

Relanceplan

Vlaamse Veerkracht

Bijlage 2 bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2022



INHOUD

1	Situering	3
2	Budgetten en geraamde uitvoering 2021	3
2.1	Monitoringrapport Vlaamse Relance	3
2.2	Ramingen 2021	4
3	Budgetten in 2022	5
4	Opmerkingen	6
4.1	Financiën en Begroting	7
4.2	Werk en Sociale Economie	8
4.3	Mobiliteit en Openbare Werken	8
4.4	Omgeving	8
4.5	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	9
5	Conclusies	9
6	Aanbevelingen	10

1 Situering

Eind september 2020 stelde de Vlaamse Regering het relanceplan Vlaamse Veerkracht (verder relanceplan) voor. Dat telt 158 eenmalige relanceprojecten, geclusterd in 35 clusters en 7 speerpunten, waarvoor de komende jaren 4,3 miljard euro in de economie en de maatschappij wordt geïnvesteerd. Een deel van deze relanceprojecten wordt gefinancierd met Europese middelen. Vlaanderen maakt aanspraak op 2,3 miljard euro Europese steun.

Volgens een studie van de Nationale Bank van september 2021¹ zou de Europese steun voor België 750 miljoen euro² of ongeveer 12% lager kunnen zijn dan voorzien bij de opmaak van het plan omdat de economische prestaties van België recent beter waren dan die van andere EU-lidstaten. Voor Vlaanderen zou dat dus een impact hebben van ongeveer 270 miljoen euro. De raming van 2,3 miljard euro is immers een voorlopig cijfer. Dit bedrag zal nog worden herzien in 2022 wanneer het bbp-verloop tussen 2019 en 2021 gekend zal zijn.

Daarnaast wordt voor 22 hervormingsprojecten in een extra budget voorzien uit de reguliere middelen³. Die projecten hebben onder meer betrekking op economie (PMV-instrumenten), zorg (bv. VIA6, uitbreidingsbeleid, wachtlijsten gehandicaptenzorg,...), werk (bv. jobbonus) en onderwijs (bv. scholenbouw). De budgetten die de rapportering over Vlaamse Veerkracht vermelden, omvatten zowel eenmalige investeringsbedragen, zoals de scholenbouw, als ramingen van jaarlijks terugkerende lasten voor de begroting, zoals de jobbonus. Daardoor kan voor deze projecten geen totaalbudget geraamd worden.

2 Budgetten en geraamde uitvoering 2021

2.1 Monitoringrapport Vlaamse Relance

De Vlaamse Regering heeft op 5 februari 2021 vastgelegd hoe de monitoring van het relanceplan de komende jaren zal verlopen. Er zal drie keer per jaar worden gemeten (in maart-april, augustus-september en november-december), waarbij telkens een monitoringrapport zal worden gesteld. De onderstaande tabel vat een aantal kerncijfers uit het meest recente rapport van september 2021 per speerpunt samen.

¹ https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2021/ecorevii2021_h2.pdf.

² De NBB berekening gebeurde op basis van de EC-zomerprognose 2021.

³ Project 159 tot 180.

Tabel 1 – Relanceplan Vlaamse Veerkracht – speerpunten (in miljoen euro)

	Beleidsruimte	Europese steun ⁴	Uitvoering VAK 09/2021		Uitvoering VEK 09/2021	
			mln. €	%	mln. €	%
Economie en samenleving verduurzamen	1.606,0	1.240,5	204,6	15,0%	31,6	2,0%
Investeren en infrastructuur	1.128,0	345,5	145,2	12,9%	22,2	2,0%
Vlaanderen digitaal transformeren	447,0	213,8	46,7	10,4%	13,0	2,9%
Investeren in mensen en talenten	721,0	447,1	235,6	32,7%	1,2	0,2%
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	280,0	0,0	66,0	23,6%	5,2	1,9%
De Coronacrisis beheren en Brexit	113,0	0,0	14,3	12,6%	3,2	2,8%
De overheid efficiënter maken	10,0	8,3	1,3	12,9%	0,2	2,3%
Totaal	4.305,0	2.255,0	749,8	17,4%	76,6	1,8%

Bron: <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/vlaamse-veerkracht-voortgangsrapportering-september-2021>

Deze rapportering gaat alleen over de uitvoering van de relancekredieten (158 projecten voor in totaal 4,3 miljard euro) en niet over de uitvoering van het extra budget voor de 22 hervormingsprojecten. Voor een toelichting daarover wordt verwezen naar de jaarlijkse beleids- en begrotingstoelichting van de betrokken beleidsdomeinen. De beslissing van de Vlaamse Regering van 5 februari 2021 over de monitoring vereist nochtans het volgende: *Concreet rapporteren we dus de komende jaren drie keer per jaar inhoudelijk over 180 projecten (158 + 22) en de investeringen die eraan gekoppeld zijn. Deze uitgebreide rapportering die de basis vormt voor een mededeling aan de Vlaamse Regering, wordt telkens vertaald in een helder communicatief verhaal.*

Het monitoringrapport rapporteert evenmin over de aanwending van de relanceprovisie.

2.2 Ramingen 2021

De onderstaande tabel vergelijkt de ramingen bij de begrotingsaanpassing 2021 met de meer recente ramingen uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁴ Deze bedragen houden geen rekening met een eventuele herberekening van de Europese steun.

Tabel 2 – Overzicht ramingen 2021 (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2021	Geraamde cijfers MJR 2021-2026	Verschil
Vereffeningskrediet	2.000,0	⁵ 439,2	1.560,8
Relance-ontvangsten van Europa	1.048,8	⁶ 230,1	818,7
Correctie op begrotingsdoelstelling	951,2	209,1	742,1
Funding Relance project	1.450,8	146,3	1.304,5

Bron: Algemene toelichting bij begrotingsaanpassing 2021 en meerjarenraming (MJR) 2021-2026

Uit de geraamde uitvoeringscijfers 2021 blijkt dat de realisatie van de relanceprojecten niet zo snel loopt als was verwacht bij de opmaak van de begrotingsaanpassing 2021. De meerjarenraming 2021-2026 hield bij de berekening van de geconsolideerde schuld eind 2021⁷ terecht rekening met de tragere uitvoering. Daardoor daalde de geraamde geconsolideerde schuld eind 2021 met 1,3 miljard euro ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2021. De aangepaste financiering voor 2021 is het verschil tussen het aangepaste bedrag van de uitvoering van het vereffeningskrediet (439,2 miljoen euro) en het al uitbetaalde voorschot (293,1 miljoen euro)⁸.

3 Budgetten in 2022

De begroting 2022 groepeerst, net als in 2021, de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting.

De vastleggingskredieten bedroegen 4,3 miljard euro in 2021. Voor 2022 werd niet in nieuwe kredieten voorzien. Wel wordt het saldo van deze provisie, dat eind 2021 nog niet was herverdeeld, overgedragen⁹ waardoor het ook nog in 2022 voor relanceprojecten kan worden aangewend. De begroting 2022 bevat geen overdrachtsbepaling meer om niet gebruikte relancebudgetten over te dragen naar 2023.

De initiële begroting 2022 heeft de vereffeningskredieten voor de relanceprojecten 1 tot en met 158 geraamd op 1,6 miljard euro. Het departement Financiën en Begroting stelde een lijst ter beschikking met de voor 2022 geraamde vereffeningskredieten per relanceproject. De onderstaande tabel toont de geraamde vereffeningsbudgetten per speerpunt.

⁵ Zie voetnoot 7 bij tabel 4.1 Vorderingensaldo bij constant beleid 2021-2026 uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁶ Dit bedrag staat niet in de meerjarenraming 2021-2026. Het is het aandeel van Europa in de relance-uitgaven (52,4% van de geraamde uitvoeringscijfers, zijnde het percentage van de Europese relancesteun ten opzichte van de totale, geraamde relance uitgaven). In de volgende jaren wordt ook hetzelfde percentage toegepast op de geraamde uitgavencijfers voor de relance.

⁷ Tabel 7.1: Evolutie van de geconsolideerde schuld uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁸ Dit bedrag is gelijk aan 13% van het totale, toegekende bedrag van 2.255,0 miljoen euro.

⁹ Zie artikel 8 aanpassing uitgavenbegroting 2021 dat stipuleert dat het niet gebruikte kredietssaldo in vastleggingskredieten overgedragen wordt naar 2022.

Tabel 3 – Vlaamse Veerkracht – geraamde VEK in 2022 (in miljoen euro)

	Beleidsruimte	Geraamd VEK 2022
Economie en samenleving verduurzamen	1.606,0	477,7
Investeren en infrastructuur	1.128,0	276,2
Vlaanderen digitaal transformeren	447,0	150,4
Investeren in mensen en talenten	721,0	314,6
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	280,0	194,7
De Coronacrisis beheren en Brexit	113,0	55,5
De overheid efficiënter maken	10,0	2,6
Totaal	4.305,0	1.472,0
+/- 10% extra vereffeningskrediet		1.600,0

Bron: VEK budgetten ter beschikking gesteld door het departement Financiën en Begroting

Omdat de inschattingen over de voortgang van de projecten en de daarvoor vereiste middelen vrij ruw waren, werd beslist in ongeveer 10% extra vereffeningskredieten als buffer te voorzien. Zo kwam de administratie tot een totaal van 1,6 miljard euro vereffeningskredieten.

De begrotingsdocumenten bevatten geen verdere inhoudelijke details over deze raming van 1,6 miljard euro. Het werken met een provisie voor dergelijk grote bedragen, vormt een inbreuk op het specialiteitsbeginsel. Bovendien wordt het Vlaams Parlement op die manier inhoudelijke informatie onthouden over 1,6 miljard euro uitgaven. De verschillende BBT's waarop de relanceprojecten betrekking hebben bevatten evenmin meer duiding, doordat de kredieten niet onder de betrokken entiteiten zijn ingeschreven¹⁰.

4 Opmerkingen

Doordat veel projecten zich nog in een beginfase bevinden, kon niet altijd een evaluatie gemaakt worden van de vastleggings- en vereffeningskredieten die voor 2022 vereist zijn. Dat zal verder opgevolgd worden bij de volgende begrotingsrondes.

Voor een aantal relanceprojecten blijkt het bedrag dat gebruikt werd om het totaal van de relanceprovisie te bepalen, niet aan te sluiten met de gegevens die het Rekenhof heeft verkregen van de betrokken entiteiten. Meestal is het budget in de relanceprovisie overschat. In totaal zou het om iets meer dan 50 miljoen euro gaan. Het is echter onduidelijk of het over een effectieve onderbenutting gaat of over een verschuiving naar 2023.

De ramingen die gebruikt werden door het departement Financiën en Begroting werden opgevraagd medio september 2021, terwijl het onderzoek door het Rekenhof uitgevoerd werd begin november 2021. Dit tijdsverschil verklaart de afwijkingen.

¹⁰ Zie artikel 2, 27° van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën: een krediet dat voorlopig in de begroting is opgenomen voor te verwachten uitgaven, maar dat nog niet kan worden toegewezen aan de begrotingsartikelen waarop de uitgaven finaal aangerekend zullen worden

Tabel 4 – Afwijkingen tussen ramingen relanceprovisie en ramingen volgens betrokken entiteiten (in miljoen euro)

	Geraamde component in relanceprovisie	Geraamde budgetten volgens betrokken entiteiten	Verschil
Economie, Wetenschap en Innovatie			
VV021 - Onderzoek infrastructuur	25,0	27,2	-2,2
VV023 - Versterking Onderzoeksveld en versnelling O&O	18,0	10,0	+8,0
Onderwijs en Vorming			
VV017 - Aandacht voor de meest kwetsbaren	75,4	64,2	+11,2
Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
VV089 - Musea Brugge	4,5	1,8	+2,7
VV156 Jeugdinfrastructuur	10,0	7,0	+3,0
Omgeving			
VV006 - Financiering energieluik woningenrenovatiepremie	70,0	40,0	+30,0
Totaal			52,2

Bron: Onderzoek Rekenhof

4.1 Financiën en Begroting

Project VVo10 : sociale woningbouw

Dit project wil de sociale woningbouw en de renovatie van sociale woningen versnellen door in 2021 eenmalig de FS₃-machtiging van de VMSW te verhogen met 250 miljoen euro. Daarmee zal de VMSW goedkope leningen toekennen aan de sociale huisvestingssector. Voor de financiering van die leningen ontvangt de VMSW een renteloze lening van het Vlaams Gewest. Vlaanderen leent die middelen op de kapitaalmarkt. Voor die bijkomende financiering komt het departement Financiën en Begroting tegemoet in de rentelasten, waarvoor het een budget van 5 miljoen euro ter beschikking krijgt (1,25 miljoen euro gedurende 4 jaar).

Het Rekenhof merkt daarbij het volgende op:

- De VMSW deelde mee dat zij de extra 250 miljoen euro pas in 2022 zal opvragen, waardoor de herverdeling van 1,25 miljoen euro in 2021 ten gunste van de rentekredieten bij Financiën en Begroting in 2021 nog niet gebruikt kan worden voor dit relanceproject. Het departement bevestigde dat deze herverdeling nog niet nodig was, aangezien pas mag herverdeeld worden zodra de extra financiering is opgenomen.
- De ramingen voor 2021 en 2022 voorzien voor de VMSW geen extra financiering in vergelijking met de voorgaande jaren:

Tabel 5 – Evolutie financiering VMSW vanuit het departement FB (in miljoen euro)

	Begroting	Uitvoering
2019	1.100,0	1.100,0
2020	1.100,0	1.100,0
2021	900,0	(tot 16 nov 21) 500,0
2022	900,0	

Bron: BBT begroting en uitvoering 2019, 2020, 2021 en 2022

- De leningen voor de VMSW hebben een looptijd van 20 jaar of langer, terwijl maar een tegemoetkoming wordt toegekend voor 4 jaar. De toegekende rente van 0,5% is lager dan de geraamde kostprijs van de leningen, vooral door de langere looptijd van deze leningen.

- Voor de relancemiddelen is het de bedoeling dat alles vastgelegd is tegen eind 2022, maar voor dit project zal dat niet lukken, want de rente is een recurrente uitgave die loopt tot en met 2024 en op jaarbasis wordt vastgelegd.
- Bij de mijlpalen in de rapportering van het relanceplan ontbreekt de belangrijkste mijlpaal, namelijk het tijdstip van de effectieve verhoging van de leningsmachtigingen. Nu vermeldt de rapportering alleen de herverdeling van de kredieten als mijlpaal. Dat zegt niets over de werkelijke uitvoering van dit relanceproject.

4.2 Werk en Sociale Economie

De Jobbonus (projectcode VV177) maakt deel uit van de hervormingsprojecten met financiering vanuit de reguliere middelen. De kredieten van deze maatregel zijn begroot bij de Vlaamse Belastingdienst, maar de uitwerking ervan situeert zich bij het beleidsdomein Werk en Sociale Economie. Deze maatregel stond al in het regeerakkoord 2019-2024, wat de kwalificatie van de relancemaatregel twijfelachtig maakt.

4.3 Mobiliteit en Openbare Werken

Het Verkeersveiligheidsfonds¹¹ kan volgens artikel 35, §2, van het uitgavendecreet aanspraak maken op een deel van de relanceprovisie. Met dit budget kan het fonds subsidies uitreiken aan lokale besturen om veilige schoolroutes aan te leggen op gemeentewegen. Door de herverdeling van kredieten uit de centrale relanceprovisie naar een begrotingsfonds, ontstaat het risico dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt overgedragen kunnen worden en, specifiek voor het geval van de Vlaamse relance, niet worden vastgelegd vóór eind 2022. Kredieten in een begrotingsfonds worden immers niet geannuleerd op het einde van het begrotingsjaar. De beslissing van de Vlaamse Regering¹² die de regelgeving voor deze subsidie specificerde, gaf echter aan dat gemeenten hun subsidieaanvraag moeten indienen vóór 1 november 2022 om in aanmerking te komen voor de subsidie.

4.4 Omgeving

Volgens artikel 35, §2, van het uitgavendecreet 2022 kan het Energiefonds kredieten uit het Vlaams relanceplan ontvangen. Ook in dit geval geldt dat de herverdeling van krediet vanuit de centrale relanceprovisie naar een begrotingsfonds, het risico creëert dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt overgedragen worden en niet worden vastgelegd voor eind 2022. Dat risico stelt zich vooral voor projecten waarbij premies worden uitbetaald. Het moment van de vastlegging van een premie loopt immers vaak gelijk met het moment van de vereffening. Voor het Energiefonds spitst dit risico zich voornamelijk toe op de asbestpremies (VV001 en VV003) en de EPC-labelpremie (VV008). Op grond van de timing die het monitoringrapport van september 2021 opgaf voor de premie-uitbetaling, raamt het Rekenhof dit risico op minimaal 59,2 miljoen euro.

Voor het project VV090 – *subsidies energetische renovaties* is in een relancebudget van 30,0 miljoen euro voorzien. Het gaat om bijkomende middelen in een bestaand systeem. Uit de uitvoeringcijfers van de vorige jaren blijkt dat dit geen extra relance-uitgaven bovenop de reguliere kredieten betreft. De kredieten zijn inclusief de relance zelfs lager dan de reguliere kredieten voor 2020 en vroeger. Toen werd ook telkens een relatief grote onderbenutting vastgesteld. Voor 2021 en 2022 werden geen reguliere kredieten in de begroting opgenomen.

¹¹ MB0-1MHH4NA-WT.

¹² VR 2021 1903 VV DOC.0023.

Tabel 6 – Subsidies energetische renovaties (in miljoen euro)

	Regulier VEK budget	Relance VEK budget	Uitvoering
2016	20,0		2,3
2017	20,0		17,8
2018	23,0		15,8
2019	33,3		24,0
2020	50,0		18,8
2021	0,0	15,0	
2022	0,0	15,0	

Bron: Begroting en rekening betrokken jaren.

4.5 Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Het relanceplan voorziet via de projecten VV110 – *Congres* (5 miljoen euro beschikbaarheidsvergoedingen voor 4 jaar) en VV111 – *Hefboomrelanceprojecten* in 70,0 miljoen euro relancemiddelen. De BBT Toerisme vermeldt dat uit het relanceplan 150,0 miljoen euro beschikbaar is voor de relance van de toeristische sector en overschat de relancemiddelen met 80 miljoen euro.

Het project VV110 – *Congres* betreft verscheidene pps-projecten, waarvoor gedurende 20 jaar een beschikbaarheidsvergoeding van 5 miljoen kan worden uitgekeerd (in totaal dus 100 miljoen euro). Alleen de middelen tijdens de huidige legislatuur, 20 miljoen euro, zijn vervat in de relancemiddelen. De overige middelen zullen nadien moeten worden gefinancierd met reguliere kredieten. Er zal ook rekening mee moeten worden gehouden dat de ESR-aanrekening van de uitgaven niet altijd gelijk loopt met de uitbetalingen van de beschikbaarheidsvergoedingen.

5 Conclusies

Wanneer de economische groei van België tussen 2019 en 2021 beter is dan die van andere EU-lidstaten, zal de Vlaamse Regering voor haar relanceplan *Vlaamse Veerkracht* op minder Europese middelen kunnen rekenen. Op basis van de EC-zomerprognose 2021 zou Vlaanderen 270 miljoen euro minder ontvangen. De monitoringrapportering beperkt zich in de praktijk tot de uitvoering van de 158 relanceprojecten en heeft het niet over de 22 hervormingsprojecten, noch over de aanwending van de relanceprovisie, wat de Vlaamse Regering nochtans gevraagd had. Uit de geraamde uitvoeringscijfers voor 2021 blijkt dat de realisatie van de relanceprojecten niet zo snel loopt als verwacht. De begroting 2022 groepeerde de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting en raamt de vereffeningskredieten voor de relanceprojecten op 1,6 miljard euro, maar geeft geen verdere inhoudelijke details over deze raming. Het werken met een provisie voor dergelijk grote bedragen, vormt overigens een inbreuk op het specialiteitsbeginsel van de begroting. Het Rekenhof stelde vast dat de relanceprojectbudgetten overschat zijn met ruim 50 miljoen euro. Voor de relancemiddelen is het de bedoeling dat alles vastgelegd is tegen eind 2022, maar het Rekenhof merkt op dat dit voor enkele projecten niet zal lukken, mede doordat de herverdeling van kredieten uit de centrale provisie naar begrotingsfondsen, het risico creëert dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt naar volgende jaren overgedragen kunnen worden. Bovendien twijfelt het Rekenhof aan de kwalificatie van enkele projecten als relancemaatregel.

6 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient meer duiding te geven over de relance in de algemene toelichting bij de begroting en in de verschillende BBT's waarop de relanceprojecten betrekking hebben.
- De Vlaamse Regering moet het verlies aan informatie voor het Vlaams Parlement door de groepering van de relancemiddelen op een provisioneel krediet ondervangen door een gedetailleerde rapportering.
- De rapportering over de uitvoering van het relanceplan moet alle relanceprojecten betreffen, ook de hervormingsprojecten.
- De Vlaamse Regering moet het risico beperken dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt naar volgende jaren overgedragen kunnen worden.
- De kwalificatie van enkele projecten als relancemaatregel dient te worden herzien.