Vlaams Parlement

12 (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 12 oktober 2015 (2015-2016)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2016 van de Vlaamse Gemeenschap

verzendcode: BEG

SERV
sterk door overleg

Advies

Begroting 2016

Brussel, 7 september 2015

Advies: Begroting 2016
Adviesvrager: Annemie Turtelboom - Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie Advies
Advies op eigen initiatief
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 7 september 2015

SERV
sterk door overleg

Mevrouw Annemie TURTELBOOM
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Phoenixgebouw,
Koning Albert II-laan 19 bus 11
1210 BRUSSEL

contactpersoon	**ons kenmerk**	**Brussel**
Erwin Eysackers eeysackers@serv.be	SERV_20150907_Begroting_2016_ADV	7 september 2015

Advies over de begroting 2016

Mevrouw de minister,

De SERV publiceert zijn advies over de begroting 2016 ongeveer *twee maanden later* dan in voorgaande jaren, door de aangepaste raming voor de ontvangsten via gewestelijke opcentiemen (€ +404 mln), zoals die in de eerste helft van juli 2015 bekend is geworden.

Het gros van het advies blijft voornamelijk opgemaakt in juni 2015, met de op dat moment beschikbare gegevens. Specifiek voor het begrotingspad voor 2016 en volgende jaren is in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de aangepaste raming gewestelijke opcentiemen.

Vier *elementen* vormen de kern van het SERV-advies over de begroting 2016:

a/ De SERV vraagt dat de *budgettaire impact* van de *grote toekomstige uitdagingen* voor de Vlaamse begroting gedetailleerd in kaart gebracht wordt, en *wanneer nodig geactualiseerd wordt*. Vandaag kan de budgettaire impact van al te veel grote dossiers niet concreet in begrotingen vertaald worden.

b/ De SERV herhaalt zijn pleidooi om – ook in budgettair moeilijke tijden – steeds een hoge *prioriteit aan overheidsinvesteringen* te geven. In een eigen analyse van de investeringen in de begrotingen 2015ini en 2015ba1 constateert de SERV dat bij begrotingsaanpassing geen vooruitgang geboekt is.

c/ De doelstelling van de Vlaamse regering om reeds *in 2017 een begroting nominaal in evenwicht in te dienen, verscherpt d*e begrotingsdoelstelling opgelegd door het Stabiliteitsprogramma. De SERV stelt een begrotingspad voor dat a/ beantwoordt aan deze doelstelling van de Vlaamse Regering en compatibel is met de engagementen in het Belgische Stabiliteitspact, en resulteert in b/ een klein structureel overschot in 2016 en 2017, terwijl c/ in nominale termen in 2016 een tekort mogelijk is en in 2017 opnieuw een evenwicht bereikt wordt. De SERV benadrukt dat in zijn ogen alle *toekomstige uitdagingen* waar de Vlaamse begroting voor staat binnen het voorgestelde begrotingspad dienen gerealiseerd.

d/ De SERV formuleert in dit advies *geen concrete schulddoelstelling*, maar zal dat in de komende jaren wel doen.

De SERV is steeds bereid om dit advies toe te lichten.

Hoogachtend,

Caroline Copers	Pieter Kerremans
voorzitter	administrateur-generaal

Inhoud

Krachtlijnen **9**

Advies 15

1 Situering van het advies **16**

2 Begrotingsdoelstellingen volgend uit Stabiliteitsprogramma **17**

2.1 Doelstelling Stabiliteitsprogramma voor België 17

2.2 Doelstelling Stabiliteitsprogramma voor Vlaanderen 19

2.2.1 Doelstelling geformuleerd door HRF 19

2.2.2 Integratie begrotingsresultaat 2015ba1 in HRF-kader 23

3 Begrotingsdoelstellingen buiten Stabiliteitspact **23**

3.1 Doelstelling: nominaal evenwicht in 2017 24

3.1.1 Begrotingstraject voor aanpassing raming opcentiemen 24

3.1.2 Correctie voor ontvangsten via opcentiemen na 2015ba1 26

3.1.3 Impact van aangepaste begrotingstraject in structurele en nominale termen 29

3.2 Onduidelijkheid over toekomstige uitdagingen 31

3.3 Schulddoelstelling: toekomstige begrotingsuitdaging 37

3.3.1 Oorspronkelijke schulddoelstelling: Pact 2020 38

3.3.2 Overzicht huidige Vlaamse schuld 38

3.3.3 Voorlopige actualisering van schulddoelstelling 40

4 Aangepaste HRF-normering en evolutie van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid **43**

4.1 Raming Vlaamse ontvangsten bij ongewijzigd beleid 43

4.2 Raming theoretisch maximale uitgaven bij ongewijzigd beleid gegeven gekozen begrotingsdoelstelling 45

5 Investeringen: prioriteit voor Vlaanderen **46**

5.1 Relevantie overheidsinvesteringen 47

5.2 Methode om investeringen binnen begroting in kaart te brengen: voorstel 47

5.3 Investeringen in de begrotingen 2015ini en 2015ba1 49

5.4 Recent geconsolideerde instellingen enkel gedocumenteerd in ESR-vorderingensaldo 50

5.5 Conclusie 52

6 Opmerkingen bij begrotingsaanpassing 2015ba1 ..... **53**

6.1 VEK-buffer zonder ESR-impact 53

6.2 Aangepaste onderbenuttingshypothese 54

Lijst met figuren en tabellen **55**

De SERV publiceert zijn advies over de begroting 2016 ongeveer twee maanden later dan in voorgaande jaren, door de aangepaste raming voor de ontvangsten via gewestelijke opcentiemen (€ +404 mln), zoals die in de eerste helft van juli 2015 bekend is geworden.

Het gros van dit advies over de begroting 2016 blijft voornamelijk opgemaakt in juni 2015, met de op dat moment beschikbare gegevens. Specifiek voor het begrotingspad voor 2016 en volgende jaren is in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de aangepaste raming opcentiemen. In de overige delen van het advies zijn geen nieuwe gegevens van na juni 2015 geïntegreerd.

Krachtlijnen

Turbulente tijden

1. Sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering in de loop van de zomer 2014 is het Vlaamse begrotingslandschap gekenmerkt door heel wat *turbulentie*: de introductie van het geactualiseerde Europese kader voor overheidsrekeningen ESR 2010 gecombineerd met de uitbreiding van de overheidsperimeter; de implementatie van de 6de Staatshervorming met in 2015 een aanzienlijke breuk in de ontvangsten en uitgaven (+40%) en aanpassingen van voorlopige ramingen voor belangrijke variabelen, zoals recent gebleken is met de herziene ontvangsten gewestelijke opcentiemen; en in september 2015 de opmaak van de 4de begroting opgesteld sinds september 2014 door de huidige Vlaamse Regering, telkens met aanzienlijk verschillende conjunctuurparameters.

De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse regering de elementen van volatiliteit waar ze vat op heeft zo veel mogelijk terugdringt. Een *standvastig begrotingsbeleid* vraagt immers dat de beleidsagenda en/of -uitvoering zo weinig mogelijk verstoord worden.

Begrotingsnormering 2016: van het HRF-advies…

2. De SERV pleit sinds meer dan één legislatuur voor een *structurele benadering van de begroting* (gezuiverd voor eenmalige en conjuncturele factoren en rekening houden met toekomstige uitdagingen), en heeft in het verleden steeds op de relevantie van deze benadering gewezen, ook wanneer dit op beleidsniveau niet als een prioriteit werd beschouwd. Een algemeen aanvaarde en toepasbare methodologie was op dat moment op regionaal niveau echter niet voorhanden.

Deze situatie is evenwel veranderd: het uitgangspunt vandaag is de *structurele normering* waartoe alle overheden in dit land zich in het kader van het Belgisch Stabiliteitsprogramma ingediend bij Europa engageren, en waarvan de concrete invulling zich baseert op het laatste HRF-advies. De SERV vertrekt in zijn advies over de begroting 2016 dan ook van het begrotingspad met jaarlijkse structurele verbetering vastgelegd in het Stabiliteitsprogramma.

3. De SERV benadrukt dat de *geloofwaardigheid van het door elke overheid te realiseren begrotingspad* vereist dat de gevraagde inspanningen *niet jaarlijks herzien worden*, wat in 2014 en 2015 wel gebeurd is, zodat het begrotingspad een zo groot mogelijke *consistentie en stabiliteit* in de loop van de tijd behoudt. De introductie van het ESR 2010, de uitbreiding van de overheidsperimeter in 2014 en 2015, en een verbeterde ramingsmethode voor sommige variabelen in de Bijzondere Financieringswet, zijn weliswaar factoren waarvan de impact voorafgaand moeilijk in te schatten was, en die leiden tot een zekere breuk met het voorheen uitgetekende begrotingspad. De SERV constateert dat deze turbulentie een structureel begrotingsbeleid ernstig bemoeilijkt heeft. Het lijkt de SERV echter evident dat het in het Stabiliteitsprogramma uitgetekende begrotingspad voor Vlaanderen de komende jaren een grote stabiliteit behoudt, en ook effectief gerealiseerd wordt.

… naar een aangepast traject op maat van de Vlaamse begroting

4. De doelstelling van de Vlaamse regering om reeds *in 2017 een begroting nominaal in evenwicht in te dienen verscherpt d*e doelstelling opgelegd door het Stabiliteitsprogramma, wat begrepen kan worden in het licht van de *toekomstige uitdagingen*.

Onderstaand gaan we eerst dieper in op a/ de *grote uitdagingen* waar de Vlaamse begroting de komende jaren voor staat en b/ de noodzaak het investeringsbeleid te versterken, waaruit het voor de SERV c/ aangewezen *begrotingstraject* wordt afgeleid. Tenslotte wordt dieper ingegaan op d/ de evolutie van de *Vlaamse schuld*.

a/ onduidelijkheid over toekomstige uitdagingen wegnemen

5. De reeds vermelde *turbulentie* heeft betrekking op ontwikkelingen in het afgelopen jaar, maar ook voor de *nabije toekomst* stellen zich *belangrijke uitdagingen*.

Er dient gewezen op verscheidene elementen, zonder exhaustief te zijn:

- De Vlaamse regering heeft aangegeven dat zij de investeringen voor *Oosterweel* integraal in de begroting wil opnemen. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat Oosterweel van een ondersteuning door het nieuwe EFSI-instrument (investeringskanaal voorgesteld door EU-Commissievoorzitter Juncker) kan genieten. Hoewel recente ramingen (indien het project geen verdere vertraging oploopt) aangeven dat Oosterweel pas in 2017 een zeer grote druk op de begroting legt (€ 441 mln; in volgende jaren gaat het om meer dan € 600 mln), is er ook al een impact op de begroting 2016 van € 109 mln. Los van de timing is het aangewezen dat de Vlaamse regering aangeeft hoe zij tijdens deze legislatuur de budgettaire realisatie van de gehele Oosterweelverbinding binnen haar begroting wil realiseren, aangezien in totaal immers uitgaven van ongeveer € 3,2 mld vereist worden.
- Langs de ontvangstenzijde is de *kilometerheffing voor vrachtwagens* het belangrijkste element van onzekerheid voor de komende jaren. Uit de beslissing van de Vlaamse regering van 18 mei 2015 wordt afgeleid dat de bruto ontvangsten op € 506 mln geraamd worden. De netto ontvangsten (na wegvallen Eurovignet, opstartkosten technische installatie…) liggen lager: voorlopige ramingen komen uit op ongeveer € 310 mln. De Regering heeft aangegeven hiermee onder andere een inhaalbeweging voor investeringen in de vervoersinfrastructuur te willen realiseren, hetgeen wenselijk is.
- De grootste onbekende toekomstige uitdagingen vormen *PPS-constructies* en andere elementen die bij recente begrotingen aangeduid worden als ontstaan door het *verstrengd Europees begrotingstoezicht*. Hiermee worden correcties door het INR op het ESR-vorderingensaldo bedoeld, voornamelijk voor constructies die voorheen buiten de begroting bleven. Er zijn onvoldoende gegevens ter beschikking voor een *eigen solide raming* voor 2016 en bovendien zijn vele elementen vertrouwelijk, zodat we enkel de *grootteorde van de problematiek* pogen aan te geven. Dergelijke ruwe raming leidt tot een mogelijke ESR-correctie tussen € -228 mln en € -360 mln in 2016 (elementen niet opgenomen in begrotingen 2015 maar wel op te nemen in begroting 2016). Een grotere transparantie en overzichtelijke rapportering van dergelijke projecten (inclusief verdere verfijning) is in de komende jaren meer dan aangewezen.

Dit zijn niet de enige uitdagingen waar de Vlaamse begroting voor staat: het *zichtbaar worden van een grotere Vlaamse schuld* door de uitgebreide Vlaamse overheidsperimeter in vooral het afgelopen jaar rechtvaardigt *bijkomende inspanningen voor het beheersbaar houden van deze schuld*; in 2018 worden tevens de ontvangsten *gewestelijke opcentiemen* van 2015 tot 2017 definitief vastgelegd, wat tot een neerwaartse bijstelling van deze ontvangsten aanleiding kan geven; tenslotte wordt benadrukt dat het recente SERV-voorstel (Evaluatierapport over de begroting 2015) ten gunste van een *versterking van de overheidsinvesteringen* niets van zijn relevantie verloren heeft.

6. Een structureel begrotingsbeleid houdt immers niet alleen rekening met de recente evolutie van ontvangsten en uitgaven, maar ook met de *grote uitdagingen* waarmee het begrotingsbeleid in de komende jaren geconfronteerd wordt, zodat een realistisch begrotingspad kan uitgetekend worden.

De SERV vraagt dat de *budgettaire impact* van deze *uitdagingen* voor de Vlaamse begroting zo goed mogelijk in kaart gebracht wordt en *wanneer nodig geactualiseerd wordt*. Een aantal gegevens is beschikbaar maar het *totaalbeeld ontbreekt*, zodat de impact op de *nettobeleidsruimte* voor 2016 en komende jaren vandaag onvoldoende kan ingeschat worden.

7. Aansluitend geldt: een *meerjarenraming* geeft aan hoe dergelijke toekomstige uitdagingen zich de komende jaren in de begroting zullen vertalen. Vandaag kan echter voor dergelijke analyse niet meer van de *laatste meerjarenraming* vertrokken worden.

De huidige meerjarenraming is *achterhaald*, onder andere omwille van volgende redenen: er is geen rekening gehouden met de integratie van Oosterweel binnen de begroting; de geraamde ontvangsten voor de kilometerheffing zijn recent aanzienlijk geëvolueerd; de onderbenuttingshypothese is fundamenteel aangepast; belangrijke ontvangstenbronnen zijn aanzienlijk bijgesteld door aanpassing van parameters (zoals de opcentiemen). Samen vertegenwoordigen deze factoren vele honderden miljoenen euro. De laatste meerjarenraming komt dan ook tot een positief begrotingsresultaat bij ongewijzigd beleid van meerdere honderden miljoenen euro in 2016 en volgende jaren, waarvan we vandaag weten dat dit niet het geval zal zijn.

De SERV pleit er voor dat de *Vlaamse meerjarenraming* bij belangrijke ontwikkelingen geactualiseerd wordt, aangezien een actuele meerjarenraming één van de hoekstenen van een *vooruitziend begrotingsbeleid* is.

b/ investeringsbeleid verder versterken

8. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport over de begroting 2015 (gepubliceerd in januari 2015) het *belang van overheidsinvesteringen* benadrukt: zij vormen een belangrijke *stimulans* voor een economie, met zowel een impact op korte (werkgelegenheid, economische activiteit) als langere termijn (verbeterde infrastructuur).

De SERV pleit in dit rapport voor een *toename van de overheidsinvesteringen* door de Vlaamse regering, omwille van het *groeibevorderend effect* op de Vlaamse economie en gezien een *inhaalbeweging qua volume van overheidsinvesteringen* in vergelijking met het buitenland aangewezen is.

Tevens is bij de advisering over de eerste begrotingsaanpassing 2015 aangegeven dat een *tekort op de begroting 2015* in overweging kon genomen worden, indien dit tekort, ontstaan door bij de begrotingsopmaak *onbekende factoren* (conjunctuurvertraging), volledig aangewend zou worden voor bijkomende *investeringen in publieke infrastructuur*. Bedoeling is dat deze extra investeringsstimulans rechtstreeks bijdraagt aan de economische heropleving, wat in zowel werkgelegenheid als economische activiteit tot uiting komt.

9. De SERV herhaalt zijn pleidooi om – ook in budgettair moeilijke tijden – steeds een hoge *prioriteit aan overheidsinvesteringen* te geven. Vandaag zijn de conjunctuurparameters iets verbeterd ten opzichte van deze in januari 2015, maar dit doet niets af aan de *relevantie van overheidsinvesteringen* voor de Vlaamse economie.

10. Uit de analyse van de aangepaste begroting 2015ba1 in dit advies blijkt dat de gedocumenteerde investeringen met ongeveer *€ 50 mln beleidskredieten (*€ 35 mln

betaalkredieten) *dalen* tegenover de initiële begroting, indien geen rekening gehouden wordt met de opname van nieuwe instellingen en de herintroductie van de renovatiepremie. Er is bij de begrotingsaanpassing dus *geen vooruitgang qua investeringen* geboekt, wat de SERV betreurt. In de SERV-analyse kan geen rekening gehouden worden met niet in de begroting gedocumenteerde investeringen, die enkel als correcties op het vorderingensaldo tot uiting komen.

De SERV verduidelijkt in dit advies een *methode om investeringen* binnen een overheidsbegroting in kaart te brengen, na indeling van de begrotingsartikels naar economische betekenis*:* de SERV neemt ESR-7 uitgaven (directe investeringen) evenals ESR-5 en ESR-6 uitgaven (kapitaaloverdrachten = ondersteuning van investeringen door derden) op, voor zover het gaat om uitgaven die doorstromen naar de Vlaamse economie. Ook de kleinere post ESR-14 (onderhoud infrastructuur) wordt meegenomen. Participaties (ESR-8) of leningen (ESR-9) worden niet in de analyse opgenomen, wat eveneens geldt voor subsidies of andere vormen van ondersteuning van de werking van instellingen en organisaties (ESR-3).

11. De SERV pleit ervoor dat in de nabije toekomst *heldere afspraken* gemaakt worden over wat wel of niet als een investering beschouwd wordt, om de opvolging en vergelijking van overheidsinvesteringen in opeenvolgende begrotingen te vereenvoudigen. Daarbij is het aangewezen dat alle investeringen, ook diegene die vandaag enkel via correcties op het ESR-vorderingensaldo gekend zijn, zo snel als mogelijk *effectief geconsolideerd* worden, zodat ze in de begroting gedocumenteerd worden.

Hoewel de SERV begrip heeft voor een ruime definitie van investeringen, is het in zijn ogen relevanter om de definitie van investeringen te beperken tot de *investeringsmiddelen die vanuit de begroting naar de Vlaamse economie* doorstromen.

c/ begrotingspad en maximaal toelaatbaar tekort in 2016

12. De Vlaamse regering heeft aangegeven dat zij in *2017 en 2018* een *begroting nominaal in evenwicht* in het Parlement zal indienen, terwijl de HRF-doelstelling een nominaal tekort in 2017 toelaat en in 2018 een licht structureel overschot (wat een nominaal evenwicht betekent) vraagt. Conform de structurele logica impliceert de doelstelling van de Vlaamse regering dat een bijstelling in structurele termen noodzakelijk is, hoewel de Vlaamse regering dat zelf niet aangeeft. Hiermee sluit de Vlaamse regering vanaf 2017 terug aan bij de begrotingsdoelstelling opgenomen in het Regeerakkoord, namelijk een begroting nominaal in evenwicht gedurende de gehele legislatuur. De verhoogde ontvangsten via de gewestelijke opcentiemen (juli 2015) veranderen niets aan dit begrotingspad. De SERV vraagt bovendien dat de Vlaamse regering kiest voor een structurele (en geen louter nominale) benadering van de begroting, ook na 2017.

13. De SERV stelt voor de vereiste *structurele inspanning in 2016 en 2017 gelijk te verdelen* over beide jaren. De SERV hanteert voor de omzetting van structurele naar nominale termen identieke hypotheses als het HRF-advies van maart 2015, zowel qua conjunctuur, eenmalige factoren als correcties voor federaal geïnde regionale ontvangsten.

14. Op basis van deze elementen (inclusief de schulddoelstelling die onderstaand wordt verduidelijkt), en rekening houdend met de € 404 mln extra ontvangsten via de aangepaste raming opcentiemen gekend sinds begin juli, meent de SERV dat de Vlaamse initiële begroting 2016 *nominaal maximaal € 243 mln* in het rood kan gaan. Dit is een verbetering *met € 512 mln* ten opzichte van het HRF-saldo (bij identieke hypotheses qua eenmalige factoren en conjunctuurontwikkeling, maar met de belangrijke kanttekening dat de HRF in maart 2015 geen rekening

kon houden met de recente extra ontvangsten via de gewestelijke opcentiemen), en bijna € 305 mln beter dan het begrotingsresultaat voor de ingediende begroting 2015ba1 (idem).

15. De SERV benadrukt dat een begroting in eerste instantie *structureel gezond* moet zijn. De Vlaamse begroting realiseert – op basis van vandaag beschikbare informatie – en inclusief de extra opcentiemen een *structureel evenwicht* in zowel 2015 als 2016, aangezien geraamd wordt dat de aangepaste en gecorrigeerde begroting 2015 een structureel overschot van € 64 mln boekt en de initiële begroting 2016 een structureel overschot van € 153 mln.

Indien het nominale begrotingssaldo 2015ba1 gecorrigeerd wordt voor de extra ontvangsten via de gewestelijke opcentiemen tot € -548 + € 404 = € -144 mln, dan impliceert de nominale doelstelling voor 2016 (€ -243 mln) een verslechtering met € 99 mln ten opzichte van het gecorrigeerde resultaat voor 2015. Dit wordt vooral veroorzaakt door specifieke elementen bij de omzetting van het structurele naar het nominale saldo, namelijk het wegvallen van eenmalige factoren en een correctie voor de federale inning van regionale ontvangsten, die vanaf 2015 door de uitvoering van de 6de Staatshervorming aanzienlijk uitgebreid worden.

16. Gegeven de achterstand aan overheidsinvesteringen, herhaalt de SERV – conform zijn evaluatierapport over de begroting 2015 - dat het *nominaal tekort op de begroting 2016* moet aangewend worden voor bijkomende *investeringen in publieke infrastructuur*. Bedoeling is dat deze extra investeringsstimulans rechtstreeks bijdraagt aan de economische heropleving, wat in zowel werkgelegenheid als economische activiteit tot uiting komt.

d/ schuld opsplitsen en versneld afbouwen

17. Zoals hoger verduidelijkt ziet de SERV verscheidene *toekomstige uitdagingen* voor de Vlaamse begroting in de komende jaren: onder andere de *ambitie om grote investeringsprojecten zoals Oosterweel* te realiseren (zie a/), evenals de *geleidelijke maar wel duidelijke verlaging van de Vlaamse schuld*.

De schulddoelstelling dient wel *geactualiseerd* te worden gegeven de recente aanzienlijke groei van de Vlaamse schuld, door de introductie van het ESR-2010, de uitbreiding van de overheidsperimeter en het vernieuwde Europese begrotingskader (Six- en Two-Pack). De potentiële impact van de 6de Staatshervorming op de schuldontwikkeling in de toekomst is vandaag moeilijk in kaart te brengen, maar mag zeker niet onderschat worden.

18. De *Vlaamse schuld* wordt einde 2014 geraamd op bijna € 18,8 mld, waarbij aangenomen wordt dat die schuld de komende jaren *verder zal stijgen* door recent opgenomen instellingen binnen de Vlaamse overheidsperimeter, evenals door reeds besliste maar nog niet uitgevoerde investeringen via voornamelijk PPS-constructies. Voor 2015 wordt geraamd dat de schuld met ongeveer € 1,21 mld zal toenemen, wat vooral tot stand zal komen via de schuld van recent geconsolideerde instellingen. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de *schuldaflossing door KBC,* die tegen 2017 integraal zou afgerond zijn, wat in de periode 2015 tot 2017 in totaal om € 3 mld gaat.

Het bovenstaande impliceert: de evolutie van de Vlaamse schuld is in de komende jaren *onvoldoende gedetailleerd* in kaart te brengen, zolang niet duidelijk is welke bijkomende elementen nog dienen opgenomen.

19. De SERV verduidelijkt in dit begrotingsadvies een *voorlopige aanpassing van zijn schulddoelstelling*. De oorspronkelijke schulddoelstelling maakt onderdeel uit van het Pact 2020, en

wil de Vlaamse schuld tegen 2020 principieel volledig afbouwen. Vandaag is duidelijk dat de Vlaamse schuld in 2020 niet zal zijn afgebouwd.

De actualisering van de schulddoelstelling vertrekt van de geest van de oorspronkelijke Pact 2020-doelstelling, namelijk: de *Vlaamse schuld dient afgebouwd, die afbouw dient significant te zijn, en kan niet zonder reden uitgesteld worden*. Daarbij dient ook rekening gehouden met de veranderde context sinds het afsluiten van het Pact 2020: de Europese opvolging van de begroting van alle Belgische overheden stelt immers voorwaarden aan de Belgische schuldevolutie.

20. De SERV wijst erop dat een onderscheid *qua type schuld* zou kunnen gemaakt worden: enerzijds de schuld die de *Vlaamse overheid altijd* op zich moet nemen, en in wezen door het *financieel beheer* van ministeries en instellingen ontstaat; anderzijds de schuld die in principe minstens gedeeltelijk door derden (*sociale huisvesting, waarborgen*…) dient afbetaald dan wel waartegenover *potentieel activa* (gebouwen…) of *ontvangsten* (tolheffing…) staan, die eveneens een rol kunnen spelen in de schuldafbouw. Dit laatste type schulden is onderdeel van de schuld volgens de definitie van het ESR 2010 en Eurostat, maar kan verschillen van aard voor een doelstelling qua schuldafbouw: voor het eerste type is de Vlaamse overheid steeds integraal verantwoordelijk voor de schuldafbouw, wat niet het geval is bij het tweede type, waar ontvangsten dan wel andere instanties eveneens een rol kunnen spelen.

Het is vandaag niet mogelijk om dergelijke indeling toe te passen. Zonder een voorafname te doen over mogelijke *scenario's voor de Vlaamse schuldafbouw, vraagt d*e SERV dat de Vlaamse regering het nodige doet voor het documenteren van de geconsolideerde Vlaamse schuld conform de geschetste indeling.

21. De SERV kiest ervoor om, gegeven het huidige beperkte inzicht in de aard en evolutie van de schuld, voorlopig *geen concrete schulddoelstelling* te formuleren.

Immers, een schulddoelstelling dient vandaag *niet cumulatief bovenop de hoger geformuleerde verstrenging van de HRF-normering* (nominaal evenwicht in 2017) toegepast.

De verstrenging van het begrotingstraject door een geactualiseerde schulddoelstelling wordt *concreet in 2018*, wanneer het aangepaste begrotingstraject voor een nominaal evenwicht in 2017 zal gerealiseerd zijn. De SERV neemt zich dan ook voor op dat moment een schulddoelstelling binnen het begrotingsbeleid voor te stellen, conform de geest van het Pact 2020 zoals hoger verduidelijkt.

Bemerkingen bij de begrotingscontrole 2015ba1

Over de *begrotingsaanpassing 2015ba1* maakt de SERV volgende opmerkingen.

22. Vooreerst introduceert de Vlaamse regering een *VEK-buffer van € 100 mln*: "teneinde gebeurlijke betaaltekorten te kunnen ondervangen wordt er voorzien in een buffer voor betaalincidenties ten belope van € 100 mln. Er wordt echter verwacht dat deze VEK-buffer geen extra ESR-impact zal hebben".

Het heeft geen zin een buffer te creëren waarvan de bedoeling is dat hij niet ingezet wordt ('geen ESR-impact heeft'), zoals ook het Rekenhof reeds heeft aangegeven, zeker omdat de buffer bedoeld lijkt voor achterstallige betalingen ('gebeurlijke betaaltekorten') die bijna per definitie een ESR-impact hebben.

De SERV begrijpt dat deze buffer geen extra ESR-impact heeft aangezien hij de facto reeds is ingezet. De algemene inleiding van de begroting geeft immers aan dat € 106 mln betaalkredieten voor het 'inlopen van betaalverplichtingen' zijn voorzien (en geen beleidskredieten).

Deze betaalkredieten zijn ingeschreven bij de respectieve begrotingsposten (Hermesfonds, VIF en dergelijke meer), aangezien hiermee een inhaalbeweging qua betaalverplichtingen gerealiseerd wordt.

De SERV meent dat een meer heldere voorstellingswijze aangewezen is, met als resultaat een beter begrip voor de werkelijke aard van deze VEK-buffer.

23. De Vlaamse regering heeft bij de aangepaste begroting 2015 haar *onderbenuttingshypothese* aanzienlijk aangepast. De nieuwe berekening baseert zich op het gemiddelde van de twee laatst ingediende begrotingen (niet enkel laatste) en is vooral een stuk complexer geworden. Bovendien is het wegfilteren van 'als eenmalig geïdentificeerde verichtingen' bij investeringsvehikels (FFEU, VIF, Hermes, W&Z) voor de buitenwereld ondoorzichtig. De toelichting vermeldt ook enkel bedragen, zonder aan te geven waarover het gaat of waarom deze bedragen niet in de onderbenuttingshypothese dienen opgenomen.

De SERV pleit ervoor dat de *onderbenuttingshypothese eenvoudig en transparant* blijft. De Vlaamse regering dient tevens aan te geven hoe deze concreet wordt opgesteld, inclusief een verantwoording van de motivatie om bepaalde uitgaven al dan niet in de onderbenuttings-hypothese op te nemen. De SERV meent dat zijn voorstellen uit voorgaande adviezen hun relevantie nog steeds ten volle behouden.

Advies

1 Situering van het advies

24. In dit advies verduidelijkt de SERV in eerste instantie een voorstel van *Vlaamse begrotingsnormering*, waarvan de aanpak aanzienlijk verschilt van de adviezen geformuleerd in de afgelopen jaren.

De SERV pleit sinds meer dan één legislatuur voor een *structurele benadering van de begroting*. De SERV heeft in het verleden vaak op de relevantie van deze benadering gewezen, ook wanneer dit op beleidsniveau niet als een prioriteit werd beschouwd. Een algemeen aanvaarde en toepasbare methodologie was op dat moment op regionaal niveau echter niet voorhanden.

Deze situatie is veranderd: het uitgangspunt vandaag is de *structurele normering* waartoe alle overheden in dit land zich in het kader van het Belgisch Stabiliteitsprogramma engageren, en waarvan de concrete berekeningswijze zich baseert op het laatst beschikbare advies van de Hoge Raad van Financiën (verder HRF-advies; maart 2015). De SERV vertrekt in dit advies dan ook voor het eerst van het *begrotingspad met jaarlijkse structurele verbetering vastgelegd in dit HRF-advies* en opgenomen in het Belgische Stabiliteitsprogramma.

25. Dit advies is als volgt gestructureerd:

- In eerste instantie wordt dieper ingegaan op de *doelstellingen rechtstreeks volgend uit de begrotingsnormering in het HRF-advies* en het *Belgische Stabiliteitsprogramma*. Het geheel van inspanningen te leveren door alle Belgische overheden wordt kort gesitueerd, waarna dieper wordt ingegaan op de inspanningen specifiek gevraagd van de Vlaamse overheid. Tevens wordt kort stilgestaan bij de schulddoelstelling zoals die op Belgisch niveau in het laatste HRF-advies wordt geformuleerd.
- Verscheidene *doelstellingen* verscherpen bijkomend het Vlaamse begrotingsbeleid, dus bovenop de inspanningen opgelegd door het Stabiliteitsprogramma: de doelstelling van de Vlaamse regering om reeds *in 2017 een begroting nominaal in evenwicht in te dienen* (een jaar vroeger dan gevraagd door het HRF-advies); de doelstelling om verschillende grote *investeringsdossiers* (budgettaire uitdagingen) in de komende jaren te realiseren; en de doelstelling om de *Vlaamse schuld te beheersen*, die vooral in het afgelopen jaar is toegenomen en waarvan de impact op het begrotingstraject in 2018 concreet wordt. Hoewel vandaag nog niet kan aangegeven worden *hoe* dergelijke schulddoestelling concreet in het toekomstige begrotingstraject zal ingepast worden, is wel duidelijk in welke *richting* dit zal gebeuren. Tenslotte is specifiek voor het begrotingstraject rekening gehouden met de bijstelling van de ontvangsten via de verhoogde opcentiemen zoals in juli 2015 bekend geworden.
- Vervolgens wordt nagegaan wat deze aangepaste begrotingsnormering zou betekenen voor de *Vlaamse ontvangsten en uitgaven* bij *ongewijzigd beleid*, en wordt gewezen op de beperkingen van de meest recente *meerjarenraming*.
- De SERV heeft in de afgelopen jaren herhaaldelijk gewezen op het belang van *overheidsinvesteringen*. De SERV stelt een aangepaste methode om investeringen in kaart te brengen oor; waarna dieper wordt ingegaan op de evolutie van de overheidsinvesteringen in de recente begrotingen conform deze methode.
- Tenslotte wordt stilgestaan bij enkele elementen in de *aangepaste begroting 2015ba1*.

2 Begrotingsdoelstellingen volgend uit Stabiliteitsprogramma

26. Sinds verschillende jaren heeft het *Europese regelgevend kader voor het begrotingsbeleid* zowel op de federale als regionale begroting een determinerende impact. Het Belgische Stabiliteitsprogramma (jaarlijks in te dienen op 30 april, voor de jaren t tot t+3) geeft de begrotingsdoelstellingen weer voor alle Belgische overheden.

De SERV heeft het Europese regelgevend kader in het recente verleden steeds als een *gegeven* beschouwd, waarmee de eigen voorstellen qua begrotingsdoelstellingen compatibel dienen te zijn. Dit beantwoordt aan de engagementen van de Belgische wetgever ten aanzien van Europa (Europees Groei- en Stabiliteitspact, Two- and Six-Pack), evenals de engagementen van de regeringen van gewesten en gemeenschappen in dit land (Samenwerkingsakkoord van december 2013). Voor het begrijpen van de Vlaamse inspanningen is het duiden van het Belgische kader aangewezen.

2.1 Doelstelling Stabiliteitsprogramma voor België

27. Het Stabiliteitsprogramma 2015-2018[1] komt qua *structurele begrotingsdoelstelling* voor de gehele Belgische overheid in essentie neer op het volgende:

- In het voorgestelde traject verbetert het *structureel saldo* op Belgisch niveau jaarlijks met *0,7% van het BBP* in 2015, 2016 en 2017. De structurele verbetering bedraagt in 2018 0,6% van het BBP, om daarmee een structureel evenwicht te bereiken. In 2015 wordt voor de gehele Belgische overheidsbegroting (som van Entiteit I en II) een structureel saldo van -2,0% van het BBP en een nominaal saldo van -2,5% van het BBP ~~beoogd~~.
- Dit traject leeft de bepalingen van het preventieve luik van het Europese Stabiliteits- en Groeipact na, en maakt de naleving van het schuldcriterium mogelijk vanaf 2017 (zie verder). Het laatste traject resulteert wel, in vergelijking met het vorige Stabiliteitsprogramma, in een uitstel van twee jaar voor het bereiken van het structureel evenwicht (van 2016 naar 2018), voornamelijk doordat de startbasis (begrotingsjaar 2014) veel slechter uitvalt dan een jaar geleden ingeschat. Het impliceert eveneens dat de Belgische middellange termijndoelstelling (MTO) van +0,75% BBP niet bereikt wordt binnen de tijdshorizon van het Stabiliteitsprogramma, wat in de vorige versie nog wel het geval was[2].

28. Het Stabiliteitsprogramma voorziet dat in 2018 de begroting van alle Belgische overheden *structureel in evenwicht* is, waarbij de inspanning in de loop van de tijd gelijkmatig verdeeld wordt, vertrekkende van de aangepaste situatie in 2014 (aanzienlijk neerwaarts bijgesteld in vergelijking met het HRF-advies van maart 2014). In nominale termen blijft er in 2018 een beperkt tekort mogelijk, door de kleinere output gap (verschil tussen reële en potentiële BBP).

[1] We gaan voorbij aan het feit dat het Overlegcomité op 29 april 2015 enkel 'acte neemt' van het bij Europa op 30 april ingediende begrotingstraject (Stabiliteitsprogramma 2015-2018, pagina 10), zodat het dus formeel niet goedgekeurd wordt. Dit is niet conform de afspraken van het Samenwerkingsakkoord van december 2013 (implementatie Europese afspraken begrotingsbeleid binnen België), aangezien expliciet vereist wordt dat dit begrotingstraject door het Overlegcomité wordt goedgekeurd.

[2] Het Belgische Stabiliteitsprogramma 2015-2018 merkt op, zonder verdere toelichting: "Het zou kunnen dat de MTO van België in de komende jaren in neerwaartse zin herzien wordt als gevolg van het invoeren van de aangekondigde structurele hervormingen van het pensioensysteem" (pagina 12).

We hanteren onderstaand niet meer de uitgangspunten (maart 2015) waarmee het Belgische Stabiliteitsprogramma opgemaakt is, maar de HERMES-voorspellingen van het Planbureau (juni 2015).

Tabel 1: België, 2014-2019, HERMES-voorspellingen (Planbureau), juni 2015[3]

(in % BBP België, tenzij anders vermeld)	2014	2015	2016	2017	2018
Groeivoet BBP in volume	1,0	1,2	1,6	1,7	1,7
Groeivoet potentiële BBP	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Verschil = output gap	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4
Output gap (niveau)	-1,6	-1,4	-1,1	-0,7	-0,3
Groeivoet BBP in lopende prijzen	1,8	2,3	2,5	2,6	2,8
Inflatie	0,3	0,2	1,2	1,2	1,4

Tabel 2: België, 2014-2019, evolutie begrotingstraject voor som Belgische overheden bij ongewijzigd beleid, o.b.v. HERMES-voorspellingen van juni 2015, in % van het Belgische BBP

(in % BBP België)	2014	2015	2016	2017	2018	2018 – 2015
Niveau NFB bij ongewijzigd beleid [a1]	-3,2	-2,8	-2,5	-2,1	-1,6	1,2
waarvan rentelasten (EDP) [a2]	3,1	2,8	2,5	2,3	2,2	-0,6
waarvan primair saldo (PRSA) [a3]	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,6	0,6
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid [a4]	-2,7	-2,3	-1,9	-1,7	-1,5	0,8
jaarlijkse verbetering		0,4	0,3	0,2	0,3	

29. Het *traject van de gehele Belgische overheid* (som) *bij ongewijzigd beleid* (Hermesprojectie van mei 2015) wordt in Tabel 2 verduidelijkt. Daaruit volgt dat bij ongewijzigd beleid jaarlijks een verbetering van het saldo [a4] tussen 0,2% en 0,4% BBP tot stand komt: in het begin van de periode komt die bijna integraal tot stand via dalende rentelasten, terwijl vanaf 2017 een verbetering van het primair saldo [a3] genoteerd wordt.

30. De doelstelling waartoe België zich in het Stabiliteitsprogramma voor het geheel van de overheden engageert, vereist echter een *jaarlijkse verbetering van het structureel saldo* [b1] met 0,7% tot 2017, dus tussen 0,3% tot 0,5% (2017) meer dan tot stand zou komen via ongewijzigd beleid. Vanaf 2018 wordt een structurele verbetering met 0,6% voorop gesteld[4]. Zie Tabel 3.

[3] Door afronding komen de totalen niet steeds overeen met de som van de delen, wat uiteraard ook voor volgende tabellen geldt. De codes tussen vierkante haakjes in Tabel 3 verwijst naar de variabelen aangegeven in Tabel 2. Een gelijkaardige benadering geldt ook voor verdere tabellen in deze tekst.

[4] Hoewel het vandaag relatief weinig belang heeft om een precieze doelstelling post 2018 aan te geven, dient vermeld dat de Belgische MTO-doelstelling van 0,75% structureel overschot in 2019 strictu sensu niet bereikt wordt wanneer de inspanning gevraagd voor 2018 enkel gecontinueerd wordt, al wordt de MTO wel benaderd.

Daarmee wordt in 2018 een begroting structureel in evenwicht [b2] bereikt. Het iets verlagen van de potentiële groei van het BBP in de laatste versie van Hermes heeft tot gevolg dat in 2018 de output gap [b3] nog niet helemaal gedicht is, wat in het HRF-advies van maart 2015 nog wel het geval was. Dat impliceert dat in nominale termen in 2018 nog een klein tekort toegestaan is [b5].

Tabel 3: België, 2014-2019, structurele doelstelling begrotingsbeleid voor som Belgische overheden, o.b.v. Stabiliteitsprogramma en HERMES-voorspellingen van juni 2015, in % van het Belgische BBP

(in % BBP België)	2014	2015	2016	2017	2018	2018 – 2015
Structurele NFB: doelstelling [b1[5]]		0,7	0,7	0,7	0,6	
Genormeerde structurele NFB [b2 = b2-b1]	-2,7	-2,0	-1,3	-0,6	0,0	2,0
Cyclische weerslag [b3]	-1,0	-0,9	-0,7	-0,4	-0,2	0,7
Eenmalige verrichtingen [b4]	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	-0,3
Cyclisch gecorrigeerde NFB [b6 = a1-b3]	-2,3	-1,9	-1,8	-1,7	-1,4	0,3
Genormeerde NFB [b5 = b2+b3+b4]	-3,2	-2,4	-1,9	-0,9	-0,1	2,3

Tabel 4: België, 2014-2019, evolutie van de Belgische schuldgraad, o.b.v. HERMES MLT-voorspellingen, juni 2015

(in % BBP België)	2014	2015	2016	2017	2018	2018 – 2015
Schuldgraad [e1]	106,5	106,9	106,6	105,9	104,7	-2,2
jaarlijkse evolutie [e2]		0,4	-0,3	-0,7	-1,2	
waarvan endogene evolutie		0,2	-0,2	-0,7	-1,3	

31. Tot slot wordt aangestipt dat, op basis van de laatste voorspellingen op middellange termijn van het Planbureau (Hermes), verwacht wordt dat de *totale Belgische schuld* in 2015 nog licht stijgt, tot bijna 107% van het BBP. Vanaf 2017 wordt jaarlijks een significante verbetering gerealiseerd. Zie Tabel 4.

2.2 Doelstelling Stabiliteitsprogramma voor Vlaanderen

2.2.1 Doelstelling geformuleerd door HRF

32. De *begrotingsdoelstellingen op Vlaams niveau* (zonder de Vlaamse lokale besturen) worden uitgetekend in het advies van de HRF van maart 2015. Voor de conjunctuurcyclus is in dit SERV-advies bijkomend rekening gehouden met de recente conjunctuurgegevens (mei 2015), wat tot licht afwijkende cijfers tegenover het HRF-advies aanleiding geeft. In het HRF-advies worden geen cijfers voor 2019 gegeven, zodat we Tabel 5 en volgende tot 2018 beperken. Ook

[5] De codes tussen haakjes zoals [a1] verwijzen naar de overeenkomstige rijen in Tabel 1.

voorziet de HRF voor de deelgebieden een bijkomende correctie in de overgang van het structurele naar het nominale saldo om rekening te houden met de impact van de economische cyclus op de fiscale overdrachten volgend uit de BFW en andere overdrachten gekoppeld aan de economische groei (federale inning van regionale ontvangsten), wat in onderstaande tabel als *correctie voor overdrachten*[6] wordt aangeduid.

Tabel 5: Vlaanderen, 2014-2018, structurele doelstelling begrotingsbeleid (HRF-advies van maart 2015 aangepast aan HERMES-voorspellingen van mei 2015 via output gap), in % van het Belgische BBP

(in % BBP België)	2014	2015	2016	2017	2018	2018 – 2015
Structurele NFB: doelstelling jaarlijkse verbetering [b1]	0,000	0,026	0,027	0,056	0,056	
Genormeerde structurele NFB [b2]	-0,138	-0,112	-0,085	-0,029	0,027	0,139
Cyclische weerslag [b3]	-0,101	-0,134	-0,108	-0,071	-0,034	0,100
Eenmalige verrichtingen [b4]	0,073	0,012	0,000	0,000	0,000	-0,012
Correctie voor overdrachten [b7]	-0,021	-0,047	-0,014	-0,014	-0,007	0,040
Genormeerde NFB [b5 = b2+b3+b4-b7]	-0,145	-0,187	-0,179	-0,086	0,000	-0,187

33. We verduidelijken eerst de HRF-benadering aan de hand van de cijfers gehanteerd in het advies van maart 2015. De cijfers van de begrotingsaanpassing 2015ba1 komen hiermee voor 2015 niet overeen, aangezien de Vlaamse regering die begroting heeft ingediend met een tekort dat ongeveer € 220 mln lager is dan maximaal toegelaten door het HRF-advies. In paragraaf 2.2.2 corrigeren we het HRF-traject voor dit gegeven.

Tabel 6: Vlaanderen, 2014-2018, structurele HRF-doelstelling begrotingsbeleid (HRF-advies van maart 2015 aangepast aan HERMES-voorspellingen), in € mln

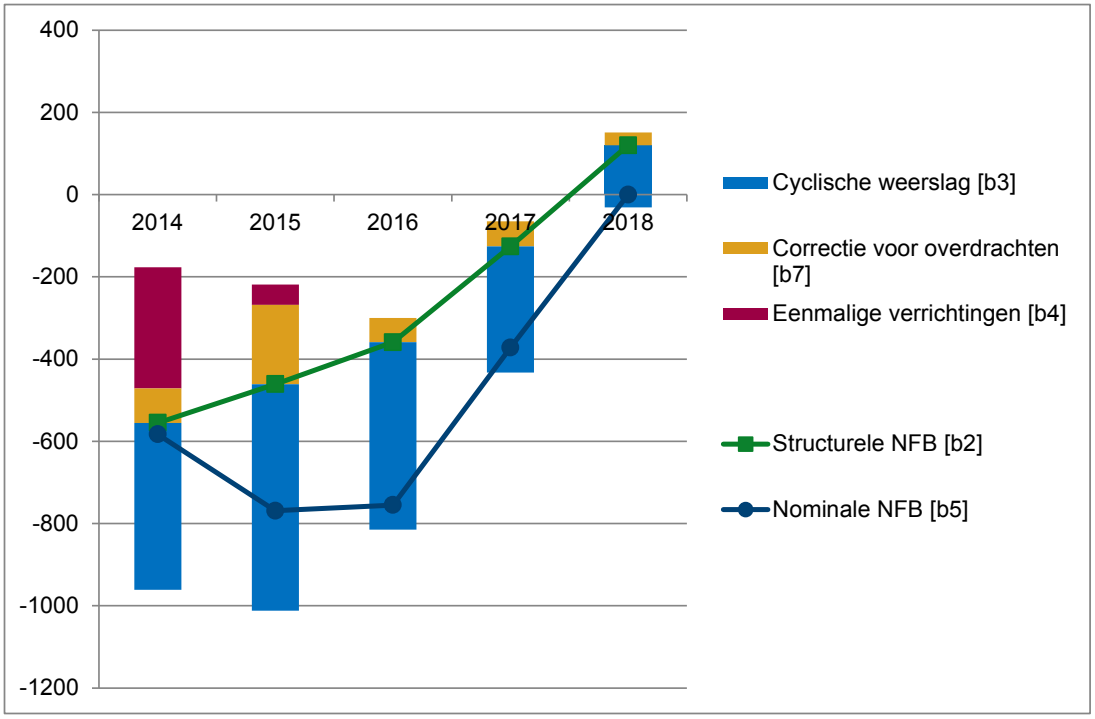
(in € mln)	2014	2015	2016	2017	2018	2018 – 2015
Structurele NFB: jaarlijkse verbetering [b1]	0	107	114	242	249	
Genormeerde structurele NFB [b2]	-555	-461	-359	-126	120	581
Cyclische weerslag [b3]	-406	-551	-456	-307	-151	400
Eenmalige verrichtingen [b4]	294	49	0	0	0	-49
Correctie voor overdrachten [b7]	-84	-193	-59	-61	-31	162
Genormeerde NFB [b5 = b2+b3+b4-b7]	-583	-769	-755	-372	0	769

Het is eenvoudiger om begrotingsdoelstellingen in financiële termen te bespreken, zodat we deze gegevens vertalen in € mln gegeven de huidige conjunctuurramingen (juni 2015), zoals

[6] Het HRF-advies gaat in bijlage 1 dieper in op de achtergrond en berekening van deze overdrachten.

weergegeven in Tabel 6. In de praktijk wordt uiteraard het *afgeleide nominale streefdoel* als begrotingsindicator gehanteerd, aangezien begrotingen steeds in nominale termen worden ingediend, besproken en geëvalueerd.

In Figuur 1 wordt de omzetting van de structurele naar de nominale doelstelling grafisch vertaald, wat het eenvoudiger maakt om op specifieke elementen te wijzen.



Figuur 1: Vlaanderen, 2014-2018, HRF-advies van maart 2015, evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten, in € mln

Correctie voor overdrachten: aanzienlijk groter in 2015 dan in 2014 of 2016

34. In deze figuur valt op dat de correctie voor overdrachten (blokje b7) in 2015 veel groter is dan in volgende jaren of in 2014. Dit kan voor 2015 begrepen worden op basis van de aanzienlijk gestegen overdrachten in dat jaar, als gevolg van de 6de Staatshervorming, maar dan zou men verwachten dat deze in volgende jaren een zekere stabiliteit vertonen, wat niet het geval is. Deze afwijking is niet zonder belang: het resultaat is dat de conjunctuurverslechtering in 2015 tegenover 2014 bijna integraal gecompenseerd wordt door de gestegen correctie voor overdrachten (zie Tabel 6: verschil van € 193 mln – € 84 mln = € 109 mln). Finaal is een groter nominaal tekort toegelaten omdat de HRF rekening houdt met kleinere eenmalige factoren in 2015 in vergelijking met 2014.

Van 2015 naar 2016 daarentegen vertaalt de beoogde structurele vooruitgang zich niet meer in een nominaal verbeterd saldo, omdat de conjunctuurverbetering teniet gedaan wordt door een lagere correctie voor overdrachten (verschil van € 193 mln - € 59 mln = € 144 mln). De structurele verbetering gecombineerd met de aangepaste correctie overdrachten resulteert in een no-

minaal saldo 2016 dat ongeveer identiek is met dat van 2015, wat men op het eerste zicht niet zou verwachten op basis van een verbeterd structureel saldo gecombineerd met een verbeterde conjunctuur.

Belang eenmalige factoren evolueert

35. Ook de eenmalige factoren spelen een rol: in 2014 zijn ze aanzienlijk hoger dan in 2015, om na 2015 volledig weg te vallen. Het HRF-advies gaat ervan uit dat er *geen eenmalige factoren* zijn in de periode 2016 tot 2018, wat verdedigbaar is omdat deze vandaag per definitie niet gekend zijn. Enkel € 49 mln nieuwe eenmalige ontvangsten worden in 2015 opgenomen.

Dit heeft als gevolg dat *lagere eenmalige verrichtingen in 2015* in de vertaling van het structureel naar het nominaal saldo leiden tot *een hoger toe te staan nominaal tekort*. Dit is van belang, zeker omdat het in de praktijk om een onderschatting van eenmalige factoren kan gaan. Voor 2015 bijvoorbeeld geeft de algemene toelichting van de begroting 2015ba1 aan dat niet €°49 mln maar wel € 149 mln eenmalige maatregelen in de begroting zijn opgenomen: € 95 mln eenmalige ontvangsten waarvan € 81 mln via verkoop van activa (gebouwen…) evenals € -54 mln eenmalige maatregelen bij de uitgaven.

Wanneer we uitgaan van deze € 149 mln eenmalige factoren en bij *hypothese* een gelijkaardig bedrag zouden veronderstellen voor de daaropvolgende jaren[7], dan ontstaat in nominale termen een aangepaste doelstelling voor het saldo: zie Tabel 7. In nominale termen zou in dit geval de begroting 2018 een overschot dienen te boeken identiek aan die eenmalige factoren.

Tabel 7: Vlaanderen, 2014-2018, hypothese continue eenmalige factoren van € 150 mln en impact op nominale HRF-doelstelling, in € mln

(in % BBP België)	2014	2015	2016	2017	2018
Door HRF opgenomen eenmalige verrichtingen [b4]	294	49	0	0	0
Genormeerde NFB [b5]	-583	-769	-755	-372	0
Bijkomende eenmalige verrichtingen [b4]	0	100	150	150	150
Aangepaste normering NFB door eenmalige factoren	-583	-669	-605	-222	150

36. Voor toekomstige begrotingen is het moeilijk om eenmalige factoren correct in te schatten, omwille van het gebrek aan informatie en omdat het om beleidsbeslissingen op eerder korte termijn kan gaan. Idealiter geeft een meerjarenbegroting een inzicht in de intenties van een overheid voor bijvoorbeeld desinvesteringen (zoals de verkoop van gronden of gebouwen).

In de verdere tekst wordt vertrokken van hetzelfde uitgangspunt als in het HRF-advies, namelijk geen eenmalige factoren[8] vanaf 2016. In de verdere analyse hanteren we voor 2015 de eenmalige factoren gerapporteerd in de aangepaste begroting 2015ba1.

[7] De kilometerheffing zal een belangrijke impact op de ontvangsten hebben, maar betreft een recurrente (en dus geen eenmalige) ontvangst. Wel zijn in de opstartfase eenmalige effecten mogelijk, zowel in positieve (onderschatting van verwachte ontvangsten) als negatieve (investeringskosten) zin.

[8] Dan wel identieke negatieve en positieve eenmalige factoren die elkaar opheffen.

2.2.2 Integratie begrotingsresultaat 2015ba1 in HRF-kader

37. Een laatste element betreft de *vertaling van het HRF-traject* voor de komende jaren naar de *reële uitgangssituatie voor de Vlaamse overheid*, namelijk het begrotingsresultaat 2015 zoals aangegeven in de begrotingsaanpassing 2015ba1. Dit startpunt bepaalt immers voor de Vlaamse regering de reële inspanning die de komende jaren dient geleverd om haar beleidskeuzes te realiseren.

Tabel 8: Vlaanderen, 2015, HRF-doelstelling en reële uitgangssituatie 2015ba1, in % BBP en € mln

(in % BBP en € mln)	2015 HRF	2015ba1VR	verschil
Genormeerde structurele NFB [a2] OORSPRONG; in % BBP	-0,112	-0,083	-0,029
Genormeerde NFB [a3] OORSPRONG, in % BBP	-0,187	-0,133	-0,054
Genormeerde structurele NFB [a4] OORSPRONG, in €	-461	-340	-121
Genormeerde NFB [a5] OORSPRONG, in € (zonder correctie eenmalige factoren voor HRF)	-769	-548	-221

38. De begroting 2015ba1 gaat uit van een ESR-tekort van € 548 mln, wat € 769 – € 548 = € 221 mln beter is dan gevraagd door de HRF. Na correctie voor eenmalige factoren (€ 149 mln in plaats van € 49 mln) ontstaat een positief verschil van € 669 – € 548 = € 121 mln.

Het nominale resultaat 2015ba1 wordt in Tabel 8 vertaald in structurele termen, bij identieke hypotheses qua conjunctuurontwikkeling, eenmalige factoren en correcties voor federaal geïnde regionale ontvangsten als in het HRF-advies. Het resultaat is dat deze begroting 2015ba1 een geraamd *structureel tekort van € 340 mln* vertoont.

39. In het volgende hoofdstuk wordt een *verstrengd begrotingstraject* ingevuld, vertrekkende van de doelstelling van de Vlaamse regering om in 2017 een begroting nominaal in evenwicht in te dienen. Het startpunt voor het verder te ontwikkelen begrotingstraject na 2015 is nu de reële uitgangssituatie zoals vervat in de goedgekeurde begroting 2015ba1, op basis van de in bovenstaande paragrafen geschetste elementen.

3 Begrotingsdoelstellingen buiten Stabiliteitspact

41. In dit luik komen verscheidene doelstellingen aan bod die in de SERV-normering als *toekomstige uitdagingen* aangeduid worden: de doelstelling van de Vlaamse regering om reeds *in 2017 een begroting nominaal in evenwicht in te dienen* (een jaar vroeger dan voorzien door het HRF-advies); de doelstelling om verschillende grote *investeringsdossiers* (budgettaire uitdagingen) in de komende jaren te realiseren; en de doelstelling om de *Vlaamse schuld te beheersen*, die vooral in het afgelopen jaar is toegenomen en waarvan de impact op het begrotingstraject in 2018 concreet dient ingevuld te worden.

Gezien de huidige begrotingsnormering van gewesten en gemeenschappen vertrekt van het HRF-kader zoals hoger verduidelijkt, vereist dit dat gepoogd wordt om zowel de bijkomende uitdagingen evenals aangepaste begrotingsdoelstellingen binnen dit kader uit te drukken. Het resultaat wordt verder in dit advies als het *aangepaste HRF-kader* omschreven, om de aanduiding niet nodeloos omslachtig of complex te maken.

3.1 Doelstelling: nominaal evenwicht in 2017

3.1.1 Begrotingstraject voor aanpassing raming opcentiemen

40. De Vlaamse regering heeft bij begrotingsopmaak 2015ba1 aangegeven dat een *tekort in 2015 en 2016 aanvaardbaar* is, maar dat in *2017* opnieuw een *begroting (nominaal) in evenwicht* wordt ingediend, zodat opnieuw aangesloten wordt bij de doelstelling geformuleerd in het regeerakkoord. De daaropvolgende jaren wordt nominaal steeds een begroting in evenwicht behouden, dus zonder dat een overschot wordt beoogd.

Deze formulering lijkt te suggereren dat de financiering van de Oosterweelverbinding, die vanaf 2017 in de Vlaamse begroting dient opgenomen, eveneens onder deze doelstelling valt. We gaan hierop verder in een afzonderlijke paragraaf (zie 3.2 op pagina 30 en verder) in.

In het recente verleden heeft de SERV de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse regering als een *gegeven* beschouwd. De SERV heeft wel steeds benadrukt dat de structurele aanpak de voorkeur verdient. We volgen onderstaand een *analoge aanpak*.

Bij de vertaling van de *doelstelling van de Vlaamse regering* is vertrokken van dezelfde hypotheses en uitgangspunten als deze in het HRF-advies, waarbij voor 2015 de gegevens in de begroting 2015ba1 zoals hoger verduidelijkt het staartpunt vormen. De uitvoeringsgegevens voor 2014 worden enkel als geheugensteun[9] gegeven.

Vertaling van nominale naar structurele doelstelling conform HRF-hypotheses

41. De doelstelling is: voor 2017 en volgende jaren wordt een begroting nominaal in evenwicht beoogd. We passen, conform de structurele logica, de *structurele doelstelling* zodanig aan dat in *2017*, bij de gegeven *hypotheses qua conjunctuur en eenmalige factoren, nominaal een begroting in evenwicht* bereikt wordt. De hypothese van de HRF impliceert dat er geen eenmalige factoren in de berekening worden opgenomen vanaf 2016. Zie Tabel 9.

Voor 2016 wordt de structurele verbetering tussen 2015 en 2017 in *twee delen (50% / 50%)* opgesplitst. Daarmee wordt geen rekening gehouden met de inspanning die Vlaanderen in 2016 dient te leveren als bijdrage aan de sanering van de federale overheidsfinanciën, die in belangrijke mate in 2017 wegvalt.

Voor 2018 wordt er *pro forma* van uitgegaan dat de Vlaamse begroting in nominale termen in evenwicht blijft, conform de doelstelling van de Vlaamse regering. Het resultaat is in structurele en nominale termen identiek met de doelstelling van de HRF voor 2018, aangezien zowel de doelstelling als de factoren voor de vertaling van structurele naar nominale termen gelijk blijven. Zie Figuur 2 voor een visuele verduidelijking.

[9] Uitgangspunt is het voorlopige Vlaamse vorderingensaldo bij uitvoering 2014, zoals in februari 2015 toegelicht in het Vlaams Parlement en dus beschikbaar bij opmaak van het HRF-advies van maart. Op 17 april 2015 heeft het INR een aangepast vorderingensaldo voor de Vlaamse overheid gepubliceerd met een lager saldo: € -682 mln. De oorzaak is in essentie dat het INR heel wat uitgaven herclassificeert (overheidsactiva PPS, bouw sluis Terneuzen, aanrekening waterdistributienetwerken), terwijl ook de ESR-aanrekening van de ontvangsten successierechten een impact heeft. Ook voor voorgaande jaren herclassificeert het INR een aantal uitgaven, dus met een aangepast vorderingensaldo voor die jaren tot gevolg. We behouden voor de helderheid van de argumentatie in deze tabel het voorlopige uitvoeringscijfer voor 2014, aangezien deze tabel voor de HRF beschikbaar was.

42. Het resultaat (zie onderste rijen in tweede blok van Tabel 9) is dat het *maximaal toelaatbare structurele en nominale tekort voor 2016 en 2017 vermindert ten opzichte van het HRF-advies*. De vereiste structurele verbetering [b1] wordt zoals beoogd in twee gelijke stappen over 2016 en 2017 (telkens 0,070% BBP) verdeeld.

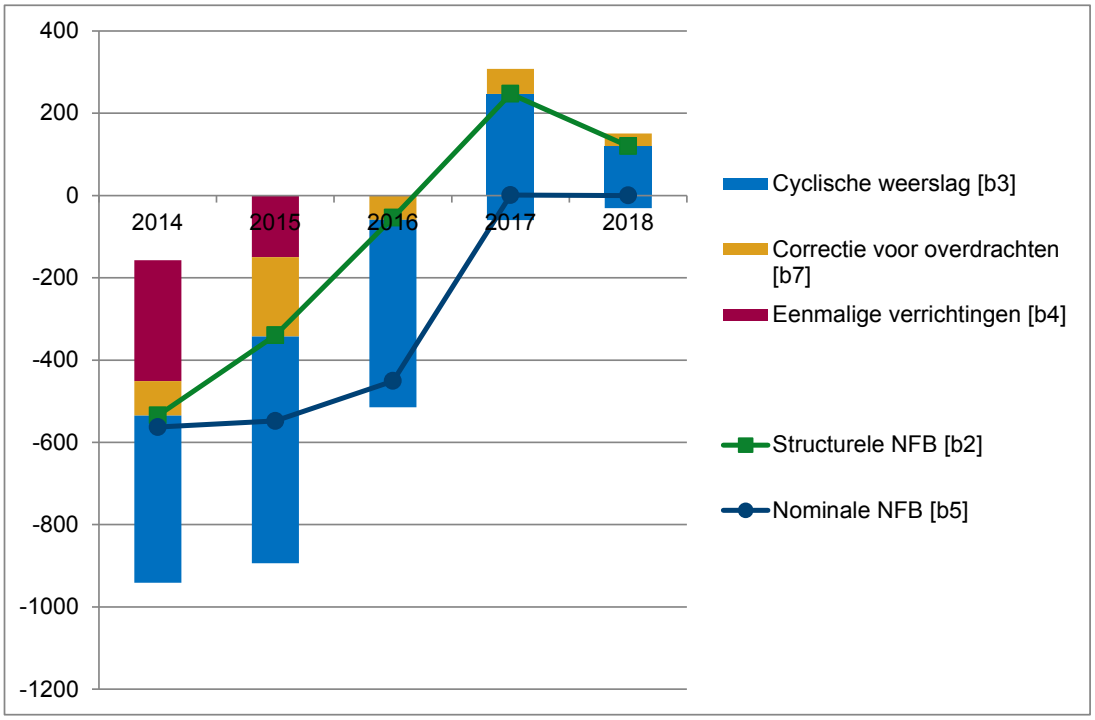
Tabel 9: Vlaanderen, 2014-2018, nominaal begrotingsevenwicht in 2017 vertrekkende van 2015ba1 en verschil met oorspronkelijke HRF-doelstelling (maart 2015), in % BBP en € mln

(in % BBP en € mln)	2014	2015	2016	2017	2018
ORIGINEEL (HRF)					
Structurele NFB: doelstelling [a1] OORSPRONG, in % BBP		0,026	0,027	0,056	0,056
Genormeerde structurele NFB [a2] OORSPRONG; in % BBP	-0,138	-0,112	-0,085	-0,029	0,027
Genormeerde NFB [a3] OORSPRONG, in % BBP	-0,145	-0,187	-0,179	-0,086	0,000
Genormeerde structurele NFB [a4] OORSPRONG, in € mln	-555	-461	-359	-126	120
Genormeerde NFB [a5] OORSPRONG, in € mln	-583	-769	-755	-372	0
DOELSTELLING nominaal evenwicht in 2017 inclusief vertrekbasis aangepast aan 2015ba1					
Structurele NFB: doelstelling [b1] AANPASSING, in % BBP		0,050	0,070	0,070	-0,030
Genormeerde structurele NFB [b2] AANPASSING, in % BBP	-0,133	-0,083	-0,013	0,057	0,027
Genormeerde NFB [b3] AANPASSING, in % BBP	-0,140	-0,133	-0,107	0,000	0,000
Genormeerde structurele NFB [b4] AANPASSING, in € mln	-535	-340	-54	247	120
Genormeerde NFB [b5] AANPASSING, in € mln	-563	-548	-450	0	0
VERSCHIL SERV - HRF					
Structurele NFB: doelstelling [b1-a1] VERSCHIL, in % BBP		0,024	0,043	0,014	-0,086
Genormeerde structurele NFB [b2-b1] VERSCHIL, in % BBP	0,005	0,029	0,072	0,086	0,000
Genormeerde NFB [b3-a3] VERSCHIL, in % BBP	0,005	0,054	0,072	0,086	0,000
Genormeerde structurele NFB [b4-a4] VERSCHIL, in € mln	20	121	305	372	0
Genormeerde NFB [b5-a5] VERSCHIL, in € mln	20	221	305	372	0

De identieke structurele verbetering vertaalt zich niet in een identieke nominale verbetering: in 2017 wordt het beoogde nominale evenwicht bereikt, maar de nominale verbetering vindt vooral in het tweede jaar plaats, wat vooral veroorzaakt wordt door de verwachte conjunctuurverbetering in 2017 ten opzichte van het voorgaande jaar.

In 2018 is volgens een strikte interpretatie van de doelstelling van de Vlaamse Regering geen bijkomende (nominale) inspanning meer vereist, gezien de optie om na 2017 enkel een begroting nominaal in evenwicht aan te houden. *Dit impliceert dat niet alleen geen structurele inspanning in 2018 meer vereist is, maar dat in structurele termen zelfs een verslechtering (-0,086 % BBP gegeven de gehanteerde HRF-hypotheses) zou plaatsvinden*. Het bereiken van een nominaal evenwicht in 2017 vereist dus cumulatief een iets grotere structurele inspanning dan gevraagd voor een nominaal evenwicht in 2018. De reden is dat de conjuncturele situatie (afwij-

king potentiële groei) in 2018 verbetert ten opzichte van deze in 2017. Uiteraard zal in komende adviezen het begrotingspad na het bereiken van het nominale begrotingsevenwicht in 2017 concreet dienen ingevuld, zodat andere begrotingsdoelstellingen eveneens een rol kunnen spelen: het gaat voor 2018 dan ook louter om indicatieve cijfers volgend uit de doelstelling van de Vlaamse Regering om enkel een nominaal evenwicht na 2017 aan te houden.



Figuur 2: Vlaanderen, 2014-2018, SERV-voorstel 1 (juni 2015), evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten, in € mln

3.1.2 Correctie voor ontvangsten via opcentiemen na 2015ba1

43. Bij de begrotingsaanpassing 2015ba1, goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 30 juni 2015, wordt voor de invulling van de bruto-opcentiemen en de fiscale uitgaven vertrokken van de federale prognose van maart 2015. Die prognose is gemaakt met het SIRe-model (FOD Financiën), dat met een steekproef van 1/200 de fiscale ontvangsten raamt. De basisgegevens betreffen het aanslagjaar 2013, waarna de resultaten worden geëxtrapoleerd naar het aanslagjaar 2015.

Voor het Vlaamse Gewest resulteert de raming van maart 2015 in € 5.197,2 mln aan netto-opcentiemen, samengesteld uit € 7.058,6 mln bruto-opcentiemen en € 1.861,4 mln fiscale uitgaven. Voor het Vlaamse Gewest impliceert de raming van maart een neerwaartse bijstelling van € 396,3 mln tegenover de initiële federale raming (2015ini opgemaakt na de zomer van 2014). In totaal gaat het op federaal niveau om een neerwaartse bijstelling van € 749,7 mln voor alle gewesten (= kleinere doorstorting op federaal niveau).

Voor het Vlaamse Gewest komt de tweede raming van de opcentiemen (juli 2015) neer op € 5.601,4 mln, en is daarmee bijna identiek met de raming opgesteld door de federale overheid bij de begrotingsopmaak 2015ini (€ 5.593,5 mln netto-opcentiemen, bestaande uit € 7.527,8 mln bruto-opcentiemen en € 1.934,3 mln fiscale uitgaven).

De raming van juli is voor Vlaanderen zelfs iets gunstiger dan de initiële raming, zodat de correctie van € -396 mln in maart 2015 evolueert naar een omgekeerde correctie van € 404 mln in juli 2015. Zie Tabel 10.

Tabel 10: Vlaams gewest, ramingen opcentiemen 2015 sinds de begroting 2015ini, in € mln

	2015ini	2015ba1	2015juli	verschil	verschil
VLAAMS GEWEST	sep/14	mrt/15	jul/15	2015ba1 - 2015ini	2015juli - 2015ba1
bruto opcentiemen	7.527,8	7.058,6		-469,2	
fiscale uitgaven	1.934,3	1.861,4		-72,9	
netto opcentiemen	5.593,5	5.197,2	5.601,4	-396,3	404,2

44. In de loop van de maand juli 2015 is er verschillende malen overleg tussen het federale niveau en de gewesten. Daaruit blijkt dat de correctie het grootst is voor Vlaanderen: de *uitbreiding van de steekproef* bij de tweede raming leidt tot een opwaartse herziening van de gemiddelde ontvangsten in Vlaanderen, dus meer dan in de andere gewesten. Het resultaat is dat de correctie tussen beide ramingen het grootst wordt in Vlaanderen, namelijk € 404,2 mln.

Dit zou men niet verwachten op basis van de initiële gegevens: Vlaanderen vertegenwoordigt 396,3 / 749,4 = 52,86% van de neerwaartse bijstelling bij 2015ba1 (maart 2015), en 404,2 / (749,4 – 156,6) = 68,15% van de opwaartse bijstelling in juli 2015.

45. In *september 2015* volgt in principe een volgende raming van de Belasting Staat (basis voor berekening opcentiemen). Er wordt aangegeven dat een aantal technische fouten in de voorlaatste raming (maart) zijn rechtgezet bij de laatste raming (juli), waarbij ook de steekproef meer is uitgebreid, zodat aangenomen wordt dat een volgende raming tot kleinere aanpassingen zal leiden.

Het gaat enkel om een aangepaste raming voor het aanslagjaar 2015. De effectieve ontvangsten zullen blijken uit de individuele aanslagbiljetten (kohieren) die de belastingplichtigen vanaf het najaar 2015 zullen ontvangen.

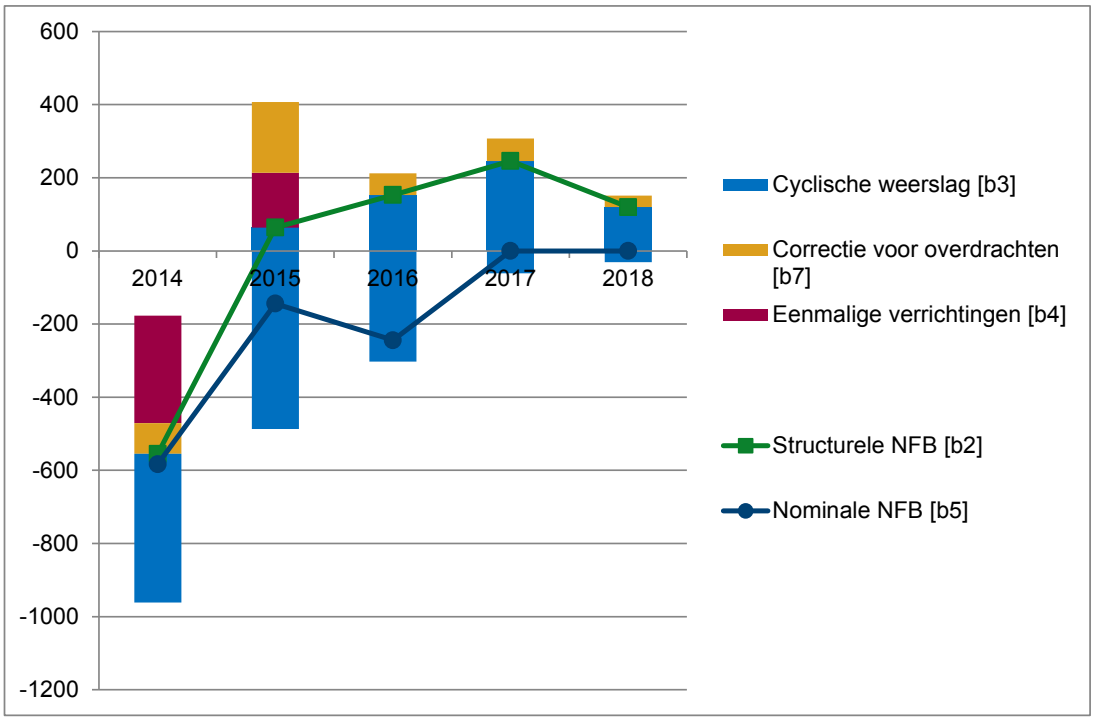
Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingstraject voor nominaal evenwicht in 2017 vertrekkende van aangepaste raming voor 2015, en verschil met oorspronkelijke SERV-begrotingstraject, in % BBP en € mln

Nominaal evenwicht in 2017 met gecorrigeerde vertrekbasis in 2015	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Structurele verbetering		0,149	0,021	0,021	-0,030
Structureel saldo (% BBP)	-0,133	0,016	0,036	0,057	0,027
Nominaal saldo (% BBP)	-0,140	-0,035	-0,058	0,000	0,000
Structureel saldo (€ mln)	-535	64	153	247	120
Nominaal saldo (€ mln)	-563	-144	-243	0	0

46. De integratie van € 404 mln hogere ontvangsten voor 2015 leidt tot een aanzienlijk bijgesteld traject, met als essentiële kenmerken:

- De startbasis in nominale termen verschuift naar € -548 + € 404 = € -144 mln, maar alle overige karakteristieken van (de dynamiek in) het aangepaste HRF-model blijven identiek.
- De overige elementen van de argumentatie blijven behouden: een gelijkaardige structurele inspanning in % BBP in 2016 en 2017, zodat in dat laatste jaar een nominaal begrotingsevenwicht bereikt wordt.

Het resultaat door de verbeterde uitgangspositie in 2015 is dat de structurele en nominale inspanning in 2016 en 2017 aanzienlijk verkleint. Zie Tabel 11 evenals Figuur 3 voor een visuele verduidelijking.

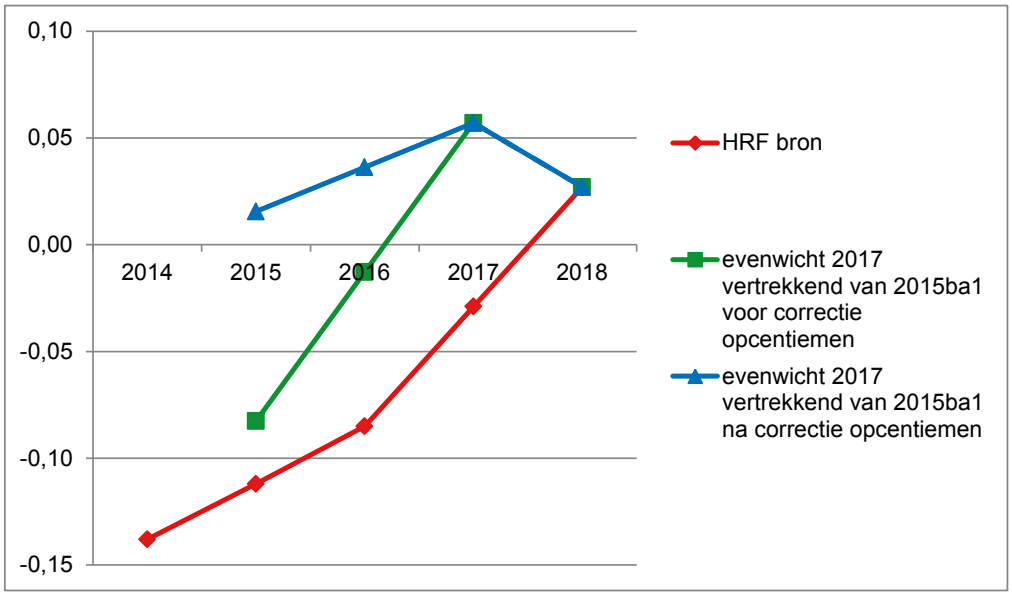


Figuur 3: Vlaanderen, 2014-2018, SERV-voorstel 2 (juli 2015), evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten na integratie aangepaste raming opcentiemen, in € mln

47. In deze resultaten komt in 2015 en 2016 dan ook dezelfde specifieke evolutie als in het HRF-model tot uiting: de hoge eenmalige factoren evenals hoge correctie voor overdrachten resulteren in een nominaal tekort van € 144 mln in 2015. Het verdwijnen van eenmalige factoren in 2016, in combinatie met een beduidend kleinere correctie voor overdrachten, vertalen de structurele inspanning in een hoger nominaal begrotingstekort (€ -243 mln).

3.1.3 Impact van aangepaste begrotingstraject in structurele en nominale termen

48. Figuur 4 vergelijkt het oorspronkelijke *structurele HRF-traject en* de hoger geduide *twee varianten van aangepaste structurele begrotingstraject* (voor en na correctie voor bijgestelde ontvangsten opcentiemen) om de nominale doelstelling van de Vlaamse regering in 2017 te realiseren. De rode lijn geeft de oorspronkelijke doelstelling van de HRF weer, terwijl de groene lijn het aangepaste traject weergeeft voor de bijkomende € 404 mln ontvangsten via de gewestelijke opcentiemen, en de blauwe lijn de situatie na deze correctie (juli 2015). De evolutie wordt weergegeven in de termen waarin de doelstelling opgesteld is, namelijk in % BBP.



Figuur 4: Vlaanderen, 2014 tot 2018, vergelijking structurele doelstelling binnen HRF- en aangepast-traject voor en na bijkomende ontvangsten opcentiemen, in % BBP

49. De verschillen verklaren zich als volgt: vooreerst geldt dat in 2015 niet van hetzelfde startcijfer wordt uitgegaan: het eerste aangepaste traject vertrekt van een betere positie dan de HRF-normering, gegeven het verschil van € 230 mln qua tekort in de aangepaste begroting 2015ba1 (€ 548 mln versus € 769 mln) ten opzichte van de HRF-normering.

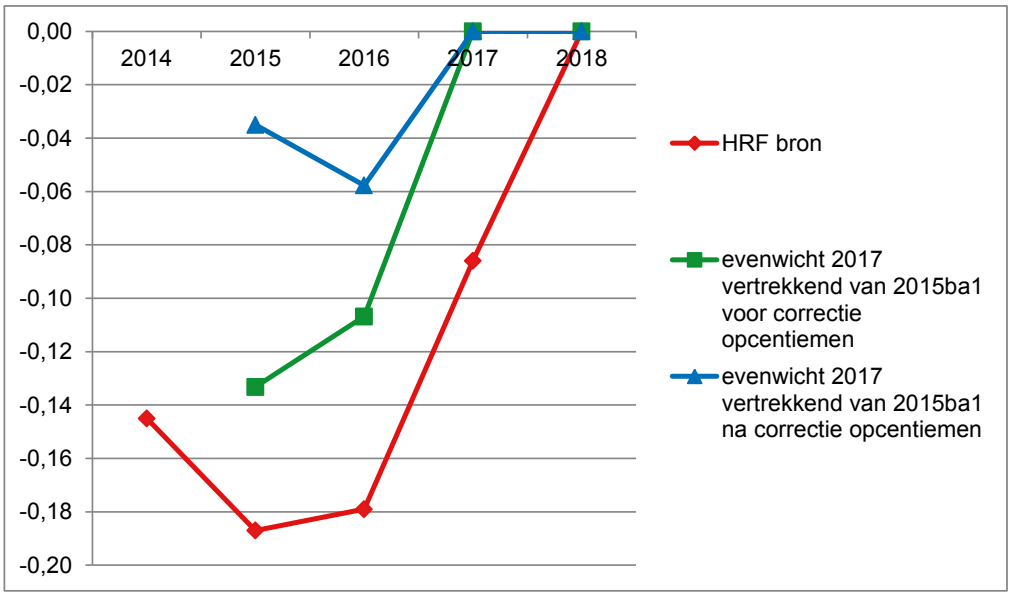
In 2016 en 2017 volgt de groene lijn een identieke structurele verbetering, om daarmee gegeven de huidige hypotheses qua eenmalige factoren en conjunctuur reeds in 2017 een nominaal evenwicht te bereiken. Dat impliceert een structureel overschot, rekening houdend met de output gap tussen de reële en potentiële economie in 2017 zoals geraamd door het HRF (Planbureau). Er is geen specifieke begrotingsdoelstelling voor 2018, zodat pro forma terug aangesloten wordt bij de HRF-doelstelling voor 2018.

De rode HRF-lijn voorziet een minder grote inspanning in het begin van het traject, aangezien rekening gehouden wordt met een versnelling van de structurele inspanning vanaf 2017 (compensatie voor investeringscyclus van lagere besturen). Het eindpunt voor 2018 is pro forma

identiek, namelijk de structurele inspanning vereist om in 2018 een nominaal evenwicht te bereiken.

50. In Figuur 5 worden de *nominale* varianten van dezelfde scenario's weergegeven.

Opnieuw verschuift het startpunt in 2015 voor het aangepaste traject voor integratie van de opcentiemen, gegeven het betere uitgangspunt bij de begrotingsaanpassing 2015ba1. In nominale termen ontstaat voor het aangepaste traject een grotere verbetering in 2017 dan in 2016, hoewel de structurele inspanning identiek is: de oorzaak is de aantrekkende conjunctuur in 2017, zoals vertaald in de aangepaste HRF-hypotheses. In 2018 wordt enkel een nominaal evenwicht behouden, wat zich in een horizontale lijn tussen 2017 en 2018 vertaalt. De HRF-doelstelling bereikt via een meer geleidelijk traject eveneens een evenwicht in 2018, waarvan de belangrijkste kenmerken hoger aangegeven werden.



Figuur 5: Vlaanderen, 2014 tot 2018, vergelijking nominale doelstelling binnen HRF- en aangepast traject, in % BBP

Voor de variant na de opcentiemen is de uitgangspositie uiteraard nog gunstiger, door de € 404 mln bijkomende ontvangsten. De versoepeling in 2016 t.o.v. 2015 ontstaat om dezelfde reden als het verschillend groeiritme in 2016 en 2017 in het oorspronkelijke SERV-voorstel voor integratie van de aangepaste raming opcentiemen (groene lijn): de omzetting van het structurele naar het nominale gegeven zoals ingevuld in het HRF-advies. Zie paragraaf 2.2.1 vanaf pagina 20 voor een korte verduidelijking.

51. We benadrukken dat de *omzetting van de structurele naar de nominale gegevens* van dezelfde hypotheses als in het HRF-advies vertrekt, wat een vergelijking van de jaarlijkse verschillen tussen de nominale en structurele doelstelling uitgedrukt in % BBP aangeeft.

Uit Tabel 12 volgt dat het verschil tussen het nominale en structurele gegeven steeds identiek is (zie onderste rij), behalve voor 2015: in dat jaar zijn bijkomend € 100 mln eenmalige maatrege-

len in het nominale resultaat opgenomen, wat uiteraard niet het geval is voor het structurele resultaat (zie duiding hoger).

Tabel 12: Vlaanderen, 2014-2018, vergelijking van HRF- en aangepaste begrotingstraject verduidelijkt in Tabel 9, jaarlijks verschil tussen nominale en structurele doelstelling (per kolom), in % BBP

(in % BBP)	2015	2016	2017	2018
Verschil tussen nominale [a3] en structurele doelstelling [a2] HRF, in % BBP	-0,075	-0,094	-0,057	-0,027
Verschil tussen nominale [b3] en structurele doelstelling [b2] AANPASSING VOOR CORRECTIE OPCENTIEMEN, in % BBP	-0,051	-0,094	-0,057	-0,027
Verschil tussen nominale [b3] en structurele doelstelling [b2] AANPASSING NA CORRECTIE OPCENTIEMEN, in % BBP	-0,051	-0,094	-0,057	-0,027
Verschil tussen beide cijfers [b-a] AANPASSING – HRF, in % BBP	0,024	0,000	0,000	0,000

3.2 Onduidelijkheid over toekomstige uitdagingen

52. Het bereiken van een begrotingsdoelstelling heeft niet alleen te maken met het begrotingspad en/of hypotheses qua conjunctuur en eenmalige factoren, maar ook met *onvoldoende gedocumenteerde factoren en toekomstige uitdagingen* waarmee de begroting onvermijdelijk geconfronteerd wordt.

Anno 2015 zijn er verschillende van dergelijke factoren: deze zijn na de uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter in 2014 en 2015 zowel in *financieel volume als complexiteit* vergroot, maar staan wel voor het merendeel sinds jaren op de beleidsagenda. We gaan onderstaand kort in op volgende elementen: a/ de *Oosterweelverbinding*, inclusief de onduidelijkheid over hoe die in de begroting zal geïntegreerd worden; b/ de netto-ontvangsten door invoering van de *kilometerheffing voor vrachtwagens*, dus inclusief opstartkosten en weggevallen gewestbelastingen; c/ *PPS-projecten* die voorheen niet in de begroting gedocumenteerd werden (uitbreiding Vlaamse overheidsperimeter), en voornamelijk scholenbouw en wegeninfrastructuur betreffen; en tenslotte d/ de impact in 2018 van de definitieve parameters voor de *regionale opcentiemen* vanaf 2015.

Uiteraard is hiermee geen volledigheid betracht. Naast de *investeringsdoelstelling voor infrastructuur* voor wegen, scholen, zorg en ziekenhuizen stellen ook andere beleidsdoelstellingen zoals *O&O of energie* belangrijke budgettaire uitdagingen. Tevens dient gewezen op de rol van Vlaanderen als voogdijoverheid over de *lagere besturen*: het laatste Stabiliteitsprogramma geeft aan dat de gewesten en gemeenschappen dienen rekening te houden met de investerings- en beleidscyclus van deze lagere besturen. De gewest- en gemeenschapsregeringen zijn immers in belangrijke mate[10] mee verantwoordelijk indien de financiën van deze lagere besturen zouden ontsporen (Samenwerkingsovereenkomst van december 2013). Tenslotte dient gewezen op de voorlopig onduidelijke impact van de *tax shift*, zoals beslist door de federale regering in

[10] Behalve indien de federale overheid verantwoordelijk is voor de kostenstijging bij de lagere besturen, voor bevoegdheden zoals brandweer of OCMW-steun.

de tweede helft van juli 2015, op de toekomstige regionale ontvangsten via de BFW (middelen via regionale personenbelasting en BTW).

Oosterweelproject

53. Op 2 *maart 2015* heeft het *politiek stuurcomité*, dat het Masterplan 2020 opvolgt, zich uitgesproken over de *aanbestedingsstrategie* en de *financiering van het Oosterweeldossier*[11], en is er principieel mee akkoord gegaan dat de *uitvoering en exploitatie van het project integraal in de Vlaamse overheidsbegroting* wordt opgenomen.

Het is vandaag niet duidelijk hoe deze *uitgaven in de meerjarenraming* van de Vlaamse begroting zullen ingepast worden. Belangrijk is dat de genomen beslissing sowieso impliceert dat de *volledige investeringsuitgaven tijdens de bouwperiode* in het Vlaamse ESR-vorderingensaldo worden verwerkt. Voor de *exploitatie* (onderhoud en beheer) dient rekening gehouden met tolinkomsten voorzien voor de drie Scheldekruisingen, die onderdeel uitmaken van het project. De exploitatie na correctie voor tolinkomsten kan in de opstartfase eveneens een duidelijke impact op het Vlaamse vorderingensaldo hebben.

Tabel 13: Vlaanderen, 2014-2018, raming aannemingskost voor Oosterweelverbinding, in € mln

(€ mln)	2014	2015	2016	2017	2018
Raming aannemingskost Oosterweel, juni 2015	11,7	51,0	109,2	441,3	612,8

54. De budgettaire weerslag van de aannemingskost voor de komende jaren wordt in Tabel 13 samengevat. Uiteraard vertrekt dit van de veronderstelling dat de huidige agenda voor aannemingswerken effectief gerealiseerd wordt. We veronderstellen eveneens dat deze bedragen als dusdanig in de ESR-begroting worden opgenomen.

Hoewel deze raming aangeeft dat Oosterweel pas in 2017 een zeer grote druk op de begroting legt (€ 441 mln; in volgende jaren gaat het om meer dan € 600 mln), mogen de uitgaven in 2016 (€ 109 mln) niet onderschat worden. Een inbreng vanuit Europese middelen is onderzocht, maar het lijkt vandaag weinig waarschijnlijk dat Oosterweel van een ondersteuning door het nieuwe EFSI-instrument (investeringskanaal voorgesteld door EU-Commissievoorzitter Juncker) kan genieten.

55. Het is aangewezen dat de Vlaamse regering aangeeft hoe zij de *budgettaire realisatie van de Oosterweelverbinding in een meerjarenperspectief binnen haar begroting in de komende jaren wil realiseren*, aangezien in totaal immers uitgaven van ongeveer € 3,2 mld vereist worden. Ook dient de vraag gesteld hoe deze doelstellingen gecombineerd worden met de naleving van andere begrotingsdoelstellingen (zoals investeringen in andere infrastructuur) van de Vlaamse regering.

PPS-projecten al dan niet opgenomen in begroting

56. De grootste onbekende toekomstige uitdagingen vormen *PPS-constructies* en andere elementen die in de algemene toelichting bij de recente begrotingen aangeduid worden als ont-

[11] De gegevens in dit deel baseren zich voornamelijk op: Rekenhof, Achtste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Verslag aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement goedgekeurd in de Nederlandse Kamer van het Rekenhof, 5 juni 2015.

staan door het *verstrengd Europees begrotingstoezicht*. Hiermee worden in de regel correcties door het INR bedoeld voor financieringsconstructies die voorheen buiten de begroting bleven, en dan ook niet in de begrotingen per beleidsdomein gedocumenteerd werden[12].

De herclassificatie impliceert in essentie dat de bouwkosten in rekening dienen gebracht op het moment van de oplevering van de infrastructuur, terwijl de aflossing van de kapitaalcomponent in mindering wordt gebracht van de jaarlijks te betalen beschikbaarheidsvergoedingen voor de betrokken constructie (deze laatste zijn wel opgenomen in de begroting). Indien de effectief betaalde beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting van een bepaald jaar hoger zijn dan de te integreren kosten, ontstaat een positieve correctie op het vorderingsaldo.

Tabel 14: Vlaanderen, 2014REA tot 2018, PPS-constructies gedocumenteerd als correctie op het ESR-vorderingensaldo, in € mln[13]

	REA 2014	2015ini	2015ba1	2016	2017	2018
DBFM Scholen van Morgen: bouwuitgaven	-101.500	-422.400	-541.636	-475.476	-154.054	-29.431
Alternatieve Financiering VIPA	-294.200	-172.795	-184.241	-61.836	118.777	123.855
AMORAS	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700
De Lijn Stelplaats Tongeren			27	36	47	58
Brabo I			-2.113	-2.067	-1.911	-1.784
Livan	-36.000		-2.964	575	723	881
VIA (Zaventem, R4, NZ Kempen)			4.116	4.392	4.680	4.968
Totaal	**-427.000**	**-590.495**	**-722.111**	**-529.676**	**-27.038**	**103.247**
Impact in begroting opgenomen beschikbaarheidsvergoeding / kapitaalcomponent	221.300	144.379	301.695	301.695		
Netto correctie opgenomen in ESR-vorderingenresultaat VR	**-205.700**	**-446.116**	**-420.416**	**-227.981**		

57. De correctie op het vorderingensaldo via deze PPS-constructies komt bij begrotingsopmaak 2015ini neer op € -446 mln (met als belangrijkste: AMORAS, DBFM-Scholen van Morgen, rollend fonds PMV, voorwaardelijke investeringstoelagen door VIPA), terwijl in de laatst ingediende begroting (2015BA1) de correctie naar € -420,4 mln evolueert (neerwaartse bijstellingen voor Scholen van Morgen en VIPA, aanzienlijke positieve bijstelling voor VMSW en VWF).

Er zijn onvoldoende gegevens ter beschikking om een *eigen solide raming* voor 2016 te maken en bovendien zijn vele elementen vertrouwelijk, zodat we enkel de *grootteorde van de problematiek* pogen aan te geven. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden: de cijfers zijn niet up-to-date want dateren grotendeels van maart 2015, bovendien wordt voor een aantal elementen vertrokken van hypotheses en prognoses die ongetwijfeld voor verbetering vatbaar zijn. En uiteraard zijn nieuw op te nemen PPS-constructies (Kanaal Terneuzen…) niet opgenomen. De nodige voorzichtigheid bij de interpretatie is dan ook geboden. Zie Tabel 14 voor een overzicht.

[12] Dit impliceert dat deze constructies enkel aan bod komen bij de verduidelijking van de ESR-vorderingentabel in de algemene toelichting bij de Vlaamse begroting.

[13] Vooral gebaseerd op de rapportering ingediend door het PPS-Kenniscentrum bij het Vlaams Parlement in maart 2015. Uiteraard dienen de cijfers begrepen als een momentopname die door latere en verbeterde ramingen kunnen vervangen worden. Ook de voortgang (of vertraging) van werken kunnen cijfers nog doen verschuiven.

58. De correctie op het vorderingensaldo is zoals te verwachten het grootst in de jaren dat de problematiek zich voor het eerst stelt: het INR heeft een eerste maal een uitgebreide lijst van instellingen behorend tot de Vlaamse overheidsperimeter gepubliceerd in maart 2014, en vervolgens een uitbreiding in september 2014 en maart 2015. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het merendeel van de relevante PPS-constructies ondertussen in de begroting opgenomen is, al kunnen enkele constructies nog niet gedocumenteerd worden.

Deze conclusie wordt ondersteund doordat de belangrijkste component – DBFM Scholen van Morgen – een langlopend project is dat in de komende jaren zijn voltooiing nadert, wat dan ook in langzaam dalende cijfers resulteert. Een gelijkaardige argumentatie gaat op voor de tweede grote component, namelijk de alternatieve financiering van VIPA-projecten[14]. Tenslotte kan ook gewezen worden op het 'leergeld' dat diende betaald voor projecten opgestart voordat de ESR 2010-regels gekend waren.

Dit impliceert dat zou kunnen verwacht worden dat de correctie op het ESR-begrotingssaldo in 2016 lager ligt dan in 2015. Het bruto cijfer van € 530 mln in 2016 ligt op basis van de gekende elementen € 192 mln lager dan het bruto cijfer bij 2015ba1 (€ 722 mln). De reeds in de begroting opgenomen beschikbaarheidsvergoedingen en andere elementen worden geraamd op € 302 mln bij 2015ba1, zodat de correctie op het vorderingensaldo beperkt blijft tot € 420 mln. Indien identieke bedragen reeds in de begroting verondersteld worden opgenomen te zijn (bij gebrek aan een betere hypothese), dan resulteert dit in een eerste ruwe raming van de ESR-correctie van € -228 mln.

Tevens dient rekening gehouden met de ESR-correcties die door het INR bijkomend op het ESR-vorderingensaldo aangerekend worden bij de uitvoering van een begroting, dus na indienen daarvan door de Vlaamse Regering. Bij de laatst beschikbare uitvoering van begroting (2014) heeft het INR bijkomend ongeveer € 130 mln aan PPS-constructies in het ESR-vorderingensaldo opgenomen (waaronder elementen die in Tabel 14 ontbreken, zoals de bouw van de sluis in Terneuzen). Indien dergelijke 'onbekende' PPS-constructies zich op gelijkaardige wijze in de volgende jaren stellen, dan ontstaat een eerste ruwe raming van ESR-correctie tussen € -228 mln en ongeveer € -360mln. Het dient benadrukt dat dit een eerste en eerder ruwe raming is, bij gebrek aan gedetailleerde informatie, maar waarvan de grootteorde wel relevant is voor het inschatten van het begrotingstraject voor de komende jaren.

Gegeven deze voorlopige resultaten lijkt een grotere transparantie en overzichtelijke rapportering (inclusief verdere verfijning) in de komende jaren meer dan aangewezen.

Stand van zaken kilometerheffing

59. Langs de ontvangstenzijde is de *kilometerheffing voor vrachtwagens* voorlopig moeilijk in te schatten, en vormt dan ook een belangrijke uitdaging voor de begroting in de komende jaren. Uit de beslissing van de Vlaamse regering van 18 mei 2015 wordt afgeleid dat de bruto ontvangsten op € 506 mln geraamd worden. De netto ontvangsten (na wegvallen Eurovignet, opstartkosten technische installatie…) liggen lager: voorlopige ramingen komen uit op € 310 mln,

[14] Op 1 juli 2011 treedt het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 in werking dat publiek-private samenwerking (PPS) binnen het VIPA-toepassingsgebied mogelijk maakt, waarbij de externe voorziening niet noodzakelijk als bouwheer van het project optreedt. Het begrip 'alternatief' duidt op de verschillen met de oude situatie, waar de Vlaamse overheid via een rechtstreekse ondersteuning de bouw van dergelijke infrastructuur mogelijk maakte.

al kunnen deze cijfers nog evolueren. De Regering heeft aangegeven hiermee onder andere een inhaalbeweging voor investeringen in de transportinfrastructuur te willen realiseren.

Bij opmaak van dit advies is het niet mogelijk gebleken om een meer gedetailleerde inschatting van zowel toekomstige ontvangsten als vereiste investeringen op te maken.

Correctie op ontvangsten gewestelijke opcentiemen in 2018

60. Hoger is in paragraaf 3.1.2 (pagina 25 en verder) de impact van de aangepaste raming opcentiemen verduidelijkt, zoals bekend sinds midden juli, zodat we hier niet verder op deze elementen ingaan.

Er is door de FOD Financiën in juli 2015 enkel een herraming voor het *aanslagjaar 2015* gepubliceerd. De vraag naar de effecten van de aangepaste raming voor de komende jaren is vandaag niet beantwoord. Er wordt vanuit gegaan dat in de loop van september een extrapolatie voor de komende jaren zal gepubliceerd worden.

Tabel 15: België en gewesten, 2015, ramingen van belasting staat en regionale opcentiemen, in € mln

		na BC 2015	na BC 2015	BC 2015
	VERSCHIL	raming SERV	Raming 2	Raming 1
	aug/15 - jul 15	aug/15	jul/15	mrt/15
5/2, § 2 belasting Staat				
Totaal	0	45.036.833	45.036.833	42.794.708
Vlaamse Gewest	0	28.724.814	28.724.814	27.159.035
Waalse Gewest	0	12.693.019	12.693.019	12.248.019
BHG	0	3.619.000	3.619.000	3.387.653
5/1, § 1 gewestelijke opcentiemen				
Verdeelsleutel		Optie: 25,50%	25,99%	25,99%
Totaal	-220.680	11.484.392	11.705.073	11.122.345
Vlaamse Gewest	-140.752	7.324.828	7.465.579	7.058.633
Waalse Gewest	-62.196	3.236.720	3.298.916	3.183.260
BHG	-17.733	922.845	940.578	880.451
5/5, § 4 fiscale uitgaven				
Totaal	0	2.850.078	2.850.078	2.859.945
Vlaamse Gewest	0	1.864.441	1.864.441	1.861.445
Waalse Gewest	0	831.139	831.139	845.893
BHG	0	154.498	154.498	152.608
54/1 & 54/2 gewestelijke personenbelasting				
Totaal	-220.680	8.634.314	8.854.995	8.262.399
Vlaamse Gewest	-140.752	5.460.387	5.601.138	5.197.188
Waalse Gewest	-62.196	2.405.581	2.467.776	2.337.368
BHG	-17.733	768.347	786.080	727.844

61. Hiervoor is vooral de herraming in 2018 van belang, gegeven de afspraken vastgelegd in de nieuwe BFW. Te hoge dan wel te lage doorstortingen aan opcentiemen in de jaren 2015, 2016 en 2017 zullen in 2018 worden gecompenseerd door een negatieve dan wel positieve bijstelling

voor de drie voorbije jaren samen. Voor 2018 moet – op basis van de vandaag dus rekening gehouden worden met een potentieel belangrijke correctie.

Daarbij dient echter niet alleen rekening gehouden met de geregistreerde ontvangsten (= weergegeven in de variabele 'Belasting Staat') voor 2015, maar ook met de *verdeelsleutel tussen Entiteit I en II* gehanteerd in de berekening. De voorlopige verdeelsleutel van de ontvangsten Belasting Staat tussen het federale niveau en de deelgebieden bedraagt 25,99% (voor de deelgebieden), zoals vastgelegd in art 5 van de BFW. Tegen 2018 wordt de definitieve verdeelsleutel door het Rekenhof bepaald.

Indien in 2018 een lagere verdeelsleutel door het Rekenhof wordt vastgelegd, dan zal met terugwerkende kracht een correctie op de doorstortingen opcentiemen in de jaren 2015 tot 2017 worden doorgevoerd. Het is vandaag niet evident om een gedetailleerde inschatting te maken van deze verdeelsleutel, aangezien hiervoor zowel elementen uit de oude BFW als effectieve realisaties van ontvangsten via de personenbelasting (inkohieringen) in de berekening dienen opgenomen. Met de beschikbare gegevens lijkt het echter realistisch dat finaal een lager percentage dan 25,99% wordt bekomen: hoger hanteren we 25,50% als voorbeeld van regionale verdeelsleutel[15]. Bij gelijkblijvende parameters (ontvangsten belasting staat en gewestelijke fiscale uitgaven) impliceert deze verdeelsleutel voor Vlaanderen dat voor 2015 minimaal dient rekening gehouden met een correctie van € 141 mln (zie de tweede kolom in Tabel 15). Hoewel dergelijke correctie pas in 2018 effectief wordt toegepast, lijkt het aangewezen om reeds met deze correctie bij de begrotingsopmaak rekening te houden.

Conclusie 1: veel onduidelijkheid over toekomstige uitdagingen

62. Een structureel begrotingsbeleid houdt niet alleen rekening met de recente evolutie van ontvangsten en uitgaven, maar ook met de *grote uitdagingen* waarmee het begrotingsbeleid in de komende jaren geconfronteerd wordt. Met deze informatie kan dan een realistisch begrotingspad uitgetekend worden.

De som van uitdagingen voor de Vlaamse begroting – die in 2016 en volgende jaren via de begroting dienen gerealiseerd – kan op basis van een eerste, duidelijk ruwe en ook onvolledige raming ingeschat worden als van significante betekenis. Voor 2016 gaat het minstens om pakweg € 106 mln voor de Oosterweelverbinding en vermoedelijk meerdere honderden miljoenen via lopende PPS-projecten, ook al zijn er nieuwe ontvangsten via de kilometerheffing.

63. De SERV is van mening dat de *budgettaire impact* van de *grote toekomstige uitdagingen* voor de Vlaamse begroting zo goed als mogelijk in kaart dient gebracht, en *wanneer nodig en relevant geactualiseerd wordt*. Een aantal gegevens zijn beschikbaar maar het *totaalbeeld ontbreekt*, zodat de impact op de *netto-beleidsruimte* voor 2016 en komende jaren vandaag onvoldoende kan ingeschat worden.

[15] Het laatste rapport van het Monitoringcomité raamt de verdeelsleutel met de huidige beschikbare gegevens op 25,24%, wat voor Vlaanderen een te hoge ontvangst van € 215 mln via de opcentiemen voor 2016 zou impliceren, zijnde dus ongeveer € 70 mln meer dan gehanteerd in de berekening hoger. Niet zozeer het concrete bedrag maar wel het signaal (neerwaartse bijstelling opcentiemen via aanpassing regionale verdeelsleutel zit er aan te komen) is belangrijk. Daar komt bij dat de ramingen opcentiemen en fiscale ontvangsten in 2015 dermate zijn geëvolueerd dat enige voorzichtigheid in de toepassing van de gekende parameters aangewezen lijkt.

Analyse via laatste meerjarenraming biedt geen oplossing

64. Normaliter dient de meest recente *meerjarenraming* aan te geven hoe belangrijke toekomstige uitdagingen zich de komende jaren in de begroting zullen vertalen. Vandaag kan echter voor dergelijke analyse niet meer van de *laatste meerjarenraming* vertrokken worden.

De huidige meerjarenraming is *achterhaald*, onder andere om volgende redenen: er is geen rekening gehouden met de integratie van Oosterweel binnen de begroting; de geraamde ontvangsten voor de kilometerheffing zijn recent aanzienlijk anders ingeschat; de onderbenuttingshypothese is fundamenteel aangepast (zie verder); een aantal ontvangstenbronnen is aanzienlijk bijgesteld door aangepaste parameters. Samen vertegenwoordigen deze factoren een impact van vele honderden miljoenen euro.

De laatste meerjarenraming komt in 2016 en volgende jaren dan ook tot een positief begrotingsresultaat van meerdere honderden miljoenen euro bij ongewijzigd beleid, terwijl we vandaag weten dat dit begrotingsresultaat niet gerealiseerd zal worden.

65. De SERV pleit er voor dat de *Vlaamse meerjarenraming* actueel en relevant blijft, wat impliceert dat ze bij belangrijke ontwikkelingen geactualiseerd wordt. Een actuele meerjarenraming is immers één van de hoekstenen van een *vooruitziend begrotingsbeleid*.

Conclusie 2: begrotingspad inclusief toekomstige uitdagingen

66. De doelstelling van de Vlaamse regering om in 2017, dus sneller dan gevraagd door het Stabiliteitsprogramma, een *begroting nominaal in evenwicht* in te dienen in het Vlaams Parlement, impliceert bijkomende inspanningen in zowel nominale als structurele termen voor 2016 en 2017. Voor de SERV primeert daarbij de *structurele logica*.

Wanneer rekening wordt gehouden met de verhoogde ontvangsten via de aangepaste raming opcentiemen (juli 2015, dus na goedkeuring van de aangepaste begroting 2015ba1), en op basis van de vandaag beschikbare informatie, dan is in 2016 en 2017 – conform de parameters gehanteerd in het HRF-advies van maart 2015 – een structurele inspanning van 0,021 % BBP vereist, wat neerkomt op ongeveer € 90 mln per jaar.

3.3 Schulddoelstelling: toekomstige begrotingsuitdaging

67. In de SERV-begrotingsnormering gehanteerd tijdens de vorige legislatuur was de *schulddoelstelling* een belangrijk element. Aangezien deze normering opgemaakt werd in tijden van relatief sterk groeiende ontvangsten, was een tempering van de uitgaven voor dergelijke schulddoelstelling relatief eenvoudig te realiseren.

68. Dat is vandaag echter niet meer het geval, aangezien eerder dient uitgegaan van ontvangsten die de komende jaren aanzienlijk blijvend lager zullen uitvallen: enerzijds door het feit dat de economische groei zich de afgelopen jaren niet tot de niveaus gekend voor de wereldwijde financiële en economische crisis hersteld heeft, anderzijds door de ingebouwde saneringen bij de introductie van de 6de Staatshervorming in de BFW (bijdrage aan federale sanering overheidsfinanciën; minder overgedragen middelen dan behoeften voor sommige bevoegdheden; op termijn inhouding voor financiering overheidspensioenen).

3.3.1 Oorspronkelijke schulddoelstelling: Pact 2020

69. Voor de schulddoelstelling binnen de SERV-begrotingsnormering is tijdens de vorige legislatuur vertrokken van *Doelstelling 20 van het Pact 2020* afgesproken op 20 januari 2009 (en in de tweede helft van 2008 voorbereid): "*De Vlaamse overheid blijft volgend decennium financieel gezond. Het uitgangspunt is de eind 2008 schuldenvrije positie te behouden*". Het *principe* was: de uitgaven nemen jaarlijks gemiddeld minder snel toe dan de normale ontvangstendynamiek, zodat op die manier een schuldenvrij Vlaanderen in 2020 wordt bekomen.

Zonder aan tekstexegese te willen doen dient vandaag geconstateerd dat de toenmalige formulering van de doelstelling de *directe schuld* van de Vlaamse overheid en openbare instellingen voor ogen had (en niet de gewaarborgde schuld of PPS-schuld, aangezien verondersteld werd dat die laatste buiten de begroting zou blijven). Ook is bij deze formulering geen rekening gehouden met de crisismaatregelen die vooral in 2009 tot een belangrijke schuldopbouw leiden. En uiteraard is geen rekening gehouden met de introductie van het ESR 2010 in september 2014, evenals de uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter in 2014 en 2015.

70. In de praktijk heeft de vorige Vlaamse regering na 2011 enkel een *nominaal begrotingsevenwicht* nagestreefd, en geen inspanningen geleverd om de schuld verder af te bouwen.

De schuldevolutie na 2011 wordt (naast kleinere elementen) vooral bepaald door de terugbetaling door KBC (inclusief boeteclausule van 50%), en in mindere mate door het aangaan en verkopen van participaties via het economisch instrumentarium. Netto resulteerde dit tijdens de vorige legislatuur in een *vermindering van de directe schuld*, zonder dat hiervoor beleidsmatig een belangrijke inspanning vereist was. De uitbreiding van de perimeter als afzonderlijke problematiek stelt zich voor het eerst in het voorjaar van 2014, zodat de vorige Vlaamse regering beleidsmatig weinig of niet met deze problematiek geconfronteerd werd: zij is dan ook niet met de schuldevolutie door de uitbreiding van de perimeter *geconfronteerd*.

3.3.2 Overzicht huidige Vlaamse schuld

Definitie schuld anno 2015

71. Het meest recente Rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer (mei 2015) maakt een onderscheid tussen de *directe schuld* (volgend uit kasbeheer Vlaamse overheid) en de *indirecte schuld* (= aangegaan door instellingen binnen de perimeter). Samen vormen zij de *geconsolideerde schuld*.

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen de *gewaarborgde schuld* (schuld van derden waarvoor de Vlaamse overheid bij wanbetaling door de ontlener garant staat voor de aflossing van de lening) en de *PPS-schuld* (schulden aangegaan in het kader van een investering via een PPS-constructie). De meerderheid van deze twee schuldvormen behoort tot de geconsolideerde schuld (want aangegaan via een instelling binnen de perimeter), maar dat is niet voor alle schuld het geval. Dat impliceert dat de Vlaamse schuld nog kan uitgebreid worden, enkel door de opname van nieuwe instellingen binnen de perimeter.

72. De *directe schuld* (inclusief de zichtrekening en schuldpapier op korte termijn) evolueert van € 6,4 mld (einde 2012) over € 4,4 mld (2013) naar € 4,6 mld (2014), waarvan € 2,6 mld leningen op lange termijn en € 1,9 mld via de zichtrekening (lopende rekening Vlaamse overheid). De evolutie wordt vooral gestuurd door de terugbetaling van de lening aan KBC (ESR-8), wat ook in de komende jaren het geval zal zijn.

Er wordt volgens het recente Kas-, Schuld- en Waarborgrapport verwacht dat de KBC in 2015 € 333 mln zal terugbetalen (inclusief boete van 50% wordt dat € 500 mln), in 2016 € 1.003 mln (€ 1.505 mln), en € 664 mln (€ 999 mln) in 2017, waarna de gehele schuld is terugbetaald. In totaal zou de Vlaamse overheid tot 2017 dus € 3 mld via KBC ontvangen, die conform eerdere afspraken integraal naar schuldafbouw zal gaan. Dit is een versnelling van de terugbetaling ten opzichte van deze voorzien in de laatste meerjarenraming. Indien er na 2014 geen nieuwe schuld zou opgebouwd worden door de Vlaamse overheid (wat uiteraard niet realistisch is), zou de directe schuld einde 2017 € 4,6 - 3,0 = 1,6 mld bedragen.

73. Belangrijker is de *geconsolideerde schuld*, dus inclusief deze van instellingen binnen de perimeter. Einde 2014 bedraagt deze schuld € 18,8 mld en neemt de afgelopen jaren sterk toe, vooral door de uitbreiding van de perimeter. Ze bedraagt ongeveer 4,5 % van de totale Belgische schuld.

De instellingen met einde 2014 een schuld groter dan € 100 mln zijn: VVM De Lijn (€ 267 mln), BAM (€ 168 mln), Nationaal Waarborgfonds (oude constructie voor Gesubsidieerd Vrij Onderwijs: € 106 mln), Agion (infrastructuur onderwijs: € 269 mln), som Universiteiten en Hogescholen (€ 390 mln), VMSW (€ 5.969 mln), VWF (€ 3.041 mln), VIPA (€ 2.130 mln), som van Erkende Kredietmaatschappijen sociale huisvesting (€ 730 mln), en de PPS-constructies DBFM “Scholen van Morgen” (€ 173 mln), R4 Gent (€ 106 mln) en Noord Zuid Kempen (€ 196 mln). Een eenvoudige optelsom van deze bedragen leert dat er nog vele andere instellingen zijn waarvan de schuld vandaag tot de geconsolideerde schuld wordt gerekend. In deze schuldrapportering zitten instellingen die bij 2015ba1 nog niet opgenomen zijn in de Vlaamse begroting (universiteiten en hogescholen, erkende kredietmaatschappijen, PPS-constructies), al worden ze vandaag door het INR binnen de perimeter van de Vlaamse overheid geklasseerd.

Tevens dient vermeld dat de Vlaamse overheid zich specifiek via PPS-constructies in de afgelopen jaren contractueel geëngageerd heeft voor een totale investeringskost[16] van € 2.864 mln, waarvan er einde 2014 € 1.034 gerealiseerd is (€ 472 mln enkel in 2014). De komende jaren blijft er dus nog een investeringskost van € 1.830 mln te realiseren voor deze PPS-constructies.

Recente evolutie Vlaamse schuld

74. De *recente evolutie van de geconsolideerde Vlaamse schuld* wordt in Tabel 16 samengevat, waarbij vooreerst dient gewezen op de beperkingen van de beschikbare gegevens:

- De directe en indirecte schuld, zoals oorspronkelijk bedoeld, is in deze gegevens niet meer te onderscheiden.
- De lijst van opgenomen instellingen in de tabel breidt in de loop van de tijd uit: het is niet mogelijk om voor alle opgenomen instellingen de schuld voorafgaand aan hun integratie in kaart te brengen. Aangenomen mag worden dat een zekere onderschatting, in het bijzonder voor de beginjaren, in de tabel aanwezig is.
- Dit geldt in het bijzonder voor nieuwe instellingen opgenomen vanaf september 2014 (PPS-constructies evenals belangrijke delen van het economisch instrumentarium): daarover zijn geen gegevens voor 2014 beschikbaar, maar uiteraard niet wil zeggen dat deze instellingen in voorgaande jaren geen schuld vertegenwoordigen.

[16] Rapporten Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer, mei 2010 tot mei 2015.

- Ten slotte wordt gewezen op de interne schuld = schuld aangegaan (leningen) bij instellingen perimeter, met in de regel een tijdelijk karakter (enkele jaren). Dit geldt bijvoorbeeld voor de BAM, die een deel van haar liquide middelen tijdelijk uitgeleend heeft aan de Vlaamse overheid.

Tabel 16: Vlaamse overheid, 2010 tot 2014, evolutie geconsolideerde schuld[17], in € mln

	2010	2011	2012	2013	2014
Directe en indirecte schuld	-5.575	-5.820	-5.374	-3.958	-2.555
Zichtrekeningen Vlaamse overheid	-1.034	-830	-1.049	-435	-1.912
Tekort van het Centraal Financieringsorgaan[18] (CFO): instellingen	-901	-829	-705	-625	-645
Nieuw opgenomen instellingen, maart 2014 (gedeeltelijk)	-21	-60	-166	-162	-163
Universiteiten, hogescholen, onderwijs	-754	-739	-749	-747	-774
Nieuw opgenomen instellingen, september 2014	0	0	0	0	-12.715
Totale schuld	-8.286	-8.277	-8.044	-5.927	-18.763
Interne schuld binnen Vlaamse overheid (geen gegevens voor 2014)	76	53	186	211	0
Totale schuld gecorrigeerd	-8.210	-8.224	-7.857	-5.716	-18.763

75. Geconstateerd wordt dat in de periode 2010 tot 2012 de Vlaamse geconsolideerde schuld min of meer stabiel blijft en vervolgens in 2013 aanzienlijk afneemt door de afbouw van de schulden op lange termijn. Door de uitbreiding van de perimeter vergroot de schuld in 2014 echter aanzienlijk.

In 2015 zal deze trend doorgetrokken worden, voornamelijk door de overname van de schuld van recent geconsolideerde instellingen. Tabel 17 op pagina 40 verduidelijkt de voorlopige raming van de Vlaamse schuldevolutie op basis van parameters in de aangepaste begroting 2015ba1 en het recente Kas-, Schuld- en Waarborgrapport.

3.3.3 Voorlopige actualisering van schulddoelstelling

76. Het is duidelijk dat de Vlaamse geconsolideerde schuld – conform de vandaag geldende definitie – in 2020 niet zal afbetaald zijn, ook al zou de Vlaamse regering een belangrijke bijkomende inspanning (willen) leveren. Dat impliceert dat het weinig zin heeft de oorspronkelijke schulddoelstelling zonder meer toe te passen op de huidige situatie.

[17] Zie voetnoot 16.

[18] De Vlaamse overheid heeft haar financiële rekeningen ondergebracht in twee cashpools, één voor de ministeries en één voor de entiteiten met rechtspersoonlijkheid (instellingen). De cashpool voor de instellingen wordt het Centraal Financieringsorgaan (CFO) genoemd.

De schulddoelstelling dient dus *geactualiseerd*, waarbij rekening dient gehouden met alle nieuwe elementen. Daarbij komt dat de evolutie van de Vlaamse schuld voor de komende jaren vandaag *onvoldoende gedetailleerd* in kaart te brengen is.

Tabel 17: Vlaamse overheid, raming evolutie geconsolideerde Vlaamse schuld in 2015, in € mln (bron: begroting 2015ba1 en Kas-, Schuld- en Waarborgrapport 2014)

	2014	2015
ESR tekort / overschot begroting		-548
ESR-8 ontvangsten ministerie		523
ESR-8 uitgaven ministerie		-204
ESR-8 ontvangsten instellingen		476
ESR-8 uitgaven instellingen		-249
Overname 2015		
VMSW (nieuw deel)		-1.005
VWF (idem)		-198
Toevoeging bij schuld		-1.206
Totale schuld	-18.763	-19.969

77. De SERV verduidelijkt in dit begrotingsadvies een *voorlopige aanpassing van de schulddoelstelling*.

Deze actualisering vertrekt van de geest van de oorspronkelijke Pact 2020-doelstelling, namelijk: de *Vlaamse schuld dient afgebouwd, die afbouw dient significant te zijn en kan niet zonder reden uitgesteld worden*.

Daarbij dient rekening gehouden met de veranderde context sinds het afsluiten van het Pact 2020: de Europese opvolging van de begroting van alle Belgische overheden stelt immers voorwaarden aan de Belgische schuldevolutie.

Aard van de schuld nagaan

78. Een evaluatie van de *aard van de schuld* kan interessante inzichten opleveren: zo zou nagegaan kunnen worden of de *Vlaamse overheid steeds zelf deze schuld volledig dient af te bouwen*, dan wel of een andere instantie of ontvangsten gekoppeld aan de schuld een rol kunnen spelen in deze schuldafbouw.

Deze informatie zou het eventueel mogelijk maken een geconsolideerde schulddoelstelling uit te werken, door een onderscheid te maken tussen enerzijds de schuld ten gevolge van het *financieel beheer* van ministeries en instellingen, en anderzijds de schuld die in principe minstens gedeeltelijk door derden (*sociale huisvesting, waarborgen*…) dient afbetaald dan wel waartegenover *potentieel activa* (gebouwen…) of *ontvangsten* (tolheffing…) staan, waardoor ze een afzonderlijk deel van de schulddoelstelling kunnen vormen.

79. De SERV meent dat het aangewezen is om eerst de *aard van de schuld(evolutie)* in kaart te brengen en vervolgens een *geconsolideerde schulddoelstelling* te formuleren, waarin voor de verschillende onderdelen een aparte schulddoelstelling wordt geformuleerd.

SCHULDAFBOUW: sowieso integrale verantwoordelijkheid van VLAAMSE OVERHEID?	JA	NEE
[a1] Financiële schuld Vlaamse ministeries	X	
[a2] Financiële schuld Vlaamse instellingen	X	
[b1] Schuld voor activa die in principe ten gelde kunnen gemaakt worden		X
[b2] Schuld voor activa waaruit in principe ontvangsten kunnen volgen		X
[b3] Schuld die in principe door derden dient afbetaald		X
[c] Schuld niet aan [a] of [b] toe te schrijven	X	

Voor de *zuiver financiële schuld* van de Vlaamse overheid en instellingen (directe schuld) kan de oorspronkelijke doelstelling gehandhaafd blijven. De doelstelling uit het Pact 2020 had immers ook deze schuld voor ogen. Zoals hoger verduidelijkt is het vandaag echter niet evident om de directe schuld bij de instellingen gedetailleerd in kaart te brengen.

Voor de schulden waartegenover *activa* (gebouwen…) dan wel *potentiële ontvangsten* (tolgelden…) staan, is het aangewezen om eerst deze activa / ontvangsten in kaart te brengen. Theoretisch kunnen via deze activa / ontvangsten (een deel van) de schulden afbetaald worden, zodat de schulddoelstelling binnen de begrotingsnormering niet met de volledige schuld dient rekening te houden.

Ook de schuld waarvoor in theorie *derden verantwoordelijk voor de afbetaling (kunnen) zijn*, maar waarvan bij ontstentenis van deze afbetaling de Vlaamse overheid toch de schuldafbouw op zich moet nemen, vormt een aparte categorie. Deze schulden ontstaan in de regel bovendien door *beleidskeuzes van de Vlaamse regering* (PPS-constructies, taken van instellingen in opdracht van de Vlaamse regering).

80. Voor de *eerste twee elementen* (zie tabel) kan de doelstelling van Pact 2020 gehandhaafd blijven. Voor de andere schuldvormen is meer reflectie aangewezen over de wijze van schuldafbouw, ook al is het vandaag niet mogelijk om de geschetste opsplitsing binnen de Vlaamse schuld te maken.

Zonder een voorafname te doen over mogelijke *scenario's voor de Vlaamse schuldafbouw, vraagt d*e SERV dat de Vlaamse regering het nodige doet om de geconsolideerde Vlaamse schuld conform de geschetste indeling te documenteren.

Schulddoelstelling wordt concreet in 2018

81. De SERV kiest er voor om, gegeven het huidige inzicht in de aard en evolutie van de Vlaamse schuld, voorlopig *geen concrete schulddoelstelling* te formuleren. Immers, een geactualiseerde schulddoelstelling dient vandaag *niet cumulatief bovenop de hoger geformuleerde verstrengde normering* (nominaal evenwicht in 2017) toegepast te worden.

De bijkomende verstrenging van het begrotingstraject door een geactualiseerde schulddoelstelling wordt *concreet in 2018*, wanneer het aangepaste begrotingstraject voor een nominaal evenwicht in 2017 zal gerealiseerd zijn.

De SERV houdt zich voor zo snel als mogelijk een *aangepaste geconsolideerde schulddoelstelling* uit te werken, conform de *geest van het Pact 2020* zoals hoger verduidelijkt.

4 Aangepaste HRF-normering en evolutie van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid

4.1 Raming Vlaamse ontvangsten bij ongewijzigd beleid

82. De Vlaamse ontvangsten via de BFW zullen de komende jaren *bij ongewijzigd beleid* minder gunstig evolueren dan voor de 6de staatshervorming en de verschillende financieel-economische crisissen groeivertragingen vanaf 2008. Enerzijds groeien de ontvangsten minder snel door de saneringsinspanningen gevraagd aan gemeenschappen en gewesten via de aangepaste Bijzondere Financieringswet (BFW), anderzijds valt de verwachte economische groei voor de komende jaren lager uit dan zeker voor de economische crisis het geval was.

We duiden eerst kort de recente *saneringsinspanningen* opgenomen in de BFW. Vervolgens worden de *totale ontvangsten van de Vlaamse overheid bij ongewijzigd beleid* geraamd. Een belangrijk aantal factoren zijn *qua budgettaire impact niet of moeilijk in kaart te brengen* zoals hoger verduidelijkt, zodat deze ramingen met veel voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd. We beperken ons dan ook tot algemene vaststellingen. Een actuele meerjarenraming is – zeker gegeven de te verwachten budgettaire fluctuaties in 2015 en komende jaren - een noodzakelijke voorwaarde voor het maken van dergelijke voorspellingen. We gaan ten slotte na hoe deze voorlopige ontvangstenramingen zich verhouden tot de hoger geformuleerde begrotingsdoelstelling.

Pro memorie: recente bijdrage van gewesten en gemeenschappen in de sanering van de federale overheidsfinanciën

83. De BFW voorziet in verscheidene bijdragen van gemeenschappen en gewesten aan de sanering van de overheidsfinanciën.

Voor *2014* werd eenmalig in totaal *€ 250 miljoen* ingehouden op de krachtens de *oude financieringswet* toegewezen middelen uit de personenbelasting (BFW art 81 quinquies: het gaat om forfaitaire bedragen, namelijk € 105 mln voor het Vlaamse Gewest en € 46 mln voor de Vlaamse Gemeenschap).

Vanaf 2015 legt de nieuwe BFW structurele inhoudingen vast in de vorm van *besnoeiingen* in de *toegewezen fiscale ontvangsten* zodat, met inbegrip van het effect ervan op de aangepaste nationale solidariteitsbijdrage, de gemeenschappen en gewesten samen een bijdrage leveren van *€ 1,25 mld*, die in 2016 wordt opgetrokken tot *€ 2,5 mld*.

Bovendien wordt vanaf 2017 van gewesten en gemeenschappen een bijkomende inspanning gevraagd (die zal oplopen tot ongeveer 0,2% BBP in 2030) door een aantal dotaties of toegewezen fiscale ontvangsten *minder direct aan de economische groei* te koppelen. Voor de gewesten gaat het om ontvangsten uit de personenbelasting voor nieuwe bevoegdheden inzake werkgelegenheid en fiscale uitgaven: de koppeling aan de groei wordt teruggebracht van 75 tot 55%. Voor de nieuwe restdotatie wordt de koppeling gereduceerd van 100 tot 55%. Voor de gemeenschappen wordt de koppeling aan de economische groei van de dotaties voor gezondheidszorg en hulp aan bejaarden verminderd van 82,5 tot 65%, terwijl die voor de ontvangsten afkomstig uit de personenbelasting teruggeschroefd wordt van 75 tot 55%.

Ten slotte is er de *pensioenresponsabilisering* (BFW art 65quinquies): tussen 2015 en 2020 gaat het om forfaitaire bedragen ingeschreven in de BFW, die voor Vlaanderen geleidelijk oplopen van € 84 mln in 2015 naar € 131 mln in 2020. Vanaf 2021 wordt een bijdragepercentage

toegepast op de weddemassa betaald in het vorige kalenderjaar, wat in dat jaar gaat om 3/10de van de sociale bijdragen voor werknemers onderworpen aan het pensioenstelsel voor werknemers.

Vanaf 2022 gaat het om 4/10de, en zo verder tot 2028, zodat vanaf dat jaar een bedrag identiek aan de sociale bijdrage van werkgevers voor het pensioenstelsel van werknemers wordt ingehouden. Dit bedrag is vandaag moeilijk in te schatten omdat de gedetailleerde opdeling van de bruto loonmassa van Vlaamse ambtenaren onvoldoende gedocumenteerd is: het is evenwel duidelijk dat het om een belangrijk bedrag zal gaan, en bovendien snel zal stijgen.

Raming Vlaamse ontvangsten bij ongewijzigd beleid

84. Aangezien de hoger geformuleerde begrotingsdoelstelling uitgedrukt is in ESR-termen dient een vergelijking eveneens deze benadering te hanteren. Dit impliceert dat ESR-8 en ESR-9-stromen evenals de interne (tussen entiteiten binnen Vlaamse overheidsperimeter) stromen verwijderd worden. De economische parameters zijn gebaseerd op de HERMES-ramingen van juni 2015 (Planbureau) terwijl de ontvangsten via de BFW opgemaakt zijn met het eigen SERV-model.

Daarbij zijn volgende *hypotheses* voor de ontvangsten via de Vlaamse ministeries gehanteerd:

- Bij de erf- en registratiebelastingen (vanaf 2015 geïnd voor VLABEL) is rekening gehouden met een aanzienlijk opstarteffect, dat doorgetrokken wordt in 2016. Deze cijfers wijken dus af van deze opgenomen in de laatste begrotingscontrole.
- Bij het Facilitair Bedrijf (huisvesting Vlaamse overheid) en verwante diensten wordt verondersteld dat de komende jaren geen desinvesteringen gerealiseerd worden (verkoop gebouwen en dergelijke).
- Voor KBC worden de hypotheses in het laatste Kas-, Waarborg- en Schuldrapport gevolgd, wat impliceert dat KBC in 2015 € 333 mln terug betaalt (inclusief boeteclausule wordt dat € 500 mln), € 1.003 mln in 2016 (€ 1.505 mln) en het restant € 996 mln in 2017 (€ 1.500 mln). Deze worden niet meegenomen in de ESR-geconsolideerde begroting; de verwachte dividenden van KBC in 2015 en 2017 (8,5% van de uitstaande schuld) wel.
- Vele variabelen niet of weinig onderhevig aan de conjunctuur worden constant gehouden: het Waarborgfonds, dividenden door het economisch instrumentarium, bijdrage van het UZ Gent, havenkapiteindiensten en loodsgelden, en dergelijke meer.
- Voor de kilometerheffing wordt vertrokken van de gegevens in de nota aan de Vlaamse regering van einde mei 2015, die vervolgens geëxtrapoleerd worden aan de hand van de gekende conjunctuurparameters.
- De bijstelling van de ontvangsten regionale opcentiemen in juli 2015 (€ +404 mln) wordt in de volgende jaren doorgetrokken.
- Er is geen rekening gehouden met de correctie in 2018 voor de vermoedelijk teveel ontvangen opcentiemen in 2015 tot 2017. Hoger is dat effect geraamd op minstens € 140 mln per jaar, bij een eerder beperkte correctie voor de regionale verdeelsleutel van de ontvangsten Belasting Staat.

Voor de instellingen is vertrokken van de eigen inkomsten zonder de ontvangen dotaties. In de mate van het mogelijke is gepoogd om de interne stromen tussen instellingen op basis van de ESR-codes te elimineren, maar ongetwijfeld gaat het om een voor verbetering vatbare raming.

85. De resultaten worden in Tabel 18 in euro weergegeven, terwijl Tabel 19 de groeivoeten weergeeft. Voor 2015 is vertrokken van de laatste begroting 2015ba1 verminderd met € 149 mln eenmalige factoren, vermeerderd met € 404 mln extra ontvangsten via de gewestelijke op-

centiemen (juli 2015), en neerwaarts bijgesteld voor de recent van het federale niveau overgehevelde gewestbelastingen (opstarteffect), zoals dat blijkt uit de beschikbare maandelijkse registraties voor 2015. Enkel de ESR-ontvangsten zijn opgenomen, zodat het resultaat compatibel is met het vorderingensaldo (met uitzondering van de vermelde correcties uiteraard).

Tabel 18: Vlaanderen, 2014-2018, raming ESR-ontvangsten bij ongewijzigd beleid, in € mln

(€ mln)	2014	2015	2016	2017	2018
Opcentiemen, samengevoegde belastingen en gewestdotaties (BFW)	6.527	10.393	10.042	10.482	10.951
Gedeelde belastingen en gemeenschapsdotaties (BFW)	13.723	19.779	20.243	20.830	21.441
Gewestelijke belastingen (FOD FIN)	4.104	93	94	95	97
Gewestelijke belastingen (VLABEL) en overige ontvangsten inclusief correctie voor interne stromen	1.406	5.625	5.806	5.895	6.043
Eigen ontvangsten instellingen	1.559	1.636	1.681	1.730	1.782
Totaal	27.319	37.526	37.865	39.031	40.315

Tabel 19: Vlaanderen, 2014-2018, raming ESR-ontvangsten bij ongewijzigd beleid, groeivoeten t.o.v. het voorgaande jaar

(€ mln)	2014	2015	2016	2017	2018
Opcentiemen, samengevoegde belastingen en gewestdotaties (BFW)		59,24	-3,38	4,38	4,48
Gedeelde belastingen en gemeenschapsdotaties (BFW)		44,12	2,35	2,90	2,94
Gewestelijke belastingen (FOD FIN)		-97,73	1,16	1,21	1,37
Gewestelijke belastingen (VLABEL) en overige ontvangsten inclusief correctie voor interne stromen		300,06	3,22	1,54	2,51
Eigen ontvangsten instellingen		4,95	2,72	2,91	3,02
Totaal		37,36	0,90	3,08	3,29

In 2016 valt de groei van de ontvangsten lager uit dan in de volgende jaren, vooral door de in de BFW ingebouwde saneringsmechanismen. De zeer hoge groeicijfers in 2015 hebben uiteraard te maken met de bevoegdheden overgeheveld via de 6de Staatshervorming. In 2017 en 2018 volgen de ontvangsten in essentie het patroon van de economische parameters.

4.2 Raming theoretisch maximale uitgaven bij ongewijzigd beleid gegeven gekozen begrotingsdoelstelling

86. De combinatie van de evolutie van het toelaatbaar tekort volgens de aangepaste HRF-normering en de geraamde ontvangsten bij ongewijzigd beleid, geeft de mogelijkheid om theo-

retisch de *maximale uitgaven bij ongewijzigd beleid (bruto-beleidsruimte)* voor de komende jaren aan te geven. Uiteraard moet bij de interpretatie van deze cijfers rekening gehouden worden met de *beperkingen van de ontvangstenraming* bij ongewijzigd beleid, zoals aangegeven: het gaat om een voorlopige raming gegeven de vele onbekenden in de ontvangstenraming.

Tabel 20: Vlaanderen, 2014-2019, raming maximale uitgaven beantwoordend aan aangepaste HRF-norm en geraamde ontvangsten, in € mln

(€ mln)	2014	2015	2016	2017	2018
Raming reële ONTVANGSTEN [a1]	27.319	37.526	37.865	39.031	40.315
Groeivoet ontvangsten [a2]		37,36	0,90	3,08	3,29
Doelstelling: toelaatbaar saldo [b1]	-563	-144	-243	0	0
Maximaal TOELAATBARE UITGAVEN via aangepaste HRF-norm en reële ontvangsten bij ongewijzigd beleid [c1 = a1-b1] = bruto-beleidsruimte	27.882	37.670	38.109	39.031	40.315
Groei theoretische bruto-beleidsruimte [c2]		35,10	1,17	2,42	3,29
Ter vergelijking: som inflatie + BBP [d1]			2,73	2,92	3,03

De evolutie van ontvangsten bij ongewijzigd beleid [a1] vertaalt zich mathematisch via de aangepaste HRF-doelstelling [b1] in een bovengrens aan maximaal toelaatbare uitgaven [c1] (bruto-beleidsruimte) bij ongewijzigd beleid. Zie Tabel 20.

87. De *groeivoeten van deze bovengrens aan maximaal toelaatbare uitgaven (bruto-beleidsruimte)* [c2] zijn tot bij het bereiken van de evenwichtsdoelstelling in 2017 *systematisch lager* dan deze van de ontvangsten [a2], aangezien tot 2017 deze uitgaven per definitie trager zullen evolueren dan de ontvangsten. De jaarlijkse beoogde verbetering van het structureel saldo zoals bepaald in het Belgisch Stabiliteitsprogramma (ingediend bij Europa) is in essentie daarvoor verantwoordelijk. Indien de aangepaste HRF-normering na 2017 (in de veronderstelling dat het nominale evenwicht wordt bereikt) zou terugvallen op de oorspronkelijke HRF-doelstelling, worden geen bijkomende inspanningen via de normering vereist, wat in de groeicijfers langs de uitgavenzijde tot uiting komt.

5 Investeringen: prioriteit voor Vlaanderen

88. De SERV hecht een groot belang aan *overheidsinvesteringen*, zoals onder andere in het Evaluatierapport van januari 2015 wordt aangegeven.

We overlopen eerst kort de belangrijkste elementen in dit Evaluatierapport, en gaan vervolgens dieper in op de *definitie van overheidsinvesteringen* binnen begrotingen zoals gehanteerd in dit advies. Deze definitie is minder ruim dan deze gehanteerd door de Vlaamse regering, en houdt ook geen rekening met ESR-correcties voor recent geconsolideerde instellingen (dus: bedragen wel opgenomen in ESR-vorderingensaldo maar niet gedocumenteerd in de begroting). We passen vervolgens deze definitie van overheidsinvesteringen toe op de Vlaamse begrotingen 2015ini en 2015ba1. Ten slotte gaan we kort in op de betekenis van de ESR-correcties die eveneens als investeringen kunnen beschouwd worden: de SERV pleit ervoor dat deze in extenso in de begroting gedocumenteerd worden.

5.1 Relevantie overheidsinvesteringen

89. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport over de begroting 2015 (gepubliceerd in januari 2015) het *belang van overheidsinvesteringen* benadrukt: zij vormen een belangrijke *stimulans* voor een economie, met zowel een impact op korte (werkgelegenheid, economische activiteit) als langere termijn (verbeterde infrastructuur).

De SERV verduidelijkt in dit rapport dat hij een *toename van de overheidsinvesteringen* door de Vlaamse regering principieel als positief ziet, omwille van het *groeibevorderend effect* op de Vlaamse economie, en gezien een *inhaalbeweging qua volume van overheidsinvesteringen* in vergelijking met het buitenland aangewezen is.

Tevens is in dit Evaluatierapport aangegeven dat een *tekort op de begroting 2015* in overweging kon genomen worden, indien dit tekort, ontstaan door bij begrotingsopmaak *onbekende factoren* (niet in te schatten conjunctuurvertraging), volledig aangewend wordt voor bijkomende *investeringen in publieke infrastructuur*. Bedoeling is dat deze extra investeringsstimulans rechtstreeks bijdraagt aan de economische heropleving, wat in zowel werkgelegenheid als economische activiteit tot uiting komt.

De SERV herhaalt zijn pleidooi om – ook in budgettair moeilijke tijden – steeds een hoge *prioriteit aan overheidsinvesteringen* te geven.

5.2 Methode om investeringen binnen begroting in kaart te brengen: voorstel

90. Het lijkt *intuïtief* eenvoudig om te begrijpen wat met een overheidsinvestering bedoeld wordt: wegenwerken, kantoorgebouwen, een zeekanaal en dergelijke meer. De intuïtieve definitie vertalen in begrotingstechnische termen is echter minder evident, omdat het niet eenvoudig is om exact af te lijnen wat wel en niet als een investering kan beschouwd worden op basis van de gegevens beschikbaar in een begroting.

91. De SERV hanteert in zijn analyse van in de begroting gedocumenteerde uitgaven volgende *definitie van investeringen:*

- De SERV neemt *ESR-7 uitgaven* (investeringen door overheid) evenals *ESR-5 en ESR-6 uitgaven* (kapitaaloverdrachten[19] = ondersteuning van investeringen door derden) op, voor zover het gaat om uitgaven die doorstromen naar de Vlaamse economie. ESR-5 of ESR-6 uitgaven die binnen de overheidsperimeter blijven worden niet opgenomen, wat ook geldt voor enkele uitgaven bedoeld voor het buitenland.
- De kleinere post *ESR-14* (onderhoud wegen en waterbouwkundige werken) wordt eveneens als een investering beschouwd.
- Participaties[20] (ESR-8) of leningen (ESR-9) worden niet in de SERV-analyse opgenomen, omdat deze *inbreng* in de regel bedoeld is om *terugverdiend* te worden. Vaak vormen

[19] Een kapitaaloverdracht betreft bijvoorbeeld de ondersteuning door VIPA van infrastructuurinvesteringen in de welzijnssector (ESR 52), of de steun aan gemeenten en provincies (ESR 63) of scholen (ESR 61) voor hun investeringen in infrastructuur (rioleringswerken, schoolgebouwen…). Voor vele recent geconsolideerde instellingen gaat het om beschikbaarheidsvergoedingen.

[20] Een ESR-8 participatie is een kapitaalinbreng door een instelling binnen de overheidsperimeter (institutionele sector S13 in het ESR-jargon) in een marktgebonden onderneming (S11 of S12), zoals bijvoorbeeld een participatie

bovendien ESR-8 ontvangsten (= ingebracht door een externe instantie) de bron voor ESR-8 uitgaven. De afgelopen jaren zijn de ESR-8 ontvangsten ook groter dan de ESR-8 uitgaven, al is dit feit op zich geen criterium om deze uitgaven al dan niet als een investering te beschouwen. Tevens worden ESR-8 uitgaven niet opgenomen in de ESR-geconsolideerde begroting.

- ESR-3 (subsidies of andere vormen van ondersteuning van de werking van organisaties) worden onderstaand niet als een investering beschouwd. Hoewel er een aantal randgevallen zijn (zoals sommige uitgaven van het Hermesfonds), wordt met een ESR-3 uitgave in principe de *werking van een organisatie* ondersteund, normaliter voor meerdere jaren, terwijl een ESR-5 of ESR-6 uitgave een *investeringsdoel* voor ogen heeft.

92. De gekozen benadering impliceert dat de SERV-raming voor de investeringen binnen de begrotingen 2015ini en 2015ba1 in totaal ongeveer € 1 mld lager uitkomt dan de raming van de Vlaamse regering. Deze neemt wel een aantal ESR-8 uitgaven (ondersteuning sociale huisvesting en participaties door het economisch instrumentarium) evenals enkele ESR-3 uitgaven (subsidies en ondersteuning van werking van organisaties) om inhoudelijke redenen mee op. Het belangrijkste verschil vormt echter uitgaven van recente geconsolideerde instellingen en PPS-constructies, die enkel via het ESR-vorderingensaldo gedocumenteerd worden (zie verder in afzonderlijke paragraaf).

93. In de praktijk is het *niet eenvoudig* om dergelijke ESR-indeling van investeringen toe te passen, zelfs binnen de toelichtingen van de begrotingen per beleidsdomein, aangezien deze informatie niet per begrotingsartikel beschikbaar is.

Als *voorlopig alternatief* voor een werkbare en efficiënte oplossing (zie verder) wordt de indeling in ESR-codes voor elk begrotingsartikel gehanteerd, zoals opgemaakt bij de zogenaamde *economische herclassificatie*[21] *bij uitvoering van de begroting*. Daarbij wordt ceteris paribus verondersteld dat de middelen voor elk begrotingsartikel in jaar Y dezelfde indeling in ESR-codes hebben als de onderverdeling voor dat artikel in het laatst gedocumenteerde jaar Y-1. Dit kan een beperkte foutenmarge tot gevolg hebben (ESR-indeling per artikel is verschillend in jaar Y en jaar Y-1), maar deze foutenmarge weegt niet op tegen het voordeel dat de gehele begroting in ESR-termen kan uitgedrukt worden.

Wanneer het traject naar een *prestatiebegroting* door de Vlaamse regering zal gerealiseerd zijn, zoals aangegeven in het regeerakkoord en ondersteund door de SERV, zal deze omweg voor informatie over de ESR-indeling in recente begrotingen niet meer nodig zijn. Per begrotingsartikel is dan voldoende informatie over de basisallocaties beschikbaar, zodat rechtstreeks uit de begroting de economische betekenis van de uitgaven kan afgelezen worden.

---

van PMV in een startende onderneming. Bij verkoop van deze aandelen ontstaat een ESR-8 ontvangst voor de overheid.

[21] Bij de 'economische herclassificatie' worden de uitgaven per begrotingsartikel opgesplitst naar aard van de uitgaven, wat uitgedrukt wordt via de zogenaamde ESR-codes: zie Tabel 21 voor een verduidelijking van de ESR-codes beschouwd als investeringen. Deze informatie is niet beschikbaar in begrotingen van jaar Y maar wordt wel opgemaakt bij de uitvoering van de begroting van jaar Y-1, en is gekoppeld aan de onderliggende basisallocaties voor elk begrotingsartikel. De begrotingen per instelling kennen in de regel aan elke uitgave een ESR-code toe, zodat een omzetting bij de instellingen niet nodig is.

5.3 Investeringen in de begrotingen 2015ini en 2015ba1

94. Tabel 21 geeft een overzicht van de *investeringen* opgenomen in de *initiële en aangepaste begrotingen 2015* (toelichtingen per beleidsdomein), zowel in beleids- als betaalkredieten, opgemaakt zoals in de vorige paragrafen aangegeven.

In deze gegevens hebben de *beleidskredieten analytisch* de voorkeur, aangezien zij aangeven wat beleidsmatig beslist is en geoperationaliseerd wordt, en verduidelijken daarmee investeringen die vandaag dan wel op korte termijn gerealiseerd zullen worden. Betaalkredieten daarentegen verwijzen vaak naar investeringen die reeds jaren eerder beslist zijn en dus deels gerealiseerd zijn, aangezien een investering vaak meerdere jaren vraagt.

Tabel 21: Vlaamse overheid, raming investeringen (SERV-definitie) in de geconsolideerde begrotingen 2015ini en 2015ba1, in € mln

ESR	ESR-omschrijving	2015ini	2015ini	2015ba1	2015ba1	verschil	verschil
	(in € mln)	VAK[22]	VEK	VAK	VEK	VAK	VEK
14	Herstel en niet-waardevermeerderend onderhoud van wegen- en waterbouwkundige werken	453	449	431	455	-21	6
51	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	452	461	449	508	-2	47
52	Kapitaaloverdrachten aan vzw's t.b.v. de gezinnen	250	277	254	253	3	-24
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen	54	53	108	107	54	53
63	Kapitaaloverdrachten aan lokale overheden	250	245	207	230	-43	-15
64	Kapitaaloverdrachten aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs	264	264	269	269	5	5
71	Aankoop gronden en gebouwen in het binnenland	98	94	96	92	-2	-2
72	Nieuwbouw van gebouwen	106	119	118	120	12	0
73	Wegen- en waterbouwkundige werken	972	948	947	915	-25	-33
74	Verwerving van overige investeringsgoederen, waaronder immateriële goederen	340	378	372	375	31	-4
	TOTAAL	3.238	3.290	3.251	3.324	12	34
	Waarvan: nieuwe instellingen					14	14
	TOTAAL gecorrigeerd voor nieuwe instellingen					-2	20
	Waarvan: herintroductie renovatiepremie (ESR 53)					54	53
	TOTAAL gecorrigeerd voor nieuwe instellingen en herintroductie renovatiepremie					-56	-34

95. In beide begrotingen wordt een bijna identiek resultaat voor de investeringen (beleidskredieten) vastgesteld, namelijk € 3,24 mld (2015ini) en € 3,25 mld (2015ba1). Er wordt dus door in *de begroting gedocumenteerde investeringen geen vooruitgang* geboekt, zeker na correctie voor nieuw opgenomen instellingen, wat de SERV betreurt.

Wegen- en waterbouwkundige werken (ESR 73) hebben met bijna € 1 mld het grootste aandeel in de investeringen. Het daarbij aansluitende herstel en niet-waardevermeerderend onderhoud

[22] VAK staat voor vastleggingskredieten (voorheen: beleidskredieten) en VEK voor vereffeningskredieten (voorheen: betaalkredieten).

van wegen- en waterbouwkundige werken (ESR 14) vertegenwoordigt een stabiel uitgavenpatroon rond € 450 mln, zodat beide categorieën samen rond € 1,4 mld (45% van het totaal) vertegenwoordigen.

De kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen (ESR 51) vormen de volgende categorie qua grootteorde, en vertegenwoordigen eveneens uitgaven rond € 450 mln. Andere belangrijke categorieën vormen de aankoop van af te schrijven goederen en diensten (ESR 74), en de kapitaaloverdrachten aan vzw's ten bate van de gezinnen (S52), lokale overheden (ESR 63) en het autonoom onderwijs (ESR64).

96. Voor enkele categorieën is meer duiding aangewezen. De belangrijke stijging qua betaalkredieten (VEK) voor ESR-51 (kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen) betreft *maatregelen voor het bijstellen van de betaalkalender* binnen het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), evenals enkele investeringssubsidies in de Antwerpse Haven die van ESR33 naar ESR51 verschuiven. Het gaat dus vooral om het wegwerken van een achterstand qua betaalkredieten, en niet om nieuwe investeringen.

Het verschil tussen 2015ini en 2015ba1 voor ESR 53 (investeringsondersteuning voor huishoudens) betreft in essentie de herintroductie van de *renovatiepremie*: het fiscaliseren van deze renovatiepremie was bij 2015ini een maatregel die leidt tot een minderuitgave voor 2015 (€ 70 mln), aangezien verondersteld werd dat deze kost voor de overheidsfinanciën zich pas stelt in 2017, na de fiscale verwerking via de personenbelasting (inkomsten van jaar Y worden door huishoudens aangegeven in jaar Y+1 en door de overheid geregistreerd in jaar Y+2). De herintroductie van € 54 mln voor deze renovatiepremie betreft - blijkens de toelichting bij de begroting van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO) - niet het terugdraaien van deze maatregel, maar wel het hoge aantal aanvragen ingediend op het einde van 2014, toen de fiscaliseringsmaatregel bekend werd: deze toename bij 2015ba1 is dus geen investering in 2015, maar wel het wegwerken van een achterstand voor 2014. Op haar vergadering van 3 juli 2015 heeft de Vlaamse regering echter principieel beslist om de fiscalisering van de renovatiepremie niet te realiseren, en te opteren voor een alternatief waarbij getracht wordt de rechthebbenden een in principe gelijkwaardige tussenkomst als in de opgeheven subsidieregeling te bieden, al wordt de procedure van toekenning complexer. Het is bij opmaak van dit advies niet meer mogelijk de concrete modaliteiten na te gaan, maar op basis van de toelichting hoger is duidelijk dat de budgettaire consequenties van deze beslissing niet in de aangepaste begroting 2015ba1 verwerkt zijn.

97. Formeel wordt qua eindresultaat een *lichte stijging* van de investeringen tussen 2015ini en 2015ba1 genoteerd: € 12 mln beleidskredieten en € 34 mln betaalkredieten. Er worden bij de begrotingsaanpassing echter meer instellingen opgenomen dan bij de initiële begroting, wat leidt tot een correctie van € 14 mln (VAK en VEK). We corrigeren eveneens voor de herintroductie van de renovatiepremie, aangezien het een uitgave voor 2014 betreft.

In totaal dalen de investeringen bij de aangepaste begroting 2015 na deze correcties met *€ 56 mln beleidskredieten (€ 34 mln betaalkredieten)* tegenover de initiële begroting.

5.4 Recent geconsolideerde instellingen enkel gedocumenteerd in ESR-vorderingensaldo

98. De recente integratie van heel wat instellingen binnen de Vlaamse overheidsperimeter leidt niet alleen tot heel wat turbulentie binnen begrotingen en moeilijk in te schatten evoluties tussen

begrotingen, maar brengt ook een *belangrijk volume aan ESR-correcties* door het INR met zich mee. Deze worden niet meer gedocumenteerd in de toelichtingen per beleidsdomein, maar slechts als correctie in het ESR-vorderingensaldo opgenomen. Deze correcties zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, en aangenomen moet worden dat een belangrijk deel daarvan betrekking heeft op investeringsvehikels.

In recente ESR-vorderingentabellen worden zij aangeduid als *'effect verstrengd begrotingstoezicht'* met het bedrag van de correctie per betrokken instelling, maar *zonder duiding of toelichting*. Zij zijn dan ook niet opgenomen in de begrotingen per beleidsdomein ingediend in het Vlaams Parlement.

Bovendien kan de *ware aard van de correctie* niet nagegaan worden: gaat het louter om een aangepaste inschatting van de datum van de ESR-aanrekening (reële kasstroom versus investering verduidelijkt via beschikbaarheidsvergoeding in begroting), dan wel gaat het om effectieve bijkomende investeringsintenties?

Tabel 22: Vlaamse overheid, begrotingen 2015ini en 2015ba1, ESR-correcties en negatieve impact[23] op het vorderingensaldo, in k€

	2015ini	2015ba1	Verschil
Voorziene bouwuitgaven binnen DBFM Scholen van Morgen	422.400	465.203	42.803
Herclassificatie alternatieve financiering VIPA	172.795	184.241	11.446
Herclassificatie VMSW	-139.754	-210.439	-70.685
Herclassificatie VWF	10.000	689	-9.311
Consolidatie Tunnel Liefkenshoek	-15.000	-15.000	0
Rollend Fonds PMV	375	346	-29
Amoras	-4.700	-4.700	0
De Lijn Stelplaats Tongeren		-168	-168
Brabo I		-1.230	-1.230
Livan (tramtunnel Antwerpen)		590	590
VIA-Invest (Zaventem, N-Z Kempen, R4)		-4.116	-4.116
Sluis Terneuzen		5.000	5.000
SOM ESR-correctie	446.116	420.416	-25.700
Waarvan nieuwe instellingen 2015BA1		76	76
SOM ESR-correctie zonder nieuwe instellingen bij 2015ba1	446.116	420.340	-25.776
Som positieve correcties	605.570	656.069	50.499
Som negatieve correcties	-159.454	-235.729	-76.275

99. In de toelichting bij het vorderingensaldo wordt vooral ingegaan op het *moment van* en de *motivatie voor de herclassificatie door het INR*. Deze herclassificatie betekent dat de bouwkost in rekening dient genomen op het moment van oplevering van de infrastructuur, waarbij de kapitaalcomponent (evenals rentesubsidies waar relevant) in mindering gebracht wordt van de

[23] De bedragen in de tabel zijn positief als het om een investering gaat, en negatief als het om een herclassificatie naar een ander jaar gaat (dan wel een correctie voor de financiële aanrekening binnen de beschikbaarheidsvergoeding). In het vorderingensaldo wordt het omgekeerd verwerkt: een nieuw opgenomen investering vertaalt zich in een lager vorderingensaldo, aangezien het als een uitgave wordt beschouwd.

jaarlijks te betalen beschikbaarheidsvergoeding (die wel opgenomen zijn in de begroting: zie hoger). Om die reden zijn in onderstaande tabel ook negatieve bedragen opgenomen: dit betreffen correcties ten opzichte van wat reeds in de begroting staat (beschikbaarheidsvergoedingen), wat kan betekenen dat de investeringen geherclasseerd zijn naar andere begrotingsjaren.

100. Tabel 22 op pagina 50 vat de effecten van het verstrengde begrotingstoezicht in het ESR-vorderingensaldo van de begrotingen 2015ini en 2015ba1 samen. De twee grote dossiers betreffen DBFM Scholen van Morgen en de alternatieve financiering door het VIPA (eerste twee rijen). Samen vertegenwoordigen zij € 465 + € 184 = € 649 mln bij de aanpassing en € 422 +€ 173 = € 595 mln bij de initiële begroting (€ +55 mln). De investeringen conform de ESR-registratie (moment van oplevering infrastructuur) vergroten dus voor deze instellingen in 2015.

Uit de aard van de instellingen begrijpt de SERV dat de Vlaamse regering deze uitgaven als investeringen ziet. De SERV betreurt wel dat deze uitgaven niet in de begroting geduid worden (ook niet bij de bespreking van het ESR-vorderingensaldo in de algemene toelichting).

Voor de som van alle ESR-correcties in het vorderingensaldo ontstaat echter een ander beeld, aangezien vooral door de correcties bij de VMSW[24] een negatief resultaat van € 71 mln ontstaat. Door de herclassificatie zijn niet langer de kapitaal- en rentesubsidies aan de VMSW in het Vlaamse ESR-vorderingensaldo in rekening te brengen (in begroting), maar wel het ESR-vorderingensaldo (ontvangsten min uitgaven) gerealiseerd door de VMSW, waarbij die aanzienlijk lager uitvallen dan de kapitaal- en rentesubsidies.

101. De ‘negatieve’ stromen vergroten tussen 2015ba1 en 2015ini meer dan de ‘positieve’ stromen, zodat de som van de verschuiving binnen de recent geïntegreerde instellingen leidt tot een ‘negatief’ eindresultaat (€ -26 mln). Dit impliceert: de som van investeringen enkel geregistreerd via ESR-correcties op het vorderingensaldo daalt met € 26 mln bij de aangepaste begroting 2015 ten opzichte van de initiële begroting.

5.5 Conclusie

102. De SERV pleit ervoor dat in de nabije toekomst *heldere afspraken* gemaakt worden over welke elementen binnen de begroting wel of niet als een investering beschouwd wordt, om de opvolging en vergelijking van overheidsinvesteringen in opeenvolgende begrotingen te vereenvoudigen. Daarbij dient tevens een oplossing gezocht voor investeringen die vandaag enkel als correcties in het ESR-vorderingensaldo aan bod komen: deze dienen zo snel als mogelijk *effectief geconsolideerd* te worden.

De SERV stelt in dit advies een *methode* voor om aan elk begrotingsartikel de nodige gegevens te koppelen om deze in te delen naar economische betekenis (ESR-code), wat toelaat om na te gaan of deze als investering kunnen beschouwd worden.

Hoewel de SERV begrip heeft voor een ruimere definitie van investeringen, is het in zijn ogen relevanter om de definitie van investeringen te beperken tot de *financiële middelen die vanuit de begroting naar de Vlaamse economie* doorstromen, en waarvan de directe investeringsimpact op basis van de ESR-code gegarandeerd is.

[24] Het gaat ook voor de VMSW om ESR-correcties, dus deze correcties vallen per definitie binnen de definitie van investeringen zoals hoger voorgesteld (ESR-5, -6 of -7).

103. De voorlopige resultaten duiden op een *status quo* van de investeringen zoals gedocumenteerd binnen de begroting. Weliswaar dient bij dit laatste rekening gehouden met het feit dat een aantal investeringen niet gedocumenteerd worden binnen de begroting, maar enkel tot uiting komen als correcties op het vorderingensaldo, wat de *transparantie en begrijpbaarheid* van de evoluties binnen de begroting niet verhoogt.

6 Opmerkingen bij begrotingsaanpassing 2015ba1

6.1 VEK-buffer zonder ESR-impact

104. De Vlaamse regering introduceert in haar aangepaste begroting 2015ba1 een *VEK-buffer van € 100 mln*: “teneinde gebeurlijke betaaltekorten te kunnen ondervangen wordt er voorzien in een buffer voor betaalincidenties ten belope van € 100 mln. Er wordt echter verwacht dat deze VEK-buffer geen extra ESR-impact zal hebben”.

105. In wezen is dit tot op zekere hoogte een *contradictio in terminis*: het heeft geen zin een buffer te creëren waarvan de bedoeling is dat hij niet ingezet wordt (‘geen ESR-impact heeft’), zoals ook het Rekenhof reeds heeft aangegeven, zeker omdat de buffer bedoeld lijkt voor achterstallige betalingen (‘gebeurlijke betaaltekorten’) die bijna per definitie een ESR-impact hebben.

De SERV begrijpt dat deze buffer geen ‘extra’ ESR-impact heeft aangezien hij reeds is ingezet. De algemene inleiding van de begroting geeft aan dat € 106 mln betaalkredieten voor het ‘inlopen van betaalverplichtingen’ zijn voorzien (en geen beleidskredieten). Deze betaalkredieten zijn reeds ingeschreven bij de respectieve begrotingsposten (Hermesfonds, VIF en dergelijke meer), aangezien hiermee een inhaalbeweging qua betaalverplichtingen gerealiseerd wordt.

106. De *betaalachterstand* wordt ingelopen bij heel wat instellingen, waarvan we enkele kort verduidelijken:

- Bij het Hermesfonds gaat het in totaal om € 24 mln VEK, die in essentie de steun aan ondernemingen ter compensatie voor indirecte emissiekosten (*carbon leakage*) betreft, waarvan de middelen conform het regeerakkoord uit het Klimaatfonds afkomstig zijn. Daarnaast zijn er heel wat interne verschuivingen VEK binnen Hermes, die elkaar uitvlakken.
- Voor het *haven- en waterbeleid en de maritieme toegang* wordt € 36 mln voorzien ten gevolge van de vereffeningskalender. Op hetzelfde artikel wordt eveneens een vermindering van de kredieten van € 19 mln doorgevoerd ten gevolge een efficiëntere slibverwerking, wat uitgevlakt wordt door kredietverhogingen op verwante artikels.
- Voor de *kapitaalsubsidies aan de VMSW* vereist de afrekening voor 2014 (uitvoering van toegekende projecten) dat in totaal € 61 mln meer VEK-kredieten in de begroting dienen ingeschreven.
- Bij de nv’s Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) en De Scheepvaart (DS) verminderen de voorziene betaalkredieten met respectievelijk € 18 en € 16 mln.

107. De SERV meent dat een *meer heldere voorstellingswijze* van deze maatregel aangewezen is, zodat een beter begrip van de werkelijke aard van deze VEK-buffer voor het wegwerken van de betaalachterstand ontstaat.

6.2 Aangepaste onderbenuttingshypothese

108. De Vlaamse regering heeft bij de aangepaste begroting 2015 haar *onderbenuttings-hypothese* aangepast.

De nieuwe berekening baseert zich op het gemiddelde van de twee laatst ingediende begrotingen (niet enkel de laatst ingediende begroting), en is vooral een stuk complexer geworden. Bovendien is het wegfilteren van 'als eenmalig geïdentificeerde verichtingen' bij investeringsvehikels (FFEU, VIF, Hermes, W&Z) voor de buitenwereld ondoorzichtig. De toelichting vermeldt ook enkel bedragen, zonder aan te geven waarover het gaat of waarom deze bedragen niet in de onderbenuttingshypothese dienen opgenomen.

109. De belangrijkste reden achter deze bijstelling is de aangepaste inschatting van de onderbenutting voor zowel 2013 als 2014, vooral door het verwijderen van eenmalige factoren. Zo wordt het oorspronkelijke percentage voor 2013 (2,81% van ingeschreven betaalkredieten) door deze elementen aanzienlijk naar beneden bijgesteld (1,65%). Voor 2014 wordt een omgekeerde beweging gemaakt: de geregistreerde onderbenutting van de ingeschreven betaalkredieten valt veel lager uit (0,61%), maar wordt door de impact van eenmalige factoren verhoogd naar een uiteindelijk resultaat van 1,49%.

Er dient vermoedelijk geconcludeerd dat de *conjunctuurverzwakking* een rol in de bijstelling van de onderbenutting speelt. Meer specifieke vragen, zoals de impact van bijvoorbeeld de maatregelen van de Vlaamse regering om de uitgaven te beperken, kunnen echter niet nagegaan worden, bij gebrek aan meer duiding bij de verwijderde eenmalige factoren.

110. In het verleden heeft de SERV steeds gepleit voor een eenvoudige methode voor het bepalen van de onderbenutting, waarbij gewerkt wordt met het gemiddelde van de afgelopen drie jaar. Factoren die meer dan vermoedelijk geen onderbenutting kennen (zoals bijvoorbeeld overgedragen kredieten in het kader van de 6de Staatshervorming) dienen uiteraard niet opgenomen.

De SERV pleit er ook voor dat de *onderbenuttingshypothese eenvoudig en transparant* blijft. De Vlaamse regering dient tevens aan te geven hoe deze concreet wordt opgesteld, inclusief een verantwoording van de motivatie om bepaalde uitgaven al dan niet in de onderbenuttings-hypothese op te nemen. De SERV meent dat zijn voorstellen uit voorgaande adviezen hun relevantie nog steeds ten volle behouden.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Vlaanderen, 2014-2018, HRF-advies van maart 2015, evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten, in € mln 21

Figuur 2: Vlaanderen, 2014-2018, SERV-voorstel 1 (juni 2015), evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten, in € mln 26

Figuur 3: Vlaanderen, 2014-2018, SERV-voorstel 2 (juli 2015), evolutie van het maximale structurele en nominale tekort inclusief determinanten na integratie aangepaste raming opcentiemen, in € mln 28

Figuur 4: Vlaanderen, 2014 tot 2018, vergelijking structurele doelstelling binnen HRF- en aangepast-traject voor en na bijkomende ontvangsten opcentiemen, in % BBP 29

Figuur 5: Vlaanderen, 2014 tot 2018, vergelijking nominale doelstelling binnen HRF- en aangepast traject, in % BBP 30

Tabellen

Tabel 1: België, 2014-2019, HERMES-voorspellingen (Planbureau), juni 2015 18

Tabel 2: België, 2014-2019, evolutie begrotingstraject voor som Belgische overheden bij ongewijzigd beleid, o.b.v. HERMES-voorspellingen van juni 2015, in % van het Belgische BBP 18

Tabel 3: België, 2014-2019, structurele doelstelling begrotingsbeleid voor som Belgische overheden, o.b.v. Stabiliteitsprogramma en HERMES-voorspellingen van juni 2015, in % van het Belgische BBP 19

Tabel 4: België, 2014-2019, evolutie van de Belgische schuldgraad, o.b.v. HERMES MLT-voorspellingen, juni 2015 19

Tabel 5: Vlaanderen, 2014-2018, structurele doelstelling begrotingsbeleid (HRF-advies van maart 2015 aangepast aan HERMES-voorspellingen van mei 2015 via output gap), in % van het Belgische BBP 20

Tabel 6: Vlaanderen, 2014-2018, structurele HRF-doelstelling begrotingsbeleid (HRF-advies van maart 2015 aangepast aan HERMES-voorspellingen), in € mln 20

Tabel 7: Vlaanderen, 2014-2018, hypothese continue eenmalige factoren van € 150 mln en impact op nominale HRF-doelstelling, in € mln 22

Tabel 8: Vlaanderen, 2015, HRF-doelstelling en reële uitgangssituatie 2015ba1, in % BBP en € mln 23

Tabel 9: Vlaanderen, 2014-2018, nominaal begrotingsevenwicht in 2017 vertrekkende van 2015ba1 en verschil met oorspronkelijke HRF-doelstelling (maart 2015), in % BBP en € mln . 25

Tabel 10: Vlaams gewest, ramingen opcentiemen 2015 sinds de begroting 2015ini, in € mln . 27

Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingstraject voor nominaal evenwicht in 2017 vertrekkende van aangepaste raming voor 2015, en verschil met oorspronkelijke SERV-begrotingstraject. in % BBP en € mln 27

Tabel 12: Vlaanderen, 2014-2018, vergelijking van HRF- en aangepaste begrotingstraject verduidelijkt in Tabel 9, jaarlijks verschil tussen nominale en structurele doelstelling (per kolom), in % BBP 31

Tabel 13: Vlaanderen, 2014-2018, raming aannemingskost voor Oosterweelverbinding, in € mln 32

Tabel 14: Vlaanderen, 2014REA tot 2018, PPS-constructies gedocumenteerd als correctie op het ESR-vorderingensaldo, in € mln 33

Tabel 15: België en gewesten, 2015, ramingen van belasting staat en regionale opcentiemen, in € mln 35

Tabel 16: Vlaamse overheid, 2010 tot 2014, evolutie geconsolideerde schuld, in € mln 40

Tabel 17: Vlaamse overheid, raming evolutie geconsolideerde Vlaamse schuld in 2015, in € mln (bron: begroting 2015ba1 en Kas-, Schuld- en Waarborgrapport 2014)..... 41

Tabel 18: Vlaanderen, 2014-2018, raming ESR-ontvangsten bij ongewijzigd beleid, in € mln . 45

Tabel 19: Vlaanderen, 2014-2018, raming ESR-ontvangsten bij ongewijzigd beleid, groeivoeten t.o.v. het voorgaande jaar 45

Tabel 20: Vlaanderen, 2014-2019, raming maximale uitgaven beantwoordend aan aangepaste HRF-norm en geraamde ontvangsten, in € mln 46

Tabel 21: Vlaamse overheid, raming investeringen (SERV-definitie) in de geconsolideerde begrotingen 2015ini en 2015ba1, in € mln 49

Tabel 22: Vlaamse overheid, begrotingen 2015ini en 2015ba1, ESR-correcties en negatieve impact op het vorderingensaldo, in k€ 51