

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

16 januari 2008

**EVALUATIE**

**– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –  
over het begrotingsbeleid 2008 van de Vlaamse Gemeenschap**





Brussel, 16 januari 2008  
080116\_rapport\_evaluatie begroting 2008

# Rapport

*Evaluatie begroting 2008*

# Inhoud

<b>Ter inleiding .....</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting en Krachtlijnen van de evaluatie.....</b>	<b>6</b>
<b>1. De uitvoering van de begroting 2007 en de beslissingen over het lokaal pact .....</b>	<b>11</b>
1.1. Welke beslissingen heeft de regering genomen? .....	11
1.2. Hoe beoordelen we vanuit budgettair standpunt deze beslissingen? .....	15
<b>2. Stevige middelengroei en lager overschot geven opnieuw een forse beleidsruimte.....</b>	<b>20</b>
<b>3. De aanwending van de beleidsruimte .....</b>	<b>23</b>
3.1. Vooraf .....	23
3.2. Evolutie van beleidskredieten.....	23
3.3. Beleidskredieten per beleidsdomein.....	32
3.4. Verwerking meerjarenbegroting in begroting 2008 .....	51
3.5. Impliciete schuld .....	53
<b>4. Saldo en schuldontwikkeling .....</b>	<b>57</b>
<b>5. Een eerste rapportering over alternatieve financiering en PPS .....</b>	<b>60</b>
5.1. De SERV- inventaris heeft navolging gekregen .....	60
5.2. Wat is er ondertussen sinds januari 2007 gebeurd? .....	61

## Ter inleiding

In aansluiting met het jaarlijks begrotingsadvies van juli maakt de SERV in januari een evaluatie van de goedgekeurde begroting voor het lopend jaar. Het hiernavolgend rapport bespreekt de begroting 2008 zoals die in december is goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Het opzet van dit evaluatierapport is niet zozeer om beleidsaanbevelingen te formuleren over de begroting 2008. Dit kwam aan bod in het advies van juli 2007. Het rapport analyseert de inkomsten- en uitgavenbegroting van 2008 en vergelijkt deze met de begroting 2007 evenals de recente meerjarenbegroting voor 2008.

Het rapport probeert een antwoord te geven op een aantal beleidsmatig relevante vragen zoals:

- Welke elementen hebben de inkomstenevolutie bepaald?
- Hoe is de beleidsruimte toegenomen?
- Hoe is de beleidsruimte ingevuld?
- Welke accenten heeft de regering gelegd in deze toegenomen beleidsruimte?

Daarnaast gaat het evaluatierapport ook in op de uitvoering van de begroting 2007 en de principiële beslissingen over het lokaal pact. Naast een toelichting bij de inhoud en de stand van zaken, komt ook aan bod waar deze middelen vandaan komen en welke impact dit kan hebben voor 2008.

Ten slotte geeft dit evaluatierapport weer wat er inzake alternatieve financiering gebeurd is sinds het vorige evaluatierapport.

## Samenvatting en krachtlijnen van de evaluatie

### 2008: een derde expansieve begroting op rij met opnieuw forse begrotingsoverschotten in het verschiet ?

Net zoals in 2007 is de beleidsruimte ook in 2008 aanzienlijk toegenomen. De beleidsruimte neemt toe met € 1,19 mld, waarvan € 882 mln door de toegenomen ontvangsten en de rest (€ 310 mln) door afname van het vereiste overschot. Hierbij is de Vlaamse overheid zelfs uitgegaan van voorzichtige uitgangshypothesen voor de gewestbelastingen, de federale overheid gaat er van uit dat deze ontvangsten nog € 100 mln hoger zullen zijn. Wegens aanpassingen van macro-economische parameters zou de middelenraming naar aanleiding van de begrotingscontrole ook nog kunnen toenemen.

Meer dan de voorgaande jaren is de toename van de beleidsruimte bepaald door de afname van het vereiste overschot (€ 310 mln). Voor 2009 zal deze impact beperkt blijven tot € 36 mln waardoor de beleidsruimte bij gelijkaardige economische parameters in principe kleiner zal zijn.

De toename van de beleidsruimte geeft in principe weer hoeveel de betalingskredieten kunnen stijgen. Toch stelt de SERV vast dat de betalingskredieten minder snel toenemen dan de beleidsruimte, namelijk met € 1,10 mld. Hierbij spelen specifieke factoren zoals de evolutie op het zorgfonds en hypothesen over de onderaanwending.

De beleidskredieten (engagementen die de Vlaamse overheid kan nemen) stijgen met € 1,15 mld. Dit is een nominale groei van 5,1% en een reële groei van 2,8%. De reële groei van de beleidskredieten overtreft dus in belangrijke mate de BBP groei die op 2,1% geraamd wordt in de algemene toelichting.

Formeel wordt er net zoals in 2007 slechts een zeer beperkt overschot nagestreefd bovenop het vereiste saldo.

De uitvoering 2006 en de eerste gegevens voor 2007 zijn echter een aanduiding dat de begroting 2008 zonder bijkomende maatregelen opnieuw met een hoger overschot zou kunnen eindigen. Meer in het bijzonder gaat het om drie factoren die hier een rol spelen:

- in 2007 werden er voorafbetalingen gedaan aan de waterdistributiemaatschappijen waardoor de uitgaven 2008 in principe € 160 mln lager zijn. De begroting werd hiervoor echter niet aangepast.
- Indien de conjunctuurreserve net zoals de voorbije jaren niet wordt aangewend zal het overschot toenemen met € 161 mln

De indexprovisie die is ingeschreven ligt ongeveer € 20 mln hoger dan hetgeen verwacht werd bij de begrotingsopmaak. Omwille van de gewijzigde inflatievooruitzichten zal de huidige indexprovisie weliswaar verhoogd moeten worden, maar dit is minder dan de toename van de federale ontvangsten ingevolge de nieuwe parameters .

Deze elementen geven aan dat er al een bijkomende reserve in de begroting is ingebakken van € 341 mln bovenop de reeds voorziene onderaanwending van € 125 mln die nodig is om de norm te behalen met de huidige begrotingskredieten. Zonder bijkomende aanpassingen zal er dus ook in 2008 een extra overschot zijn.

## Analyse van de begroting 2008 in de diepte: opvallend aandeel van nieuwe beleidsinitiatieven

Bij de analyse van de begroting 2008 zijn een aantal punten die naar voor springen.

1. In de meerjarenbegroting geeft de regering aan wat de evolutie bij constant beleid is evenals de nieuwe beleidsinitiatieven die naar aanleiding van de begroting 2008 worden ingeschreven. De SERV neemt deze benadering over bij de analyse van de begroting zelf. Bij de begroting 2008 valt vooral **de impact van de nieuwe beleidsinitiatieven** op. Met betrekking tot de beleidskredieten is de toename van € 1,15 mld voor € 1,05 mld (91%) het gevolg van nieuwe beleidskredieten die worden ingeschreven. Dit is een kwart meer dan in 2007, terwijl de toename van de beleidsruimte minder is dan in 2007. Bovendien is het aanzienlijk meer dan voorzien was in de meerjarenbegroting. Deze ging uit van € 578 mln, hetgeen slechts 55% is van de totale toename. Niet alleen de totaliteit van de nieuwe initiatieven is dus opvallend, ook de hoeveelheid nieuwe beleidsinitiatieven die nog niet voorzien waren bij de meerjarenbegroting valt op. Eveneens een belangrijke vaststelling is dat de nieuwe beleidsinitiatieven zich voornamelijk bij de gewestmateries situeren, waardoor het aandeel van de gewestuitgaven in de begroting 2008 toeneemt.
2. In zijn advies van juli 2007 had de SERV er op gewezen dat de dynamiek bij **ongewijzigd beleid** zoals opgenomen in de meerjarenbegroting wellicht te krap zou blijken. Nu moeten we vaststellen dat het effect van ongewijzigd beleid op de begrotingskredieten 2008 nog beperkter is dan hetgeen voorzien was in de meerjarenbegroting. De dynamiek van ongewijzigd beleid beperkt zich tot € 159 mln. Deze lage groei is deels het gevolg van een beperkte aanpassing van de uitgaven aan de inflatie. Hoewel de ontvangstenraming uitgaat van een inflatie van 2,2%, wordt de inflatie slechts voor 1,5% doorgerekend aan de uitgavenzijde. Het effect hiervan kan geraamd worden op ongeveer € 40 mln. Zelfs indien hiervoor gecorrigeerd wordt blijft de evolutie bij ongewijzigd beleid bijzonder klein in verhouding tot de toegenomen beleidsruimte.
3. De discussie inzake **impliciete schuld** dreigt te verzanden tot een technische discussie. Voor de SERV is de essentie ervan de vraag of de engagementen die de Vlaamse overheid momenteel aangaat een aanzienlijke last legt bij de volgende begrotingsjaren om die engagementen te honoreren. Naast de moeilijkheid die er momenteel nog bestaat om een correct niveau van de engagementen van de instellingen te berekenen, bemoeilijken

ook de systemen van alternatieve financiering deze analyse. Uit de analyse van de SERV blijkt in ieder geval dat, zonder rekening te houden met de effecten van de alternatieve financiering, er een toename is van de impliciete schuld met € 249 mln. Hierbij merkt de SERV wel op dat deze opbouw quasi integraal het gevolg is van de nieuwe beleidsinitiatieven. Voor de overige kredieten is er geen opbouw van de impliciete schuld, maar evenmin een afbouw. De meerjarenbegroting daarentegen voorzagt in 2008 een aanzienlijke afbouw van de impliciete schuld voor deze kredieten (de kredieten zonder de nieuwe initiatieven). Deze vaststellingen verhogen de noodzaak om na te gaan waar er nog een impliciete schuld openstaat en dit op een transparante manier in kaart te brengen.

### **Eerste analyse uitvoering 2007: spijs eindejaarsingrepen, toch substantieel overschot**

Naast de begroting 2008 neemt het evaluatierapport eveneens een aantal bemerkingen op over de uitvoering van de begroting 2007 en over de principiële beslissingen inzake het lokaal pact.

Een van de meest opvallende regeringsbeslissingen van eind 2007 betrof het pakket maatregelen dat werd genomen in het kader van het lokaal pact. De voorgenomen schuldovername ten aanzien van de gemeenten is hierbij het meest opvallende element.

Waar komen de middelen vandaan om dit te realiseren? In beperkte mate gaat het om een kasoverschot dat reeds eind 2006 beschikbaar was. Het gros wordt echter gevormd door een substantieel extra begrotingsoverschot in 2007 wat toeliet om bovenop de voorziene schuldafbouw bijkomende reserves op te bouwen. Zo zou het overschot voor 2007 uitkomen op € 779 mln, hetgeen meer dan € 433 mln hoger is dan het vereiste overschot. Indien eind 2007 geen ingreep zou gebeurd zijn op het MINA-fonds waardoor de uitgaven nog met € 402 mln toenamen, zou dit overschot nog merkkelijk hoger zijn geweest.

De oorzaak hiervan ligt niet in eerste instantie bij de extra ontvangsten ten opzichte van de aangepaste begroting 2007 (€ 44 mln) maar wel bij de uitgavenkredieten die niet volledig worden aangewend. Deze extra onderaanwending is gedeeltelijk het gevolg van een voorzichtige aanpak, onder meer door het inschrijven van een conjunctuurbuffer evenals het voorzien van een beperkte indexprovisie in 2007 hoewel er geen indexesprong verwacht werd. Het inschrijven van "buffers" is een goede zaak en komt ook tegemoet aan één van de aanbevelingen van de HRF om extra middelen ten gevolge van de conjunctuur niet in te zetten maar te reserveren om een min of meer stabiel groeipad te kunnen garanderen.

Beide factoren verklaren maar voor € 120 mln de extra onderaanwending. Het gros situeert zich dus in een aanzienlijke onderaanwending van de overige kredieten. De SERV heeft in het verleden zijn voldoening uitgesproken over een begrotingsbeleid waarbij de ingeschreven kredieten ook effectief kunnen aangewend worden: wat er staat moet kunnen uitgevoerd worden. Een voorzichtig begrotingsbeleid is dus een goede zaak maar dit moet op een redelijke manier gebeuren. Het systematisch realiseren van grote overschotten omdat begrotingsuitga-



ven niet volledig kunnen aangewend worden doet vragen rijzen over de draagwijdte, de prioriteit van de ingeschreven kredieten en de administratieve mogelijkheid om ze uit te voeren. De sociale partners zijn toch wel vragende partij om bij deze ontwikkelingen te kunnen beschikken over een grondige analyse.

Bijkomend vraagt de SERV zich af in welke mate de onderaanwending in 2007 tot gevolg zal hebben dat een omvangrijk pakket aan uitgaven in 2008 het vorderingensaldo zal belasten.

In het verleden konden deze extra overschotten aangewend worden voor een versnelde afbouw van de schuld. In een context waar de Vlaamse schuld bijna integraal afgebouwd is, wordt de vraag over de op te bouwen reserves echter belangrijker. De sociale partners sluiten zich aan bij de brede consensus die tot uiting is gekomen bij de beslissing van de regering om de beschikbare reserves in te zetten om de financiële positie van de gemeenten vanuit de Vlaamse overheid te ondersteunen. Bovendien is die ondersteuning gekoppeld aan voorwaarden over het fiscaal beleid van de lokale overheden die nog het voorwerp van onderhandelingen zullen uitmaken, onder meer ook met de sociale partners.

Afgezien daarvan is de SERV wel van oordeel dat de Vlaamse regering op een meer systematische wijze een beleid op lange termijn moet uitstippelen over de opbouw van reserves en de mogelijke aanwending ervan. Momenteel zijn er twee belangrijke fondsen die de Vlaamse regering heeft opgericht met het doel om reserves aan te leggen: het reservefonds voor de Vlaamse zorgverzekering en het toekomstfonds. In het kader van de aanzienlijke overschotten die in 2007 gerealiseerd werden, en het extra overschot dat eveneens in 2008 verwacht kan worden, acht de SERV het belangrijk om het debat inzake Vlaamse reserveringen in een meer globaal perspectief te plaatsen. Hierbij erkent de SERV wel de onzekerheid die er momenteel bestaat over de resultaten van de toekomstige staatshervorming en de moeilijkheid die dit tot gevolg heeft voor de meerjarenplanning.

### **Alternatieve financiering: weinig vooruitgang op het terrein.**

Een laatste punt dat de SERV in dit evaluatierapport bekijkt zijn de evoluties die hebben plaatsgevonden inzake alternatieve financiering. De ruime weerklank van het rapport dat de SERV verleden jaar parallel met het evaluatierapport gepresenteerd heeft, toonde duidelijk aan dat er een grote behoefte was aan een systematische inventarisering. De regering heeft hierop gereageerd door in november een eerste rapport neer te leggen over de alternatieve financiering.

De belangrijkste conclusie van dit rapport is echter dat er op het terrein zelf nog weinig of niets is gebeurd, met uitzondering van het domein "welzijn en gezondheid" en de aanvang van de Noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem. De realisaties in het domein "welzijn en gezondheid" kunnen verklaard worden omdat de regeling ten gronde niet fundamenteel gewijzigd werd en omdat hiervoor geen bijkomende private partner nodig was. Net zoals in het oude systeem zijn het de initiatiefnemers uit de sector die samen met de Vlaamse overheid de

enige partners zijn. Het feit dat er op het terrein nog niet veel vorderingen gemaakt zijn, belet echter niet dat er bij de voorbereidingsfase van een aantal projecten belangrijke stappen genomen zijn. Het schema voor de meeste projecten loopt echter vertraging op in vergelijking met eerdere ramingen. De effectieve realisaties zullen grotendeels tot stand komen in de volgende legislatuur, evenals het gros van de budgettaire weerslag onder de vorm van beschikbaarheidsvergoedingen. De vraag of dit tot budgettaire knelpunten kan leiden in de volgende jaren en zo ja in welke mate, vergt bijkomend onderzoek.

# 1. De uitvoering van de begroting 2007 en de beslissingen over het lokaal pact

## 1.1. Welke beslissingen heeft de regering genomen?

Bij het evalueren van de uitvoering van de begroting 2007 heeft de regering in de loop van het najaar het volgende vastgesteld:

1. Rekening houdend met de stand van uitvoering kon volgens de minister van begroting (zie besprekingen in de commissie) verwacht worden dat op het eind van 2007 het vorderingensaldo ongeveer € 400 mln hoger zou uitvallen dan wat vereist was door de afspraken met de federale overheid en dan wat voorzien werd in de aangepaste begroting 2007. In plaats van het vereiste overschot van € 346 mln zou er een overschot zijn van ongeveer € 750 mln (m.a.w. ongeveer hetzelfde niveau als in 2006).
2. Die gunstig ontwikkelende budgettaire situatie weerspiegelde zich ook in de thesaurie van de Vlaamse gemeenschap onder de vorm van een bijzonder sterk gestegen kaspositie (beschikbare gelden onder de vorm van zichtrekeningen en korte termijnbeleggingen): tegenover een beschikbaar bedrag aan het begin van 2007 van € 363 mln eind oktober een beschikbaar bedrag van € 1,3 mld (of een stijging van ongeveer € 940 mln)<sup>1</sup>.

Deze vaststellingen zijn voor de regering aanleiding geweest tot een aantal vrij belangrijke beslissingen die zowel in 2007 als in 2008 hun beslag hebben gekregen of zullen krijgen.

In de loop van november heeft de regering volgende beslissingen genomen.

Op **9 november** is beslist om gebruik te maken van een machtiging die het parlement al gegeven had in de aangepaste begroting 2007, namelijk de mogelijkheid om binnen de begroting van het MINA-fonds aan de drinkwatermaatschappijen bovenop de voorzieningen in de begroting 2007 nog een voorschot toe te kennen van € 100 mln. Voor de financiering van dit extra bedrag werd beroep gedaan op de oorspronkelijk voorziene reservering op het MINA-fonds zonder de dotatie vanuit de begroting te verhogen. Hoe dan ook dat zijn extra uitgaven die het vorderingensaldo beïnvloeden<sup>2</sup>.

Op **23 november** werd een tweede beslissing genomen t.a.v. de voorzieningen voor de drinkwatermaatschappijen op het MINA-fonds. Er werd een tweede extra voorschot van € 100 mln

---

<sup>1</sup> Overigens was er in 2006 een erg vergelijkbare evolutie: het beschikbaar bedrag was eind oktober 2006 iets meer dan € 1 mld of een stijging ten opzichte van begin 2006 van € 850 mln.

<sup>2</sup> Bij de opmaak van de begroting 2008 werd overigens al eerder rekening gehouden met dit voorschot, maar dan wel voor een bedrag van € 60 mln.

toegekend en bovendien worden de drinkwatermaatschappijen in de mogelijkheid gesteld om versneld de historische schuld t.a.v. Aquafin<sup>3</sup> voor een bedrag van € 202 mln af te lossen (in plaats van een jaarlijkse aflossing van ongeveer 20 mln). Voor de financiering van deze extra voorschotten (€ 320 mln) werd de dotatie vanuit de begroting verhoogd met € 233 mln. De rest (€ 69 mln) werd gehaald uit de nog voorziene reservering op het MINA-fonds. Met deze beslissing stijgen in principe de uitgaven op het MINA-fonds die het vorderingensaldo beïnvloeden met € 302 mln.

Voorts is op de regering afgesproken dat de verschillende ministers binnen hun departementen uitkijken naar mogelijkheden om facturen versneld te betalen (blijkt althans uit de mededeling van de minister van begroting in de parlementaire commissie).

Deze beslissingen hadden er in principe toe moeten leiden dat het vorderingenoverschot in 2007 min of meer afgestemd geraakte op het vereiste overschot. Het zou overigens wel eens kunnen dat het INR bij het opmaken van de rekening voor 2007 deze uitgaven niet op 2007 in rekening brengt maar doorschuift naar 2008 en volgende jaren omdat zij in de praktijk op die jaren betrekking hebben. We nemen voorlopig aan dat dit niet het geval zal zijn. Bovendien zullen deze beslissingen nog een positieve impact kunnen hebben op de begroting 2008. De extra voorschotten aan de drinkwatermaatschappijen kunnen – afgezien van overige vereiste aanpassingen – de nu begrote uitgaven in 2008 verminderen met € 160 mln (100 – 60 al in rekening gebracht + 100 + 20).

In de praktijk geven de eerste ramingen van het vorderingenoverschot die de minister van begroting op het einde van het jaar heeft vrijgegeven aan dat de positieve kloof tussen het gerealiseerde saldo en het vereiste saldo dat afgesproken is met de federale overheid niet gedicht is. Integendeel, er zou opnieuw een overschot geboekt worden van € 779 mln of een extra van € 433 mln bovenop de vereiste norm.

Op **30 november** zijn een aantal principiële beslissingen genomen die gekoppeld zijn aan de evolutie van de kaspositie, maar die in een ruimer pakket werden ondergebracht, in het bijzonder van het lokaal pact met de lokale overheden.

De volgende beslissingen werden genomen. De effectieve budgettaire weerslag is voorzien voor 2008 – 2009 en volgende jaren:

1. een schuldovername (onder vorm van aflossingen) voor een totaal bedrag van € 627 mln, waarvan € 612 mln t.a.v. de gemeenten en € 15 mln t.a.v. de Vlaamse gemeenschapscommissie;

---

<sup>3</sup> Die schuld heeft te maken met de regeling die in 2005 is getroffen voor het BTW – geschil tussen Aquafin en het Vlaamse gewest aan de ene kant en de federale BTW – administratie aan de andere kant.

2. een extra kapitaal ten behoeve van het zorgfonds voor een bedrag van € 100 mln;
3. een extra dotatie t.a.v. het gemeentefonds: bovenop de reeds voorziene aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Elia-taks (€ 83 mln) in 2008 € 25 mln, in 2009 41,5 mln. De aanvullende dotatie wordt daardoor in 2008 opgetrokken tot € 108 mln en in 2009 tot € 124,5 mln. De verdeling over de gemeenten volgt de verdeelsleutel Elia. In 2010 is hetzelfde bedrag als in 2009 beschikbaar;
4. twee fiscale maatregelen t.a.v. de onroerende voorheffing (OV) met een impact op de OV – opbrengsten van de gemeenten en de provincies. Er wordt beslist om de OV op “materieel en outillage” geleidelijk af te schaffen a rato van telkens € 15 mln per jaar extra. Voorlopig wordt de geleidelijke afschaffing beslist tot en met 2013 (op dat ogenblik een totaal bedrag van € 75 mln). Dan volgt een evaluatie van de maatregel. Voorts zal een verlaging van de OV worden toegepast voor “lage energie en zeer lage energiewoningen en voor lage energie niet - residentiële gebouwen”. De impact daarvan op de gemeentelijke en provinciale opbrengsten wordt geraamd op € 10 mln. In beide gevallen worden de gemeenten en de provincies gecompenseerd “één op één”. Deze maatregelen zijn gepland vanaf 2009;
5. twee maatregelen binnen het infrastructuurbeleid, de volledige overdracht van de provinciewegen naar het gewest en de gemeenten en een groter deel voor het gewest van de rioleringsinspanningen (door verschuiving van het omslagpunt) . In de begroting 2008 is voor deze rubrieken al respectievelijk € 10 en 25 mln extra voorzien in vergelijking met 2007. De bijkomende inspanningen daarbovenop werden bij de regeringsbeslissing nog niet becijferd (althans niet meegedeeld).

De maatregel onder (1) zal gefinancierd worden met de beschikbare kasmiddelen op het einde van 2007. Het gaat dus niet over aanwending van de ontvangsten van 2008, maar over de opgebouwde reserve bij de Vlaamse gemeenschap. Een aanwending voor schuldovername (al of niet onder de vorm van aflossingen) beïnvloedt het vorderingensaldo niet<sup>4</sup>.

Bij de bespreking van de begroting 2008 in de parlementaire commissie raamde de minister in de loop van november de beschikbare kasmiddelen op het einde van 2007 op ongeveer € 700 mln. Uiteindelijk bleek dat de beschikbare kasmiddelen eind 2007 opliepen tot € 986 mln, mede door het kassaldo van € 656 mln in 2007. Deze aangroei is duidelijk meer dan de aangroei die in 2006 gerealiseerd werd, namelijk € 174 mln. Het verschil heeft ook te maken met het feit dat duidelijk heel wat minder schuld moest worden afgelost.

---

<sup>4</sup> Een eigenlijke overname zou de beschikbare kasmiddelen ongemoeid laten, maar wel de bruto schuldpositie van de Vlaamse gemeenschap beïnvloeden en door extra rentelasten extra uitgaven opleveren in de volgende jaren. Er wordt gekozen voor schuldaflossingen (concrete modaliteiten zullen nog moeten uitgewerkt worden) via inzet van de beschikbare kasmiddelen, waardoor de Vlaamse gemeenschap over minder rente-inkomsten op korte termijnbeleggingen zal beschikken.

De voorgenomen operatie zou op die manier iets minder dan 70 % van de beschikbare reserve opsouperen. We veronderstellen wel dat in die reserve aan kasmiddelen ook gelden opgenomen zijn die uiteindelijk al een bestemming hebben gekregen maar nog aanwezig zijn in de thesaurie van de Vlaamse gemeenschap. Volgens de begrotingsdocumenten is er op het “fonds ter valorisatie van de GIMV – participatie” nog een saldo van € 159 mln dat in principe op basis van eerdere beslissingen bestemd is voor overdracht aan PMV. De begroting 2008 schrijft nog inkomsten van de verkoop van de INDAVER – participaties in voor € 50 mln, deze verkoop is reeds in 2007 gerealiseerd en deze inkomsten betreffen het nog resterende bedrag (€ 22 mln hiervan is voor participatie in de luchthavens bestemd; 18 mln wordt voorbehouden voor een extra kapitaalsparticipatie in de NV Via-Invest; € 10 mln ten slotte is bestemd voor investeringen in scholen en voetbalstadia).

Voor de maatregel onder (2) is de financiering nog niet duidelijk. Extra middelen bij de budgetcontrole of bestemming van nog niet bestemde provisies kunnen daarvoor in aanmerking komen. Overigens heeft deze maatregel in principe geen weerslag op het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap tenminste voor zover deze extra dotatie aan het zorgfonds zal worden toegevoegd aan de reserve op het zorgfonds (wat ook wel de bedoeling is).

De maatregelen onder (3) worden gefinancierd met de voorzieningen voor het “fiscaal pact” respectievelijk voor 2008 op de begroting en voor 2009 in de MJB. In 2008 was oorspronkelijk een enveloppe voorzien van € 50 mln. Een eerste schijf van € 25 mln werd al bij de opmaak van de begroting 2008 in september bestemd voor de aanvullende dotatie Elia – compensatie, nu wordt daar nog eens € 25 mln aan toegevoegd. In 2009 is van de oorspronkelijke enveloppe van € 100 mln na aftrek van € 25 mln voor de eerder al besliste aanvullende dotatie nog € 75 mln beschikbaar. Daarvan wordt nu nog extra 41,5 mln afgenomen voor de aanvullende dotatie.

De maatregelen onder (4) zullen uitgaven vergen vanaf 2009 van € 25 mln, in ieder geval al oplopend tot € 85 mln in 2013. Ze zijn bestemd voor de gemeenten en de provincies, maar in de praktijk dienen ze als compensatie voor inkomstenderving ten gevolge van gewestelijke maatregelen. Zij worden gefinancierd met het nog resterende bedrag dat binnen de MJB voor 2009 beschikbaar is voor het fiscaal pact, zodat uiteindelijk in 2009 nog € 8,5 mln beschikbaar is voor andere maatregelen in het kader van het fiscaal pact (75 -41,5 – 25).

De maatregel t.a.v. de OV op materieel en outillage komt bovenop eerder al genomen maatregelen t.a.v. de OV:

- plafonnering van het kadastraal inkomen op materieel en outillage op bestaande percelen per 1/01/1998 op het KI van 1998, nieuwe investeringen op die percelen tel-

len uitsluitend mee om het plafond te houden. Nieuwe investeringen op nieuwe percelen zijn al onbelast;

- geleidelijke desindexatie door een jaarlijks dalende aanslagvoet (bijv. 2006 2,12 %, 2007 2,08 %, ...in plaats van het normale gewestelijke tarief van 2,5 %);
- belastingkrediet voor de volledige gewestelijke OV ten laste van rechtspersonen.

Voor het aanslagjaar 2006 bedroegen de totale opbrengsten van de OV op het niveau van de gemeenten en provincies € 231,5 mln. De voorgenomen afschaffing a rato van 15 mln per jaar zou op die manier gespreid worden over ongeveer 15 jaar.

De maatregelen onder (5) zullen in principe moeten gefinancierd worden met de middelen binnen het kader van de MJB (eventueel geactualiseerd).

## **1.2. Hoe beoordelen we vanuit budgettair standpunt deze beslissingen?**

### **1.2.1 Vanwaar komen de extra overschotten?**

In eerste instantie is er – quasi op hetzelfde niveau als vorig jaar – een substantieel extra overschot op de begroting wat toelaat om bovenop de voorgenomen schuldafbouw bijkomende reserves op te bouwen. Deze extra overschotten wijzen uiteraard op de gunstige situatie waarin de Vlaamse begroting verkeert. Niettemin stellen we toch enige vragen bij deze ontwikkelingen.

Zowel bij de opmaak van de begroting 2006 als die van 2007 dient de regering een begroting in die min of meer in overeenstemming is met het vereiste overschot volgens de normen die vastgelegd zijn in de afspraken met de federale overheid. Bij die afstemming houdt de regering al rekening met een zekere onderaanwending op de begrote uitgaven voor een bedrag van ongeveer € 125 mln die traditioneel wordt doorgeschoven naar volgend jaar om te worden ingezet op het Financieringsfonds voor eenmalige uitgaven en schuldafbouw (FFEU). Dat is overigens ook voor 2008 het geval (zie verder). Maar systematisch blijkt het vorderingensaldo bij uitvoering nog beduidend hoger te liggen. Voor 2007 komt daarbij dat in de loop van november nog extra uitgaven van € 400 mln werden voorzien (en naar wij aannemen ook effectief aangewend) om het overschot te beperken en meer in overeenstemming te brengen met het vereiste saldo. Toch zou het overschot € 433 mln hoger uitvallen dan vereist. Dat impliceert dat zonder deze bijkomende maatregelen het vorderingensaldo ruim € 800 mln hoger zou geweest zijn dan wat bij de begrotingsopmaak werd voorzien.

Wat zijn daarvoor de belangrijkste factoren?

Het is nog te vroeg om op basis van de voorlopige eerste resultaten daar al een sluitend antwoord op te geven. We kunnen wel enige indicaties aanstippen.

In ieder geval is dit extra overschot niet te wijten aan veel extra ontvangsten in vergelijking met de raming in de begroting. Volgens de eerste door de minister vrijgegeven cijfers zouden de ontvangsten op de algemene begroting (dus zonder rekening te houden met de eigen ontvangsten op de instellingen) amper € 44 mln hoger zijn dan in de aangepaste begroting 2007 geraamd. In tegenstelling met wat in de vorige jaren het geval was sluiten in het bijzonder de opbrengsten van de gewestbelastingen nauw aan bij de oorspronkelijke ramingen.

Het extra overschot is dus bijna volledig toe te schrijven aan uitgavenkredieten die niet worden aangewend. In de praktijk ligt die onderaanwending systematisch hoger dan wat in de begrotingen en de MJB wordt geraamd. In de begroting werd voor 2007 rekening gehouden met € 125 mln bestemd voor het FFEU en daarbovenop nog € 65 mln onderaanwending, in de MJB werd een onderaanwending in rekening gebracht van € 218 mln. In de praktijk is dus – althans op basis van de eerste voorlopige ramingen van de minister van begroting - ruim € 981 mln geworden (389 mln extra overschot aan uitgavenzijde, 190 mln al eerder in rekening gebracht<sup>5</sup> en 402 mln gecompenseerd door de aanpassingen van november).

Die extra onderaanwending is voor een stuk als het ware gepland en ingebakken in de begrotingsramingen zelf. Dat heeft te maken met de “voorzichtige aanpak” die de regering voorstaat, onder meer via het expliciet inschrijven van een zogenaamde conjunctuurbuffer (provisie). Die buffer moet meerdere doelstellingen dienen en de daaraan verbonden kredieten worden mee in rekening gebracht om het begrote vorderingensaldo te ramen. Aan de ene kant probeert de regering met deze conjunctuurbuffer tegemoet te komen aan één van de aanbevelingen van de HRF om extra middelen ten gevolge van de conjunctuur niet in te zetten maar bij voorbaat te reserveren om in een tegenvallende conjunctuurfase die gereserveerde middelen te kunnen gebruiken om een min of meer stabiel groeipad te kunnen garanderen. Een conjunctuurbuffer die daaraan beantwoordt wordt dan ook niet aangewend indien de verwachte conjunctuur en de daarmee overeenstemmende middelen zich effectief realiseren en verhoogt derhalve onvermijdelijk het saldo. In 2007 was op die conjunctuurbuffer € 93 mln voorzien. Aan de andere kant stelt de regering deze conjunctuurbuffer ook voor als een “voorzichtigheidspolitiek”: er worden uitgavenkredieten ingeschreven maar om te vermijden dat zij automatisch zouden gebruikt worden – ook als de middelen tegenvallen – krijgen ze nog geen definitieve bestemming. Ze kunnen alleen aangewend worden wanneer de regering vaststelt dat er effectieve behoeften zijn (bijv. een zich opdringende versnelde afbouw van de impliciete schuld) en wanneer de middelen binnenkomen zoals verwacht. In de praktijk heeft de regering de meest recente jaren daar geen gebruik van gemaakt.

---

<sup>5</sup> De begrotingscontrole 2007 ging impliciet uit van een onderaanwending van € 190 mln om het vereiste vorderingensaldo te behalen.



Daarnaast voorziet de regering in iedere begroting een provisioneel krediet voor loonaanpassingen, daarbij wordt gewoonlijk wel met enige reserve rekening gehouden, reserve die kan fluctueren in functie van de effectieve overschrijding van de spilindex. In 2007 is het grootste deel van het daarvoor voorziene bedrag ook effectief aangewend op een reserve van € 27 mln na.

Beide factoren verklaren dus voor een stukje het extra overschot, maar het gros blijft nog open. Er wordt in dat verband soms gewezen op vertragingen op de investeringskredieten. Het is te vroeg om op basis van de nu beschikbare gegevens dat grondig te analyseren (we verwijzen daarvoor naar ons advies van juli 2008). Feit is dat onvermijdelijk bij expansieve begrotingen waarin veel nieuwe initiatieven worden opgezet de uitvoering in de praktijk altijd wel enige vertraging oploopt in vergelijking met de plannen en dit zal zeker meespelen. De sociale partners zijn toch wel vragende partij om bij deze ontwikkelingen te kunnen beschikken over een grondige analyse.

De SERV heeft de afgelopen jaren zijn voldoening uitgesproken over het feit dat meer en meer begrotingen worden ingediend die ook effectief **kunnen** uitgevoerd worden zonder de opgelegde begrotingsnormen in het gedrang te brengen: wat er staat aan beleidsinitiatieven kan ook effectief aangewend worden. Maar het moet dan ook gebeuren en systematisch grotere overschotten realiseren omdat begrotingsposten niet gebruikt worden doet vragen rijzen over de draagwijdte, de prioriteit van de ingeschreven kredieten en de administratieve mogelijkheden om ze ook effectief uit te voeren. Als we de terecht aangehouden conjunctuurreserve en onvermijdelijke marges buiten beschouwing laten gaat het per slot van rekening dan toch over een bedrag van meer dan € 800 mln aan kredieten die waren ingeschreven en niet werden gebruikt.

### 1.2.2 De aanwending van opgebouwde reserves

De Vlaamse gemeenschap heeft in de afgelopen jaren al ruime extra overschotten bovenop de vereiste saldi gerealiseerd, saldi die overigens fors werden opgetrokken. In de periode 2004 – 2006 was dat extra al opgelopen tot € 440 mln. Tot nu toe werd dit extra hoofdzakelijk aangewend voor het aanleggen van een reserve op het Vlaamse zorgfonds (eind 2007 wordt deze reserve op bijna € 700 mln geraamd) en een systematische afbouw van de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Tussen 2000 en 2007 is de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (directe en indirecte schuld) afgenomen van € 5,3 mld tot amper € 238 mln. Men moet hierbij wel bedenken dat een substantieel deel van deze afbouw gerealiseerd is door overname van de oude huisvestingsschulden door de Vlaamse huisvestingsmaatschappij<sup>6</sup>, wel heeft de Vlaamse gemeenschap de schuld op het investeringsfonds

---

<sup>6</sup> Die schuld stond op de federale instelling Alesh, schuldherschikking eind 2003 voor een totaal bedrag van € 1,7 mld. Aangezien de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij niet behoort tot de Vlaamse gemeenschap (consolidatiekring) wordt deze schuld niet meer meegenomen voor de berekening van de Vlaamse schuld.

voor de lokale overheden overgenomen in de schuld van de Vlaamse gemeenschap (€ 27 mln op 31 december 2005). Voor alle duidelijkheid in dit bedrag aan schulden zijn niet alle schulden begrepen die behoren bij de Vlaamse overheid en van belang zijn voor de overheids-schuld. In het kader van de Europese regelgeving, in het bijzonder zijn er ook nog de schulden van de geconsolideerde instellingen (eind 2006 bedroegen die iets minder dan € 250 mln). De systematische afbouw van de schuld heeft dan ook als gevolg dat er minder en minder middelen nodig zijn om de contractuele schuldaflossingen te financieren. Zelfs met de besliste en geplande versnelde schuldaflossingen blijven er meer en meer middelen van de gerealiseerde overschotten beschikbaar die niet voor schuldaflossing moeten aangewend worden.

Vooralsnog heeft de Vlaamse gemeenschap twee vehikels waarop die niet voor schuldaflossing aangewende middelen worden geplaatst: het al meerdere jaren bestaande zorgfonds en het eind 2006 opgerichte toekomstfonds. De middelen die niet aan beide fondsen worden toegewezen (of nog niet toegewezen zijn) komen terecht in de kaspositie van de Vlaamse gemeenschap waarmee korte termijnbeleggingen kunnen gedaan worden.

De reserves op het zorgfonds worden in hoofdzaak gespijsd door het overschot tussen de normale ontvangsten op het fonds (dotatie begroting, bijdragen en opbrengsten via beleggingen) en de uitgaven (werking en uitkeringen) en daarnaast door bijzondere dotaties vanuit de begroting. Het aandeel van de eerste categorie neemt stelselmatig af en wordt vanaf 2008 negatief. De bijzondere dotaties – zoals overigens nu in november 2007 nog beslist voor een bedrag van € 100 mln – vormen de belangrijkste financiering van deze reserve. Deze reserves zijn uiteraard bestemd om later stijgende uitgaven op het zorgfonds te kunnen opvangen. De middelen die bestemd zijn voor het toekomstfonds werden in 2007 in eerste instantie gefinancierd met een bijzondere dotatie van € 187 mln (extra middelen in het kader van de BFW waarvan afgesproken werd met de federale overheid om die niet aan te wenden). Voor de volgende jaren is het de bedoeling om het niet aangewende deel van de conjunctuurreserve automatisch door te storten naar het toekomstfonds (besluit van de Vlaamse regering, principieel goedgekeurd op 5 oktober 2007). Naast de dotatie van € 187 mln heeft de regering al beslist om de niet aangewende delen van de conjunctuurprovisies 2004 en 2006 over te dragen aan het toekomstfonds, waardoor op dit ogenblik ongeveer € 370 mln op het toekomstfonds beschikbaar is. Daarbovenop komt normaal de niet aangewende conjunctuurprovisie van 2007 (€ 93 mln). De middelen op het toekomstfonds hebben nog geen bestemming gekregen. Ze zouden kunnen dienen om extra uitgaven op te vangen die Vlaanderen na een staats-hervorming zou moeten dragen.

De overige middelen vormen de kaspositie van de Vlaamse gemeenschap<sup>7</sup>. Over dit onderdeel van de reserves heeft de regering met de beslissingen van november in het kader van het lokaal pact een belangrijke beslissing genomen. De sociale partners sluiten zich overigens aan bij de brede consensus die tot uiting is gekomen bij de beslissing van de regering om deze reserves in te zetten om de financiële positie van de gemeenten vanuit de Vlaamse overheid te ondersteunen. Bovendien is die ondersteuning gekoppeld aan voorwaarden over het fiscaal beleid van de lokale overheden die nog het voorwerp van onderhandelingen zullen uitmaken, onder meer ook met de sociale partners.

Afgezien daarvan is de SERV wel van oordeel dat de Vlaamse regering op een meer systematische wijze een beleid op lange termijn moet uitstippelen over de opbouw van reserves en de mogelijke aanwending ervan. Dit wordt des te belangrijker in het licht van de bijna volledig afgebouwde schuld van de Vlaamse gemeenschap. De SERV erkent overigens wel dat de onzekerheid over de resultaten van de toekomstige staatshervorming dergelijke meerjarenplanning bemoeilijkt.

---

<sup>7</sup> Er is geen direct sluitende band tussen het vorderingensaldo, dat ten gronde de evolutie van de schuld en de reserves bepaalt en het kassaldo, dat het verschil is tussen de ontvangsten en de uitgaven. Er is in eerste instantie een tijdsverschil (uitgaven die het vorderingensaldo bepalen zijn eventueel nog niet omgezet in effectieve kasuitgaven), maar er is vooral een definitieverschil. Niet alle instellingen die mee geconsolideerd worden zijn in de kaspositie verwerkt, inkomsten en uitgaven op kapitaalparticipaties hebben geen invloed op het vorderingensaldo maar wel op het kassaldo en tenslotte wordt het kassaldo ook bepaald door thesaurieverrichtingen (o.m. de opcentiemen op de OV die de Vlaamse gemeenschap int voor de lokale overheden, in de praktijk op het einde van het jaar is dat min of meer neutraal).

## 2. Stevige middelengroei en lager overschot geven opnieuw een forse beleidsruimte

Voor de tweede keer op rij kan de Vlaamse regering in 2008 rekenen op een forse uitbreiding van de beleidsruimte in vergelijking met wat geraamd werd voor 2007 (aangepaste begroting). Die beleidsruimte<sup>8</sup> bedraagt € 1,19 mld en is als volgt samengesteld:

1. bijna 3/4 (74 %) komt van de extra ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2007;
2. en de rest wordt gerealiseerd doordat Vlaanderen in het kader van de afspraken met de federale overheid zijn vereist vorderingensaldo fors mag laten dalen in 2008 met € 310 mln.

De evolutie van de middelenramingen 2008 versus 2007 is samengevat in tabel 1. Daarin maken we in het bijzonder voor de raming van de “gedeelde en samengevoegde belastingen” (PB en BTW, geregeld door de BFW) een onderscheid tussen de ramingen die kunnen afgeleid worden uit de federale financieringswet (die de normale rijksmiddelenbegroting vervangt) en de Vlaamse begroting. Bovendien geven een we eerste aanduiding van wat voor die belangrijkste rubriek van de ontvangsten kan verwacht worden naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole.

Precies voor deze rubriek heeft de regering ook nog na de septemberverklaring de middelenraming wat bijgestuurd om ze in overeenstemming te brengen met de meest recente parameters. Er moest in het bijzonder rekening gehouden worden met een lager aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de federale personenbelasting volgens de eerste gegevens van het aanslagjaar 2006: een aandeel 63,31 % tegenover 63,6 % in het vorig aanslagjaar. Ook Brussel zag zijn aandeel dalen (van 8,74 % tot 8,44 %). Het Waalse aandeel is gestegen van 27,66 naar 28,25 %. Deze nieuwe verdeling is niet alleen toe te passen op 2008 maar vergt ook een herberekening van de middelen van 2007. Daarnaast werden nog enige kleine aanpassingen doorgevoerd op de parameters voor 2008 zelf. Globaal resulteerde dat in een vermindering van de oorspronkelijke raming voor 2008 bij de septemberverklaring van ongeveer € 96 mln. De nieuwe economische begroting van het INR<sup>9</sup> geeft aan dat naar aanleiding van de begrotingscontrole zowel voor 2007 als voor 2008 de macro-economische parameters gewijzigd zijn. Op basis van deze prognose zouden de parameters als volgt wijzigen:.

---

<sup>8</sup> We bedoelen hier de bruto beleidsruimte want hoe dan ook moet een belangrijk deel daarvan gebruikt worden om het constante beleid verder door te trekken.

<sup>9</sup> Het gaat om een actualisatie van 11 januari 2008.

	2007		2008-	
	ini 2008	BC 2008	ini 2008	BC 2008
Inflatie	1,7	1,8	2,2	3,0
BBP	2,7	2,7	2,1	1,9

De economische groei zou lager zijn dan verwacht, maar de hogere inflatie zou dit ruimschoots compenseren. We nemen op grond van die nieuwe vooruitzichten dan ook aan dat de Vlaamse regering bij de eerstvolgende begrotingscontrole alleen al voor de BFW – middelen over een extra van ongeveer € 149 mln zal kunnen beschikken.

Dit mag echter niet als zuivere winst beschouwd worden. De sterk stijgende inflatie heeft uiteraard ook zijn keerzijde langs de uitgaven, in het bijzonder door een snellere overschrijding van de spilindex (voor een raming zie verder in punt 4).

**Tabel 1 de evolutie van de middelenramingen voor 2008 versus de aangepaste begroting 2007 (in € mln)**

	2007 aangepast (a)	2008			afwijking			
		september (b.1)	initieel (b.2)	bc (b.3)	(b.1) - (a) (c)	(b.2) - (b.1) (d)	(d) + (c)	(b.3) - (b.2)
BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen)	16.617	17.324	17.229	17.378	707	-96	612	149
specifieke dotaties BFW	330	330	330	330	0	0	0	0
gewestelijke belastingen	4.261	4.496	4.496	4.496	235	0	235	0
niet fiscale ontvangsten (niet toegewezen)	181	202	202	202	21	0	21	0
niet fiscale ontvangsten (toegewezen fondsen)	247	100	100	100	-146	0	-146	0
totale ontvangsten algemene begroting MVG (a)	21.636	22.453	22.357	22.506	817	-96	721	149
overdrachten binnen institutionele groep (b)	2	1	1	1	-1	0	-1	0
kredietverleningen en deelnemingen (KVD) (c)	170	50	50	50	-120	0	-120	0
ESR ontvangsten algemene begroting (a-b-c)	21.464	22.402	22.306	22.455	938	-96	842	149
instellingen (ESR ontvangsten)	1.132	1.172	1.172	1.172	39	0	39	0
DAB's	284	305	305	305	20	0	20	0
overige instellingen	848	867	867	867	19	0	19	0
geconsolideerde ESR ontvangsten	22.596	23.573	23.478	23.627	977	-96	882	149
p.m Vlaams zorgfonds	128	127	127	127	-1	0	-1	0

De groei van de eigen gewestbelastingen zou ook in 2008 opnieuw expansief zijn, zij het op een iets lager niveau dan in de afgelopen jaren. Ze zorgen voor meer dan 1/4 van de extra

ontvangsten en boeken een nominale groei van 5,5 %. Die groei wordt gerealiseerd niettegenstaande een aantal fiscale maatregelen zorgen voor minder ontvangsten: er wordt nog een bijkomende impact verwacht van de al in 2007 ingevoerde maatregel op de successierechten (vrijstelling eigen woning t.a.v. langstlevende partner) en vanaf 2008 is er ook een impact van het verhoogde abatement in de registratierechten (vrijstelling bij aankoop van de eerste gezinswoning). Voor alle duidelijkheid in deze raming is de impact van de korting op de personenbelasting niet in rekening gebracht. Die verschijnt in de begroting bij de uitgaven als een overdracht naar de federale overheid ter compensatie van die korting. De hierboven besproken maatregelen die principieel beslist zijn in het kader van het fiscaal pact met de lokale overheden zijn ook nog niet verrekend in deze ramingen.

De Vlaamse regering is met haar raming van de gewestbelastingen voorzichtiger dan de federale overheid. Die houdt het voor 2008 voor de nog federaal geïnde gewestelijke belastingen in Vlaanderen op een extra van € 100 mln.

De daling van het vereiste vorderingensaldo (€ 310 mln) past binnen het kader van de afspraken die al sedert 2005 met de federale overheid zijn gemaakt. De scherpe daling heeft in hoofdzaak te maken met het feit dat Vlaanderen vanaf nu gecompenseerd wordt voor de extra inspanningen die in de afgelopen jaren werden afgesproken. Uiteindelijk zal Vlaanderen volgens de norm in 2008 min of meer op een evenwicht moeten uitkomen (een overschot van amper € 35 mln). In 2009 is die extra beleidsruimte die door deze scherpe daling wordt veroorzaakt er uiteraard niet meer. Vanaf dan moet de extra beleidsruimte komen van de extra middelen of heroverwegingen. Ook extra ruimte door daling van de rentelasten is ondertussen verwaarloosbaar geworden.

De MJB van juni 2007 voorzag als bruto beleidsruimte € 989 mln. Door een extra stijging van de middelen komt uiteindelijk de bruto beleidsruimte in de begroting € 204 mln hoger uit. Dit was het gevolg van een aanpassing van de parameters bij de opmaak van de initiële begroting in vergelijking met de parameters die gehanteerd werden bij de meerjarenbegroting:

	2007		2008	
	MJB 2008	Ini 2008	MJB 2008	Ini 2008
Inflatie	1,8	1,7	1,5	2,2
BBP	2,2	2,7	2,0	2,1
Aandeel Personen belasting	63,60	63,31	63,60	63,31

Die extra middelen kunnen bijkomend bovenop de voorzieningen van de MJB ingezet worden voor beleidsinitiatieven. De concrete aanwending daarvan wordt onderzocht in punt 3.

### **3. De aanwending van de beleidsruimte**

#### **3.1. Vooraf**

Traditioneel besteedt de SERV ruime aandacht aan de aanwending van de beleidsruimte van de begroting. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de naleving van de norm (zie deel 4) maar ook, en vooral, naar de beleidskeuzes die uit de begroting naar voor komen. De jaarlijkse begroting is immers een belangrijk instrument om het vooropgestelde beleid te realiseren. In de verschillende begrotingsdocumenten is hierover informatie te vinden, maar deze informatie wordt niet samengevoegd tot een coherent geheel. Het meest in de buurt komt de algemene toelichting bij de uitgavenbegroting, waar per beleidsdomein een overzicht wordt gegeven van een aantal belangrijke evoluties. Dit overzicht maakt echter niet steeds het onderscheid tussen nieuwe beleidsinitiatieven enerzijds en constant beleid anderzijds. Daarnaast vertrekt de analyse vanuit de kredieten op de algemene begroting en niet van een geconsolideerde begroting. Gezien het belang van een duidelijk overzicht van de factoren die de uitgavenevolutive op geconsolideerde wijze bepalen, blijft de SERV hierop de aandacht vestigen, evenals de wenselijkheid om de begroting af te toetsen aan hetgeen voorzien was in de meerjarenbegroting. Bij gebreke aan een invulling ervan door de Vlaamse overheid heeft de SERV ook in dit evaluatie-rapport een eigen analyse gemaakt van deze factoren.

In 3.2 wordt deze analyse voorgesteld voor de totaliteit van de beleidskredieten. Vervolgens gaat het rapport in 3.3 in op de verschillende beleidsdomeinen, waarbij een aantal opvallende evoluties toegelicht worden.

Deel 3.4 maakt de vergelijking van de begrotingsevoluties met de meerjarenbegroting 2008-2009 (opgemaakt in juni 2007). In deze meerjarenbegroting geeft de Vlaamse regering wel aan hoe zij verwacht dat de uitgaven zouden evolueren omwille van nieuwe beleidsinitiatieven en wat het effect zou zijn van ongewijzigd beleid. Deel 3.4 toetst deze verwachtingen met de effectieve evoluties die naar voor komen uit de begroting 2008 en geeft een duiding aan de meest opvallende verschillen.

Ten slotte gaat deel 3.5 in op de vraag hoe de impliciete schuld evolueert.

#### **3.2. Evolutie van beleidskredieten**

De analyse van de begroting dient in eerste instantie om na te gaan of de begrotingsnorm behaald werd en hoe dit gebeurde. Het belang van de begroting voor de sociale partners is echter aanzienlijk groter dan een loutere rekensom waarbij de uitgaven worden afgetrokken

van de inkomsten om het saldo te berekenen. Het staat buiten kijf dat een gezonde begroting van groot belang is, maar de analyse van de jaarlijkse begrotingsdocumenten mag zich niet daartoe beperken. Vandaar dat de SERV reeds van in het begin bij zijn begrotingsadvies en de evaluatie ook een inhoudelijke evaluatie maakt van de begroting. Hierbij stelt zich niet zozeer de vraag of en hoe het saldo bereikt werd, maar wel hoe de Vlaamse overheid omspringt met de beschikbare beleidsruimte.

Opdat deze analyse correct kan gebeuren en een zinvol resultaat geeft dienen een aantal voorwaarden vervuld te zijn.

- In eerste instantie dient men te vertrekken van een **geconsolideerde begroting**. Om na te gaan of de norm al dan niet gehaald wordt, vertrekt de Vlaamse overheid van een geconsolideerde begroting. Het spreekt dan ook voor zich dat bij een analyse van het begrotingsbeleid ook de geconsolideerde benadering gevolgd wordt. Dit betekent dat niet de evolutie van de dotaties aan de instellingen moet bekeken worden, maar wel de evolutie van de uitgaven van de instellingen zelf. In bepaalde gevallen stelt men aanzienlijke verschillen vast tussen de evolutie van de dotatie enerzijds en de uitgavendynamiek van de instelling anderzijds. Zo wordt aan AGIV (Agentschap voor Geografisch Informatie Vlaanderen) een dotatie toegekend in 2008 die hoger is dan in 2007, terwijl de uitgaven van deze instelling zelf afnemen. Een geconsolideerde benadering is dus noodzakelijk om een relevante analyse te maken van het begrotingsbeleid. Tot nog toe wordt deze benadering onvoldoende gevolgd in de begrotingsdocumenten en de begrotingsbesprekingen.
- Aangezien het begrotingsdocument in deze analyse wordt beschouwd als een beleidsdocument, tracht de SERV hierbij consequent na te gaan welke beleidsinitiatieven er effectief genomen zijn om de begroting te sturen. De **keuzes die de regering maakt** komen immers vooral naar boven in de manier waarop wordt afgeweken van constant beleid. Dit kan zijn door bepaalde “automatische” evoluties toch niet door te laten gaan (heroriënteringen) dan wel door nieuwe beleidsinitiatieven in te schrijven. Het onderscheid tussen constant beleid en nieuw beleid is niet enkel relevant voor de analyse van de begroting die de SERV doet. Ook de Vlaamse overheid hanteert de notie “ongewijzigd beleid”. Zo is dit een belangrijk element bij het begin van de jaarlijkse begrotingsopmaak, maar ook voor de recente meerjarenbegrotingen. In eerste instantie wordt hierbij nagegaan welk deel van de beleidsruimte wordt ingenomen door “ongewijzigd beleid” om vervolgens na te gaan hoeveel ruimte dit overlaat voor nieuwe initiatieven (eventueel gecombineerd met heroriënteringen). Dit onderscheid maakt het mogelijk om de evoluties binnen de verschillende beleidsdomeinen met elkaar te vergelijken en na te gaan welke accenten de regering legt door middel van de uitgavenbegroting. Hoewel het gevoerde beleid niet kan gereduceerd worden tot de kredieten die beschikbaar worden gesteld, maakt dit toch een belangrijk deel uit van het beleid. Een moeilijkheid hierbij is dat het niet altijd eenvoudig is om een duidelijk onderscheid te maken tussen ongewijzigd beleid en nieuw beleid. In theorie is het



perfect mogelijk om dit onderscheid te maken (zie kader), maar de beschikbare informatie laat niet altijd toe om dit onderscheid ook terug te vinden in de begrotingsgegevens, zeker niet op geconsolideerde basis. In een aantal gevallen geven de begrotingsdocumenten aan hoe de kredieten aangepast werden, maar nog al te veel gebeurt dit op niet-geconsolideerde basis (dotatie in plaats van uitgaven van instellingen). Ondanks deze moeilijkheid is de SERV van oordeel dat het gaat om belangrijke beleidsmatige informatie die zo precies mogelijk in beeld moet gebracht worden. Het onderscheid tussen de verschillende factoren geeft bijvoorbeeld het inzicht dat de afname van kredieten in het beleidsdomein CJSM (Cultuur, Jeugd, Sport en Media) louter te wijten is aan een eenmalige impuls in 2007. Dit geeft een totaal ander beeld dan wanneer dit het gevolg zou zijn van heroriënteringen. In de toelichting aan het parlement geeft de minister een overzicht van de belangrijkste nieuwe initiatieven. De SERV doet hetzelfde, zij het dat enerzijds de link wordt gemaakt met de meerjarenbegroting en anderzijds dat het overzicht zich niet beperkt tot de nieuwe initiatieven, maar ook de verschillende factoren van ongewijzigd beleid in kaart brengt. Bedoeling is om zo precies mogelijk in kaart te brengen wat er gebeurd is.

- Uitgangspunt voor de vergelijking vormt de **initiële begroting 2008 na amendementen** en de eerste begrotingscontrole 2007. Hierbij werd bewust de tweede budgetcontrole 2007 niet als uitgangsbasis genomen. De enige wijziging die werd aangebracht naar aanleiding van de tweede budgetcontrole 2007 betreft de werkingstoelage voor de openbare waterdistributienetwerken. Deze toelage werd opgetrokken met € 402 mln in vergelijking met de eerste budgetcontrole. Het gaat echter om een eenmalige toename. Aangezien de Vlaamse overheid op het einde van 2007 merkte dat het vereiste normsaldo ruimschoots overschreden zou worden, werd de werkingstoelage aanzienlijk verhoogd en werd de achterstallige BTW-schuld in een keer uitbetaald aan Aquafin. Dit zal zich in principe vertalen in minder grote overdrachten in 2008 evenals de komende jaren (voor de BTW-schuld). Afgezien van de vraag of hiervoor een ESR-correctie zal doorgevoerd worden, heeft dit tot gevolg dat de begrotingsuitgaven in 2007 aanzienlijk toenemen en het verschil met de begroting 2008 veel kleiner wordt. Het meenemen van deze correctie zou echter een vertekend beeld geven, zowel voor de totaliteit van de beleidskredieten als in het bijzonder voor het beleidsdomein Leefmilieu. Wat de initiële begroting 2008 betreft, daarbij werd wel rekening gehouden met de amendementen. Het betreft voornamelijk een toename van € 100 mln voor infrastructuurwerken in het onderwijs.

De ESR-geconsolideerde uitgavenbegroting die voor 2008 werd opgesteld geeft aan dat er voor € 23.485 mln beleidskredieten kunnen aangewend worden in 2008. Dit is een toename van € 1.145 mln in vergelijking met de eerste budgetcontrole 2007. In nominale termen gaat het om een groei van 5,1%, in reële termen uitgedrukt is het 2,8%, hetgeen duidelijk meer is dan de BBP-groei die als uitgangshypothese is gehanteerd bij opmaak van de begroting.

Deze evolutie verschilt van hetgeen is opgenomen in de algemene toelichting. De oorzaak hiervan heeft met twee factoren te maken. In eerste instantie houdt de SERV rekening met de goedgekeurde begroting, dus met inbegrip van de amendementen. Naar aanleiding van de amendementen werden de beleidskredieten voor onderwijsinfrastructuur met € 100 mln verhoogd, hetgeen dus meegenomen wordt in de SERV-analyse maar niet in de algemene toelichting. Daarnaast houdt de SERV rekening met de effectieve beleidskredieten op het FFEU, terwijl het FFEU buiten beschouwing wordt gelaten in de analyse van de algemene toelichting. Opgedeeld naar de verklarende factoren van de evolutie geeft dit het volgende resultaat.

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
totaal BK	22.439	23.584	<b>1.145</b>	227	-132	72	-5	-4	624	422	-60

In principe zou de overheveling (overh.) op het niveau van de totale beleidskredieten gelijk moeten zijn aan 0, maar wegens een overgang van beleidskrediet naar dotatie in het beleidsdomein leefmilieu geeft dit een negatief bedrag van € 5 mln.

#### **Ongewijzigd beleid**

*De belangrijkste aanpassing van de begroting bij ongewijzigd beleid betreft de indexaanpassing. Deze indexaanpassing gebeurt op twee manieren. Enerzijds worden de loonkredieten aangepast aan de gezondheidsindex en een aantal werkingskredieten worden ook verhoogd omwille van de inflatie. Anderzijds wordt er een provisie voorzien voor een nieuwe overschrijding van de spilindex in 2008. Deze werd verwacht in januari 2008, waardoor er een provisie nodig is voor 9 maanden.*

*De evolutie bij ongewijzigd beleid is echter ruimer dan de aanpassing aan de inflatie. De uitgavenkredieten worden eveneens bepaald door externe factoren of door aanpassingsmechanismen die in de decreten vervat zitten. Dit valt onder de term "parameters". Zo worden de uitgaven in onderwijs in grote mate beïnvloed door het aantal leerlingen in het onderwijs, nemen de kredieten voor het gemeentefonds bijvoorbeeld jaarlijks toe met 3,5%, en heeft de olieprijs een belangrijk effect op de uitgaven van De Lijn.*

*Hoewel deze parameters in bepaalde gevallen ook een daling van de kredieten tot gevolg kunnen hebben (bijvoorbeeld doordat het aantal leerlingen afneemt), gaat het grotendeels om bijkomende kredieten.*

*Een derde belangrijk element van de evolutie van ongewijzigd beleid betreft het effect van vroegere beslissingen die een eenmalig effect hadden (besparingen of extra uitgaven) in het jaar zelf of het voorgaande jaar. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de betalingskalender aan de waterdistributiemaatschappijen. De evoluties van de kredieten zijn het gevolg van vroegere beslissingen om voorafbetalingen te doen. Een ander duidelijk voorbeeld zijn de bijkredieten voor voorgaande jaren (BVJ) die bij de initiële begroting terug verdwijnen bij ongewijzigd beleid.*

*Hoewel deze uitgaven een impact hebben op de begroting 2008, is dit effect niet structureel. De stijging of daling die hiervan het gevolg is in principe eenmalig.*

*Daarnaast zijn er nog een aantal factoren die bij de "rest CB" worden opgenomen.*

*- De evolutie van de uitgaven die een rechtstreeks gevolg is van externe middelenevoluties (Europese middelen bijvoorbeeld, maar ook de variabele ontvangsten) rekent de SERV eveneens bij het ongewijzigd*

*beleid. Deze evolutie is in principe neutraal voor de beleidsruimte aangezien er een gelijkwaardige inkomsten evolutie tegenover staat.*

*- Een gelijkaardig geval betreft de evoluties die het gevolg zijn van externe verplichtingen, bijvoorbeeld de wijziging van federale regelgeving waardoor bepaalde extra uitgaven moeten gebeuren. De impact ervan is relatief beperkt.*

*- Tenslotte is er nog een categorie die moeilijker in te schatten is, namelijk de evolutie die te maken heeft met de “normale werking” van de overheid. In dit geval gaat het om bijkomende uitgaven die nodig zijn om een continue dienstverlening toe te laten.*

*De begrotingsdocumenten geven niet voor elke uitgavenpost aan wat de oorzaken zijn van de wijzigingen. Er blijft een restcategorie over. Aangezien bij de SERV analyse de wijzigingen in plus of min als ongewijzigd beleid worden beschouwd tenzij er duidelijke indicaties zijn dat het om een heroriëntering dan wel nieuw beleid gaat, wordt deze categorie opgenomen bij ongewijzigd beleid.*

#### *Nieuw Beleid*

*Tot en met 2006 werden enkel de bijkomende initiatieven die nog niet tot uiting waren gekomen in de vorige begroting opgenomen onder nieuw beleid. Vanaf 2007(en dus ook in 2008) wordt het nieuw beleid echter uitgebreid tot de bijkomende kredieten in het kader van de meerjarenbegroting. Onder de noemer “nieuw beleid” vallen dus twee categorieën. In eerste instantie de aanpassingen die reeds aangekondigd zijn in de meerjarenbegroting (eventueel geactualiseerd). Daarnaast zijn er initiatieven die ingeschreven worden in de begroting hoewel die niet opgenomen zijn de meerjarenbegroting (bijvoorbeeld het inschrijven van een krediet voor eenmalige investeringen met korte doorlooptijd in 2008).*

*Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen nieuw beleid als gevolg van de meerjarenbegroting en ander nieuw beleid. Hierbij is het belangrijk om aan te stippen dat het nieuw beleid ingevolge de meerjarenbegroting deels gaat om het op kruissnelheid komen van initiatieven die reeds in 2007 waren ingeschreven (korting op de personenbelasting bijvoorbeeld) en echt nieuwe initiatieven die voorheen nog niet tot uiting kwamen in de begroting.*

#### *Heroriënteringen*

*Het gaat om een vermindering die niet volgt uit ongewijzigd beleid en niet was opgenomen in het constant beleid van de meerjarenbegroting. In de toelichtingen bij de begroting wordt er slechts in beperkte mate van een heroriëntering. Daartegenover staat echter dat er een aantal kredieten verminderen zonder dat er een duidelijk aanleiding voor is binnen constant beleid. In het bijzonder een daling van de investeringskredieten beschouwt de SERV als een besparing/heroriëntering, tenzij het om een eenmalige toename ging in het voorgaande jaar. Deze heroriënteringen worden voornamelijk gebruikt voor een toename van andere kredieten binnen het eigen beleidsdomein. Het kan zowel gaan heroriënteringen om nieuwe initiatieven mogelijk te maken als om heroriënteringen die nodig zijn om het constant beleid op andere posten toe te passen.*

Wat het **ongewijzigd beleid** betreft, vormt de indexaanpassing de belangrijkste factor.

De manier waarop de inflatie de begrotingskredieten bij ongewijzigd beleid beïnvloedt gebeurt op twee manieren. Wat de lonen van de ambtenaren betreft, daarvoor wordt een provisie aangelegd waarop voldoende kredieten worden voorzien om deze lonen te verhogen met de index op het moment dat het nodig is. In 2008 wordt hiervoor een krediet ingeschreven van € 172 mln. In vergelijking met de begrotingscontrole 2007 is dit een toename met € 144 mln. Hoewel er in 2007 uiteindelijk geen aanpassing van de lonen omwille van de index was, werd er immers wel een beperkte provisie voorzien. Voor 2008 ging de ingediende begroting uit van een overschrijding van de spilindex in januari en bijgevolg een aanpassing van de lonen in maart. Opmerkelijk hierbij is dat de septemberverklaring voor 2008 een indexprovisie voorzag die € 262 mln bedroeg en dus € 90 mln hoger was dan het bedrag dat uiteindelijk is opgenomen in de initiële begroting. Aangezien dit bedrag echter te hoog was ingeschat kon de negatieve evolutie van de inkomstenraming sinds de septemberverklaring bijna integraal opgevangen worden binnen de indexprovisie.

De recente inflatievooruitzichten gaan er van uit dat de lonen zowel in februari als in juli met 2% moeten aangepast worden. Hierdoor zou de indexprovisie die momenteel ingeschreven is niet volstaan. Dit gaat echter ook gepaard met hogere overdrachten in het kader van de financieringswet die nog groter zijn.

Daarnaast worden een aantal kredieten rechtstreeks verhoogd omwille van de inflatie zonder tussenstap van een provisie. Het effect hiervan zoals opgenomen in de initiële begroting raamt de SERV op € 82 mln. Hierbij stelt de SERV wel vast dat het effect van de inflatie op deze kredieten in principe hoger zou moeten zijn.

De begrotingsinstructies voor 2008 vertrokken van een inflatiecijfer van 1,5%. Dit percentage komt echter niet overeen met het inflatiecijfer dat de overheid hanteert om de inkomstenevolutie te ramen (2,2%). Daarnaast worden een aantal kredieten die in het verleden bij ongewijzigd beleid werden aangepast aan de inflatie, nominaal constant gehouden. Ook hier werd het effect van de inflatie dus verkleind.

Een consequente toepassing van het inflatiecijfer zou de uitgaven extra doen toenemen met ongeveer € 40 mln. Hoewel dit niet tot uiting komt in de begroting, gaat het om een impliciete heroriëntering.

Naast het effect van de inflatie, zijn er ook andere parameters die de uitgavedynamiek bepalen. Zo worden de middelen van het gemeentefonds aangepast met een forfaitair verhogingspercentage en zijn de onderwijskredieten in belangrijke mate afhankelijk van het leerlingenaantal. Het effect van deze parameters (exclusief indexatie) op de begrotingskredieten 2008 bedraagt € 72 mln. Hierbij dient wel opgemerkt dat de daling van de intrestlasten voor € 17 ook opgenomen is in dit bedrag. Indien geen rekening wordt gehouden met de daling van de intrestlasten zou het effect van de parameters toenemen tot € 89 mln.

Vervolgens is er het effect van eenmalige factoren. Het gaat om uitgaven waarvoor het voorgaande jaar extra kredieten voorzien werden (bijkredieten voor voorgaande jaren of een eenmalige inhaaloperatie), dan wel een eenmalige heroriëntering die heeft plaatsgevonden. Net zoals bij de initiële begroting 2007 heeft dit tot gevolg dat de kredieten bij constant beleid aanzienlijk afnemen in 2008. In het begin van de legislatuur werden er vooral eenmalige heroriënteringen doorgevoerd, momenteel gaat het voornamelijk om eenmalige bijkomende uitgaven waardoor het effect van de eenmalige maatregelen negatief uitvalt. In de begroting van 2008 gaat het om een netto-daling van € 157 mln. Een belangrijk element hierin is de afname van de RSZ-betalingen voor het onderwijs. In 2006 en 2007 werd een inhaaloperatie voorzien om de achterstallen weg te werken. Doordat dit niet meer nodig is in 2008 kunnen de kredieten afnemen met € 62 mln in 2008. Ook de eenmalige cultuurinvesteringen in 2007 bepalen deze afname (- € 31 mln) evenals een eenmalige impuls voor het zorgfonds van € 17 mln.

Hoewel het uit de begrotingsdocumenten niet altijd duidelijk is welke uitgavenposten eenmalig zijn, raamt de SERV de daling van de uitgavenkredieten in 2009 op 73 mln euro. Belangrijkste uitgavenpost in dit kader is het krediet voor de verdieping van de Westerschelde. Daarvoor werd voor de periode 2007-2008 een totaal bedrag van € 100 mln voorzien. In 2009 zal het krediet hierdoor met € 50 mln afnemen in principe.

Tenslotte is er een restfactor. Het gaat hierbij om de bijkomende anciënniteitskost van het ambtenarenkorps (€ 24 mln), om kredieten die nodig zijn in het kader van een normale werking (€ 49 mln), kredietwijzigingen die het gevolg zijn van bijkomende of wegvallende inkomsten, zoals het geval is bij de variabele kredieten (€ 12 mln), maar ook de vermindering van de beleidskredieten op het FFEU worden hier opgenomen (€ - 54 mln). Binnen deze globale restfactor is ook rekening gehouden met de evolutie van de kredieten die op basis van de beschikbare informatie niet kan toegewezen worden aan andere factoren. Deze post wordt ook bij het ongewijzigd beleid opgenomen. Aangezien de beschikbare informatie over de uitgaven van de instellingen minder nauwkeurig is dan die van het MVG situeert deze restfactor in enige zin zich in grote mate bij de instellingen.

In het totaal verklaart het ongewijzigd beleid een toename van € 161 mln, hetgeen relatief gering is. Deels wordt dit verklaard door de geringe aanpassing aan de inflatie van de uitgavenkredieten, deels door het grote belang van de eenmalige factoren, waarbij de RSZ-inhaaloperatie van 2007 tot gevolg heeft dat de kredieten aanzienlijk dalen bij ongewijzigd beleid.

De **nieuwe beleidsinitiatieven** hebben een veel grotere impact op de begroting dan het ongewijzigd beleid. Het nieuw beleid omvat de initiatieven die opgenomen zijn in de meerjarenbegroting (geactualiseerd) evenals nieuwe initiatieven die nog niet waren opgenomen in de meerjarenbegroting.

Concreet heeft de vertaling van de meerjarenbegroting een effect van € 614 mln op de initiële begroting 2008. Naast de initiatieven die reeds aangekondigd werden, zijn er ook nog tal van andere nieuwe beleidsinitiatieven opgenomen, namelijk voor € 432 mln. In het totaal bedraagt de impact van de nieuwe initiatieven dus € 1.046 mln, hetgeen een nominale stijging is van 4,7% of een reële toename van 2,4%.

Deze nieuwe beleidsinitiatieven zijn mogelijk door de daling van het vereiste saldo, de evolutie van de impliciete schuld en de verhoogde middelen, maar ook gedeeltelijk door **heroriënteringen**. Voor € 62 mln kan de beleidsruimte uitgebreid worden door bestaande kredieten te heroriënteren. Het gaat voornamelijk om heroriënteringen binnen het beleidsveld om nieuwe accenten toe te laten of een onverwachte stijging bij ongewijzigd beleid op te vangen.

Vooraleer in te gaan op een bespreking per beleidsdomein is het interessant om de evolutie van een aantal belangrijke uitgavenposten nader te bekijken in termen van beleidskredieten.

**Tabel 2: uitsplitsing evolutie van belangrijke groepen beleidskredieten (€ mln)**

	2007BC	2008ini	evolutie	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
lonen	13.100	13.468	<b>368</b>	184	-85	16	1	20	218	31	-15
invest. (excl FFEU)	2.330	2.576	<b>247</b>	11	-73	1	2	29	114	176	-13
FFEU	226	172	<b>-54</b>	0	0	0	0	-54	0	0	0
onverdeeld	1.234	1.433	<b>200</b>	151	-2	-17	-32	-51	82	76	-6
gemeenschap	12.960	13.368	<b>408</b>	46	-137	10	29	46	314	125	-25
gewest	7.715	8.231	<b>516</b>	29	9	80	-1	-13	228	208	-23

### Lonen

Onder "Lonen" verstaat de SERV niet alleen de lonen van de ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap en de leerkrachten. Het gaat om een loonbegrip in ruime zin waarin ook de loonsubsidies zijn opgenomen aan VZW's bijvoorbeeld.

In het totaal nemen de lonen toe met € 368 mln in de begroting 2008. In grote mate gaat het om de aanpassing van de lonen aan de index, onder meer door het toenemen van de indexprovisie met € 144 mln.

Opvallend is ook de afname van de lonen met € 85 mln omwille van eenmalige maatregelen. Het betreft voornamelijk het wegvallen van RSZ-inhaaloperatie in onderwijs (€ -62 mln) en de geprogrammeerde afbouw van TBS in het hoger onderwijs (- € 11 mln).

Het effect van parameters is voornamelijk voelbaar in het onderwijs (leerlingevoluitie) en De Lijn (waar het eigenlijk een aanpassing is aan de index).

De restfactor wordt bij de lonen bijna integraal verklaard door de aanpassing van de lonen aan de anciënniteit van het personeel.

Wat het constant beleid betreft kan men dus vaststellen dat de toename niet veroorzaakt wordt door bijkomend personeel aan te werven (enkel voor onderwijs speelt dat een merkbare rol), maar voornamelijk door aanpassing van de lonen aan de inflatie evenals de toegenomen anciënniteitsvergoedingen.

Bij de nieuwe beleidsinitiatieven gaat het gedeeltelijk om bijkomend personeel (uitbreidingsbeleid in de welzijnssector) maar ook verhoging van de vergoedingen voor het bestaande personeel. Binnen de nieuwe beleidsmaatregelen gaat het voornamelijk om de CAO-onderwijs (€ 63 mln), het Vlaams interprofessioneel akkoord (€ 24 mln)<sup>10</sup>, enveloppe van het hoger onderwijs (€ 17 mln)<sup>11</sup>.

Deels gaat het om bijkomend personeel, deels om een hogere vergoeding voor het huidige personeelsbestand. Hoewel het onderscheid tussen beide interessant zou zijn, is het niet mogelijk om dit duidelijk te onderscheiden.

Hoewel er in absolute termen een belangrijke toename is van de lonen op de Vlaamse begroting, gaat het in relatieve termen wel om een achteruitgang. Nominaal nemen deze kredieten toe met 2,8% (reëel 0,6%), wat minder is dan de gemiddelde nominale stijging van 5,1%. Zelfs indien men geen rekening houdt met de vermindering van de RSZ-bijdrage, blijft de toename beperkt tot 3,3% (reëel 1,1%).

Het aandeel van de lonen in de totaliteit van de beleidskredieten neemt af van 58,4% naar 57,1%.

## **Investerings**

Het aandeel van de investeringen in het geheel van de beleidskredieten neemt toe, voornamelijk omwille van de extra impuls voor onderwijsinfrastructuur die is toegevoegd naar aanleiding van de amendementen.

De daling van infrastructuur wegens eenmalige maatregelen heeft voornamelijk te maken met de extra kredieten voor culturele infrastructuur in 2007 (€ 31 mln), en het wegvallen van een eenmalige impuls voor infrastructuursubsidies voor sociale woonwijken en serviceflats (€ 17 mln).

Bij de nieuwe initiatieven is voornamelijk de toename van de beleidskredieten voor onderwijsinfrastructuur opvallend (€ 131 mln). Deze toename was maar voor € 25 mln voorzien in de meerjarenbegroting. Het effect van deze toename op de effectieve uitgaven van 2008 zal be-

---

<sup>10</sup> Naast de verhoging van het nieuw beleid, is er ook een overheveling van € 8 mln door de herverdeling van de provisie voor het interprofessioneel akkoord in 2008. Dit is echter geen nieuw beleid, want het was reeds ingeschreven in de provisie van 2007.

<sup>11</sup> Het gaat om 80% van de totale toename

perkt zijn, omdat deze toename nauwelijks gepaard gaat met een toename van de ordonnanceringkredieten.

Bij FFEU is elke daling per definitie een daling bij ongewijzigd beleid die in de restcategorie valt. De beleidskredieten op het FFEU nemen af met € 54 mln. Naar aanleiding van de begrotingscontrole zullen deze kredieten waarschijnlijk weer toenemen.

### **Gemeenschap/Gewest**

Hoewel er naar aanleiding van de amendementen (onderwijsinfrastructuur) een aanzienlijke injectie is gegeven voor de beleidskredieten voor de gemeenschapsmateries, nemen de beleidskredieten voor het gewest sneller toe dan die van de gemeenschap. Door de herverdeling van de loonprovisie die momenteel bij onverdeeld staat, zal dit effect weliswaar verminderen, maar toch zal de begroting 2008 er toe leiden dat het aandeel van de gewestmateries in de begroting toeneemt (zoals voorzien was in het regeerakkoord).

Dit kan vooral toegeschreven worden aan nieuwe beleidsinitiatieven die nog niet voorzien waren in de meerjarenbegroting zoals de compensatie voor het wegvallen van de Eliaheffing en nog niet voorziene initiatieven inzake Mobiliteit en Openbare werken. Bij de bespreking per beleidsdomein is een meer gedetailleerde weergave terug te vinden.

### **3.3. Beleidskredieten per beleidsdomein**

In de algemene toelichting wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste elementen van de begroting 2008. Hierbij wordt echter niet altijd even duidelijk het onderscheid gemaakt tussen constant beleid en nieuwe initiatieven. Zonder al de informatie uit de algemene toelichting te willen herhalen, wordt in dit deel een overzicht gegeven van de evolutie per beleidsdomein.



Tabel 3: evolutie van beleidskredieten per beleidsdomein (€ mln).

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
Hogere Entiteiten	120	123	<b>3</b>	1	0	0	0	2	0	0	0
DAR	105	105	<b>0</b>	1	0	0	0	2	0	3	-5
Bestuurszaken	2.291	2.478	<b>187</b>	2	-1	68	2	-3	58	61	-1
F&B	608	754	<b>146</b>	144	-2	-18	-35	-59	42	74	-2
Int. Vlaanderen	160	172	<b>11</b>	0	2	0	1	4	5	0	0
EWI	977	1.071	<b>95</b>	8	-1	1	0	-6	75	22	-5
Ond. En Vorming	8.849	9.144	<b>295</b>	32	-80	1	18	9	209	110	-3
WVG	2.699	2.803	<b>104</b>	10	-24	9	0	28	82	2	-5
CJSM	1.154	1.145	<b>-8</b>	3	-35	0	10	1	17	11	-15
WSE	1.323	1.376	<b>52</b>	6	-1	2	-2	23	23	14	-13
Landb. Visserij	157	155	<b>-2</b>	0	-1	0	0	0	0	2	-3
LNE	727	805	<b>78</b>	3	39	0	3	-13	28	19	-2
MOW	2.659	2.829	<b>169</b>	14	-10	12	-4	13	60	87	-3
RWO	609	624	<b>15</b>	2	-18	-3	0	-4	25	16	-3

### Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR)

DAR	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
DAR	105	105	<b>0</b>	1	0	0	0	2	0	3	-5

### Blikvangers

#### *Nieuw:*

- samenwerking hoger onderwijs Brussel: € 2 mln
- Vlaams Brusselfonds (VBF): € 1 mln

#### *Heroriëntering:*

- Agentschap voor Geografische informatie Vlaanderen (AGIV): € - 5 mln

### Toelichting

Vooraf de heroriëntering binnen AGIV valt op. Hoewel de dotatie voor AGIV toeneemt, verminderen de uitgavenkredieten voor AGIV. Hierover wordt geen toelichting gegeven in de beschikbare documenten. Aangezien de beleidskredieten voor AGIV lager liggen dan hetgeen beschikbaar was in 2007 maar ook in 2006 kan de reden niet gevonden worden in een eenmalige toename voor 2007. De combinatie van een toegenomen dotatie en afnemende uitgaven leidt er in ieder geval toe dat de reserves die worden opgebouwd binnen het AGIV aanzienlijk toenemen.

**Bestuurszaken**

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
Bestuurszaken	2.291	2.478	<b>187</b>	2	-1	68	2	-3	58	61	-1

Blikvangers

## Parameters:

- aanpassing gemeentefonds: € 62 mln
- aanpassing provinciefonds: € 2 mln
- aanpassing stedenfonds: € 4 mln

## nieuw en MJB

- aanvullende dotatie gemeentefonds voor wegvallen Eliaheffing: € 83 mln
- fiscaal pact: € 25 mln
- stadsvernieuwingsprojecten: € 4 mln
- inburgeringsbeleid: € 1 mln

## CB rest

- krediet voor uitstappers: € - 2 mln

Toelichting

Belangrijkste aanpassing is de verhoging van de kredieten voor het gemeentefonds, provinciefonds en stedenfonds. Deze aanpassing gebeurt momenteel door het bedrag van het voorgaande jaar forfaitair te verhogen met 3,5% en is dus niet meer gebonden aan de inflatie.

Wat het nieuw beleid betreft werd een deel van de Eliacompensatie opgenomen bij het bedrag dat aan de meerjarenbegroting wordt toegekend. In de meerjarenbegroting werd namelijk € 50 mln voorzien voor het fiscaal pact. Uiteindelijk wordt er maar € 25 mln voor het fiscaal pact voorzien, maar wordt van die enveloppe eenzelfde bedrag bestemd voor de Eliacompensatie. Aangezien de Eliacompensatie voor 2008 echter € 83 mln bedraagt, wordt € 58 mln opgenomen onder nieuw (buiten MJB). De overige € 25 mln was reeds voorzien in de MJB, zij het onder de noemer "fiscaal pact". Naar aanleiding van de principiële regeringsbeslissing van 30 november 2007 zou de € 25 mln die momenteel nog opgenomen is bij de allocatie voor het fiscaal pact eveneens worden overgeheveld voor de Eliacompensatie, waardoor deze compensatie in 2008 oploopt tot € 108 mln. De overige nieuwe beleidsinitiatieven zijn duidelijk geringer in omvang.

De restfactor is voornamelijk het gevolg van een daling van de kredieten voor uitstappers. Ten slotte is er nog een overheveling van kredieten die in 2007BC nog opgenomen waren bij de provisionele kredieten voor de CAO-ambtenarenzaken.

### Financiën en Begroting

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
F&B	608	754	<b>146</b>	144	-2	-18	-35	-59	42	74	-2

#### Blikvangers

##### Index

- indexprovisie: € 144 mln

##### Parameters

- daling van intrestlasten: € - 17 mln

##### Overheveling

- overheveling van provisies: € -35 mln

##### CB rest

- FFEU: € -54 mln
- Compensatie aan steden en gemeenten voor in kader van Vlaams beleid leegstand: € - 9 mln

##### MJB

- opstap voor korting personenbelasting: € 25 mln
- provisies Limburgplan: € 6 mln
- provisie CAO-ambtenaren: € 4,5 mln.

##### Nieuw

- eenmalige investeringen met korte doorlooptijd: € 60 mln
- provisie voor ICT-initiatieven: € 7 mln
- provisie voor de schoolpremie: € 3 mln

#### Toelichting

Hoewel er in 2007 geen indexsprong voorzien was, werd er toch een beperkte indexprovisie behouden bij de begrotingscontrole. De toename in 2008 van € 144 mln is dus minder groot dan het bedrag dat uiteindelijk nodig zal zijn (ongeveer € 170 mln).

Opvallend is dat de algemene memorie van toelichting stelt dat de indexprovisie ook kan aangewend worden als buffer tegen eventuele negatieve bijstellingen van de te verwachten inkomsten uit federale doorstortingen. Dit mag vreemd klinken aangezien er een conjunctuurprovisie wordt aangelegd die eenzelfde rol moet spelen. Bij het voorstellen van de septemberverklaring had de regering echter een aanzienlijk grotere indexprovisie voorzien. De aanpassing van de parameters sinds de septemberverklaring had echter tot gevolg de inkomstenraming met bijna € 100 naar beneden werd aangepast. Deze correctie werd grotendeels opgevangen door het verminderen van de indexprovisie, en niet door de conjunctuurprovisie aan te passen.

Op basis van de meest recente inflatievooruitzichten zouden de lonen zowel in februari als in juli moeten toenemen met 2%. De indexprovisie die momenteel voorzien is zou dan onvoldoende zijn en moeten verhoogd worden met ongeveer € 75 mln. Dit verschil wordt echter meer dan gecompenseerd door de extra middelen waarop Vlaanderen naar aanleiding van de begrotingscontrole aanspraak zal kunnen maken ingevolge de meest recente macro-economische parameters.

Traditioneel is er een grote overheveling van provisies naar andere beleidsdomeinen. Deze overheveling leidt tot een corresponderende stijging van de kredieten bij de overige beleidsdomeinen. Het gaat om de CAO-provisies voor onderwijs, ambtenarenzaken en welzijn die in 2007 waren opgenomen bij de provisies maar in de begroting 2008 toegewezen zijn naar de respectievelijke beleidsdomeinen.

Wat het FFEU betreft neemt de SERV in zijn analyse de beleidskredieten van het FFEU op, net zoals dat het geval is voor de overige instellingen. Deze beleidskredieten nemen aanzienlijk af in 2008. Hiermee komen de beleidskredieten op het FFEU meer in de buurt van de betalingskredieten. De analyse van deze daling op het niveau van de begroting is minder relevant voor het FFEU dan voor andere instellingen. Traditioneel wordt naar aanleiding van de begrotingscontrole het niveau van beleidskredieten opgetrokken om de nieuwe bestemmingen voor 2008 op te nemen. De daling die men kan vaststellen bij de initiële begroting is dan ook niet te analyseren zoals de wijzigingen bij de overige kredieten. Vandaar dat we niet verder ingaan op deze daling.

Het meest opvallende nieuwe initiatief is het inschrijven van een provisie voor investeringen met korte doorlooptijd. Dit was nog niet voorzien in de meerjarenbegroting. In de loop van het jaar zal deze provisie overgeheveld worden naar hun bestemming.

Over de besteding van de kredieten voor eenmalige investeringen met korte doorlooptijd is nog niet veel geweten. Een deel ervan zal aangewend worden voor informatica-aankopen binnen het beleidsdomein onderwijs (€ 5 mln), en binnen hetzelfde beleidsdomein zal € 3 mln aangewend worden voor het optrekken van het voorschot voor fietsvergoedingen.

De toename van de conjunctuurprovisie met € 69 mln komt niet tot uiting in dit overzicht, aangezien het geen beleidskrediet is. In de mate dat de provisie zou aangewend worden, zou dit enkel mogen dienen tot het verminderen van de impliciete schuld, dus enkel voor ordonnancekredieten en niet voor beleidskredieten.

### Internationaal Vlaanderen

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
Int. Vlaanderen	160	172	<b>11</b>	0	2	0	1	4	5	0	0

#### Blikvangers

##### Eenmalig

- opnieuw verhogen van krediet voor gemeentes inzake sensibilisering ontwikkelings-samenwerking: € 2 mln

##### CB rest

- - Toerisme Vlaanderen: € 3 mln

#### Toelichting

De toename van de kredieten op dit beleidsdomein zijn voornamelijk terug te vinden bij een toename van de kredieten bij Toerisme Vlaanderen bij ongewijzigd beleid en de voorziene verhoging in de meerjarenbegroting voor de kredieten van buitenlands beleid en toerisme.

Wat toerisme Vlaanderen betreft is het niet duidelijk waarom de uitgaven van deze instelling toenemen. Daarom dat deze toename is opgenomen bij de restfactor.

Wat de eenmalige toename betreft van het krediet voor sensibilisering is de reden terug te vinden dat in een verkiezingsjaar voor de gemeenten geen kredieten kunnen voorzien worden voor een convenant. Daarom was er geen vastleggingskrediet voorzien in 2007.

### Economie, Wetenschappen en Innovatie

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
EWI	977	1.071	<b>95</b>	8	-1	1	0	-6	75	22	-5

#### Blikvangers

##### CB rest

- lotto-middelen: - € 2 mln

- Hermesfonds: - € 2 mln
- IWT: - € 2 mln

#### MJB

- Financiering competentiepolen en nieuwe onderzoekscentra (IWT): € 20 mln
- Herculesstichting: € 10 mln
- Actieplan loopbaan onderzoekers: € 8 mln
- Methusalem: € 5 mln
- Industrieel onderzoeksfonds Vlaanderen: € 5 mln
- IMEC: € 4 mln
- VITO: € 4 mln
- Postdoctorale mandaten FWO: € 3 mln

#### nieuw

- Hermesfonds: € 9 mln
- Provisie voor bedrijventerreinen: € 12 mln

#### Heroriëntering

- VITO: - € 2 mln
- Hermesfonds: - € 2 mln

#### Toelichting

De grootste blikvanger is de toename van de middelen voor innovatie ten belope van € 75 mln. Deze opstap was voorzien in de meerjarenbegroting. Belangrijk hierbij is dat deze opstap integraal gerealiseerd werd met nieuwe beleidsinitiatieven. In het verleden werd voor deze opstap niet enkel de nieuwe initiatieven in rekening gebracht, maar eveneens de evolutie bij ongewijzigd beleid (inflatie).

Bovenop de innovatie-impuls worden er nog bijkomende inspanningen gedaan voor economie. Op het Hermesfonds wordt er in beleidskredieten € 7 mln extra uitgetrokken en daarnaast nog een bijkomende inspanning voor bedrijventerreinen. Opvallend is dat de stijging zich voordoet bij de ecologiesteun, terwijl dit bedrag met € 105 mln al duidelijk hoger ligt dan het bedrag op kruissnelheid. Het gaat dus om een inhaaloperatie die tijdelijk van aard is. Ten slotte is er nog een provisie voor bedrijventerreinen voorzien van € 12 mln.

Aangezien er op IWT en Hermesfonds verschillende acties lopen, waarbij er bij ongewijzigd beleid een aantal aflopen of de budgetten verminderen is het niet abnormaal dat naast de nieuwe initiatieven op deze instellingen er ook een daling is van de kredieten bij ongewijzigd beleid. Op het Hermesfonds was er nog een beperkt vastleggingsbedrag voorzien in 2007 voor de investeringssteun in het vroegere systeem. Bij het IWT gaat het om een afname van een

aantal posten waarover geen informatie beschikbaar is. Per hypothese gaat het om een daling bij ongewijzigd beleid.

Ten slotte stelt de SERV heroriënteringen vast ten belope van € 5 mln. Hierbij gaat het deels om de vermindering van het beleidskrediet voor de installatie van roetfilters met € 1 mln (de ordonnanceringskredieten stijgen weliswaar), deels om een daling van de investeringskredieten van het VITO die eveneens per hypothese worden ondergebracht bij de heroriënteringen (- € 2 mln om nieuwe uitgaven mogelijk te maken). Voor het overige gaat het om een relatief groot aantal heroriënteringen die elk afzonderlijk beperkt zijn.

### Onderwijs en Vorming

	2007BC	2008ini	totaal	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
Onderw & vorming	8.849	9.144	<b>295</b>	32	-80	1	18	9	209	110	-3

#### Blikvangers

##### Eenmalig

- wegvallen van RSZ-inhaaloperatie: - € 62 mln
- wegvallen van tijdelijke maatregel TBS in hoger onderwijs: - € 10 mln
- bijkredieten voorgaande jaren: - € 7 mln

##### Parameters

- vermindering van leerlingen in leerplichtonderwijs: - € 10 mln
- toename studenten in deeltijds kunstonderwijs en levenslang leren: + € 7 mln
- werkgeversbijdrage vrije universiteiten: € 3 mln

##### overheveling

- provisie CAO onderwijs: 18 mln

##### CB rest

- anciënniteit: € 13 mln
- regularisatie voor salarissen van voorgaand jaar: - € 4 mln

##### MJB

- CAO VII: € 63 mln
- Extra provisie: € 57 mln
- Enveloppe hoger onderwijs: € 21 mln
- Hervorming studietoelagen: € 11 mln
- Infrastructuur: € 32 mln

#### Nieuw

- infrastructuur: € 100 mln
- hogescholen (bovenop enveloppe): € 7 mln
- onderwijsprojecten in ontwikkelingslanden: € 3 mln

#### Heroriëntering

- Begeleid individueel studeren (BIS): - € 1 mln

#### Toelichting

In theorie is de onderwijsbegroting voor het ongewijzigd beleid een relatief eenvoudig beleidsdomein. De financiering van het onderwijs is gebonden aan een aantal parameters (inflatie, leerlingenevolutie, decretaal voorziene opstappen...), waardoor een correcte toepassing van deze parameters het ongewijzigd beleid en het nieuw beleid mooi aanduid. In de praktijk is het echter niet altijd eenvoudig om de oefening te maken. In het bijzonder het groot belang van de provisies in dit beleidsdomein die in de loop van het jaar worden herverdeeld naar de uiteindelijke uitgavenposten bemoeilijken de oefening. Bij de toelichting is het ook niet altijd even duidelijk of een toename nog deel uitmaakt van een provisie, dan wel reeds is toegewezen aan een specifieke uitgavenpost.

De belangrijkste vaststelling in dit beleidsdomein is dat er naar aanleiding van de amendementen een bijkomende impuls voor onderwijsinfrastructuur voorzien is van € 100 mln. Dit komt bovenop de stijging die al voorzien was in de meerjarenbegroting (€ 31 mln). Opvallend is wel dat tegenover deze extra middelen geen toename van de uitgaven staan. De ordonnanceringkredieten voor onderwijsinfrastructuur dalen ondanks de toename van de vastleggingskredieten. Het is echter niet duidelijk of dit te maken heeft met het opstarten van de alternatieve financieringsprojecten binnen onderwijs. Feit is dat de toelichting bij het amendement hiervoor geen verklaring biedt.

De toename omwille van nieuw beleid (miv MJB) is in dit beleidsdomein nog in grote mate ingeschreven in provisies. Zo moeten de extra werkingsmiddelen voor het leerplichtonderwijs nog herverdeeld worden naar de juiste kredieten. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 35 mln die opgenomen is in de nieuwe provisies. Ook de benodigde middelen voor de verhoogde kleuterparticipatie zijn voorlopig nog opgenomen in de provisies (€ 16 mln).

De toename van de onderwijskredieten is relatief gezien lager dan die van de globale begroting. Dit heeft echter te maken met twee factoren. In eerste instantie was er de inhaaloperatie van de RSZ-bijdrage in 2007, waardoor de kredieten afnemen met € 62 mln. Daarnaast moet een omvangrijk deel van de indexprovisie nog herverdeeld worden naar dit beleidsdomein. Op uitvoeringsbasis zal de toename dus ongeveer gelijk zijn met de groeivoet van de geconsolideerde beleidskredieten in hun geheel.



## Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
WVG	2.699	2.803	<b>104</b>	10	-24	9	0	28	82	2	-5

### Blikvangers

#### Eenmalig

- eenmalige extra dotatie aan het zorgfonds: - € 17 mln
- inhaaloperatie voor wegwerken impliciete schuld bij de psychiatrische zorgcentra: - € 5 mln
- verminderen van provisie voor ICT-projecten: - € 2 mln

#### Parameters

- diensten voor gezinszorg: € 9 mln

#### CB rest

- anciënniteit: € 6 mln
- inhaaloperatie dagprijsdossiers: € 5 mln
- beschikbaarheidsvergoeding VIPA: € 14 mln
- oud systeem VIPA: € 15 mln
- afname VRK: - € 3 mln
- overname kosten door federale overheid (psychiatrische zorgcentra): - € 3 mln

#### MJB

- VIA: € 14 mln
- Voorziene opstap zorgfonds: € 14 mln
- Wegwerken wachtlijsten gehandicapten: € 12 mln
- Nieuw beleid bij Kind en Gezin: € 11 mln
- Extra provisos: € 9 mln
- Fonds Jongerenwelzijn (voornamelijk globaal plan): € 7 mln
- Project zorggradatie bij VAPH: € 5 mln

#### Heroriëntering

- Verdwijnen van de provisie voor diverse uitgaven: € - 2 mln
- Verminderen van investeringsuitgaven bij Kind en Gezin: - € 2 mln

Toelichting

Een groot deel van de uitgaven binnen dit beleidsdomein situeert zich bij de instellingen. De begrotingsdocumenten gaan echter minder uitvoerig in op de uitgavenevolutive van de instellingen zelf dan op de evolutie van de dotaties. Zo verhoogt de dotatie voor het VAPH met € 11,5 mln als opstap voor het wegwerken van de wachtlijsten en daarnaast nog met € 15 mln om de opstap van 2007 op recurrente basis te kunnen realiseren. Wat de uitgaven van het VAPH betreft is het echter niet zo duidelijk wat er met die toename gebeurt. De nieuwe impuls van 11,5 mln wordt wel expliciet toegelicht bij het VAPH, het recurrent maken van de opstap van 2007 (zou in principe ook bij nieuw beleid zitten), is echter niet eenduidig terug te vinden. Gecombineerd met de evolutie van constant beleid op de instelling lijkt het dat de uitgaven niet (volledig) zijn aangepast aan deze opstap. Dit geeft heel duidelijk het belang aan om de begroting op geconsolideerde wijze te benaderen en een onderscheid te maken tussen ongewijzigd beleid en nieuwe beleidsinitiatieven. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat de extra impuls voor het wegwerken van de wachtlijsten wordt gebruikt om de indexaanpassing te verwerken bijvoorbeeld. Bij gebrek aan een toelichting die consequent gebeurt op geconsolideerde basis is het voor deze instelling niet mogelijk om na te gaan hoe die opstap van € 15 mln verwerkt is in de begroting van het VAPH.

De uitbreiding nieuw beleid zoals voorzien in de meerjarenbegroting werd doorgevoerd. Opvallend is echter dat bovenop dit nieuw beleid nauwelijks nieuwe initiatieven ingeschreven worden. Op zich is dit niet bijzonder, maar het is opvallend in vergelijking met de overige beleidsdomeinen waar er wel nog een aanzienlijke marge was om nieuwe initiatieven in te schrijven die nog niet voorzien waren in de meerjarenbegroting.

Wat de eenmalige maatregelen betreft valt de extra provisie voor het Zorgfonds weg (€ \*17 mln). Naar aanleiding van de principiële regeringsbeslissing van 30 november 2007 zou er in 2008 wel opnieuw een extra dotatie voorzien worden van € 100 mln.

**Cultuur, jeugd, Sport en Media**

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
CJSM	1.154	1.145	<b>-8</b>	3	-35	0	10	1	17	11	-15

Blikvangers

## Eenmalig

- eenmalige investeringssubsidie voor De Singel in 2007: - € 12 mln
- eenmalige investeringssubsidie voor Museum aan de stroom in 2007: - € 19 mln
- aflopen van renovatie Vlaamse Opera: - € 4 mln

#### Overheveling

- CAO social profit

#### MJB

- Bloso: € 6 mln
- Overige sport: € 2 mln
- Jeugd: € 4 mln
- Sociaal-cultureel werk: € 2 mln

#### Nieuw

- Renovatie gebouw VRT: € 4 mln
- Kunsten en erfgoed: € 3 mln
- Participatiedecreet: € 3 mln

#### Heroriëntering

- VRT lonen: - € 4 mln
- VRT werking: - € 3 mln
- Sociaal-cultureel werk: - € 2 mln
- Subsidies aan audiovisueel fonds: - € 2 mln
- Culturele infrastructuur: - € 1 mln

#### Toelichting

De beleidskredieten voor dit beleidsdomein nemen af in 2008. Deels is deze vermindering het gevolg van heroriënteringen. Hierbij valt voornamelijk de evolutie bij de VRT op. Deze vermindering werd gezet bij de heroriënteringen aangezien er geen indicatie is dat er een daling van het personeelsbestand of de werkingsmiddelen voorzien was bij ongewijzigd beleid. De daling is het gevolg van een politieke beslissing die de dotatie vastlegt op een niveau waarop het niet mogelijk is om het personeelsbestand aan te houden<sup>12</sup>. De rangschikking bij heroriëntering houdt geen oordeel in over de vraag of deze instelling in het verleden al dan niet teveel middelen ontving, maar stelt louter vast dat er een daling is die niet voortvloeit uit ongewijzigd beleid. Hoewel de dotatie toeneemt met € 7 mln, nemen de beleidskredieten van de VRT dus af. De heroriëntering binnen het sociaal-cultureel werk vormt een bijdrage om de benodigde ruimte voor het participatiedecreet vrij te maken. Voor dit participatiedecreet wordt in het totaal € 16 mln uitgetrokken, waarvan € 3 mln nieuwe kredieten.

In dit beleidsdomein is het niet eenvoudig om het nieuw beleid dat reeds was ingeschreven in de meerjarenbegroting af te zonderen van de overige nieuwe beleidsinitiatieven. In de meerja-

---

<sup>12</sup> Eén van de efficiëncymaatregelen bestaat uit een selectieve niet-ervanging van personeel (Vlaams Parlement, Stuk 13 (2007-2008) nr 1-B, p. 1089).

renbegroting werd enkel verwezen naar het feit dat er bijkomende kredieten zouden zijn voor cultuur, jeugd en sport. De toename in deze beleidsvelden werden dan ook in principe opgenomen onder “MJB”. Een deel ervan, ongeveer € 10 mln, is het gevolg van de VIA-middelen.

Het meest opvallend is echter de vermindering van infrastructuursubsidies. In 2007 werd voor € 35 mln kredieten ingeschreven voor de cultuurinfrastructuur. Deze kredieten kwamen bovenop het normale niveau aan kredieten die hiervoor in het verleden bestemd waren, en waren niet structureel. In 2008 valt het niveau terug op het “normale” niveau.

### Werk en sociale economie

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
WSE	1.323	1.376	<b>52</b>	6	-1	2	-2	23	23	14	-13

#### Blikvangers:

##### CB rest:

- bijkomende inkomsten Europa: € 7 mln
- VDAB onbekend: € 10 mln
- Beschutte werkplaatsen normale groei: € 3 mln

##### MJB

- sociale economie: € 10 mln
- provisie voor meerbanenplan: € 6 mln
- VIA: € 7 mln

##### nieuw

- VDAB: € 7 mln, deels voor competentieagenda
- Syntra: € 2 mln
- Informatica: € 2 mln

##### Heroriëntering

- beschutte werkplaatsen: - € 4 mln
- wegvallen van middelen Vlaams werkgelegenheidsakkoord (VDAB): - € 3 mln
- vermindering subsidies knelpuntberoepen (VDAB): - € 3 mln

#### Toelichting

De groei van dit beleidsdomein is relatief beperkt, deels door een heroriëntatie van € 13 mln.

Zo is er een heroriëntatie van de kredieten op de algemene begroting die bestemd zijn voor de beschutte werkplaatsen. De middelen nemen daar immers € 4 mln minder snel toe dan zou moeten indien men rekening houdt met de toename omwille van de VIA-middelen.

Een blijvend knelpunt bij de analyse van dit beleidsdomein vormt de informatie over de VDAB. Op het niveau van de dotatie aan de VDAB wordt nauwgezet aangegeven waarom deze dotatie toeneemt of afneemt. De vertaling ervan in de uitgaven is echter niet altijd te achterhalen. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de middelen die voorzien zijn voor het meerbanenplan. Op het niveau van de dotatie aan de VDAB kan men nagaan welke inspanningen de Vlaamse overheid wenst te financieren voor dit plan. Wat het gevolg is op het werkveld kan men echter enkel achterhalen door na te gaan hoe de VDAB deze dotaties heeft aangewend. Dit is echter niet mogelijk. Bij de VDAB zijn er een aantal evoluties die helemaal niet worden toegelicht (vandaar dat de restfactor bij VDAB aanzienlijk is). Bepaalde evoluties zijn wel te achterhalen uit de VDAB-gegevens (zoals het wegvallen van de kredieten voor het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord of het verminderen van de kredieten voor de knelpuntberoepen), maar dat is niet voor alles het geval.

Afgezien van deze moeilijkheid kan in ieder geval gesteld worden dat de toename op dit beleidsdomein lager is dan de globale toename van de beleidskredieten. De reden hiervoor is dat de nieuwe beleidsinitiatieven in dit beleidsdomein relatief beperkt zijn.

### Landbouw en Visserij

	2007BC	2008ini	totaal	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
Landb. Visserij	157	155	-2	0	-1	0	0	0	0	2	-3

### Blikvangers

#### Nieuw

- VLIF: € 2 mln

#### Heroriënteringen

- VLIF: € - 2 mln

### Toelichtingen

De kredieten op dit beleidsdomein nemen af, net zoals het geval is voor het beleidsdomein C.JSM. Dit heeft louter te maken met de evoluties op het VLIF. Er is een heroriëntering van de investeringssubsidies van € 2 mln die wordt aangewend voor het geïntegreerd beheers- en controlesysteem. Daarnaast is er een beperkte daling bij het VLIF die niet verklaard kan worden (per hypothese een eenmalige stijging van 2007 die wegvalt) waardoor de kredieten op dit beleidsdomein verminderen.

**Leefmilieu, Natuur en Energie**

	2007BC	2008ini	<b> totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
LNE	727	805	<b> 78</b>	3	39	0	3	-13	28	19	-2

Blikvangers

## Eenmalig

- subsidie aan waterdistributiemaatschappijen: € 42 mln

## Overheveling:

- Van zeekanaal (MOW) naar VLM (LNE): € 5 mln

## CB rest

- VRK: - € 14 mln
- Investeringsuitgaven voor ANB (Mina): - € 5 mln
- Werkingskosten OVAM: € 4 mln

## MJB

- extra impuls gemeentelijke rioleringen: € 25 mln
- brownfields: + € 3 mln

## Nieuw

- tegemoetkoming aan lokale overheden ingevolge samenwerkingsakkoorden (Mina): € 12 mln
- werkingsmiddelen ANB: € 2 mln
- weddes departement: € 1 mln

## Heroriëntering

- VLM: - € 1 mln

Toelichting

De belangrijkste evolutie in dit beleidsdomein betreft de subsidies voor de waterdistributienetwerken. In vergelijking met de (eerste) begrotingscontrole 2007 nemen deze kredieten toe met € 42 mln. De reden is dat er in 2006 een voorafbetaling was, waardoor er in 2007 minder moest betaald worden. Deze evolutie valt dus duidelijk onder eenmalige maatregelen van het voorgaande jaar. Hierbij moet echter gezegd worden dat naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole de subsidies van de waterdistributiemaatschappijen verhoogd zijn met € 402

mln, van € 127 mln naar € 529 mln. Voor de helft gaat het om een versnelde afbetaling van de BTW-schuld van Aquafin. In principe zou deze schuld over een periode van 20 jaar afbetaald worden. Nu kan dit integraal in 2007 gebeuren. De overige € 200 mln betreft de werkingssubsidie aan de watermaatschappijen. Deze subsidie dient om het verschil tussen de factuur die Aquafin aanrekent aan de drinkwatermaatschappijen en de heffing die de drinkwatermaatschappijen mogen innen te overbruggen. Voor 2008 wordt dit verschil geraamd op ongeveer € 230 mln. In 2007 ging het om een gelijkaardig bedrag. Het feit dat er in 2007 eenzelfde bedrag betaald werd dat meer dan het dubbele bedraagt van de normale kost, heeft louter te maken met begrotingstechnische redenen, namelijk het binnen de perken houden van het ESR-overschot. Vraag is echter welk effect dit zal hebben op het ESR-saldo.

De daling bij de restfactor wordt voornamelijk veroorzaakt door de variabele kredieten. Aangezien de uitgaven op deze VRK bepaald worden door de inkomsten, is deze afname niet echt een beleidskeuze, maar eerder het gevolg van de verwachte inkomsten. Het gaat voornamelijk om een verwachte daling van de inkomsten van het energiefonds.

Daarnaast ontving het MINA-fonds in 2007 eenmalig een investeringsbijdrage van de Limburgse reconversie maatschappij voor investeringswerken. Deze vallen weg in 2008, waardoor de uitgaven ook verminderen.

De nieuwe beleidsinitiatieven bestaan voornamelijk uit de extra impuls voor rioleringswerken en de samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten en provincies.

### Mobiliteit en Openbare werken

	2007BC	2008ini	totaal	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
MOW	2.659	2.829	169	14	-10	12	-4	13	60	87	-3

#### Blikvangers

##### eenmalig

- Doorstroming openbaar vervoer (VIF): - € 4 mln
- Eenmalige toelage veiligheidsplan (VVM-De Lijn): - € 6 mln

##### Parameters

- VVM-De Lijn: € 11 mln

##### Overheveling

- van Zeekanaal (MOW) naar VLM (LNE): € 5 mln

**CB rest**

- dotatie van BAM aan NV Zeekanaal en Waterwegen: € 7 mln
- verkoop van gronden die terug wordt geïnvesteerd in havens: € 6 mln
- maritieme toegang Westerschelde: € 2 mln
- investeringen Vloot: - € 4 mln

**MJB**

- VVM-De Lijn: € 29 mln
- Behoud en vergroting Zwin (VIF): € 10 mln
- SIGMA-plan e.a. (Zeekanaal): + € 7 mln
- missing links (Zeekanaal): + € 5 mln
- Lijninvest: € 5 mln
- Stationsomgevingen: € 4 mln

**Nieuw**

- Onderhoudsbaggerwerken in getijdedokken: € 10 mln
- Overname provinciewegen: € 10 mln
- Milieuvriendelijker bussen (VVM-De Lijn): € 10 mln
- Verhoging investeringsmiddelen VVM-De Lijn: € 10 mln
- Extra voor Dienst voor de Scheepvaart: € 9 mln
- CAO-provisie De Lijn: € 9 mln
- Wegwerken structurele achterstand wegenwerken (VIF): € 7 mln
- Lijninvest: € 5 mln
- Verkeersveiligheidsplan (VIF): € 4 mln
- Rijbewijs op school: € 2 mln

**Toelichting**

De kredieten op dit beleidsdomein nemen af met € 9,5 mln omwille van eenmalige inspanningen inzake doorstroming van openbaar vervoer en het veiligheidsplan.

Traditioneel wordt de begroting van de Lijn aangepast aan een aantal parameters zoals de energieprijzen en de aanpassing van de vergoedingen voor de exploitanten. In 2008 wordt de dotatie aangepast met € 3 mln hiervoor. Aangezien de SERV vertrekt van de geconsolideerde uitgaven (analyse van de uitgaven van De Lijn en niet van de dotatie aan De Lijn), neemt de SERV dit bedrag niet over voor de analyse van de impact van de parameters op de uitgaven van De Lijn. Uit de beschikbare informatie blijkt dat De Lijn voor € 57 mln nieuwe uitgaven kan doen, waarvan € 21 mln voor investeringen (milieuvriendelijker bussen en verhoging van investeringen met eigen inkomsten) en de rest, zijnde € 38 mln, (geheel of gedeeltelijk) voor werkingskosten, zijnde € 18 mln voor netmanagement, € 9 mln omwille van de CAO, € 3 mln voor het leerlingenvoer en € 8 mln voor start. De werkingskosten van De Lijn (met inbegrip



van lonen en betalingen aan exploitanten), nemen toe met € 49 mln, waarvan € 38 mln voor nieuwe initiatieven. Dit betekent dat de uitgaven van de Lijn met € 11 mln toenemen omwille van parameters, en niet met € 3 mln zoals naar voor komt uit de analyse van de dotatie. Concreet houdt dit in dat deze extra toename ten laste wordt genomen door de eigen inkomsten van De Lijn. Aangezien de begroting voorziet dat de eigen inkomsten van De Lijn aanzienlijk zullen toenemen (8% in nominale termen), kan dit in principe zonder problemen opgevangen worden.

De overheveling van middelen van de NV Waterwegen en Zeekanaal naar de VLM heeft te maken met het SIGMA-plan.

De restfactor binnen ongewijzigd beleid heeft te maken met een dotatie van de BAM aan de NV Waterwegen en Zeekanaal voor de werken aan de Kattendijksluis. Een deel van de middelen die via de kapitaalparticipatie naar de BAM overgingen, komen op die manier terug naar de Vlaamse overheid als uitgaven. De bijkomende uitgaven van de NV Waterwegen en Zeekanaal in het kader van de Kattendijksluis kunnen immers gebeuren zonder dat de beleidsruimte ingenomen wordt, vandaar ook dat deze bijkomende uitgave bij ongewijzigd beleid wordt gezet.

Bij het VIF zijn er extra middelen omdat er bepaalde gronden verkocht zijn. Omwille van een overeenkomst met het havenbedrijf Antwerpen dient de opbrengst van deze verkoop geïnvesteerd te worden in de Vlaamse havens. Deze (eenmalige) extra uitgaven worden bij ongewijzigd beleid gezet omdat ze de beleidsruimte niet innemen.

Een andere opmerkelijke evolutie binnen ongewijzigd beleid betreft de vermindering van de investeringskredieten voor de DAB Vloot. De daling van deze kredieten heeft te maken met de verwachtingen die er zijn inzake alternatieve financiering. De DAB gaat er blijkbaar van uit dat eenzelfde investeringsniveau kan gerealiseerd worden met minder investeringsmiddelen omwille van de alternatieve financiering. Daarom worden de middelen (voorlopig) naar beneden aangepast. Deze middelen zullen in principe later onder de vorm van een "beschikbaarheidsvergoeding" weer opgenomen worden in de begroting.

Veruit de belangrijkste factor binnen dit beleidsdomein is het nieuw beleid. Hierbij is het nieuw beleid bovenop de meerjarenbegroting aanzienlijk hoger zelfs dan hetgeen bij de meerjarenbegroting voorzien was. Het gaat om tal van nieuwe projecten die deels voor de havens, deels voor de wegeninfrastructuur en deels voor het openbaar vervoer bestemd zijn.

Een van de nieuwe elementen is de beschikbaarheidsvergoeding voor Lijninvest die voor de eerste maal is ingeschreven. Daarvoor was een bedrag van € 5 mln voorzien in de meerjarenbegroting, maar er wordt daarbovenop nog € 5 mln extra ingeschreven.

**Ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed**

	2007BC	2008ini	<b>totaal</b>	index	eenmalig	parameters	overh.	CB rest	MJB	nieuw	Heror.
RWO	609	624	<b>15</b>	2	-18	-3	0	-4	25	16	-3

Blikvangers

## Eenmalig

- sociale woonwijken en serviceflats= € - 17 mln

## MJB

- huursubsidies private woonmarkt: € 11 mln
- investeringssubsidies voor VMH inzake de huursector: € 14 mln

## nieuw

- tussenkomst in rentelast Vlaams Woningfonds: € 6 mln
- monumentenzorg: € 3 mln
- sanering bedrijventerrein Balmatt: € 2 mln
- taalcursussen in kader van sociaal huurstelsel: € 1 mln

Toelichting

Bij de begrotingsopmaak 2007 werd eenmalig een krediet van € 17 mln voorzien voor het inhalen van de achterstand inzake het bouwrijp maken van gronden en de aanleg van infrastructuur voor sociale woonwijken en serviceflats. Deze impuls valt weg in 2008.

De daling omwille van de parameters heeft voornamelijk te maken met een inschatting van de Vlaamse overheid dat het nieuwe financieringssysteem voor sociale huisvesting in 2008 een minder grote budgettaire last zal zijn voor de begroting.

De afname bij de restfactor van constant beleid heeft te maken met een heel aantal kleinere wijzigingen die echter in het totaal een daling tot gevolg hebben. Toch zijn er ook hier een aantal opmerkelijke wijzigingen. Zo neemt het aandeel van het Vlaams Gewest in de herbestemmingsprojecten af met € 1 mln, omdat men verwacht dat deze uitgaven minder zullen zijn in het kader van de alternatieve financiering. Daarnaast zijn er nog de middelen voor het grondfonds die afnemen met € 1,5 mln, zonder dat hiervoor een duidelijke oorzaak is.

Wat het nieuw beleid betreft, kan men ook hier vaststellen dat bovenop hetgeen voorzien was in de meerjarenbegroting aanzienlijk meer wordt voorzien.

### 3.4. Verwerking meerjarenbegroting in begroting 2008

Langzamerhand begint het een traditie te worden dat de Vlaamse overheid een meerjarenbegroting neerlegt naar aanleiding van de begrotingscontrole. De SERV heeft al herhaaldelijk gewezen op het nut dat een goede meerjarenbegroting kan hebben. Hoewel het nut van de meerjarenbegroting naar het einde van de legislatuur aan belang afneemt (tijdshorizon is beperkt tot 2010), kan deze meerjarenbegroting als toetssteen voor de initiële begroting worden gebruikt.

**Tabel 4: totale evolutie beleidskredieten in MJB en uitgavenbegroting 2008, opgesplitst in nieuw beleid, constant beleid en heroriënteringen (€ mln)**

	evolutie	CB	nieuw MJB	nieuw extra	Heroriënt.
MJB (a)	840	261	579	0	0
2008 ini (b)	1.145	159	624	422	-60
(c)=(b)-(a)	305	-102	46	422	-60
effect FFEU (d)	-54	-54	0	0	0
verschil = (c)-(d)	359	-48	46	422	-60

De meerjarenbegroting voorzag in juni een toename van de beleidskredieten met € 840 mln<sup>13</sup>. Uiteindelijk namen de beleidskredieten toe met € 1145 mln. Het verschil heeft deels te maken met de toegenomen middelen, deels met de evolutie van de impliciete schuld (zie infra).

Aangezien de meerjarenbegroting geen rekening hield met de evolutie op het FFEU (neutraal in 2008), terwijl de SERV rekening houdt met de effectieve evolutie van de beleidskredieten op het FFEU (een aanzienlijke daling), dient er een correctie toegepast te worden voor het FFEU om de meerjarenbegroting en de evolutie van de kredieten in 2008 zoals geanalyseerd door de SERV op gelijke voet te plaatsen. Het effectieve verschil voor de verschillende categorieën is dan ook terug te vinden in de onderste rij van de tabel 4.

In zijn begrotingsadvies van juli 2007 wees de SERV er op dat de dynamiek bij **ongewijzigd beleid** bijzonder laag werd ingeschat, in het bijzonder het ongewijzigd beleid zonder rekening te houden met inflatie en aanpassing van de lonen. In het advies werd er op gewezen dat de kredieten omwille van ongewijzigd beleid eventueel sneller zouden kunnen stijgen dan voor-

<sup>13</sup> De meerjarenbegroting ging er van uit dat er geen indexprovisie was in 2007, aangezien de indexprovisie niet moest herverdeeld worden. Er was echter wel een bedrag van € 27 mln opgenomen in de begroting. Het bedrag bij ongewijzigd beleid dat in de meerjarenbegroting 2008-2009 is opgenomen werd verminderd met € 27 mln om vergelijkbaar te zijn met de SERV-analyse die enkel de toename van de kredieten voor de indexprovisie meeneemt.

zien in de Meerjarenbegroting. Uit de analyse van de SERV inzake ongewijzigd beleid in de begroting 2008 blijkt deze vrees echter voorbarig. Het constant beleid heeft immers tot gevolg dat de kredieten slechts met € 161 mln stijgen in plaats van de € 261 mln zoals voorzien in de MJB. Gecorrigeerd voor het FFEU houdt dit in dat de kredieten bij constant beleid € 46 mln minder stijgen dan voorzien in de meerjarenbegroting.

Deels heeft dit verschil te maken met de manier waarop de inflatie verwerkt werd in de begroting. Voor de loonprovisie werd een correcte inschatting gemaakt van de benodigde kredieten. Wat de aanpassing van de kredieten betreft die niet via de loonprovisie gebeurt, werd er echter een impliciete heroriëntering doorgevoerd (zie 3.2). Hierdoor wordt impliciet een besparing doorgevoerd aangezien een deel van de toegenomen kostprijs niet doorgerekend werd in het toegekende krediet. Het effect ervan kan geraamd worden op ongeveer € 40 mln.

Desondanks blijft het zo dat de Meerjarenraming een heel beperkte maar relatief correcte raming heeft gemaakt van het ongewijzigd beleid. In de mate dat dit ook voor de volgende meerjarenbegrotingen kan gedaan worden, verhoogt dit de potentiële bruikbaarheid van de meerjarenbegroting. Een juiste inschatting van ongewijzigd beleid zou immers als expliciete maatstaf kunnen gebruikt worden voor het opstellen van de jaarlijkse begrotingen.

Wat het **nieuw beleid** betreft, neemt de initiële begroting de initiatieven over die aangekondigd waren in de meerjarenbegroting. Hoewel het niet voor elke beleidsdomein eenvoudig is om deze vergelijking te maken, geldt het in ieder geval in grote mate.

De initiële begroting voorziet echter nog voor een bedrag van € 432 mln bijkomende nieuwe initiatieven die nog niet waren opgenomen in de MJB. Deze bijkomende initiatieven worden deels mogelijk gemaakt door een minder sterke groei van de kredieten bij ongewijzigd beleid, deels door de bijkomende middelenevolutie maar ook voor € 62 mln door heroriënteringen. Hoewel deze heroriënteringen strikt genomen ook dienen voor het opvangen van ongewijzigd beleid binnen bepaalde beleidsvelden, is het mede hierdoor dat er nieuwe kredieten kunnen ingeschreven worden.

Opvallend is in ieder geval dat de nieuwe initiatieven die nog niet opgenomen waren in de meerjarenbegroting een aanzienlijk deel vormen van de nieuwe beleidsinitiatieven. Hoewel ook in 2007 een aantal nieuwe beleidsinitiatieven opgenomen werd die niet in de meerjarenbegroting voorzien waren, was dit aandeel aanzienlijk kleiner.

Een interessante oefening bestaat er in om per beleidsdomein na te gaan in welke mate de effectieve begroting afwijkt van hetgeen voorzien werd in de recente meerjarenbegroting voor 2008.

**Tabel 5: vergelijking beleidskredieten Meerjarenbegroting en uitgavenbegroting 2008 per beleidsdomein (€ mln)<sup>14</sup>**

	MJB	2008ini
Hogere Entiteiten	0	3
DAR	9	0
Bestuurszaken	133	187
F&B	146	146
Int. Vlaanderen	6	11
EWI	83	95
Ond. En Vorming	189	295
WVG	55	104
CJSM	-28	-8
WSE	30	52
Landb. Visserij	-1	-2
LNE	109	78
MOW	110	169
RWO	-1	15
<b>Totaal</b>	<b>840</b>	<b>1.145</b>

Uitgedrukt in beleidskredieten werd de bijkomende beleidsruimte niet gelijkmatig verspreid over de verschillende beleidsdomeinen. Zo valt het op dat de beleidsdomeinen bestuurszaken, onderwijs en vorming en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin evenals Mobiliteit en openbare werken aanzienlijk meer toegewezen krijgen dan voorzien in de meerjarenbegroting. Voor elk van de beleidsdomeinen is dit terug te brengen tot nieuwe beleidsinitiatieven bovenop hetgeen voorzien was in de begroting.

Daarnaast is in het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie de groei minder sterk dan voorzien was in de meerjarenbegroting. In een context van een beleidsruimte die aanzienlijk is toegenomen is dit opvallend. Hier ligt de oorzaak niet bij de nieuwe beleidsinitiatieven, die zijn hoger dan wat voorzien was in de meerjarenbegroting, maar de evolutie bij ongewijzigd beleid. De beleidskredieten bij constant beleid evolueren minder snel dan voorzien in de meerjarenbegroting, namelijk met € 33 mln in plaats van € 76 mln.

### 3.5. Impliciete schuld

De analyse van de impliciete schuld is een technische aangelegenheid waarover nog steeds geen eenduidigheid bestaat. Het grootste probleem hierbij is het feit dat niet voor alle instellin-

<sup>14</sup> Om de vergelijking tussen de meerjarenbegroting enerzijds en de begroting 2008 anderzijds mogelijk te maken werd de indexprovisie in allebei de gevallen integraal opgenomen bij het beleidsdomein Financiën en Begroting. In de meerjarenbegroting was die al herverdeeld naar de verschillende beleidsdomeinen.

gen de gegevens beschikbaar zijn om de beleidskredieten precies te berekenen. De Vlaamse regering hanteert een ramingsmethode hiervoor, maar aangezien het Rekenhof deze methode niet echt betrouwbaar vindt blijft de discussie hierover in het Vlaams Parlement bij technische bemerkingen.

De SERV sluit zich aan bij de bemerkingen van het Rekenhof dat de Vlaamse overheid een beter zicht moet krijgen op de beleidskredieten van een aantal instellingen. Dit belet echter niet dat de huidige ramingsmethode een zinvolle analyse van de evolutie van de impliciete schuld mogelijk maakt.

De methode die de SERV hanteert sluit aan bij de manier waarop het in de algemene toelichting wordt uiteengezet. De evolutie komt neer op het verschil tussen de betalingskredieten en de beleidskredieten van de geconsolideerde uitgaven. Voor een aantal instellingen moeten de beleidskredieten wel worden geraamd op basis van de overdrachten vanuit het ministerie. De impact van deze raming op de impliciete schuld is echter beperkt en belet niet dat een zinvolle analyse over de evolutie van de impliciete schuld mogelijk is. De belangrijkste aanpassing is dat de conjunctuurreserve niet wordt meegerekend voor de evolutie van de impliciete schuld. Dit krediet van € 161 mln wordt niet meegenomen bij de beleidskredieten maar evenmin bij de berekening van de impliciete schuld. Enkel voor de berekening van het saldo wordt dit krediet meegenomen. Deze specifieke status heeft ermeê te maken dat het in principe niet de bedoeling is om dit krediet aan te wenden. De conjunctuurreserves die de voorgaande jaren werden ingeschreven werden evenmin aangewend, maar dienen tot spijziging van het toekomstfonds. Het belangrijkste verschil met de algemene toelichting is dat de SERV in zijn berekening eveneens heeft rekening gehouden met de amendementen (hierdoor neemt de impliciete schuld toe met € 100 mln).

In de algemene toelichting komt de Vlaamse overheid aan een toename van de impliciete schuld van € 39 mln. Uit de analyse van de SERV (na amendementen) komt een toename van de impliciete schuld naar voor van € 147 mln.

Een groot deel ervan heeft te maken met het verhogen van de vastleggingsmachtigingen voor onderwijsinfrastructuur met € 100 mln zonder dat hiertegenover bijkomende betalingskredieten werden gesteld. Eventueel kan een deel van de provisie voor eenmalige investeringen met korte doorlooptijd hiervoor gebruikt worden, althans het ordonnanceringskrediet.

Zelfs zonder rekening te houden met deze extra investeringen, is er nog een toename van de impliciete schuld.

Hoe deze evolutie moet beoordeeld worden is niet zo eenvoudig. Een opbouw van de impliciete schuld is immers een normaal fenomeen in de mate dat er grote nieuwe beleidsinitiatieven worden opgestart. Aangezien het aantal nieuwe initiatieven in de begroting 2008 aanzienlijk hoog is, zou dit tot gevolg hebben dat de impliciete schuld toeneemt. Het meest opvallende

voorbeeld hiervan is de toename van de impliciete schuld naar aanleiding van de begroting-samendementen met € 100 mln voor de onderwijsinfrastructuur.

Om na te gaan in welke mate het nieuw beleid in 2008 een invloed heeft gehad op de evolutie van de impliciete schuld dient men een grondige analyse uit te voeren die niet enkel rekening houdt met de nieuwe initiatieven van 2008, maar eveneens met het effect van de voorgaande jaren op de impliciete schuld van 2008. Deze analyse kan de SERV niet uitvoeren. Wel kan een eenvoudige raming gemaakt worden van dit effect. De hypothese is dat de toename van de impliciete schuld op de uitgavenposten waar er nieuwe beleidsinitiatieven genomen werden volledig omwille van dit nieuw beleid zou zijn. Hierbij spreekt het voor zich dat de toename van de impliciete schuld omwille van het nieuwe initiatief niet groter kan zijn dan de toename van het beleidskrediet omwille van het nieuwe initiatief. Anderzijds gaat de SERV er van uit dat wanneer de toename van de impliciete schuld op een bepaalde uitgavenpost lager is dan het bijkomend beleidskrediet omwille van nieuw beleid, de toename toch beperkt wordt tot het laagste bedrag.

Hieruit blijkt dat de nieuwe beleidsinitiatieven in 2008 een toename van € 251 mln tot gevolg hebben. Daarvan is een bedrag van € 132 mln toe te wijzen aan de onderwijsinfrastructuur, grotendeels omwille van de amendementen. Daarnaast is er telkens € 25 mln opbouw van de impliciete schuld op het VIF en het MINA-fonds omwille van nieuwe initiatieven.

De opbouw van de impliciete schuld voor de nieuwe initiatieven is dus groter dan de totale opbouw. Dit betekent dat er voor het constant beleid wel effectief een afbouw is van de impliciete schuld in de begroting. Hierbij dient wel een belangrijke kanttekening gemaakt te worden in verband met de alternatieve financiering. De analyse van de impliciete schuld is minder relevant geworden omwille van de alternatieve financiering. De evolutie van de impliciete schuld geeft in principe aan of de begroting betalingsverplichtingen doorschuift naar volgende jaren (meer vastleggingen dan ordonnanceringen dus opbouw impliciete schuld) dan wel betalingsverplichtingen uit het verleden voldoet (meer ordonnanceringen dan vastleggingen dus afbouw impliciete schuld). Door de alternatieve financieringsprojecten zijn er een aantal vastleggingen die niet meer terug te vinden zijn in de begroting. Zo verminderen de vastleggingen op het VIPA aanzienlijk in het kader van de alternatieve financiering van de welzijnsinvesteringen, terwijl de ordonnanceringen nog op een hoog niveau blijven om aan de verplichtingen van het verleden te voldoen. Uit de vergelijking van de ordonnanceringskredieten en vastleggingskredieten blijkt een afbouw van de impliciete schuld van € 102 mln. In het verleden konden de engagementen van de Vlaamse overheid inzake welzijnsinfrastructuur aflezen uit de begroting. Nu kan dat niet meer en vindt men enkel de beschikbaarheidsvergoedingen terug. Dit geeft een totaal vertekend beeld.

In het kader van de alternatieve financiering is de analyse van de impliciete schuld onvoldoende. Daar is het eerder van belang om na te gaan in welke mate de engagementen die de overheid aangaat (en die niet noodzakelijk terug te vinden zijn in de begroting) een effect heeft op toekomstige betalingsverplichtingen. Daarenboven heeft de overgang van een klassiek

financieringssysteem naar een alternatieve financiering een vertekenend beeld van de impliciete schuld (voorbeeld VIPA). Voor de analyse van de impliciete schuld zou dus een onderscheid moeten gemaakt worden tussen de systemen van alternatieve financiering (en de kredieten die voorheen gehanteerd werden voor deze financiering) en de klassieke financiering. Enkel deze laatste kredieten zouden in aanmerking mogen komen voor de analyse van de impliciete schuld.

Indien men een correctie doorvoert voor de impliciete schuld op het VIPA, is er dus een toename van € 249 mln, hetgeen ongeveer overeenkomt met het effect van de nieuwe beleidsinitiatieven.

Gecorrigeerd voor het VIPA is er dus nauwelijks of geen afbouw van de impliciete schuld voor het constant beleid. Rekening houdend met het feit dat deze regering een afbouw van de impliciete schuld in het vooruitzicht stelde en de budgettaire ruimte waarover ze in 2008 kan beschikken, lijkt dit vreemd. Deze vaststelling verhoogt de noodzaak om de analyse van de impliciete schuld niet te verengen tot een technische discussie, maar na te gaan voor welke uitgavenposten er nog een impliciete schuld bestaat en hoe deze de komende jaren zal ingelost worden. In de mate dat er nog een aanzienlijke impliciete schuld openstaat, dient dit een prioriteit te zijn.



## 4. Saldo en schuldontwikkeling

Het afgesproken vorderingensaldo voor 2008 bedraagt € 36 mln, hetgeen aanzienlijk lager is dan het vooropgestelde saldo van € 346 mln dat in 2007 behaald moest worden.

De beleidsruimte van 2008 neemt dus toe met € 310 mln omwille van de norm.

De algemene toelichting bij de begroting bevat een tabel<sup>15</sup> waarin aangetoond wordt dat de begroting een vorderingensaldo oplevert van € 37 mln, hetgeen iets hoger is dan het vereist overschot van € 36 mln.

De aanwending van de beleidsruimte wordt door 3 elementen beïnvloed:

- evolutie van de geconsolideerde betalingskredieten
- effect van de ESR-correcties
- verschil ten opzichte van de te behalen norm

Aangezien er in 2008 net zoals in 2007 een begroting wordt opgesteld die overeenstemt met het vooropgestelde saldo, zijn enkel de ESR-correcties van belang en de evolutie van de geconsolideerde betalingskredieten. Zoals reeds aangegeven in deel 2 bedraagt de toename van de beleidsruimte € 1,19 mld. Voor € 0,02 mld (€ 21 mln) moet de beleidsruimte aangewend worden omdat er op het zorgfonds geen reserves meer worden opgebouwd, maar wel een beperkt tekort is (effect van ESR-correcties). De overige ESR-correcties zijn miniem.

In principe kon de rest van de beleidsruimte (€ 1,17 mld) dus aangewend worden om bijkomende betalingskredieten in te schrijven. De betalingskredieten nemen echter slechts toe met € 1,10 mld. Het verschil (€ 65 mln) is het gevolg van de manier waarop er wordt rekening gehouden met de onderaanwending in de manier waarop de Vlaamse overheid de normnaleving berekent. Voor 2007 ging de Vlaamse overheid uit van een onderaanwending van € 125 mln die naar het FFEU zou worden gekanaliseerd en daarbovenop nog een bedrag van € 65 mln onderaanwending. Van de kredieten die ingeschreven waren in de begroting werd dus voor een totaal bedrag van € 190 mln geen rekening gehouden voor de berekening van de norm.

In 2008 wordt enkel nog rekening gehouden met de onderaanwending voor het FFEU ten belope van € 125 mln. Dit betekent dat eenzelfde bedrag aan betalingskredieten voor € 65 mln meer in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de norm dan in 2007. De beleidsruimte wordt hierdoor dan ook voor € 65 mln ingevuld.

Op basis van de goedgekeurde begroting is de SERV van oordeel dat net zoals in 2007 het effectief gerealiseerd vorderingensaldo van het huidig begrotingsjaar in principe aanzienlijk hoger kan zijn dan de te behalen norm.

---

<sup>15</sup> Vlaams Parlement, Stuk 13 (2007- 2008) nr. 1A, p. 59

Bij het berekenen van het vorderingensaldo gaat de Vlaamse regering ervan uit dat er een onderbenutting zal zijn van € 125 mln euro in 2008. Uit het verleden is gebleken dat een normale uitvoering van de begroting per definitie een zekere onderbenutting met zich meebrengt. Maar net zoals in 2007 zijn er in 2008 een aantal kredieten waarvan op voorhand reeds kan gezegd worden dat ze niet of niet integraal zullen aangewend worden. Op die manier worden er opnieuw “reserves” ingeschreven in de begroting zonder ze als dusdanig te benoemen. Zo wordt er in 2008 opnieuw een conjunctuurprovisie voorzien. Deze bedraagt niet meer € 93 mln zoals in 2006 en 2007, maar werd opgetrokken tot € 161 mln. Voor de berekening van het saldo wordt deze provisie beschouwd als een uitgave. Aangezien in principe de inkomstenraming naar aanleiding van de begrotingscontrole naar boven zal worden aangepast is het onwaarschijnlijk dat deze reserve in 2008 moet aangewend worden voor het opvangen van conjuncturele schokken. Bij niet-aanwending zal het saldo hierdoor alleen al € 161 mln hoger zijn dan vooropgesteld.

Een specifiek element voor 2008 betreft de vergoeding aan de waterdistributiemaatschappijen. In 2007 werd naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole deze toelage aanzienlijk verhoogd. Deels ging het om een bijkomende voorafbetaling voor 2008, deels om een versnelde afbetaling van de BTW-schuld. In principe heeft deze aanpassing gevolgen voor de betalingen die moeten gebeuren in 2008, zowel wat de voorafbetalingen betreft als wat de BTW-schuld betreft. Aangezien een deel van de betalingen van 2008 reeds gebeurden in 2007 kunnen de betalingskredieten voor 2008 verminderen. Nochtans werd de begroting 2008 niet aangepast op dit punt. In principe zullen de kredieten die hiervoor voorzien zijn in 2008 niet integraal aangewend worden. In de mate dat ze niet geheroriënteerd worden, zou de onderaanwending hierdoor verhogen in 2008<sup>16</sup>.

Het effect ervan op 2008 kan op € 160 mln geraamd worden.

Een derde element betreft de indexprovisie. Naar aanleiding van de septemberverklaring werd een indexprovisie voorzien van € 260 mln. Indien er een indexaanpassing moet voorzien worden voor 12 maanden volstaat een indexprovisie van ongeveer € 195 mln. Aangezien de parameters naar beneden werden herzien bij het opstellen van de begroting 2008, werd de indexprovisie verminderd tot € 172 mln. Maar ook dit bedrag lijkt hoger te zijn dan hetgeen nodig is om de lonen vanaf maart aan te passen aan de index, zoals voorzien bij het indienen van de begroting. Hiervoor zou een bedrag van iets meer dan € 151 mln volstaan. Ook hier is er dus een “reserve” ingebouwd van ongeveer € 20 mln.

In het totaal neemt de begroting dus voor meer dan € 200 mln uitgaven op die in principe niet zullen uitgegeven worden. Bovendien ziet het er naar uit dat de onderaanwending op de ove-

---

<sup>16</sup> Naar aanleiding van de begrotingscontrole zal de begroting op dit punt in principe aangepast worden.

rige kredieten nog groter zal zijn dan voorgaande jaren omwille van het groot aandeel nieuwe beleidsinitiatieven. Omwille van deze beide factoren staat reeds bij voorbaat vast dat ook het begrotingsjaar 2008 kan afgesloten worden met een aanzienlijk overschot bovenop het vereiste saldo indien er op dit punt geen aanpassingen gebeuren bij begrotingscontrole.

Op basis van de meest recente prognoses inzake macro-economische parameters kan verwacht worden dat de inflatie groter zal zijn dan vooropgesteld bij de opmaak van de initiële begroting. Dit heeft niet alleen een effect op de inkomstenbegroting (een toename van ongeveer € 149 mln), maar ook een effect op de uitgaven. Wat de aanpassing van de lonen aan de gezondheidsindex betreft, zou de huidige indexprovisie onvoldoende zijn om hieraan tegemoet te komen. De vereiste toename van de indexprovisie zou ongeveer € 75 mln bedragen en is dus minder groot dan de bijkomende inkomsten die het gevolg zijn van de actualisering van de parameters. Daarnaast is het ook mogelijk dat de werkingsmiddelen aangepast worden aan de nieuwe inflatiegegevens, maar dit gebeurt niet automatisch. In principe volstaan de bijkomende middelen ingevolge de nieuwe parameters dus voor de aanpassing aan de nieuwe inflatiegegevens.

Wat de schuldevolutie betreft voorziet de begroting 2008 een versnelde afbouw van de Vlaamse schuld. Indien de wederbeleggingsvergoedingen voor hiervoor niet te hoog zijn, zou de schuld eind 2008 integraal afgebouwd kunnen worden. Dit is een belangrijke stap in het Vlaamse begrotingsbeleid. Hierbij mag echter niet uit het oog verloren worden dat een aantal Vlaamse instellingen nog schulden heeft die moeten worden afgelost (onder meer De Lijn) en dat er in het kader van de alternatieve financiering eveneens engagementen worden genomen die momenteel nog niet tot uiting komen in de begroting maar in de toekomst wel.

## 5. Een eerste rapportering over alternatieve financiering en PPS

### 5.1. De SERV- inventaris heeft navolging gekregen

Vorig jaar heeft de SERV parallel met het evaluatierapport over de begroting 2007 een apart themarapport gepubliceerd over alternatieve financiering en PPS. Daarin werd een omstandig overzicht opgemaakt van de verschillende in uitvoering zijnde (en reeds vroeger opgezette alternatieve financieringsprogramma's), besliste of in het vooruitzicht gestelde programma's op 1 januari 2007. Tevens werd een eerste raming gemaakt van het investeringsvolume dat met deze programma's aan de orde is in vergelijking met de investeringen die gerealiseerd of gepland zijn via de reguliere financiering. De raming werd uitgesplitst voor de periode 2005 – 2009 en 2010 – 2015 en dat op basis van de planning die bij de verschillende programma's op dat ogenblik was vooropgezet. Daaruit moest onder meer blijken dat met de min of meer officiële planning van de toen voorziene programma's het geheel van alternatieve financiering in de periode 2005 – 2009 zou oplopen tot bijna 37 % van de reguliere financiering. Als het programma voor "welzijn en gezondheid" buiten beschouwing wordt gehouden (is geen PPS) dan kwamen we nog aan een substantiële verhouding van 26 %.

De weerklank van het rapport heeft uitgewezen dat er een grote behoefte was aan dergelijke systematische inventarisering en het Vlaamse parlement heeft dan ook via een resolutie de regering opdracht gegeven om jaarlijks een dergelijke systematische rapportering aan het parlement voor te leggen. Het Rekenhof heeft in dat verband ook een advies uitgebracht over de meest aangewezen aanpak van een dergelijke rapportering.

De regering heeft een eerste rapport voorgelegd aan het parlement op 9 november 2007<sup>17</sup>. Het rapport bevat 11 fiches waarin volgens een vast stramien verslag wordt gedaan van de inhoud, de aanpak en de budgettaire impact van de verschillende programma's. In tegenstelling met het algemeen overzicht van de SERV (januari 2007) zijn de programma's die onder het "economisch instrumentarium" vallen niet meegenomen in het overzicht (bijvoorbeeld ARKImedes en VINNOF). Voorts zijn oudere programma's (niettegenstaande er voor sommige nog een substantiële budgettaire impact is) niet opgenomen in de inventaris. En ten slotte bevat de inventaris ook geen overzicht van programma's en projecten waarvoor een afzonderlijke expliciete rapportering bestaat. Dat laatste geldt in het bijzonder voor de projecten die thuishoren onder het Antwerpse Masterplan en die ofwel uitgevoerd worden door de beheersmaatschap-

---

<sup>17</sup> Verslag van de Vlaamse regering – Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen. Vlaams parlement stuk 52 (2007 – 2008) – nr. 1.

pij BAM ofwel voor een deel van de openbaar vervoerprojecten uit het masterplan door een vennootschap opgericht door Lijninvest en BAM.

## 5.2. Wat is er ondertussen sinds januari 2007 gebeurd?

Analyse van het neergelegde rapport en overige rapporteringen leiden in ieder geval tot één belangrijke conclusie: op het terrein zelf onder de vorm van effectieve investeringen of opstart van investeringsprojecten is er weinig of niets gebeurd. Met uitzondering van het domein “welzijn en gezondheid” en de aanvang van de Noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem is er uiteindelijk nog geen uitvoering gegeven aan de diverse programma's. Dat voor het domein “welzijn en gezondheid” er wel al sprake is van een substantiële opstart heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat er aan de regeling ten gronde niet zoveel veranderd is. Er is wel sprake van een alternatieve financieringsformule, maar de procedure is in grote mate dezelfde gebleven. En vooral het gaat hier niet om een PPS – project waardoor de toch wel moeizame onderhandelingen met de private partner nodig zijn.

Dat betekent nu niet dat het beleid en de diverse instanties op het vlak van alternatieve financiering en PPS werkloos zijn gebleven. We stippen in het bijzonder volgende belangrijke zaken aan.

1. De aanpak, de investeringsramingen en de financiering vanuit de Vlaamse gemeenschap van het Antwerpse masterplan is grondig aangepakt. De maximale investeringskost voor het belangrijkste project (Oosterweelverbinding is substantieel opgetrokken), een belangrijk deel van de openbaar vervoerprojecten worden uit de BAM financiering gehaald en ondergebracht in een SPV (special purpose vehicle) dat wordt opgericht door BAM en Lijninvest. Vanuit de begroting wordt een extra financiering daarvoor voorzien. De planning van het masterplan en in het bijzonder van de Oosterweelverbinding die van groot belang is voor de toekomstige inkomsten van de BAM is in het licht van de al gevoerde onderhandelingen met de toekomstige financiers in twee fasen opgedeeld, waardoor belangrijke delen van het project in een later stadium zullen beschikbaar komen. De Vlaamse regering heeft de al eerder in het vooruitzicht gestelde extra kapitaalinjectie in de BAM van € 129 mln goedgekeurd (en volstort, naast de volstorting van de jaarlijkse schijf van € 41 mln beslist in 2005).
2. In het domein van het gemeenschappelijk vervoer zijn principiële beslissingen genomen voor een programma van alternatieve financiering voor een totaal bedrag van ongeveer € 470 mln gespreid over drie onderdelen: rollend materieel en stelplaatsen die zullen aangepakt worden via een operationele leasing en verlenging van tramlijnen waarvoor beroep wordt gedaan op een participatieve PPS - constructie. De regering heeft een maximale jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor het geheel van deze projecten van € 42,8 mln (op kruissnelheid). Niettegenstaande de principiële beslissingen voor deze projecten later zijn genomen dan de overige programma's voorziet de huidige planning een snellere opstart en worden

zelfs al voor een bedrag van € 10 mln kredieten ingeschreven voor beschikbaarheidsvergoedingen in 2008.

3. De uitvoering van het programma voor “welzijn en gezondheid” is effectief van start gegaan (cijfers over toegekende principiële beslissingen : fiches augustus € 490 mln), in 2008 wordt al een bedrag voor beschikbaarheidsvergoedingen ingeschreven van iets meer dan € 14 mln.
4. De effectieve opstart van enkele cruciale programma's zoals de missing links en de inhaalbeweging voor schoolgebouwen heeft op zich laten wachten. Opstart is voorzien in 2008, maar naar verwachting zal dan toch een substantieel deel doorgeschoven worden naar 2009 – 2010. Dat geldt zeker voor de belangrijke projecten onder de missing links (een totaal bedrag van € 643 mln). Met uitzondering van de noordelijke ontsluiting van de luchthaven zijn overige projecten niet op te starten voor midden 2009 en is voor sommige projecten de opstartdatum nog niet gekend.
5. Sommige programma's lijken blijvend te kampen met budgettaire marges die onvoldoende mogelijkheden bieden om op de markt het project op gang te krijgen, dat geldt in het bijzonder voor de PPS- projecten in het kader van de sociale huisvesting. Uit de rapportering kan ook afgeleid worden dat dergelijke beperkingen zich stellen voor de programma's “vloot”.

Het geheel van deze elementen leidt er niet alleen toe dat het er naar uitziet dat binnen deze legislatuur de effectieve realisaties via alternatieve financiering en PPS duidelijk zullen achterblijven bij de oorspronkelijke verwachtingen en dan ook niet de vooropgestelde weerslag zullen hebben op de investeringsinspanningen van de regering binnen deze legislatuur. Bovendien wordt daardoor ook het gros van de budgettaire weerslag onder de vorm van beschikbaarheidsvergoedingen pas echt zichtbaar in de begrotingen vanaf de volgende legislatuur. Dat hoeft op zich evenwel geen aanleiding te zijn tot budgettaire knelpunten in de volgende jaren.