



Rekenhof

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2024



Inhoud

Lijst met afkortingen	4
Samenvatting	6
Inleiding	7
1 Macrobudgettaire aspecten	8
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	8
1.2 Europees begrotingskader	9
1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader	9
1.2.2 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact	10
1.2.3 Stabiliteitsprogramma 2023-2026	10
1.2.4 Europese financieringsprogramma's	12
2 Transparantie van de begroting	16
2.1 Beleidsruimte	16
2.1.1 Netto-beleidsruimte	16
2.1.2 Creatie netto-beleidsruimte	17
2.1.3 Terugdraaien nieuw beleid initiële begroting 2023	18
2.1.4 Aanwending netto-beleidsruimte	20
2.2 Overdrachtsbepalingen	22
2.2.1 Ruitwerking	22
2.2.2 Provisie Monitoring	23
2.2.3 Begrotingsfondsen	23
2.3 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling	24
2.3.1 Oosterweelverbinding	25
2.3.2 Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht	25
2.4 Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begroting 2024	25
2.4.1 Informatiewaarde van de BBT's	25
2.4.2 Beleidsindicatoren in de BBT's	27
2.4.3 Beoordelingskader	27
2.4.4 Conclusies	29
2.5 Onderbenutting	29
3 Financieel kader	31
3.1 Kas- en schuldbeheer	31
3.1.1 Geconsolideerde schuld	31
3.1.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm	33
3.2 Meerjarenraming	33
3.2.1 Transparantie	33
3.2.2 Evolutie schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten	34
3.2.3 Uitgavennorm	35
4 Analyse van de ontvangsten	37
4.1 Algemeen	37
4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	37
4.3 Opcentiemen	37
4.4 Gewestelijke belastingen	38
4.5 Toegewezen ontvangsten	39
4.6 Diverse ontvangsten	40

5	Analyse van de uitgaven	42
5.1	Beleidsdomein Financiën en Begroting	42
5.2	Beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie	44
5.2.1	Beleidsveld Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie	44
5.3	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	44
5.3.1	Overkoepelende strategische doelstellingen	44
5.3.2	Beleidsveld IV – Ondersteuning van het onderwijsveld	45
5.4	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	46
5.4.1	BBT Cultuur	46
5.5	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	46
5.5.1	Overkoepelende strategische doelstellingen	46
5.5.2	Beleidsveld II – Gemeenschappelijk vervoer	48
5.5.3	Beleidsveld III – Algemeen mobiliteitsbeleid	48
5.5.4	Beleidsveld IV - Weginfrastructuur en -beleid	50
5.6	Beleidsdomein Omgeving	51
5.6.1	Beleidsveld Energie en Klimaat	51
5.6.2	Beleidsveld Omgeving en Natuur	52
5.6.3	Beleidsveld Wonen	53
5.6.4	Beleidsveld Onroerend Erfgoed	53
5.7	Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	54
5.7.1	BBT Binnenlands bestuur, stedenbeleid en audit lokale besturen	54
5.7.2	BBT Digitalisering en Facilitair management	54

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
DAB	Diensten met afzonderlijk beheer
DBP	Draft Budgetary Plan
EB	Economische Begroting
EC	Europese Commissie
EMTN	European Medium Term Notes
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FHV	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht
FPB	Federaal Plan Bureau
GO	Gemeenschapsonderwijs
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISE	Inhoudelijk structuurelement
KBBZJ	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
MRJ	Meerjarenraming
NBB	Nationale Bank van België
OMG	Omgeving
OV	Onderwijs en Vorming
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
RRF	Recovery and Resilience Facility
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
VAK	Vastleggingskrediet
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEK	Vereffeningskrediet
VG	Vlaamse Gemeenschap
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
VUTG	Vlaams agentschap Uitbetaling Groeipakket

VWF	Vlaams Woningfonds
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Samenvatting

In het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof commentaar en advies bij de ontwerpen van de Vlaamse begroting 2024, het programmadecreet, de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen, en de meerjarenraming.

Kerncijfers

De begroting 2024 raamt de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven op respectievelijk 58,5 en 62,2 miljard euro, wat resulteert in een vorderingensaldo van -3,7 miljard euro. De schuldovername bij gemeentefusies van 0,3 miljard euro blijft buiten dit saldo. Ten opzichte van de aangepaste begroting 2023 is het tekort met 0,6 miljard euro toegenomen. De meerjarenraming voorziet in een terugkeer naar een begrotingsevenwicht in 2028/2029.

Bij de opmaak van de begroting 2024 is de Vlaamse Regering voor de ontvangsten uitgegaan van een economische groei van 1,3% en een inflatie van 4,1%, en voor de uitgaven van de gezondheidsindex van 4,3%. Op 7 november 2023 stelt het Federaal Planbureau de verwachte inflatie in 2024 bij tot 4,0%.

Europees begrotingskader

Het afgelopen jaar heeft de Europese Unie de hervorming van het Europees begrotingskader verder uitgewerkt, maar de onderhandelingen over dit nieuwe kader zijn nog niet afgerond. De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact werd niet verlengd in 2024, waardoor de bestaande regels weer van kracht worden. De Europese Commissie heeft bijkomende uitleg gevraagd over het Belgische ontwerpbegrotingsplan 2024, maar heeft nog geen definitieve beoordeling gepubliceerd.

Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld 2024 neemt toe met 5,3 miljard euro of 12,4%, door het vorderingentekort, maar ook door de financiering van het Relanceplan en de sociale woningbouw. De criteria van de schuldnorm worden niet meer gehaald. De schuld groeit aan tot 77% van de lopende ontvangsten en overschrijdt hiermee de streefwaarde van 65%. De netto-actiefpositie is in 2022 gedaald naar -7,3 miljard euro, terwijl een positief saldo wordt beoogd.

Naar een leesbare prestatiebegroting

Vanaf de begroting 2024 bevatten de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's) indicatoren, die meer inzicht moeten bieden in de resultaten van werking en beleid. De invoering gebeurt heel geleidelijk, waardoor de informatiewaarde van de BBT's vrijwel gelijk bleef ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Het Rekenhof stelde dan ook dezelfde verbeterpunten vast.

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2024 en de bijbehorende programmadecreten.

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

Dit verslag behandelt de macrobudgettaire aspecten van de begroting 2024, 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 aangepaste begroting 2023 baseerde de Vlaamse Regering zich op de economische begroting (EB) van 16 februari 2023 van het Federaal Plan Bureau (FPB) met daarin een economische groei van 1,0% en een inflatie van 4,5% (zie onderstaande tabel).

Bij de opmaak van de initiële begroting 2024 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,3% en een inflatie van 4,1%. De Vlaamse Regering baseert zich conform de bijzondere financieringswet (BFW) daarvoor op de economische begroting van het FPB van 7 september 2023. Voor begrotingsjaar 2023 behoudt het FPB de groeiverwachting (1,0%), maar stelt de inflatie licht bij tot 4,4%.

De meerjarenraming 2023-2028 maakt gebruik van de inflatievooruitzichten van oktober 2023 (met uitzondering van het referentiejaar 2024).

De maandelijkse vooruitzichten van het FPB van 7 november 2023 stellen de inflatieverwachtingen voor 2023 en 2024 bij tot respectievelijk 4,1% en 4,0%. 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 2022	3,1	9,6
Initiële begroting 2023 (EB 09/2022)	0,5	6,5
Aangepaste begroting 2023 (EB 02/2023)	1,0	4,5
Vermoedelijke realisatie 2023 (EB 09/2023)	1,0	4,4
Initiële begroting 2024 (EB 09/2023)	1,3	4,1
Actualisatie inflatievooruitzichten 2024 (11/2023)	-	4,0

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2024 tabel III-1 p. 16 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2023 tabel III-1, p. 18

De ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) van 5 oktober 2023 verwachten een lagere groei en een hogere inflatie dan verwerkt in de initiële begroting, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De recentere ramingen van de Europese Commissie (EC) van 15 november 2023 verwachten voor 2024 een hogere groei (1,4%) en een hogere inflatie (4,2%), wat nauw aansluit met de recentste ramingen van het FPB. Voor 2023 verwacht zowel het IMF als de EC een lagere inflatie van respectievelijk 2,5% en 2,4%.

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

	IMF (05/10/2023)	EC (15/11/2023)
Econ. groei 2022 – definitieve realisatie	3,1	3,2
Econ. groei 2023 – initiële begroting	0,4	0,2
Econ. groei 2023 – aangepaste begroting	0,7	1,2
Econ. groei 2023 – vermoedelijke realisatie	1,0	1,4
Econ. groei 2024 – initiële begroting	0,9	1,4
Inflatie 2022 – definitieve realisatie	10,3	10,3
Inflatie 2023 – initiële begroting	4,9	6,2
Inflatie 2023 – aangepaste begroting	4,7	3,4
Inflatie 2023 – vermoedelijke realisatie	2,5	2,4
Inflatie 2024 – initiële begroting	4,3	4,2

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

1.2 Europees begrotingskader

1.2.1 Herziening van het Europese begrotingskader

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

Op 26 april 2023 presenteerde de Europese Commissie drie wetgevingsvoorstellen³ om het stabiliteits- en groeipact (SGP) aan te passen, en zodoende het Europese begrotingskader eenvoudiger en transparanter te maken, het nationale eigenaarschap te versterken en de naleving en handhaving te verbeteren. Totdat de wetgeving voor het nieuwe kader gefinaliseerd is, blijven de bestaande regels van kracht.

De voorstellen worden nog bediscussieerd binnen de Europese raad. Op 9 november 2023 werd een stand van zaken meegedeeld: er is een akkoord over de kernelementen en -mechanismen van de nieuwe begrotingsregels, over de noodzaak van begrotingsdiscipline, geloofwaardigheid en vertrouwen, maar ook over anticyclische maatregelen en de juiste stimulansen voor groei-

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

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

³ COM(2023) 240, 241 en 242: voorstel voor een verordening van de het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad; Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten; en Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

vorderende investeringen en hervormingen die beantwoorden aan de gedeelde Europese prioriteiten. Alle lidstaten zijn vastbesloten om voor het einde van het jaar tot een evenwichtig akkoord te komen.

1.2.2 *Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact*

Wegens de economische crisis en de gezondheids crisis hebben de Europese instanties in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd⁴. Door de Russische invasie in Oekraïne, de nasleep van de COVID-19-pandemie en de hogere energie- en voedselprijzen, besliste de Europese Commissie op 23 mei 2022 tot de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot en met 2023. Op 8 maart 2023 kondigde de Europese Commissie aan dat de clausule eind 2023 wordt gedeactiveerd⁵.

1.2.3 *Stabiliteitsprogramma 2023-2026*

Advies Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 7 april 2023 ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 schuift de Hoge Raad van Financiën (HRF) drie potentiële begrotingstrajecten naar voren⁶. De HRF is van oordeel dat het Stabiliteitsprogramma 2023-2026 aan twee prioritaire doelstellingen dient te beantwoorden: het vorderingentekort van de gezamenlijke overheid dient vóór het einde van de periode die bestreken wordt in het stabiliteitsprogramma onder de referentiewaarde van 3,0% bbp te worden gebracht, en een geloofwaardige en continue schuldgraadvermindering dient te worden gewaarborgd.

De algemene toelichting bij de begroting 2024 gaat niet in op de verdere uitsplitsing van de aanbevolen structurele inspanning tussen de individuele deelstaten om die doelstellingen te realiseren, maar vermeldt dat de HRF de verdeelsleutel tussen de individuele deelstaten heeft afgeleid op basis van het aandeel van hun respectievelijk structureel saldo bij ongewijzigd beleid in het overeenstemmend structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid, en dit voor het jaar voorafgaand aan de start van het aanpassingstraject, dus 2023.

Het Rekenhof stelt vast dat de diverse overheden van entiteit II uitsluitend akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma en dat ze geen formeel akkoord sloten over de manier waarop de meerjareninspanning over hen moet worden gespreid, waardoor ze de HRF verhinderen toezicht uit te oefenen op de naleving van de begrotingsverplichtingen van de verschillende Belgische overheden. Het Rekenhof herinnert er bovendien aan dat de Europese Commissie al meermaals kritiek heeft geuit op het gebrek aan begrotingscoördinatie tussen de Belgische overheden.

⁴ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20 maart 2020, COM (2020) 123 final.

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

⁶ De keuze om drie trajecten voor te stellen, werd ingegeven door het uitzonderlijk grote verschil tussen de ramingen van het FPB en die van het Monitoringcomité.

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 4 oktober 2023 het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan⁷ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het Belgische ontwerpbegrotingsplan. Als basis voor het ontwerpbegrotingsplan heeft Vlaanderen zijn meerjarenraming opgenomen en akte genomen van het op nationaal niveau vastgelegde traject van het stabiliteitsprogramma. Daaruit blijkt dat de Vlaamse begroting - mits correcties worden toegepast voor investeringen in Oosterweel en investeringen in het kader van het relanceplan - weer zou aanknopen met een begroting in evenwicht tegen 2027.

Een toetsing van het begrote vorderingensaldo 2024 aan het aanbevolen normatief traject voor de Vlaamse Gemeenschap leert dat de HRF een genormeerd vorderingensaldo van -1,5 miljard (traject 3) of -1,8 miljard euro (traject 1) vooropstelt voor 2024, waarbij het vorderingensaldo in beide gevallen ook een duidelijke verbetering zou vertonen ten opzichte van 2023. Het vorderingensaldo van de begroting 2024 bij ongewijzigd beleid bedraagt -3,2 miljard euro, of finaal na nieuw beleid en invulling van de netto-beleidsruimte -3,8 miljard euro⁸, en wijkt ruimschoots af van de normatieve HRF-trajecten.

Het grotere begrotingstekort in 2024 is voor een deel al inherent aan het constante beleid. De inflatie, de vaste groeinorm van de financiering van de lokale besturen, de kosten van de Oosterweelwerken, de toename van de responsabiliseringsbijdrage, rente-uitgaven ... zijn belangrijke kostendrijvers die op de Vlaamse begroting wegen. Daarnaast voorziet de begroting 2024 nog in 0,6 miljard euro nieuwe beleidsuitgaven (uitgaven regeerakkoord en nieuwe beleidsimpulsen).

De HRF raadt in het algemeen aan om mogelijke marges niet aan te wenden gelet op de verwachte toename van de schuldgraad.

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

De lidstaten van de eurozone zijn onderworpen aan een budgettair toezicht door de Europese Commissie. Op grond van de twopack-wetgeving moet België zijn ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie bezorgen. De Commissie moet een advies over de inhoud ervan formuleren vóór 30 november en kan eventueel vragen het ontwerp te vervolledigen of aan te passen.

De Belgische regering heeft op 16 oktober 2023 bij de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan ingediend dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid, maar ook verder ingaat op de geplande realisatie van de landenspecifieke aanbevelingen.

Op 27 oktober 2023 hebben de diensten van de Europese Unie per brief verduidelijking gevraagd over hoe het Belgische ontwerpbegrotingsplan (DBP⁹) tegemoetkomt aan de aanbevelingen van de Raad van 14 juli 2023. Die aanbevelingen luiden dat België de noodmaatregelen inzake energie in 2023 en 2024 afbouwt en de daarmee samenhangende besparingen aanwendt om het overheidstekort terug te dringen. Een voorzichtig begrotingsbeleid is raadzaam, waarbij de nominale stijging van de nationale netto primaire uitgaven¹⁰ in 2024 beperkt blijft tot maximaal 2%. België

⁷ Vlaams Parlement, 33 (2023-2024) – Nr. 1 – Bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan, bedoeld in artikel 6 van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 – Begrotingsjaar 2024.

⁸ Rekening houdend met aanpassing Rekenhof en met raming gewestelijke personenbelasting volgens ESR.

⁹ Draft Budgetary Plan.

¹⁰ De netto primaire uitgaven bevatten onder meer alle overheidsuitgaven zonder de intrestlasten en de integraal door Europese fondsen gefinancierde uitgaven.

dient de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en ervoor te zorgen dat de subsidies uit de fondsen van de Europese Unie effectief worden ingezet om de groene en digitale transitie te bevorderen. Een voorlopige analyse van het DBP toont een nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven (hierna: netto-uitgaven) in 2024 van 3,7%. Dat betekent dat in 2024 de netto-uitgaven de aanbeveling met 0,9% van het bbp zullen overschrijden. Het DBP gaat uit van een nominaal begrotingstekort van België van 4,6% van het bbp in 2024, ruim boven de referentiewaarde van 3% van het bbp, en de hoge schuldquote van de overheid zou slechts licht dalen, van 108,3% van het bbp in 2023 tot 108,1% in 2024. Aangezien de voorlopige analyse wijst op een risico dat de netto-uitgaven hoger zullen uitvallen dan aanbevolen, heeft de Raad tegen uiterlijk 3 november 2023 bijkomende informatie gevraagd over de drijvende krachten achter de netto-uitgaven in 2024.

De Commissie heeft tot op dit ogenblik nog geen definitief oordeel gevormd over het ontwerp-begrotingsplan van België.

1.2.4 Europese financieringsprogramma's

De Europese Unie creëerde twee financieringsprogramma's om de fundamentele van de economie te herstellen.

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 totale waarde van 723,8 miljard euro één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid.

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

De Europese Commissie heeft op 30 juni 2022¹¹ de maximale financiële bijdrage die de lidstaten zullen ontvangen uit de FHV herberekend. Zo krijgt België 4,52 miljard euro aan Europese subsidies en bedraagt het Vlaams aandeel in de geraamde Europese RRF-subsidie¹² 1,72 miljard euro.

In 2021 heeft Europa een voorschot gestort van 770,0 miljoen euro, waarvan 293,1 miljoen euro voor Vlaanderen. De rest van het bedrag wordt opgevraagd in schijven. Op Belgisch niveau keurde de ministerraad van 29 september 2023 een eerste betalingsaanvraag goed van 847,4 miljoen euro¹³, waarvan 322,5 miljoen euro voor Vlaanderen¹⁴. De Europese Commissie zou vóór eind 2023 een beslissing moeten nemen over de uitbetaling van de eerste schijf. Door de vertraging bij de uitvoering van bepaalde mijlpalen kan de Europese Commissie de uitbetaling van de schijf mogelijk gedeeltelijk opschorten. In haar mededeling van 21 februari 2023 verduidelijkte de Commissie hoe ze tewerk gaat bij de opschorting van betalingen¹⁵. De methodologie bestaat erin een eenheidskost te koppelen aan elke mijlpaal.

¹¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf.

¹² Recovery and Resilience Facility

¹³ Voor de federale overheid bevat de eerste betalingschijf twaalf mijlpalen voor een bedrag van 178,8 miljoen euro.

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

¹⁵ Het bedrag van de opgeschorte uitbetaling wordt berekend door op die eenheidskost coëfficiënten toe te passen die verband houden met de voortgang van de mijlpaal en met de redenen van de vertraging. Die coëfficiënten verschillen naargelang het gaat om een investeringsproject dan wel een hervormingsproject. De beslissing tot opschorting opent een periode van zes maanden waarin de Staat de betrokken mijlpaal nog kan bereiken. In dat geval heft de Commissie

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

	Uitvoering relance (VEK)	Europese steun	
		ESR-aanrekening	Op kasbasis ¹⁶
Initiële begroting 2021	4.300,0	-	-
Aangepaste begroting 2021	2.000,0	1.048,8	549,2
Effectieve uitvoering 2021	218,8	124,7	293,1
Initiële begroting 2022	1.600,0	839,1	445,0
Aangepaste begroting 2022	1.600,0	639,3	421,6
Effectieve uitvoering 2022	1.076,0	421,8	0,0
Initiële begroting 2023	1.140,9	¹⁷ 530,8	372,2
Aangepaste begroting 2023	1.109,2	¹⁸ 511,2	¹⁹ 795,5
Initiële begroting 2024	821,0	²⁰ 356,2	932,1

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

De begroting groepeerd, net als in vorige jaren, de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting. In 2024 zijn er geen vastleggingskredieten meer opgenomen omdat alle relancemiddelen op 31 december 2022 moesten vastgelegd zijn. Wat betreft de vereffeningkredieten, werd de raming van de initiële begroting 2024 bijgesteld naar 821,0 miljoen euro²¹.

In de loop van 2023 gebeurde geen tussentijdse rapportering over de Vlaamse Veerkracht. De volgende rapportering *meting 6* is voorzien op meetmoment 31 december 2023. De onderstaande tabel toont de herverdelingen vanuit de relanceprovisie in 2023. Momenteel is dus 43,6% van de relanceprovisie nog te herverdelen.

de opschorting op en betaalt zij het opgeschorte bedrag uit na een positief advies van het Economisch en Financieel Comité. In geval van een negatieve evaluatie aan het eind van de periode van zes maanden, wordt het betrokken bedrag definitief geschorst en in mindering gebracht op de begroting van het plan.

¹⁶ De aanrekening op kasbasis geeft weer hoeveel Europese steun al is betaald aan de Vlaamse overheid.

¹⁷ Dit bedrag bestaat uit 501,4 miljoen euro RRF middelen, aangevuld met 29,4 miljoen euro BAR-middelen.

¹⁸ Dit bedrag bestaat uit 461,1 miljoen euro RRF middelen, aangevuld met 50,1 miljoen euro BAR-middelen, 20,8 miljoen euro aan RePowerEU-middelen geraamd voor 2023 worden niet meegenomen.

¹⁹ Dit bedrag is niet expliciet vermeld in de algemene toelichting . Er wordt wel een funding geraamd van 313,7 miljoen euro en de geraamde VEK aanrekeningen bedragen 1.109,2 miljoen euro. Op basis van actuele gegevens is bekend dat in 2023 geen betalingen meer gaan gebeuren.

²⁰ Dit bedrag bestaat uit 355,1 miljoen euro RRF middelen, aangevuld met 1,1 miljoen euro BAR-middelen. 75,4 miljoen euro aan RePowerEU-middelen geraamd voor 2024 worden niet meegenomen.

²¹ In de toelichting wordt een raming gegeven per relanceproject Tabel VIII-11: Relanceprovisie VEK-spreiding per project (in duizend euro).

Tabel 4 – Uitgevoerde herverdelingen vereffeningskredieten op relanceprovisie (in duizend euro)

	VEK
Initiële begroting 2023	1.140.915
Aangepaste begroting 2023	-31.764
Herverdeling 1 (mei 2023)	-361.322
Herverdeling 2 (september 2023)	-250.050
Beschikbaar 7 november 2023	497.779

Bron: Rekenhof

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 de verdeelsleutel heeft Vlaanderen recht op 107,2 miljoen euro. Daarnaast besliste de Vlaamse Regering naar aanleiding van een beslissing van de Europese Commissie²² het overblijvende budget van de BAR-middelen²³ van 100,8 miljoen euro toe te voegen aan het RePowerEU budget, wat het totaal brengt op 208,0 miljoen euro.

De initiële begroting 2024 schrijft voor RePowerEU een provisie in bij het departement Financiën en Begroting²⁴. De begrotingsdocumenten bevatten echter geen inhoudelijke details over de projecten die met die centraal aangelegde provisie gefinancierd worden, waardoor het Vlaams Parlement onvoldoende geïnformeerd wordt. Het is raadzaam een raming van de voorziene vastleggings- en vereffeningskredieten per project toe te voegen.

De aangepaste begroting 2023 schreef het volledige budget (208 miljoen euro) in als vastleggingskrediet en 10% van dit bedrag (20,8 miljoen euro) als vereffeningskrediet. Begin november 2023 zijn die middelen nog niet aangewend. Aangezien de uitgaven volledig gefinancierd worden door Europa, werd hetzelfde bedrag ook ingeschreven als begrotingsontvangst²⁵.

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de vastleggingskredieten (208,0 miljoen euro). Van de voorziene vereffeningskredieten in 2024 (75,4 miljoen euro) ontving het Rekenhof geen verder detail.

²² https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU_en.

²³ Brexit Adjustment Reserve

²⁴ CBo-1CBG2AN-PR.

²⁵ CBo-9CBGAFF-OW.

Tabel 5 – Vastleggingskredieten per REPowerEU project (in duizend euro)

	VAK
Mijn VerbouwPremie	50.966,7
Energetische investeringen in overheidsgebouwen	25.483,3
Energetische renovatie investeringen scholen GO!	25.483,3
Energetische investeringen in zorginfrastructuur (VIPA)	24.023,8
Oproep innovatieve productie-initiatieven hernieuwbare energie (VLAIO)	19.023,8
Oproep klimaatmaatregelen in de landbouw	5.000,0
Energetische renovatie VRT-gebouw	10.200,0
Verleiding openbare verlichting	37.674,8
Renovatie en Energiemaatregelen Agentschap Wegen en Verkeer	10.171,5
Initiële begroting 2024	208.027,2

Bron: Rekenhof

2 Transparantie van de begroting

2.1 Beleidsruimte

2.1.1 Netto-beleidsruimte

De algemene toelichting bij de initiële begroting 2024 start met de bespreking van de *creatie en aanwending van de netto-beleidsruimte*.

De tabel netto-beleidsruimte neemt de eenmalige uitgaven 2023 mee op in de constante uitgaven 2024, die daardoor veel hoger liggen dan normaal. Dat wordt verder in de tabel gecorrigeerd in het nieuw beleid door die eenmalige uitgaven terug te draaien. Wanneer het terugdraaien van die eenmalige uitgaven 2023 al zou gebeuren op de constante uitgaven van 2024, zou dat een correcter beeld geven. Ook de 1 miljard euro crisisondersteuning voor bedrijven via leningen en waarborgcapaciteit, geneutraliseerd via de ESR-correctie, vertekent de uitgaven. Het Rekenhof stelt het volgende alternatief voor.

Tabel 6 – Tabel netto-beleidsruimte (in duizend euro)

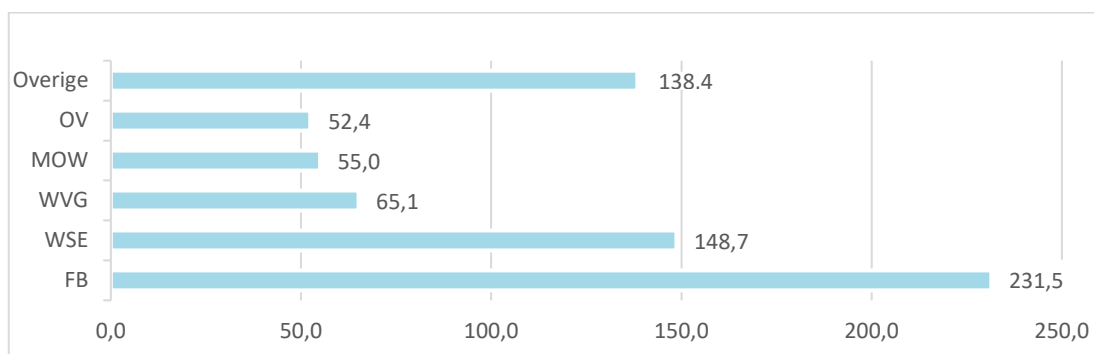
	Tabel II-1	Terugdraaien eenmalig nieuw beleid 2023	Aangepaste voorstellingswijze
Saldo t.o.v. evenwichtsdoelstelling BA 2023 (1)	-1.969.550		-1.969.550
Uitgaven buiten begrotingsdoelstelling BA 2023 (2)	1.097.592		1.097.592
Oosterweel (hoofdwerken)	479.642		479.642
Relanceplan Vlaamse Veerkracht	617.950		617.950
Vorderingensaldo BA 2023 (3)=(1)-(2)	-3.067.142		-3.067.142
Evolutie ongewijzigd beleid (4)=(a)-(b)+(c)+(d)	-1.944.942	1.887.690	-57.252
Ontvangsten (a)	1.437.866		1.437.866
Uitgaven (b)	2.599.129	-887.690	1.711.439
ESR-correcties (c)	-824.520	1.000.000	175.480
Onderbenutting (d)	40.841		40.841
Vorderingensaldo BO 2024 bij ongewijzigd beleid (5)=(3)+(4)	-5.012.084	1.887.690	-3.124.394
Correcties aftoetsen begrotingsdoelstelling BO 2024 (6)	1.076.844		1.076.844
Oosterweel (hoofdwerken)	612.118		612.118
Relanceplan Vlaamse Veerkracht en Repower-EU (ontvangsten)	-431.635		-431.635
Relanceplan Vlaamse Veerkracht en Repower-EU (uitgaven)	896.361		896.361
Netto-beleidsruimte (7)=(5)+(6)	-3.935.240	1.887.690	-2.047.550
Uitbreiding netto-beleidsruimte (8)	691.083		691.083
Nieuw beleid (9)	-1.291.441		-1.291.441
Terugdraaien eenmalig nieuw beleid BO 2023 (10)	1.887.690	-1.887.690	0
Saldo t.o.v. evenwichtsdoelstelling BO 2024 (11)=(7)+(8)+(9)+(10)	-2.647.908		-2.647.908
Vorderingensaldo BO 2024 (12)=(11)-(6)	-3.724.752		-3.724.752

De tabellen opgenomen in de algemene toelichting detailleren verder de uitbreiding²⁶ en de extra aanwending²⁷ van de netto-beleidsruimte, maar geven geen informatie over de verdeling tussen de beleidsdomeinen, noch een overzicht van de concrete maatregelen. Ook de detailtabel netto-beleidsruimte (tabel VIII-1) bevat die informatie niet. De algemene toelichting geeft in hoofdstuk IV.4 *Bespreking per beleidsdomein* wel een beperkte toelichting, maar doordat een duidelijke link ontbreekt tussen de tabellen en de bespreking, is de toelichting niet transparant voor het Vlaams Parlement. Het Rekenhof heeft de spreiding over de beleidsdomeinen in kaart gebracht in de onderstaande grafieken en tabellen.

2.1.2 Creatie netto-beleidsruimte

De onderstaande grafiek toont de verdeling van de creatie van netto-beleidsruimte (691,1 miljoen euro) over de verschillende beleidsdomeinen.

Grafiek 1 – Verdeling creatie netto-beleidsruimte over de beleidsdomeinen (vereffeningskredieten in miljoen euro)



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2024

De onderstaande tabel detailleert de hierboven getoonde creatie van de netto-beleidsruimte per beleidsdomein.

Tabel 7 – Overzicht creatie beleidsruimte per beleidsdomein (vereffeningskredieten in miljoen euro)

Financiën en Begroting (FB)	231,5
Uitvoering Regeerakkoord	95,5
Uitdoven woonbonus ²⁸	91,7
Overige	3,8
Extra maatregelen	136,0
Uitbreiding wegennet kilometerheffing	96,0
Afschaffing meeneembaarheid registratierecht	35,5
Afschaffing voordeel onroerende voorheffing bij nieuwbouw	4,5
Werk en Sociale Economie (WSE)	148,7
Extra maatregelen	148,7
Doelgroepenbeleid Sociale Zekerheid	148,7
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	65,1

²⁶ Tabel II-2: Uitbreiding netto-beleidsruimte, p. 14.

²⁷ Tabel II-3: Uitbreiding netto-beleidsruimte, p. 15.

²⁸ Tabel 5-2 van de meerjarenraming vermeldt als effect van het uitdoven van de woonbonus op het vorderingensaldo 92,5 miljoen euro. Het is echter niet duidelijk wat de reden van dit verschil is.

Uitvoering Regeerakkoord	24,7
Milderen groeipaden – Afremmen groei gezinszorg	16,2
Milderen groeipaden – Indexatie groeipakket en kinderbijslag	6,7
Mobiliteitshulpmiddelen	1,8
Extra maatregelen	40,4
Milderen groeipaden - Indexatie groeipakket en kinderbijslag	34,9
Warm Vlaanderen – Opstappen	5,5
Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)	55,0
Extra maatregelen	55,0
Vastgoedtransacties MOW	34,0
Compensatie transportsector – Kilometerheffing	12,0
Opstappen	9,0
Onderwijs en Vorming (OV)	52,4
Uitvoering Regeerakkoord	25,2
Milderen groeipaden – Afremmen groei	23,1
Overige	2,1
Extra maatregelen	27,2
Opstappen	23,0
Besparingen onderwijspartners	4,2
Andere beleidsdomeinen	138,4
Totaal	691,1

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2024

2.1.3 Terugdraaien nieuw beleid initiële begroting 2023

De administratie presenteert het terugdraaien van eenmalig nieuw beleid, beslist bij de initiële begroting 2023, onder de aanwending van de netto-beleidsruimte. Het gaat om eenmalige maatregelen die gericht waren op crisisondersteuning voor de gezinnen, bedrijven en gesubsidieerde entiteiten in het kader van de energiecrisis (zie onderstaande tabel).

Tabel 8 – Overzicht terugdraaien nieuw beleid initiële begroting per beleidsdomein (vereffeningskredieten in miljoen euro)

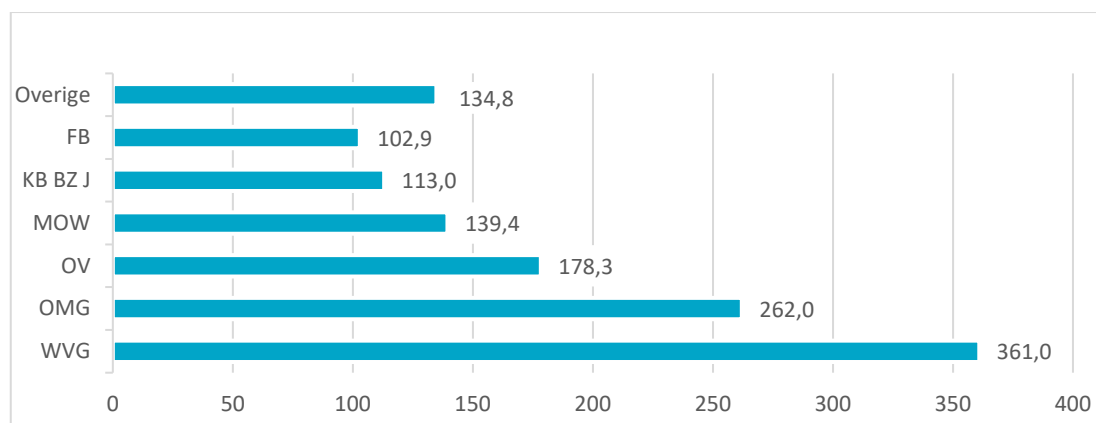
Economie, Wetenschappen en Innovatie (EWI)	1.270,0
Uitgaven	1.270,0
Leningen en waarborgcapaciteit Oekraïne- en energiecrisis (ESR-correctie)	1.000,0
Tijdelijk staatsteunkader EU – Energiesteun bedrijven	250,0
Steun bedrijfsleven voor investering in zonnepanelen en energiebesparing	20,0
Omgeving (OMG)	248,9
Ontvangsten	-40,0
Schrapping Vlaamse Energieheffing	20,0
Klimaatfonds	-60,0
Uitgaven	288,9
Vlaamse openbare dienstverplichtingen	148,0
Versterking minimale levering aardgas	43,3
Blue deal	30,0
Sigma plan	20,0
Asbestverwijdering in combinatie met isolatie of zonnepanelen	15,0
Plaatsen zonnepanelen	10,4
Versterking call groene warmte, restwarmte en warmtenetten	10,0
Overige	12,2
Financiën en Begroting (FB)	186,0
Uitgaven	186,0
Compensatie energiekosten	186,0
Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)	85,0
Ontvangsten	-60,0
Opstap Vlaams Regeerakkoord	-60,0
Uitgaven	145,0
Extra investeringen MOW	100,0
Compensatie exploitatieverlies De Lijn	20,0
Versnelling verledning openbare verlichting snelwegen	15,0
Extra onderhoudswerken MOW	10,0
Andere beleidsdomeinen	97,8
Totaal	1.887,7

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2024

2.1.4 Aanwending netto-beleidsruimte

De onderstaande grafiek toont hoe de aanwending van netto-beleidsruimte of het nieuw beleid (1.291,4 miljoen euro) is verdeeld over de beleidsdomeinen.

Grafiek 2 – Verdeling aanwending netto-beleidsruimte over de beleidsdomeinen (vereffeningskredieten in miljoen euro)



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2024

De onderstaande tabel detailleert de hierboven getoonde aanwending van de netto-beleidsruimte per beleidsdomein.

Tabel 9 – Overzicht aanwending van de beleidsruimte per beleidsdomein (vereffeningskredieten in miljoen euro)

Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	361,0
Uitvoering Regeerakkoord	121,3
Ouderenzorg - zorgzwaarte en betaalbaarheid	48,8
Personen met een handicap	38,8
Integrale jeugdhulp	16,0
Kinderopvang	14,0
Overige	4,7
Extra maatregelen	239,7
Versterking kinderopvang	206,6
Kinderbijslag – van 1% naar 2% indexatie per jaar	21,5
Overige	11,6
Omgeving (OMG)	262,0
Uitvoering Regeerakkoord	6,0
Bijkomend bos	4,0
Overige	2,0

Extra maatregelen	256,0
Bijpassen energiefactuur	67,0
Verlenging premiepercentages MijnVerbouwPremie	52,5
Budget PV-premies	51,0
Extra investeringen in klimaatadaptatie	25,0
Budget uitbetaling premies thuisbatterijen	10,0
Verlenging investering asbestverwijdering in combinatie met isolatie of PV	10,0
Asbest, PFAS, Zeer Zorgwekkende Stoffen, circulaire economie	10,0
Overige	30,5
Onderwijs en Vorming (OV)	178,3
Uitvoering Regeerakkoord	53,1
Versterking basisonderwijs	23,1
Lerarenpact	20,0
Overige	10,0
Extra maatregelen	125,2
Onderwijs: aanpak lerarentekort en versterking hoger onderwijs	95,6
Opstappen 2024 - Versterking basisonderwijs	23,0
Leerlingenvervoer	6,6
Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)	139,4
Uitvoering Regeerakkoord	15,0
Vervoer op maat	7,0
MOW	6,0
Exploitatie De Lijn	2,0
Extra maatregelen	124,4
Versterking leerlingenvervoer	30,0
Versterking aanpak waterbeheersing	25,0
Extra kredieten MOW voor onderhoud	20,0
Premies voor zero-emissiewagens	20,0
Leerlingenvervoer MOW	13,6
Opstappen 2024 - Vervoer op maat	7,0
Overige	8,8
Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KB BZ J)	113,0
Uitvoering Regeerakkoord	53,6
Verhoging investeringen: Overname 50% respo-bijdrage	43,2
Verhoging investeringen: Ondersteuning lokale besturen i.f.v. open ruimte	15,1
Overige	-4,7
Extra maatregelen	59,5
Lokale besturen: compensatie energiekost	30,0
Turbo-plan inburgering & activering	12,5
Overige	17,0
Financiën en Begroting (FB)	102,9
Uitvoering Regeerakkoord	7,0
Fiscaliteit: Jobbonus voor laagste inkomens uit arbeid	7,0

Extra maatregelen	95,9
Versterking jobbonus	93,9
Verstrengd toezicht subsidies & Vlaams Fiscaal Platform Vlabe	2,0
Andere beleidsdomeinen	134,8
Totaal	1.291,4

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2024

2.2 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 volgend jaar.

2.2.1 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, maar kunnen wel aanleiding geven tot vastleggingen.

Het Rekenhof vroeg in het verslag bij de aangepaste begroting 2023 *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 bijlagen²⁹ bij het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024, komt de administratie deels tegemoet aan de vraag. Echter neemt de administratie de overdrachten van 2021 naar 2022 op in de bijlage, terwijl de overdrachten van 2022 naar 2023 al gerapporteerd werden in de algemene rekening 2022 van de Vlaamse Gemeenschap. De vastleggingskredieten bij initiële begroting 2024 worden verhoogd met de overdrachten per eind 2023. Die zijn nog niet bekend en stemmen niet noodzakelijk overeen met de overdrachten van 2022 naar 2023.

³⁰ Het beginsaldo wordt bij de begrotingsaanpassing gecorrigeerd naar het werkelijk eindsaldo en kan daarom afwijken van het eindsaldo geraamd tijdens de voorgaande begrotingsronde.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste overdrachten.

Tabel 10 – Overdracht beleidskredieten van 2022 naar 2023 (in miljoen euro)

Overgedragen beleidskredieten	Bedrag
Provisies – Provisie ondersteuning programmatische aanpak stikstof (PAS)	324,4
Werking en Toelagen – Leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen	286,9
Provisies – Een ambitieus en realistisch klimaatbeleid voor de periode 2021-2023 (Klimaatfonds)	178,9
Provisies – Voor de aanpassing van de lonen met toepassing van CAO'S en voor uitgaven in het kader van de monitoring	123,7
Participaties – Cofinanciering spoor	118,0
Participaties – Actief schuldbeheer	93,9
Provisies – Versnelling woningrenovatie en hernieuwbare energie	80,9
Interne Stromen – Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	56,5
Andere	302,1
Totaal	1.565,3

Bron: Algemene rekening 2022

2.2.2 Provisie Monitoring

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

Het Rekenhof merkt op dat er voor de provisie begrotingsmonitoring nog 65,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten beschikbaar zijn die al werden overgedragen uit 2022. Het totale beschikbare vastleggingskrediet voor het lopende begrotingsjaar 2023 komt dus op 165,1 miljoen euro. De algemene toelichting maakt geen melding van de overgedragen bufferkredieten.

2.2.3 Begrotingsfondsen

Het ontwerp middelendecreet geeft een overzicht van de begrotingsfondsen. De initiële begroting raamt dat het globaal saldo in 2024 met 237,7 miljoen euro zal stijgen, wat een positieve impact op het vorderingensaldo heeft. In het jaar dat de aanwending gebeurt, weegt dat wel op het vorderingensaldo.

De volgende tabel toont de geraamde evolutie van 2023 en 2024 voor de begrotingsfondsen met de belangrijkste verrichtingen.

Tabel 11 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2023-2024 (vereffeningskredieten in miljoen euro)

	Verkeersveiligheidsfonds	Klimaatfonds	Energiefonds	Wedderecuperatiefonds onderwijs	Andere	Totaal
Effectief beginsaldo 2023	164,3	407,4	160,7	103,3	244,3	1.080,0
Ontvangsten 2023	57,4	299,2	140,4	90,5	133,7	721,2
Uitgaven 2023	-57,1	-22,5	-149,4	-90,5	-166,9	-486,4
Desaffectatie 2023	-	-	-0,1	-	-	-0,1
Geraamd eindsaldo 2023	164,6	684,1	151,6	103,3	211,1	1.314,7
Effectief beginsaldo 2024 ³⁰	173,6	364,5	174,6	160,4	264,7	1.137,7
Ontvangsten 2024	49,0	369,1	186,2	104,2	143,3	851,8
Uitgaven 2024	-57,5	-31,4	-169,3	-164,5	-177,0	-599,7
Desaffectatie 2024	-	-	-8,2	-	-6,2	-14,4
Geraamd eindsaldo 2024	165,1	702,2	183,3	100,1	224,8	1.375,5
Geraamde evolutie in 2024	-8,5	+337,7	+8,7	-60,3	-39,9	+237,7

Bron: Eigen berekening Rekenhof op basis van ontwerp middelendecreet aangepaste begroting 2023 en aangepaste begroting 2024

Terwijl het geraamde saldo van het *Fonds van teruggevorderde wedden onderwijs* daalt met 60,4 miljoen euro (-37,6%), stijgt het saldo van het *Klimaatfonds* met 337,7 miljoen euro of 92,7%.

Hoofdstuk III-7 *Toegewezen ontvangsten* van de algemene toelichting legt de fluctuatie van de aan de begrotingsfondsen toegewezen ontvangsten uit. Door enkel de ESR-ontvangsten van het *Energiefonds* (165,9 miljoen euro) toe te lichten, is er geen volledige link met de informatie opgenomen in de overzichtstabel begrotingsfondsen in het middelendecreet (186,2 miljoen euro).

Hoofdstuk IV-4.4. van de algemene toelichting licht toe dat de uitgaven op het algemeen wedderecuperatiefonds toenemen met 62,3 miljoen euro *om het saldo van het begrotingsfonds te beperken tot 100,0 miljoen euro*. Daardoor dalen de nodige kredieten op de overige loonkredieten van het onderwijs met hetzelfde bedrag. Dezelfde werkwijze wordt ook gehanteerd voor het begrotingsfonds basiseducatie (5,9 miljoen euro).

2.3 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, 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 relanplan Vlaamse Veerkracht.

³⁰ Het beginsaldo wordt bij de begrotingsaanpassing gecorrigeerd naar het werkelijk eindsaldo en kan daarom afwijken van het eindsaldo geraamd tijdens de voorgaande begrotingsronde.

2.3.1 Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2024 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (612,1 miljoen euro tegenover 479,6 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2023) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. Zolang de Europese Commissie geen expliciet standpunt heeft ingenomen over een eventuele herziening, tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

2.3.2 Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht

De aangepaste begroting 2023 berekende het vorderingensaldo inclusief de geraamde ontvangsten (511,2 miljoen euro) en uitgaven (1.129,1 miljoen euro) van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. De initiële begroting 2024 voorziet 431,6 miljoen euro aan ontvangsten en 896,4 miljoen euro aan uitgaven.

2.4 Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begroting 2024

Sinds de inwerkingtreding van de VCO op 1 januari 2020 zijn de vroegere beleidsbrieven vervangen door de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's). In het kader van het prestatie-geïnformeerd begroten moeten die BBT's het verband leggen tussen het beleid en de begrotingsmiddelen die daartegenover staan. Op grond van artikel 11, §5 VCO is het gebruik van indicatoren en prestatie-informatie in de BBT's verplicht vanaf de begrotingsopmaak 2024.

2.4.1 Informatiewaarde van de BBT's

Op basis van interne gestandaardiseerde vragenlijsten ging het Rekenhof na in welke mate de BBT instructies formeel en inhoudelijk werden toegepast.

Enkele onderdelen uit de BBT-instructie worden in vrijwel alle BBT's goed uitgevoerd:

- De korte inhoud van de begrotingsartikels wordt consequent weergegeven.
- Het budgettaire kader maakt op niveau van het inhoudelijk structurelement (ISE) een vergelijking tussen de voorziene kredieten en de gestemde kredieten van de laatste begrotingsaanpassing 2023 en geeft duiding bij de belangrijkste kredietbewegingen.
- De koppeling van strategische doelstellingen aan de ISE wordt formeel nagenoeg altijd goed uitgevoerd, en wat de inhoudelijke kwaliteit betreft in meer dan zestig percent van de gevallen uitgevoerd. Een goed voorbeeld is de BBT FB.
- De samenvatting geeft doorgaans een overzicht van de belangrijkste beleidsinitiatieven en budgettaire aandachtspunten voor het komende jaar.

Een aantal onderdelen van de BBT-instructie blijven in meerdere of mindere mate problemen stellen.

Koppeling operationele doelstellingen en begrotingsartikels

De operationele doelstellingen verwijzen nog onvoldoende naar de begrotingsartikels die erop betrekking hebben, en de bijbehorende specifieke budgetten. Voorbeelden daarvan zijn (niet exclusief) de BBT's EWI en MOW. Ter illustratie gaat hierbij wat meer uitleg bij de BBT MOW.

De BBT MOW licht de doelstellingen met bijbehorende projecten uitgebreid toe. De informatie over eenzelfde programma of project wordt vaak onder verschillende doelstellingen toegelicht, waardoor die informatie zeer verspreid zit en vaak ook niet eenduidig is. Zo komen er tegenstrijdigheden voor of wordt er slechts gedeeltelijke informatie over het project gegeven. Een voorbeeld daarvan zijn de Regionale Mobiliteitsplannen van de vervoerregio's die beschreven worden op pagina 38 en 45. Verder is de informatie over projecten voldoende gedetailleerd, maar is het onmogelijk om de informatie verder te kunnen opvolgen in de toelichting over de uitgaven. Zo is er voor de strategische doelstelling SD 4 *Naar een slachtoffervrij vervoerssysteem* heel veel informatie over alle initiatieven die zullen lopen in 2024, maar is het onmogelijk om de specifieke projecten te koppelen aan de begrotingsartikelen en te weten hoeveel kredieten ervoor uitgetrokken zullen worden. Op die manier is het onmogelijk om de projecten afdoende te kunnen opvolgen. Voorbeelden daarvan zijn de concrete middelen voor MIA, gevaarlijke punten, veilige schoolomgevingen, dodehoekproblematiek, het geactualiseerd verkeersveiligheidsplan en trajectcontroles.

Omgekeerd verwijzen de begrotingsartikels onder het budgettaire kader dikwijls niet naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen. Voorbeelden daarvan zijn de ISE Welzijnswerk, ISE gespecialiseerde zorg en ISE Jeugdhulp.

Entiteiten

Bij de entiteiten ontbreekt doorgaans een koppeling tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking. Een voorbeeld daarvan zijn de BBT MOW, waar er geen expliciete koppeling is tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking van de entiteiten, en de BBT WSE. Ter illustratie kan worden gemeld dat de bespreking van de VDAB in de BBT WSE ondermaats is en louter een opsomming bevat van de belangrijkste inkomsten en uitgaven en de wijziging ervan tegenover de begrotingsaanpassing 2023. Bij het Vlaams agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) binnen het beleidsdomein WVG is er daarentegen een goede bespreking en terugkoppeling naar de relevante strategische doelstellingen.

Uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties

Bijlage 10 van de algemene toelichting geeft een algemene voortgangsrapportering van de negen opgestarte uitgaventoetsingen. Zij zullen worden opgeleverd tussen december 2023 en juni 2024. De BBT's bij initiële begroting 2024 besteden beperkt aandacht aan de inhoud en status van die uitgaventoetsingen. Slechts vijf uitgaventoetsingen worden kort aangehaald in de BBT's.

De BBT-instructie bepaalt dat ook over beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven dient te worden gerapporteerd, minstens in een aparte bijlage. Dat gebeurt bijna nooit. In een aantal gevallen kan de verklaring zijn dat er geen beleidsevaluaties plaatsvonden. Dit wordt beter ook gemeld, maar dat gebeurt slechts in een minderheid van de gevallen.

2.4.2 *Beleidsindicatoren in de BBT's*

De BBT-instructie BO 2024 bevat een aantal nieuwe voorschriften over de introductie van prestatie-indicatoren in de prestatiebegroting, die hierna verkort worden weergegeven:

- Per beleidsveld moet er minimaal onder één ISE een prestatie-indicator of relevante prestatie-informatie worden opgenomen.
- Er moet worden aangegeven in welke mate de indicator zowel beleidsmatig als budgettair representatief is voor het ISE.
- Er moet een link worden gelegd tussen de prestatie-indicator en de relevante strategische en operationele doelstellingen.
- Er dient maximaal te worden vertrokken vanuit een bestaande en kwalitatieve set van prestatie-indicatoren. Om een indicator voldoende betekenis te geven, moeten er kwaliteitsvolle normen/streefwaarden worden opgenomen. Ook dient altijd de bron of de methodologie van de indicator te worden vermeld, zodat het voor externen duidelijk is hoe de indicator tot stand is gekomen.
- Er wordt niet verplicht om een historische reeks op te nemen van de indicator, maar de BBT-instructie raadt het wel aan.
- De indicatoren dienen beperkt te blijven tot de beïnvloedingssfeer van de Vlaamse overheid.
- Voor elke indicator kan een reeks van kenmerken nader bepaald worden. Die gegevens kunnen worden opgenomen in een metafiche. Die bevat bij voorkeur een definitie van de indicator, en gegevens over relevantie, berekeningswijze, bron en meetfrequentie.

Opmerkingen over de indicatoren

In de meeste BBT's worden prestatie-indicatoren voorgesteld. Toch ontbreken bij de volgende BBT's indicatoren: MOW en Justitie en Handhaving. De BBT's Toerisme en Ondersteuning Vlaamse Regering beperken zich tot een verwijzing naar andere documenten. De BBT Onderwijs en Vorming bevat veel statistieken, waarvan enkele als indicator aangeduid zouden kunnen worden, maar die definiëring ontbreekt.

Waar er wel indicatoren werden geïdentificeerd, ontbreekt in de meeste gevallen een streefwaarde om de indicator aan af te meten. In een beperkt aantal gevallen zijn de streefwaarden in de tekst van de BBT opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn de BBT's Financiën en Begroting en Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, waar soms streefwaarden worden vermeld. In andere gevallen worden ze niet vermeld, maar zijn ze in andere documenten te achterhalen, of op andere plaatsen in de BBT, bijvoorbeeld de gewenste werkgelegenheidsgraad bij WSE. De streefwaarde bedraagt 80%, terwijl de werkgelegenheidsgraad op dit moment 76,2% bedraagt.

De vrijblijvende metafiche die in de BBT-instructie BO 2024 werd aanbevolen, is in ongeveer één derde van de BBT's opgenomen.

Het gebruik van tijdreeksen als vergelijkingsbasis in de BBT kan het best ook worden veralgemeend; het wordt op dit moment onvoldoende toegepast.

Bijna alle BBT's leggen te weinig uit waarom de prestatie-indicatoren beleidsmatig relevant zijn voor het betrokken beleidsveld (of ISE).

2.4.3 *Beoordelingskader*

Het Rekenhof heeft zijn werkwijze voor de kwaliteitsbeoordeling van de BBT's verder verfijnd. De resultaten in de overzichtstabel zijn een synthese van een uitgebreide interne vragenlijst. Dit jaar werd voor het eerst een weging gegeven aan de vragen, waarbij sleutelvragen een groter gewicht kregen. Daarnaast werden nieuwe vragen over de prestatie-indicatoren ingevoegd. Dit kan er mede toe leiden dat bepaalde BBT's een score hebben gekregen die afwijkt van het vorige

jaar. De eerste kolom toont de naleving van vormvereisten uit de BBT-instructie. De tweede kolom geeft een oordeel over de inhoudelijke kwaliteit en de consistentie van de BBT (gelijkwaardig bespreken van beleidsvelden en ISE's). De derde kolom toont hoe de vormvereisten en de inhoudelijke kwaliteit zijn geëvolueerd tegenover het voorbije jaar. Ten slotte geeft de vierde kolom een algemene indruk over iedere BBT.

Tabel 12 – Stand van zaken BBT's

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

 Goed
  Matig
  Slecht
  Beter
  Slechter
 = Gelijk

2.4.4 Conclusies

De introductie van de prestatie-informatie in de BBT's heeft er mede voor gezorgd dat de score van de BBT's is geëvolueerd van redelijk goed naar overwegend matig. Slechts 15% van de BBT's behalen nog een goede score.

Het Rekenhof vraagt om verdere stappen te nemen in het prestatiegeïnfomeerd begroten door de prestatie-informatie kwalitatiever te integreren in de BBT's met voldoende aandacht voor:

- de juiste sleutelindicatoren op niveau van het ISE;
- de meest relevante beleidsindicatoren op niveau van de strategische doelstellingen, eventueel aangevuld met belangrijke indicatoren op niveau van de operationele doelstellingen, met de grootste impact op het beleid en de begroting;
- een beter gebruik van tijdreeksen, nulmetingen, streefwaarden en mijlpalen;
- een degelijke onderbouwing van de indicatoren in metafiches, bij voorkeur toe te voegen in de bijlagen van de BBT;
- een kwalitatieve bespreking van de uitgaventoetsingen (en Vlaamsbrede heroverwegingen) en beleidsevaluaties, m.i.v. subsidie-evaluaties.

Verder beveelt het Rekenhof aan om de formele en inhoudelijke kwaliteit van de BBT's verder te verbeteren, door te waken over de naleving van de BBT-instructies en door een betere integratie van de beleids- en financiële informatie, i.h.b. wat betreft de Vlaamse rechtspersonen.

2.5 Onderbenutting

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

Tabel 13 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 5-6 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023	Initiële begroting 2024
Hogescholen en universiteiten	243,0	223,8	219,0
Algemene onderbenutting	1.147,3	1.429,0	1.474,6
Totale onderbenutting	1.390,3	1.652,8	1.693,6
Fluctuatie	-	+262,5	+40,8

Bron: *Algemene Toelichting initiële begroting 2024 – tabel V-6*

De onderbenutting bij de hogescholen en universiteiten daalt met 4,8 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2023, maar wordt in de algemene toelichting niet besproken.

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

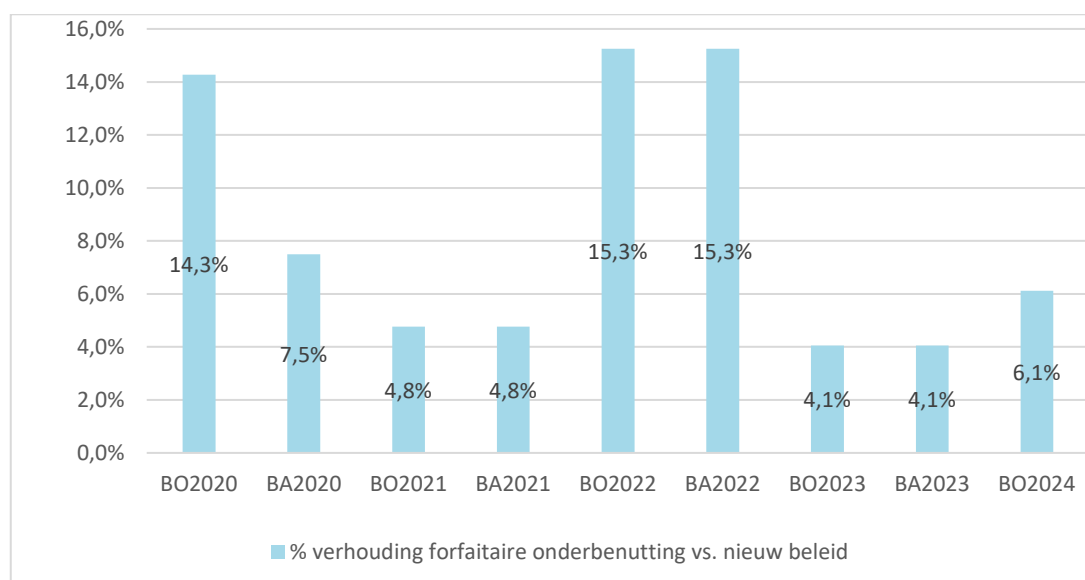
Tabel 14 – Detail ‘overige’ onderbenutting (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023	Initiële begroting 2024
Historische onderbenutting ³¹	1.068,3	1.288,5	1.395,6
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0	79,0
Jobbonus	-	61,4	-
Totaal	1.147,3	1.428,9	1.474,6

Bron: Algemene Toelichting initiële begroting 2024 – tabel V-4

De algemene toelichting geeft wat duiding over de *historische* onderbenutting, maar licht de forfaitaire onderbenutting van *nieuw beleid* opnieuw niet verder toe.

Grafiek 3 – Verhouding forfaitaire onderbenutting van 79 miljoen euro tegenover de aanwending van de netto-beleidsruimte (~nieuw beleid)



De bovenstaande grafiek brengt de verhouding tussen de forfaitaire onderbenutting van 79,0 miljoen euro en de aanwending van de netto-beleidsruimte (~nieuw beleid) 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

³¹ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenutting van de voorbije twee jaar, dus exclusief de onderbenutting van de Hogescholen en Universiteiten en éénmalige factoren.

3 Financieel kader

3.1 Kas- en schuldbeheer

3.1.1 Geconsolideerde schuld

De initiële begroting 2024 raamt een geconsolideerde schuld van 47.778,7 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer.

Tabel 15 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2022	Aangepaste begroting 2023	Initiële begroting 2024
Directe schuld MVG	21.849,7	28.509,1	34.710,9
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.035,5	4.886,0	4.734,2
Ziekenhuisinfrastructuur	3.027,1	2.777,5	2.531,0
Vlaams Woningfonds	1.904,1	1.612,4	1.317,6
VIPA	1.159,7	1.044,2	923,9
Erkende Kredietmaatschappijen	712,4	755,0	755,0
Universiteiten en Hogescholen	575,2	584,1	576,6
BFW - Afrekening autonomiefactor	752,8	684,8	616,6
Correctie EMTN obligaties S.1312 entiteiten	-168,3	-168,3	-168,3
Andere schulden	1.792,8	1.817,7	1.781,2
Totaal geconsolideerde schuld	36.641,0	42.502,5	47.778,7

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2024 – Tabel VIII-13 detailtabel geconsolideerde schuld

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

Tabel 16 – Detail evolutie directe schuld (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2023	Initiële begroting 2024
Begrotingstekort/overschot voor ESR-correcties	4.080,6	³² 3.925,5
Netto kredietverleningen en deelnemingen van de rechtspersoon VG (ministeries) (saldo ESR-8)	270,7	-274,6
Netto kredietverleningen en deelnemingen van de rechtspersonen die tot het centraal kasbeheer behoren (saldo ESR-8)	113,1	155,8
Netto opnames en aflossingen van de rechtspersoon VG (ministeries) (saldo ESR-9)	-31,9	84,1
Netto opnames en aflossingen van schuld van rechtspersonen die tot centraal kasbeheer behoren (saldo ESR-9)	372,9	358,7
Netto financiering VMSW	751,3	845,1
Netto financiering VWF	1.102,7	1.107,2
Netto toename van de directe schuld	6.659,4	6.201,8

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2024

De belangrijkste evoluties die de stijging van de directe schuld met 6.201,8 miljoen euro verklaren, zijn het begrotingstekort voor ESR-correcties (-3.925,5 miljoen euro) en de centrale financiering van de entiteiten in de sociale huisvestingssector (-1.952,3 miljoen euro).

De cijfers van de begrotingsaanpassing 2023, opgenomen in de tabel uit de algemene toelichting bij de initiële begroting 2024 (6,6 miljard euro), sluiten niet aan met de gegevens van de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2023 (5,8 miljard euro). Die afwijking wordt niet geduid in de algemene toelichting, maar navraag bij het departement Financiën en Begroting leert dat volgende componenten de belangrijkste oorzaak zijn van de afwijking:

- Voor de stand ten opzichte van Europa³³ werden bij de begrotingsaanpassing 2023 voor het eerst ramingen ingeschreven op de specifieke ESR-8 en ESR-9 begrotingsartikelen volgens de aanrekeningsregels voor Europese subsidies³⁴. Gelet op de light versie van de begrotingsaanpassing 2023, werd niet genoeg aandacht geschonken aan de duiding van die materiële wijziging, en werd een dubbeltelling bij de funding van het relanceplan over het hoofd gezien. Bij de begrotingsopmaak 2024 werd die dubbeltelling alsnog gecorrigeerd.
- Voor de impact *beleggen in eigen schuld* werd bij begrotingsaanpassing 2023 een bedrag van 500 miljoen euro in mindering gebracht van de netto-toename van de directe schuld. Die correctie zit al verwerkt op andere rijen, ofwel via het positief vorderingensaldo ofwel via het positief saldo ESR-8 van de betrokken instelling.

Het Rekenhof ontving de opgevraagde informatie over de ESR-8-verrichtingen waarmee rekening gehouden werd om de netto toename van de directe schuld te bepalen pas nadat het onderzoek van de begrotingsaanpassing intern al gefinaliseerd was. Het dringt erop aan dat de detailinformatie over de ESR-8 en ESR-9 verrichtingen voortaan tegelijk met de andere begrotingsdocumenten aan het Rekenhof worden meegedeeld.

Het departement Financiën en Begroting raamt dat de netto directe schuld in 2023 met 6,7 miljard euro zal stijgen, maar voorziet slechts in 5,8 miljard euro kredieten voor de opname van

³² Voor de leden die niet tot het centraal kasbeheer behoren, wordt gewerkt met de toelage in plaats van met het vorderingensaldo, dit verklaart het verschil van 27,5 miljoen euro met het geconsolideerd ESR-saldo 2024 na onderbenutting uit tabel V-6. De afwijking wordt niet geduid.

³³ CBo-CBGAAF-XX

³⁴ Tot en met begrotingsopmaak 2023 stonden deze artikels op PM.

langetermijnleningen. Dat zou toch volstaan omdat wordt verwacht dat 750 miljoen euro voor de Imec pilot-line³⁵ nog niet zal worden opgevraagd in de loop van 2023.

De raming van de rentekredieten werd gedetailleerd opgenomen in de algemene toelichting en de BBT van Financiën en Begroting. Dat is een duidelijke vooruitgang tegenover vorige begrotingsrondes

3.1.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

Ter uitvoering van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelt de minister als operationele doelstelling het bewaken (op termijn) van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm voorop³⁶. De minister geeft aan dat de huidige schuldnorm³⁷ die eind 2016 werd uitgewerkt, onder druk staat. De twee daarin vooropgestelde doelstellingen worden momenteel niet gehaald. Op dit moment is er nog geen traject opgezet om opnieuw aan die normen te voldoen.

3.2 Meerjarenraming

De VCO stelt in artikel 17, §2, dat de algemene toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief plaatst. Het Rekenhof ontving op 27 oktober 2023 de meerjarenraming 2023-2028.

3.2.1 Transparantie

De administratie heeft inspanningen geleverd om de transparantie van de meerjarenraming te verbeteren en beter af te stemmen op de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2024. De meerjarenraming geeft de evolutie weer van de beleids- en vereffeningskredieten bij constant beleid, waarbij de indexprovisie voortaan ook wordt toegewezen aan de beleidsdomeinen. Daarnaast wordt de impact getoond van de begrotingsmaatregelen en het nieuw beleid, waarbij de beslissingen uit het regeerakkoord en van elke begrotingsopmaak apart worden toegelicht.

Het Rekenhof stelt vast dat de meerjarenraming nog niet tegemoetkomt 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 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 2022³⁸.

Bij de analyse van de meerjarenraming stelt het Rekenhof de volgende aandachtspunten vast:

- De meerjarenraming bespreekt de evolutie van de ontvangsten en uitgaven over de periode 2025-2028 ten opzichte van de begrotingscijfers 2024. Er wordt geen verklaring gegeven voor de afwijkingen ten opzichte van de vorige meerjarenraming. Nochtans zijn die afwijkingen aanzienlijk.
- De tabel netto beleidsruimte in de algemene toelichting verklaart de evolutie ten opzichte van de vorige begroting op hoofdlijnen. Daarin wordt uitgelegd wat de impact van inflatie is, welke effecten worden veroorzaakt door andere kostendrijvers, wat de opstappen zijn van nieuw beleid of de impact van begrotingsmaatregelen. In de meerjarenraming wordt die uitleg wel gegeven voor het nieuw beleid (begrotingsmaatregelen en nieuwe initiatieven), maar de evolutie bij constant beleid wordt veel minder geduid.

³⁵ De Vlaamse Regering gaat in het kader van de EU Chips Act tot 750 miljoen euro investeren in het Leuvens onderzoekscentrum Imec.

³⁶ ISE Financiële operaties, Operationele doelstelling 1.

³⁷ <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

³⁸ Vlaams Parlement, 36 (2022-2023) – Nr. 1, Rekeningenrapport over 2022, punt 4.4.

- Bij het nieuw beleid wordt vanaf deze meerjarenraming meegegeven welke uitgaven eenmalig zijn en welke een recurrent karakter hebben. Dat is een belangrijke verbetering, die ook elders in de begroting beter wordt overgenomen.
- De meerjarenraming toont voor wat betreft de uitgaven uitsluitend geaggregeerde cijfers op niveau van de beleidsdomeinen. De inhoudelijke bespreking gaat wel meer in detail in op evoluties binnen programma's of entiteiten. Omdat die gedetailleerdere cijfergegevens niet systematisch in (de bijlage bij) de meerjarenraming worden opgenomen, kan die inhoudelijke uitleg moeilijk worden beoordeeld op correctheid en volledigheid.
- De prestatiegeïnfomeerde begroting zou worden gestructureerd op basis van inhoudelijke structuurelementen (ISE's). Dat zou toelaten de inhoud van relevante thema's in een meerjarig perspectief op te volgen. Momenteel wordt die indeling in ISE's nog niet overgenomen in de meerjarenraming.
- De begroting wordt door het Vlaams Parlement goedgekeurd op programmaniveau, of voor wat betreft de rechtspersonen op niveau van begrotingstotalen. Ook die gedetailleerdere cijfergegevens worden nog niet meegegeven in de meerjarenraming.
- Zowel in de jaarbegroting als in de meerjarenraming is het moeilijk om een overzicht te houden van constant beleid versus nieuw beleid. Het is niet altijd duidelijk wat als nieuw beleid wordt gezien en wat niet. Bijvoorbeeld: de uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht en voor de Oekraïne-crisis worden meegenomen in het constant beleid, terwijl de steunmaatregelen in het kader van de energiecrisis werden opgenomen in het nieuw beleid.
- De periode waarop de meerjarenraming betrekking heeft, schuift jaarlijks op. Dat betekent ook dat wat vorig jaar nog nieuw beleid was, dit jaar wordt meegenomen onder constant beleid. Vanuit technisch oogpunt is die werkwijze te begrijpen, maar inhoudelijk wordt het daardoor moeilijk om een volledig overzicht te bewaren van het al uitgevoerde en nog uit te voeren regeringsbeleid.

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 het getrappt toegankelijk maken van de informatie een mogelijke piste.

3.2.2 Evolutie schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten

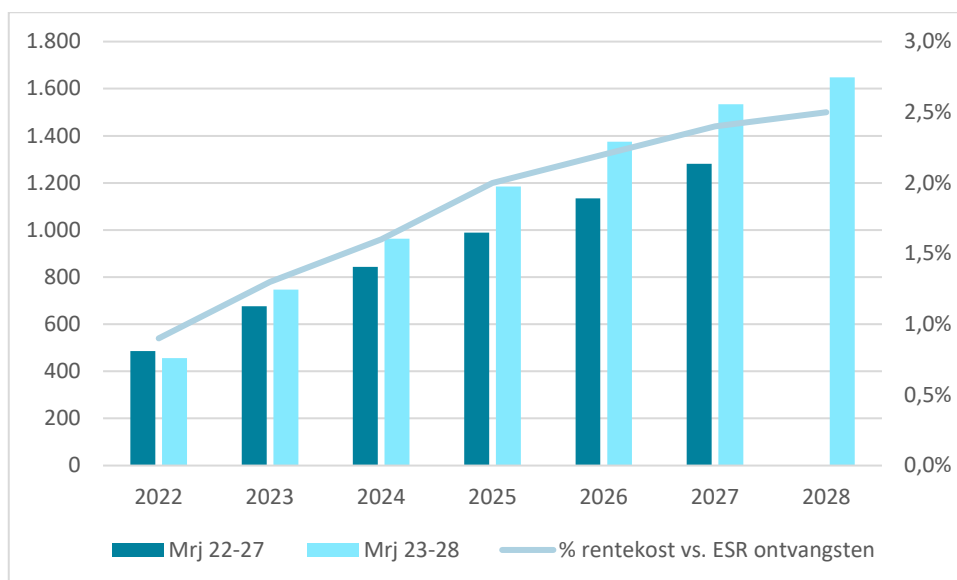
De onderstaande tabellen tonen de evolutie van de geraamde geconsolideerde schuld, ESR-ontvangsten en rentekosten tussen de voorliggende meerjarenraming 2023-2028 en de meerjarenraming 2022-2027. De geconsolideerde schuld en de geraamde rentekosten stijgen opnieuw sterk tegenover de vorige meerjarenraming. De schuld stijgt sneller dan de ESR-ontvangsten toenemen.

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

	Geraamde geconsolideerde schuld excl. ziekenhuisschuld			Geraamde ESR-ontvangsten		
	Mjr 22-27	Mjr 23-28	Evolutie	Mjr 22-27	Mjr 23-28	Evolutie
2022	33.492,4	33.613,9	+121,5	52.059,8	52.548,0	+488,2
2023	39.370,6	39.724,9	+354,3	57.018,4	56.838,4	-180,0
2024	42.830,8	45.247,8	+2.417,0	58.315,9	58.454,7	+138,8
2025	45.870,4	49.373,9	+3.503,5	59.387,0	60.193,1	+806,1
2026	48.150,6	52.301,6	+4.151,0	60.873,7	62.169,7	+1.296,0
2027	50.003,4	54.207,8	+4.204,4	62.320,9	63.790,7	+1.469,8
2028	-	55.495,1		-	65.668,1	

Bron: Meerjarenraming (mrj) 2022-2027 en Meerjarenraming 2023-2028

Grafiek 4 – Geraamde rentekosten (in miljoen euro)



Bron: Meerjarenraming 2022-2027 en Meerjarenraming 2023-2028

3.2.3 Uitgavennorm

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

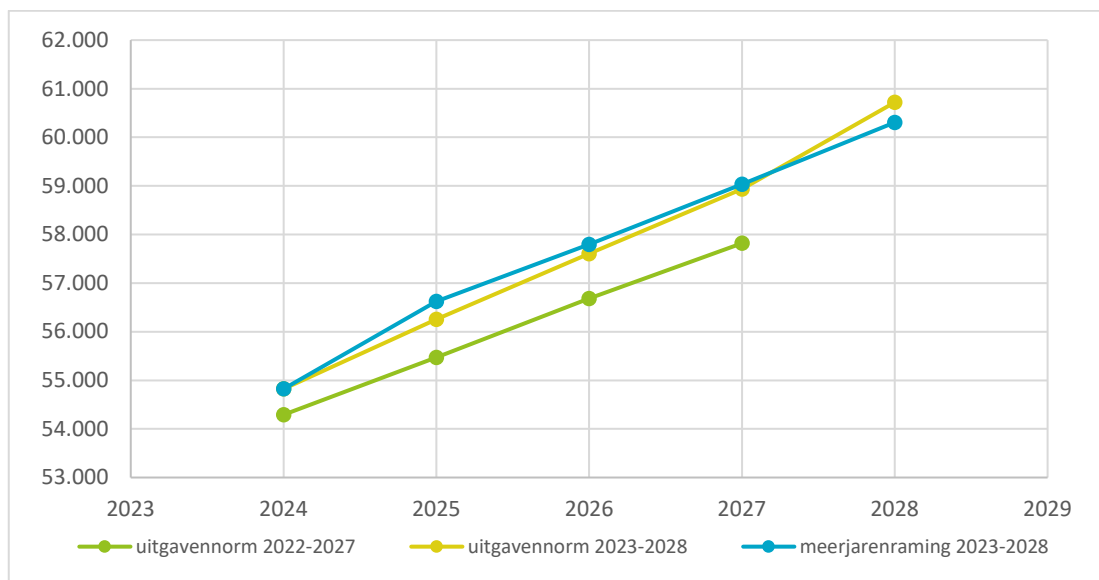
Hoofdstuk 8 van de meerjarenraming beschrijft wat de uitgavennorm is, waarvoor hij kan worden gebruikt en hoe hij technisch wordt berekend, en vat het resultaat van die berekeningen samen in tabel 8-2 (nominale groeivoet ontvangsten), tabel 8-3 (berekening reële groei) en tabel 8-4 (toegelaten uitgaven). De laatste tabel geeft aan hoeveel de totale toegelaten nominale uitgaven bedragen in de periode 2023-2028, uitgaande van een convergentie naar een begrotings-evenwicht in 2028/2029.

De informatie in de meerjarenraming is echter nog onvoldoende om:

- Een goed inzicht te krijgen in de uitgaven die wel of niet worden meegerekend in de toegelaten uitgaven, om zo ook de aansluiting te kunnen maken met de totale uitgaven opgenomen in de berekening van het vorderingensaldo (op basis van constant beleid en na maatregelen en nieuw beleid).
Bijvoorbeeld: de uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de 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.
- Te evalueren in welke mate de voorgestelde meerjarenraming 2023-2028 al voldoet aan het traject dat op basis van de uitgavennorm is bepaald.

Het Rekenhof vergelijkt in de onderstaande grafiek de toegelaten uitgaven vervat in de huidige meerjarenraming met de uitgavennorm uit de vorige meerjarenraming en met de geactualiseerde uitgavennorm in de huidige meerjarenraming. Beide tekenen een pad uit naar een begrotingsevenwicht in 2027.

Grafiek 5 – Meerjarenraming versus uitgavennorm (in miljoen euro)



Op basis van de uitgavennorm 2022-2027 werd een indicatief traject berekend waarbij de toegelaten nominale uitgaven voor 2024 maximaal 54,3 miljard euro mochten belopen. Het Rekenhof stelt vast dat de genormeerde uitgaven in de begroting 2024 worden geraamd op 54,8 miljard euro, wat 0,5 miljard euro boven het indicatieve traject van vorig jaar ligt. De uitgaven in de begroting 2024 vormen het startpunt voor de nieuwe uitgavennorm. De uitgaven in de meerjarenraming liggen tot 2027 hoger dan het geactualiseerde indicatieve traject (respectievelijk 0,4 miljard euro in 2025, 0,2 miljard euro in 2026 en 0,1 miljard euro in 2027). Vanaf 2028 voldoen de geraamde uitgaven aan het traject van de indicatieve uitgavennorm.

Het Rekenhof wijst op het belang van de uitgavennorm om een voorzichtig meerjarig begrotingstraject aan te sturen, gericht op een begrotingsevenwicht en een houdbare schuld. Naar de toekomst is het belangrijk om te bepalen hoe wordt omgegaan met afwijkingen ten opzichte van de uitgavennorm, dit zowel op het moment van de begroting als op het moment van de rekening.

4 Analyse van de ontvangsten

4.1 Algemeen

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

4.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische parameters voor de initiële begroting 2024 zijn correct gebaseerd op de economische begroting van 7 september 2023.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2023 is de raming van de economische groei voor 2023 constant gebleven. De inflatie werd wel licht naar beneden bijgesteld, wat mede resulteert in een negatieve afrekening van 68,3 miljoen euro. Aangezien de afrekening pas wordt aangerekend in het volgende begrotingsjaar, heeft ze een negatieve invloed op de ontvangsten van 2024. In 2023 bedroeg de positieve afrekening over het voorgaande begrotingsjaar nog 1.181,4 miljoen euro.

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

Tabel 18 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis parameters volgens verschillende nationale en internationale instellingen (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2024 (inclusief afrekening 2023)			
	Economische begroting	IMF	Update FPB	EC
Groei 2023 - 2024	1,0% - 1,3%	1,0% - 0,9%	1,0% - 1,3%	1,4% - 1,4%
Index 2023 - 2024	4,4% - 4,1%	2,5% - 4,3%	4,1% - 4,0%	2,4% - 4,2%
Gewestmiddelen	3.440,0	3.305,6	3.415,2	3.320,2
Gemeenschapsmiddelen	29.739,7	28.669,5	29.544,9	28.828,9
Specifieke dotaties	121,1	117,1	120,3	116,8
Totaal dotaties	33.300,8	32.092,1	33.080,5	32.265,9
Vershil t.o.v. Vlaamse raming initiële begroting 2024		-1.208,7	-220,3	-1.035,0

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting initiële begroting 2024

4.3 Opcentiemen

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

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en federale raming allebei uit van recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkohieringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt³⁹. In tegenstelling tot de federale raming, houdt de Vlaamse raming ook rekening met de staartkohieren⁴⁰. De Vlaamse raming van de afrekeningen is 30,3 miljoen euro lager dan 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).

Tabel 19 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Realisatie 2022	Prognose 2023	Raming aangepaste begroting 2023	Raming initiële begroting 2024	Vershil initieel vs. aanpassing
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,07%	99,12%	99,12%	99,48%	
Voorschotten gewestelijke PB	6.681,9	7.926,5	7.926,5	8.701,5	775,0
Fiscale uitgaven	1.412,8	1.345,1	1.345,1	1.316,7	-28,4
Opcentiemen (deel voorschotten)	8.094,6	9.271,6	9.271,6	10.018,2	746,6
Afrekeningen vorige aanslagjaren	126,8	211,7	302,1	-52,0	-354,0
Bruto opcentiemen	8.221,4	9.483,3	9.573,7	9.966,2	392,6

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting initiële begroting 2024

De initiële begroting voorziet in een sterke stijging van de bruto opcentiemen als gevolg van de reële groei van het totale inkomen van de particulieren. In 2024 stijgen de voorschotten (netto opcentiemen), in vergelijking met de aangepaste begroting 2023, met 775,0 miljoen euro of 17,5%. De lagere raming van de groei van het nominaal inkomen in inkomstenjaar 2022 (aanslagjaar 2023) resulteert in een daling van de afrekeningen van vorige aanslagjaren.

De daling van de fiscale uitgaven met 28,4 miljoen euro volgt voornamelijk uit de uitdoving van de woongerelateerde fiscale uitgaven (-20,1 miljoen euro) en een daling van het gebruik van PWA- en dienstencheques (-10,3 miljoen euro).

4.4 Gewestelijke belastingen

Kilometerheffing

De administratie voegt bij de berekening van de kilometerheffing een extra ontvangst toe van 96,0 miljoen euro die voortvloeit uit de uitbreiding van het wegennet. Die forfaitaire toename van de ontvangsten wordt noch in de algemene toelichting, noch in de BBT van Financiën en Begroting verder toegelicht of onderbouwd.

De memorie van toelichting bij artikel 20 van het programmadecreet bij de initiële begroting 2024 licht wel toe dat het effectief *betolde* wegennet in Vlaanderen uitgebreid wordt van 2.438 km tot 3.124 km, waardoor er 81,0 miljoen euro aan bijkomende ESR-ontvangsten geraamd wordt.

Hoewel de extra ontvangst waarvan sprake in de BBT Financiën en Begroting en de algemene toelichting deels uitgelegd wordt in de memorie van toelichting bij het programmadecreet bij

³⁹ De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

⁴⁰ De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

de initiële begroting 2024, is het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet vanzelfsprekend om de puzzel zelf te maken. Een verwijzing naar het programmadecreet zou een brug slaan tussen beide documenten.

Uit navraag blijkt dat de budgettaire impact van 81,0 miljoen euro betrekking heeft op een eerste uitbreiding van het wegennet vanaf 1 januari 2024. Daarna werd beslist tot een extra uitbreiding vanaf 1 juli 2024, waarbij de ontvangsten van de tweede uitbreiding op jaarbasis 30 miljoen euro zouden bedragen. Daardoor voorziet de meerjarenraming⁴¹ voor 2024 en 2025 een opstap van respectievelijk 96,0 miljoen euro⁴² en 15,0 miljoen euro⁴³ voor de ontvangsten van de kilometerheffing.

4.5 Toegewezen ontvangsten

Klimaatfonds 2021-2022

In aanloop naar de actualisering van het Nationaal Energie en Klimaatplan 2021-2030 hebben de gewesten en de federale overheid in september 2022 een deelakkoord afgesloten. Het deelakkoord werd door alle betrokken ministers ondertekend op 22 september 2023 en de parlementaire behandeling is van start gegaan.

Het deelakkoord omvat onder meer de verdeling van de veilingopbrengsten uit de periode 2021-2022, waarbij het Vlaams aandeel in de veilingopbrengsten⁴⁴ 608,0 miljoen bedraagt.

Gelet op de lopende parlementaire goedkeuringsprocessen bij alle betrokken entiteiten, is het redelijk zeker dat het akkoord in 2024 in werking zal treden, waarna de middelen gestort kunnen worden. Dat houdt in dat de prefinanciering via de provisie-artikelen Klimaatfonds zal gesaffecteerd worden⁴⁵. De tabel *Overzicht saldi begrotingsfondsen* in de bijlage bij het ontwerp van middelendecreet vermeldt slechts een *pro memorie* desaffectatie bij het Klimaatfonds. Het geraamde eindsaldo van het fonds bedraagt 702 miljoen euro. Door de niet-opname van de geraamde desaffectatie voor het Klimaatfonds in 2024, lijkt er onterecht een significante aangroei te zijn van beschikbare middelen binnen het Klimaatfonds.

Klimaatfonds 2023-2024

Op het begrotingsartikel QE0-9QHETIB-OW van het Klimaatfonds wordt het Vlaamse aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten voorzien. In het begrotingsontwerp 2024 worden de ontvangsten ESR-matig geraamd op 369,1 miljoen euro.

Nog steeds ontbreekt een consensus 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. Daardoor ontbreekt vanaf januari 2023 een grondslag voor de vorderingen van het Vlaamse aandeel en is de kans reëel dat het goedkeuringsproces niet tijdig afgerond wordt in 2024.

⁴¹ Tabel 5-8 Begrotingsmaatregelen BO 2024.

⁴² 81,0 miljoen euro van eerste uitbreiding en 15,0 miljoen euro van tweede uitbreiding (van toepassing vanaf 1 juli 2024).

⁴³ 81,0 miljoen euro van eerste uitbreiding en 30,0 miljoen euro van tweede uitbreiding die nu voor volledig jaar van toepassing is.

⁴⁴ Op basis van de vastgelegde verdeelsleutel in het deelakkoord voor de periode 2021-2022 (52,76%) bedraagt eind december 2022 het Vlaamse aandeel ongeveer 608 miljoen euro.

⁴⁵ Vermindering krediet van een begrotingsfonds ten voordele van de algemene middelen.

Bijgevolg zijn de geraamde ESR-ontvangsten voor het Klimaatfonds bij begrotingsopmaak 2024 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.

Ontvangsten uit verkeersboetes – Verkeersveiligheidsfonds

Het aan Vlaanderen toekomende deel van de ontvangsten uit verkeersboetes wordt in de begroting geraamd op 174,2 miljoen euro voor 2024. Na de aanpassing van de drempelbedragen in het programmadecreet, gaat de eerste schijf van 17,4 miljoen euro (voordien 17,9 miljoen euro) van die ontvangsten naar het verkeersveiligheidsfonds⁴⁶. Het resterend deel wordt tot het grensbedrag van 161,2 miljoen euro als algemene ontvangst aangerekend⁴⁷. Het surplus na toewijzing van dat bedrag gaat opnieuw naar het verkeersveiligheidsfonds. Op basis van de raming bij voorliggende begroting bedraagt het surplus 13,0 miljoen euro.

De verwachte ontvangsten zijn gebaseerd op een raming van september 2022 van de federale overheid. Er is echter al een recentere raming beschikbaar van september 2023. Daarin raamt de federale overheid de ontvangsten uit de verkeersboetes aanzienlijk lager voor 2024, namelijk op 127,4 miljoen euro. Aangezien de Vlaamse overheid van oordeel is dat er voor de sterke daling onvoldoende verantwoording bestaat, steunt ze voor de begrotingsopmaak 2024 op de raming van september 2022. Er lopen verdere gesprekken met de federale overheid. Naargelang de uitkomst zal er een eventuele bijstelling plaatsvinden in de begrotingsaanpassing 2024.

Bossencompensatiefonds

De toegewezen ontvangsten (QDo-9QCETFD-OW) van het Bossencompensatiefonds, ter uitvoering van artikel 9obis van het Bosdecreet, worden in het ontwerp middelendecreet neerwaarts bijgesteld met 1,1 miljoen euro tot 6,7 miljoen euro. In het voorontwerp van besluit van 6 oktober 2023 van de Vlaamse Regering wat betreft het aanpassen van het compensatiemechanisme, wordt het bedrag van financiële compensatie opgetrokken van 4,2 naar 5,6 euro/m². Mogelijk zal de verhoging een afradend effect hebben, maar een daling van de geraamde inkomsten met 1,1 miljoen euro lijkt hoogst onwaarschijnlijk.

De neerwaartse bijstelling heeft ook een impact op de uitgavenzijde van het Bossencompensatiefonds (QDo-1QCE4FD-WT), waardoor er 1,1 miljoen euro minder kredieten beschikbaar zijn voor de aankopen van gronden voor bebossing.

4.6 Diverse ontvangsten

Raming ontvangsten vastgoedtransacties

Op het artikel SHo-9SKAAPC-OW van het agentschap Facilitair Bedrijf komen de ontvangsten terecht van de vervreemding van vastgoed. Daarvan slaan 75,0 miljoen euro op het Ferrarisgebouw, 19,2 miljoen op het gebouw gelegen Trierstraat 9-11, en 50,0 miljoen euro op nog te bepalen gebouwen voor verkoop door andere entiteiten dan het agentschap Facilitair Bedrijf (HFB).

De Vlaamse Regering heeft beslist dat de verkoopopbrengst ten belope van de initieel geraamde waarde (19,2 miljoen euro) van het gebouw in de Trierstraat toekomt aan de algemene middelen in 2024. Het surplus gerealiseerd door HFB in het verkoopproces komt volgens diezelfde beslissing toe aan het fonds onroerende goederen (ongeveer 2,8 miljoen euro). In het geval artikel 8

⁴⁶ Begrotingsartikel MBo-9MHHTNA-OW – Verkeersveiligheid.

⁴⁷ Begrotingsartikel MBo-9MHHANA-OW – Verkeersveiligheid.

van het programmadecreet goedgekeurd wordt, dient voor de Trierstraat 22,0 miljoen euro opgenomen te worden op het voornoemde artikel van HFB. De 50,0 miljoen euro voor de verkoop van gebouwen door andere entiteiten dient aangerekend te worden op de ontvangsten van die andere entiteiten.

5 Analyse van de uitgaven

5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Indexprovisie

Op 7 november 2023 publiceerde het Federaal Planbureau zijn recentste inflatievooruitzichten. Het Planbureau raamt dat de groeivoet van de gezondheidsindex in 2024 gemiddeld 4,0% zou bedragen en dat de twee volgende spilindexoverschrijdingen zullen plaatsvinden in de maanden maart en september 2024. Zowel de verlaagde raming van de groeivoet van de gezondheidsindex als de vertraging van de te verwachten spilindexoverschrijdingen zouden een positief effect hebben op de begroting 2024. Op basis van de sensitiviteitsinformatie voor inflatie in de algemene toelichting (tabel IV-13 en IV-14) zou dat resulteren in een positief effect van 189,3 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting niet voorziet de VAK-ruiter voor de indexprovisie aan te wenden. Nochtans zijn er in 2023 al 35 miljoen euro ongebruikte vastleggingskredieten uit 2022 overgedragen die ook voor de begroting 2024 beschikbaar blijven.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De initiële begroting 2024 bevat een uitgavenpost van 14 miljoen euro voor de uitbetaling van schadevergoedingen bij (landbouw)rampen en premiesubsidies voor de brede weersverzekering. Als dat niet volstaat, kan er vanuit de landbouwbegroting tot 7 miljoen euro worden herschikt naar het VFLD. Op het betrokken begrotingsartikel⁴⁸ was echter bij de begrotingsaanpassing 2023 nog geen krediet ingeschreven.

Het VFLD hanteert voor de rampendossiers de onderstaande raming.

Tabel 20 – Raming rampendossiers (in miljoen euro)

Ramp	Uitbetalingen 2023	Prognose 2023	Totaal 2023	Prognose 2024
Droogte 2020	6,4	1,3	7,7	0,0
Hevige regenval juli 2021	0,0	1,5	1,5	11,1
Overstroming juli 2021	0,0	0,2	0,2	0,8
Droogte 2022	0,0	0,0	0,0	2,2
Hevige regenval 5-6 juni 2022	0,0	0,0	0,0	2,8
Totaal	6,4	3,0	9,4	16,9

Bron: VFLD

De raming houdt nog geen rekening met de premiesubsidies voor de brede weersverzekering (9,2 miljoen euro). Samen met de al gedane en nog uit te voeren betalingen voor schadedossiers in 2023 (ongeveer 9,4 miljoen euro), geeft dit een verwacht totaal van ongeveer 18,6 miljoen euro.

Het Rekenhof besluit dat het op de VFLD-begroting ingeschreven budget van 14 miljoen euro in 2023 niet volstaat en er dus bijkomende kredieten uit de landbouwbegroting nodig zullen zijn.

⁴⁸ KB0-1KDB2BE-WT.

Voor het begrotingsjaar 2024 verwacht het Vlaams Rampenfonds dat er 16,9 miljoen euro nodig zal zijn voor rampenschadedossiers, terwijl de begroting slechts in 14,0 miljoen euro voorziet voor schadevergoedingen en premiesubsidies.

Schuldovername gemeentefusies

De Vlaamse Regering stimuleert gemeentefusies die ingaan op 1 januari 2025 met een financieel ondersteuningspakket, waarbij de fusiegemeenten kunnen genieten van een (gedeeltelijke) schuldovername door de Vlaamse overheid⁴⁹.

Tot nu toe zijn er dertien gemeentefusies⁵⁰ principieel goedgekeurd⁵¹. Op 30 september 2024 zal de Vlaamse overheid 273,2 miljoen euro kapitaal overnemen van die gemeenten. Die schuldovername moet ESR-matig worden aangerekend als kapitaaloverdracht aan de lokale overheden met impact op het Vlaams vorderingensaldo. De verrichting wordt momenteel echter in mindering gebracht van het vorderingensaldo met als verantwoording dat die verrichting ESR-neutraal is binnen entiteit II (regionale en lokale overheden). De Vlaamse overheid dient echter uitsluitend te rapporteren over de verrichtingen van de Vlaamse overheid. De gemeenten zijn een aparte groep binnen entiteit II en behoren niet tot de Vlaamse perimeter. De ESR correctie is dus onterecht, waardoor voor begrotingsjaar 2024 het correcte vorderingensaldo 273,2 miljoen euro minder gunstig wordt.

Participaties⁵²

Welvaartsfonds

Het Rekenhof stelt vast dat opnieuw geen vereffeningskredieten worden ingeschreven voor het Welvaartsfonds bij de PMV. Al sinds 2022 werd niet meer in kredieten voorzien. Nochtans werd sinds 2021 240 miljoen euro gereserveerd voor dit fonds, waarvan tot nog toe slechts 80 miljoen euro naar PMV werd doorgestort. Het Welvaartsfonds werd opgericht om de solvabiliteitsproblemen te helpen oplossen waarmee de Vlaamse bedrijven werden geconfronteerd door de coronacrisis. De website (welvaartsfonds.eu) schetst nu een algemener doel voor het Welvaartsfonds: bedrijven financieel versterken en door de crisis loodsen en mee de omslag maken naar een duurzame economie.

Imec – European Chips Act

In de BBT EWI is het volgende vermeld voor artikel ECo-1ECB2BD-PR – provisie leningen: *In 2023 was 1 miljard euro voorzien op ECo-1ECB2BD-PR voor leningen. 250 miljoen euro werd in 2023 herverdeeld naar ECo-1ECB2BC-PA voor overbruggingsleningen. 750 miljoen euro wordt herverdeeld naar het geruiterde participatie-artikel bij Financiën en Begroting, CBo-1CEX2BA-PA. Het saldo zal ingezet worden voor de cofinanciering van de middelen die Imec zal verwerven in het kader van de European Chips Act. In 2024 zijn geen middelen meer voorzien op dit artikel.*

Het Rekenhof stelt vast dat in 2024 geen vereffeningskredieten werden voorzien op het participatie-artikel bij Financiën en Begroting voor dit project. Hoewel het momenteel niet duidelijk

⁴⁹ <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/stimuli-voor-gemeentefusies#schuldovername>.

⁵⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021 tot vaststelling van de voorwaarden voor de schuldovername in het kader van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op 1 januari 2025

⁵¹ De fusies dienen nog bekrachtigd te worden door de verschillende gemeenteraden.

⁵² CBo-1CEX2BA-PA.

is wat het uitvoeringsritme zal zijn van dit project, zijn in de tijdspanne van de meerjarenraming 2023-2028 ook voor de daaropvolgende jaren geen uitgaven voorzien.

Finocas – Arcelor Mittal

Uit het recente basisrapport van de Vlaamse Regering over grote projecten en programma's 2023⁵³ blijkt dat de geraamde investeringskost om een hoogoven te vervangen door een *Direct Reduction of Iron* (DRI) faciliteit bij Arcelor Mittal Belgium, werd aangepast van 1,1 miljard euro naar 1,6 miljard euro. Om tegemoet te komen aan die gewijzigde financieringsnoden van Arcelor Mittal, ondertekende de Vlaamse Regering op 5 juni 2023 een *letter of intent* met een nieuw engagement voor een bijkomende kapitaalverhoging van Finocas nv voor een bedrag van 250 miljoen euro vanuit het Vlaams Gewest. Het Rekenhof stelt vast dat de meerjarenraming in 370 miljoen euro voorziet voor kapitaalsverhoging bij Finocas voor 2024-2026, waarmee globaal alleen de nog openstaande vastlegging van 330 miljoen euro uit 2022 kan worden vereffend. Die vastlegging omvat het engagement uit de inschrijvingsovereenkomst van 28 juni 2022⁵⁴. Aangezien het eventuele bijkomende engagement nog niet verder geconcretiseerd is, houdt de meerjarenraming er nog geen rekening mee.

5.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie

5.2.1 Beleidsveld Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie

Fonds voor Innoveren en Ondernemen

Zoals bij de initiële begroting 2023 voorziet de voorgelegde begroting niet in terugvorderingen van coronapremies, met als motivatie dat dit bij de begrotingsaanpassing 2024 zal worden bekeken⁵⁵. De controles over het rechtmatig gebruik van de coronapremies resulteerden op 31 oktober 2023 al in een totaal teruggevorderd bedrag van 134,9 miljoen euro. Zij lopen nog door in 2024 en de daaropvolgende jaren, zodat er nog altijd in terugvorderingen dient te worden voorzien.

5.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

5.3.1 Overkoepelende strategische doelstellingen

Relance – Project VVo19 – Edusprong

In bijlage 6 bij de algemene toelichting - *Verantwoording van vereffeningskredieten van relanceprovisie* zijn onterecht geen vereffeningskredieten opgenomen voor het relanceproject VVo19 – Edusprong. Er worden immers wel voor 12,2 miljoen euro vereffeningen geraamd in 2024.

⁵³ Vlaams Parlement, 52 (2023-2024) – Nr. 1, Kapitaalverhoging door het Vlaams Gewest in Finocas NV, p. 172 e.v.

⁵⁴ Inclusief het addendum van oktober 2022 voor een onmiddellijke kapitaalverhoging van 40 miljoen euro bij Finocas.

⁵⁵ De aangepaste begroting 2021 raamde 69,0 miljoen euro aan terugvorderingen; de aangepaste begroting 2022 39,2 miljoen euro.

5.3.2 Beleidsveld IV – Ondersteuning van het onderwijsveld

Investerings in infrastructuur onderwijs

Universiteiten

De universiteiten ontvangen vanaf 2023 structureel een bijkomende investeringsenveloppe van 15 miljoen euro vastleggingskredieten⁵⁶ (Codex Hoger Onderwijs, art III.54/1 §4). De daaraan gekoppelde vereffeningskredieten worden over vijf jaar gespreid (10% in jaar N, 20% in jaar N+1 ...). In het voorstel was daarvoor in 3 miljoen euro voorzien, maar in de definitieve begroting was dat bedrag niet opgenomen. Uit navraag bij de administratie blijkt dat het voorstel niet werd weerhouden op de technische bilaterale en doorgeschoven werd naar de politieke beslissingen. Daar werd het echter niet geagendeerd. In samenspraak met het kabinet zal dit worden opgevangen door in 2024 in de onderwijsbegroting vereffeningskredieten te verschuiven.

Scholenbouw

In het kader van de regeringsvorming werd het volgende groeipad afgesproken voor extra investeringen in scholenbouw⁵⁷.

Tabel 21 – Groeipad extra investeringen scholenbouw – in duizend euro

Begrotingsjaar	Vastleggingskrediet	Vereffeningskrediet
2020	25.000	2.500
2021	25.000	2.500
2022	25.000	2.500
2023	70.000	7.000
2024	60.000	6.000
Totaal	205.000	20.500

In plaats van de vooropgestelde investeringsimpuls van 60 miljoen euro vastleggingskredieten en 6 miljoen euro vereffeningskredieten ter uitvoering van het regeerakkoord, wordt bij de begrotingsopmaak 2024 slechts in 55 miljoen euro vastleggingskredieten en 5,5 miljoen euro vereffeningskredieten voorzien. In de BBT wordt niet vermeld dat oorspronkelijk hogere bedragen waren vooropgesteld en ook de reden van de vermindering wordt niet vermeld. Uit onderzoek blijkt dat het om een besparing gaat ten belope van één oproep huursubsidies van 5 miljoen vastleggingskredieten en 0,5 miljoen vereffeningskredieten.

⁵⁶ FD0-1FGD2BA-IS.

⁵⁷ FB0-1FGD5BA-WT.

5.4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

5.4.1 BBT Cultuur

*Duurzame cultuur – en jeugdinfrastructuur*⁵⁸

Op dit artikel werden de vastleggingskredieten met 33,5 miljoen euro bijgesteld voor extra investeringen in cultuur- en jeugdinfrastructuur. De vereffeningskredieten werden met 5,5 miljoen euro bijgesteld. De grote toename van de vastleggingskredieten in de huidige legislatuur zal in de volgende legislatuur gevolgd moeten worden door een gelijkaardige toename van de vereffeningskredieten om te kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen. De toename van de vastleggingskredieten is een minimale schatting omdat, naast de huidige openstaande verbintenissen, nog een aantal grote infrastructuurprojecten in de pipeline zitten, zoals de nieuwbouw voor het Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen (130 miljoen euro) en de renovatie van het Amerikaans Theater (40 miljoen euro). In de meerjarenraming 2023-2028 staan voor culturele topinfrastructuur daar slechts 22 miljoen euro vastleggingskredieten per jaar tegenover voor de jaren 2025-2028. De meerjarenraming vermeldt geen vereffeningskredieten die daaraan worden gekoppeld.

HB0-1HCA2CB-WT – Culturele organisaties ondersteunen – Cultureel erfgoed

De vastleggings- en vereffeningskredieten stijgen met 57,6% van 47,4 miljoen euro in de aangepaste begroting 2023 naar 74,7 miljoen euro in de initiële begroting 2024. Een groot deel van de stijging kan worden verklaard door de beslissing, in het najaar van 2023, over de erfgoedronde 2024-2028, waarin de ondersteuning aan de sector met een totaal van 18 miljoen euro werd verhoogd.

Een aantal gesubsidieerde organisaties (o.a. stedelijke instellingen) krijgen niet alleen Vlaamse subsidies, maar worden aanvullend door een lokale overheid gesubsidieerd. In de nota aan de Vlaamse Regering over de erfgoedronde 2024-2028 is als aandachtspunt opgenomen dat de financiering van de organisaties op peil moet blijven en dat de extra ondersteuning door Vlaanderen niet tot gevolg mag hebben dat de inrichtende macht haar inbreng vermindert. De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Cultuur bevestigde dit ook publiekelijk door in de pers te stellen dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is om wat Vlaanderen extra subsidieert, binnen de stad af te romen. Het is voor het Rekenhof onduidelijk hoe de Vlaamse overheid een mogelijke dalende lokale inbreng kan verhinderen, gelet op de lokale autonomie.

5.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

5.5.1 Overkoepelende strategische doelstellingen

Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP)

In tegenstelling tot vorige begrotingen, heeft het Rekenhof bij de ontwerpbegroting 2024 het ontwerp-GIP ontvangen. Het GIP biedt een overkoepelend meerjarig overzicht van de investeringen (inclusief structureel onderhoud) voor vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, en laat toe die investeringen optimaler (gerichter en efficiënter) te plannen en beter af te stemmen op de beleidsdoelstellingen en prioriteiten. Het programma is een waardevolle toevoeging aan de BBT, waarin kenbaar wordt gemaakt waar de concrete investeringsprioriteiten voor 2024 liggen. De link tussen de investeringsprojecten en

⁵⁸ HB0-1HBA2BB-WT

de budgetten blijkt namelijk niet uit de BBT alleen. Met twee doorkijk-GIP's voor 2025 en 2026 wordt een eerste stap gezet richting een meerjaren-GIP.

Het Rekenhof wijst erop dat het ontwerp-GIP onvoldoende is afgestemd op de ontwerpbegroting 2024. Het ontwerp-GIP 2024 vermeldt een totaal aan vastleggingskredieten van 2.221,9 miljoen. In verschillende gevallen is er geen één-op-één koppeling mogelijk tussen het ontwerp-GIP en de ontwerpbegroting 2024. Afwijkingen zijn zowel in positieve als in negatieve zin vastgesteld. Daarnaast is het ontwerp-GIP op projectniveau soms onvoldoende transparant. Het gebruik van oude begrotingsartikels van DAB Vlaams Infrastructuurfonds bemoeilijkt de leesbaarheid van het ontwerp-GIP als toelichting bij de begrotingscijfers.

In het ontwerp-GIP 2024 is in 22,3 miljoen euro voorzien voor prijsherzieningen (waaronder ook een deel dat voor diverse uitgaven kan dienen). Gezien de grote openstaande verbintenissen binnen het beleidsdomein MOW en de sterke inflatie van de recente jaren, is het echter onwaarschijnlijk dat die inschatting zal volstaan. Het Rekenhof heeft bij de begrotingsaanpassing 2023 al gesignaleerd dat dit voor significante verschuivingen in het investeringsprogramma kan zorgen. In de begroting worden de beleidskredieten voor andere investeringen in principe niet automatisch geïndexeerd, in tegenstelling tot de kredieten voor lonen en energie. De niet-indexering betekent dat de impact van de prijsherzieningsformules bij overheidsopdrachten moet worden opgevangen binnen het kredietniveau bij ongewijzigd beleid. De meeste administraties van het beleidsdomein MOW reserveren de prijsherzieningen pas op het moment dat de vastlegging van het initiële bedrag van de investeringsverbintenis is uitgeput. Dat impliceert een vermindering van de beleidsruimte voor nieuwe investeringen omdat een gedeelte wordt ingenomen door de normale prijsevolutie. In tijden van hoge inflatie heeft dat een belangrijke impact op het investeringsniveau van de Vlaamse overheid.

Herverdelingen

Artikel 76 van het uitgavendecreet bij de ontwerpbegroting 2024 bepaalt dat de vastleggingskredieten tussen een aantal investeringsartikels van het departement MOW en het Agentschap Wegen en Verkeer, en de investeringstoelagen aan rechtspersonen VVM De Lijn, Lantis, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg onderling herverdeeld kunnen worden naargelang de noden. Enerzijds past dit inderdaad binnen de filosofie van het GIP, gezien dit artikel de flexibiliteit biedt om gedurende het jaar te kunnen beslissen om de kredieten beleidsdomeinbreed aan prioritaire projecten te besteden. Anderzijds is dit echter ook een signaal dat het GIP nog niet voldoende stabiel is om er de eenjarige begroting op te kunnen baseren. Het Rekenhof wijst erop dat niet benutte vastleggingskredieten van beleidsdomein MOW reeds kunnen herverdeeld worden naar het overkappingsfonds⁵⁹.

Adviesverlening door de vervoerregioraden over het ontwerp-GIP

In de BBT wordt aangegeven dat in het voorjaar 2024 de doorkijk van het GIP zal voorgelegd worden voor advies aan de vervoerregioraden (VVR) in aanloop naar het GIP 2025. De VVR zullen dus pas voor de eerste keer advies kunnen verlenen over het ontwerp-GIP 2025, terwijl de omzendbrief GIP van 17 mei 2019 dit al voorzag bij de begrotingsopmaak 2020.

5.5.2 *Beleidsveld II – Gemeenschappelijk vervoer*

De Lijn – Werkingstoelage

Artikel MBo-1MEH2EY-IS – Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn bevat een werkingstoelage aan De Lijn. De toename van de kredieten tegenover de begrotingsaanpassing 2023 bedraagt slechts 4,8 miljoen euro, maar is het gevolg van diverse aanpassingen in meer en in min.

Zo werd de compensatie voor exploitatieverlies van 20,0 miljoen euro teruggedraaid die bij de initiële begroting 2023 werd toegekend, gelet op de stijging van de eigen ontvangsten die voornamelijk het gevolg zijn van het gedeeltelijk herstel in de reizigersontvangsten na corona. Er werden echter vier nieuwe compensaties ter financiering van operationele tekorten toegekend voor een gezamenlijk bedrag van 28,7 miljoen euro. Volgens De Lijn zijn de operationele tekorten het gevolg van 21,7 miljoen euro ontvangstenverlies in 2024 door de schrapping van de tariefverhoging. Het restsaldo van 7,0 miljoen euro betreft compensatie van de verwachte minderontvangsten ten gevolge van niet teruggekeerde reizigers na corona. Het Rekenhof wenst aandacht te vestigen op het risico dat de minderontvangsten een recurrent karakter krijgen. In de meerjarenraming worden de ESR-ontvangsten van De Lijn t.e.m. 2028 constant gehouden op het niveau van de initiële begroting 2024 (tabel 2-10). Verder in diezelfde meerjarenraming wordt wel een toename van de ESR-ontvangsten voorzien door de indexatie van de tarieven (tabel 5-8 – Begrotingsmaatregelen beslist bij BO 2024) van 7,1 miljoen euro in 2025 tot 17,6 miljoen euro in 2028. Met toenames van de vervoersontvangsten bij een eventueel verder herstel in de reizigersaantallen en met de meerontvangsten die het gevolg zijn van efficiëntiewinsten (jaarlijks 1,0 miljoen euro extra) conform het Openbaredienstencontract (ODC) wordt geen rekening gehouden.

In de BBT licht de minister toe dat de uitdaging voor het leerlingenvervoer dit schooljaar groter is dan ooit, o.a. door een toename van de rechthebbende leerlingen en de stijgende kosten van uitvoering. In de werkingstoelage aan De Lijn wordt in extra middelen voorzien ter versterking van het leerlingenvervoer. Rekening houdend met de terugdraai van de compensatie voor leerlingenvervoer (12,0 miljoen euro) die bij de initiële begroting 2023 werd toegekend, stijgen de middelen met 31,6 miljoen euro.

Tot slot werd het budget voor de belbus van 32,2 miljoen euro verminderd op dit begrotingsartikel en toegekend aan het nieuwe begrotingsartikel MBo-1MEH2EW-IS voor vervoer op maat.

Het Rekenhof merkt op dat De Lijn ook extra kredieten vroeg voor de projectkosten basisbereikbaarheid 2024 (1,5 miljoen euro) en het restsaldo van de operationele meerkost basisbereikbaarheid (2,6 miljoen euro) zoals bepaald in het Openbaredienstencontract. Die kredieten zijn niet opgenomen in de initiële begroting 2024, maar zouden in de loop van 2024 via een herverdeling worden toegekend. De indexatie van de operationele meerkost die door De Lijn gevraagd werd (2,2 miljoen euro), is niet aanvaard.

5.5.3 *Beleidsveld III – Algemeen mobiliteitsbeleid*

Eigen Vermogen Xperta

Met de oprichting van het Eigen Vermogen (EV) Xperta is het de bedoeling technische expertise en beleidsuitvoerende taken voor de verschillende stakeholders breder in te zetten. Het decreet tot oprichting van Xperta is nog in behandeling bij het Vlaams Parlement, waardoor er nog geen zekerheid is wanneer het EV daadwerkelijk in werking zal treden. De algemene toelichting argumenteert waarom de Vlaamse Regering een nieuwe entiteit met rechtspersoonlijkheid wil oprichten, maar gebruikt daarvoor niet de principes die gebruikelijk zijn om de organisatie van de Vlaamse overheid te stroomlijnen.

Het EV Xperta krijgt een werkingstoelage van 4,4 miljoen euro van het departement MOW en kan ook eigen ontvangsten genereren door haar dienstverlening ten aanzien van de Vlaamse overheid en externen. Het Rekenhof wijst op het risico dat de BTW-vrijstelling niet wordt toegekend aan het EV indien concurrentievervalsing ten aanzien van de studie bureaus wordt vastgesteld. Het Rekenhof wijst erop dat de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving steeds in acht moet genomen worden.

Het EV draagt de loonkost van het volledige personeelsbestand, dat zal bestaan uit personeelsleden die ter beschikking worden gesteld door het departement MOW en personeelsleden die overgenomen of nieuw worden angeworven. Het EV ressorteert niet onder het Vlaams personeelsstatuut en is daardoor niet onderworpen aan de besparingsronde 2020-2024. Voor wat betreft de lonen aan gedetacheerde ambtenaren van het departement MOW, vordert het departement MOW de lonen terug bij het EV Xperta⁶⁰.

De oprichting van het EV Xperta creëert onduidelijkheid binnen de ontwerpbegroting 2024. Er worden voor interne werkzaamheden van Xperta namelijk ook nog altijd middelen en uitgaven aangerekend op de algemene middelen- en uitgavenbegroting. Zo zijn er vastleggingskredieten van 12,5 miljoen euro, vereffeningskredieten van 11,2 miljoen euro en ramingen van ontvangsten (0,6 miljoen euro) opgenomen in de begroting van het departement MOW met een verwijzing naar Xperta. Het Rekenhof beveelt aan de strikte scheiding te bewaken tussen ontvangsten en uitgaven van het departement MOW enerzijds en het EV Xperta anderzijds en daarbij op een correcte en transparante manier de kosten naar zowel MOW als naar derden door te rekenen.

Afschaffing DAB Vlaams Infrastructuurfonds

Vanaf 1 januari 2024 wordt de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) afgeschaft en worden de verschillende activiteiten ingekanteld in het departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust. In de BBT wordt duidelijk gemaakt welke compensaties daarvoor gebeurd zijn tussen de oude en de nieuwe begrotingsartikels.

Op het moment van de afschaffing van de DAB VIF blijft een begrotingssaldo over dat bij begrotingsaanpassing 2023 geraamd werd op 361,8 miljoen euro. Gelet op die overdracht, werd beslist om nog extra kredieten toe te kennen in 2023, namelijk 68 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 50 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Die zullen aangewend worden voor onderhoudsuitgaven bij AWV (50 miljoen euro) en een subsidie aan Havenbedrijf Antwerpen (18 miljoen euro). Die krediettoekenning wordt niet toegelicht in de begrotingsdocumenten bij de afschaffing van de DAB VIF. Voor de krediettoekenning wordt een aangepaste begroting 2023 opgemaakt van de DAB VIF via een ministerieel besluit van de minister voor Mobiliteit. Aangezien de vereffeningskredieten stijgen, zullen de uitgaven wegen op het vorderingensaldo 2023 van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof merkt verder op dat bij de afschaffing van de DAB VIF ook de openstaande verbintenissen worden overgedragen naar de betrokken entiteiten. Op 31 december 2022 stond er nog 1.742,7 miljoen euro aan verbintenissen open.

⁶⁰ De terugvordering staat gebudgetteerd op begrotingsartikel MBo-9MAHTZZ-OW - Ontvangsten werking en toelagen voor 3,3 miljoen euro.

5.5.4 *Beleidsveld IV - Weginfrastructuur en -beleid*

Aanpak gevaarlijke punten (MBO-1MHH4NB-WT)

De BBT bij de huidige begrotingsronde geeft in vergelijking met vorige jaren minder toelichting over hoeveel middelen naar de afzonderlijke projecten gaat, waardoor het onmogelijk is te onderscheiden hoeveel middelen er gaan naar handhaving of studies of de aanpak van de gevaarlijke punten (dynamische lijst). Ook het ontwerp-GIP 2024 biedt daar onvoldoende informatie over.

BAM

Asbestvervuiling

Er werden in de begroting geen budgetten voorzien voor de sanering van de aangetroffen asbestvervuiling op rechteroever 3A in 2023-2024 (de raming van BAM bedraagt 21,0 miljoen euro). Het betreft hier een risico vreemd aan het project, dat in principe door de Vlaamse overheid gedragen wordt. Het Rekenhof heeft reeds in haar rapport bij de financiële voortgangsrapportage in maart 2023 opgemerkt dat Lantis en de Vlaamse overheid opnieuw de discussie moeten voeren over die overmachtrisico's om de financiering van het project niet in gedrang te brengen. Zo gaf de projectfiche voor de Oosterweelverbinding, alsook de voortgangsrapportage, 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.

Gewestwaarborg

De gewestwaarborg wordt in het begrotingsdecreet opnieuw bepaald op 300,0 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2024. De premie voor de gewestwaarborg (0,298 miljoen euro volgens FB, 0,288 miljoen euro volgens BAM) staat in de initiële begroting 2024 niet meer op een aparte lijn, maar wordt opgenomen onder projectverzekering.

Vervoer op maat⁶¹, VVM De Lijn⁶² – Vervoer op maat en Combimobiliteit⁶³

Sinds de begrotingsopmaak 2024 worden onder het programma ME Gemeenschappelijk Vervoer twee nieuwe begrotingsartikels ingeschreven inzake vervoer op maat (VOM)⁶⁴, exclusief leerlingenvervoer, met als doel de transparantie over de VOM-budgetten en de VOM-uitgaven te vergroten. MBo-1MEH2EG-WT bevat de uitgaven bij het departement MOW en MBo-1MEH2EW-IS bevat de interne stroom naar De Lijn voor het voorzien van VOM door De Lijn.

De combinatie van deze twee begrotingsartikels omvat inderdaad het volledige VOM-budget (69,7 miljoen euro), zoals vastgelegd door de Vlaamse Regering⁶⁵, wat de transparantie verhoogt. Toch kan de transparantie van de inhoud van deze budgetten nog verbeterd worden. Zo licht de BBT nergens de verschillende types VOM voorzien door De Lijn toe. Bij begrotingsarti-

⁶¹ Begrotingsartikel MBo-1MEH2EG-WT.

⁶² Begrotingsartikel MBo-1MEH2EW-IS.

⁶³ Begrotingsartikel MBo-1MEH2EF-WT.

⁶⁴ Het Vervoer op Maat (VoM) is de onderste laag van het nieuwe openbaarvervoersnetwerk basisbereikbaarheid, naast het treinnet, het kernnet en het aanvullend net. Het netwerk basisbereikbaarheid wordt vanaf 2023 gefaseerd ingevoerd. Het bestaat uit VoM Vast en Flex, uitgevoerd door De Lijn. Voor de categorieën Flex+ vervoer (diensten aangepast vervoer en mobiliteitscentrales aangepast vervoer), werknemersvervoer en deelsystemen is het departement MOW verantwoordelijk.

⁶⁵ VR 2020 1206 MD.0152/1BIS Verdeling over de verschillende vervoersregio's van de bijkomende middelen voor de vervoerslaag Vervoer op maat bij Basisbereikbaarheid.

kel MBo-1MEH2EG-WT is toegelicht dat op dit begrotingsartikel de uitgaven worden aangerekend in het kader van werknemersvervoer, diensten aangepast vervoer en mobiliteitscentrales aangepast vervoer. Dat echter ook het subsidiebudget van de vervoerregio's voor deelsystemen op dit begrotingsartikel wordt aangerekend, is niet vermeld⁶⁶.

Daarnaast bevat het programma ME Gemeenschappelijk Vervoer een apart begrotingsartikel MBo-1MEH2EF-WT – Combimobiliteit dat de mogelijkheid biedt subsidies toe te kennen aan lokale besturen om deelmobiliteit te ondersteunen. Van dit begrotingsartikel wordt voorlopig geen gebruik gemaakt. Het is niet duidelijk of de subsidies die op dit begrotingsartikel kunnen worden aangerekend, inhoudelijk verschillen van de subsidies op het VOM-begrotingsartikel. Het ongebruikte subsidieartikel vermindert de beoogde transparantie.

5.6 Beleidsdomein Omgeving

5.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat

Aankoop hernieuwbare energiestatistieken

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

De aangepaste begroting 2023 voorziet in een provisie (QEo-1QEE2KL-PR) bij het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) om tekorten aan hernieuwbare energie voor 2022 aan te zuiveren via de aankoop van hernieuwbare energiestatistieken (19,3 miljoen euro vastleggingskredieten en 22,4 miljoen euro vereffeningskredieten).

Bij de initiële begroting 2024 wordt bovenvermelde provisie geschrapt. Er wordt immers ingeschat dat Vlaanderen in 2023 geen hernieuwbare energiestatistieken zal moeten verwerven voor 2022 én dat de aan te kopen hoeveelheid in 2024 lager zal liggen dan in 2023 doordat de Vlaamse productie van energie uit hernieuwbare bronnen jaarlijks toeneemt.

De raming voor 2023 houdt onzekerheden in, zoals het binnenlands eindverbruik en de evolutie van de lokale productie. Daarnaast is het niet uitgesloten dat na 2024 toch hernieuwbare energiestatistieken dienen te worden aangekocht. Noch de BBT Energie en Klimaat, noch de meerjarenraming vermelden wat de impact op 2025 en volgende jaren kan zijn.

Klimaatfonds

Via het begrotingsartikel QEo-1OHE4IB-WT en diverse interne uitgavenstromen worden de effectieve ontvangsten van het Vlaamse aandeel van de Belgische veilingontvangsten⁶⁷ rechtstreeks ingezet ter financiering van de decretaal bepaalde uitgaven van het Klimaatfonds. Bij de begrotingsopmaak 2024 wordt er geen vastleggingskrediet opgenomen, aangezien het beschikbare krediet afhangt van een tijdige 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 van de Belgische veilingopbrengsten.

⁶⁶ VR 2023 3006 DOC.0835/1BIS Subsidieovereenkomst met betrekking tot de uitvoering van Vervoer op maat.

⁶⁷ Begrotingsartikel QEo-9QHETIB-OW.

De uitgaven worden geprefinancierd via het provisionele begrotingsartikel QEO-1QHE2IB-PR buiten het Klimaatfonds, met een geraamd vastleggingskrediet van 81,6 miljoen euro en een geraamd vereffeningskrediet van 126,4 miljoen euro. Bij effectieve kasontvangsten in het Vlaams Klimaatfonds zullen de geprefinancierde uitgaven gedesaffecteerd worden uit het Klimaatfonds.

De transparante opvolging van de aanwending van de klimaatmiddelen wordt bemoeilijkt door:

- het aanrekenen van de decretaal bepaalde uitgaven via het Klimaatfonds zelf en via het provisioneel krediet;
- de voorziene desaffectaties bij effectieve kasontvangsten;
- de onzekerheid en het lange tijdsverloop inzake een sluitende intra-Belgische lastenverdeling.

Fonds Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV-fonds)

Het regeerakkoord voorziet 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 lokaal bouwshiftfonds. De goedgekeurde conceptnota *Bouwshift* van de Vlaamse Regering van 23 februari 2022 geeft een verdere invulling aan het regeerakkoord en bepaalt een jaarlijkse financiering van 100 miljoen euro tot en met 2030 aan vastleggings- en vereffeningskredieten, met uitzondering van het jaar 2024 (25 miljoen euro) en 2025 (50 miljoen euro). Het totaal aan gefinancierde kredieten vanuit het Klimaatfonds naar de DAB BRV-fonds zou eind 2023 675 miljoen euro bedragen.

Het ontwerp uitgavendecreet 2024 voorziet op artikel QEO-1QHE2IH-IS niet in het voorziene vastleggingskrediet voor 2024 van 25 miljoen euro, aangezien het integrale budget van 2023 nog ter beschikking is binnen het BRV-fonds. De inhoudelijke toelichting bij dit begrotingsartikel verwijst niet naar een aangepaste invulling van de vooropgestelde meerjarenraming in de conceptnota *Bouwshift*. Ook wordt de *veronderstelde* raming van de vereffeningskredieten (33,3 miljoen euro) niet onderbouwd.

5.6.2 Beleidsveld Omgeving en Natuur

Vergoedingen planschade op lokaal niveau

Het BRV-fonds werd opgericht door het programmadecreet bij de begroting 2023 met als doel: (1) de financiering van de bouwshift alsook de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen⁶⁸ en (2) het efficiënt en zichtbaar bundelen van middelen, gaande van subsidies, projecten-investeringen tot middelen voor eigenaarsvergoedingen voor planschade⁶⁹.

Zoals bepaald in de goedgekeurde conceptnota *Bouwshift* wordt onder meer het Klimaatfonds aangesproken voor de financiering van het BRV-fonds. In 2024 voorziet het Klimaatfonds in 31,6 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor het flankerend beleid. De middelen bestemd voor de vergoedingen aan de lokale besturen voor de herbestemming van gronden in woonreservegebieden (de planschadedossiers) bereiken via een getrappt systeem van interne stromen (DAB BRV-fonds en het Lokaal Bouwshiftfonds onder het Agentschap Binnenlands Bestuur) finaal de Vlaamse Landmaatschappij. De Vlaamse Landmaatschappij voorziet in de uitbetalingen van de vergoedingen via artikel QKo-AQCE2NA-WT, dat naast de planschadevergoedingen ook diverse werkings- en investeringskredieten omvat.

⁶⁸ In eerste instantie de herbestemming van de watergevoelige openruimtegebieden en de woonreservegebieden.

⁶⁹ Bouwshiftfonds Lokale overheden.

De diverse interne stromen en het algemeen uitgavenartikel bij de Vlaamse Landmaatschappij bemoeilijken de transparante opvolging van de lokale planschadevergoedingen. Het vooropgestelde doel van het BRV-fonds om de middelen voor eigenaarsvergoedingen efficiënt en zichtbaar te bundelen, wordt door de huidige werkwijze niet ingevuld. De inhoudelijk toelichting in de BBT Omgeving en Natuur bevat verder geen enkele indicatie of duiding met betrekking tot de onderbouwing van de vooropgestelde raming.

Noodwendige planschadevergoedingen

Het ontwerp uitgavendecreet (art. 98) machtigt de Vlaamse Regering zowel het vastleggings- (23 miljoen euro) als het vereffeningskrediet (18,8 miljoen euro) ingeschreven onder begrotingsartikel QBZ-3QCE2NG-WT, te overschrijden ten bedrage van maximaal het over te dragen overschot (saldo) ter financiering van noodwendige uitgaven van planschadevergoedingen en de er mee aanverwante kosten. Het over te dragen overschot wordt geraamd op 90,8 miljoen euro.

Het ontwerp uitgavendecreet en de BBT Omgeving en Natuur bevatten geen duiding of invulling van het begrip noodwendig, welke specifieke kosten er worden bedoeld, noch een onderbouwing van de noodzaak van de machtiging.

5.6.3 Beleidsveld Wonen

Agentschap Wonen in Vlaanderen en VMSW

In 2023 werd de werking van de VMSW geïntegreerd met het agentschap Wonen in Vlaanderen. De VMSW blijft voortbestaan als financieel intermediair ter ondersteuning van de woonmaatschappijen. De feitelijke werking wordt aangestuurd vanuit het agentschap: de personeelsuitgaven en een belangrijk deel van de werkingsuitgaven van de VMSW zijn voortaan overgenomen door het agentschap Wonen in Vlaanderen. Daarentegen heeft de VMSW de beheersvergoedingen van de woonmaatschappijen en de inkomsten uit marktconforme kredietverlening ter compensatie van de loon- en werkingsuitgaven van de VMSW, opgenomen als ontvangst in haar begroting. Het Rekenhof wijst erop dat die werkwijze niet transparant is en beveelt aan om tot een betere matching te komen tussen ontvangsten en corresponderende uitgaven binnen eenzelfde begroting.

5.6.4 Beleidsveld Onroerend Erfgoed

Wachtlijst erfgoedpremies

In het regeerakkoord en de beleidsnota van de bevoegde minister werd een drastische inkorting van de wachtlijst voor de erfgoedpremies vooropgesteld. Eind 2022 stonden er nog 308 dossiers op de wachtlijst voor een subsidiebedrag van 192,3 miljoen euro. In de begroting 2023 is er een afbouw voorzien van 31,2 miljoen euro. De ontwerpbegroting 2024 voorziet slechts in 7,2 miljoen euro vastleggingskredieten voor de verdere afbouw van de wachtlijst. Rekening houdend met de bovenstaande gegevens, zou de wachtlijst op het einde van de legislatuur moeten gedaald zijn tot 153,9 miljoen euro (-36,5% t.o.v. 2019). De in de begroting 2024 voorziene middelen volstaan niet om de beleidsdoelstelling, een drastische afbouw van de wachtlijst voor erfgoedpremies, voor het einde van de legislatuur te bereiken.

5.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

5.7.1 BBT Binnenlands bestuur, stedenbeleid en audit lokale besturen

Stadsvernieuwingsprojecten

De minister zal in 2024 geen oproep lanceren voor innovatieve stadsvernieuwingsprojecten (punt OD 7.1 van de BBT). Die stadsvernieuwing is echter opgenomen in het decreet van 23 december 2016 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen. Artikel 4, 2° van het decreet bepaalt dat 29,37% van het fonds wordt voorzien voor de stadsvernieuwingsprojecten. De minister kan zijn voornemen enkel uitvoeren als in het programmadecreet een bepaling opgenomen wordt dat artikel 4, 2° een jaar buiten werking wordt gesteld. In het programmadecreet is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

5.7.2 BBT 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 het jaarlijks een begroting (artikel 42, §1, 3°) en een rekening op te maken. Hoewel het Rekenhof daarover in zijn onderzoek van de begroting 2023 al opmerkte dat geen begroting en rekening opgemaakt werden, gebeurt dat nog altijd niet. De Vlaamse Regering replicerde nochtans dat *in 2023 wordt 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 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 instaat voor de administratieve ondersteuning.