichting geeft duiding bij de historische onderbenutting. Zoals bij de aangepaste begroting 2024 wordt er gerekend met een percentage van 2,35 %, gebaseerd op de laatst gekende twee jaren. De toelichting verwijst daarvoor foutief naar 2021 en 2022, terwijl effectief de gegevens voor 2022 en 2023 werden gebruikt.

<sup>31</sup> 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.

De forfaitaire onderbenutting voor het nieuw beleid wordt bij deze begrotingsronde wel aangepast. De helft van het geraamde onderbenuttingsforfait van 2024 blijft behouden (39,5 miljoen euro) en voor het nieuw beleid 2025 wordt een forfait van 44,4 miljoen euro toegevoegd. Verdere toelichting of onderbouwing ontbreekt. De onderstaande grafiek brengt de verhouding tussen de forfaitaire onderbenutting van 83,9 miljoen euro en het nieuw beleid<sup>32</sup> van de voorbije begrotingsronden in kaart. Het Rekenhof stelt grote fluctuaties vast en vraagt de forfait te vervangen door een preciezere inschatting van de onderbenutting van het nieuw beleid.

**Grafiek 1 – Verhouding forfaitaire onderbenutting tegenover nieuw beleid**



Bij de initiële begroting 2025 worden twee nieuwe onderbenuttingen toegevoegd:

- (1) Het departement WEWIS raamt de Jobbonus voor 2025 op 227,5 miljoen euro, terwijl de initiële begroting 2025 in 246,7 miljoen euro voorziet. Het verschil wordt als onderbenutting verrekend in plaats van het op te nemen als vermindering van het desbetreffend begrotingsartikel.
- (2) In 2025 wordt een eenmalige besparingsdoelstelling op de reserves bij gesubsidieerde entiteiten opgenomen als extra onderbenutting.

## 2.4 Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen

### 2.4.1 Inleiding

De VCO bepaalt dat de Vlaamse Regering haar begroting organiseert volgens de principes van het prestatie-geïnfomeerd begroten, waarbij de middelen op een indirecte manier worden gerelateerd aan de verwachte prestaties en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek wordt geëvalueerd.

Bij de start van een regeerperiode legt het regeerakkoord de nagestreefde begrotingsdoelstellingen van de nieuwe regering vast en stellen de ministers beleidsnota's op die hun beleid voor de volgende vijf jaar duiden. Het Rekenhof ging na of de opgenomen doelstellingen, beleidsmaatregelen en prestatie-indicatoren in de BBT's coherent waren met wat in de beleidsnota's is opgenomen.

De beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's) leggen het verband tussen het beleid en de begrotingsmiddelen die daartegenover staan. De nieuwe regeerperiode zorgt voor enkele wijzigingen in

<sup>32</sup> Nieuw beleid op basis van tabel II-1 – Samenvatting evolutie ongewijzigd beleid BO2025 – lijn nieuw beleid (9).

de structuur en naamgeving van de BBT's. Die wijzigingen (nieuwe BBT, splitsing BBT, naamwijzigingen) worden verder in de beoordelingstabel geduid.

Op grond van artikel 11, §5 VCO werd het gebruik van indicatoren en prestatie-informatie in de BBT's verplicht vanaf de begrotingsopmaak 2024. Het departement Financiën en Begroting heeft de instructies over prestatie-informatie bij de begrotingsopmaak 2025 verder verfijnd op basis van de evaluatie van het Rekenhof bij de begrotingsopmaak 2024 en de input van de Vlaamse Statistische Autoriteit. De voornaamste nieuwe elementen in de instructies betreffen:

- de opname van prestatie-indicatoren in de beleidsnota's;
- de opname van minstens één prestatie-indicator per inhoudelijk structuurelement (ISE)<sup>33</sup>;
- opsplitsing van de fiche voor de prestatie-indicator in een beleidsmatig kerngedeelte (streefwaarde, nulmeting, beleidsmatige en budgettaire relevantie) opgenomen in de hoofdtekst en een meer technische fiche (berekenningswijze, bron, meetfrequentie,...) in de bijlage van de BBT of via een externe link naar de website van Statistiek Vlaanderen.

In een mededeling van 10 oktober 2024 van de minister-president en de Vlaamse minister van Begroting en Financiën aan de Vlaamse Regering wordt de ambitie van één indicator per ISE bijgesteld tot een zeer beperkte set aan indicatoren die verder aangevuld dienen te worden bij de begrotingsopmaak 2026.

#### 2.4.2 *Beoordelingskader*

Het Rekenhof heeft zijn werkwijze voor de kwaliteitsbeoordeling van de BBT's, zoals toegepast bij de begrotingsuitvoering 2023, voortgezet. De BBT's worden beoordeeld op grond van interne gestandaardiseerde vragenlijsten. Enerzijds gaan die na in hoeverre de instructies van het departement Financiën en Begroting formeel zijn nageleefd, anderzijds beoordelen die de inhoudelijke kwaliteit van de BBT's. De normen gehanteerd voor de vormvereisten zijn strenger dan voor de inhoudelijke invulling, omdat van de departementen en entiteiten wordt verwacht dat zij de BBT-instructies strikt naleven. Verder legt het Rekenhof in zijn inhoudelijke beoordeling meer de focus op de mate waarin voldoende uitleg wordt gegeven over de beleidsaspecten en kredieten die significant zijn voor de beleidsveld(en) in die BBT's. De vragen in de interne vragenlijst worden sinds de begrotingsuitvoering 2023 geclusterd in rubrieken, wat een aparte beoordeling per rubriek mogelijk maakt.

#### 2.4.3 *Globale beoordeling van de BBT's*

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de globale beoordeling van de BBT's per rubriek. De huidige resultaten worden vergeleken met die van de begrotingsuitvoering 2023, omdat het Rekenhof de analyse op basis van rubrieken bij het onderzoek van de initiële begroting 2024 nog niet toepaste.

---

<sup>33</sup> In de instructies BO 2024 was dit één per BBT.

Tabel 10 – Globale beoordeling van de BBT's

	Vorm- vereisten	Vergelijking BBT BU23	Inhoudelijke kwaliteit	Vergelijking BBT BU23
Algemene items (beschrijving ISE, bijlagen)	✓	=	✓	=
Beleidsmatige items (strategische en operationele doelstellingen)	✓	↘	✓	↘
Budgettair kader	✓	=	✓	=
Impulsbeleid (relanceprojecten)	✓	↘	✓	=
Integratie beleid en budgettair kader	✓	↘	✓	↘
Entiteiten (rechtspersonen en DAB's)	✓	=	✓	=
<b>Globale beoordeling</b>	✓	=	✓	=
Prestatie-informatie	✓	↗	✓	↗

 Goed
  Matig
  Slecht
  Beter
  Slechter
 = Gelijk

Het Rekenhof beoordeelt de kwaliteit van de BBT's globaal als matig, zowel voor de vormvereisten als voor de inhoudelijke kwaliteit. De rubrieken impulsbeleid (voldoende aandacht voor eenmalige uitgaven, zoals de relancekredieten) en de integratie tussen het beleid en budgettair kader (voor de Vlaamse Gemeenschap en de entiteiten) scoren slecht.

De prestatie-informatie krijgt een matige score. De beoordeling is gebaseerd op de initiële instructie om minstens één prestatie-indicator per ISE op te nemen. De Vlaamse Regering heeft die ambitie tijdens de begrotingsopmaak verlaagd tot de opname van één prestatie-indicator per BBT, maar engageerde zich er wel toe dat de indicatorensets bij de begrotingsopmaak 2026 zullen worden vervolledigd en dat een volledig overzicht van de prestatie-indicatoren zal worden gepubliceerd. Daarom werd de beoordeling van de prestatie-informatie bij de globale beoordeling van de BBT's nog buiten beschouwing gelaten.

In vergelijking met de begrotingsuitvoering 2023 is de kwaliteit van de meeste rubrieken gelijk gebleven of achteruitgegaan. De opstart van de nieuwe Vlaamse Regering en de tijdsdruk om nog voor het jaareinde zowel een aanpassing van de begroting 2024 als de opmaak van een nieuwe begroting 2025 rond te krijgen, hebben waarschijnlijk de kwaliteit van de BBT's negatief beïnvloed.

#### 2.4.4 Beoordeling per rubriek

Per rubriek worden de voornaamste positieve of negatieve punten geschetst die uit de analyse van de BBT's zijn naar voren gekomen.

##### Algemene items

Dit criterium beoordeelt enkele algemene kenmerken van de BBT, waaronder de samenvatting, de gelijk(w)aardige beschrijvingen binnen beleidsvelden en ISE, het overzicht van de beleids- en regelgevingsinitiatieven... Op dat punt scoren de BBT's gemiddeld matig (vorm) tot goed (inhoud).

De bijlage *Overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven* wordt niet altijd volgens de voorschriften ingevuld. In de BBT MOW bijvoorbeeld bevat regelgevingsagenda een aantal decreten, maar beperkt. Een aantal initiatieven, aangekondigd in de beleidsnota, worden niet genoemd. Evenmin worden beleidsinitiatieven opgenomen, noch beleidsevaluaties of onderzoeksinitiatieven.

### *Beleidsmatige items*

De koppeling van de operationele doelstellingen aan de ISE wordt formeel in negen op de tien gevallen goed uitgevoerd. De inhoudelijke kwaliteit van de operationele doelstellingen en de beschrijving van de belangrijkste beleidsmaatregelen en beleidsprocessen krijgen in bijna 70 % van de gevallen een goede score. De uitwerking van de strategische doelstellingen in de BBT's is echter minder goed en de transversale doelstellingen komen doorgaans niet aan bod. Volgens de BBT-instructie is de looptijd van de reguliere transversale beleidsplannen beperkt tot de looptijd van de legislatuur. Er zijn echter enkele uitzonderingen, zoals het Vlaams Energie- en Klimaatplan, dat loopt tot 2030.

### *Budgettaire kader*

Het budgettaire kader vergelijkt op niveau van het ISE doorgaans de kredieten van de huidige begroting met de begrotingsaanpassing 2024 en geeft duiding bij de belangrijkste kredietbewegingen. De inhoudelijke kwaliteit van die duiding is vaak gebrekkig. Goede voorbeelden zijn wel te vinden bij o.m. de BBT's WVG en Onderwijs en Vorming.

De BBT lichten de cijfers van de begrotingsartikels doorgaans toe en verklaren op matige tot goede wijze de afwijkingen en de nieuwe accenten ten opzichte van vorig jaar. Er kan worden verwezen naar de BBT Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen en de BBT Wonen.

Binnen het budgettaire kader is er nog een leertraject voor de extra toelichting bij de elementen uit de tabel netto-beleidsruimte van de algemene toelichting en de bespreking van de begrotingsruiteners<sup>34</sup>.

### *Impulsbeleid (relanceprojecten)*

In de BBT is doorgaans weinig aandacht voor de Vlaamse relance- en hervormingsprojecten. Wel is er een voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering over de uitvoering van de relanceplannen. De laatste rapportage gaf de stand van uitvoering eind december 2023 weer. Het Rekenhof concludeerde in zijn evaluatie onder meer dat ook in die rapportage de (financiële) rapportering over de 22 hervormingsprojecten gefinancierd met Vlaamse reguliere middelen ontbrak.

### *Integratie beleid en budgettaire kader*

De operationele doelstellingen verwijzen nog onvoldoende naar de begrotingsartikels die erop betrekking hebben en naar de specifieke budgetten die ervoor worden uitgetrokken. Ook de begrotingsartikels onder het budgettaire kader koppelen nog onvoldoende terug naar de operationele doelstellingen.

### *Entiteiten (rechtspersonen en DAB's)*

De BBT bespreken per ISE beknopt de kerntaken van alle entiteiten onder gezag of onder toezicht, en doen dat meestal op een kwalitatieve wijze. Ook hier blijft de koppeling tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking moeilijk. Dat is onder meer het geval in de BBT Werk, waar de bespreking van de inkomsten en uitgaven van de VDAB niet terugkoppelt naar de strategische en operationele doelstellingen van de BBT. Andere voorbeelden zijn de BBT EWI en MOW.

### *Prestatie-informatie: uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties*

Bijlage 10 van de algemene toelichting geeft een algemene voortgangsrapportering van de negen opgestarte uitgaventoetsingen. Die zouden worden opgeleverd tussen december 2023 en juni 2024. Intussen zijn acht van de negen uitgaventoetsingen afgerond. De algemene toelichting verwijst ook

---

<sup>34</sup> Zie ook aanbeveling 11 van het auditverslag Rekenhof *Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting*.

naar de beleidsnota Financiën en Begroting, waarin vijftien nieuw op te starten uitgaventoetsingen worden aangekondigd. De BBT's gaan zelf doorgaans niet dieper in op de inhoud, de status of de resultaten van de uitgaventoetsingen die betrekking hebben op de eigen beleidsvelden. In het kader van het Vlaamse RRF-project bereidt Vlaanderen tegen december 2024 een evaluatierapport inclusief een ex-postanalyse van de uitgaventoetsingen voor, met de geleerde lessen en nodige aanpassingen voor een betere integratie van uitgaventoetsingen in het begrotingsproces. Dat evaluatierapport en de finale rapporten van de negen uitgaventoetsingen zullen worden gepubliceerd op de website van het departement Financiën en Begroting. Bij elke begrotingsopmaak zal ook een stand van zaken van die vijftien uitgaventoetsingen worden opgenomen in de algemene toelichting.

De BBT-instructie bepaalt dat ook over andere beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven moet worden gerapporteerd, minstens in een aparte bijlage. Dat gebeurt vaak niet. Een mogelijke verklaring kan zijn dat er geen beleidsevaluaties plaatsvonden, maar dan wordt dit beter uitdrukkelijk vermeld.

### *Beleidsindicatoren in de BBT*

De voornaamste nieuwe elementen in de instructies betreffen, zoals in de inleiding vermeld, enkele verbeteringen inzake de opname van prestatie-indicatoren.

Het Rekenhof heeft voor zijn onderzoek die initiële BBT-instructies als maatstaf genomen, waarbij werd gevraagd één prestatie-indicator per ISE te voorzien behalve voor apparaatskredieten en programma's zonder beleidsveld. Positief is dat ondanks de latere bijstelling van de instructie een aantal BBT's hebben beantwoord aan de oorspronkelijke instructie, zoals de BBT van Financiën en Begroting. Andere BBT's, zoals die van Onderwijs, hebben de minimumnorm van de Vlaamse Regering gerespecteerd en hebben één indicator voor de BBT opgenomen. Bij de BBT Plattelandsbeleid ontbreekt een indicator, evenals bij de BBT Dierenwelzijn.

De begrotingsopmaak 2025 verplicht het gebruik van metafiches, behalve wanneer de metadata een Vlaamse Openbare Statistiek vormen. In heel wat gevallen ontbreekt de metadatafiche nog, zoals bij de BBT MOW, of wordt ze onvolledig ingevuld, zoals bij BBT De Rand.

Regelmatig is nog geen streefwaarde opgenomen in de BBT. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de BBT Onroerend Erfgoed. Ook ontbreken in heel wat gevallen nulmetingen (of laatst gekende waarden), bijvoorbeeld bij de BBT's Brussel en Vlaamse Rand.

De opgenomen indicatoren zijn niet altijd kwalitatief. De BBT MOW stelt bijvoorbeeld voor bijna elke ISE een prestatie-indicator voor, maar niet conform de instructies. Zo bevatten de prestatie-indicatoren geen informatie over de beleidsmatige en budgettaire relevantie en ontbreekt een verwijzing naar de metadata. De omschrijving van de prestatie-indicatoren is summier en een streefwaarde ontbreekt meestal.

De relevantie van enkele voorgestelde prestatie-indicatoren kan in vraag worden gesteld. In welke mate meten alle prestatie-indicatoren het behalen van de beoogde doelstellingen? In de BBT MOW bijvoorbeeld stelt de ISE *onderhoud waterinfrastructuur* als indicator voor *io : Baggeren, vervoeren over een gemiddelde vervoersafstand en storten*. De toelichting geeft echter aan dat meer of minder baggeren vooral een gevolg is van een aantal natuurverschijnselen. De prestatie-indicator meet dan ook alleen hoeveel er wordt gebaggerd en niet in welke mate de doelstelling om de diepgang van de maritieme toegangswegen te vrijwaren, zodat de havens bereikbaar blijven voor alle schepen wordt bereikt.

### **2.4.5** *Individuele beoordeling van de BBT*

De overzichtstabel van de 29 BBT's vat de resultaten samen van de kwaliteitsbeoordeling door het Rekenhof. De eerste kolom toont de naleving van de vormvereisten uit de BBT-instructie. De derde kolom geeft een oordeel over de inhoudelijke kwaliteit. De tweede en vierde kolom tonen in welke

richting de kwaliteit van de vormvereisten en de inhoud zijn geëvolueerd ten opzichte van de initiële begroting 2024.

Tabel 11 – Stand van zaken BBT's

	Vorm- vereisten	Evolutie t.o.v. Bo2024	Inhoude- lijke kwaliteit	Evolutie t.o.v. BO2024
Financiën en Begroting	✓	↘	✓	↘
Economie, Wetenschap, Innovatie en In- dustrie	✓	↘	✓	↘
Onderwijs en Vorming	✓	=	✓	=
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Ar- moedebestrijding <sup>35</sup>	✓	↘	✓	=
Cultuur	✓	=	✓	=
Jeugd	✓	↘	✓	=
Media	✓	↘	✓	=
Sport	✓	↘	✓	↘
Werk <sup>36</sup>	✓	=	✓	=
Sociale Economie <sup>37</sup>	✓	=	✓	=
Land- en tuinbouw	✓	↘	✓	=
Zeevisserij en aquacultuur	✓	↘	✓	=
Mobiliteit en Openbare Werken	✓	↘	✓	=
Dierenwelzijn	✓	↘	✓	=
Energie en Klimaat	✓	=	✓	=
Omgeving en Natuur	✓	=	✓	=
Onroerend Erfgoed	✓	=	✓	↗
Wonen	✓	↘	✓	↗
Binnenlands Bestuur, Stedelijk Beleid	✓	↗	✓	↗
Brussel	✓	↗	✓	↗
Digitalisering en Facilitair Management	✓	↘	✓	↘
Gelijke kansen <sup>38</sup>	✓	↗	✓	↗
Integratie en Inburgering en Samenleven <sup>39</sup>	✓	=	✓	=
Bestuurszaken en Audit Vlaamse overheid	✓	↘	✓	=
Justitie en Handhaving	✓	=	✓	=
Ondersteuning Vlaamse Regering en Ram- penschade	✓	↘	✓	=
Toerisme	✓	=	✓	=
Vlaamse Rand	✓	=	✓	=
Plattelandsbeleid <sup>40</sup>	✓		✓	

 Goed
  Matig
  Slecht
  Beter
  Slechter
 = Gelijk

<sup>35</sup> Armoedebestrijding was in de vorige zittingsperiode een aparte BBT.



Voor de vormvereisten scoren slechts drie BBT's goed. Acht BBT's hebben een slechte score. Die mindere score is soms te wijten aan het gebrek aan prestatie-informatie. Omdat verschillende BBT's (o.m. Binnenlands Bestuur, Brussel, Financiën en Begroting, Gelijke Kansen, Onderwijs, Toerisme en de Vlaamse Rand) wel goed scoren op dat criterium, heeft het Rekenhof het behouden in zijn beoordeling.

Op de inhoudelijke kwaliteit scoren zes BBT's goed, maar de meeste behalen een matige score. De BBT Economie, Wetenschap, Innovatie en Industrie behaalt als enige over vrijwel alle rubrieken heen een slechte score.

### *Leesbaarheid*

Bij het uitschrijven van de BBT's is niet alleen de naleving van de instructies belangrijk, maar dient er ook voldoende aandacht te zijn voor de algemene leesbaarheid van de BBT.

Het departement Financiën en Begroting bereidt de budgettaire cijfers op het niveau van de begrotingsartikelen voor de BBT's voor en bezorgt ze aan de beleidsdomeinen. Omdat de beleidsdomeinen die voorstellingswijze onveranderd overnemen, zet dat hen ertoe aan enerzijds veel informatie te verstrekken over begrotingsartikelen met beperkte bedragen, maar anderzijds belangrijke begrotingsartikelen die verband houden met verscheidene beleidsinitiatieven en doelstellingen, niet verder uit te splitsen om de samenstelling en de financiële bewegingen te duiden. Een beter evenwicht met meer focus op nieuw beleid en de hoofdlijnen van recurrent beleid is aangewezen.

Bij de rechtspersonen en de DAB's wordt vaak onvoldoende uitgelegd hoe zij bijdragen tot de beleidsdoelstellingen. De financiële toelichting van hun begrotingen zou vooral een inhoudelijke bespreking van de belangrijkste cijfers en evoluties moeten zijn. Een gedetailleerde bespreking van alle begrotingscijfers op ESR- of begrotingsartikelniveau is vaak onnodig, terwijl een loutere verwijzing naar de aparte begrotingen dan weer de leesbaarheid bemoeilijkt.

### *Krediettabellen in de BBT*

De BBT's bevatten verschillende krediettabellen: op niveau van de BBT, op niveau van het programma (beleidsveld), op niveau van de ISE en op niveau van het begrotingsartikel.

Die overzichtstabellen op BBT-niveau ontbreken voor Cultuur, Jeugd, Onderwijs, Plattelandsbeleid en Sport. Hoewel de BBT Gelijke Kansen en de BBT Integratie en Inburgering en Samenleven werden gesplitst, bevatten beide nog de overzichtstabel van vóór de splitsing. De BBT Omgeving heeft de cijfers zelf herrekend om een overzicht inclusief de DAB's te geven.

Naargelang de BBT worden de cijfertabellen op programmaniveau verschillend voorgesteld: meestal worden de DAB kredieten niet vermeld, maar soms worden zij geïntegreerd (BBT Omgeving). Soms worden de apparaatskredieten opgenomen, in andere gevallen dan weer niet. Verschillende BBT's laten de programmatabellen weg (Cultuur, Jeugd, Onderwijs). De tabellen op ISE-niveau ontbreken in de BBT's Jeugd en Media en voor de ontvangsten in de BBT's Omgeving, Sociale Economie en Werk.

<sup>36</sup> De BBT Werk en Sociale Economie van de vorige zittingsperiode werd opgedeeld in twee BBT (BBT Werk en BBT Sociale Economie) die beide vergeleken worden met de BBT Werk en Sociale Economie.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> De BBT Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering van de vorige zittingsperiode werd opgedeeld in twee BBT (BBT Gelijke Kansen en BBT Integratie en Inburgering en Samenleven) die beide vergeleken worden met de BBT Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> De BBT Plattelandsbeleid is een nieuwe BBT.

Het recente Rekenhofonderzoek *Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting* bevat de aanbeveling dat elke BBT per ISE ook een (geconsolideerd) overzicht zou bieden van hoe de kredieten worden verdeeld tussen de verschillende entiteiten (departement, intern agentschap, DAB en Vlaamse rechtspersoon) met een evenwichtige beschrijving van de belangrijkste financiële cijfers en bewegingen.

#### *Consistentie van BBT met beleidsnota*

Bij het begin van deze legislatuur heeft het Rekenhof ook de consistentie nagegaan tussen de beleidsnota's en de BBT's. De beleidsdoelstellingen en de significante beleidsmaatregelen in de BBT's sluiten vrijwel altijd aan bij de doelstellingen, de beleidsmaatregelen en de voorziene timing in de beleidsnota.

Ook de samenhang tussen de indicatoren in de BBT's en de beleidsnota's is overwegend goed. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de BBT Dierenwelzijn, waar noch de beleidsnota, noch de BBT indicatoren bevat. De omgevingsanalyse van de beleidsnota MOW bevat een opsomming van alle cijfers en statistieken die het beleidsdomein verzamelt, zoals het aantal emissievrije bussen in dienst, het aantal publieke en semipublieke simultaan te gebruiken laadpunten voor elektrische wagens en het aantal tonkilometer binnenvaart. Sommige cijfers worden in de BBT overgenomen als prestatie-indicator, zonder dat daaraan essentiële elementen zoals een streefwaarde worden gekoppeld.

#### **2.4.6 Conclusies**

De laattijdige regeringsvorming en de daardoor ontstane tijdsdruk heeft er mede voor gezorgd dat de kwaliteit van de BBT's niet gunstig geëvolueerd zijn. De integratie tussen beleid en cijfers, wat het doel is van de BBT, moet duidelijk beter. De BBT's sluiten inhoudelijk aan bij de beleidsnota's.

Het Rekenhof zal de integratie van de prestatie-informatie in de BBT, zoals voorgeschreven in de instructies, verder opvolgen. Het Rekenhof beveelt ook aan om de belangrijkste indicatoren/statistieken voor het beleid van de Vlaamse Regering op te nemen in een beleidshoofdstuk in de algemene toelichting.

Het Rekenhof publiceerde op 1 oktober 2024 zijn auditverslag *Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting* met o.m. aanbevelingen om de BBT-instructies te verduidelijken en de leesbaarheid van de BBT's te verbeteren. Het departement Financiën en Begroting heeft bij de begrotingsopmaak 2025 al een oplossing gegeven aan enkele aanbevelingen. Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse overheid de komende begrotingsrondes nog verdere stappen zet om de BBT tot een kwalitatief, transparant en leesbaar (digitaal) werkdocument te maken voor de Vlaamse parlementsleden.

#### **2.5. 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 onderstaande ontvangsten en uitgaven.

#### *Spectrumveiling 5G*

De initiële begroting 2025 voorziet (net zoals bij de vorige begroting rondes) in 19,5 miljoen euro aan opbrengsten van de 5G-licenties<sup>41</sup>, bestaande uit 12,0 miljoen euro eenmalige en 7,5 miljoen euro recurrente opbrengsten. De basis van die raming is het compromisvoorstel van de drie gemeenschappen uit 2019. Volgens de huidige minister is het nu wachten op een nieuwe federale

---

<sup>41</sup> HBO-9HBAAH-OW.

regering om finaal tot een akkoord te komen en zijn de opbrengsten uit 2022 bestemd voor doorstorting naar de gemeenschappen gearpand op een geblokkeerde rekening van de FOD Economie.

### *Rijksregister*

De vastleggings- en vereffeningskredieten voor het gebruik van het rijksregister zijn beperkt tot 1,4 miljoen euro. De werkelijke kosten verbonden aan de raadplegingen worden op basis van eerdere jaren geraamd op circa 5,0 miljoen euro. Het Agentschap Digitaal Vlaanderen betwist echter de facturen boven het grensbedrag van 1,4 miljoen euro. Het baseert zich daarvoor op een mondeling akkoord met de FOD, waarbij hetzelfde forfaitair tarief wordt geclaimd als voor Belgische federale overheden. Volgens het koninklijk besluit van 3 juli 2020 dat de vergoedingen voor prestatie van het rijksregister van natuurlijke personen regelt, is het jaarlijkse maximumbedrag voor Belgische federale overheden beperkt tot 1,2 miljoen euro (basisindex van december 2019) en geïndexeerd 1,4 miljoen euro. Er werden geen kredieten opgenomen voor potentieel hogere uitgaven.

### *Vlaams Klimaatfonds: geraamde inkomsten*

De initiële begroting 2025 raamt 298,0 miljoen euro aan ESR-ontvangsten<sup>42</sup> als Vlaams aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten. De onderhandelingen over de lastenverdeling voor de periode 2021-2030, onder meer over de verdeling van de klimaatinspanningen en de procentuele verdeling van de veilingopbrengsten voor de periode 2023-2030 zijn nog steeds lopende. Bijgevolg ontbreekt sedert 1 januari 2023 een grondslag voor de vorderingen van het Vlaamse aandeel en is de kans reëel dat het goedkeuringsproces niet tijdig afgerond wordt in 2025.

Zodoende zijn de geraamde ESR-ontvangsten voor het Klimaatfonds bij begrotingsopmaak 2025 onzeker, aangezien de raming naast de onzekere parameters en beleidsevoluties van het veilingvolume, ook anticipeert op de nog te nemen én decretaal te bekrachtigen beslissing over de intra-Belgische lastenverdeling en de verdeling van de veilingopbrengsten voor de periode 2023-2030 tussen de verschillende overheden.

### *Andere onverdeelde ontvangsten en uitgaven*

Het Rekenhof wijst erop dat er tot nu toe geen samenwerkingsakkoord is tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten over de verdeling van de Europese bijdrage inzake recycling van afval uit kunststof en de door de federale overheid verwachte terugstortingen als aandeel van de deelstaatentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie. Evenmin kwam er een regeling voor de door het RIZIV ten onrechte aan de Vlaamse Gemeenschap aangerekende bedragen voor het vierde kwartaal 2014 bij de zesde staatshervorming.

---

<sup>42</sup> Begrotingsartikel QEO-gQHBTIB-OW van het Klimaatfonds.

### 3 Financieel kader

#### 3.1 Kas- en schuldbeheer

##### 3.1.1 Geconsolideerde schuld

De initiële begroting 2025 raamt een geconsolideerde Maastrichtschuld van 47.727,7 miljoen euro. Sinds het Kas, schuld en waarborgrapport 2023 hanteert de administratie dezelfde methodiek als het INR. De ziekenhuisschuld en de schuld met betrekking tot de afrekening van de autonomiefactor maken geen deel uit van de Maastrichtschuld. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de bijdrage tot de Maastrichtschuld weer.

**Tabel 12 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)**

	Realisatie 2023 (a)	Aangepaste begroting 2024 (b)	Initiële begroting 2025 (c)	Evolutie (c) – (b)
Directe schuld MVG	25.786,2	33.179,3	40.237,7	7.058,4
Financiële schulden van de Vlaamse geconsolideerde entiteiten	10.745,6	9.713,6	8.752,6	-961,0
Geconsolideerde PPS-schuld	673,5	654,7	633,8	-20,9
Groene stroom certificaten	363,7	363,7	363,7	0,0
Lange termijn handelsschulden	2,6	2,6	2,6	0,0
Correctie door Vlaamse Gemeenschap aangehouden schulden, uitgegeven door Vlaamse en andere S.1312 entiteiten	-1.552,4	-1.552,4	-1.552,4	0,0
Correctie door Vlaamse Gemeenschap aangehouden schulden, uitgegeven door andere S.13 sectoren	-710,3	-710,3	-710,3	0,0
<b>Totale bijdrage tot de Maastrichtschuld</b>	<b>35.308,9</b>	<b>41.651,2</b>	<b>47.727,7</b>	<b>6.076,5</b>

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2025 – Tabel VII-1 – overzicht geconsolideerde schuld in 2024 en 2025

De onderstaande tabel biedt een inzicht in de componenten van de evolutie van de directe schuld.

**Tabel 13 – Detail evolutie directe schuld (in miljoen euro)**

	Aangepaste begroting 2024	Initiële begroting 2025
Begrotingstekort/overschot voor ESR-correcties	4.197,3	<sup>43</sup> 4.193,6
Netto kredietverleningen en deelnemingen van de rechtspersoon MVG (Saldo ESR 8)	568,5	72,7
Netto kredietverleningen en deelnemingen van de rechtspersonen die tot het centraal kasbeheer behoren (Saldo ESR 8)	-42,0	146,4
Netto opnames en aflossingen van de rechtspersoon MVG (Saldo ESR 9)	87,8	87,1
Netto opnames en aflossingen van schuld van rechtspersonen die tot centraal kasbeheer behoren (Saldo ESR 9)	419,4	346,8
Netto financiering VMSW	750,9	798,8
Netto financiering VWF	1.411,3	1.413,0
<b>Netto toename van de directe schuld</b>	<b>7.393,2</b>	<b>7.058,4</b>

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2025

De belangrijkste evoluties die de stijging van de directe schuld met 7.058,4 miljoen euro verklaren, zijn het begrotingstekort voor ESR-correcties (-4.196,6 miljoen euro) en de centrale financiering van de entiteiten in de sociale huisvestingssector (-2.211,8 miljoen euro).

Voor de ESR8-kredieten van het ministerie voorziet de voorliggende begroting in 495,8 miljoen euro minder financiering in vergelijking met de begrotingsaanpassing 2024. Er zijn daarvoor drie belangrijke redenen:

- Bij de begrotingsaanpassing 2024 werd een verschil geraamd van 33,7 miljoen euro tussen de ESR-ontvangsten en de kasontvangsten met betrekking tot de Europese Financieringsprogramma's. In 2025 stijgt het verschil naar 357,8 miljoen euro. Die evolutie heeft dus een positieve impact van 324,1 miljoen euro (zie punt 1.2.3 Europese financieringsprogramma's).
- Door de gewijzigde werkwijze in de verwerking van dienstencheques daalt de financieringsbehoefte met 216,6 miljoen euro. De wijziging wordt geduid in de BBT Werk.
- Voor de toekenningen van leningen binnen het Vlaams Energie en Klimaatagentschap is in 78,6 miljoen euro extra financiering voorzien.

De ESR8-kredieten voor de rechtspersonen hadden bij de aangepaste begroting 2024 nog een positieve impact op de evolutie van de directe schuld door de (eenmalige) ontvangst uit de verkoop van de GIMV van 375,0 miljoen euro. Aan de uitgavenkant is de belangrijkste evolutie het wegvallen van het krediet bij het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming van 100 miljoen euro voor het afsluiten van renteloze leningen voor energiebesparende investeringen.

Het te financieren saldo voor de ESR9-verrichtingen bij het ministerie heeft voor 70,6 miljoen euro betrekking op de aflossing van de schuld naar aanleiding van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor. Die schuld wordt niet meer opgenomen bij de rapportering van de geconsolideerde schuld. De schuld wordt eind 2025 geraamd op 547,0 miljoen euro.

<sup>43</sup> Er is een verschil tussen het vorderingensaldo in deze tabel en het vorderingensaldo in Tabel V 1 Vorderingensaldo (-4.196,6 miljoen euro). De verklaring daarvoor is dat voor de leden die niet tot het centraal kasbeheer behoren, met de toelage wordt gewerkt in plaats van met het vorderingensaldo. Dat dient geduid te worden in de algemene toelichting.

Het te financieren saldo voor de ESR9-kredieten bij de rechtspersonen binnen het CFO<sup>44</sup> heeft bijna uitsluitend te maken met de aflossing van schulden bij VIPA, waarbij het gaat om de aflossing van de alternatieve financiering (125,5 miljoen euro) en de ziekenhuisschuld (222,3 miljoen euro). Zoals al vermeld, wordt die laatste niet meer opgenomen bij de rapportering van de geconsolideerde schuld. Eind 2025 wordt de schuld geraamd op 2.293,2 miljoen euro.

De schulden van de erkende kredietmaatschappijen (EKM's) worden nog altijd opgenomen bij de geconsolideerde schulden (724 miljoen euro), hoewel ze sinds 2023 niet meer opgenomen zijn in de consolidatieperimeter, aangezien het INR ze niet meer beschouwt als behorend tot de overheid, maar ze bij de financiële instellingen onderbrengt.

Voor de schulden inzake de groenestroomcertificaten wordt een bedrag vermeld van 363,7 miljoen euro. Volgens recente cijfers van het INR bedragen die schulden echter 444,7 miljoen euro.

### 3.1.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

Ter uitvoering van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelde de vorige minister van Financiën en Begroting als operationele doelstelling het bewaken (op termijn) van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm voorop<sup>45</sup>. De twee daarin vooropgestelde doelstellingen worden momenteel niet meer gehaald: de schuldratio stijgt naar 79,1 % en de netto-actiefpositie eind 2023 daalt verder naar -8,1 miljard euro. Er is nog geen traject uitgezet om opnieuw aan de Vlaamse schuldnorm te voldoen.

### 3.1.3 Kredietrating

De rating is een maatstaf voor de kredietwaardigheid. Hij biedt investeerders informatie over de mate waarin een bedrijf of overheid volledig en tijdig aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen. De rating beïnvloedt de risicopremie die in het rendement wordt opgenomen: hoe hoger de rating, hoe lager de rentekost.

De BBT Financiën en Begroting gebruikt de rating als prestatie-indicator en streeft daarbij naar een rating beter dan of gelijk aan het Belgische federale niveau. Het ratingbureau Fitch koppelt de Vlaamse rating vast aan die van de federale overheid: de Vlaamse rating wordt hoogstens één trap boven die van de federale overheid beoordeeld.

Op vrijdag 7 juni 2024 bevestigde Fitch<sup>46</sup> de langetermijnrating van Vlaanderen op AA met negatieve outlook. De kortetermijnrating bleef op F1+. De rating van de federale overheid is AA- met negatieve outlook.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de rating van Vlaanderen in de periode 2022 tot en met 2024.

Tabel 14 – Evolutie rating Vlaanderen door Fitch Ratings

Datum	Rating	Outlook
08/07/2022	AA	Stabiel
17/03/2023	AA	Negatief
09/06/2023	AA	Negatief
07/06/2024	AA	Negatief

Bron: Fitch Ratings

<sup>44</sup> Het Centraal Financieringsorgaan.

<sup>45</sup> ISE Financiële operaties, Operationele doelstelling 1.

<sup>46</sup> <https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2024/07/Press-release-7-June-2024.pdf>

Uit het rapport blijkt ook dat Vlaanderen beschikt over een solide economie met indicatoren boven het Belgische en Europese gemiddelde. Fitch beoordeelde Vlaanderen op vijf van de zes belangrijkste risicofactoren als ‘sterker’: inkomstenrobuustheid, inkomstenaanpasbaarheid, uitgavenduurzaamheid, schulden- en liquiditeitsrobuustheid, en schulden- en liquiditeitsflexibiliteit. Op uitgavflexibiliteit scoort Vlaanderen ‘mid-range’.

## 3.2 Meerjarenraming

### 3.2.1 Transparantie

De meerjarenraming geeft, zoals voorzien in de VCO<sup>47</sup>, de evolutie weer van de ontvangsten en de vastleggings- en vereffeningkredieten bij constant beleid, waarbij de indexprovisie wordt toegewezen aan de beleidsdomeinen. Daarnaast wordt de impact getoond van het nieuw beleid (begrotingsinspanningen en uitbreidingsbeleid) uit het regeerakkoord. Ten slotte wordt het vorderingensaldo bij constant beleid en het vorderingensaldo na nieuw beleid berekend. De meerjarenraming geeft geen totaalkredieten van middelen en uitgaven van constant en nieuw beleid samen.

Het vorderingensaldo verbetert met 2,9 miljard euro van -4,1 miljard euro in 2024 naar -1,2 miljard euro in 2029. Het vorderingentekort wordt afgebouwd tot 2027, maar neemt daarna weer toe.

Het constant beleid (waaronder de indexering) zorgt voor een verbetering van 3,8 miljard euro. De ESR-ontvangsten (+9,4 miljard euro) stijgen sneller dan de ESR-uitgaven (+5,6 miljard euro). Langs de uitgavenzijde zorgen de indexering, de rentekosten en de responsabiliseringsbijdrage voor de grootste stijgingen. Dat wordt enigszins gecompenseerd door de daling van de woonbonus, het wegvallen van het noodfonds Oekraïne en het uitdoven van de doelgroepverminderingen.

Het nieuw beleid uit het regeerakkoord belast het vorderingensaldo met 1,7 miljard euro. Het uitbreidingsbeleid (12,0 miljard euro) is groter dan de begrotingsinspanningen (10,3 miljard euro).

---

<sup>47</sup> De VCO bepaalt in artikel 10, §2 dat de Vlaamse Regering een meerjarenraming opmaakt voor de Vlaamse deelstaatoverheid voor 6 jaar (lopend jaar inbegrepen). De VCO stelt verder 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.

### Nieuw beleid

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het nieuw beleid volgens de rubrieken opgenomen in de meerjarenraming.

**Tabel 15 – Overzicht nieuw beleid opgenomen in meerjarenraming (in miljoen euro)**

	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Begrotingsinspanningen	714,7	1.811,0	2.444,1	2.576,8	2.738,5	10.285,1
Inspanningen op eigen overheid	278,2	568,1	801,7	888,2	989,6	3.525,8
Fiscaliteit	175,6	337,1	533,5	569,9	621,3	2.237,4
Onderwijs	19,9	146,5	326,2	329,3	332,4	1.154,2
Dienstencheques	83,7	235,1	240,8	247,8	252,7	1.060,2
Werk	10,5	252,5	246,5	241,5	237,5	988,5
Omgeving	113,0	214,0	214,0	214,0	214,0	969,0
Welzijn	33,8	57,6	81,4	86,2	91,0	350,0
<b>Uitbreidingsbeleid</b>	<b>-1.410,9</b>	<b>-2.236,3</b>	<b>-2.090,3</b>	<b>-2.618,8</b>	<b>-3.668,3</b>	<b>-12.024,5</b>
Extra Investerings	-134,2	-403,9	-239,1	-335,9	-656,2	-1.769,3
Fiscaliteit	-190,0	-390,0	-390,0	-490,0	-540,0	-2.000,0
Varia	-441,4	-491,7	-439,6	-415,4	-683,3	-2.471,4
Welvarend Vlaanderen	-325,9	-532,8	-470,7	-622,5	-715,7	-2.667,6
Warm Vlaanderen	-319,4	-417,9	-550,9	-754,9	-1.073,1	-3.116,2
<b>Eindtotaal</b>	<b>-696,2</b>	<b>-425,3</b>	<b>353,8</b>	<b>-41,9</b>	<b>-929,8</b>	<b>-1.739,4</b>

De volgende tabel selecteert de nieuwe beleidsmaatregelen met een impact van meer dan 500 miljoen euro op de meerjarenraming.

**Tabel 16 – Overzicht nieuw beleid +500 miljoen euro opgenomen in meerjarenraming (in miljoen euro)**

	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Beperkte indexatie werkingsmiddelen	48,3	146,8	258,1	318,7	384,2	1.156,1
Jobbonus	-	242,0	236,0	231,0	227,0	936,0
Belastingvoordeel dienstencheques	-	151,6	156,8	162,1	167,6	638,2
Verrekening waterinvesteringen	112,9	112,9	112,9	112,9	112,9	564,5
Onderbenutting op uitbreidingsbeleid	44,4	92,7	91,7	122,4	172,0	523,3
Temperen groei secundair onderwijs	-	50,0	153,0	156,1	159,2	518,2
Energie	-241,3	-136,7	-125,5	-	-	-503,5
Kinderopvang	-100,0	-100,0	-100,0	-150,0	-200,0	-650,0
Registratierechten 3% naar 2%	-190,0	-190,0	-190,0	-190,0	-190,0	-950,0
Hervorming erfbelasting	-	-200,0	-200,0	-300,0	-350,0	-1.050,0
Personen met een handicap	-102,4	-158,9	-230,9	-319,9	-478,1	-1.290,2
<b>Totaal aan extra Investerings (VEK)</b>	<b>-134,2</b>	<b>-403,9</b>	<b>-239,1</b>	<b>-335,9</b>	<b>-656,2</b>	<b>-1.769,3</b>

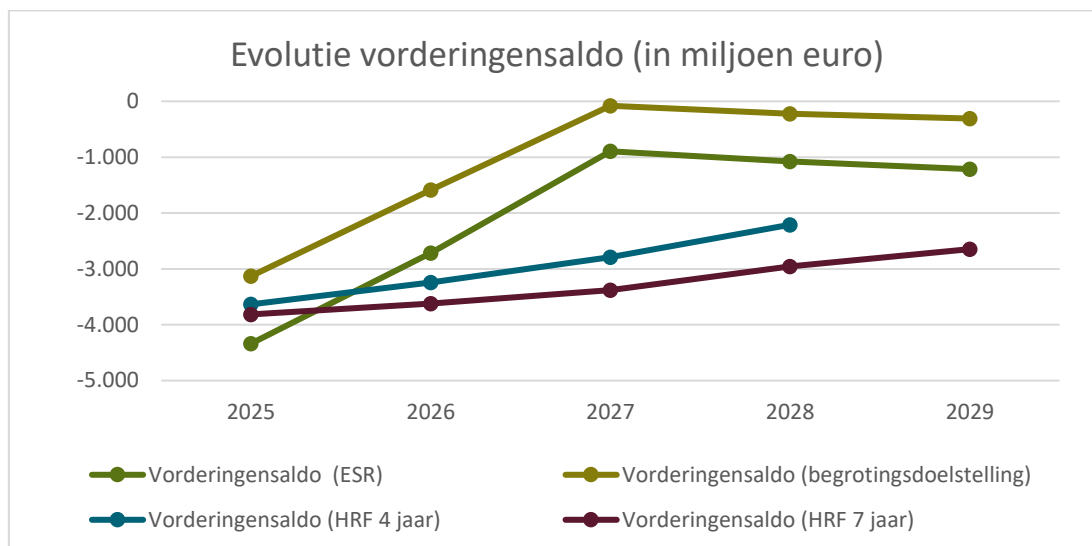
### Vergelijking vorderingensaldi

De volgende grafiek toont de verschillende invullingen van het vorderingensaldo: het ESR-vorderingensaldo, het vorderingensaldo volgens de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering en



de illustratieve trajecten op 4 en 7 jaar (incl. lokale overheden) van de Hoge Raad van Financiën. De trajecten evolueren naar elkaar toe, maar het ESR-vorderingensaldo en het vorderingensaldo volgens de begrotingsdoelstellingen vertonen een negatieve trend in de laatste twee jaar van de meerjarenraming.

Grafiek 2 – Vorderingensaldo volgens verschillende benaderingen



De Vlaamse Regering streeft in haar budgettaire beleid<sup>48</sup> naar een begrotingsevenwicht vanaf 2027. Dat begrotingsevenwicht moet de welvaart en het welzijn van de huidige en de toekomstige generaties garanderen.

Het begrotingsevenwicht wordt gebaseerd op het vorderingensaldo na correcties en vóór aftoetsing van de begrotingsdoelstelling, m.a.w. de bouwkost van Oosterweel en de ontvangsten en uitgaven van het relanceplan worden buiten beschouwing gelaten. De voorliggende (indicatieve) meerjarenraming 2025-2029 brengt het tekort van 3,1 miljard in 2025 terug tot een miniem tekort van 80,2 miljoen euro (of 0,13 % van de geconsolideerde ESR-ontvangsten bij constant beleid) in 2027, waarna het tekort opnieuw licht toeneemt tot 307,7 miljoen euro in 2029 (of 0,45 % van de ontvangsten). Bijkomende maatregelen tijdens de legislatuur kunnen nodig zijn om een volledig evenwicht te bereiken.

Het vorderingentekort wordt op basis van de meerjarenraming 2025-2029 nog niet omgebogen tot een vorderingensaldooverschot. De evolutie ervan verloopt parallel met dat van het vorderingensaldo vóór aftoetsing van de begrotingsdoelstelling. Het vorderingentekort van 4,3 miljard euro in 2025 daalt naar 0,9 miljard euro in 2027 en stijgt daarna weer tot 1,2 miljard euro in 2029 (of 1,8 % van de ontvangsten).

De Hoge Raad voor Financiën heeft twee begrotingstrajecten voorgesteld voor de Vlaamse overheid: één over vier jaar en één over zeven jaar. De grafiek toont dat het budgettaire pad in de meerjarenraming, behalve voor het startjaar 2025, voldoet aan beide trajecten van de HRF. Op 26 november 2024 heeft de Raad van Europa in kader van de buitensporigtekortprocedure België versprengde begrotingsnormen in een traject van vier jaar opgelegd<sup>49</sup>.

### Aanbevelingen

Bij de analyse van de meerjarenraming stelde het Rekenhof vast:

<sup>48</sup> Zie strategische doelstelling SD 1: Meer duurzame openbare financiën.

<sup>49</sup> Zie ook 1.2.2 (Nieuw) Europees begrotingskader voor België.

- De meerjarenraming bevat voor de uitgaven constant beleid uitsluitend geaggregeerde cijfers op niveau van de beleidsdomeinen. De inhoudelijke bespreking ervan gaat gedetailleerder in op evoluties binnen programma's of entiteiten, maar dat gebeurt exemplarisch en zonder vaste structuur. Omdat de gedetailleerdere cijfergegevens niet systematisch in (de bijlage bij) de meerjarenraming worden opgenomen, is het voor de lezer van de meerjarenraming soms moeilijk om die inhoudelijke uitleg te beoordelen. De invloed van de onderliggende parameters (inflatie of andere kostendrijvers) op de evolutie van de verschillende uitgavenposten is nog niet transparant.
- Het nieuw beleid wordt daartegenover wel overzichtelijk in samenvattende tabellen weergegeven, maar daar ontbreekt de toelichting bij de tabellen en de verwijzingen naar doelstellingen uit de beleidsnota's.
- De meerjarenraming komt nog niet tegemoet aan de vereiste van artikel 10, §2, van de VCO om een afzonderlijk hoofdstuk in de meerjarenraming op te nemen dat de budgettaire impact weergeeft van verbintenissen die de meerjarenraming overschrijden. Het Rekenhof verwijst naar zijn analyse van de budgettaire risico's uit toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid die het opnam in zijn rekeningenrapport over 2022<sup>50</sup>.

Het Rekenhof erkent dat het opstellen van een begroting en een meerjarenraming een delicate oefening is, waarbij dient te worden gezocht naar een goed evenwicht. Enerzijds dient het Vlaams Parlement voldoende en relevante informatie te krijgen om de begrotingsdocumenten te kunnen beoordelen. Anderzijds is het niet de bedoeling dat de parlementairen worden overstelpt met te veel detailinformatie en zo het overzicht verliezen. Misschien is het verder digitaliseren van de begroting en de meerjarenraming en het getrappt toegankelijk maken van de informatie een mogelijke piste.

### 3.2.2 Evolutie schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten

De onderstaande tabellen tonen de evolutie van de geraamde geconsolideerde schuld, de ESR-ontvangsten en de rentekosten tussen de meerjarenraming 2023-2028 en de voorliggende meerjarenraming 2024-2029.

Het Rekenhof merkt op dat de voorstellingswijze van de schuld bij voorliggende meerjarenraming gewijzigd is tegenover de vorige meerjarenraming. Als verklaring daarvoor meldt de meerjarenraming dat *de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse (deelstaat)overheid in overeenstemming met het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) volgens het concept bijdrage Maastrichtschuld wordt gepresenteerd*. Daardoor is een een-op-een vergelijking niet mogelijk op basis van de voorliggende meerjarenramingen. Om de vergelijking met voorliggende meerjarenraming mogelijk te maken, is in de tabel hieronder voor de meerjarenraming 2023-2028 de schulden met betrekking tot de bijzondere financieringswet uitgezuiverd.

Er wordt niet meer gerapporteerd over de verhouding tussen de ESR-ontvangsten en de geconsolideerde schuld in de meerjarenraming. De laatste kolom in onderstaande tabel toont de geraamde schuldnorm tot 2029. De geconsolideerde schulden stijgen eind 2029 verder door tot 94,8 % van de ESR-ontvangsten.

---

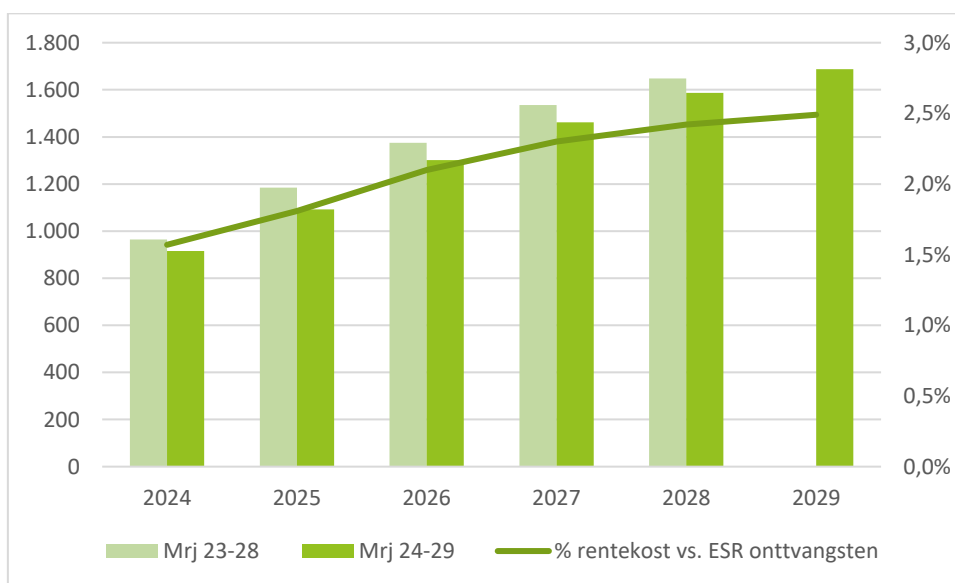
<sup>50</sup> Vlaams Parlement, 36 (2022-2023) – Nr. 1, Rekeningenrapport over 2022, punt 4.4.

Tabel 17 – Geraamde geconsolideerde schuld en ESR-ontvangsten (in miljoen euro)

	Geraamde geconsolideerde schuld excl. ziekenhuisschuld				Geraamde ESR-ontvangsten			Schuld- norm
	MJR 23-28	MJR 23-28 excl schuld BFW	MJR 24-29	Evolutie	MJR 23-28	MJR 24-29	Evolutie	
2023	39.724,9	39.040,1	-	-	56.838,4	-	-	
2024	45.247,8	44.631,2	41.651,2	-2.980,0	58.454,7	58.247,1	-207,6	71,5%
2025	49.373,9	48.828,1	47.727,7	-1.100,4	60.193,1	60.309,2	+116,1	79,1%
2026	52.301,6	51.829,3	53.023,0	+1.193,7	62.169,7	61.956,1	-213,7	85,6%
2027	54.207,8	53.811,8	56.464,1	+2.652,3	63.790,7	63.684,7	-106,0	88,7%
2028	55.495,1	55.178,1	60.381,6	+5.203,5	65.668,1	65.691,2	+23,1	91,9%
2029	-	-	64.117,2	-	-	67.666,4	-	94,8%

Bron: Meerjarenraming (mrj) 2023-2028 en Meerjarenraming 2024-2029

Grafiek 3 – Geraamde rentekosten (in miljoen euro)



Bron: Meerjarenraming 2023-2028 en Meerjarenraming 2024-2029

### 3.2.3 Uitgavennorm

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

Het begrip uitgavennorm werd vastgelegd in artikel 10 van de VCO waarin de Vlaamse Regering de modaliteiten van de uitgavennorm moet operationaliseren gealigneerd op het Europese begrotingskader. Het regeerakkoord<sup>51</sup> en de beleidsnota Financiën en Begroting<sup>52</sup> stellen de ambitie om de uitgavennorm als leidraad te gebruiken bij de begrotingsbesprekingen.

Hoofdstuk 8 van de meerjarenraming beschrijft wat de uitgavennorm is, waarvoor de norm kan worden gebruikt en hoe die technisch wordt berekend, en vat het resultaat van die berekeningen samen in tabel 8-2 (nominale groeivoet ontvangsten), tabel 8-3 (berekening reële groei) en tabel 8-4 (toegelaten uitgaven). De laatste tabel geeft aan hoeveel de totale toegelaten nominale uitgaven bedragen in de periode 2024-2029, uitgaande van een convergentie naar een begrotingsevenwicht in 2027.

De informatie in de meerjarenraming is echter nog onvoldoende om een goed inzicht te krijgen in de uitgaven die wel of niet worden meegerekend in de toegelaten uitgaven, om zo ook de aansluiting te kunnen maken met de totale uitgaven opgenomen in de berekening van het vorderingsaldo (op basis van constant beleid en na maatregelen en nieuw beleid). Bijvoorbeeld: de uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de Oekraïne-uitgaven zijn eenmalige uitgaven die niet worden meegenomen in de berekeningsbasis, evenals de uitgaven van het Klimaatfonds en van het Energiefonds, die beide met toegewezen ontvangsten worden gefinancierd. Er moet nog worden geëvalueerd in welke mate de voorgestelde meerjarenraming 2024-2029 al voldoet aan het traject dat op basis van de uitgavennorm is bepaald.

#### Toetsing begroting 2025 aan uitgavennorm 2023-2028

De onderstaande tabel vergelijkt de totale toegelaten nominale uitgaven zoals bepaald in de uitgavennorm uit de meerjarenraming 2023-2028 met de uitgaven in de begroting 2025. Die uitgavennorm was bedoeld als budgettair kompas van de vorige regering voor de periode 2024-2028.

**Tabel 18 – Vergelijking nominale uitgaven meerjarenraming 2023-2028 versus initiële begroting 2025 (in miljoen euro)**

	2025
ESR-uitgaven MVG (excl. DAB's)	34.521,0
Toelagen vanuit MVG (excl. DAB's)	24.693,4
<b>Totaal</b>	<b>59.214,4</b>
Correcties uitgaven uit norm <sup>53</sup>	-1.416,8
<b>Totale uitgaven binnen norm</b>	<b>57.797,6</b>
Uitgavennorm MJR 2023-2028	56.258,0
<b>Overschrijding</b>	<b>1.539,5</b>

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2025 en Meerjarenraming 2023-2028

<sup>51</sup> Vlaams Regeerakkoord 2024-2029, hoofdstuk 9.3.

<sup>52</sup> Strategische doelstelling SD1 Meer duurzame openbare financiën, OD1 We gebruiken de Vlaamse uitgavennorm als baken voor een gezond budgettair beleid.

<sup>53</sup> Onder andere de relance-uitgaven, uitgaven voor het Noodfonds Oekraïne, de provisie voor onverwachte uitgaven en de uitgaven van het Klimaatfonds en Energiefonds worden niet in aanmerking genomen.

De nieuwe regering heeft een eigen budgettair pad uitgetekend dat eveneens toewerkt naar een evenwicht in 2027. Bij vergelijking blijkt dat de uitgaven in de initiële begroting 2025 1,5 miljard euro hoger zijn dan de toegelaten nominale uitgaven voor 2025 op basis van de vorige uitgaven-norm, dit onder meer als gevolg van nieuw beleid in de begroting 2025.

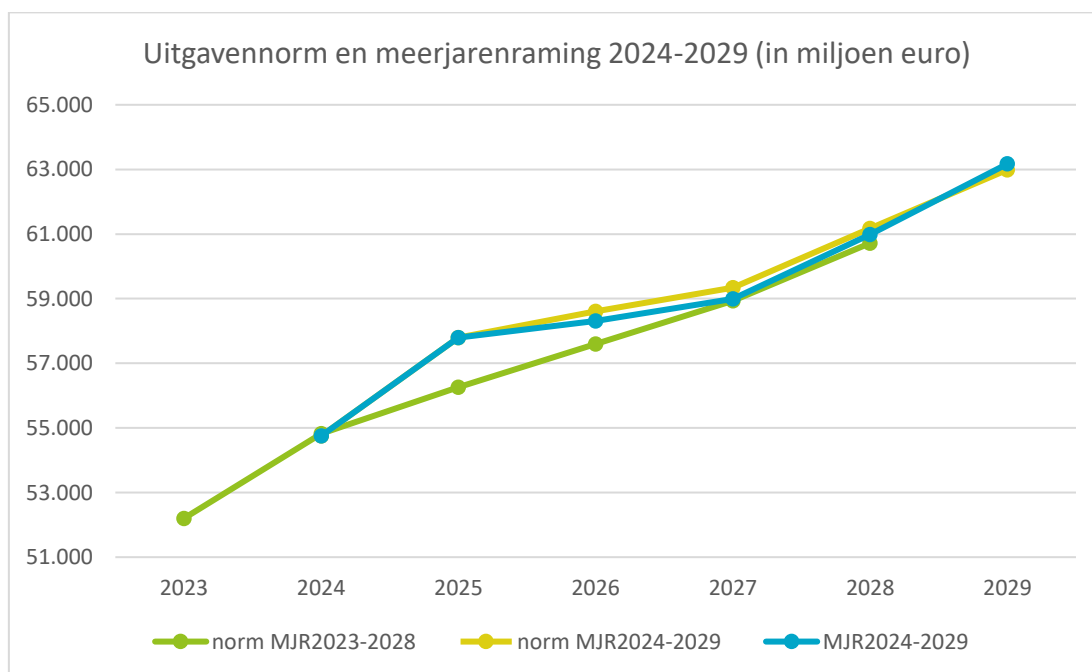
### Toetsing begroting 2025 aan uitgavennorm 2024-2029

De nieuwe meerjarenraming berekent opnieuw een uitgavennorm voor de komende legislatuur (voor de jaren 2026 tot 2029). Daarbij worden de uitgaven 2025 als referentiejaar gebruikt, zodat de uitgavennorm nog niet wordt toegepast op de begroting 2025. Ook tabel VIII-4 van de meerjarenraming legt uit dat de uitgavennorm pas vanaf begrotingsjaar 2026 wordt toegepast.

De meerjarenraming 2024-2029 laat echter na de uitgaven die vervat zitten in diezelfde meerjarenraming én die binnen het toepassingsgebied van de uitgavennorm vallen<sup>54</sup>, te plaatsen naast de berekende *totale toegelaten nominale uitgaven*.

Het Rekenhof vergelijkt in de onderstaande grafiek de toegelaten uitgaven vervat in de huidige meerjarenraming met de uitgavennorm uit de vorige meerjarenraming en de geactualiseerde uitgavennorm in de huidige meerjarenraming. Beide tekenen een pad uit naar een begrotingsevenwicht in 2027. De grafiek toont duidelijk de meeruitgaven in de begroting 2025, maar vanaf 2026 convergeren de (genormeerde) uitgaven in de meerjarenraming naar het door de uitgavennorm uitgestippelde pad, waarbij ze dalen tot onder de (nieuwe) uitgavennorm.

Grafiek 4 – Meerjarenraming versus uitgavennorm (in miljoen euro)



De uitgavennorm zou volgens de vorige Vlaamse Regering ook worden gebruikt om de stijging van de schuld te bewaken<sup>55</sup>. Vooralsnog lijkt de uitgavennorm, zoals nu berekend, die doelstelling nog onvoldoende te vatten. De uitgavennorm gaat uit van een begroting in evenwicht in 2027 als begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De norm richt zich vooral op het wegwerken van het vorderingentekort en houdt er geen rekening mee dat de geconsolideerde schuld stelselmatig meer

<sup>54</sup> Alle ESR-uitgaven van de ministeriebegrotingen plus toelagen aan de Vlaamse rechtspersonen.

<sup>55</sup> Beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting bij de uitvoering 2023.

stijgt dan het tekort (zie punt 3.1.1 Geconsolideerde schuld). De berekening van de uitgaven-norm maakt net zoals de Europese uitgaven-norm abstractie van de deelnemingen, kredietverlenin-gen en schuldverrichtingen (ESR8- en ESR9-verrichtingen), die een grote impact op de schuldpo-sitie kunnen hebben.

Om een begrotingsevenwicht in 2027 te bereiken, integreert de uitgaven-norm een convergentie-marge. Na toepassing van die convergentiemarge resulteert de uitgaven-norm in een jaarlijkse groei-voet van de reële uitgaven, exclusief de niet-samendrukbare uitgaven, die negatief moet zijn voor de jaren 2026 en 2027 ten belope van -0,27 %. Met andere woorden zullen in principe de nominale uitgaven voor die jaren louter kunnen toenemen met een factor kleiner dan de inflatie. De niet-samendrukbare uitgaven (rente + woonbonus) nemen in 2026 met 7,1 % toe ten opzichte van 2025 (meerjarenraming, Tabel VIII-4).

Het Rekenhof wijst op het belang van de uitgaven-norm om een voorzichtig meerjarig begrotingstra-ject aan te sturen, gericht op een begrotingsevenwicht en een houdbare schuld. Het beveelt aan een toetsing van begroting aan de norm met bijbehorende evaluatie uit te voeren en een concrete toe-passing op te starten. Verder is het belangrijk om te bepalen hoe wordt omgegaan met afwijkingen ten opzichte van de uitgaven-norm, zowel op het moment van de begroting als op het moment van de rekening.

Het Rekenhof beveelt ook aan de methodiek van de Vlaamse uitgaven-norm coherent te maken met de methodiek voor de interfederaal af te spreken netto-uitgavenpaden (zie 1.2.2 (Nieuw) Euro-pees begrotingskader voor België).

### Resolutie Vlaams Parlement

Op 22 november 2023 nam het Vlaams Parlement een resolutie<sup>56</sup> aan waarin het aan de Vlaamse Regering vraagt om de concrete toepassing van de Vlaamse uitgaven-norm te initiëren in het begro-tingsjaar 2025. Het Rekenhof toetste de huidige Vlaamse uitgaven-norm aan de criteria van de reso-lutie.

Resolutie-vraag aan Vlaamse Regering	Status	Vaststelling
(1) Uitwerken Vlaamse uitgaven-norm als bud-gettair kompas.	ok	De uitgaven-norm is opgenomen in het Re-geerakkoord en de beleidsnota als budget-tair kompas, maar nog niet als dwingende norm; de concrete uitwerking van hoe de uit-gaven-norm in de praktijk zal worden toege-past, ontbreekt nog.
(2) De concrete toepassing initiëren in het be-grotingsjaar 2025.	ok	De uitgaven-norm wordt berekend in de meerjarenraming met basisjaar 2025, waar-door de norm pas concreet van wordt inge-voerd vanaf begrotingsjaar 2026.
(3) Zich daarbij in het algemeen baseren op de principes en rekenwijzen die worden aange-reikt in de nota 'Blauwdruk voor een Vlaamse uitgaven-norm' en daarbij verder te bouwen op de uitgaven-norm die is uitgewerkt in de meerjarenraming 2022-2027.	ok	
(4) De open-end-regelingen en de fiscale uitga-ven meenemen in de uitgaven-norm.	ok	In de berekening van de uitgaven-norm wor-den die uitgaven meegenomen, maar dat

<sup>56</sup> Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Philippe Muyters, Peter Van Rompuy, Willem-Frederik Schiltz, Björn Rzozka en Arnout Coel over de introductie van een Vlaamse uitgaven-norm; 1784 (2022-2023) Nr. 3.

		komt niet transparant tot uiting in de toelichting over de uitgavennorm in de meerjarenraming.
(5)	Rekening houden met de rente-uitgave bij het bepalen van een budgettair traject.	ok De rente-uitgaven worden als niet-samen-drukbaar uitgaven meegenomen in de uitgavennorm.
(6)	Erover waken dat de uitgavennorm een 'legislatuuroverschrijdend' karakter heeft.	Nog niet te beoordelen.
(7)	Ook rekening houden met de verhouding tussen geconsolideerde schuld en het netto-actief bij de operationalisering van de uitgavennorm.	Niet ok Enkel focus op evenwicht Saldo na correcties aftoetsen begrotingsdoelstelling en niet op geconsolideerde schuld of netto-actief.
(8)	De mogelijkheid van een tijdelijk ontsnapingsmechanisme inbouwen, dat onder streng omschreven en kwantificeerbare voorwaarden in werking kan treden bij uitzonderlijke crisisperiodes na de goedkeuring ervan in het Vlaams Parlement.	Niet ok Verdere operationalisering ontbreekt.
(9)	Een controlemechanisme uitwerken dat ervoor zorgt dat bij een sterke afwijking van de uitgavennorm een traject wordt uitgezet om op middellange termijn opnieuw aan te sluiten bij het vooropgestelde uitgavenpad.	Niet ok De verdere operationalisering van dit controlemechanisme is er nog niet.
(10)	Een mechanisme inbouwen in de uitgavennorm dat een voldoende hoog investeringsritme vrijwaart waarbij overheidsinvesteringen gedefinieerd worden zoals in punt 4 van artikel 63/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement.	Niet ok Ontbreekt.
(11)	Binnen de investeringsinspanningen van de Vlaamse overheid voldoende aandacht hebben voor de groene en digitale transitie, en voor de noodzaak om energiezekerheid en sociale en economische veerkracht te waarborgen.	Niet ok Ruimer dan uitgavennorm.
(12)	Afspraken maken met het Vlaams Parlement over de samenwerkingsvorm waarbinnen de concrete parameters van een uitgavennorm vastgelegd worden, alsook over het controlemechanisme bij een sterke afwijking van de uitgavennorm.	Niet ok Ontbreekt.
(13)	Bij de verdere uitwerking en toepassing van een Vlaamse uitgavennorm vooruitblikken op de manier waarop die norm zou kunnen passen in een globalere norm op het niveau van het geheel van de Belgische entiteiten, evenwel zonder de Vlaamse invoering ervan te vertragen.	ok Doelstelling in beleidsnota en BBT Financiën en Begroting.

## 4 Analyse van de ontvangsten

### 4.1 Algemeen

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

### 4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW

De macro-economische parameters voor de initiële begroting 2025 zijn correct gebaseerd op de economische begroting van 11 september 2024.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2024 is de raming van de economische groei voor 2024 gedaald met 0,3 %. De inflatie werd 0,4 % naar boven bijgesteld, wat mede resulteert in een positieve afrekening van 63,0 miljoen euro. Aangezien de afrekening pas wordt aangerekend in het volgende begrotingsjaar, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2025.

Zoals al vermeld, publiceerde het Federaal Planbureau recentere vooruitzichten van de macro-economische parameters. De simulatie in de onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde ontvangsten op basis van deze parameters<sup>57</sup>.

**Tabel 19 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis van FPB-parameters (in miljoen euro)**

	Ontvangsten 2025 (inclusief afrekening 2024)		
	Economische begroting	Update FPB 11/2024	Update FPB 12/2024
Groei 2024 - 2025	1,1% - 1,3%	1,1% - 1,3%	1,1% - 1,3%
Index 2024 - 2025	3,2% - 1,9%	3,1% - 1,8%	3,1% - 2,2%
Gewestmiddelen	3.620,5	3.609,3	3.624,5
Gemeenschapsmiddelen	30.459,7	30.372,2	30.490,8
Totaal dotaties	34.080,2	33.981,5	34.115,4
Vershil t.o.v. Vlaamse raming initiële begroting 2025		-98,7	35,2

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting initiële begroting 2025

### 4.3 Opcentiemen

De raming van de bruto opcentiemen omvat naast de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting van het begrotingsjaar ook de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar van de gewestelijke personenbelasting van de vorige aanslagjaren. De raming van de fiscale uitgaven gebeurt apart. De Vlaamse begroting neemt de ramingen van de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting en de fiscale uitgaven over van de federale raming.

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

<sup>57</sup> Voor de simulaties met betrekking tot de dotaties worden uitsluitend de groei- en inflatiecijfers van 2024 aangepast, evenals de recentste parameters voor groei en inflatie van 2025.



Tabel 20 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Realisatie 2023	Raming aangepaste begroting 2024	Raming initiële begroting 2025	Vershil initieel vs. aanpassing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,12%	99,48%	99,55%	
Voorschotten gewestelijke personenbelasting	7.926,5	8.677,0	9.309,9	632,9
Fiscale uitgaven	1.345,1	1.316,0	1.285,5	-30,5
Opcentiemen (deel voorschotten)	9.271,6	9.993,1	10.595,4	602,4
Afrekeningen vorige aanslagjaren	237,8	118,9	212,4	93,5
Bruto opcentiemen	9.509,4	10.112,0	10.807,9	695,9

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting initiële begroting 2025

De initiële begroting 2025 voorziet in een sterke stijging van de bruto opcentiemen, voornamelijk door een toename van de voorschotten (netto opcentiemen). In vergelijking met de aangepaste begroting 2024 stijgen de voorschotten met 632,9 miljoen euro of 7,3 %. Die stijging is het gevolg van de reële groei van het totale inkomen van de particulieren enerzijds en de hoger dan geraamde realisaties voor aanslagjaar 2023 anderzijds<sup>58</sup>.

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en federale raming allebei uit van recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkohierungen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt<sup>59</sup> en houdt ook rekening met de staartkohieren<sup>60</sup>. De Vlaamse raming van de afrekeningen is 6,2 miljoen euro hoger dan de federale raming. De verwachte afrekeningen stijgen met 93,5 miljoen euro ten opzichte van de begrotingsaanpassing. De positieve afrekening met betrekking tot aanslagjaar 2024 bedraagt 185,3 miljoen euro en maakt deel uit van dat verschil. Die afrekening is voornamelijk te verklaren door de uitvoeringscijfers over aanslagjaar 2023, die aanzienlijk hoger uitvielen dan de ramingen over aanslagjaar 2023 waarop de voorschotten van aanslagjaar 2024 waren gebaseerd.

De daling van de fiscale uitgaven met 30,5 miljoen euro volgt voornamelijk uit de uitdoving van de woongerelateerde fiscale uitgaven (-24,6 miljoen euro) en een daling van het gebruik van PWA- en dienstencheques (-7,5 miljoen euro). De raming van de fiscale uitgaven houdt geen rekening met het mogelijk anticipatie-effect op de afschaffing van de belastingvermindering voor wijkwerken- en dienstencheques<sup>61</sup>.

#### 4.4 Gewestelijke belastingen

##### *Spelen en Weddenschappen*

Wat betreft de groei van de bruto vastgestelde rechten, stelt het Rekenhof vast dat de initiële begroting 2025 in een forfaitaire verhoging van 40,0 miljoen euro voorziet naar aanleiding van een geplande herziening van de tarieven. De algemene toelichting gaat daar niet verder op in en verdere onderbouwing van die raming werd na navraag bij de administratie niet ontvangen. Om de ESR-ontvangsten te ramen, verdeelt de administratie de geraamde kasontvangsten over het huidige en

<sup>58</sup> De raming voor aanslagjaar 2025 baseert zich op de realisaties van het aanslagjaar 2023, welke aanzienlijk hoger zijn dan de raming van aanslagjaar 2023 waarop gesteund werd bij de aangepaste begroting 2024.

<sup>59</sup> De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van het aanslagjaar over de begrotingsjaren.

<sup>60</sup> De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

<sup>61</sup> Zie punt 5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting – dienstencheques.

volgende begrotingsjaar op basis van de verdeling van het vorige jaar. De administratie past dat verhoudingsgetal echter niet toe op de forfaitaire verhoging van de vastgestelde rechten, waardoor er ongeveer 10,7 miljoen euro van de 40,0 miljoen euro te veel wordt toegerekend aan 2025.

Het programmadecreet bevat geen bepaling over de aanpassing van de tarieven voor spelen en weddenschappen omdat de geplande vereenvoudiging en harmonisering van de heffingen inzake spelen en weddenschappen overleg met de andere gewesten vereist. Volgens de bijzondere financieringswet is de belasting voor online spelen en weddenschappen verschuldigd in het gewest waar de spelen plaatsvinden en de weddenschappen worden aangegaan, wat wordt bepaald door de locatie van de server. Aangezien een server in eender welk gewest kan worden geplaatst, is het nodig om de tarieven van de verschillende gewesten op elkaar af te stemmen.

Hoewel er vooralsnog geen decretale grondslag is voor de inwerkingtreding en de mogelijke opbrengst van dergelijke hervorming onzeker is, wordt deze ontvangst al ingeschreven in de middenbegroting.

### *Verkooprecht*

De administratie stelt de geraamde ontvangsten uit de verkooprechten bij met de nieuwe maatregelen opgenomen in het regeerakkoord 2024-2029 met -108,0 miljoen euro. Dat bestaat uit de verlaging van het tarief voor de gezinswoning van 3 % naar 2 % (-190,0 miljoen euro), de verhoging van het tarief voor de beroepskoper van 4 % naar 6 % (+67,0 miljoen euro) en de afschaffing van de gunstregimes voor ingrijpende energetische renovaties (+12,0 miljoen euro) en onroerende erfgoed (+3,3 miljoen euro). Het Rekenhof beschikt niet over de onderbouwing van de forfaitair geraamde budgettaire impact van de maatregelen, zodat het zich niet kan uitspreken over de raming of de gebruikte assumpties.

### *Schenkbelasting*

De uitleg in de memorie van toelichting (MVT) bij het ontwerp van programmadecreet is in strijd met de BBT Financiën en Begroting voor wat betreft de impact van de verlenging van de zogenaamde verdachte periode. Volgens de MVT valt te verwachten dat de verlenging van de verdachte periode tot 5 jaar vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2025 een positieve impact zal hebben op de inkomsten uit de schenkbelasting, aangezien het aantal geregistreerde schenkingen zal toenemen. Nog volgens de MVT is het moeilijk om daarvoor een precieze meerontvangst te ramen, maar toch vermeldt de BBT Financiën en Begroting een geraamde meeropbrengst van 25 miljoen euro. Het Rekenhof beschikt niet over de onderbouwing van de forfaitair geraamde budgettaire impact van de maatregel, zodat het zich niet kan uitspreken over de raming of de gebruikte assumpties.

De benadering lijkt niet consistent met de benadering die werd gevolgd bij de afschaffing van de belastingvermindering voor wijkwerken- en dienstencheques, waar een negatieve budgettaire impact niet in rekening werd gebracht omdat de impact op de fiscale uitgave nog niet empirisch kan worden ondersteund.

## **4.5 Toegewezen ontvangsten**

### *Ontvangsten uit verkeersboetes – Verkeersveiligheidsfonds*

Het Vlaams Gewest ontvangt voor overtredingen die verband houden met haar bevoegdheid een deel van de ontvangsten uit verkeersboetes. In de voorliggende begroting voor 2025 worden die ontvangsten geraamd op 211,7 miljoen euro. De behandeling van de regionale boetes gebeurt echter door de federale overheid en wordt gefinancierd met federale middelen. Er lopen momenteel gesprekken tussen het Agentschap Wegen en Verkeer en de Federale Politie om het bestaande protocolakkoord te herzien en te actualiseren met betrekking tot een eventuele afdracht door het Vlaams Gewest per behandeld dossier. De Vlaamse ontvangsten uit verkeersboetes worden verdeeld over het Verkeersveiligheidsfonds en de algemene ontvangsten van het departement MOW. Eventuele afdrachten zullen in de uitbreiding van het cameraschild worden geïnvesteerd. Met deze

kosten en toekomstige meeropbrengsten wordt in de voorliggende begroting nog geen rekening gehouden.

## 5 Analyse van de uitgaven

### 5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

#### *Indexatie werkingsmiddelen*

In het kader van de begrotingsbesprekingen van de Vlaamse Regering werd beslist om ook inspanningen op de eigen overheid te leveren en de werkingsmiddelen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest beperkt te indexeren voor de komende legislatuur. Zo voorziet artikel 52 van het (voor)ontwerp van programmadecreet bij de begrotingsopmaak 2025 in een generieke bepaling waarbij de werkingsmiddelen vanaf 2025 opnieuw worden geïndexeerd, maar waarbij de indexering wordt gehalveerd voor de begrotingsjaren 2025, 2028 en 2029. Voor de jaren 2026 en 2027 zal er weer geen indexering zijn.

Het Rekenhof wil het Vlaams Parlement erop wijzen dat de halvering van de indexering op haar beurt nog altijd wordt beperkt tot 75 % van het toegepaste indexcijfer. Voor de voorliggende begroting 2025 wordt het toegepaste gezondheidsindexcijfer van 2,1 % bijgevolg beperkt tot 1,6 %. Dat volgt uit de bepaling opgenomen in artikel 15 van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 die nog altijd van kracht is. Die bepaling genereert de facto boven op de halvering van de indexering van de werkingsmiddelen nog een historische besparing die kan geraamd worden op 5 miljoen euro<sup>62</sup>.

#### *Kapitaalverhoging Finocas*

De begroting 2025<sup>63</sup> voorziet 140 miljoen euro kapitaalvolstorting in 2025 tegenover 162,5 miljoen euro in 2024. De BBT geeft daar verder geen informatie over. Het Rekenhof stelde vast dat op basis van recente verklaringen van het bedrijf Arcelor Mittal de verdere honorering van de engagementen naar Finocas voor de begroting 2025 op zijn minst onzeker zal worden. Na de zogenaamde pre-engineeringfase zou de directie eind 2024 de bestelling voor de installatie van meer dan 1 miljard euro plaatsen, maar het bedrijf is daar niet klaar voor, meldde Arcelor Mittal, dat meteen alle decarbonisatieplannen voor Europa uitstelde<sup>64</sup>.

#### *Dienstencheques*

Bij de afschaffing van de belastingvermindering voor wijkwerken- en dienstencheques is er volgens de memorie van toelichting<sup>65</sup> (MVT) bij het ontwerp van programmadecreet voor het begrotingsjaar 2025 een negatieve budgettaire impact te verwachten, wegens de anticipatie-effecten waarbij belastingplichtigen nog zoveel mogelijk voordeligere cheques aankopen eind 2024 (die dan nog gebruikt kunnen worden zolang ze geldig zijn). Een voorzichtige raming gaat ervan uit dat het anticipatie-effect +10 % aan aankopen bedraagt, maar aangezien de impact op de fiscale uitgave nog niet empirisch kan worden ondersteund, werd dat effect volgens de MVT nog niet meegenomen in de begrotingsopmaak van 2025. Een negatieve budgettaire impact wordt dus niet in rekening gebracht, hoewel dat voorzichtigheidshalve raadzaam is<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Zonder specifieke (manuele) indexberekeningen waar mogelijk ook de 75 %-grens wordt toegepast.

<sup>63</sup> CBo-1CEX2BA-PA.

<sup>64</sup> Zie mededeling van ArcelorMittal (26/11/2024): [ArcelorMittal geeft update over zijn Europese decarbonisatieplannen - ArcelorMittal in België](#).

<sup>65</sup> Zie de toelichting bij de artikelen 29 tot en met 32.

<sup>66</sup> Fiscale uitgaven dienstencheques bedragen volgens de administratieve uitgavenbegroting 145.650 duizend euro, (CBO-1CDD2DC-WT). 10 % ervan zou ongeveer 14,5 miljoen euro bedragen.

## 5.2 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

### *Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)*

In 2021 nam de Vlaamse Regering de beslissing om het elektronische personeelsdossier van de onderwijzers te vernieuwen en voorzag het in 14,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten. Ondanks het feit dat het project eind 2024 nog niet gefinaliseerd is, zullen alle kredieten grotendeels opgebruikt zijn. Hoewel extra middelen noodzakelijk zijn om de continuïteit te verzekeren, voorziet de initiële begroting 2025 slechts in 0,5 miljoen euro aan extra middelen<sup>67</sup>.

## 5.3 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

### *Vlaamse Sociale Bescherming – revalidatievoorzieningen*

Voor de uitgaven 2024 van de revalidatievoorzieningen<sup>68</sup> raamt de administratie het benodigde budget op 213,9 miljoen euro. Momenteel is er een budget van 207,5 miljoen euro beschikbaar. Het geschatte tekort bedraagt 6,4 miljoen euro. Met de door de administratie berekende herziening van de eenheidsprijzen en een hogere bezettingsgraad werd bij de begrotingsaanpassing 2024 geen rekening gehouden, maar ook niet bij de begrotingsopmaak 2025. Die middelen zullen wel nodig zijn om de volledige kostprijs van 2025 aan te rekenen.

### *Preventie*

De covid-herfstvaccinatiecampagne werd tot en met 2024 begroot via een extra coronaprovisie. Vanaf de begroting 2025 wordt echter geen coronaprovisie meer opgenomen. Ingeschat wordt dat de organisatie van een herfstcampagne 2,5 miljoen euro kost, exclusief de kost voor de vaccins en de toedieningsmaterialen (naalden en spuiten).

### *Zorgkassen*

Eurostat had begin januari 2020 aangegeven dat de zorgkassen tot de Vlaamse deelstaatoverheid (S.1312) behoren. De zorgkassen gingen tegen die beslissing in beroep bij de Raad van State. In een uitspraak van 19 januari 2024 werd het beroep echter verworpen. Niettemin worden de begrotingen van de grote zorgkassen nog niet opgenomen in de begrotingsdocumenten.

Het Rekenhof heeft vernomen dat het overleg tussen het departement Financiën en Begroting en de twee zorgkassen die daaraan moeten voldoen, is opgestart. Het doel van het overleg is te identificeren aan welke rapporteringsverplichtingen de zorgkassen zouden moeten voldoen en na te gaan hoe dat op een efficiënte manier kan verlopen. Het agentschap Vlaamse Sociale Bescherming heeft ondertussen ook het initiatief genomen om te overleggen met het Vlaams agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (waar er een soortgelijke situatie speelt bij de private uitbetalingsactoren) en met het departement Financiën en Begroting.

<sup>67</sup> De initiële begroting 2025 raamt op begrotingsartikel FCo-1FAEzZZ-WT 10,7 miljoen euro aan vastleggings- en 10,8 miljoen euro aan vereffeningskredieten, wat respectievelijk gelijk en 3,7 miljoen euro lager is in vergelijking met de aangepaste begroting 2024.

<sup>68</sup> GMo-AGHF2TO-WT.

## 5.4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

### 5.4.1 Cultuur

#### *Cultuur- en jeugdinfrastructuurbeleid*

De initiële begroting voorziet<sup>69</sup> ter uitvoering van het regeerakkoord 2025-2029 in 100 miljoen euro extra vastleggingskredieten voorzien ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2024. De middelen zijn bedoeld voor cultuurinfrastructuur. In de plenaire vergadering van 2 oktober 2024 gaf de minister van Cultuur aan dat de middelen zullen dienen voor nieuwe engagementen én engagementen uit de vorige legislatuur. Enige toelichting daarover ontbreekt in de BBT en navraag bij de administratie leverde geen antwoord op.

## 5.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

#### *Geïntegreerd investeringsprogramma 2.0 (GIP)*

Het Rekenhof verwelkomt de ambitie in het regeerakkoord en de beleidsnota om een meerjarig en legislatuuroverschrijdend geïntegreerd investeringsplan (GIP) voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) op te maken dat is afgestemd met de begroting. De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement moeten nog duidelijke afspraken maken over de actualisatie, opvolging en rapportering van het GIP. Ten laatste bij de begrotingsaanpassing 2025 zal het eerste GIP, volgens de nieuwe principes, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Het Rekenhof vraagt om het GIP goed te keuren voorafgaand en niet gelijktijdig met de indiening van de begroting.

Doordat er nog geen GIP beschikbaar is, zijn de investeringskredieten van het beleidsdomein MOW in de voorgelegde begroting niet toegewezen aan de verschillende begrotingsartikelen, maar centraal ingeschreven op een nieuw provisie-artikel. Het betreft 341,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 142,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten, waarvan 130 miljoen euro vastleggingskredieten en 93 miljoen euro vereffeningskredieten voor nieuw beleid. De overige kredieten op het provisieartikel betreffen de terugdraaiing van de eenmalige investeringskredieten ingeschreven bij de BO2024. De uitgavenkredieten voor de investeringen onder constant beleid, noodzakelijk in het kader van de continuïteit, zijn wel toegewezen, maar de BBT bij de begrotingsopmaak 2025 licht niet toe over welke projecten het concreet gaat. De voorgelegde begroting geeft daarom geen transparant beeld van de investeringen die in het beleidsdomein MOW in 2025 zullen worden gerealiseerd. In de BBT ontbreekt de inhoudelijke informatie over (investerings)projecten of de uitvoering van beleidsplannen. Zo wordt alleen de verdere uitvoering van het Masterplan Kustveiligheid en het Sigmoplan vermeld zonder verdere inhoudelijke en budgettaire toelichting van de projecten.

Er zijn nog veel onduidelijkheden, zoals de wijze waarop de investeringsprojecten zullen worden geselecteerd en geprioriteerd, of het GIP als een planning- en realisatietool zal worden gebruikt en of het GIP voor advies aan de vervoerregio's zal worden voorgelegd. De beleidsnota verwijst ten slotte naar één domeinoverschrijdend doelgericht investeringsprogramma voor MOW en OMG op het vlak van waterbeheersing (o.a. Sigmoplan, Strategisch plan Dendervallei en Weerbare Westhoek), zonder daarbij toe te lichten op welke manier dat investeringsprogramma zich verhoudt tot het GIP, hoe de projecten zullen worden opgevolgd en wanneer dat investeringsprogramma zal starten.

#### *Regulier onderhoud weginfrastructuur*

---

<sup>69</sup> HBO-1HBF2BD-WT.

De kredieten voor het regulier onderhoud van weginfrastructuur door het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) dalen met 28,2 miljoen euro t.o.v. de aangepaste begroting 2024<sup>70</sup>. Als de inhoudelijke wijziging<sup>71</sup> van het begrotingsartikel bij de begrotingsopmaak 2025 buiten beschouwing wordt gelaten, bedraagt de daling zelfs 33 miljoen euro. Die daling is voornamelijk het gevolg van het niet meer toekennen van het bijkomend onderhoudsbudget voor 2024 van 23 miljoen euro en de 9 miljoen euro voor energiekosten. De kredieten voor regulier onderhoud door AWV bedragen in de begroting 2025 186,5 miljoen euro aan vastleggings- en 186,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De daling van de kredieten voor onderhoud lijkt niet in lijn te liggen met de noden. Zo blijkt uit de Asset Wijzer 2023<sup>72</sup>, waarin de toestand van de infrastructuur van het beleidsdomein wordt weergegeven, dat de beschikbare middelen voor regulier onderhoud ruim ontoereikend zijn om de groeiende onderhoudsachterstand tegen te gaan.

#### *Lantis - Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)*

Er zijn in de begroting van Lantis geen kredieten opgenomen voor de financiering van de geschatte uitgaven voor de PFAS-verontreiniging en andere categorie 4-risico's. Lantis raamt die uitgaven respectievelijk op 129,0 miljoen euro en 22,9 miljoen euro. Het betreft risico's inzake vervuilingen in de ondergrond vreemd aan het project, die in principe door de Vlaamse overheid gedragen worden. Het Rekenhof heeft al herhaaldelijk in zijn rapporten bij de financiële voortgangsrapportages opgemerkt dat Lantis die risico's vooralsnog blijft doorschuiven naar het financieel model, aangezien de Vlaamse Regering daarvoor nog geen middelen heeft begroot. Het politiek stuurcomité gaf eerder al te kennen dat categorie 4-risico's bij optreden moeten worden gemeld aan de Vlaamse overheid, dat financiering ervan ad hoc zal worden gezocht en deel uitmaakt van het begrotingsoverleg.

Daarnaast worden ook in de begroting 2025 geen vastleggingskredieten opgenomen voor de gedeelten van de NEC4-verbintenissen<sup>73</sup> voor de Oosterweelknoop en Rechteroever en andere recent gestegen kosten (ongeveer 2.380,1 miljoen euro) die ten onrechte niet in de (aangepaste) begroting 2024 werden geraamd, zoals door het Rekenhof werd opgemerkt.

Tot slot geeft het Rekenhof ook mee dat op basis van het uitgavendecreet (artikel 55) opnieuw een gewestwaarborg van 300 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2025 wordt toegekend aan Lantis voor alle risico's die niet aan marktconforme voorwaarden kunnen worden afgedekt op de verzekeringsmarkt. In ruil dient Lantis een marktconforme premie te betalen.

#### *VVM De Lijn*

Bij de opmaak van de begroting van VVM De Lijn werden een aantal elementen (nog) niet in rekening gebracht die de begroting in 2025 hoogstwaarschijnlijk wel zullen impacteren.

In het nieuwe regeerakkoord werd opgenomen dat VVM De Lijn - behoudens enkele uitzonderingen - uiterlijk vanaf 1 januari 2025 tariefautonomie krijgt. De eigen ontvangsten worden in de hui-

<sup>70</sup> Begrotingsartikel MD0-1MHH2QA-WT – *Onderhoud weginfrastructuur*.

<sup>71</sup> Vanaf 2025 zullen de herstellingen van schade aan elektrische installaties (averijen) gefinancierd worden via onderhoudskredieten en niet meer via investeringskredieten. De kredieten op het begrotingsartikel MD0-1MHH2QA-WT – *Onderhoud weginfrastructuur* werden hiervoor in de begroting 2025 met 4,752 miljoen euro verhoogd.

<sup>72</sup> <https://www.vlaamsparlement.be/link?id=18872>.

<sup>73</sup> NEC4 staat voor New Engineering Contract editie 4. Het heeft betrekking op de onderdelen 3A (Oosterweelknoop) en 3B (kanaaltunnels en R1) voor Rechteroever. De onderhandelde aangeboden prijzen van beide NEC4-contracten omvatten naast de directe investeringskosten (53,4 % van de biedprijs) ook indirecte en diverse kosten voor engineering en beheer, een winstmarge en een risicobedrag. In functie van de werkelijke kostprijs zal het verschil (in meer of in min) ten opzichte van de onderhandelde biedprijs worden gedeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De onderhandelde biedprijs is bijgevolg geen vaststaand bedrag.



dige begroting geraamd op 233,3 miljoen euro. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijke impact van een tariefwijziging, aangezien de onderhandelingen voor de tariefnota nog lopende zijn.

De investeringsmachtiging van VVM De Lijn neemt toe met 400,0 miljoen euro ten gevolge van de extra middelen die conform het regeerakkoord uitgetrokken worden voor investeringen in bussen en trams in het kader van de vergroening van de vloot. De bijbehorende vereffeningskredieten werden nog niet toegekend, maar centraal gehouden op het provisie-artikel MBo-1MFH2LB-PR, evenals andere investeringskredieten van VVM De Lijn die in het GIP zouden worden opgenomen en bij de aangepaste begroting 2025 zouden worden gecompenseerd (zie opmerking over het GIP).

In het openbaredienstencontract 2023-2027 (ODC) is een operationele meerkost voor de implementatie van basisbereikbaarheid opgenomen. De voorliggende begroting bevat geen kredieten voor de indexatie van die meerkost (+2,2 miljoen euro). Daarnaast sloot de VVM De Lijn nieuwe contracten af met exploitanten. Voor de opstapkost van de vergroening van het wagenpark van de nieuwe exploitantencontracten is niet in kredieten voorzien (+10,1 miljoen euro in 2025).

## 5.6 Beleidsdomein Omgeving

### 5.6.1 Omgeving

#### *Gewestelijke planschadedossiers: afbakening machtiging*

De voorliggende begroting bevat kredieten voor de uitbetaling van de gewestelijke planschade dossiers<sup>74</sup>. Artikel 98 van het ontwerp uitgavendecreet bevat de machtiging om zowel het vastleggings- (21 miljoen euro) als het vereffeningskrediet (20,1 miljoen euro) te overschrijden voor maximaal het over te dragen overschot (106,7 miljoen euro) ter financiering van *noodwendige uitgaven van planschadevergoedingen en de ermee aanverwante kosten*.

Het ontwerp uitgavendecreet en de BBT Omgeving bevatten geen duiding of invulling van het begrip noodwendig, welke specifieke kosten er worden bedoeld en is vatbaar voor een (te) ruime interpretatie. De afbakening in de decreetbepalingen is onvoldoende geëxpliciteerd.

#### *Drinkwaterfactuur*

De BBT Omgeving vermeldt onder de strategische en operationele doelstellingen dat de hervorming van de drinkwaterfactuur wordt voorbereid in 2025. Verdere inhoudelijke informatie of timing van de geplande hervorming ontbreekt in de BBT, waardoor het voor het Rekenhof onduidelijk is of de daling van de betoelaging aan de drinkwatermaatschappijen met 112,9 miljoen euro realistisch is. Via een amendement bij het programmadecreet<sup>75</sup> wordt het bovengemeentelijk tarief op de waterfactuur vanaf 2025 verhoogd, waardoor de betoelaging aan de watermaatschappijen met hetzelfde bedrag zal dalen.

#### *Aquafin nv*

De werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen stijgt met 40,0 miljoen euro vastleggingskredieten en 39,5 miljoen euro vereffeningskredieten voor Aquafin nv. Noch de BBT Omgeving, noch de Beleidsnota Omgeving leggen nader uit hoe die stijging van 40,0 miljoen euro onderbouwd is.

<sup>74</sup> QBZ-3QCG2NG-WT.

<sup>75</sup> VR 2024 2211 DOC.1210/1



## 5.6.2 Energie en klimaat

### *Klimaatfonds: prefinanciering*

In afwachting van de goedkeuring en decretale bekrachtiging door de betrokken parlementen van de intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030, en de ontvangst van het Vlaamse aandeel in Belgische veilingopbrengsten voor de periode 2023-2030, worden de uitgaven van het Klimaatfonds geprefinancierd via een provisioneel begrotingsartikel<sup>76</sup> en diverse reguliere uitgavenartikelen<sup>77</sup>.

De initiële begroting 2025 vult de middelen aan met een toelage van 22,4 miljoen euro uit de reguliere middelen<sup>78</sup> om het tekort binnen het Klimaatfonds op te vangen.

Met uitzondering van de reguliere toelage, zullen bij effectieve kasontvangsten in het Klimaatfonds de geprefinancierde uitgaven gedesaffecteerd worden. Het nog te desaffacteren bedrag wordt per 31 december 2025 geraamd op 467,3 miljoen euro. In het kader van transparantie en duiding aan het Vlaams Parlement lijkt het raadzaam om telkens een geraamde inschatting over de periode 2021-202x op te nemen in de BBT Energie en Klimaat van het nog te desaffacteren geraamde bedrag.

### *Geen nieuwe beleidsruimte voor nieuwe klimaatmaatregelen in 2025*

De beleidsruimte voor Vlaamse klimaatmaatregelen wordt voorzien op de klimaatprovisie<sup>79</sup>. Bij de initiële begroting daalt het vastleggingskrediet met 40,8 miljoen euro ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2024 tot 23 miljoen euro. De provisie wordt in 2025 beperkt tot de al besliste klimaatmaatregelen inzake stikstofherstel en landbouw (PAS).

De initiële begroting 2025 voorziet niet in bijkomende middelen voor de financiering van bijkomende klimaatmaatregelen met het oog op het behalen van de Vlaamse broeikasgas-emissiereductiedoelstellingen, wegens onvoldoende verwachte inkomsten voor het Vlaams klimaatfonds na aftrek van de al besliste uitgaven. Dat hypothekeert de mogelijke versterking van de Vlaamse aanpak voor het behalen van de Vlaamse broeikasgasemissiereductiedoelstelling van -40 % en de Belgische -47 % emissiereductiedoelstelling tegen 2030 zoals vermeld in de BBT Energie en Klimaat.

Bijkomend zou het ontbreken van aanvullende maatregelen een toenemend effect kunnen hebben op het verschil tussen de Belgische emissieruimte<sup>80</sup> gebaseerd op de -47 % doelstelling in de Europese lastenverdeling enerzijds, en de Belgische geïnventariseerde emissies in de niet ETS-sectoren anderzijds. Het verschil dient te worden verdeeld tussen de Belgische entiteiten, volgens een verdeelsleutel die nog moet worden vastgelegd in de nog te nemen én decretaal te bekrachtigen beslissing over de intra-Belgische lastenverdeling 2021-2030.

Vlaanderen zal zijn deel van het mogelijk grotere verschil moeten bijdragen door de Vlaamse emissierechten onder het flexibiliteitsmechanisme in te zetten en/of bijkomende emissieruimte aan te kopen bij andere lidstaten als de Vlaamse emissierechten ontoereikend blijken.

<sup>76</sup> QEO-1QHE2IB-PR.

<sup>77</sup> QEO-1QHB2IY-IS, QEO-1QHB2IH-IS, en QEO-1QHB2IK-IS.

<sup>78</sup> QEO-1QHB2IB-IS & QEO-9QHBTIB-OI.

<sup>79</sup> QEO-1QHE2IB-PR.

<sup>80</sup> De ruimte die België aan emissies mag uitstoten.

### *Impulsprojecten energiebeleid*

Op de uitgavenzijde van het Energiefonds worden de kredieten voor de impulsprojecten energiebeleid<sup>81</sup> (201,1 miljoen euro vastleggingskrediet en 180,9 miljoen euro vereffeningskrediet) en impulsprojecten energiebeleid via klimaatfondsfinanciering<sup>82</sup> (52,9 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskrediet) geraamd.

De verdeling van de totaliteit van de vastleggings- en vereffeningskredieten over de verschillende individuele impulsprojecten wordt niet transparant weergegeven in de begrotingsdocumenten, noch in de BBT. Volgens de administratie van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) is de exacte toerekening aan maatregelen binnen het Energiefonds eerder indicatief en kan daarom niet in detail dienen als basis voor vergelijkingen.

Het is voor het Rekenhof bijgevolg niet duidelijk welk bedrag gekoppeld moet worden aan welk impulsproject. Bovendien kan de evolutie van de budgetten van de diverse individuele impulsprojecten niet opgevolgd worden en kunnen bepaalde evoluties die worden toegelicht in de algemene toelichting en in de BBT niet geverifieerd worden. Wat de algemene toelichting betreft, gaat het bijvoorbeeld over 45,8 miljoen euro ter beperking van de energiefactuur van de gezinnen en 27,8 miljoen euro voor rentesubsidies.

### *Onzekerheid aankoop van hernieuwbare energiestatistieken*

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

De initiële begroting 2025 voorziet in een provisie (QE0-1QEE2KL-PR) bij het VEKA om tekorten aan hernieuwbare energie voor 2024 en, zo nodig, voor 2023 aan te zuiveren via de aankoop van hernieuwbare energiestatistieken (3,3 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten).

De raming voor 2025 houdt onzekerheden in, zoals het binnenlands eindverbruik en de evolutie van de lokale productie. Daarnaast is het niet uitgesloten dat ook na 2026 toch hernieuwbare energiestatistieken dienen te worden aangekocht. Noch de BBT Energie en Klimaat, noch de meerjarenraming vermelden wat de impact op 2026 en volgende jaren kan zijn.

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

### **5.7.1 Digitalisering en Facilitair Management**

#### *Vlaamse Toezichtscommissie (VTC)*

De VTC is in haar huidige vorm ontstaan als gevolg van de aangescherpte privacyregels door de algemene verordening gegevensbescherming. Het werd daarbij een entiteit met rechtspersoonlijkheid behorend tot de consolidatieperimeter S.1312. Conform artikel 42, §1, van de VCO dient ze jaarlijks een begroting (artikel 42, §1, 3<sup>o</sup>) en een rekening op te maken. Hoewel het Rekenhof in zijn onderzoek van de begroting 2023 al opmerkte dat de VTC geen begroting en rekening opmaakte, gebeurt dat nog altijd niet. De Vlaamse Regering repliceerde nochtans dat zou worden geanalyseerd op welke manier dit het beste kan worden aangepast zodat aan de VCO wordt voldaan. Net zoals toen de VTC nog niet over rechtspersoonlijkheid beschikte, worden er op de begroting van het

<sup>81</sup> QE0-1QEB4KE-WT.

<sup>82</sup> QE0-1QEB4KG-WT.

Agentschap Digitaal Vlaanderen kredieten opgenomen voor de werking van de VTC. De opmaak van een begroting en rekening door het VTC staat niet in de weg dat het agentschap Digitaal Vlaanderen verder kan instaan voor de administratieve ondersteuning.

## 5.7.2 Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen

### *Financiering flankerend beleid bouwshift*

Het regeerakkoord 2019-2024 bepaalde dat het Klimaatfonds het BRV-fonds (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) kan financieren voor het flankerend beleid ter implementatie van de bouwshift, meer bepaald voor de uitbetalingen van (lokale) planschadedossiers via het bouwshiftfonds. In de conceptnota bouwshiftfonds (Vlaamse Regering, 23 februari 2022) werd een meerjarentraject voorzien van 2023 tot 2030 met in totaal 675 miljoen euro vastleggingskredieten (100 miljoen euro in 2023, 25 miljoen euro in 2024, 50 miljoen euro in 2025 en 100 miljoen euro van 2026 tot en met 2030). De spijziging van dat meerjarentraject hangt af van de effectieve marges op het Klimaatfonds.

De uitvoerbaarheid van het meerjarentraject hangt af van de effectieve marge op de begroting van het Klimaatfonds. Binnen de begroting van het Vlaams Klimaatfonds is er tot en met 2026 geen vrije ruimte meer om het flankerend beleid voor de implementatie van de bouwshift te financieren. Ook daarna blijft het onzeker dat er binnen het Vlaams Klimaatfonds marge vrijkomt voor de bouwshift. Zonder bijkomende financiering zal de doelstelling om het ruimtebeslag te reduceren naar 3 ha/dag tegen 2025 en 0 ha/dag tegen 2040 moeilijk te realiseren zijn.

In 2023 werd effectief een eerste schijf van 100 miljoen euro (waarvan 95 miljoen euro voor de lokale en 5 miljoen euro voor de gewestelijke planschadedossiers) vastgelegd. Op dit ogenblik zijn er nog geen concrete dossiers en worden er geen extra vastleggingskredieten opgenomen. De eerste vereffeningen van planschadedossiers worden vanaf de tweede helft van het begrotingsjaar 2025 verwacht.

Omdat binnen het Vlaams klimaatfonds er tot en met 2026 geen vrije ruimte meer is om het flankerend beleid voor de implementatie van de bouwshift te helpen financieren, zal de doelstelling om het ruimtebeslag te reduceren naar 3 ha/dag tegen 2025 en 0 ha/dag tegen 2040 zonder bijkomende financiering moeilijker te realiseren zal zijn.

De financiering van de bouwshift verloopt via een complex getrappt systeem van interne stromen. De inkomsten uit het Klimaatfonds gaan via de DAB BRV fonds naar het Agentschap Binnenlands Bestuur, de beheerder van het lokaal bouwshiftfonds. Die stort de middelen uiteindelijk door naar de Vlaamse Landmaatschappij, die zorgt voor de uitbetalingen. De ontwerpbegroting 2025 halveert het vastleggingskrediet op het begrotingsartikel Vlaamse Landmaatschappij (VLM) – Bouwshift tot 47,5 miljoen euro. De BBT Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen geeft geen passende toelichting over deze halvering.

## 5.8 Beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie

### 5.8.1 Sociale Economie

#### *Individueel maatwerk*

De tewerkstellingsmaatregel Individueel Maatwerk clustert de vier oude maatregelen: Vlaamse Ondersteuningspremie, Lokale Diensteneconomie, Maatwerkafdelingen van collectief maatwerk en Sociale Inschakelingseconomie. Na navraag beschikt het Rekenhof nog altijd niet over de nodige

onderbouw van de totale raming van 106,3 miljoen euro<sup>83</sup>, zodat het zich niet kan uitspreken over de accuraatheid van de geraamde kredietbehoefte.

### 5.8.2 Landbouw en Tuinbouw

#### *IVA Instituut voor Landbouw- Visserij, en voedingsonderzoek (IVA ILVO)*

Bij het nazicht van de verschillende BBT's van het beleidsdomein WEWILS stelt het Rekenhof vast dat de algemene ontvangsten en apparaatskredieten van zowel het Intern Verzelfstandigd Agentschap (IVA) als van het Eigen Vermogen (EV) van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en voedingsonderzoek (ILVO) in geen enkele BBT worden opgenomen.

Voor wat betreft het IVA ILVO worden de inkomsten geraamd op 2,6 miljoen euro en de uitgaven op 24,9 miljoen euro (vastleggings- en vereffeningskrediet). Voor het EV ILVO bedragen de ESR-inkomsten 34,4 miljoen euro terwijl de ESR-uitgaven 50,3 miljoen euro bedragen.

Het is dan ook voor het Rekenhof niet duidelijk in welke BBT het IVA ILVO en het EV ILVO hadden moeten worden opgenomen. Zo bepaalt artikel 4 §1 (punt 7) van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2024 over de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering dat het ILVO onder de gedeelde bevoegdheid van viceminister-president Crevits en minister Brouns valt. Daarentegen wordt in de beleidsnota *Economie, Wetenschap, Innovatie en Industrie* van minister-president Diependaele<sup>84</sup> beschreven dat het ILVO begrotingstechnisch onder het beleidsveld *Innovatie* valt.

---

<sup>83</sup> De totale raming bestaat uit de (i) loonpremie (51,7 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskrediet - TBo-1THC2UG-WT) en (ii) de begeleidingspremie voor werkgevers en ondersteuningspremie voor de zelfstandigen (54,6 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten - TBo-1THC2UF-WT).

<sup>84</sup> VR 2024 1511 MED.0323/1.