Stuk **12-A** (2006-2007) – Nr. 1

VLAAMS PARLEMENT

Zitting 2006 – 2007

13 juli 2007

ADVIES

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

over het begrotingsbeleid 2008 van de Vlaamse Gemeenschap

3294
BEG

Stuk **12-A** (2006-2007) – Nr. 1

Brussel, 10 juli 2007
100707 Advies begroting

Advies

Over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap – juli 2007

Inhoud

Ter inleiding 5

De krachtlijnen van het advies 6

Hoofdstuk 1 – een tussentijdse evaluatie van het begrotingsbeleid .. 16

1. De cijfers: een krappe beleidsruimte wordt omgezet in expansieve begrotingsmogelijkheden 18

1.1. De methode 19

1.2. De algemene resultaten 23

2. De evaluatie van het begrotingsbeleid in de periode 2004 - 2007 27

2.1. De uitbreiding van de beleidsruimte in 2004 – 2007 29

2.2. De aanwending van de beleidsruimte 38

2.3. Extra saldo, participaties en schuldontwikkeling 42

2.4. De verdeling van de budgettaire middelen voor nieuw beleid over de beleidsdomeinen 43

3. De nog resterende jaren van de legislatuur 2008 - 2009 55

3.1. Wat is de verwachte groei van de beleidsruimte? 55

3.2. Hoe wordt de beleidsruimte ingevuld ? 57

4. De toetsing van enkele specifieke begrotingsdoelstellingen 62

Hoofdstuk 2 – de uitvoering van de begroting in 2006 70

Bijlage 80

Ter inleiding

In het begrotingsadvies van vorig jaar (13 juli 2006) heeft de SERV een uitvoerige bespreking gemaakt van de MJB 2007 – 2009 zoals toen voorgelegd door de regering aan het parlement. In die MJB was voor het eerst ook de impact verwerkt van de besluiten die de regering in juli 2005 had genomen over de budgettaire invulling van de beleidsruimte voor de legislatuur. Onder de vorm van budgettaire enveloppen per minister en verder onderverdeeld naar initiatieven werd een opsomming gegeven van de beschikbare budgetten voor de jaren 2006 – 2009. De besluiten van juli 2005 bevatten ook de afspraken die gemaakt werden bij de vorming van de regering, maar die niet formeel aan het regeerakkoord waren toegevoegd (het zogenaamde "atoma- schriftje"). Met de verwerking van deze beleidskeuzen was de MJB vanaf vorig jaar dan ook volledig uitgewerkt. De SERV heeft zijn waardering voor deze MJB en voor de aanpak ervan niet onder stoelen of banken gestoken. Deze MJB is een belangrijk instrument voor het begrotingsbeleid op voorwaarde dat het instrument ook effectief wordt aangewend om de evolutie en de invulling van het begrotingsbeleid in alle aspecten te kunnen opvolgen.
En op dat vlak lijkt de regering niet direct extra stappen te zetten om tot een meer volwaardige aanpak te komen. In het bijzonder verwijst de SERV naar twee aanbevelingen die vorig jaar werden gedaan:

- De eerstvolgende actualisering van de MJB (bij de budgetcontrole 2007) expliciet opvatten als een tussentijdse evaluatie van de meerjarenbegroting en dan uitgebreid tot de volledig legislatuur (vanaf de bijsturingen aan de begroting 2004).
- In het kader van de MJB telkens een doorrekening te maken van de genomen beslissingen naar de volgende regeerperiode (minstens bij de volgende actualisering-naar 2010, meer in het algemeen een voortschrijdende meerjarenraming van 4 tot 5 jaar).

Verder heeft de SERV er op aangedrongen dat in de geactualiseerde MJB ook het sociaaleconomische toekomstplan "Vlaanderen in actie" zou worden geïntegreerd. Noch aan deze vraag, noch aan de twee aanbevelingen is de regering tegemoet gekomen bij de opmaak van de nieuwe MJB.
Omwille van het belang dat de SERV zelf hecht aan een tussentijdse evaluatie heeft het secretariaat met de beschikbare informatie zelf een dergelijke tussentijdse evaluatie uitgevoerd. De resultaten ervan en de conclusies die de SERV daaruit trekt vormen de kern van dit begrotingsadvies.
De tussentijdse evaluatie – "Drie jaar aan het werk, nog twee jaar voor de boeg" is samengevat in hoofdstuk 1 van het advies.
Hoofdstuk 2 bevat een korte bespreking van de uitvoering van de begroting 2006 op basis van de nu beschikbare gegevens.

Voorafgaand worden de krachtlijnen van het advies samengevat.

De krachtlijnen van het advies

Bij het begrotingsbeleid ligt de klemtoon begrijpelijkerwijze op wat komen moet: de budgettaire plannen voor het eerstkomende jaar en voor de komende jaren. Deze regering heeft in de afgelopen jaren een bijzonder belangrijke inspanning gedaan om die begrotingsvooruitzichten meer en meer te vatten in een goed doordachte planning waarbinnen bij voorbaat duidelijk is aangegeven hoe de voorgenomen plannen ook effectief zullen kunnen gefinancierd worden binnen de begrotingsdoelstellingen die voor de Vlaamse gemeenschap worden vooropgezet.
Begrotingsbeleid is echter ook evalueren om uit te maken waar de regering effectief het verschil heeft gemaakt met de uitgangspositie waarmee ze van start ging. Nu de regering over een goed uitgewerkte methode beschikt voor de opmaak van meerjarenbegrotingen komt het begrotingsbeleid in de praktijk tot stand in drie fasen: de meerjarenbegroting, de omzetting in de jaarlijkse begroting en de uitvoering van de jaarlijkse begroting. Een systematische opvolging van deze fasen moet vanaf nu een essentieel onderdeel zijn van het begrotingsbeleid.

De huidige regering is drie jaar aan het werk en heeft nog twee jaar voor de boeg. Het leek ons dan ook een aangewezen moment om zelf een eerste tussentijdse evaluatie te maken van het begrotingsbeleid van deze regering. Op basis daarvan maken we een aantal vaststellingen en doen we een aantal aanbevelingen.

1. Een samenhangend concept voor een tussentijdse evaluatie.

Een dergelijk concept is niet voorhanden, we hebben vanuit de SERV zelf een poging gedaan om daarvoor een concept te ontwerpen. Daarmee wordt een eerste aanzet gegeven voor de opvolging van de cyclus van het begrotingsbeleid: MJB – jaarlijkse begroting – uitvoering van de begroting – actualisering van de MJB. Telkens wordt aangegeven in welke mate de jaarlijkse begrotingen (en de uitvoering ervan) invulling geven aan de MJB, in welke mate zij afwijken van de MJB en welke factoren bepalend zijn voor die afwijkingen. Er is in het bijzonder een aparte opgave van wijzigingen die te maken hebben met constant beleid en wijzigingen die samenhangen met budgetten voor nieuw beleid. Het geheel wordt uitgewerkt op het niveau van de globale begroting (ESR – geconsolideerde begroting van de Vlaamse gemeenschap) en voor ieder beleidsdomein apart.
We bevelen de regering aan dit concept in overweging te nemen en het nodige te doen om het concept zelf toe te passen en waar nodig technisch te verbeteren en te verfijnen.

2. De regering heeft de erg krappe beleidsruimte bij de start kunnen ombuigen in expansieve begrotingsmogelijkheden.

Op basis van de meerjarenramingen van juni 2004 was er voor de eerste jaren van de legislatuur geen sprake van enige beleidsruimte. Integendeel om te kunnen voldoen aan de afgesproken begrotingsdoelstellingen moest volgens deze ramingen in 2004 – 2006 fors ingegrepen worden op ongewijzigd beleid en de beleidsruimte die in 2007 zou tot stand komen zou onvoldoende zijn om die ingrepen volledig te compenseren. De beleidsruimte **gecumuleerd** voor de jaren 2004 – 2007 was negatief (- € 241 mln), pas vanaf 2008 zou bovenop het ongewijzigd beleid op niveau van 2004 een substantiële beleidsruimte tot stand komen (€ 3,3 mld, gecumuleerd voor de jaren 2008 - 2009).

Het regeerakkoord (het deel “globaal financieel raam”) bevatte weinig indicaties over de aanpak die regering voorzag om dat probleem op te lossen. Er was sprake van “de nodige maatregelen bij de uitvoering van 2004 om doorschuifoperaties naar volgende jaren te vermijden”, er zou “een selectieve heroverweging van de uitgaven aan de orde zijn om overbodige en minder essentiële uitgaven te schrappen” en er zou gezocht worden naar “externe financieringsmogelijkheden om de belangrijke investeringsbehoeften op te vangen (via een investeringsfonds)”. Verder sloot de regering – weliswaar onder voorwaarden – niet uit dat zelfs nog een grotere inspanning werd geleverd op het vlak van de begrotingsnorm.

Wat is het in de praktijk geworden?

Buiten de middelen die extern aan de begroting werden gecreëerd is de negatieve beleidsruimte voor de jaren 2004 – 2007 op constant beleid omgezet in een positieve beleidsruimte van € 3,9 mld. En als we rekening houden met de huidige verwachtingen voor 2008 – 2009 zou de oorspronkelijke beleidsruimte bovenop ongewijzigd beleid 2004 van € 3,3 mld aangegroeid zijn tot € 7,3 mld. Globaal genomen en gecumuleerd over de jaren 2004 – 2009 zal daarmee de uiteindelijke beleidsruimte 3,6 maal groter zijn dan wat bij de start van de regering werd verwacht.

Hoe is dat tot nu toe (2004 – 2007) gerealiseerd?

De regering heeft geen gebruik gemaakt van extra ruimte door versoepeling van de begrotingsdoelstellingen. Integendeel: in 2004 – 2007 is de norm in vergelijking met de afspraken die golden midden 2004 € 374 mln strenger geworden. Een deel daarvan zou wel gecompenseerd worden in de jaren 2008 – 2009.

De voorgenomen besparingen en heroriënteringen zijn uiteindelijk vrij beperkt uitgevallen. Op basis van onze analyses komen wij op een recurrent niveau dat in 2007 ongeveer € 276 mln bedraagt (voor de jaren 2004 – 2007 te samen minder uitgaven voor € 662 mln).

Het zijn vooral de extra ontvangsten die voor de uitbreiding van de beleidsruimte hebben gezorgd: voor 93 % van de totale extra beleidsruimte. Naast een aantal technische factoren die overigens langs de uitgavenzijde geneutraliseerd worden zijn de extra ontvangsten vooral afkomstig van de federale dotaties in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW) en van de gewestbelastingen. Er zijn in de jaren 2004 – 2007 € 860 mln meer federale dotaties ontvangen dan oorspronkelijk geraamd. Dat komt omdat de uiteindelijke parameters die in de BFW worden gebruikt gunstiger zijn uitgevallen. Voor de meest essentiële parameter – economische groei – is dat echter niet geval. Tegenover de oorspronkelijke groeiverwachtingen in 2004 voor de jaren 2004 – 2007 van gemiddeld 2,08 % is een feitelijke gemiddelde reële groei van het BBP op getekend van 2,34 % (inclusief 2,2 % in 2007). Dat heeft echter – omwille van de techniek van de BFW – geen doorwerking gevonden in de raming van de federale dotaties. Integendeel, de effectief gebruikte economische groei in de BFW bedraagt voor die jaren gemiddeld maar 1,9 %. In de praktijk is er dus geen sprake van dat de economische groei geheel (personenbelasting) of gedeeltelijk (BTW) doorwerkt in de dotaties aan de deelgebieden.

De extra ontvangsten van de gewestbelastingen zijn echter nog veel belangrijker. Tegenover de ramingen van 2004 zijn er in de jaren 2004 – 2007 voor € 2 mld meer gewestbelastingen ontvangen. Vooral de registratierechten en de successierechten en het meest de schenkingsrechten hebben voor deze extra ontvangsten gezorgd. Dit is een koppeling van gunstige conjuncturele omstandigheden (ook de andere gewesten kennen een gelijkaardige groei) en het effect van de maatregelen die nog onder de vorige regering waren goedgekeurd in 2002 – 2003.

Tenslotte heeft de regering ook – vooral in de eerste jaren – de beleidsruimte uitgebreid met eenmalige opbrengsten (valorisatie patrimonium).

3. Wat heeft de regering aangevangen met deze extra beleidsruimte?

3.1. Algemene resultaten

Die extra beleidsruimte was niet zomaar beschikbaar voor nieuwe beleidsinitiatieven. Een deel van de extra ontvangsten hebben te maken met het feit dat sedert 2004 de zogenaamde consolidatiekring van de Vlaamse overheid werd uitgebreid met enkele instellingen die voorheen buiten de overheid bleven. Uiteraard moeten vanaf dat moment ook de uitgaven meegerekend worden. In 2005 werd de hervorming van de watersector doorgevoerd waardoor het grootste deel van de opbrengsten van de waterheffing uit de begroting verdween. Ter compensatie zijn ook de uitgaven voor de waterzuivering uit de Vlaamse begroting verdwenen, afgezien van het

behoud van een subsidie aan de watermaatschappijen. Abstractie makend van deze factoren heeft de Vlaamse regering in de jaren 2004 – 2007 de extra beleidsruimte ingezet voor:

- extra uitgaven in constant beleid (waaronder extra indexering) voor € 856 mln omdat een aantal parameters (waaronder de inflatie) zodanig gewijzigd waren t.a.v. de oorspronkelijke ramingen dat voor constant beleid meer uitgaven nodig waren;
- een budget voor uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven bovenop ongewijzigd beleid 2004 voor een bedrag van € 2,2 mld (in beleidskredieten € 2,6 mld);
- extra uitgaven door een hogere aanwendingsgraad van de begrotingskredieten in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen voor een bedrag van € 536 mln. Die hogere aanwendingsgraad – in vergelijking met de oorspronkelijke hypothesen – heeft zich overigens uitsluitend voorgedaan in 2004 – 2005. In 2006 was dat niet het geval, in de begroting 2007 wordt opnieuw met een uitgesproken hogere aanwending rekening gehouden.

Als we abstractie maken van de technische factoren heeft de Vlaamse regering ongeveer 60 % van de extra beleidsruimte kunnen inzetten voor een budget voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Bovendien heeft de Vlaamse regering de extra beleidsruimte niet volledig aangewend en heeft ze bovenop de reeds strengere begrotingsnormen in 2004 – 2007 althans volgens onze ramingen nog een extra saldo gerealiseerd van € 425 mln (het grootste deel is gerealiseerd in 2006).

Het geheel van deze extra uitgaven heeft uiteraard de oorspronkelijk veronderstelde lage reële groei van de uitgaven bij ongewijzigd beleid duidelijk verhoogd. Oorspronkelijk werd de reële groei bij ongewijzigd beleid niveau 2004 tussen 2004 en 2007 geraamd op iets meer dan 1,1 % (of gemiddeld per jaar van 0,37 %). De invulling van de extra beleidsruimte – en uiteraard vooral via de extra voor nieuw beleid – hebben die reële groei opgetrokken tot tussen 2004 en 2007 tot bijna 7,5 % (of gemiddelde jaarlijkse reële groei van 2,43 %).

3.2. Het budget voor nieuw beleid – spreiding over de beleidsdomeinen

Het budget voor nieuw beleid is – zoals wel kon verwacht worden – pas echt opgebouwd vanaf 2006. In 2004 – 2005 bedraagt het gecumuleerde budget voor nieuwe initiatieven amper € 62 mln (€ 78 mln in beleidskredieten). De verdeling van dit budget over de dertien beleidsdomeinen levert volgend algemeen beeld op:

- “onderwijs en vorming” en “welzijn, gezondheid en gezin” zijn in beleidskredieten goed voor € 951 mln gecumuleerd over de jaren 2004 – 2007, of 37 %;
- “mobiliteit en openbare werken”, “leefmilieu, natuur en energie” en “ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed” zijn samen goed voor € 744 mln of 29 %;

- "economie, wetenschap en innovatie" en "werk en sociale economie" zijn goed voor € 447 mln of 17 %;
- onder " financiën en begroting" is een budget gerealiseerd van € 143 mln voor fiscale maatregelen (in hoofdzaak korting op de personenbelasting) of 6%;
- het overige budget (ongeveer 11%) is verspreid over de overige beleidsdomeinen.

Heeft de regering daarmee een wijziging in de prioriteiten binnen de begroting aangebracht ? We proberen dat te meten tot op het niveau van de beleidsdomeinen zoals die vandaag door de regering gehanteerd worden.

We kunnen enige indicatie daarvoor vinden in een vergelijking tussen het aandeel van de beleidsdomeinen in de globale beleidskredieten in 2004 en het aandeel van diezelfde beleidsdomeinen in de extra uitgaven die voorzien werden voor nieuwe beleidsinitiatieven.
Voor één beleidsinitiatief, met name de fiscale maatregelen (lastenverlagingen) heeft dat niet zoveel betekenis. Ten eerste komen die fiscale maatregelen niet alleen tot uiting langs de zijde van de uitgaven, maar ook langs de zijde van de ontvangsten. En ten tweede, het niveau aan lastenverlagingen dat al structureel door maatregelen van de vorige regering in de begroting 2004 verdisconteerd was, is niet verwerkt in de uitgavenbegroting, maar uitsluitend langs de inkomstenzijde. Er waren vijf maatregelen die de vorige regering in het kader van lastenverlagingen had genomen (met structureel effect en relevant in dit kader): de afschaffing van het kijk- en luistergeld (2002), de hervorming van de registratierechten (vooral de tariefverlaging, 2002), de afschaffing van de openingsbelasting (2002), de hervorming van de schenkingsrechten voor roerende goederen (2003) en de vrijstelling van de gewestelijke onroerende voorheffing voor vennootschappen (2004). Het effect van maatregel 1, 3 en 5 is vrij gemakkelijk te ramen, de overige twee zijn iets moeilijker. Op basis van een voorzichtige raming gaan we toch uit van ongeveer een structureel effect in 2004 van deze maatregelen van ongeveer € 785 mln op jaarbasis. Daartegenover kunnen we de impact plaatsen van wat tot nu toe (tot en 2007) de extra inspanning zijn geweest voor fiscale maatregelen: € 143 mln langs de uitgaven en €35 mln langs de inkomsten. Het effect zal overigens in de eerstkomende jaren nog fel toenemen.
Voor de overige deelgebieden is de vergelijking relevanter. Het aandeel dat sommige beleidsdomeinen hebben in het budget voor nieuw beleid verschilt grondig van het aandeel van deze beleidsdomeinen in de begroting 2004. Budgettair belangrijke beleidsdomeinen waarvoor dit heel uitdrukkelijk het geval is zijn "ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed" (3,23 maal) "werk en sociale economie" (2,16 maal) en "economie, wetenschappen en innovatie" (1,93 maal). In mindere mate geldt dit ook voor "leefmilieu,natuur en energie" en "mobiliteit en openbare werken": respectievelijk 1,5 en 1,42 maal het aandeel in 2004. Voor andere beleidsdomeinen is het gewicht in het budget voor nieuw beleid kleiner dan het aandeel in 2004: "onderwijs en vorming" (0,58), "welzijn, gezondheid en gezin" (0,98) en "cultuur, jeugd, sport en media" (0,78). Bij de beoordeling moet uiteraard ook nog rekening worden gehouden met de mogelijkheden die extern aan de begroting worden gecreëerd.

3.3. Enkele bijkomende indicatoren

De regering stipte in haar regeerakkoord expliciet nog een tweetal doelstellingen aan die in het begrotingsbeleid zouden worden nagestreefd:

- "om voldoende financiële marge te kunnen garanderen voor een ondernemingsvriendelijk klimaat en andere maatschappelijke behoeften mag het aandeel van de gewestuitgaven, rekening houdend met bijkomende impulsen via alternatieve financiering, in de totaliteit van de Vlaamse uitgaven onder geen beding verder dalen tijdens de regeerperiode 2004 – 2009";
- de nodige inspanningen worden gedaan om het investeringsaandeel te versterken.

In beide gevallen is de doelstelling inclusief de extra mogelijkheden via alternatieve financiering. In de praktijk zijn daar belangrijke initiatieven voor genomen en is het gewicht van deze plannen voor het investeringsvolume van de Vlaamse overheid bijzonder groot. Dat is gebleken uit onze eigen ramingen die we gemaakt hebben in januari van dit jaar. We moeten wel vaststellen dat ondertussen de voortgang van die dossiers minder snel verloopt dan dat uit die plannen kon worden afgeleid, zodat zelfs tot en met 2007 (met uitzondering van de alternatieve financiering voor de welzijnssector) nog maar weinig projecten in de nieuwe programma's effectief zijn opgestart.
Los van deze externe inspanningen blijkt dat de regering in de periode 2004 – 2007 toch haar beide doelstellingen heeft kunnen realiseren: het aandeel van de gewestmateries in de totale geconsolideerde begroting (dus zonder externe financiering) is volgens onze berekeningen tussen 2004 en 2007 lichtjes toegenomen (van 35,1 % tot 36,4 %). Het gewicht van de investeringskredieten binnen de begroting is weliswaar in 2005 gedaald, maar sedertdien terug toegenomen zodat alleen al binnen de begroting het aandeel lichtjes uitstijgt boven dat van 2004 (er is hierbij wel gecorrigeerd voor het wegvallen van de investeringsuitgaven ten behoeve van Aquafin, maar niet voor het vervangen van de gewone investeringskredieten voor de welzijnssector door alternatieve financiering). Bij deze raming houden we wel rekening met de mogelijkheden die op het "financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven" (FFEU) voor investeringen worden ingeschreven.

Hoewel dit niet expliciet was opgenomen in het regeerakkoord, had deze regering duidelijk tot doel om de impliciete schuld te doen afnemen. Dit vertaalde zich niet enkel in de meerjarenbegroting van 2005, maar ook in de verschillende begrotingen. Uit de analyse van de periode 2004-2007 zouden we kunnen afleiden dat hier nog geen grote stappen zijn genomen. Enkel indien de voorgenomen afbouw van de impliciete schuld in 2007 zich effectief realiseert zou de Vlaamse overheid erin geslaagd zijn om meer uitgaven te verrichten in de periode 2004-2007 dan dat er engagementen zijn aangegaan, zij het dat het in ieder geval om een beperkte impact zal gaan (maximum € 170 mln voor de totaliteit van de periode).

4. Wat zijn de verwachtingen voor de komende jaren (2008 – 2009)?

Volgens de vooruitzichten van de regering zelf zal Vlaanderen bovenop de begroting 2007 als uitgangspunt een extra bestedingsruimte hebben in 2008 – 2009 van iets meer dan 1 mld in 2008 oplopend tot € 2 mld in 2009. Met die bruto beleidsruimte kan de regering de groei van ongewijzigd beleid op niveau van 2007 opvangen en daarnaast de financiering verzekeren van de voorgenomen budgettaire enveloppen voor nieuw beleid. Er zou nog een heel klein extra overblijven.
Er zijn hierbij vier componenten waarop we de aandacht willen vestigen.

Ten eerste kunnen deze hypothesen maar bevestigd worden als Vlaanderen kan genieten van een volledige afbouw tot op de evenwichtsbegroting van het vereiste begrotingsoverschot tegen 2009. Dat zou een extra ruimte geven van € 313 mln in 2008 en nog eens € 33 mln in 2009. In de afgelopen jaren zijn er diverse aanpassingen geweest aan de eerder afgesproken begrotingsnormen.

Ten tweede moet de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met 2007 ook effectief de extra ontvangsten van € 682 mln in 2008 oplopend tot € 1,64 mld in 2009 kunnen realiseren.
Dat behoort zeker tot de mogelijkheden. De Vlaamse regering rekent voorlopig met een economische groei van 2 % en een inflatie van 1,5 % voor beide jaren uitgaande van een basisniveau 2007 berekend op een economische groei van 2 %. Toepassing van recente vooruitzichten (NBB en planbureau) zou al aanleiding kunnen zijn tot een substantiële verhoging van de geraamde federale dotaties: volgens een eerste raming ongeveer € 200 mln in 2008 (waarvan € 48 eenmalig) en € 227 mln in 2009.

Een derde component betreft de raming van de regering van de extra uitgaven die nodig zijn om de groei ongewijzigd beleid op niveau van 2007 door te trekken: extra € 475 mln in 2008 en nog eens oplopend tot € 263 mln in 2009. Als we daarop al de impact van de indexeringen en inflatie (zoals in de MJB geraamd) in mindering brengen dat zou voor de impact van de overige parameters in constant beleid amper € 8 mln voorzien zijn in 2008 en € 180 mln in 2009. In het licht van de gemiddelde impact van de parameters in constant beleid exclusief indexering en inflatieaanpassingen in de periode van 2004 – 2007 van ongeveer € 200 mln zou hier toch wel sprake kunnen zijn van enige onderschatting.
Het is dus aangewezen daarmee rekening te houden bij mogelijke discussies over de aanwending van nog extra ontvangsten (betere macro-economische parameters), hetzij voor nieuw beleid, hetzij voor extra overschot.

Tenslotte wordt in de meerjarenbegroting niet gerekend op heroriënteringen.

5. Hoever staat het met de invulling van de budgettaire enveloppen voor nieuw beleid?

In juli 2005 is binnen de regering een akkoord bereikt over de invulling van de beleidsruimte. Op dat moment werden voor de verschillende ministers budgettaire enveloppen bepaald tot en met 2009. Deze enveloppen werden voor het eerst in de MJB 2007 – 2009 (van juni 2006) vertaald in de MJB en verdeeld over de toen gebruikte 26 beleidssectoren. Ondertussen zijn deze enveloppen voor de jaren 2008 – 2009 geactualiseerd en verdeeld over de 13 beleidsdomeinen.

Hoe heeft zich dit in de praktijk in de begrotingen (en gedeeltelijk in de uitvoering ervan) tot nu toe vertaald en wat houdt de actualisering voor de jaren 2008 – 2009 in?

De vergelijking tussen de voorzieningen in de oorspronkelijke MJB en de effectief ingeschreven en aangewende budgetten voor nieuw beleid kunnen we uitsluitend maken voor 2006 – 2007. Voor de jaren 2004 – 2005 (waarvan overigens de impact beperkt is gebleven) waren er nog geen voorzieningen in de MJB.
De analyse geeft aan dat het door ons geraamde budget voor nieuwe beleidsinitiatieven in 2006 – 2007 in beleidskredieten € 115 mln hoger uitkomt dan wat voorzien was in de MJB voor die jaren, in uitgaven € 139 mln meer. Hiermee wordt bevestigd – in tegenstelling met wat wel eens beweerd wordt – dat bovenop wat de budgettaire enveloppen voorzien er wel degelijk nog enige ruimte is voor extra beleidsinitiatieven.
Het surplus is echter niet uniform verspreid over de beleidsdomeinen. In een aantal beleidsdomeinen noteren we een effectief budget voor nieuw beleid dat hoger is dan wat de MJB voorzag: “onderwijs en vorming”, “werk en sociale economie”, “leefmilieu, natuur en energie”, “ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed” en “cultuur, jeugd, sport en media”. In het beleidsdomein “mobiliteit en openbare werken” noteren we in beleidskredieten 2006 – 2007 iets minder budget dan in de MJB, in uitgaven uitgesproken meer.
De voorzieningen voor fiscale maatregelen in de MJB overtreffen duidelijk wat in de praktijk in de begrotingen is verwerkt, zelfs als we rekening houden met de maatregelen langs de zijde van de ontvangsten. Ook in de beleidsdomeinen “economie, wetenschappen en innovatie” en in “welzijn, gezondheid en gezin” noteren we in de begrotingen een geringer budget dat wat in de MJB was voorzien. Voor economie en innovatie heeft dat ook wel te maken met het feit dat wij het budget voor nieuw beleid strikter interpreteren dan wat kan afgeleid worden uit de MJB. Net zoals voor de andere nieuwe beleidsmaatregelen wordt de toename ingevolge parameters (zoals inflatie) bij de SERV niet meegerekend als nieuw beleid.

De regering heeft in de nieuwe MJB de voorzieningen voor nieuw beleid voor de jaren 2008 – 2009 geactualiseerd in vergelijking met de MJB van vorig jaar. Het oorspronkelijke extra budget voor nieuw beleid wordt in vergelijking met 2007 nog eens opgetrokken met € 62,2 mln in beleidskredieten. In betalingskredieten daarentegen wordt het extra budget t.a.v. 2007 verminderd met ongeveer € 23 mln. Men voorziet meer engagementen, maar iets minder betalingen.
Als voor 2008 en 2009 de geactualiseerde MJB wordt gerealiseerd dan zal samen met het al eerder in de begrotingen verwerkte budget voor nieuw beleid ongeveer € 177 mln extra in beleidskredieten beschikbaar zijn in vergelijking met wat in 2006 in de MJB onder de vorm van budgettaire enveloppen werd voorzien voor nieuwe initiatieven. In uitgaven zal het extra ongeveer € 116 mln bedragen.
Bij een aantal beleidsdomeinen zijn de toegekende kredieten inzake nieuw beleid in 2006-2007 lager dan vooropgesteld in de vorige MJB. Het gaat om “Financiën en Begroting”, “Internationaal Vlaanderen”, “Economie, werkgelegenheid en innovatie”, “Welzijn, Volksgezondheid en Gezin” evenals “Mobiliteit en openbare werken”. De extra kredieten naar aanleiding van de nieuwe MJB hebben echter niet tot gevolg dat deze achterstand wordt weggewerkt, tenzij voor de beleidsdomeinen “Welzijn, Volksgezondheid en Gezin” en “Internationaal Vlaanderen”. De overige beleidsdomeinen hebben een “voorsprong” opgebouwd en behouden die grotendeels. Voor “Onderwijs en vorming” wordt de dynamiek nog versterkt.

Door extra beleidskredieten te voorzien en minder betalingskredieten wordt de kloof tussen beide iets groter, het effect is echter beperkt en vormt niet direct een probleem. Het wijst hoe dan ook op enige doorschuif van effecten van de maatregelen naar de volgende legislatuur. Daarnaast zullen eveneens de uitgaven voor de verschillende alternatieve financieringsprogramma’s voornamelijk ten laste van de volgende legislatuur vallen.

6. De uitvoering van de begroting 2006

De laatste jaren slaagt de Vlaamse overheid er stelselmatig in om de beoogde norm te halen en dit zelfs met extra overschot. Ook in 2006 slaagde de Vlaamse overheid hierin. Volgens onze eigen ramingen bouwde Vlaanderen in dat jaar een vorderingensaldo op van € 738 mln, € 319 mln hoger dan de vooropgestelde norm.

De begroting ging ervan uit dat het saldo behaald zou worden zonder noemenswaardig overschot. Het feit dat er toch nog een overschot op dit saldo behaald werd heeft deels te maken met een toename van de inkomsten van de instellingen (die deels gecompenseerd werd door een afname van de gewestbelastingen), maar voornamelijk met de uitgaven die duidelijk onder

de begrotingskredieten bleven. Uiteindelijk is het effect langs de inkomstenzijde verwaarloosbaar.
Langs de uitgavenzijde is er een effect van technische correcties, maar de essentie ligt bij een duidelijk hogere onderaanwending in 2006 op de uitgaven waardoor het extra vorderingensaldo is gerealiseerd. We ramen die onderaanwending op € 618 mln, wat aanzienlijk hoger is dan de onderaanwending in 2005 (€ 345 mln) en 2004 (€ 296 mln).

Deze hoge onderaanwending heeft zeker te maken met het feit dat er – in tegenstelling met 2004 en 2005 – in 2006 voor een aanzienlijk bedrag nieuwe kredieten werden ingeschreven. De SERV raamt dat de onderaanwending op de nieuwe beleidsinitiatieven op minstens € 65 mln. Het meest opvallend lijkt echter de onderaanwending op de investeringen en investeringssubsidies te zijn. Deze onderaanwending (zonder rekening te houden met het FFEU) bedraagt € 198 mln.
Tenslotte kan nog de onderaanwending op de kredieten voor het wetenschapsbeleid worden aangestipt. Deze onderaanwending bedraagt € 48 mln, waardoor de extra inspanning die was ingeschreven in de begroting voor het innovatiepact in betalingskredieten uiteindelijk tot bijna 0 is gereduceerd.

De manier waarop het zeer hoge overschot behaald kon worden roept dus enkele vragen op.

In het recente verleden heeft de SERV zijn waardering uitgesproken voor het feit dat de begroting nauw aansluit bij de effectieve aanwending ervan, hetgeen positief is. Voor een aantal elementen kan dit niet zonder meer bevestigd worden voor 2006. De uitdaging blijkt voor Vlaanderen niet meer te liggen in het halen van het vorderingensaldo (waarvoor in het verleden een aantal uitgaven naar de toekomst werden doorgeschoven), maar wel in het effectief realiseren van de belangrijke bijkomende impulsen die mogelijk zijn door de uitgebreide beleidsruimte. De SERV hoopt dan ook dat de uitvoering 2007 weer nauwer aansluit bij de begroting en dat er voor 2008 een dynamische maar ook realistische begroting wordt opgesteld.
Voor het realiseren van deze doelstelling in 2007 zal overigens moeten rekening gehouden worden met mogelijke effecten van de onderaanwending in 2006 (doorschuiven naar 2007).

Hoofdstuk 1– een tussentijdse evaluatie van het begrotingsbeleid

"Drie jaar aan het werk, nog twee jaar voor de boeg"

Waarom is deze tussentijdse evaluatie voor de SERV zo belangrijk? Volgende argumenten zijn daarbij doorslaggevend:

1. Bij de aanvang van de legislatuur heeft de regering budgettaire doelstellingen vooropgezet. Deze budgettaire doelstellingen zijn summier omschreven in het regeerakkoord (deel "Globaal financieel raam") en naderhand nog toegelicht en verder uitgewerkt in de beleidsnota van de minister van financiën en begroting. We willen toetsen in hoeverre deze doelstellingen ook effectief zijn aangepakt.
2. De regering is van start gegaan met een uitgangspositie (de begroting 2004 en de verwachte evolutie van de begroting bij ongewijzigd beleid) die zeker voor de eerste jaren van de legislatuur bijzonder weinig budgettaire ruimte opleverde om nieuwe beleidsinitiatieven te nemen. Die uitgangspositie is uiteindelijk grondig gewijzigd in gunstige zin. We willen onderzoeken welke factoren die wijziging hebben bepaald en wat daarvan de draagwijdte is.
3. In juli 2005 heeft de regering belangrijke beslissingen over de invulling van de budgettaire beleidsruimte genomen onder de vorm van budgettaire enveloppen. Dat kan als één van de belangrijkste elementen beschouwd worden van de planmatige aanpak die de regering voorstaat. Maar zoals gebruikelijk gaat hierbij de meeste aandacht naar de plannen en is er weinig of geen aandacht voor de effectieve uitvoering daarvan. We willen onderzoeken hoe die voorgenomen budgettaire enveloppen ook effectief hun weg hebben gevonden in de jaarlijkse begrotingen en voor zover al beschikbaar in de uitvoering ervan.
4. De regering heeft nog twee begrotingen op te maken en moet nog verder invulling geven aan de voorgenomen budgettaire enveloppen. In principe is dat vastgelegd in de nieuwe MJB (2008 – 2009). We willen onderzoeken waar de regering nog het meeste werk heeft, in welke mate de regering sommige onderdelen van de budgettaire enveloppen heeft bijgestuurd (extra inspanningen, eventuele inhaal in 2008 – 2009 omwille van vertraagde uitvoering, …..), of de geraamde beleidsruimte realistisch is ingeschat en of er in functie daarvan nog sprake is van eventuele extra beleidsruimte.

Het antwoord op deze vragen moet ons toelaten om een zo volledig mogelijke inschatting te maken van wat het begrotingsbeleid van deze regering tot nu toe is geweest en van wat er nog te doen staat in de resterende jaren van de legislatuur.

Bovendien is de SERV ervan overtuigd dat het concept dat aan de basis ligt van deze evaluatieoefening een bruikbare methode is om in de toekomst op een systematische wijze de kop-

peling te maken tussen meerjarenramingen en meerjarenbegrotingen aan de ene kant en de effectieve vertaling ervan in de begroting en in de uitvoering van de begrotingen aan de andere kant. We rekenen er dan ook op dat de regering de toepassing ervan in overweging neemt en het nodige doet om dit concept (beslist in een technisch verbeterde uitwerking) zo snel mogelijk te operationaliseren.

Bij de beoordeling van de resultaten van deze evaluatieoefening moet men wel voor ogen houden dat we hier een evaluatie maken van het beleid van de Vlaamse regering op een strikt budgettaire basis, wat overigens in het kader van een advies over het begrotingsbeleid niet verwonderlijk is. Maar dat heeft wel als gevolg dat diverse aspecten van beleid die weinig of niet tot uiting komen in extra budgettaire kredieten hierbij niet in beeld komen. Deze evaluatie is dus in genen dele een evaluatie van het beleid van de regering als zodanig, waarbij naast het budgettaire aspect ook verschillende andere invalshoeken moeten aan bod komen.

In punt 1 geven we een samenvatting van de algemene cijfermatige analyse die we hebben uitgevoerd, achtereenvolgens geven we enige toelichting bij de methode die we daarvoor hanteren (1.1) en enkele globale gegevens voor respectievelijk 2004 – 2007 en 2008 – 2009. In punt 2 gaan we meer in detail in op de jaren 2004 – 2007. In punt 3 bespreken we de resterende jaren 2008 – 2009 en in punt 4 maken we de toetsing van enkele specifieke begrotingsdoelstellingen die door de regering werden vooropgezet.

1. De cijfers: een krappe beleidsruimte wordt omgezet in expansieve begrotingsmogelijkheden

Vooraleer de regering in 2004 van start ging kon zij beschikken over diverse ramingen van de te verwachten beleidsruimte voor de nieuwe legislatuur. De SERV had reeds in 2003 zijn eerste ramingen gepubliceerd (advies van juli 2003) en in april 2004 al wat geactualiseerd. De Vlaamse administratie werkte in het kader van een algemeen rapport ten behoeve van de nieuwe regering ook aan dezelfde ramingen en bracht die onmiddellijk na de verkiezingen van 13 juni 2004 naar buiten[1]. Die vooruitzichten werden op verzoek van de toenmalige formateur door het rekenhof aan een evaluatie onderworpen en werden door de administratie nog wat geactualiseerd met de meest recente gegevens[2]. En de SERV zelf heeft in zijn advies van juli 2004 (dat eerder in een voorafgaand document te behoeve van de formateur al werd voorgesteld) deze geactualiseerde ramingen en voorstellen besproken en geadviseerd.

De resultaten van die ramingen gingen allemaal in dezelfde richting en zagen er niet direct rooskleurig uit: de begroting verder laten evolueren op ongewijzigd beleid 2004 zou bij toepassing van de toen geldende begrotingsnormen er toe leiden dat pas vanaf 2007 enige beleidsruimte zou ontstaan voor nieuwe initiatieven. In de voorafgaande jaren zou er fors moeten ingegrepen worden. Dat kon alleen vermeden worden als er een stevige bijsturing kwam van de begroting 2004.
Daarom stelde de administratie in haar voorstellen aan de regering voor om uit te gaan van een nieuwe normering: in plaats van te vertrekken van een hoog overschot dat tegen het einde van de legislatuur geleidelijk wordt afgebouwd de omgekeerde beweging maken met behoud van hetzelfde gecumuleerde saldo over de gehele periode. Dus een deel van de beleidsruimte die op het einde van de legislatuur zou beschikbaar komen gebruiken om in het begin niet te moeten besparen. De SERV heeft de regering geadviseerd deze piste niet te volgen, wat de regering ook niet gedaan heeft.

De krappe beleidsruimte in de eerste jaren van de legislatuur heeft zich echter niet bevestigd in de effectieve evolutie. Er is integendeel vrij snel sprake geweest van een bijzonder forse uitbreiding van de beleidsruimte. De regering heeft die uitbreiding van de beleidsruimte geleidelijk vertaald in de achtereenvolgende begrotingen en meerjarenbegrotingen (respectievelijk juni 2005, juni 2006 en juni 2007) en in juli 2005 in een globaal akkoord de invulling van de beschikbare beleidsruimte tot en met 2009 vastgelegd onder de vorm van budgettaire enveloppen.

---

1 Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende regering, deel I Inschatting van de budgettaire ruimte voor de regeerperiode 2004 – 2009.

2 Een actualisatie zowel van de middelenramingen, de uitgavenevolutie als van de voorgestelde normering.

De manier waarop dat proces zich heeft voltrokken (zowel de uitbreiding van de beleidsruimte als de aanwending ervan proberen we in dit onderdeel te ontrafelen.

1.1. De methode

1.1.1 De vertrekbasis

Onze vertrekbasis is de raming van de Vlaamse administratie van 2004[3]. Die kan worden beschouwd als een min of meer officiële inschatting van wat de dynamiek van de begroting was op het moment dat de regering van start ging.

Waarom de raming van de administratie van 2004 en niet de naderhand officiële eerste meerjarenbegroting van de regering van juni 2005 als vertrekbasis?

De regering heeft pas in juni 2005 voor het eerst een officiële MJB voorgelegd die werd voorgesteld als een technische benadering en in dat opzicht volkomen aansloot bij de eerdere ramingen die de administratie had gemaakt. Het betrof eveneens een doorrekening van ongewijzigd beleid, maar met als uitgangsbasis de aangepaste begroting 2005. Er zijn goeie redenen om de evaluatie te maken uitgaande van die officiële MJB. Onder meer ook omdat die MJB op een aantal punten meer in detail was uitgewerkt en zich op die manier beter zou lenen voor de evaluatieoefening. Maar daartegenover staat dat op die manier de ingrepen en aanpassingen in de begrotingen 2004 – 2005 buiten beschouwing blijven. Overigens was het verschil tussen de eerdere ramingen van 2004 met de MJB van 2005 niet fundamenteel. Alleen werd al rekening gehouden met de betere ontvangsten van 2004 en werd voor een stuk de hogere opbrengsten van de gewestbelastingen recurrent doorgetrokken. Hoewel de ramingen van de uitgavenkredieten voor de jaren 2006 – 2009 niet veel afweken van de oorspronkelijke ramingen werd er wel al rekening gehouden met het feit dat de extra ontvangsten minder onderaanwending op de geraamde begrotingskredieten zouden vereisen om te kunnen voldoen aan de begrotingsnormen. Overigens leverde de MJB van 2005 voor de jaren 2006 – 2009 gecumuleerd een iets lagere beleidsruimte op dan wat eerder was geraamd in 2004 (ongeveer € 127 mln).

We vatten de uitgangsbasis van 2004 aan de hand van enkele kernindicatoren samen in tabel 1.

Bij de beoordeling van die tabel zijn volgende elementen belangrijk. De beleidsruimte is het verschil tussen het saldo dat voortvloeit uit de raming van ontvangsten en van uitgaven aan de ene kant en het saldo dat voorgeschreven wordt door de norm (opgelegd in het kader van de afspraken met de federale overheid) aan de andere kant. Zowel de geraamde ontvangsten en

[3] Het betreft een (niet gepubliceerde) actualisering van de oorspronkelijke bijdrage van de administratie "Inschatting van de budgettaire ruimte voor de regeerperiode 2004 – 2009".

uitgaven hebben betrekking op de ESR geconsolideerde bedragen (in geval van tabel 1 voor de uitgaven de betalingskredieten). Ze worden echter voor een aantal factoren gecorrigeerd. De uitgaven zijn een raming van de kredieten die naar verwachting moeten ingeschreven worden in de achtereenvolgende begrotingen. Men neemt echter bij voorbaat aan dat een deel van die kredieten niet zullen aangewend worden. Een deel van die niet aangewende kredieten (namelijk die op de begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap) worden sedert 2000 op het einde van het jaar omgezet in een dotatie aan het FFEU (het financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven). In 2004 werd daar geen afzonderlijke raming voor gemaakt, de herverdeling naar het FFEU was onderdeel van de algemene onderbenutting.

Tabel 1 – kerncijfers van de raming 2004 (ESR geconsolideerd, in € mln)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ontvangsten (1)	19.177	19.700	20.384	21.094	21.857	22.627
uitgaven (2)	19.534	19.873	20.406	20.577	20.613	20.951
herverdeling FFEU (3)						
onderbenutting (4)	503	508	510	509	514	526
saldo (5=1-2+3+4)	146	336	488	1.027	1.758	2.202
uitgaven FFEU (6)	158	307	228	218	130	130
saldo na FFEU (7=5-6)	-13	29	260	809	1.628	2.072
correcties (8)	18	8	9	9	10	10
aanrekening ontvangsten	7	8	9	9	10	10
aanrekening uitgaven perimeter	11	0	0	0	0	0
vorderingensaldo (9=7+8)	6	37	268	818	1.637	2.082
Vlaams zorgfonds						
ontvangsten (ESR + dotatie)						
uitgaven (ESR)						
saldo (10)	10	3	3	-3	-8	-12
vorderingensaldo na zorgfonds (11=9+10)	**16**	**41**	**272**	**814**	**1.630**	**2.070**
norm (12)	**404**	**366**	**329**	**284**	**225**	**160**
beleidsruimte (11-12)	**-389**	**-325**	**-57**	**530**	**1.405**	**1.910**

Bron: geactualiseerde meerjarenraming van de Vlaamse administratie, juni 2004 en eigen berekeningen

In het kader van de regels die zowel de HRF als het INR voorschrijven voor de beoordeling van de begrotingen van de verschillende overheden (verder aangeduid als ESR- regels) moe-

ten nog enige correcties worden aangebracht zowel bij ontvangsten als uitgaven. Die correcties hebben ofwel te maken met het tijdstip van aanrekenen (geboekte ontvangsten of uitgaven die betrekking hebben op een ander jaar) als met wat de consolidatiekring genoemd wordt. Dat zijn correcties die te maken met bepaalde instellingen die in de budgettaire rekeningen niet verwerkt zijn, maar omdat ze behoren tot de Vlaamse overheid wel moeten meegerekend worden. De meest belangrijke correctie is echter het Vlaamse zorgfonds. In de nationale rekeningen behoort dat tot de sociale zekerheid en het saldo ervan heeft dus geen invloed op het vorderingensaldo van Vlaanderen. Maar er is een akkoord tussen de federale en de Vlaamse overheid (en overigens ook binnen de HRF) dat Vlaanderen dat saldo wel mag in rekening brengen om de begrotingsresultaten te beoordelen. Als dat niet het geval zou zijn dan zou Vlaanderen niet kunnen genieten van de extra inspanningen die het doet om een reserve op het zorgfonds aan te leggen.

1.1.2 De uitbreiding van de beleidsruimte en de aanwending ervan

Tegenover de ramingen uit tabel 1 plaatsen we voor de onderscheiden onderdelen de effectieve resultaten. Op die manier kunnen we in algemene termen zien in welke mate de beleidsruimte is **uitgebreid** en in welke mate de uiteindelijke beleidsruimte is **aangewend**.

De effectieve resultaten waarop tabel 2 is gebaseerd zijn als volgt samengesteld:

- voor de jaren 2004 – 2006: de effectieve realisaties (uitvoering van de begrotingen);
- voor 2007: de aangepaste begroting zoals goedgekeurd door het parlement in juni 2007;
- voor de jaren 2008 – 2009: de voorzieningen in de MJB 2008 – 2009 (aan het parlement overgemaakt op 29 mei 2007)[4].

Beleidsruimte **binnen de begroting** kan worden uitgebreid in het algemeen langs drie wegen:

1. een wijziging aan de opgelegde begrotingsnorm: het spreekt vanzelf als de budgettaire doelstelling t.a.v. het saldo (overschot of tekort) wordt versoepeld dan levert dat extra beleidsruimte op. Het omgekeerde is natuurlijk ook het geval: een strengere norm (een groter vereist overschot) doet de beleidsruimte inkrimpen;
2. extra ontvangsten: dat is uiteraard de meest belangrijke factor. Extra ontvangsten in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen doen de beleidsruimte aangroeien;
3. en ten derde kan de regering ook de beleidsruimte voor nieuwe initiatieven uitbreiden door bestaande te schrappen of te beperken.

---

4 Meerjarenbegroting 2008 – 2009, Vlaams parlement stuk 17 (2006 – 2007) – nr. 1-C.

Daarnaast is er natuurlijk nog een vierde weg: beleidsruimte creëren buiten begroting door inzet van alternatieve middelen die niet in de begroting kunnen aangerekend worden (bijv. de verkoop van participaties) of door het opzetten alternatieve financieringsconstructies (al of niet onder de vorm van PPS). De meeste van deze alternatieve financieringsconstructies creëren ruimte buiten begroting in hoofdzaak door de budgettaire last (onder de vorm bijv. van beschikbaarheidsvergoedingen) naar later te verschuiven.

Tabel 2 – kerncijfers van de effectieve evolutie (ESR geconsolideerd, in € mln)

	uitvoering			begroting	raming	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ontvangsten (1)	19.679	20.610	21.395	22.596	23.278	24.238
uitgaven (2)	19.318	19.793	20.757	22.281	23.333	24.370
herverdeling FFEU (3)	0	125	102	125	0	0
onderbenutting (4)	0	0	0	8	232	242
saldo (5=1-2+3+4)	361	942	740	447	177	110
uitgaven FFEU (6)	161	145	119	148	145	150
saldo na FFEU (7=5-6)	199	797	621	299	32	-40
correcties (8)	174	-112	-50	30	49	49
aanrekening ontvangsten	125	-34	-152	28	49	49
aanrekening uitgaven	78	-76	102	3	0	0
perimeter	-29	-2	0	0	0	0
vorderingensaldo (9=7+8)	373	685	571	329	82	9
Vlaams zorgfonds						
ontvangsten (ESR + dotatie)	207	220	384	254		
uitgaven (ESR)	185	203	216	235		
saldo (10)	21	17	167	19	0	0
vorderingensaldo na zorgfonds (11=9+10)	**394**	**702**	**738**	**348**	**82**	**9**
norm (12)	**373**	**619**	**419**	**346**	**36**	**0**
afwijking (11-12)	**21**	**84**	**319**	**2**	**46**	**9**

Bron: 2004 – 2005 uitvoering begrotingen rekenhof, economische hergroepering Algemene gegevensbank, 2006 voorlopige uitvoeringscijfers en economische hergroepering, 2007 aangepaste begroting, 2008 – 2009 MJB en eigen berekeningen

Die drie wegen binnen de begroting en ook de creatie van extra beleidsruimte buiten begroting zullen we concreet becijferen. We wijzen er overigens op dat in het regeerakkoord vooral naar de derde optie werd verwezen, naast wat genoemd werd “recycleren van niet ESR - aanre-

kenbare inkomsten in een investeringsfonds". Voor de begrotingsnorm werd zelfs een – weliswaar voorwaardelijke – opening gelaten om voor 2005 een extra inspanning te doen[5].

De som van de reeds beschikbare beleidsruimte aan het begin van de legislatuur en de effectieve uitbreiding geeft het totaal aan uiteindelijke beleidsruimte. We onderzoeken de aanwending daarvan tot nu toe (tot en met de begroting 2007) en de voorgenomen aanwending in de resterende jaren van de legislatuur (2008 – 2009). Hier focussen we uiteraard op het gedeelte van de aanwending dat expliciet naar nieuwe beleidsinitiatieven is gegaan.

Als het verschil tussen de uitgebreide beleidsruimte (oorspronkelijk + extra beleidsruimte) en de aanwending positief is dan staat dat gelijk met een extra saldo dat Vlaanderen gerealiseerd heeft in vergelijking met de opgelegde begrotingsnormen. Een positief verschil voor de nog resterende jaren is in principe gelijk aan een nog overblijvende beleidsruimte.

1.2. De algemene resultaten

We beginnen met enkele algemene grafieken waarin de hierboven beschreven analyse wordt samengevat.
In grafiek 1 vatten we respectievelijk voor de jaren 2004 – 2007 en voor de jaren 2008 – 2009 de kerncijfers over de uitbreiding van de beleidsruimte en de aanwending van de beleidsruimte samen. We sommeren ook de resultaten voor het geheel van de legislatuur 2004 – 2009.

Gecumuleerd voor de jaren 2004 – 2007 bleek er volgens de ramingen van 2004 geen beleidsruimte beschikbaar te zijn, integendeel er was een tekort van € 241 mln. In de praktijk heeft de regering in de afgelopen jaren (inclusief de begroting 2007) die beleidsruimte kunnen uitbreiden met € 4,1 mld waardoor uiteindelijk de beleidsruimte bovenop constant beleid op niveau van de start van de regering (de begroting 2004) voor de jaren 2004 – 2007 is uit gekomen op € 3,9 mld. Op basis van de uitvoering tot en met 2006 en rekening houdend met de aangepaste begroting 2007 zal daarvan € 3,5 mld zijn aangewend (of 88 %). Het verschil (of het extra overschot bovenop het vereiste overschot) voor de periode 2004 – 2007 bedraagt € 425 mln[6].

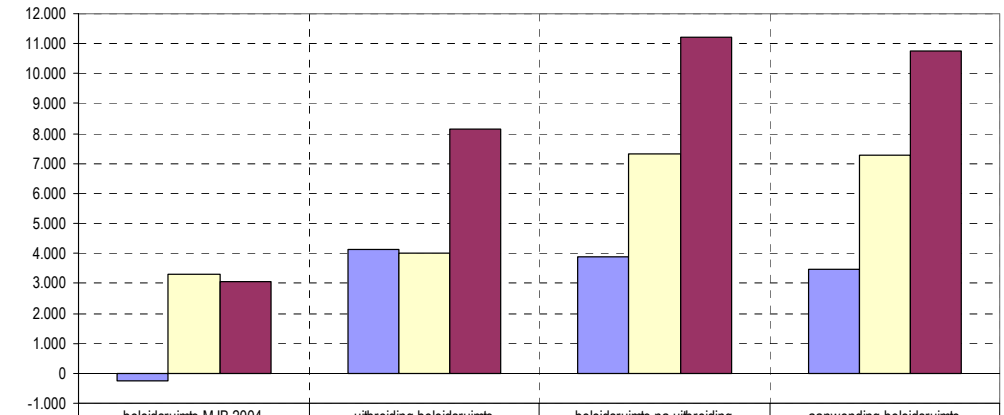
---

5 Zie Vlaams regeerakkoord – deel "globaal financieel kader".

6 We hebben hiermee al geanticipeerd op correcties die het INR normaal zal aanbrengen op de saldi van 2004 – 2005 (en overigens ook van vroegere jaren, maar die blijven buiten onze analyse). In 2006 werden immers achterstallen voor RSZ betaald vanuit de Vlaamse gemeenschap die niet op 2006 werden aangerekend, maar ook nog niet aangerekend werden op de vorige jaren. De door ons geraamde correctie moet daaraan tegemoet komen.

De ramingen in juni 2004 voorzagen al een beleidsruimte van € 3,3 mld voor de jaren 2008 – 2009 bovenop een evolutie op ongewijzigd beleid niveau 2004. In de praktijk zal daar op basis van de nu beschikbare ramingen nog eens € 4 mld bovenop komen. De totale beleidsruimte bovenop ongewijzigd beleid anno 2004 loopt daarmee in de jaren 2008 – 2009 op tot € 7,3 mld. Op een beperkt bedrag van € 55 mln na is dat al helemaal ingevuld.

grafiek 1 - uitbreiding en aanwending beleidsruimte (2004 - 2007, 2008 - 2009) (in € mln)

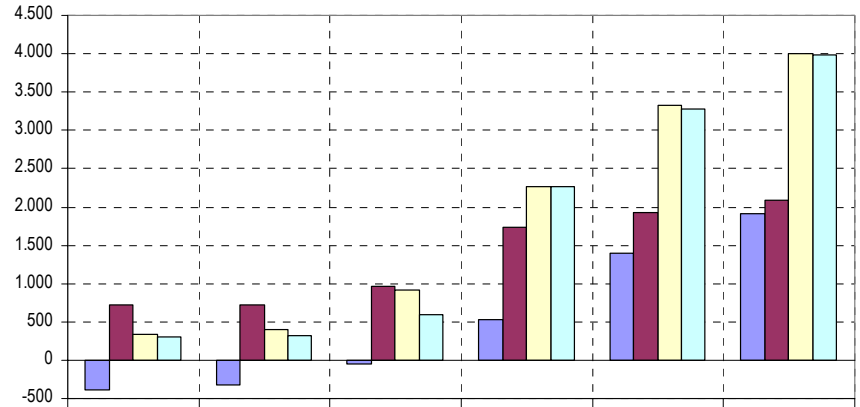


	beleidsruimte MJB 2004	uitbreiding beleidsruimte	beleidsruimte na uitbreiding	aanwending beleidsruimte
2004 - 2007	-241	4.145	3.904	3.479
2008 - 2009	3.314	4.012	7.327	7.271
2004 - 2009	3.073	8.157	11.230	10.750

In eerste instantie is dat natuurlijk al ingenomen door de impact van het beleid zoals het ingevuld is tot en met 2007. De impact daarvan kan worden afgelezen uit grafiek 2 die dezelfde kerncijfers bevat als grafiek 1, maar dan uitgesplitst per jaar.

Het uitgavenniveau in 2007 ligt al ruim € 2,2 mld (rij aanwending beleidsruimte) boven het niveau dat nodig was om ongewijzigd beleid op het niveau van het startjaar 2004 door te trekken. We zullen verder zien dat die € 2,2 mld niet uitsluitend kan beschouwd worden als expliciet nieuw beleid. De regering heeft ook nog wat extra uitgaven moeten voorzien omdat de oorspronkelijke raming van ongewijzigd beleid is moeten bijgesteld worden. Maar hoe dan ook – afgezien van eventuele eenmalige uitgaven of aflopende programma's moet deze impact worden doorgetrokken naar 2008 en er mag zelfs nog rekening gehouden worden met extra uitgaven om dat beleidsniveau van 2007 verder aan te houden. De MJB 2008 – 2009 van de regering raamt die impact op iets minder dan € 480 mln in 2008 en nog eens € 260 mln in 2009 (gecumuleerd € 740 mln). We komen later nog op deze ramingen terug. Maar als we al uitgaan van die cijfers zou er voor nieuw beleid op basis van de gegevens uit grafiek 2 (rij aanwending beleidsruimte) nog extra ruimte daarvoor zijn van ongeveer € 985 mln in de beide jaren samen. Overigens moet de notie "nieuw beleid" hier omzichtig gebruikt worden: in veel

grafiek 2 - uitbreiding en aanwending beleidsruimte 2004 - 2009 per jaar (in € mln)



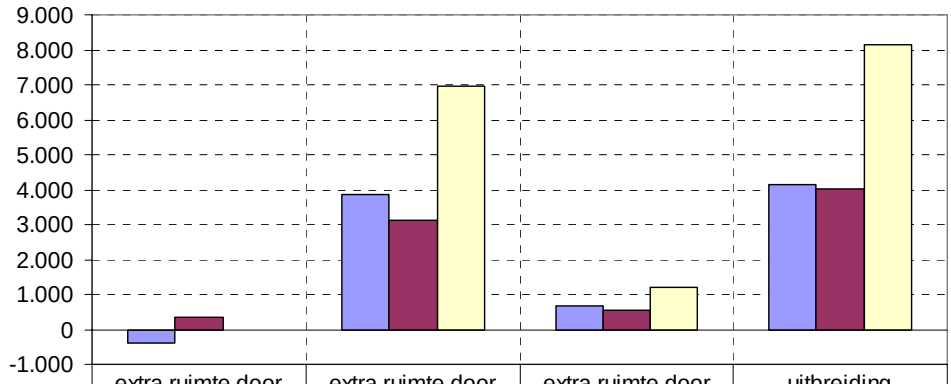
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
beleidsruimte MJB 2004	-389	-325	-57	530	1.405	1.910
uitbreiding beleidsruimte	717	729	965	1.733	1.926	2.086
beleidsruimte na uitbreiding	329	404	908	2.263	3.331	3.996
aanwending beleidsruimte	308	320	589	2.261	3.285	3.987

gevallen gaat het over bijkomende schijven in al opgestarte programma's of is er gewoon rekening te houden met extra uitgaven op basis van de beslissingen die al eerder genomen zijn, maar pas in een later stadium tot uiting komen in de begroting (bijv. de besliste korting op de personenbelasting). Ook daarop komen we later nog terug.

In de praktijk heeft de regering jaar op jaar over een uitgesproken grotere beleidsruimte kunnen beschikken dan oorspronkelijk werd ingeschat, ook al vanaf het eerste jaar (eigenlijk half jaar) van de legislatuur. Maar de jaar op jaar evolutie wijkt voor de eerste jaren niet zo veel af van wat oorspronkelijk werd verwacht, afgezien van het duidelijk hoger niveau. Het is pas vanaf 2007 - waarvoor al in 2004 een substantiële groei van de beleidsruimte werd verwacht (€ 587 mln) – dat de groei van de beleidsruimte echt de hoogte inschiet: tegenover 2006 een extra van € 1,35 mld. De groei van de beleidsruimte blijft ook in de volgende jaren hoger dan wat oorspronkelijk verwacht werd.

In grafiek 3 geven we een eerste algemene uitsplitsing van de factoren die de uitbreiding van de beleidsruimte hebben bepaald.

grafiek 3 - uitbreiding beleidsruimte samenstelling (in € mln)



	extra ruimte door norm	extra ruimte door ontvangsten	extra ruimte door besparingen	uitbreiding beleidsruimte
2004 - 2007	-374	3.857	662	4.145
2008 - 2009	349	3.111	551	4.012
2004 - 2009	-25	6.968	1.213	8.157

In de jaren 2004 – 2007 heeft de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met de oorspronkelijke voorzieningen (die gebaseerd waren op de afspraken gemaakt in december 2003) zich akkoord verklaard met extra inspanningen voor het financieringssaldo van de gezamenlijke overheid. Dat heeft de beleidsruimte beperkt met € 374 mln. Zoals de voorzieningen nu zijn zou het grootste deel van die extra inspanning gecompenseerd worden in 2008 – 2009, zodat voor het geheel van de periode 2004 – 2009 het vereiste saldo nauwelijks zal afwijken van de voorzieningen in 2004.

Het meest substantiële deel van de extra beleidsruimte is – zoals overigens verwacht - afkomstig van extra ontvangsten. De effectief gerealiseerde ontvangsten in 2004 – 2007 (voor 2007 zijn het nog begrotingsvooruitzichten) zijn gecumuleerd € 3,9 mld hoger dan wat voor dezelfde periode verwacht werd in juni 2004. Een belangrijk deel van deze extra ontvangsten zijn recurrent en verhogen dus mee het niveau aan ontvangsten in 2008 – 2009. Rekening houdend met de nu aangehouden vooruitzichten zou de regering voor het geheel van de periode 2004 – 2009 gecumuleerd over bijna € 7 mld extra ontvangsten kunnen beschikken. Dat is 5,6 % meer dan wat geraamd werd.

In het regeerakkoord werd aangekondigd dat via “selectieve heroriënteringen om overbodige en minder essentiële uitgaven te schrappen” beleidsruimte zou worden gecreëerd. Finaal is dat in de praktijk beperkt uitgevallen. Op basis van onze eigen analyses van de jaarlijkse begrotingen komen we op een niveau van besparingen of heroriënteringen dat in 2007 zou opgelopen zijn tot ongeveer € 276 mln. We hebben dan wel verondersteld dat die besparingen

telkens recurrent zijn en we houden ze voorlopig ook nog aan voor de periode 2008 – 2009, waar voorlopig geen nieuwe besparingen in het vooruitzicht worden gesteld. We bespreken die besparingen en heroriënteringen later meer in detail.

2. De evaluatie van het begrotingsbeleid in de periode 2004 - 2007

De globale resultaten van de analyse zijn samengevat in onderstaand schema 1 voor de periode 2004 – 2007. In het schema is samengevat wat de regering in de afgelopen jaren heeft gewijzigd of toegevoegd aan de begrotingsevolutie volgens "ongewijzigd beleid op het niveau dat in 2004 onder de vorige regering was bereikt". Daarmee is in een aantal cijfers aangegeven wat de extra mogelijkheden en extra initiatieven zijn geweest onder de huidige legislatuur bovenop het ongewijzigd beleid.

In het schema onderscheiden we horizontaal 5 niveaus:

1. de oorspronkelijke beleidsruimte;
2. de uitbreiding van de beleidsruimte;
3. de aanwending van de beleidsruimte;
4. de berekening van de niet aangewende beleidsruimte of extra saldo;
5. en een enkele aanvullende gegevens over kapitaalparticipaties en schuldaflossing.

De niveaus onder (2) en (3) worden verder uitgesplitst in verschillende componenten (vertikaal). Die componenten worden nu verder besproken: in punt 1.3.1 de uitbreiding van de beleidsruimte en in 1.3.2 de aanwending van de beleidsruimte. In punt 1.3.3 bespreken we kort de componenten onder (4) en (5).

SCHEMA 1 "2004 - 2007 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"

| | | |

2.1. De uitbreiding van de beleidsruimte in 2004 – 2007

We hebben hierboven al aangegeven dat die uitbreiding bestaat uit drie componenten: de norm (vereist overschot), extra ontvangsten en besparingen of heroriënteringen.

2.1.1 De evolutie van de begrotingsnorm (het vereist overschot)

De begrotingsnormen hebben in de loop van de legislatuur bijzonder veel wijzigingen ondergaan. Waar voor 2004 nog enigszins sprake was van een uitgestippeld lange termijnpad zijn de begrotingsnormen meer en meer het voorwerp geworden van jaarlijkse ad hoc - aanpassingen.
Die jaarlijkse aanpassingen vertrekken niettemin toch nog altijd van een lange termijnpad dat vastgelegd werd in het akkoord van december 2000 en gebaseerd was op het advies van de HRF van 1999. Voor de Vlaamse gemeenschap kwam dat pad (meestal bestempeld als het strengste HRF – scenario) neer op een geleidelijke afbouw van het hoge overschot tot de evenwichtsbegroting in 2010. Op die basisregel werden een aantal correcties en aanvullingen aangebracht. Die aanpassingen kunnen worden ingedeeld in 4 groepen:

1. in overeenstemming brengen van de norm met de regels die gelden voor het vorderingensaldo in het kader van de ESR, die aanpassingen betreffen in het bijzonder de impact van opbrengsten en uitgaven van en voor participaties;
2. in rekening brengen van eenmalige operaties waarbij inkomsten of uitgaven tussen de federale overheid en de gewesten verschuiven en geneutraliseerd werd door het aanpassen van de begrotingsnormen;
3. in rekening brengen van recurrente operaties opnieuw met het oog op neutraliteit;
4. en tenslotte het belangrijkste de toekenning van een versoepeling of het opleggen van een extra inspanning.

In bijlage is de evolutie van de begrotingsnorm over de jaren samengevat en vergeleken met de norm waarvan in 2004 werd uitgegaan.
De meest belangrijke aanpassingen – ook omdat ze niet geneutraliseerd worden via eventuele eenmalige ontvangsten of weggevallen uitgaven – betreffen de versoepelingen en de extra inspanningen. Bij de start in 2004 werd er nog vanuit gegaan dat Vlaanderen nog uitsluitend in 2004 gebruik zou maken van de versoepeling die voorzien was in de overeenkomst van 2000. Een deelgebied dat in de effectieve opbouw van de saldi sedert 2001 een extra heeft gerealiseerd kon beroep doen op een korting op de begrotingsnorm gelijk aan 1 % van de toegewezen middelen voor samengevoegde en gedeelde belastingen (voor Lambermont), zonder uiteraard het extra saldo te overschrijden. In de praktijk heeft Vlaanderen daarvan ook nog

gebruik kunnen maken in 2005, wat overigens overeenstemde met het voorwaardelijke akkoord dat ter zake in het regeerakkoord was ingeschreven.
Vanaf 2005 zijn echter aan de gewesten en de gemeenschappen telkens bijkomende inspanningen gevraagd. Voor de Vlaamse gemeenschap respectievelijk € 352 mln in 2005, € 145 mln in 2006 en € 187 mln in 2007.

De extra inspanning in 2005 werd aan de gewesten gevraagd omdat de groei van de gewestbelastingen uitgesproken veel beter was dat wat oorspronkelijk in de begrotingen was opgenomen. De gewesten hebben die extra gewestbelastingen omgezet in een groter saldo. Voor Vlaanderen die inspanning gecompenseerd in de volgende jaren (tot en met 2010) met een bedrag van € 580 mln of een extra compensatie van € 228 mln. Die extra compensatie was gekoppeld aan het akkoord dat Vlaanderen had bereikt over de BTW – schulden van Aquafin, waarvan de aflossing ten laste genomen werd door Aquafin.
De extra inspanning in 2006 was het gevolg van overleg tussen federaal en de deelgebieden om gezamenlijke inspanningen te leveren om de doelstelling van een evenwicht voor de gezamenlijke overheid te bereiken. Die extra inspanning wordt gecompenseerd in de jaren 2008 – 2009.
De extra inspanning in 2007 stemt volledig overeen met de extra ontvangsten van samengevoegde en gedeelde belastingen die de gewesten en gemeenschappen konden incasseren door een bijzondere evolutie van de macro-economische parameters. Die extra ontvangsten waren bij de opmaak van de begroting 2007 sowieso door de Vlaamse regering niet meegerekend. Er werd dan ook beslist om dat bedrag te reserveren in een toekomstfonds.

Globaal genomen heeft de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met de voorzieningen bij de start van de regering in de jaren 2004 – 2007 een extra inspanning moeten leveren van € 374 mln. Ongeveer € 65 mln daarvan heeft te maken met de verwerking van sommige operaties of met afwijkende ramingen. De rest kan worden beschouwd als een effectieve reële extra inspanning die werd opgelegd.

De Vlaamse regering was volgens het regeerakkoord daartoe voorwaardelijk bereid. Er werd meer in het bijzonder aangedrongen op gelijkaardige inspanningen voor de andere deelgebieden en op een nauwgezette opvolging en de uitwerking van een sanctiemechanisme. Voorts lag het in de bedoeling van de minister van Financiën en Begroting om hoe dan ook een zogenaamde “toekomstnorm” voor Vlaanderen uit te werken. De toetsing van deze doelstellingen komt aan bod in punt 4.

2.1.2 De evolutie van de ontvangsten (extra ontvangsten)

€ 3,86 mld meer ontvangsten gecumuleerd over de jaren 2004 – 2007 in vergelijking met wat de oorspronkelijke ramingen waren. In de uitvoeringsrekeningen van de begrotingen zelf is het

nog een beetje meer, maar een deel daarvan moet gecorrigeerd worden omwille van ESR – aanrekening in andere jaren.
Het grootste deel (€ 3,1 mld) is gerealiseerd op de begroting van ministerie van de Vlaamse gemeenschap, € 800 mln extra ontvangsten zijn geboekt op de diverse instellingen die met het ministerie moeten geconsolideerd worden.

Meest opvallend is de vaststelling dat bijna twee derden van de extra ontvangsten in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen te maken hebben met de gewestbelastingen, bijna 28 % is afkomstig van ruimer toegekende federale dotaties in het kader van de BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen). Die extra federale dotaties zijn uiteraard uitsluitend te verklaren doordat een aantal parameters globaal genomen duidelijk veel gunstiger zijn uitgevallen dan oorspronkelijk gedacht.

In schema 2 bekijken we de impact van die verschillende parameters.

SCHEMA 2 "2004 - 2007 : effectieve "samengevoegde en gedeelde belastingen" versus initiële ramingen MJB 2004 (in € mln)"

samengevoegde en gedeelde belastingen	**860**	conjunctureel	702	BBP - groei	-361	gemiddelde groei in MJB	2,08%
						gemiddelde groei effectief	1,90%
				inflatie	1.062	gemiddelde inflatie in MJB	1,50%
						gemiddelde inflatie effectief	2,12%
		fiscale capaciteit	-167			gemiddeld aandeel Vlaanderen PB MJB	63,62%
						gemiddeld aandeel Vlaanderen PB effectief	63,38%
		denataliteit	226			gemiddelde coëfficiënt MJB	1,0065
						gemiddelde coëfficiënt effectief	1,0151
		leerlingenverdeling	56			gemiddeld aandeel Vlaanderen MJB	56,79%
						gemiddeld aandeel Vlaanderen effectief	56,91%
		technisch (verrekeningen)	43				

De economische groei is lager uitgevallen dan de referentiegroei van 2 % waarmee in de meerjarenraming van 2004 en overigens ook latere meerjarenbegrotingen werd gerekend (voor 2004 werd vertrokken van de toen gehanteerde groeiprognose van 2,3 %. De effectieve groei in 2004 – 2005 is duidelijk lager gebleken, waardoor zelfs na de extra groei in 2006 en 2007 bovenop de referentie het gemiddelde nog maar uitkomt op 1,9 % voor de gehele periode.
We moeten hier wel een belangrijke kanttekening bij maken. In de BFW is een redelijk complexe procedure voorzien om groeiverwachtingen en effectieve groei om te zetten in effectieve dotaties via eerst voorlopige cijfers en later definitieve cijfers. Om te vermijden dat – zoals in

het begin van de jaren 2000 het geval was – constant aanpassingen aan de definitieve cijfers die in de loop van de jaren beschikbaar komen nodig zijn, is er overeengekomen om de ramingen van maart in het jaar t+1 als definitief cijfer te gebruiken. Zelfs in het geval het INR dat cijfer nog bijstelt (wat meestal ook het geval is). Bovendien werd tot 2005 in de BFW nog gebruik gemaakt van het BNI en niet van het BBP, waarvoor meestal een afwijkende groei (+/-) geldt. De feitelijke gemiddelde reële groei in 2004 – 2007 (voor 2007 nemen we de groei van 2,2 %) komt uit op 2,34 %[7]. In de praktijk is er dus helemaal geen sprake van een economische groei die onder de referentiegroei blijft voor het geheel van de periode. Het principe van de BFW dat de economische groei geheel of gedeeltelijk (voor het BTW – gedeelte) doorgerekend wordt aan de deelgebieden blijkt in de praktijk niet als dusdanig te functioneren.

Wat er ook van zij, door met de officiële parameters onder de referentiegroei te blijven heeft Vlaanderen in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen op de parameter economische groei € 361 mln minder ontvangen dan oorspronkelijk geraamd[8].
De federale dotaties worden ook aangepast aan de index van de consumptieprijzen en die is uitgesproken veel hoger uitgevallen dat wat in de referentie werd aangenomen: 1,5 %. Daardoor is gecumuleerd in de jaren 2004 – 2007 extra dotatie toegekend (samengevoegde en gedeelde belastingen) voor iets meer dan € 1 mld. Men moet er natuurlijk rekening mee houden dat de hogere inflatiecijfers ook langs de zijde van de uitgaven hun impact hebben gehad en het positieve effect op de uitbreiding van de beleidsruimte daarmee voor een stuk ongedaan maken. We zullen verder zien dat dit wel duidelijk heel wat lager is, zodat er een positief netto effect is.

Met uitzondering van de regionale fiscale capaciteit had de administratie de andere parameters minder gunstig ingeschat dan wat het in werkelijkheid geworden is. Dat is het meest opvallend voor de denataliteit (evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar). De verwachtingen van enige jaren geleden over de snelle ontgroening van onze bevolking worden duidelijk niet door de feiten bevestigd, zeker niet langs de kant van de Franstalige gemeenschap. Het is die coëfficiënt die in de BFW meegenomen wordt: tegenover de oorspronkelijke verwachtingen lag die in de periode 2004 – 2007 gemiddeld bijna 0,9 % - punt hoger. Die positievere demografische ontwikkeling heeft een extra opgeleverd van € 226 mln in de jaren 2004 -2007.
Met de regionale fiscale capaciteit is het omgekeerde geval: de positieve verwachtingen van 2004 moeten wat bijgesteld worden en het effect ervan is € 167 mln minder.

---

7 Bron: INR – nationale rekeningen deel 1, eerste raming van de jaarlijkse rekeningen 2006.

8 Die kloof wordt uiteraard nog veel groter als we hem meten t.a.v. de feitelijke economische ontwikkeling: bij toepassing van de feitelijke BBP – groei zouden de federale dotaties in 2007 € 169 mln, voor het geheel van de jaren 2004 – 2007 zou dat extra middelen hebben opgeleverd in vergelijking met de huidige situatie voor een bedrag van € 592 mln.

In schema 3 bekijken we de gewestbelastingen.

Het is reeds eerder beklemtoond. De Vlaamse regering heeft volop kunnen genieten van een bijzonder expansieve groei van de gewestbelastingen die de verwachtingen aan het begin van de legislatuur fors overtreffen. In ons eigen ramingen in juni 2004 waren wij bovendien nog wat voorzichtiger, wat uiteindelijk door de feitelijke evolutie is tegengesproken.
Het zijn twee groepen van gewestelijke belastingen die vooral voor de extra ontvangsten hebben gezorgd: enerzijds de "registratie- en hypotheekrechten" en anderzijds "de successie- en de schenkingsrechten": respectievelijk extra ontvangsten gecumuleerd over de jaren 2004 – 2007 van 17 % en 31 % (de cijfers van 2007 zijn uiteraard nog begrotingsramingen). De feitelijke verkeersbelastingen sluiten daarentegen vrij nauw aan bij de oorspronkelijke ramingen.

De expansieve groei van de gewestelijke belastingen in de afgelopen jaren is geen uitsluitend Vlaams fenomeen, ook in de andere gewesten worden vergelijkbare (zelfs iets hogere) groeivoeten genoteerd[9]. De meest substantiële maatregelen die in Vlaanderen werden genomen t.a.v. de gewestelijke belastingen (hervorming van de registratierechten, invoeren van één tarief voor de schenkingsrechten en de vrijstelling van de gewestelijke onroerende voorheffing voor vennootschappen) dateren van voor de start van deze legislatuur (maatregelen genomen in de jaren 2002 – 2003). Ze hebben wel nog hun effect gehad in de afgelopen jaren. Zeker voor de schenkingsrechten werd bij de start van de legislatuur het effect uitgesproken lager ingeschat, er was zelfs sprake van een eenmalig effect. In de praktijk is dat niet het geval geweest en het is pas vanaf 2006 dat er aanwijzingen zijn dat de opbrengsten op een hoog niveau stabiliseren of nog lichtjes groeien.

SCHEMA 3 "2004 - 2007 : effectieve gewestelijke belastingen versus initiële ramingen MJB 2004 (in € mln)"

gewestelijke belastingen	**2.001**	registratierechten en hypotheekrechten	897	17%
		verkeersbelastingen	64	2%
		successierechten en schenkingsrechten	988	31%
		overige	52	11%

Voor de registratierechten heeft de expansieve onroerende goedmarkt een duidelijk effect gehad op de opbrengsten. De jongste gegevens over de opbrengsten van de registratierechten wijzen op een afkoeling: de maandelijks groeicijfers (groei t.a.v. vergelijkbare maand

[9] Tussen 2002 en 2006 voor federaal geïnde belastingen (dus exclusief onroerende voorheffing) een groei van 44 % in Vlaanderen, 49 % in Wallonië en 43 % in Brussel.

van vorige jaar) zijn vanaf augustus 2006 uitgesproken lager dan wat het geval was in de vorige maanden, uitzondering van de federaal geïnde opbrengsten in april (die dan weer 15 % hoger zijn dan vorig jaar). Daar moet rekening mee gehouden worden voor de eerstkomende jaren (zie verder).

Met ingang van 2007 heeft ook deze regering enige maatregelen genomen t.a.v. de gewestelijke belastingen: de vrijstelling van successierechten voor de langstlevende partner in geval de gezinswoning en de verhoging van de vrijstelling voor registratierechten bij de aankoop van een eerste gezinswoning. De effecten daarvan werden meegenomen in de begrotingsramingen van 2007. Het effect werd geraamd op een minontvangst in 2007 van ongeveer € 35 mln, wat zou kunnen oplopen tot ongeveer € 53 vanaf 2008

Deze forse extra ontvangsten op de gewestbelastingen zijn een combinatie van een aantal factoren. Gunstige conjuncturele omstandigheden (in het bijzonder een expansieve vastgoedmarkt) hebben hun impact gehad. Dat wordt voor een stuk bevestigd door het feit dat de gewestbelastingen in drie gewesten bijna evenveel gegroeid zijn. Daarnaast is het zeker een feit dat aanvankelijk de positieve impact van een aantal eerder genomen maatregelen in de gewestbelastingen te voorzichtig werden ingeschat. Dat geldt zeker voor de weerslag van de hervorming van de schenkingsrechten, waarvan het positieve effect op de ontvangsten meer structureel is gebleken dan aanvankelijk gedacht.

De effectieve opbrengsten in de categorie “overige ontvangsten” liggen globaal voor de jaren 2004 – 2007 € 261 mln hoger dan oorspronkelijk geraamd. In de jaren 2004 – 2005 heeft de regering over een vrij substantieel pakket eenmalige ontvangsten kunnen beschikken, die overigens bij de start van de regering al werden mee in rekening gebracht. Het ging onder meer over een extra dotatie naar aanleiding van de regeling van de oude huisvestingsschulden van eind 2003 (overname van die federaal beheerde schulden door de regionale huisvestingsmaatschappijen) en het aandeel van de Vlaanderen in de fiscale regularisatie. Bovendien werden die elementen via de aanpassing van de begrotingsnorm geneutraliseerd, zodat Vlaanderen daar geen extra beleidsruimte mee kon verwerven.
Bovenop wat al aan eenmalige opbrengsten werd geraamd zijn er vooral de extra opbrengsten die gerealiseerd werden in het kader van de valorisatie van het patrimonium (sale-and-lease-back operaties) en de verkoop van waterbekkens. De globale impact van die extra eenmalige maatregelen ramen wij in vergelijking met wat oorspronkelijk was voorzien op ongeveer € 160 mln.

De ontvangsten op de instellingen zijn in de jaren 2004 – 2007 in realiteit € 802 mln hoger uitgekomen dan wat in de ramingen van 2004 werd aangenomen. Een groot deel daarvan is echter technisch van aard of het resultaat van een hervorming met repercussies op de aanre-

kening van sommige ontvangsten in de begroting. Onder deze technische factoren zijn er twee belangrijke:

- ten eerste een uitbreiding van de zogenaamde consolidatiekring. Vanaf 2004 heeft het INR een aantal Vlaamse instellingen die tot dan buiten de overheid werden gehouden mee geconsolideerd met de Vlaamse overheid. Het gaat meer in het bijzonder om De Lijn en de twee diensten die verantwoordelijk zijn voor de waterwegen (NV Zeekanaal en Dienst voor de scheepvaart). In de meerjarenraming van 2004 was daar nog geen rekening mee gehouden. Gecumuleerd over de periode 2004 – 2007 levert dat extra ontvangsten op die mee geconsolideerd worden met de begroting van het ministerie: € 978 mln;
- ten tweede heeft de nieuwe regering met ingang van 2005 de watersector grondig hervormd, waardoor het grootste deel van de opbrengsten van de waterheffing uit de begroting zijn verdwenen. Gecumuleerd voor de jaren 2004 – 2007 ramen we dat op minontvangsten ten bedrage van € 466 mln.

Het spreekt vanzelf dat beide factoren grotendeels gecompenseerd worden langs de zijde van de uitgaven: het mee consolideren van de betrokken instellingen impliceert ook het in rekening brengen van hun uitgaven en tegenover de weggevallen waterheffingen is ook de Aquafinfactuur uit de Vlaamse begroting verdwenen. Beide extra ontvangsten worden zo goed als geneutraliseerd (zie verder).

2.1.3 Besparingen of heroriënteringen

Bij het begin van de legislatuur zag het er naar uit dat de heroriënteringen een belangrijke rol zouden spelen bij het creëren van beleidsruimte. Uiteindelijk bleef de impact van de heroriëntering op de beleidsruimte beperkt tot € 662 mln, hetgeen relatief beperkt is in verhouding tot de totale uitbreiding van de beleidsruimte (€ 4,1 mld). Hierbij dient wel onmiddellijk gesteld dat het waarschijnlijk gaat om een onderraming van de heroriënteringen, omdat de heroriënteringen die plaats hebben gevonden op de instellingen in 2004 en 2005 niet konden meegenomen worden in de analyse.
Een heroriëntering is een begrip dat ruimer is dan het begrip “besparing”. Besparing is een louter budgettaire operatie waarbij de kredieten verminderd worden. Een heroriëntering kan een besparing zijn, maar kan ook een vaststelling zijn dat bepaalde kredieten nuttiger kunnen aangewend worden voor andere doeleinden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er een budget wordt voorzien voor bepaalde premies, maar dat deze kredieten structureel niet kunnen aangewend worden omdat de vraag ernaar lager ligt dan ingeschat. Indien men deze kredieten dan overzet op een andere post gaat het niet om een besparing, maar wel om een heroriëntering.
Net als voor het nieuw beleid stelt zich evenwel de moeilijkheid dat de Vlaamse overheid geen duidelijk zicht geeft op de heroriënteringen (of besparingen) die plaatsvinden. Ook hier is de SERV dan ook vertrokken van een eigen analyse van de heroriënteringen.

Op basis van de SERV-analyse zijn de uitgaven € 276 mln lager in 2007 omwille van de heroriënteringen. Deze onderaanwending werd min of meer geleidelijk aan opgebouwd door jaarlijks een bedrag tussen € 66 mln en € 91 mln te heroriënteren. Over het algemeen gaat het om recurrente heroriënteringen. De heroriënteringen die in het prille begin van de legislatuur plaatsvonden naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole in 2004 waren echter voor ongeveer € 20 mln eenmalige heroriënteringen (op een totaalbedrag van € 65 mln). Naar aanleiding van de begroting 2005 werden dit bedrag van € 20 mln terug ingeschreven bij dezelfde kredieten. Het cumulatief effect van de heroriënteringen naar beleidsdomeinen is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 heroriëntering per beleidsdomein (€ mln) en proportioneel belang

	2007	Aandeel BD	Aandeel HO	HO / BD
Hogere Entiteiten	-1	1%	0%	66%
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	-16	0%	7%	2311%
Bestuurszaken	-12	10%	5%	47%
Financiën en Begroting	-1	1%	0%	18%
Internationaal Vlaanderen	-5	1%	2%	315%
Economie, Wetenschappen en Innovatie	-26	4%	11%	284%
Onderwijs en Vorming	-45	42%	19%	45%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-17	13%	7%	54%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-12	5%	5%	97%
Werk en Sociale Economie	-7	5%	3%	64%
Landbouw en Visserij	-9	1%	4%	614%
Leefmilieu, Natuur en Energie	-17	5%	7%	148%
Mobiliteit en Openbare Werken	-53	11%	22%	200%
ROW	-19	2%	8%	419%
rest (apparaatskredieten)	-37			
	-276			

Hoe lees je de tabel?

De cijfers onder 2007 geven weer welk bedrag aan kredieten er sinds 2004 verdwenen zijn op de verschillende beleidsdomeinen omwille van heroriënteringen.

De kolom onder "Aandeel BD" geeft het aandeel weer van het beleidsdomein in de totaliteit van de kredieten.

De kolom onder "Aandeel HO" geeft het aandeel van de heroriënteringen weer voor dat beleidsdomein op het geheel van de heroriënteringen. De heroriënteringen op de apparaatskredieten worden proportioneel toegekend aan de verschillende beleidsdomeinen.

De laatste kolom (HO/BD) geeft de verhouding weer tussen het aandeel heroriënteringen per beleidsdomein op het aandeel van het beleidsdomein in zijn totaliteit. Deze kolom laat dus toe om te analyse-

ren of de besparingen binnen een beleidsdomein meer dan proportioneel waren (hoger dan 100%) of minder dan proportioneel (lager dan 100%).

Tabel 3 geeft aan dat er vooral binnen de Diensten algemeen Regeringsbeleid heroriënteringen hebben plaatsgevonden. De heroriënteringen binnen communicatie hebben hier een belangrijke rol gespeeld.

Ook binnen Internationaal Vlaanderen evenals Landbouw en Visserij was er een relatief hoog heroriënteringspercentage, zij het dat het in absolute termen niet om belangrijke bedragen gaat.

In dat opzicht is de heroriëntering binnen EWI en Mobiliteit en openbare werken belangrijker.
Voor EWI heeft de heroriëntering voor meer dan de helft te maken met het Hermesfonds, en voornamelijk het feit dat de investeringssteun aan grote ondernemingen in toepassing van het decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid gedeeltelijk wordt doorgeschoven naar 2008. In 2007 wordt een bedrag van € 13 mln geheroriënteerd naar andere kredieten binnen het Hermesfonds.
Voor Mobiliteit en openbare werken is er de voorbije jaren een bedrag van € 29 mln geherorienteerd binnen het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). Binnen dit fonds zijn er een aantal grote investeringskredieten (onder meer voor de havens en het structureel onderhoud van de wegen) waarop de voorbije jaren een aantal heroriënteringen zijn gebeurd. De juiste oorzaak ervan kan op basis van de begrotingsdocumenten niet altijd achterhaald worden. Uitgaande van de hypothese dat het constant beleid inhoudt dat deze kredieten op hetzelfde niveau gehandhaafd worden tenzij er een duidelijke verklaring voor wordt gegeven, zijn deze verminderingen op de investeringskredieten gedeeltelijk opgenomen als heroriënteringen.

De heroriënteringen binnen ROW hebben voornamelijk te maken met lichte accentverschuivingen, de kredieten werden op een transparante manier overgeheveld van het ene krediet naar het andere. Zo werd de restauratiepremie voor de privé-markt verminderd ten voordele van de restauratiepremie voor de openbare sector en voor de erediensten. Een andere omvangrijke heroriëntering betreft een krediet van € 5 mln dat overgeheveld wordt van een meer algemeen krediet voor huisvestingsdoeleinden in woonkernen naar sociale huisvestingsprogramma's.

Een belangrijk deel van de heroriënteringen hebben betrekking op de investeringskredieten. Hoewel ze slechts 10% uitmaken van de totaliteit van de kredieten, hadden de heroriënteringen voor 40% betrekking op deze investeringen. Dit belet niet dat de totaliteit van de investeringskredieten in de beschouwde periode toegenomen zijn, waardoor men kan stellen dat het grotendeels ging om heroriënteringen naar andere investeringskredieten. Het gaat hier dus

duidelijk om heroriënteringen op de investeringskredieten die niet kan herleid worden tot een besparingsoperatie op de investeringskredieten.

2.2. De aanwending van de beleidsruimte

De fors uitgebreide beleidsruimte zoals hierboven geanalyseerd heeft toegelaten om bovenop het groeipad van de begroting op ongewijzigd beleid 2004 extra uitgaven te doen van € 3,75 mld, altijd gecumuleerd over de vier jaren (zie schema 1). De impact ervan op de ESR – uitgaven en op het vorderingensaldo is echter minder groot. Er moet ten eerste rekening gehouden met het effect van aanrekeningscorrecties die in de praktijk groter zijn dan wat oorspronkelijk werd geraamd. Maar vooral in de uitgaven is meer dan oorspronkelijk voorzien een deel gereserveerd voor het zorgfonds. De extra inspanningen op dat vlak in vergelijking met de vooruitzichten bij de start van de regering bedragen voor de jaren 2004 – 2007 € 212 mln (in het bijzonder in 2006 werd een forse extra inspanning gedaan). Daarmee heeft de regering dan ook de reserves van het zorgfonds verder uitgebreid[10].
Schema 1 maakt verder nog een uitsplitsing van de extra uitgaven boven op het oorspronkelijke ongewijzigd beleid. Een wat aparte plaats wordt ingenomen door het FFEU (financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven). Het FFEU werd eind 2000 opgericht om de extra overschotten die Vlaanderen realiseerde niet te laten “verloren” gaan, maar in te zetten voor investeringsprogramma’s (en eventueel schuldafbouw wat in beperkte mate het geval is geweest). Met het oog daarop worden sedert 2000 de niet aangewende beleidskredieten bestemd voor een dotatie aan het FFEU (geplafonneerd op hun overeenstemmende betalingskredieten). Die dotatie krijgt dan bij de eerstvolgende begrotingscontrole een bestemming. De investeringsinspanningen op dat fonds zijn duidelijk lager uitgevallen dan wat bij aanvang van de regering vooropgezet werd: voor het geheel van de jaren 2004 – 2007 zijn € 338 mln minder uitgaven gerealiseerd op het FFEU dan oorspronkelijk voorzien. De verklaring daarvoor is dubbel:

- als één van de maatregelen om de uitgavendynamiek af te remmen heeft de regering beslist om de niet aangewende kredieten van eind 2004 uitzonderlijk niet door te storten naar het FFEU, zodat er in 2005 geen nieuw programma voor vastleggingen op het FFEU kon gebeuren. In beleidskredieten ongeveer een impact van € 125 mln, in betalingskredieten minder;
- de voorgenomen projecten worden trager uitgevoerd dan verwacht, dat geldt dan zowel voor de nog lopende projecten uit de programmaperiode 2001 – 2004 als voor de nieuwe projecten vanaf 2006[11]. De impact kan bij benadering geraamd worden op ongeveer € 270 mln.

---

[10] Op het einde van 2006 bedraagt het reservefonds € 713 mln (€ 10 mln overgedragen overschot niet mee gerekend).

[11] Van de beschikbare kredieten voor de projecten 2001 – 2004 moest per 01/01/07 nog € 34,6 mln omgezet worden in vastleggingen en nog € 340 mln aan betalingen gebeuren (waarvan 129 mln gepland na 2007). Van

Verder is in schema 1 ook nog een kleine post voorzien voor de opbouw van reserves bij instellingen die principieel door het INR bij de Vlaamse overheid worden gerekend, maar die in de berekeningen onder de vorm van correcties worden aangebracht. De impact is echter verwaarloosbaar (een extra reservering van € 24 mln die voor de berekening van het ESR – saldo in mindering wordt gebracht op de uitgaven).

We spitsen de aandacht toe op de eigenlijke extra uitgaven (€ 4,12 mld) bovenop de raming "ongewijzigd beleid op het niveau van 2004". We doen dat aan de hand van schema 4. We onderscheiden 4 soorten extra uitgaven bovenop het oorspronkelijke ongewijzigd beleid:

1. extra uitgaven die het gevolg zijn van "hervormingen": respectievelijk het feit dat extra instellingen mee geconsolideerd worden met de Vlaamse begroting en de hervorming van de watersector, deze extra uitgaven neutraliseren het gelijkaardig effect van deze operaties op de extra ontvangsten;
2. extra uitgaven die het gevolg zijn van "aanpassingen in constant beleid", deze categorie wordt uitgesplitst in twee groepen: extra uitgaven voor indexering en extra uitgaven die te maken hebben met diverse parameters, inclusief de evolutie van de impliciete schuld (die anders zijn geëvolueerd in vergelijking met de oorspronkelijke hypothesen);
3. extra uitgaven die samenhangen met nieuw beleid: wordt in eerste instantie gemeten in beleidskredieten, maar een deel van die beleidskredieten zijn nog niet het voorwerp geweest van uitgaven;

---

de beschikbare kredieten voor de projecten 2006 was per 01/01/2007 nog € 74 mln vast te leggen en na genoeg alles nog te betalen (€ 124 mln, waarvan € 27 mln gepland in 2007).

4. extra uitgaven die het gevolg zijn van een hogere aanwending van de geraamde kredieten in vergelijking met de hypothesen die werden aangehouden in de raming van 2004 (4).

De categorie onder (1) is goed voor bijna 13 % van de extra uitgaven bovenop de uitgaven nodig om het oorspronkelijke ongewijzigd beleid in de loop van 2004 – 2007 te financieren. Maar dit heeft niet zoveel betekenis omdat deze extra uitgaven quasi volledig geneutraliseerd worden door extra ontvangsten die ook nog niet in ongewijzigd beleid werden meegerekend. We komen uit op een verwaarloosbaar netto effect van € 16 mln.

SCHEMA 4 "2004 - 2007 : effectieve ESR uitgaven vóór besparingen versus initiële ramingen MJB 2004 (in € mln, exclusief FFEU en reservevorming)"

uitgaven exclusief FFEU en reservevorming	4.117	hervormingen	529	uitbreiding consolidatiekring	959	12,86%
				hervorming watersector	-429	
		constant beleid	856	indexering	488	20,80%
				constant beleid diverse	369	
		nieuw beleid	2.195	in beleidskredieten	2.557	53,32%
				nog niet betaalde beleidskredieten	-362	
		aanwending kredieten	536	kredieten MVG	-111	13,02%
				kredieten instellingen	647	

De categorie extra uitgaven onder (2) zijn goed voor 21 %. Omdat de inflatie (zowel index van de consumptieprijzen als de gezondheidsindex) hoger is uitgevallen zijn extra uitgaven moeten voorzien worden om dat op te vangen zonder dat er uiteraard iets gewijzigd werd aan het beleid zelf. De impact daarvan komt voor het geheel van de jaren 2004 – 2007 uit op extra € 488 mln, de rest van de extra uitgaven voor constant beleid hangt samen met wijzigingen aan diverse parameters (buiten inflatie) die bij de begrotingsevolutie worden gebruikt en met de afwijkende evolutie van de impliciete schuld in vergelijking met wat oorspronkelijk werd voorzien. Het blijft echter bijzonder moeilijk om dat bedrag (€ 369 mln) nog nader uit te splitsen. In het bijzonder omdat de oorspronkelijke ramingen daarvoor geen adequate informatie beschikbaar stelden. Het is echter duidelijk dat de meerjarenbegroting 2004 uitging van een forse afbouw van de impliciete schuld in de eerste jaren. Dit blijkt niet enkel uit de begrotingsaanpassing in 2004, maar ook uit de meerjarenbegroting die in 2005 werd opgesteld. Aangezien de effectieve afbouw van de impliciete schuld in de beschouwde periode beperkt is gebleken (zie ook 4.2.4 van hoofdstuk 1), werd de beleidsruimte minder ingenomen door de afbouw van impliciete schuld dan voorzien in de MJB. De extra impact van constant beleid in enge zin (dus

zonder rekening te houden met afbouw van impliciete schuld) ligt dus hoger dan € 369 mln. Bij gebrek aan referentiepunt in 2004 is het evenwel niet mogelijk om hierop een concreet cijfer te plakken.

De kloof tussen de vastgestelde impact van extra inflatie op de uitgaven in vergelijking met de impact daarvan op de ontvangsten is bijzonder groot: in de jaren 2004 – 2007 heeft Vlaanderen door een hoger inflatiecijfer extra ontvangsten kunnen inschrijven van ongeveer € 1,1 mld. Volgens onze ramingen zou de extra druk van een hogere inflatie voor minder dan de helft omgezet zijn in extra uitgaven. Voor deze kloof zijn er een aantal verklaringen:

- het spreekt vanzelf dat de lonen wel degelijk de stijging van de gezondheidsindex volgen en een onmiddellijke aanpassing vergen met 2 % vanaf het ogenblik dat de spilindex wordt overschreden. Overigens is in de jaren 2004 – 2006 de gezondheidsindex (voortschrijdend gemiddelde) iets minder snel toegenomen dan de index van de consumptieprijzen[12];
- een deel van de uitgaven komt niet aanmerking voor aanpassing met het inflatiecijfer, zoals bijv. de dotatie aan het gemeentefonds en aan het provinciefonds (waarvoor een vaste groeivoet bij decreet is bepaald), andere bedragen zijn forfaitaire bedragen die buiten het inflatiemechanisme blijven en in een aantal gevallen wordt de inflatie niet volledig doorgerekend;
- een belangrijk verschil voor de toepassing van het inflatiecijfer tussen de ontvangsten (BFW) en de uitgaven is ook het feit dat voor de ontvangsten het inflatiecijfer volledig met terugwerkende kracht wordt toegepast, wat bij de uitgaven niet het geval is. De begrotingen worden opgemaakt uitgaande van de begrotingscijfers van het vorig jaar die bepaald werden met het inflatiecijfer dat voor die begroting van toepassing was. Wanneer later blijkt dat het inflatiecijfer van het vorig jaar uiteindelijk hoger uitvalt dan wordt geen aanpassing (of toch zelden) doorgevoerd op het basisbedrag. Dat is tenminste niet het geval geweest in de begrotingen van deze legislatuur.

Hoe dan ook deze factoren leveren een substantiële “inflatiewinst” op voor de regering waardoor over de jaren 2004 – 2007 gecumuleerd een extra ruimte van € 574 mln beschikbaar was.

De categorie extra uitgaven onder (3) is uiteraard het meest belangrijke. Volgens onze ramingen zou in de periode 2004 – 2007 de Vlaamse regering extra uitgaven voor een bedrag van € 2,2 mld bovenop ongewijzigd beleid hebben bestemd voor nieuwe beleidsinitiatieven. Dat is 53 % van de extra uitgaven die wij hebben berekend. Op het niveau van de beleidskredieten is die impact nog iets groter (€ 2,6 mld), maar een deel van die beleidskredieten is inclusief de begroting 2007 nog niet volledig omgezet in uitgaven, waardoor de uiteindelijke impact op de uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven lager uitvalt.

---

[12] De index van de consumptieprijzen tussen januari 2004 en december 2006 een stijging van 6,55 punt, de gezondheidsindex (voortschrijdend gemiddelde 5,71 punt).

De bestemming van deze kredieten voor nieuw beleid voor de verschillende beleidsdomeinen bespreken we in punt 1.4.

De categorie extra uitgaven onder (4) is goed voor ook ongeveer 13 %, maar is beleidsmatig toch wel belangrijk. Bij de meerjarenraming van 2004 werd de krappe beleidsruimte bekomen door er al bij voorbaat van uit te gaan dat een deel van de geraamde nodige kredieten voor ongewijzigd beleid jaar op jaar niet volledig zouden worden aangewend. Uit onze eigen analyses van 2003 – 2004 bleek overigens dat de toenmalige begrotingen slechts in overeenstemming konden gebracht worden met de begrotingsnormen indien er forse onderbenutting werd verondersteld. Volgens de gegevens van de administratie waren de ramingen van onderbenutting gebaseerd op de toepassing in de vorige begrotingsjaren.
In de praktijk heeft de regering het op dat vlak in ieder geval duidelijk beter aangepakt dan wat in 2004 als hypothese werd vooropgezet. Onze ramingen geven aan dat over de jaren 2004 – 2007 de Vlaamse regering er voor gezorgd heeft dat de aanwendingsgraad van de beschikbare kredieten is opgetrokken wat resulteert in extra uitgaven van € 531 mln. Die betere benutting is overigens in de meer recente meerjarenbegrotingen ook al overgenomen. Dat kan dus beschouwd worden als een positieve ombuiging van het begrotingsbeleid (beter uitvoeren van wat gepland wordt). We moeten er wel op wijzen dat het fenomeen van betere benutting zich uitsluitend voordoet bij de instellingen, op de begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap blijken de kredieten iets minder aangewend dan wat in 2004 als hypothese werd vooropgezet. Maar de impact is niet zo groot.

De reële groei die in de raming van 2004 werd ingeschat voor de uitgaven bij ongewijzigd beleid en rekening houdend met de veronderstelde onderaanwending van de geraamde kredieten was vrij laag: tussen 2004 en 2007 een reële groei van amper 1,1 % (of een jaarlijks gemiddelde van 0,36 %). Uiteraard is door de effectieve invulling van de beleidsruimte die reële groei fors opgetrokken[13]: de reële groei tussen 2004 en 2007 zou uitkomen op 7,47 %, of een gemiddelde van 2,43 % per jaar.

2.3. Extra saldo, participaties en schuldontwikkeling

Een deel van de uitgebreide beleidsruimte is niet aangewend en omgezet in een extra saldo bovenop wat vereist werd voor de norm. Voor het geheel van de periode 2004 – 2007 bedraagt dat extra saldo volgens onze ramingen € 425 mln (we hebben daarbij rekening gehouden met enige correcties die nu zullen moeten aangebracht worden aan de INR – resultaten voor 2004 – 2005 en waarop we met eigen ramingen anticiperen). Het grootste deel van dat

[13] We meten de reële groei in de effectieve evolutie overigens ook t.a.v. een hogere uitgangsbasis 2004, meer in het bijzonder door de uitbreiding van de consolidatiekring met drie instellingen die voorheen buiten de consolidatie met de Vlaamse overheid bleven. De uitgavengroei is gemeten in uitvoering voor 2005 – 2006 en in begroting voor 2007 (inclusief de veronderstelde beperkte onderwending op basis van de begroting).

extra saldo bovenop de norm is gerealiseerd in 2006, waarin volgens onze berekeningen opnieuw het vorderingensaldo na zorgfonds voor Vlaanderen uitstijgt boven € 700 mln. Met dit extra saldo kon de extra reservering voor het zorgfonds gerealiseerd worden en voor 2007 zoals gepland de reservering voor het toekomstfonds. Bovendien heeft Vlaanderen in de periode 2004 – 2007 ook een extra schuldaflossing gedaan bovenop ongewijzigd beleid van € 87 mln (inclusief uiteraard de voorzieningen in de begroting 2007).

In 2004 werd de verkoop van participaties voor de gehele periode 2004 – 2007 geraamd op € 342 mln, overigens volledig ingeschreven in 2004. Dat bedrag was samengesteld uit drie dossiers: de verkoop van de participatie van de VMW (Vlaamse maatschappij voor watervoorziening voor € 100 mln), de verkoop van de participatie van de VMH (Vlaamse milieuholding voor € 75 mln) en de liquidatie van NV Staal Vlaanderen (voor € 166 mln). Voor een bijna gelijkaardig bedrag werd rekening gehouden met de aankoop van nieuwe participaties, zodat de netto kapitaalparticipaties over de periode 2004 – 2007 lichtjes negatief zouden zijn. Die opbrengsten zijn echter maar gedeeltelijk gerealiseerd (in het bijzonder de liquidatie van NV Staal), maar er zijn in de praktijk andere participaties ten gelde gemaakt: in het bijzonder de verkoop van GIMV – participaties in twee bewegingen (in totaal € 331 mln) . In totaal zijn via de begroting (maar buiten ESR) voor € 554 mln opbrengsten gerealiseerd (€ 211 mln meer dan eerder in 2004 geraamd) en zijn er voor € 616 mln uitgaven voor participaties geboekt (of € 281 mln extra t.a.v. de eerdere raming). Onder de genomen participaties zijn er de belangrijkste rubrieken: de BAM in de periode 2004 – 2007 € 272 mln, huisvesting (Vlaams amortisatiefonds lasten huisvesting voor € 143 mln, diverse participaties gefinancierd met de verkoop van GIMV – participaties inclusief PPS – projecten (zoals schoolgebouwen) € 166 mln.

2.4. De verdeling van de budgettaire middelen voor nieuw beleid over de beleidsdomeinen

In dit onderdeel analyseren we meer in detail de budgetten die de regering heeft voorzien en aangewend voor nieuwe initiatieven. Eerst bepalen we de hoogte van die budgetten per beleidsdomein (punt 2.4.2), daarna proberen we te onderzoeken in hoeverre de regering de prioriteiten binnen de begroting daarmee heeft bijgestuurd (punt 2.4.3). Voorafgaand aan de resultaten toch eerst enige belangrijke methodologische toelichting bij de door ons gehanteerde berekening (punt 2.4.1). We zullen ook een vergelijking maken van die budgetten met wat de regering zelf in haar meerjarenbegrotingen aan budgettaire enveloppen voor nieuw beleid had bepaald. Dat laatste kan alleen maar voor de jaren 2006 – 2007. Voor 2004 – 2005 waren er nog geen vooraf bepaalde budgettaire enveloppen. De resultaten daarvan bespreken we naar aanleiding van de geactualiseerde MJB 2008 – 2009 (onder punt 3).

2.4.1 Hoe bepalen we de budgetten voor nieuw beleid?

Om te beginnen passen we hier gewoon toe wat we ook doen in onze jaarlijkse evaluatierapporten van januari. Voor ieder begrotingsjaar bepalen we op een zeer gedesaggregeerde manier het gedeelte van de groei van het budget dat bestemd is voor nieuwe initiatieven.
In deze oefening doen we echter nog een bijkomende stap: we proberen te bepalen in hoeverre die begrote budgetten voor nieuwe initiatieven ook effectief zijn aangewend in de uitvoering van de begrotingen (uiteraard kunnen we dat nog maar doen tot en met 2006, waarvoor bovendien dan nog rekening te houden is met enige voorlopigheid van de cijfers).
In beide gevallen maken we de oefening op het niveau van de beleidskredieten (de kredieten waarmee de regering engagementen kan aangaan) en op het niveau van de betalingskredieten (de kredieten waarmee de regering die engagementen kan betalen). Het is gebruikelijk dat voor nieuwe initiatieven in het begin de beleidskredieten groter zijn dan de betalingskredieten.
We maken de oefening ook op een geconsolideerde basis: dus niet enkel budgetten voor nieuwe initiatieven op de begroting van de Vlaamse gemeenschap, maar ook op de geconsolideerde instellingen. Dat betekent meer in het bijzonder ook dat bijv. de inschrijving van een nieuw budget ten behoeve van een dotatie (vanuit de begroting naar een instelling) slechts meegenomen wordt als effectief budget voor nieuw beleid voor zover dit extra krediet ook langs de zijde van de uitgaven op de instelling tot uiting komt[14]. Omdat enkele nogal belangrijke nieuwe beleidsinitiatieven (bijv. welzijn, werk, innovatie) via de instellingen verlopen is dit een belangrijke bemerking.

In de praktijk gaan we als volgt te werk:

- om in de achtereenvolgende begrotingen het budget te bepalen voor nieuwe initiatieven is het principe eigenlijk heel eenvoudig: voor de verschillende begrotingskredieten en begrotingsposten van de geconsolideerde instellingen bepalen we de toename van het budget dat expliciet bestempeld wordt (of kan bestempeld worden) als nieuw initiatief en dat niet het gevolg is van evoluties in constant beleid (bijv. toepassing van indexering, groeiparameters, ….). Die toename wordt telkens gemeten ten opzichte van de aangepaste begroting van het vorig begrotingsjaar. In het kader van deze oefening maken we op die regel voor 2004 uiteraard een uitzondering: we meten het budget voor nieuwe initiatieven niet ten opzichte van 2003 maar tussen de tweede aangepaste begroting (opgemaakt onder de regering Leterme) en de eerste aangepaste begroting (opgemaakt onder de regering Somers)[15];
- eens deze budgetten binnen de begrotingskredieten bepaald toetsen we aan de hand van de uitvoeringscijfers van de begrotingen op hetzelfde gedesaggegreerde

[14] Ten titel van voorbeeld: een extra budget van € 50 mln wordt toegevoegd aan de dotatie (wat dus de inkomsten van de instelling verhoogt), aan de uitgavenzijde op de instelling zelf (andere factoren buiten beschouwing gelaten) is er maar een extra budget van € 20 mln (bijv. omdat het programma maar midden het jaar kan opstarten). Het extra budget voor nieuw beleid in dat jaar is niet € 50 mln, maar slechts € 20 mln.

[15] Overigens is dat eerder theoretisch van belang want er is nauwelijks sprake van enig nieuw initiatief.

niveau[16] de aanwending van de kredieten. Voor de periode 2004 – 2006 zijn het uiteindelijk die bedragen die we meenemen in onze analyse, voor 2007 is er uiteraard nog geen sprake van uitvoeringscijfers. We hanteren daarvoor de hypothese van volledige uitvoering van de voorziene kredieten voor nieuw beleid;

- omdat we in deze analyse het budget voor nieuw beleid willen meten dat deze regering in vergelijking met de uitgangspositie 2004 heeft ingezet cumuleren we de jaarlijkse budgetten tenzij er effectief sprake is van eenmalige initiatieven. Het budget aan nieuw beleid dat we in 2007 meten is dan gelijk aan het tussen 2004 en 2006 opgebouwd nieuw beleid verhoogd met de nieuwe budgetten ingeschreven in de begroting 2007.

Uiteindelijk stemt deze benadering overeen met wat ook de regering als principe toepast in haar MJB, tenminste dan toch in grote lijnen[17].

Het principe van deze methode is eenvoudig, de beschikbaarheid van de gegevens maakt de toepassing ervan echter op heel wat punten moeilijk. Waardoor onvermijdelijk moet gewerkt worden met enige hypothesen die het resultaat kunnen beïnvloeden. De minste moeilijkheden komen voor op het niveau van de begroting, de meeste moeilijkheden zijn er bij de analyse van de uitvoering.

De grootste moeilijkheden om op basis van de beschikbare documenten en uitvoeringsrekeningen tot een min of meer accurate inschatting te komen situeren zich in twee beleidsdomeinen die voor de sociale partners van cruciaal belang zijn: economie en werk. We willen dat in het bijzonder signaleren en onvermijdelijk moeten we dan ook enige kanttekeningen plaatsen bij onze ramingen.

Economie: het Hermesfonds

In deze legislatuur zijn er in het kader van het Hermesfonds een aantal nieuwe instrumenten opgestart ter vervanging van de oude (de nieuwe ecologiesteun en de groeipremies in het kader van een call-systeem) Naar aanleiding daarvan dalen of doven de kredieten uit op een aantal posten en worden nieuwe kredieten ingeschreven onder andere posten. De MJB 2006 schrijft hiervoor een extra krediet in van€ 50 mln voor socio-economische maatregelen die grotendeels betrekking hebben op het Hermesfonds. Voor de analyse van dit nieuw beleid moet men echter rekening houden met het feit dat 2005 een overgangsjaar was waarin de oude systemen werden afgebouwd terwijl het nieuwe systeem nog niet van kracht was. Het extra van 2006 is dan ook berekend t.a.v. 2004 als referentiejaar. Hiervoor wordt de totaliteit van de steunmaatregelen die op het Hermesfonds waren ingeschreven in 2004 (enkel oude systeem) vergeleken met de totaliteit in 2006 (mengeling van nieuw en oud). Wat wij bekomen zou moeten gelijkstaan met de structurele extra inspanningen voor economisch ondersteuningsbeleid

[16] Voor de instellingen is dat echter maar volledig mogelijk vanaf 2006 op basis van de voor ons beschikbare gegevens.

[17] De stijging die in de budgettaire enveloppen van de MJB is voorzien voor innovatiebeleid bevat telkens de jaarlijks geplande stijging met inbegrip van de indexering van het al eerder opgenomen krediet bij de start van de regering. Daarmee stemmen die budgettaire enveloppen overeen met wat het groeipad is van het innovatiepact, maar in onze benadering is dat indexeringseffect buiten beschouwing gelaten.

onder de vorm van beleidskredieten t.a.v. de uitgangspositie van dit kabinet (zijnde 2004). Onze methode heeft wel het nadeel dat wij onvermijdelijk ook dezelfde regel moeten toepassen voor de betalingskredieten en daarin zit nog een bijzonder grote afbetaling van uitstaande verbintenissen (afbouw impliciete schuld) aangegaan op de oude systemen. Dat extra aan uitgaven rekenen we ook als budget voor nieuw beleid, waardoor in tegenstelling met de normale regel de betalingskredieten groter zijn dan de beleidskredieten.

Werk: budget voor meerbanenplan en werkgelegenheidsakkoord

Kenmerkend voor dit beleidsdomein is de bundeling van een hele reeks maatregelen in een aantal samenhangende programma's zoals het meerbanenplan (dateert van januari 2006)) en werkgelegenheidsakkoord 2005-2006. Deze programma's bevatten diverse maatregelen, waarvan sommige zelfs finaal hun uitwerking krijgen in beleidsdomeinen buiten het domein van werk (bijv. extra inspanningen voor het pendelfonds in het kader van het meerbanenplan). Een deel van deze maatregelen wordt uiteindelijk gebudgetteerd op de begroting van het beleidsdomein zelf, andere maatregelen moeten uitgevoerd worden door instellingen (in het bijzonder de VDAB).
Hoe komen die budgetten in de begroting terecht en wat gebeurt daarmee ? De eerste stap is de voorziening in de begroting van een algemeen budget voor dit programma zonder dat al een uitsplitsing wordt gemaakt over de verschillende maatregelen. Dat gebeurt door inschrijving van een provisioneel krediet dat traditioneel de regering toelaat in de loop van het begrotingsjaar dat krediet uit te splitsen over de verschillende maatregelen. Dat gebeurt in de loop van het begrotingsjaar via herverdelingsbesluiten. Wanneer een deel van het krediet bestemd wordt voor maatregelen die moeten uitgevoerd worden door bijv. de VDAB, SYNTRA, pendelfonds dan worden de dotaties aan die instellingen met dat bedrag aangepast. Dergelijke dotaties worden echter in een geconsolideerde benadering niet in acht genomen en dat extra krediet via de dotatie blijft maar gelden als extra budget voor nieuw beleid als het ook effectief tot uiting komt in de uitgaven van de betrokken instellingen. Indien bijv. de VDAB een extra dotatie krijgt voor het meerbanenplan van € 20 mln, maar omdat de maatregelen nog niet direct kunnen opstarten en in het jaar zelf maar de helft zal worden uitgegeven is er natuurlijk slechts sprake van € 10 mln budget voor nieuw beleid. In principe zal de rest later tot uiting komen. Op zich is dit proces redelijk eenvoudig, maar in de praktijk bieden de beschikbare documenten nauwelijks zicht op de spreiding van deze kredieten. En de moeilijkheid wordt nog vermenigvuldigd indien men wil onderzoeken wat de effectieve uitvoering van de budgetten is geweest.

Voor wie ten gronde het begrotingsbeleid wil analyseren en zich daarbij niet alleen interesseert voor de geplande budgetten, maar ook voor de effectieve vertaling ervan in de begrotingen en in de uitvoering van de begrotingen blijft de hier door ons gemaakte oefening van wezenlijk belang. We dringen er dan ook op aan dat de Vlaamse regering daar eindelijk ook echt

werk van maakt en op basis van veel preciezer gegevens die op het niveau van de administratie beschikbaar zijn deze analyse systematisch uitvoert en opvolgt.

2.4.2 De hoogte van het budget voor nieuw beleid per beleidsdomein

Sedert de begroting 2007 presenteert de regering de begroting en ook de nieuwe MJB volgens de nieuwe administratieve indeling van Beter Bestuurlijk Beleid: 13 beleidsdomeinen met daarboven op de politieke organen (kabinetten en parlement). Tot en met 2006 werd een indeling gehanteerd in 26 deelsectoren. Noch bij de toelichting van de begroting 2007, noch bij de MJB 2008 – 2009 is er enige poging ondernomen om de vroegere 26 deelsectoren om te zetten naar de nieuwe beleidsdomeinen.
Op die manier wordt uiteraard elke evaluatie erg bemoeilijkt. In het evaluatierapport van januari 2007 hebben wij die omzetting zo goed en zo kwaad zelf gedaan voor de begroting 2006. Met het oog op deze tussentijdse evaluatie hebben we ook de jaren 2004 – 2005 aangepakt. Enige onnauwkeurigheden bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie zijn daarbij onvermijdelijk. We zullen uiteraard gebruik maken van meer precieze cijfers als die beschikbaar zijn.

In schema 4 (punt 2.2) hebben we reeds het globale budget voor de periode 2004 – 2007 berekend, de uitsplitsing per jaar ziet er als volgt uit:

Tabel 4 – het budget voor nieuw beleid in de jaren 2004 - 2007

	2004	2005	2006	2007	2004-2007
nieuw beleid in beleidskredieten	4	74	846	1.632	2.557
nog niet betaald	-2	-14	-150	-196	-362
effect nieuw beleid op uitgaven	2	60	696	1.436	2.195

2004 – 2006 effectief aangewende beleidskredieten en uitgaven, in 2007 begrote beleidskredieten en betalingskredieten

Hoe lees je de tabel ?

In 2007 heeft het budget voor nieuw beleid het niveau bereikt van € 1.632 mln, dat is opgebouwd uit € 846 mln uit 2006 en een extra van € 786 mln in 2007 (in realiteit is het extra in 2007 € 150 mln groter, maar dat is gecompenseerd omdat in het bedrag van 2006 een eenmalige extra inspanning zat voor het zorgfonds die niet werd herhaald in 2007). Om te weten hoeveel de regering in de loop van 2004 – 2007 in totaal heeft besteed aan budgetten voor nieuw beleid worden de jaarlijkse bedragen opgeteld

en dat geeft voor het geheel van de jaren 2004 – 2007 € 2.557 mln. Dezelfde oefening wordt gedaan voor de betaalkredieten op die budgetten. Die zijn lager, het verschil voor de volledige periode (€ 362 mln) is een weergave van de stijging van de impliciete schuld op deze kredieten (wat overigens niet abnormaal is).

Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat de opbouw van nieuw beleid er echt pas gekomen is vanaf 2006 en in 2007 nog eens opgetrokken naar een substantieel hoger niveau. Bij het beoordelen van de sprong tussen 2006 en 2007 moet men er wel rekening mee houden dat 2006 uitvoeringscijfers zijn (waar voor een stuk onderaanwending een rol speelt) en 2007 begrotingscijfers waarvan we per hypothese veronderstellen dat ze volledig zullen uitgevoerd worden wat hoe dan ook een overschatting inhoudt.

In tabel 5 verdelen we de totale bedragen voor de periode 2004 – 2007 over 13 beleidsdomeinen (+ hogere entiteiten)[18].

Vooreerst enige toelichting bij de inhoud van de belangrijkste beleidsdomeinen. We moeten hier wel voor ogen houden dat we hier enkel de budgetten meten voor nieuwe beleidsinitiatieven die in de begroting worden aangerekend. Voor een aantal beleidsdomeinen (onderwijs, welzijn, openbare werken, gemeenschappelijk vervoer) zijn omvangrijke programma's op stapel gezet of in voorbereiding voor beleidsinitiatieven buiten begroting. Het spreekt vanzelf dat ook die moeten meegenomen worden om de inspanningen van de regering te meten. We zullen die apart bespreken in punt 4 van dit hoofdstuk.

Tabel 5 aandeel van de verschillende beleidsdomeinen in de budgetten voor nieuw beleid in 2004 – 2007

	Beleidskrediet	Betalingen
Hogere Entiteiten	23	21
DAR	28	18
Bestuurszaken	70	50
Financiën en Begroting	143	143
Internationaal Vlaanderen	14	11
EWI	189	199
Onderwijs en Vorming	620	551
WVG	331	311
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	100	87
Werk en Sociale Economie	258	247
Landbouw en Visserij	34	28
Leefmilieu, Natuur en Energie	183	126
Mobiliteit en Openbare Werken	405	271

[18] We maken hier abstractie van de opbouw van de budgetten over de verschillende jaren, in theorie kan een budget van € 100 mln gelijk staan aan een budget van € 100 mln in 2007 en aan een budget van € 25 mln vanaf 2004 dat recurrent is doorgetrokken tot 2007. In de praktijk is dit niet zo scherp, maar vanaf 2006 speelt dat toch enige rol.

ROW	156	132
	2.557	**2.195**

We meten in beleidskredieten voor de gehele periode 2004 – 2007 voor **onderwijs** een budget voor nieuw beleid van € 620 mln, in uitgaven is dat € 551 mln. Belangrijke posten daarin zijn:

- het budget voor de cao's voor een bedrag van € 222 mln;
- het budget voor de impuls in schoolgebouwen voor € 100 mln, de afwijking in de uitgaven wordt vooral door deze post veroorzaakt omdat betalingen voor toegekende dossiers onvermijdelijk met vertraging worden uitbetaald;
- een budget voor de aanwending van de vrije beleidsruimte voor € 75 mln (het gaat om een enveloppe die in het kader van de meerjarenbegroting voor dit beleidsdomein beschikbaar werd gesteld voor nog nader te bestemmen initiatieven)
- een budget van € 43 mln voor extra impulsen in het hoger onderwijs
- een bedrag van € 60 mln voor gratis basisonderwijs
- een bedrag van € 20 mln voor de hervorming van de studietoelagen
- een bedrag van € 21 mln voor de uitrusting van nijverheidsscholen

Voor **mobiliteit en openbare werken** is er in 2004 – 2007 een budget toegewezen voor nieuwe initiatieven voor bedrag van € 405 mln. Belangrijkste programma's daarin:

- missing links en het START – programma: € 180 mln;
- havenbeleid voor € 75 mln;
- SIGMA – plan (bestrijding van overstromingsgevaar) voor € 26 mln;
- Een extra impuls voor het gemeenschappelijk vervoer ten belope van € 72 mln

In dit beleidsdomein is een vrij belangrijke kloof tussen het budget gemeten aan de hand van de beleidskredieten en aan de hand van de uitgaven: € 134 mln (een derde van het budget). Dat is niet onverwacht wat samenhangt met de tijdsduur van de betrokken investeringen. Opvallend is wel het aandeel van de havens daarin (€ 58 mln).

Het beleidsdomein **welzijn, gezondheid en gezin** komt op de derde plaats met een budget voor nieuwe initiatieven van € 331 mln:

- voor de cao een budget van € 45 mln (het gaat om een hoger bedrag, maar een deel van deze provisie werd als nieuw beleid opgenomen bij andere impulsen, deels hieronder opgenomen)
- extra reservering voor het zorgfonds van € 161 mln;
- € 39 mln extra budget voor de gehandicaptensector;
- telkens € 26 mln voor jeugdzorg en kinderopvang

Voor deze sector valt te vermelden dat in 2007 de alternatieve financieringsformule voor de bouw van ziekenhuizen, rusthuizen en gehandicapteninstellingen is van start gegaan. Daarmee is voor € 99 mln beleidskrediet uit de begroting verdwenen, in uitgaven is er nog geen

effect omdat de betalingen hoe dan ook nog slaan op oude dossiers. In functie van de uitvoering van die alternatieve financiering (zie punt 4) zullen nog in deze legislatuur de gebruikerstoelagen in de begroting verschijnen. In de eerste jaren zal dat wellicht grotendeels kunnen gefinancierd worden met geleidelijk verminderen van de budgetten voor de oude dossiers. Deze operatie is in onze analyse van nieuw beleid buiten beschouwing gebleven en voor onze algemene raming van de "uitgaven" voor nieuw beleid speelt dat nog geen rol.

Voor **werk en sociale economie** is een budget van € 258 mln beschikbaar gesteld in de periode 2004 – 2007. Belangrijkste onderdelen van dit budget zijn:

- het meerbanenplan voor € 91 mln;
- het werkgelegenheidsakkoord voor € 72 mln;
- VDAB voor € 50 mln
- sociale economie voor € 19 mln
- ESF-programma's voor € 12 mln

Voor dit beleidsdomein en meer in het bijzonder voor de kredieten van het meerbanenplan en het werkgelegeheidsakkoord stelt zich een opvolgingsprobleem. Op het moment dat deze kredieten worden ingeschreven op het provisioneel krediet wordt dit opgenomen als nieuw beleid. Om na te gaan wat er effectief mee gedaan wordt, is het nodig om te zien wanneer en waarvoor het juist wordt aangewend. Via herverdelingsbesluiten of begrotingscontrole wordt dit provisioneel krediet overgeheveld naar andere posten. In de mate dat het gaat om de toename van een dotatie, en in het bijzonder een dotatie aan de VDAB, is het bijzonder moeilijk om op te volgen wat er met deze kredieten gebeurt.

Voor het beleidsdomein **economie, wetenschap en innovatie** bekomen we een budget voor nieuw beleid van € 189 mln:

- het zwaarste gewicht ligt bij het budget voor innovatie (€ 139 mln). We dat wel strikt beperkt tot het extra budget voor nieuwe initiatieven en in tegenstelling met de benadering in de MJB van de regering de evolutie van de kredieten die niet samenhangen met nieuwe initiatieven buiten beschouwing gelaten. Bovendien is de impuls voor innovatie vooral een zaak van de begroting 2007. Hoewel in de begroting 2006 ook een extra impuls van € 50 mln werd voorzien is de aanwending ervan volgens de uitvoeringscijfers (op niveau van de geconsolideerde instellingen) bijzonder beperkt uitgevallen. Amper € 4 mln extra in 2006. Voor de inname van de beleidsruimte heeft dit tot gevolg dat deze uitgaven enkel meegenomen worden in de 2007. De begroting 2007 neemt immers naast de extra kredieten voor 2007 ook de kredieten van 2006 op. Indien deze extra impuls van 2006 echter zou omgezet zijn in effectieve uitgaven, zou de inname van de beleidsruimte hierdoor hoger zijn.
- daarnaast is er het extra budget voor ondersteuningsbeleid (Hermesfonds). We ramen dat bedrag tot en met 2007 op € 38 mln. Bij de beoordeling van dit cijfer moet wel rekening worden gehouden met de toelichting die we hierboven hebben gegeven.

In het **beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie** ramen we het budget voor nieuw beleid in de periode 2004 – 2007 op € 183 mln:

- de toegenomen kredieten op het energiefonds (inclusief het fonds hernieuwbare energiebronnen) leggen een extra beslag op de beleidsruimte van € 50 mln;
- een nieuwe vijfjarige beheersovereenkomst met de landbouwers voor een bedrag van € 30 mln, het beleidskrediet voor deze beheersovereenkomst wordt in één keer ingeschreven, maar de uitgaven worden gespreid over 5 jaar wat als gevolg heeft dat er een redelijke grote kloof tussen de beleidskredieten en de betalingskrediten;
- bij de regeling van de Aquafin BTW – schuld in 2005 heeft de Vlaamse regering er zich toe verbonden om de lasten die Aquafin daarvoor droeg over een periode van 10 jaar gespreid te vereffenen t.a.v. Aquafin. Men kan er over twisten of dit effectief wel nieuw beleid is, maar in aansluiting met wat de regering doet nemen we het ook op. Voor de jaren 2004 – 2007 is de impact € 42 mln;
- verschillende maatregelen binnen de VLM hebben een impact van € 15 mln

Voor het **beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed** hebben we totaal budget van € 156 mln, dat in hoofdzaak bestaat uit een aantal recente maatregelen:

- renovatiepremie: € 50 mln;
- infrastructuur voor sociale woonwijken en serviceflats: € 29 mln
- sociale verhuursector: € 17 mln;
- restauratiepremies: € 18 mln;
- garantiefonds voor sociale huisvesting: € 19 mln

Wat de restauratiepremies betreft, gaat het gedeeltelijk om een verschuiving tussen de verschillende premies (van privé-sector naar openbare sector en erediensten). Het nieuw beleid gaat dus gepaard met een heroriëntering, zij het een kleiner bedrag. Er is dus effectief een netto-inname van de beleidsruimte voor de restauratiepremies (€ 10 mln).

Het budget voor extra beleid onder **financiën en begroting** (€ 143 mln in 2004 – 2007) slaat hoofdzakelijk op de korting op de personenbelasting waarvoor vanaf 2007 een bedrag is ingeschreven van € 125 mln. Daarnaast zijn er ook nog de inspanningen die werden voorzien voor de belastingsverminderingen in het kader van de ARKImedes – regeling (€ 6 mln). We merken hierbij wel op dat fiscale maatregelen op de eigen gewestbelastingen ook wel passen binnen de aanwending van de beleidsruimte, maar die verrekend worden via de raming van de inkomsten. Voor 2007 werd rekening gehouden met het effect van de vrijstelling in de successierechten voor de gezinswoning ten gunste van de langstlevende partner (€ 27,5 mln) en met het effect van de verhoogde vrijstelling voor de aankoop van de eerste woning in het kader van de registratierechten (€ 7,5 mln).

In hetgeen voorafgaat is het **FFEU** niet meegenomen in de analyse. Toch is het FFEU een belangrijk instrument om nieuw beleid op te zetten. In de meerjarenbegroting bij het begin van de legislatuur werd er van uitgegaan dat het FFEU voor in het totaal € 911 mln uitgaven zou realiseren. Het zou echter grotendeels gaan om betalingen als gevolg van verplichtingen die reeds vooraf werden aangegaan. Bij het ingaan van de huidige legislatuur waren er immers kredieten door het parlement bestemd ten bedrage van € 821 mln terwijl de effectieve uitgaven die hier tegenoverstonden niet hoger lagen dan € 122 mln. Het belangrijkste effect van het FFEU in de meerjarenbegroting bestond er dus in om de impliciete schuld hierop te verminderen.
Uit de analyse van de beleidsruimte blijkt in ieder geval dat de uitgaven op het FFEU minder snel verlopen zijn tot nog toe dan vooropgesteld in de meerjarenbegroting. Over de periode 2004-2007 gaat het over een verschil van € 338 mln.

In de meerjarenbegroting werd echter niet aangegeven in welke mate het nieuw beleid zou beïnvloed worden door de projecten die vanaf 2005 zouden bestemd worden door het parlement.
Uiteindelijk werden er in 2005 geen nieuwe projecten toegewezen aan het FFEU. In 2006 en 2007 werden respectievelijk voor € 128 mln en € 125 mln nieuwe projecten toegewezen.
In 2006 bedroeg de ordonnancering voor deze projecten minder dan € 5 mln. De begroting 2007 voorziet voor deze projecten nog eens € 27 mln.

2.4.3 Heeft de regering met het budget voor nieuw beleid de prioriteiten binnen de begroting gewijzigd.

Tabel 6 geeft het relatief belang van elk beleidsdomein weer op basis van de begrotingsuitvoering 2004 (geconsolideerde ESR- kredieten). Daarnaast wordt het relatieve belang van de nieuwe initiatieven weergegeven in relatie tot de totaliteit van het nieuw beleid in de periode 2004-2007. De laatste kolom geeft dan de verhouding weer tussen deze beide wegingen: indien het percentage hoger is dan 100% is het aandeel van het nieuw beleid in dit beleidsdomein meer dan proportioneel en andersom.

Tabel 6 het aandeel van de beleidsdomeinen in het budget voor nieuw beleid in 2004 – 2007 versus het aandeel van de beleidsdomeinen in de begroting 2004 (op het niveau beleidskredieten in %)

	Beleids-kredieten 2004 (a)	Nieuw beleid 2004 – 2007 (b)	**(b)/a)**
Hogere Entiteiten	1%	1%	**150%**
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	0%	1%	**384%**
Bestuurszaken	10%	3%	**27%**

Financiën en Begroting	1%	6%	**404%**
Internationaal Vlaanderen	1%	1%	**84%**
Economie, Wetenschappen en Innovatie	4%	7%	**193%**
Onderwijs en Vorming	42%	24%	**58%**
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	13%	13%	**98%**
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	5%	4%	**78%**
Werk en Sociale Economie	5%	10%	**216%**
Landbouw en Visserij	1%	1%	**209%**
Leefmilieu, Natuur en Energie	5%	7%	**150%**
Mobiliteit en Openbare Werken	11%	16%	**142%**
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	2%	6%	**323%**
	100,0%	100,0%	

Deze tabel geeft enige indicatie over de impact die de budgetten voor nieuw beleid kunnen hebben op de onderlinge prioriteiten voor de verschillende beleidsdomeinen. Voor een aantal zaken is dat echter niet direct relevant, meer in het bijzonder voor de fiscale maatregelen (korting op de personenbelasting en belastingkredieten in het kader ARKImedes). Ten eerste zijn de fiscale maatregelen onder de vorm van lastenverlagingen niet uitsluitend een zaak van uitgaven (alleen wanneer het gaat over belastingkredieten die met de personenbelasting te maken hebben), maar ook een zaak van de eigen ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap. Met ingang van 2007 heeft de Vlaamse regering twee maatregelen genomen op de gewestbelastingen (successierechten en registratierechten), waarvan het effect op de gewestbelastingen geraamd wordt op ongeveer € 35 mln in 2007. Maar er is een tweede element: de structurele lastenverlagingen die in de begroting 2004 bij ongewijzigd beleid al verdisconteerd worden ten gevolge van maatregelen van de vorige regering zijn uitsluitend te vinden langs de inkomstenzijde (minder ontvangsten). In het bijzonder zijn er onder de vorige regering vijf fiscale maatregelen genomen die hier van belang zijn:

1. afschaffing kijk- en luistergeld (2002);
2. hervorming van de registratierechten (2002, met vooral budgettair de tariefverlaging);
3. afschaffing van de openingsbelasting (2002);
4. hervorming van de schenkingsrechten voor roerende goederen (2003);
5. en vrijstelling van de gewestelijke onroerende voorheffing voor vennootschappen (2004).

Voor de maatregelen onder (1), (3) en (5) is het effect redelijk gemakkelijk in te schatten. De maatregel onder (3) heeft overigens een heel beperkt effect. Globaal schatten we het structureel efffect van de maatregelen op ongeveer € 490 mln. De impact van de schenkingsrechten in termen van lastenverlaging laten we buiten beschouwing. De spectaculaire groei van de ontvangsten die de hervorming onbetwist heeft uitgelokt maakt een dergelijke raming erg moeilijk. Voor een stuk geldt dat ook voor de hervorming van de registratierechten, maar op

basis van een vergelijking tussen de groei van de totale verkoopwaarde in het Vlaamse gewest (2001 – 2004) en de effectieve groei van de registratierechten in diezelfde periode komen we uit op een effect van ongeveer € 295 mln[19]. Globaal zouden op die manier de structurele lastenverlagingen in ongewijzigd beleid anno 2004 zijn uitgekomen op ongeveer € 785 mln. Daartegenover kunnen we extra inspanningen plaatsen die tot nu toe (tot en met 2007) daaraan zijn toegevoegd: langs de uitgaven € 143 mln en langs de ontvangsten € 35 mln. Het effect zal overigens in komende jaren nog substantieel toenemen omwille van de stijgende impact van de korting op de personenbelasting.
De hoge percentages in tabel 5 hebben in een aantal gevallen niet enkel te maken met de toename van het nieuw beleid in absolute termen dat toekomt aan het beleidsdomein, maar ook met het feit dat het gaat om relatief kleine beleidsdomeinen.
Dit geldt bijv. voor “landbouw en visserij” maar niet meer voor “werk en sociale economie”, waar het nieuw beleid een meer dan proportionele impact heeft (216%).
Ook voor Leefmilieu, natuur en energie is de toename meer dan proportioneel. Zij het dat dit niet meer zo duidelijk is indien abstractie zou worden gemaakt van de vereffening van de Aquafin-schuld uit het verleden.
In de regel zou men verwachten dat de grote beleidsdomeinen minder dan proportioneel zouden groeien. Dit constateert men ook bij onderwijs. Bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin houdt het nieuw beleid echter gelijke tred met het aandeel van het beleidsdomein. En voor mobiliteit en openbare werken is er duidelijk een grote inspanning geleverd inzake nieuw beleid (142%).

Een laatste invalshoek om het nieuw beleid in de periode 2004-2007 te analyseren betreft de aanwending ervan voor investeringen en lonen.

Tabel 7 het gewicht van investeringen en lonen in het budget voor nieuw beleid 2004 – 2007 (in € mln, niveau beleidskredieten).

	2004	2005	2006	2007	2004-2007	
investeringen	1	5	186	475	667	26%
lonen	1	44	245	469	760	30%
rest	2	25	415	688	1.130	44%
	4	74	846	1.632	2.557	

In termen van beleidskredieten vormen de investeringen 26% van het nieuw beleid, hetgeen aanzienlijk meer is dan hun aandeel in de totale begrotingskredieten.
Voor de lonen (zowel binnen de Vlaamse overheid als de loonsubsidies die de Vlaamse overheid betaalt zoals aan autonome VZW’s) gaat het om een percentage van 30%. Een belangrijk

[19] De NBB raamde dat effect eerder in het jaarverslag 2003 op € 367 mln.

deel van de nieuwe initiatieven vergen blijkbaar bijkomend personeel, hoewel dit aandeel duidelijk lager is dan het aandeel van de lonen in de totale uitgaven.

3. De nog resterende jaren van de legislatuur 2008 - 2009

Er is een heel parcours afgelegd in de reeds afgelopen jaren van de legislatuur (inclusief de lopende begroting 2007). We vatten nog eens in een algemene tabel samen waar het gevoerde beleid uiteindelijk anno 2007 de begroting heeft gebracht.

De tabel is volledig vergelijkbaar met de resultaten zoals samengevat in schema 1 (zie hoger), met dien verstande dat we hier bij de uitgaven ook de door ons geraamde impact van de besparingen mee opnemen. Het gaat hier voor alle duidelijkheid over uitgaven en niet over genomen of voorgenomen engagementen (vergelijkbaar met beleidskredieten).

Het niveau van de uitgaven ingezet voor nieuwe beleidsinitiatieven – dus initiatieven die in principe bij de start van de regering nog moesten beslist worden – is volgens onze ramingen opgelopen tot € 1,38 mld. De grootste sprongen zijn gemaakt in 2006 en 2007. Wat kan nu nog verwacht worden voor de twee resterende jaren ?

Tabel 8 samenvatting van de evolutie van de Vlaamse begroting vanaf 2004 (in € mln)

	uitvoering			begroting	
	2004	2005	2006	2007	2004 - 2007
uitgaven op constant beleid 2004	19.189	19.671	20.124	20.286	
extra uitgaven op constant beleid	-14	54	241	575	856
extra uitgaven door hervormingen	297	146	108	-22	529
extra uitgaven door nieuw beleid	2	60	696	1.436	2.195
extra uitgaven door betere aanwending	67	164	-71	377	536
minder uitgaven door besparingen	-66	-115	-205	-276	-662
extra uitgaven op FFEU	3	-162	-109	-70	-338
minder uitgaven door extra reservering	-1	-5	-9	-10	-24
	19.480	19.813	20.774	22.297	3.093

3.1. Wat is de verwachte groei van de beleidsruimte?

Op basis van de MJB van de regering (juni 2007) zelf zou de groei van de beleidsruimte als volgt kunnen samengevat worden.

Als er niets meer verandert aan de begrotingsnormen voor de gewesten en de gemeenschappen en voor Vlaanderen in het bijzonder dan kan de Vlaamse gemeenschap vanaf 2008 beschikken over een extra beleidsruimte van € 313 mln in 2008 die oploopt tot € 346 mln in 2009. Op dat ogenblik zal Vlaanderen een begrotingsnorm op het evenwicht moeten halen. De evolutie naar een evenwichtsbegroting tegen 2011 geldt overigens ook voor alle deelgebieden volgens de meest recente afspraken en het meest recente stabililiteitsprogramma. Vooralsnog is dat ook bevestigd in het advies van de HRF (maart 2007). In de praktijk zal het eerstvolgende overleg tussen de federale overheid en de deelgebieden deze afspraken moeten bevestigen.

Tabel 9 samenstelling van de bruto beleidsruimte 2008 – 2009 (volgens MJB, in € mln)

	2008	2009
beleidsruimte	1.017	2.011
norm	313	346
ontvangsten	682	1.642
correcties ontvangsten	22	22
besparingen	0	0

Langs de zijde van de ontvangsten voorziet de MJB van de regering een beleidsruimte van € 682 mln in 2008 die oploopt tot € 1,64 mld in 2009. De uitsplitsing van deze extra ontvangsten is als volgt:

Tabel 10 extra ontvangsten in de MJB 2008 – 2009 (in € mln)

ontvangsten	682	1.642
ESR algemene begroting	703	1.645
ESR instellingen	-21	-2
ESR algemene begroting	703	1.645
samengevoegde en gedeelde belastingen	446	1.076
gewestbelastingen	260	580
overige ontvangsten	-3	-12

Het belangrijkste bestanddeel daarvan zijn de federale dotaties (samengevoegde en gedeelde belastingen) respectievelijk in 2008 € 446 mln oplopend tot € 1,1 mld in 2009. We kunnen deze ramingen als voorzichtig bestempelen. Er is geen rekening gehouden met een eventuele nieuwe verbetering van de fiscale capaciteit van Vlaanderen, de denataliteitscoëfficiënt die de

laatste jaren systematisch nog is gestegen blijft gestabiliseerd op de meest recente bekende cijfers.
De economische groei in 2007 wordt aangehouden op het niveau van 2,2 % en vanaf 2008 op 2 %. De jongste economische projecties van de NBB (14 juni 2007) gaan uit van een reële BBP – groei van 2,5 % in 2007 en 2,2 % in 2008. De middellange termijnvooruitzichten van het planbureau voorzien voor de volgende jaren een groei rond de 2,1 % .
De MJB neemt verder de eerdere referentiecijfers voor inflatie over (1,5 %), ook hiervoor voorzien de meest recente voorspellingen een hoger cijfer (1,8 tot 1,9 %). De impact daarvan is redelijk belangrijk: in 2008 extra ontvangsten van ongeveer € 200 mln (waarvan 48 eenmalig omwille van de verrekening voor 2007) en € 227 mln in 2009. Een deel van die eventuele extra ontvangsten zullen wel geneutraliseerd worden door toepassing van extra inflatie op de uitgaven (maar in de praktijk werkt dat niet volledig door).

De gewestbelastingen zullen goed zijn voor extra ontvangsten ten bedrage van € 260 mln in 2008 oplopend tot € 580 mln in 2009. In vergelijking met de ramingen van vorig jaar heeft de regering de groeiverwachtingen voor de gewestbelastingen al wat naar beneden bijgesteld (wat overigens ook een suggestie was van de SERV in het evaluatierapport). Vooral de hoge verwachtingen voor hypotheekrechten en schenkingsrechten zijn naar beneden bijgesteld. Voor de registratierechten en de successierechten wordt nog altijd gerekend op een jaarlijkse groei van 8 tot 10 %. Voor de successierechten is dat op het niveau van de afgelopen jaren, voor de registratierechten stemt dat al overeen met ongeveer een halvering van de groei in de jongste jaren. Dat is overigens zeker te verantwoorden vermits het groeiritme van de registratierechten duidelijk afneemt sedert augustus 2006. De bijstelling bedraagt in 2008 ongeveer € 80 mln in 2008, in 2009 € 71 mln.

Er zijn vooralsnog geen aanduidingen dat deze raming grondig zouden moeten bijgesteld worden.

Extra besparingen worden voorlopig niet in het vooruitzicht gesteld en de impact van de technische correctie voor aanrekening van ontvangsten is finaal eerder beperkt.

3.2. Hoe wordt de beleidsruimte ingevuld ?

3.2.1 Nieuwe beleidsinitiatieven

De regering heeft in de nieuwe MJB de voorzieningen voor nieuw beleid voor de jaren 2008 – 2009 geactualiseerd in vergelijking met de MJB van vorig jaar. Globaal blijkt daaruit (zie onder

meer de tabel U. 5 in de nieuwe MJB) dat in 2008 – 2009 in beleidskredieten het oorspronkelijke extra budget voor nieuw beleid in vergelijking met 2007 nog eens wordt opgetrokken met € 62,2 mln. In betalingskredieten daarentegen wordt het extra budget t.a.v. 2007 verminderd met ongeveer € 23 mln. Men voorziet meer engagementen, maar iets minder betalingen.

Een dergelijke actualisering zou in principe moeten gebaseerd zijn op een evaluatie van de uitvoering van de MJB tot nu toe. We nemen ook aan dat het geval is, alleen is daar bij de toelichting in de MJB zelf niets van terug te vinden. Vooraleer de geactualiseerde begroting zelf te bespreken proberen we dan ook zelf eens de uitvoering van de MJB tot nu toe te toetsen.

Dergelijke toetsing stelt omwille van het beschikbare materiaal opnieuw enige technische moeilijkheden. De regering heeft in de diverse begrotingen budgetten ingeschreven die onderdeel waren van de meerjarenbegrotingen, maar daarnaast werden ook budgetten voor nieuwe initiatieven ingeschreven die het voorwerp waren van beslissingen die buiten de enveloppen van de MJB werden genomen. Het nieuw beleid dat wij meten en dat tot uiting komt in de begrotingen en in de uitvoering ervan is de som van wat thuishoort onder de politieke afspraken in het kader van de MJB en overige beslissingen. Een strikte scheiding is niet direct te maken voor het geheel van de periode[20].

Ondanks deze beperking is het zinvol om na te gaan in welke mate het nieuw beleid per beleidsdomein overeenkomt met de meerjarenbegroting. Op basis van deze oefening gaat de SERV na voor welk beleidsdomein de effectieve dynamiek omwille van nieuw beleid groter was dan voorzien in de meerjarenbegroting dan wel kleiner (en dus in principe nog een inhaaloperatie nodig is).

Een tweede stap in de oefening betreft de resterende jaren van de legislatuur. Naar aanleiding van de begrotingscontrole legde de Vlaamse regering in het parlement ook een actualisatie van de meerjarenbegroting neer voor 2008 en 2009. Hierbij gaat het voornamelijk om een actualisatie van de vorige meerjarenbegroting waarbij enerzijds een aantal nieuwe initiatieven voorzien worden en anderzijds de concrete bedragen aangepast.
De SERV gaat er van uit dat de geactualiseerde meerjarenbegroting de effectieve dynamiek omwille van nieuw beleid voor de komende jaren ook effectief weergeeft. De vraag die zich dan stelt is in welke mate deze actualisatie afwijkt van de vorige meerjarenbegroting. In welke mate heeft de regering het nodig geacht om de toegekende bedragen per beleidsdomein aan te passen. In tabel 11 wordt deze aanpassing (de som voor de twee jaren) weergegeven voor de beleidskredieten en de betalingskredieten.

---

[20] We hebben die oefening proberen te maken voor de begroting 2007 (zie evaluatierapport), het bleek niet haalbaar te zijn om dat ook nog eens over te doen voor 2006, inclusief uitvoering.

Deze analyse geeft het volgende beeld per beleidsdomein:

Tabel 11 Evaluatie van nieuw beleid per beleidsdomein voor 2006-2007 en MJB 2008-2009 (€ mln)

	2006-2007 Realisatie min MJB		2008-2009 Aanpassing MJB 2008-2009		2006-2008	
	BK	OK	BK	OK	BK	OK
Hogere Entiteiten	2	2	0	0	2	2
DAR	13	10	0	0	13	10
Bestuurszaken	-7	-18	0	0	-7	-18
Financiën en Begroting	-119	-123	0	0	-119	-123
Internationaal Vlaanderen	-4	-4	2	2	-1	-2
EWI	-101	-74	0	0	-101	-74
Onderwijs en Vorming	144	129	29	29	173	158
WVG	-34	-54	42	42	9	-12
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	33	22	-7	-7	26	15
Werk en Sociale Economie	40	33	-3	-3	37	29
Landbouw en Visserij	17	16	0	3	17	19
Leefmilieu, Natuur en Energie	103	47	0	1	103	48
Mobiliteit en Openbare Werken	-23	107	0	-89	-24	17
ROW	65	61	0	0	65	61
rest (REG-provisie)	-15	-15	0	0	-15	-15
	115	**139**	**62**	**-23**	**177**	**116**

Uit de tabel 11 blijkt dat voor de totaliteit van de beleidskredieten en betalingskredieten er in de jaren 2006-2007 een grotere dynamiek is geweest door nieuwe beleidsinitiatieven dan vooropgezet in de meerjarenbegroting. Voor de beleidskredieten gaat het om € 115 mln, voor de betalingskredieten om € 139 mln.

Toch zijn er een aantal beleidsdomeinen waar de dynamiek achterblijft op het groeipad van de meerjarenbegroting. Dit is het geval voor Financiën en Begroting, Economie, Wetenschappen en Innovatie en in mindere mate voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Voor mobiliteit en openbare werken lopen de beleidskredieten achter op schema, terwijl de effectieve betalingen sneller gebeuren dan voorzien.

Deze verschillen zijn deels te verklaren door een aantal factoren. Zo is er de vrijstelling van successierechten op de gezinswoning waarvan het effect niet terug te vinden is in de uitgaven maar enkel aan de inkomstenzijde. Dit verklaart voor € 27 mln het verschil voor Financiën en Begroting.

In de meerjarenbegroting worden voor Wetenschappen en innovatie de totale evolutie van de kredieten meegenomen als nieuw beleid, met inbegrip dus van het constant beleid zoals de indexeringen. In theorie gaat het dus om een grotere evolutie. Indien men echter de effectieve evolutie van de kredieten bekijkt in 2006, dan is die nog kleiner dan het nieuw beleid voor

wetenschappen. Door de aanzienlijke onderaanwending in 2006 op de kredieten voor wetenschapsbeleid (in het bijzonder wat de ordonnanceringen betreft), was er nauwelijks groei in 2006 voor wetenschapsbeleid.

Op basis van deze vaststellingen zou men kunnen veronderstellen dat de geactualiseerde meerjarenbegroting extra kredieten zou voorzien voor de beleidsdomeinen waar de effectieve dynamiek wat achter is gebleven op de meerjarenbegroting.
Dit blijkt echter niet het geval, integendeel. Voor onderwijs en vorming, waar de effectieve dynamiek reeds hoger was dan voorzien (€ 144 voor beleidskredieten en € 129 voor de ordonnanceringen) worden er nog extra kredieten voorzien in de meerjarenbegroting, bovenop hetgeen de vorige meerjarenbegroting dus al voorzag.
Voor de domeinen waar er in principe een extra impuls kon verwacht worden (Financiën en Begroting enerzijds en Economie, wetenschappen en innovatie anderzijds) worden er geen extra kredieten voorzien. Desalniettemin zal een deel van de beleidsruimte bovenop hetgeen er voorzien is in de geactualiseerde meerjarenbegroting moeten worden ingenomen om het vooropgestelde groeipad effectief te realiseren.
Voor WVG lijkt er een correctie te zijn doorgevoerd op de beleids- en betalingskredieten om de achterstand de komende jaren (grotendeels) weg te werken.
Tenslotte is het opvallend dat de vermindering van ordonnanceringskredieten voor Mobiliteit en openbare werken (€ - 89 mln) grotendeels de “voorsprong” die was genomen in 2006 en 2007 (€ 107 mln) tenietdoet. Voor de betalingskredieten kan dit een correctie zijn, voor de beleidskredieten echter wordt de achterstand van € 23 mln niet in positieve zin gecorrigeerd.

In de laatste kolom worden beide voorgaande kolommen opgeteld. Op die manier kan men aflezen voor welk beleidsdomein de dynamiek van nieuw beleid lager dan wel hoger zal zijn dan voorzien in de meerjarenbegroting van 2006. De beleidsdomeinen Bestuurszaken, Begroting en Financiën en EWI zullen minder ontvangen dan voorzien in de meerjarenbegroting. Bij de andere beleidsdomeinen zal de dynamiek van nieuw beleid groter zijn dan voorzien in de vorige meerjarenbegroting, zij het dat dit nog geen garantie is dat alle politieke afspraken volledig zullen gehonoreerd worden. Uit de analyse van de SERV in zijn januari-rapport over de uitvoering van de meerjarenbegroting blijkt immers dat ondanks deze extra budgetten voor nieuw beleid niet alle voorziene enveloppes in de MJB hun vertaling hebben gekregen in de begrotingen zoals vooropgesteld.

Uit deze analyse onthoudt de SERV een aantal belangrijke elementen:

- Bovenop de ruimte die in de MJB wordt voorzien voor nieuwe initiatieven is er toch nog een aanzienlijke ruimte geweest voor andere nieuwe initiatieven (€ 115 mln in beleidskredieten voor 2005 en 2006)

- Naast de extra kredieten zijn er toch een aantal nieuwe beleidsinitiatieven die niet (of vertraagd) uitgevoerd worden zodat er binnen de beschikbare enveloppes nog ruimte bestaat voor nieuwe initiatieven die niet zijn opgenomen in de MJB
- Uit de geactualiseerde MJB die naar aanleiding van de begrotingscontrole 2007 werd neergelegd blijkt dat het niet louter gaat om een formele actualisatie, maar dat er een aantal verschuivingen hebben plaatsgevonden over de beleidsdomeinen heen. Een formele aanpassing van de initiatieven die oorspronkelijk waren opgenomen is dus mogelijk
- Hoewel de evolutie van de impliciete schuld zoals blijkt uit de nieuwe initiatieven van de meerjarenbegroting niet onrustwekkend is, houdt de aanpassing van de meerjarenbegroting in dat er in vergelijking met de vorige MJB een grotere last wordt doorgeschoven naar de volgende legislatuur.

3.2.2 Ongewijzigd beleid

De meerjarenbegroting omvat naast een actualisatie van het nieuw beleid eveneens een actualisatie in van het constant beleid. Een aanpassing van de verwachte inflatie evenals de actualisering van een aantal andere parameters geeft aanleiding tot een nieuwe raming van ongewijzigd beleid.
Hierbij geeft de MJB expliciet weer wat het effect is van de gewijzigde inflatie op de loon- en de werkingskredieten. De evolutie van het ongewijzigd beleid omwille van de overige parameters wordt niet geëxpliciteerd, maar kan wel afgeleid worden uit de tabellen van de meerjarenbegroting.

Tabel 12 geeft weer van welke evolutie van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid de MJB uitgaat op basis van andere parameters dan de inflatie.

Tabel 12 de evolutie ongewijzigd beleid zonder inflatie volgens MJB 2008-2009 (€ mln)

	2008	2009
Hogere Entiteiten	0	0
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	8	-1
Bestuurszaken	68	73
Financiën en Begroting	-37	-29
Internationaal Vlaanderen	-1	0
EWI	-10	-3
Onderwijs en Vorming	-31	39
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	19	74
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-50	15
Werk en Sociale Economie	-1	10

Landbouw en Visserij	-2	-1
Leefmilieu, Natuur en Energie	70	-13
Mobiliteit en Openbare Werken	4	23
ROW	-29	-7
totale evolutie	**8**	**180**

Hieruit blijkt dat de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid in 2008 slechts zouden toenemen met € 8 mln en in 2009 met € 180 mln. De beperkte toename in 2008 heeft voornamelijk te maken met de vermindering van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid voor een aantal beleidsdomeinen. Hoewel het gaat om relatief belangrijke wijzigingen bij ongewijzigd beleid, wordt in de MJB tekst noch uitleg gegeven bij deze aanpassingen en verminderde beleidskredieten. De SERV is van oordeel dat deze uitleg zeer wenselijk is.

Afgezien van het gebrek aan transparantie op dit punt, heeft de SERV ook vragen bij deze beperkte dynamiek van ongewijzigd beleid. In vergelijking met de realisaties de voorbije jaren kan men zich de vraag stellen of deze dynamiek niet te laag wordt ingeschat. In het januarirapport van de SERV werd reeds vastgesteld dat de meerjarenbegroting het ongewijzigd beleid voor 2007 te laag had ingeschat. De geactualiseerde MJB vervalt waarschijnlijk in dezelfde fout.
De gemiddelde groei van ongewijzigd beleid bovenop het effect van de inflatie bedroeg in de periode 2004-2007 meer dan € 200 mln. Een gemiddelde groei van € 94 mln voor de twee komende jaren, zelfs indien het klopt dat er een aantal verminderingen te verwachten zijn bij ongewijzigd beleid, lijkt ons dus geen voorzichtige raming.
Het valt dus niet uit te sluiten dat de effectieve begroting 2008 extra kredieten zal moeten voorzien om het constant beleid ook effectief te kunnen realiseren.

4. De toetsing van enkele specifieke begrotingsdoelstellingen

4.1. Wat waren de belangrijkste formele budgettaire doelstellingen?

In het regeerakkoord heeft de regering in het luik “globaal financieel raam” een specifieke budgettaire doelstellingen vooropgezet voor drie thema’s.

1. over de begrotingsnorm en de inspanningen die Vlaanderen wilde leveren t.a.v. de gezamenlijke overheidsfinanciën: akkoord met eventuele extra inspanningen maar onder voorwaarden (gelijkaardige inspanningen voor de andere deelgebieden en controle en sanctionering bij niet naleving);

2. om voldoende financiële marge te creëren voor een ondernemingsvriendelijk klimaat en andere maatschappelijke behoeften mag het aandeel van de gewestuitgaven, rekening houdend met bijkomende impulsen van alternatieve financiering, in de totaliteit van de uitgaven onder geen beding verder dalen in de regeerperiode;
3. Vlaanderen kan de nodige financieringscapaciteit opbrengen om de belangrijke investeringen op een aantal vlakken te realiseren. Door alle niet ESR aanrekenbare inkomsten te recycleren in een investeringsfonds kan er versneld geïnvesteerd worden.

In de beleidsnota "2004 – 2009" van de minister van "financiën en begroting" werd het eerste punt verder bevestigd en toegelicht. In het bijzonder werd daaruit geconcludeerd dat de afstemming van Vlaanderen op de strengste HRF – norm er toe zou leiden dat Vlaanderen tegen het einde van de legislatuur schuldenvrij zou zijn. Dit pad werd aanvaard, maar er werd wel voor gewaarschuwd dat de daarmee ontstane asymmetrie tussen de verschillende overheden niet verder kan toenemen. De keuze om het groeipad van de HRF te volgen moet worden aangevuld met een eigen Vlaamse "toekomstnorm" die er vooral op gericht is om de beheersbaarheid van de Vlaamse begroting te realiseren. In het licht daarvan werd op basis van een eigen analyse een regel vooropgezet die voorschrijft dat het geconsolideerde verbintenissenniveau in ieder begrotingsjaar maximaal € 250 mln hoger mag zijn dan het geconsolideerde ontvangstenniveau voor dat jaar gebaseerd op de referentiegroei die in de MJB en in de ramingen van de HRF wordt aangehouden (2%).
In de achtereenvolgende beleidsbrieven is meer in het bijzonder ingegaan op het belang van de meerjarenbegroting en op het belang van de provisies en de extra reserveringen die in de begrotingen worden ingeschreven en die een belangrijke rol moeten spelen in de beheersbaarheid van de begroting. T.a.v. de meerjarenbegroting wordt in het bijzonder benadrukt dat dit een "algemeen kader moet schetsen van de grote politieke beleidsobjectieven van de regering: algemeen niveau van inkomsten, uitgaven en saldo en onderverdeeld volgens de grote sociaal- economische segmenten". Verder werd aangekondigd dat de onvermijdelijke afwijkingen tussen de jaarlijkse begrotingen en de oorspronkelijke MJB het voorwerp zullen uitmaken van een transparante vergelijking en dat er ook een rigoureuze opvolging zal gemaakt van de impliciete schuld per beleidsdomein.

4.2. Hoever staat het met de realisatie van deze doelstellingen?

Laten we beginnen met vast te stellen dat de regering uiteindelijk zelf weinig expliciet en systematisch de realisatie van deze doelstellingen opvolgt of tenminste daarover rapporteert. Uit de uiteenlopende beschikbare gegevens is wel één en ander af te leiden.

4.2.1 De doelstellingen over de begrotingsnorm

De diverse wijzigingen die er aan de begrotingsnorm voor Vlaanderen en voor de deelgebieden in het algemeen zijn doorgevoerd vanaf 2005 zijn tot op zekere hoogte in overeenstemming met wat de voorwaardelijke toezegging was van Vlaamse kant voor extra inspanningen. We houden daarbij in het bijzonder rekening met volgende elementen:

- Vlaanderen heeft in 2005 nogmaals kunnen gebruik maken van de versoepeling die mogelijk was op basis van het akkoord van december 2000 (tot maximaal 1 % van de samengevoegde en gedeelde belastingen exclusief Lambermont bij extra inspanningen vanaf 2001);
- in 2005 heeft Vlaanderen een extra inspanning moeten doen om de BTW – schuld van Aquafin te vereffenen. Aquafin heeft dat onmiddellijk ten laste genomen en voor de jaarlijkse lasten daarvoor op de begroting ter compensatie van Aquafin is Vlaanderen gecompenseerd geworden over een periode van 2006 – 2010;
- samen met de andere gewesten heeft Vlaanderen de extra opbrengsten van de gewestbelastingen omgezet in een extra inspanning. Voor Vlaanderen werd het bedrag bij voorbaat vastgelegd, voor de andere gewesten afhankelijk gemaakt van de effectieve extra opbrengsten (Wallonië - € 10 mln). Die extra inspanningen werden voor de drie gewesten in de volgende jaren gecompenseerd;
- voor 2006 werd een extra inspanning gevraagd aan de gewesten van globaal € 244 mln, waarvan 59 % voor Vlaanderen. Wallonië en Brussel namen de rest voor hun rekening, met onderlinge herverdeling van de bijdrage. Ook hiervoor werd er gecompenseerd in de volgende jaren;
- voor 2007 hebben de gewesten de extra federale dotaties die voortkwamen uit de gunstige ontwikkeling van de parameters van de BFW omgezet in een extra inspanning: globaal € 265 mln, waarvan 70 % voor Vlaanderen. Vlaanderen heeft dat toegezegd te reserveren in het toekomstfonds.

Niet alle gegevens zijn beschikbaar om effectief na te gaan of voorwaarde inzake naleving ook is gerealiseerd. Zelfs voor Vlaanderen moeten we het voor 2006 doen met eigen eerste berekeningen, voor de andere deelgebieden beschikken we uitsluitend over de gegevens van 2004 – 2005 zoals opgenomen in de Algemene Gegevensbank van de FOD Budget en Beheer. In tegenstelling met wat vroeger het geval was heeft het jongste advies van de HRF geen evaluatie gemaakt op het niveau van de verschillende deelgebieden wat de naleving van de normen betreft door de deelgebieden.

Een eigen inschatting[21] voor de jaren 2004 -2005 geeft volgend resultaat.

---

[21] De normcijfers voor Wallonië en Brussel in 2005 houden rekening met de bepalingen van het akkoord over 2005: de oorspronkelijke norm verhoogd met het verschil tussen de feitelijk federaal geïnde gewestbelastingen en de ramingen van de federaal te innen belastingen in de aangepaste begroting 2005. Voor Wallonië werd nog € 10 mln in mindering gebracht. De effectieve saldi zijn overgenomen uit de data van de Algemene Gegevensbank, voor Vlaanderen gecorrigeerd (naar beneden) voor enige correcties met terugwerkende kracht (achterstallen RSZ – onderwijs).

	2004			2005		
	norm	effectief	afwijking	norm	effectief	afwijking
Vlaanderen	373,3	394,0	20,7	619,0	702,0	83,0
Wallonië	192,8	192,9	0,1	110,0	80,8	-29,2
Brussel	59,2	127,8	68,6	84,7	57,3	-27,4
Franse gemeenschap	-40,5	-11,5	29,0	1,0	-6,7	-7,7

In 2004 blijken volgens deze gegevens alle deelgebieden minstens de norm te hebben nageleefd, in 2005 is dat enkel het geval voor de Vlaamse gemeenschap.

4.2.2 De doelstellingen over het gewestaandeel

Met inbegrip van de inspanningen die met ESR externe middelen zouden gefinancierd worden stelde de regering voorop dat in de loop van de regeerperiode het aandeel van de gewestmaterieën in de totale inspanningen niet verder zou mogen dalen.
In tabel 13 geven we het resultaat op het niveau van de beleidskredieten voor de jaren 2004 – 2007 (respectievelijk uitvoering tot en met 2006, 2007 begroting). De tendens is – weliswaar met uitzondering van 2005 – lichtjes stijgend voor het aandeel van de gewestmaterieën. De tabel is gebaseerd op de codes die in de begroting zelf zijn toegekend en doorgetrokken worden naar de geconsolideerde instellingen. Voor een aantal posten die niet verdeeld worden passen we een verdeling over gemeenschap- en gewestmaterieën toe. In het bijzonder geldt dit voor de uitgaven op VDAB (opleiding versus werkgelegenheid) en het wetenschappelijk onderzoek met economische finaliteit die door de SERV als gewestuitgaven worden beschouwd.

Voor alle duidelijkheid deze cijfers maken abstractie van de inspanningen die met externe middelen worden gefinancierd. Maar uit de tabel blijkt al dat zelfs zonder deze gegevens er voldoende indicaties zijn dat die doelstelling uit het regeerakkoord tot nu toe in gerealiseerd.

Tabel 13 de evolutie van het aandeel van gewest- versus gemeenschapsmaterieën (beleidskredieten – na herverdeling, in %)

	2004	2005	2006	2007
gemeenschappelijke materies	4,0%	4,0%	3,9%	4,6%
gemeenschapsmaterieën	60,9%	62,0%	60,8%	59,0%
gewestmaterieën	35,1%	34,0%	35,3%	36,4%

4.2.3 Het verzekeren van externe financieringscapaciteit om versneld te investeren

De regering voorzag de oprichting van een investeringsfonds waar alle niet ESR-aanrekenbare inkomsten zouden kunnen gerecycleerd worden om versneld te kunnen investeren. Dit inves-

teringsfonds werd niet opgericht, maar de regering heeft er wel werk van gemaakt om via alternatieve financiering de investeringsinspanningen op te drijven.
In het evaluatierapport van januari 2007 hebben we een uitgebreide analyse gemaakt van de plannen van de regering om via alternatieve financiering en meer in het bijzonder via PPS een inhaalbeweging te realiseren op het vlak van investeringen. Bij dat overzicht hebben we tevens een eerste raming gemaakt van wat de draagwijdte is van de daarmee geplande investeringen in verhouding met de investeringen via reguliere financiering.
Toepassing van de voorgenomen plannen met de timing zoals die bekend was begin januari 2007 gaf aan dat voor de periode 2005 – 2009 het investeringsniveau alternatief gefinancierd een niveau zou bereiken van bijna 37 % in vergelijking met de reguliere financiering. Als we het explicieter tot PPS – projecten beperken (en dus zonder de alternatieve financiering in de welzijnssector waar geen PPS mee gemoeid is) kwamen we uit op een verhouding van ongeveer 26 %. Deze cijfers moeten een indicatie geven van wat het investeringsvolume is dat gerealiseerd wordt. Deze cijfers bevatten niet de bijdrage die de Vlaamse overheid doet of gedaan heeft onder de vorm van participaties in de diverse vennootschappen die opgericht of opgericht zullen worden om die alternatieve financieringsinspanningen te realiseren.
In onze ramingen – gebaseerd op de planningsvooruitzichten die voor de verschillende projecten werden vooropgesteld – gingen we ervan uit dat het voor 2005 – 2009 geraamde investeringsvolume voor 31 % in 2007 zou gerealiseerd worden (28 % als we uitsluitend de PPS – projecten in ogenschouw nemen).

Sedert deze ramingen zijn er een aantal belangrijke wijzigingen te noteren:

- het investeringsvolume voor het meest belangrijke project (masterplan Antwerpen) is substantieel uitgebreid in vergelijking met de eerdere ramingen: op basis van de meest recente beschikbare gegevens ramen we het extra investeringsvolume op ongeveer iets meer € 670 mln. Een deel van de “openbaar vervoer – projecten” die onderdeel van het masterplan en oorspronkelijk ook via de BAM zouden gefinancierd worden zullen nu via een andere constructie worden gefinancierd (samenwerking tussen Lijninvest en BAM), het gaat over een bedrag van € 300 mln (inbegrepen in het hierboven geraamde extra investeringsvolume);
- het pakket projecten onder alternatieve financiering en PPS in het bijzonder is sedert januari 2007 nog uitgebreid, in het bijzonder met een programma voor het gemeenschappelijk vervoer (dus bovenop wat voorzien is in het masterplan). De totaliteit van het voorziene investeringsvolume is geraamd op € 470 mln en de investeringen zullen worden gerealiseerd via Lijninvest (waarvoor vanuit de Vlaamse begroting middelen worden beschikbaar gesteld om vanuit de Lijn te participeren voor een bedrag van € 24,44 mln;
- de meest belangrijke wijziging betreft echter de planning. Voor een aantal programma’s en in het bijzonder geldt dit voor het masterplan Antwerpen heeft de regering al de eerdere timing aangepast. Meer in het algemeen kunnen we stellen dat voor de nieuw op te starten programma’s de oorspronkelijke voorzieningen voor 2007 niet of slechts in geringe mate zullen gerealiseerd worden. Alleen voor de sector van de

welzijnsvoorzieningen kunnen we op basis van de principiële goedkeuringen[22] besluiten dat de uitvoering op schema zit. Het globale bedrag voor een eerste schijf was door de regering bepaald op € 687 mln, in onze eerdere ramingen hadden wij daarvan € 371 mln meegenomen voor 2007. De effectieve principiële goedkeuringen zouden ongeveer € 235 (of 34 % van de totaal bepaalde schijf of 63 % van wat wij oorspronkelijk voor 2007 hadden meegenomen).

Globaal kunnen we concluderen dat uiteraard de expansieve plannen voor alternatieve financiering en PPS geldig blijven, het gewicht ervan zal nog toenemen doordat sommige van die programma's duurder uitvallen of uitgebreid zijn. De effectieve realisatie ervan wordt voor de programma's die nog moesten opgestart worden begin 2007 wellicht grotendeels doorgeschoven naar 2008, met uitzondering van de programma's voor de welzijnsinfrastructuur (geen PPS, uitsluitende een alternatieve financieringsformule) waar althans op basis van de principiele goedkeuringen al een substantieel deel gerealiseerd is van wat te verwachten viel in 2007.

4.2.4 Investeringen binnen de reguliere begroting

Een analyse van de investeringsinspanningen op de algemene begroting dient rekening te houden met twee belangrijke wijzigingen.

In eerste instantie heeft de reorganisatie van de watersector tot gevolg dat de investeringen die voorheen door de Vlaamse overheid gebeurden, in het nieuwe systeem niet meer ten laste vallen van de Vlaamse begroting. Hiervoor dient dus een correctie te gebeuren. Concreet wordt hiervoor deze inspanning in 2004 niet meegerekend zodat 2004 op dit punt vergelijkbaar is met 2007.

In tweede instantie heeft het opstarten van de alternatieve financiering binnen de welzijnssector tot gevolg dat de beleidskredieten voor infrastructuur binnen de begroting afgenomen zijn met € 99 mln. Hiervoor werd in de analyse geen correctie toegepast.

Bij deze analyse worden de kredieten van het FFEU meegenomen zoals ze effectief zijn vastgelegd op het FFEU en opgedeeld naar beleidsdomein.

Tabel 14 Investeringskredieten per beleidsdomein 2004-2007 (beleidskredieten – mln euro)

	2004	2005	2006	2007	evolutie
Hogere Entiteiten	1	1	0	1	56%
DAR	1	2	3	7	540%
Bestuurszaken	17	16	17	21	122%

[22] Zie verslag van de parlementaire commissie bij de begrotingsaanpassing 2007, gegevens over principiële goedkeuringen meegedeeld door de minister Vlaams parlement, stuk 19-A (2006 – 2007) nr. 2-J.

Financiën en Begroting	0	14	0	2	895%
Internationaal Vlaanderen	20	21	28	24	117%
EWI	191	194	258	220	115%
Onderwijs en Vorming	166	192	259	258	156%
WVG	147	129	71	56	38%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	45	50	60	102	229%
Werk en Sociale Economie	22	22	32	21	95%
Landbouw en Visserij	27	28	33	29	108%
Leefmilieu, Natuur en Energie	316	193	283	233	74%
Mobiliteit en Openbare Werken	894	843	793	1.104	123%
ROW	306	313	355	476	155%
rest	21	20	25	0	
totaal	**2.176**	**2.038**	**2.216**	**2.556**	117%
aandeel investeringen in totale BK	11,2%	10,3%	10,6%	11,4%	

Na een aanzienlijke daling in 2005 namen de investeringsinspanningen binnen de begroting weer toe. In die mate zelfs dat het aandeel van de investeringen op de totaliteit van de beleidskredieten opnieuw hoger ligt dan in 2004. Dit heeft voornamelijk te maken met de extra inspanning in 2007, zij het dat dit deels vertekend is door het FFEU. Voor 2007 wordt immers uitgegaan van de begrotingskredieten op het FFEU in tegenstelling tot de voorgaande jaren waar de effectieve aanwending de basis vormt. In 2006 bedroeg dit verschil meer dan € 100 mln.

Indien voor het FFEU enkel wordt rekening gehouden met de bestemmingen die in 2007 zijn vastgelegd (€ 115 voor Mobiliteit en Openbare werken en € 10 mln voor Leefmilieu, Natuur en Energie) en er een correctie wordt toegepast voor de alternatieve financiering in de welzijnssector blijft evenwel de conclusie gehandhaafd dat er een toename is van de investeringsinspanning.

Deze extra inspanning is voornamelijk het gevolg van een stimulans voor de scholenbouw enerzijds en de inspanningen voor ROW (onder meer de renovatiepremie) anderzijds. Ook voor de sportinfrastructuur stijgen de kredieten gevoelig.

Bij de tussentijdse evaluatie, en dit in tegenstelling tot de voorgaande analyses van de SERV, kan men dus concluderen dat de overheid een extra inspanning doet voor investeringen, nog los van het opstarten van PPS-constructies.

4.2.4 Impliciete schuld

Hoewel er geen becijferde doelstelling naar voor werd geschoven in verband met de afbouw van de impliciete schuld, was dit duidelijk een belangrijk aandachtspunt bij het begin van de regering. Dit blijkt reeds uit de tweede begrotingscontrole zoals goedgekeurd in het begin van de legislatuur (waar een aanzienlijke afbouw van de impliciete schuld werd voorzien met meer dan € 300 mln). De meerjarenbegroting 2004-2009 die als uitgangspunt diende voor de huidige legislatuur nam enkel de betalingskredieten op, waardoor de voorgenomen afbouw van impliciete schuld voor de hele periode niet kan afgeleid worden uit dit document. Vanaf de

volgende meerjarenbegroting werden ook de beleidskredieten weergegeven in de meerjarenbegrotingen en hier bleek duidelijk de intentie om de impliciete schuld te verminderen. Zo geeft de meerjarenbegroting 2005 aan dat de impliciete schuld in de periode 2005-2007 zou verminderen met € 883 mln. Ook de definitieve begroting 2004 (die een grondige bijsturing inhield) ging uit van een forse afbouw van de impliciete schuld met € 358 mln. Hoewel de volgende begrotingen deze inspanning verminderden, voorzagen de begrotingen van 2004 tot en met 2007 een totale afbouw van € 844 mln.
Hieruit mag duidelijk blijken dat de regering de afbouw van de impliciete schuld hoog in het vaandel voerde, niet alleen bij de meerjarenbegroting, maar ook bij de effectieve begrotingen die werden opgesteld.

Indien de realisaties van de begrotingen tot en met 2006 worden geanalyseerd, stelt men vast dat er in 2004 en 2005 effectief een afbouw was van de impliciete schuld van telkens ongeveer € 75 mln. Deze afbouw van in het totaal € 153 mln werd in 2006 echter volledig tenietgedaan. Het voorbije jaar nam de impliciete schuld weer toe met € 228 mln. Zelfs indien de voorziene afbouw van de impliciete schuld in 2007 realiseerd zou worden (€ 139 mln), blijft de totale afbouw over de periode 2004-2007 beperkt tot € 64 mln.

Hierbij werd geen rekening gehouden met het FFEU. Bij het FFEU werd in de begrotingen over de periode 2004-2007 een bijkomende afbouw van de impliciete schuld voorzien van € 307 mln. Indien de voorziene afbouw in 2007 zich realiseert zou de werkelijke afbouw echter beperkt blijven tot € 94 mln.

Voor de totale Vlaamse begroting, met inbegrip van het FFEU zal de afbouw van de impliciete schuld dus lager liggen dan € 160 mln in de periode 2004-2007. Deze afbouw zou dan wel integraal te danken zijn aan 2007, want voor de periode 2004-2006 was er een opbouw van de impliciete schuld met € 5 mln.

4.2.5 Transparantie inzake vertaling MJB in de begrotingen

De beleidsbrieven gaven duidelijk aan dat de meerjarenbegroting effectief zou gehanteerd worden als richtsnoer voor de begrotingen en dat er transparantie zou gecreëerd worden van de manier waarop de meerjarenbegroting zou vertaald worden in de begrotingen.
Momenteel moet de SERV vaststellen dat dit nog niet het geval is. Voor een aantal enveloppes is het mogelijk te achterhalen hoe ze in de begrotingen hun vertaling hebben gevonden, voor de meerderheid echter is het niet helemaal duidelijk hoe de voorziene enveloppes aangewend en/of eventueel aangepast werden. Het belang van de meerjarenbegroting en de transparantie van het begrotingsbeleid in het algemeen zou in ieder geval gebaat zijn met een grotere transparantie op dit punt.

Hoofdstuk 2 – de uitvoering van de begroting in 2006

De meerjarenbegroting evenals de jaarlijkse begrotingen zijn belangrijke instrumenten om het beleid van de Vlaamse overheid te analyseren. Uiteindelijk is het echter de uitvoering van de begroting die definitief weergeeft wat de Vlaamse overheid met de beschikbare middelen in een bepaald jaar gerealiseerd heeft en welk vorderingensaldo uiteindelijk behaald werd.
In eerste instantie wordt het vorderingensaldo besproken, vervolgens komt de uitvoering van de uitgavenbegroting aan bod.

1. het saldo

Vlaanderen moest in 2006 een normbedrag halen van € 419 mln. Op basis van de begrotingscontrole was er een onderaanwending nodig van € 321 mln. Na uitvoering komt de Vlaamse gemeenschap uit op een saldo van € 738 mln, hetgeen een overschot is ten opzichte van de norm ten belope van € 319 mln.

Tabel 15 naleven van norm in BC1 en bij uitvoering (€ mln)

	BC1	uitv	verschil
ESR-ontvangsten	21.235	21.395	160
correcties	24	-152	-176
Gecorrigeerde ontvangsten	21.259	21.243	-17
ESR-uitgaven	21.398	20.833	-565
correcties	-63	-161	-97
Gecorrigeerde uitgaven	21.335	20.672	-663
Vorderingensaldo	-76	571	646
Reservering Zorgfonds	170	167	-2
Normsaldo	94	738	644
te behalen norm	419	419	
verschil	-325	319	644

Op het niveau van de ontvangsten is het effect van de uitvoering beperkt. Voor een aantal inkomenscategorieën ligt de effectieve ontvangst hoger (€ 29 mln voor eigen niet fiscale ontvangsten en € 70 mln voor specifieke dotaties in het kader van de bijzondere financieringswet), voor andere ligt de ontvangst lager dan geraamd (- € 54 mln voor gewestbelastingen).

Het verschil op de algemene begroting wordt echter grotendeels verklaard door eenmalige factoren die in het kader van ESR moeten worden gecompenseerd. Na correctie is er netto een daling van € 100 mln voor de ontvangsten op de algemene begroting. Deze daling wordt weliswaar opgevangen door een gelijkaardige stijging van de ontvangsten bij de instellingen, maar voor het vorderingensaldo is het uiteindelijke resultaat toch een beperkte vermindering van de ontvangsten.
Het bijkomende overschot is dus integraal te danken aan de evolutie van de uitgaven.
In het volgende deel wordt dan ook nader ingegaan op de aanwending van de uitgaven.

2. De uitvoering van de uitgavenbegroting

2.1. Algemene bemerkingen

Een onderaanwending van de kredieten kan verschillende oorzaken hebben. In eerste instantie kan het gaan om een overdracht van de kredieten op de algemene begroting aan het FFEU.
Een tweede reden voor onderaanwending betreft de overdracht van kredieten naar het volgend jaar. Tenslotte zijn er een aantal kredieten die niet aangewend werden in 2006 en ook niet meer kunnen aangewend worden het komende jaar. Voor de instellingen is het niet mogelijk om een opsplitsing te maken tussen deze verschillende oorzaken, vandaar dat eerst de evolutie bij het MVG wordt besproken en vervolgens de instellingen aan bod komen.

Voor de analyse van de uitvoering, vertrekt men in principe van de laatst gestemde begroting. Voor 2006 gaat het om de begrotingscontrole die gestemd werd door het parlement in juni 2006. Naar aanleiding van de BBB-operatie werden er echter een heel aantal herverdelingen doorgevoerd die ruimer zijn dan de gebruikelijke herverdelingsbeslissingen na de begrotingscontrole.
Deze operatie is niet neutraal voor de analyse van de aanwending van de kredieten.
In eerste instantie werden naar aanleiding van deze “tweede begrotingscontrole” een aantal bijkomende inkomsten en uitgaven ingeschreven bij de instellingen ten belope van ongeveer € 50 mln. Het globaal bedrag waarmee de uitvoeringsrekening dus moet vergeleken worden ligt dus hoger dan het bedrag dat uit de eerste begrotingscontrole blijkt.
Een tweede element betreft een aantal interne wijzigingen binnen de geconsolideerde uitgaven. In het kader van de BBB-operatie werden een aantal uitgaven van de instellingen overgeheveld naar het MVG (bijvoorbeeld de overdracht van een aantal taken van de VDAB naar het agentschap werk en economie). Dit houdt in dat de dotaties bij het MVG dalen en de uitgaven stijgen, terwijl de uitgaven bij de VDAB dalen.

Daarnaast is er ook een overheveling geweest tussen een aantal beleidsdomeinen. Zo werd een deel van het takenpakket van het VAPH overgeheveld naar de VDAB. Het spreekt voor zich dat een analyse van de uitvoering per beleidsdomein hiermee rekening moet houden.
Daarom vertrekt de SERV voor zijn analyse ook niet van de definitieve begroting, maar van de "tweede" begrotingscontrole. Bij wijze van voorbeeld kan weergegeven worden hoe de effectieve onderaanwending bij het MVG en de instellingen opgedeeld is wanneer men zou vertrekken van de eerste begrotingscontrole (BC1) dan wel van de tweede begrotingscontrole (BC2).

	BC1	BC2
onderaanwending MVG	-258	-390
onderaanwending instellingen	-307	-229
totale onderaanwending	**-565**	**-618**

De € 565 mln onderaanwending die blijkt uit BC1 (zie ook tabel 15) geeft een verkeerd beeld, zeker indien men de onderaanwending nader wilt analyseren. Vandaar dat de SERV dan ook vertrekt van BC2 in hetgeen volgt.

2.2. Aanwending op MVG

De totale onderaanwending op de kredieten van het MVG (na BC2) bedragen € 390 mln. Zoals reeds aangehaald heeft deze onderaanwending te maken met overdrachten aan het FFEU, extra overdrachten naar het komende jaar en kredieten die verloren gaan.

Tabel 16 onderaanwending naar oorzaak, verdeeld per beleidsdomein (€ mln)

	totaal	FFEU	overdracht	rest
Hogere Entiteiten	-2	-1	3	-4
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	-5	-3	0	-2
Bestuurszaken	-5	-2	3	-5
Financiën en Begroting	-67	-18	-43	-6
Internationaal Vlaanderen	-9	-1	-2	-5
EWI	-29	0	-18	-10
Onderwijs en Vorming	5	-27	101	-69
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-32	-2	-18	-11
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-7	-1	-4	-2
Werk en Sociale Economie	-104	-13	-83	-8
Landbouw en Visserij	-5	-2	2	-5
Leefmilieu, Natuur en Energie	-27	-1	-17	-9
Mobiliteit en Openbare Werken	-45	-1	-31	-12
ROW	-47	-17	-4	-26
Aflopende programma's	9	0	11	-2
onverdeeld	-20	-10	6	-15
totaal	**-390**	**-102**	**-96**	**-192**

Een negatief cijfer betekent dat er onderaanwending was, een positief cijfer houdt in dat de aanwending op dat beleidsdomein hoger was dan voorzien in de begroting. Dit heeft dan te maken met de overdrachten.
De drie redenen voor niet aanwending van de kredieten zoals voorzien worden afzonderlijk besproken (FFEU, extra overdrachten en rest).

2.2.1 FFEU

Op het einde van elk jaar kunnen de kredieten die niet vastgelegd werden herverdeeld worden naar de dotatie aan het FFEU. In 2006 bedroeg deze overheveling € 102 mln.
De belangrijkste beleidsdomeinen die in 2006 de dotatie aan het FFEU spijzigen zijn Onderwijs en Vorming (€ 27 mln), Financiën en Begroting (€ 18 mln), ROW (€ 17 mln), Werk en Sociale Economie (€ 13 mln) en de apparaatskredieten (€ 10 mln).
Concreet gaat het om een herallocatie van deze kredieten naar het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken aangezien € 100 mln bestemd wordt voor het wegwerken van gevaarlijke verkeerspunten en dringende wegenwerken, € 15 mln bestemd wordt voor waterwegen en de sanering van het slib en € 10 mln voor bodemsanering. Het verschil tussen de dotatie van 2006 en de bestemming heeft te maken met een nog onbestemd saldo op het FFEU ten belope van € 23 mln.

2.2.2 Overdrachten

Elk jaar worden een aantal kredieten die niet aangewend werden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Omgekeerd betekent dat ook dat er in 2006 uitgaven konden verricht worden op kredieten die overgedragen werden van 2005. Indien deze overdracht afneemt, betekent dit dat de overheid extra inspanningen verricht heeft om de engagementen uit het verleden te honoreren. In het omgekeerde geval kan er sprake van zijn dat de overheid het beoogde saldo gehaald heeft door uitgaven door te schuiven naar een volgend begrotingsjaar.

In het kader van het vorderingensaldo zijn in principe enkel de betalingskredieten van belang, in hetgeen volgt worden echter ook de beleidskredieten bekeken.

Tabel 17 Overdracht naar en van 2006 van beleidskredieten en betalingskredieten (€ mln).

MVG	Overdrachten van 2005		overdrachten naar 2006	
	BK	BetK	BK	BetK
provisies	52	146	21	196
andere	238	641	204	687

Hoe lees je de tabel:

De tabel 17 geeft voor de algemene begroting wat er in 2006 gebeurde met de overdrachten in hun totaliteit.
Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de provisies enerzijds en de overige ESR-kredieten anderzijds.
De eerste twee kolommen geeft in termen van Beleidskredieten (BK) en Betalingskredieten (BetK) weer welke overdrachten er waren van 2005 naar 2006. Het gaat dus om kredieten die in de begroting van 2005 opgenomen waren en waarvoor er nog uitgaven kunnen gebeuren in 2006 omdat dit nog niet het geval was in 2005 zelf.
De laatste twee kolommen geeft aan in welke mate er kredieten opgenomen waren in de begroting 2006 maar waarvoor er nog geen uitgaven gedaan werden in dat jaar. Naar analogie met de overdrachten van 2005 naar 2006 kunnen deze kredieten in 2007 aanleiding geven tot uitgaven bovenop de begrotingskredieten dan dit jaar.

Bij de analyse van de overdrachten dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de provisionele kredieten (zoals de indexprovisies) en andere kredieten. Het is immers niet ongebruikelijk dat de provisionele kredieten worden overgedragen naar het volgende jaar. Indien bijvoorbeeld een indexsprong later valt dan voorzien, is een overdracht van de provisionele kredieten voor de indexering van de lonen noodzakelijk.

Wat de provisies betreft, valt het op dat de overdracht van betalingskredieten aanzienlijk hoger is dan deze van de beleidskredieten en bovendien deze van de beleidskredieten afneemt in tegenstelling tot de overdracht van de betalingskredieten.
Dit wordt veroorzaakt door de provisie voor de conjunctuurreserve. Deze provisie is geen beleidskrediet maar enkel een beleidskrediet dat kan herverdeeld worden om de impliciete schuld af te bouwen. Deze provisie werd noch in 2005 noch in 2006 aangesproken maar volledig overgeheveld. De overdracht van 2005 bedroeg € 90 mln. Dit bedrag werd samen met de conjuctuurprovisie van 2006 ten belope van € 83 mln overgedrage naar 2007, in het totaal dus € 173 mln aan betalingskredieten en geen beleidskrediet.

De overige overdrachten op de provisionele kredieten nemen af. Het gaat voornamelijk om de provisie voor de indexering van de lonen.

Voor de overige kredieten is het resultaat in beleidskredieten een lichte afname van € 238 mln naar € 204 mln. Voor de betalingskredieten is er een stijging met € 46 mln naar € 687 mln. Gecombineerd met de provisionele kredieten en uitgedrukt in betalingen, nam de overdracht in 2007 toe met € 96 mln.
Het effect op de verschillende beleidsdomeinen is evenwel zeer uiteenlopend.

Tabel 18 Overdrachten naar en van 2006, opgedeeld per beleidsdomein (€ mln)

	overdrachten BetK MVG		
	2005	2007	extra inspanning
Hogere Entiteiten	6	3	3
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	11	11	0
Bestuurszaken	29	27	3
Financiën en Begroting	172	215	-43
Internationaal Vlaanderen	3	5	-2
EWI	50	67	-18
Onderwijs en Vorming	208	107	101
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	81	99	-18
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	81	85	-4
Werk en Sociale Economie	10	93	-83
Landbouw en Visserij	10	8	2
Leefmilieu, Natuur en Energie	39	57	-17
Mobiliteit en Openbare Werken	21	53	-31
ROW	17	21	-4
Aflopende programma's	24	13	11
onverdeeld	24	19	6
	787	883	-96

Hoe lees je de tabel?

Deze tabel geeft weer in betalingskredieten en per beleidsdomein hoeveel de overdrachten waren van 2005 naar 2006 enerzijds en van 2006 naar 2007 anderzijds. Het verschil tussen beide geeft aan in welke mate er extra inspanningen werden gedaan om deze overdrachten te verminderen (een positief getal in de laatste kolom) dan wel er meer uitgaven werden doorgeschoven naar 2007 (negatief getal).

Voor ***financiën en begroting*** wordt het negatief getal verklaard door de overdracht van de conjunctuurprovisie. Bovenop de overdracht hiervoor die er was van 2005 wordt het integrale krediet van 2006 overgedragen naar 2007.
Bij ***onderwijs en vorming*** is er een aanzienlijke vermindering van de overdracht. Dit heeft evenwel met externe omstandigheden te maken eerder dan met een bewuste beleidskeuze. Het gaat om de ten onrechte betaalde lonen en wedden binnen onderwijs die teruggevorderd werden. Door een vertraging in de terugvorderingen de voorbije jaren, werden deze kredieten van jaar op jaar overgedragen en namen ze elk jaar toe. Zo was er gecumuleerde overdracht van € 102 mln naar 2007. In 2006 werd het probleem dat aan de basis lag van de vertraging (bij de RSZ) opgelost, waardoor de betalingen konden plaatsvinden. Hierdoor kon het bedrag voor 2006 uitbetaald worden evenals een gedeelte van de achterstallige betalingen en verminderde de overdracht met € 100 mln. Deze achterstallige betalingen die geen betrekking hebben op 2006 worden weliswaar niet meegenomen voor de berekening van het vorderingensaldo. Dit verklaart voor € 72 mln de ESR-correctie bij de uitgaven op het MVG.

De verhoogde overdacht voor **werk en sociale economie** (€ - 83 mln) heeft grotendeels betrekking op de subsidies in het kader van de sociale economie (€ 25 mln), tegemoetkomingen voor GESCO's (€ 23 mln) en de werkervaringsmaatregelen (€ 12 mln).
Grotendeels betreft het kredieten die in het kader van BBB overgeheveld werden vanuit de VDAB naar de begroting van het MVG zelf. Naar aanleiding van deze operatie is er blijkbaar sprake van een vertraagde uitvoering.

De toename van de overdrachten voor **mobiliteit en openbare werken** zijn integraal toe te schrijven aan het feit dat Vlaanderen in 2006 nauwelijks een bedrag heeft moeten overmaken aan Nederland omdat de wrakkenruiming in het kader van de verdieping van de vaarweg op Nederlands grondgebied beëindigd is. Het voorziene bedrag werd overgedragen naar 2007.

Concluderend kan men stellen dat de evolutie van de overdrachten de uitgaven voor € 96 mln positief beïnvloedden in 2006. De belangrijkste wijzigingen zijn het gevolg van externe factoren waarop de Vlaamse overheid geen impact had. Dit belet niet dat een aantal uitgaven (voornamelijk binnen werk en economie) alsnog de uitgaven van 2007 zullen belasten bovenop de begrotingskredieten.

2.2.3 Effectieve onderaanwending van kredieten

Een laatste categorie van onderaanwending bij het MVG betreft de kredieten die niet aangewend worden en die ook niet overgedragen worden naar het FFEU of naar het volgend jaar. In zijn totaliteit gaat het om € 192 mln, hetgeen ongeveer 1% is van de totale begroting en overeenkomt met een normale onderaanwending van de kredieten.

De onderaanwending is echter in proportionele termen aanzienlijk bij het beleidsdomein ROW.

2.3. Onderaanwending op de instellingen

De onderaanwending op de instellingen kan niet ingedeeld worden in verschillende onderdelen. Afgezien van het feit dat er vanuit de instellingen geen overdrachten zijn naar het FFEU, kan men niet nagaan voor de totaliteit van de instellingen of bepaalde uitgaven zijn doorgeschoven naar het volgende jaar dan wel dat ze wegvallen.
Het enige dat men kan vaststellen is de mate waarin de kredieten die voorzien waren in de begroting (BC2) zich verhouden tot de effectieve uitbetalingen.
Globaal bedraagt de onderaanwending € 229 mln die opgedeeld kan worden naar de verschillende beleidsdomeinen.

Tabel 19: Onderaanwending op de Instellingen, mln euro

Hogere Entiteiten	0
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	-3
Bestuurszaken	-1
Financiën en Begroting	-68
Internationaal Vlaanderen	-4
EWI	-20
Onderwijs en Vorming	0
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-23
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	54
Werk en Sociale Economie	-29
Landbouw en Visserij	-3
Leefmilieu, Natuur en Energie	-48
Mobiliteit en Openbare Werken	-78
ROW	-6
Aflopende programma's	0
onverdeeld	0
totaal	**-229**

Voor de instellingen is er traditioneel een onderaanwending op het FFEU. Deze bedraagt € 40 mln in 2006. Ook op het VFLD worden de kredieten niet aangewend ten belope van € 28 mln. Deze twee instellingen verklaren de aanzienlijke daling bij Financiën en Begroting.

De onderaanwending bij Leefmilieu, natuur en energie heeft niet te maken met een onderaanwending op het Mina-fonds (nauwelijks onderaanwending), maar wel bij OVAM voor € 17 mln en VMM voor € 26 mln.

Bij mobiliteit en openbare werken is de onderaanwending gesitueerd voor € 59 mln bij het VIF en voor € 12 mln bij de Dienst voor de Scheepvaart. De Lijn daarentegen heeft voor € 5 mln meer uitgaven gedaan dan voorzien. Dit komt grotendeels overeen met de toename van de eigen middelen (bovenop hetgeen reeds was ingeschreven naar aanleiding van BC2).

Het is ook de toename van de eigen inkomsten van de VRT die de “overaanwending” bij cultuur, jeugd, media en sport verklaart.

Bij werk en sociale economie is er een onderaanwending van € 20 mln bij de VDAB.

2.4. Onderaanwending naar soort krediet

Het voorgaande hield een analyse in van de onderaanwending naar gelang van het soort onderaanwending. Een andere invalshoek bestaat erin om na te gaan hoe de onderaanwending verspreid is over het soort kredieten. Hierbij wordt uitgegaan van de geconsolideerde uitgaven, dus MVG én de instellingen.

De hoge onderaanwending is deels het gevolg van het feit dat er in 2006 voor een aanzienlijk bedrag nieuwe kredieten werden ingeschreven. Het is niet abnormaal dat bij een nieuwe impuls de uitgaven niet onmiddellijk op kruissnelheid kunnen komen zoals voorzien in de begroting. Aangezien er in 2006 voor een omvang bedrag nieuwe kredieten waren ingeschreven (zie hoger), heeft een deel van de onderaanwending hiermee te maken. De SERV raamt dat de onderaanwending op minstens € 44 mln.

Een andere categorie van kredieten die gevoelig zijn voor onderaanwending zijn de investeringen. In 2006 was er inderdaad een aanzienlijke onderaanwending op de investeringskredieten (deels gaat het om nieuwe kredieten, maar het is veel ruimer dan het nieuw beleid).
Het meest opvallend lijkt echter de onderaanwending op de investeringen en investeringssubsidies te zijn. Ook hier vertrekken we van de tweede begrotingscontrole. Naar aanleiding van deze begrotingscontrole zijn de investeringskredieten toegenomen met € 121 mln, grotendeels omdat de terugbetaling aan Aquafin van de achterstallige BTW-schuld verhoogd werd naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole. Hoewel dit krediet niet echt bestemd is voor een nieuwe investering wordt het wel opgenomen bij de investeringskredieten omdat het deel uit-

maakt van het bedrag dat Vlaanderen verschuldigd was aan Aquafin voor het uitvoeren van zijn investeringen.
De onderaanwending op de investeringskredieten bedraagt € 205 mln[23]. Op de kredieten van het MVG gaat het om € 67 mln, waarvan € 15 naar het FFEU gaat, € 16 mln extra overdracht naar 2007 en € 36 mln verloren gaat. Hetgeen er gebeurt met de niet aanwending bij de instellingen kan niet nagegaan worden.

Tenslotte kan nog de onderaanwending op de kredieten voor het wetenschapsbeleid worden aangestipt. Deze onderaanwending bedraagt € 48 mln, waardoor de extra inspanning die was ingeschreven in de begroting voor het innovatiepact de facto tot bijna 0 wordt gereduceerd.

2.5. Doorwerking naar 2007

Een deel van de onderaanwending op de uitgaven heeft te maken met overdrachten naar 2007. Voor het MVG kan dit becijferd worden op € 96 mln.
Voor de instellingen is het minder duidelijk hoeveel de overdracht exact bedraagt. Wel is het duidelijk dat deze overdracht aanzienlijk meer is dan de voorgaande jaren. Zowel in 2004 als in 2005 kwam de uitvoering nagenoeg overeen met de begroting voor de instellingen. Het feit dat er in 2006 een verschil is van € 229 mln kan enkel verklaard worden door een aanzienlijke bijkomende overdracht naar 2007.
De daling van de overdrachten die door de SERV de voorbije jaren werd vastgesteld en aangemoedigd, slaat voor 2006 dus om in een aanzienlijke toename. Dit is geen wenselijke evolutie. Om hieraan te verhelpen zal de Vlaamse overheid in principe extra uitgaven moeten verrichten in 2007 bovenop hetgeen in de begroting is ingeschreven. Het is dus mogelijk dat hierdoor de uitgavendynamiek groter zal zijn in 2007 dan hetgeen uit de begroting naar voor komt.

[23] Van deze € 205 mln onderaanwending heeft ongeveer € 5 mln betrekking op nieuwe initiatieven en € 3 mln op de kredieten voor wetenschapsbeleid. Deze categorie overlapt dus in beperkte mate de andere categorieën.

Bijlage

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	MJB 2004	effectief	MJB 2004	effectief	MJB 2004	effectief	MJB 2004	effectief	MJB 2004	effectief	MJB 2004	effectief
basis december 2000 (0)	307	307	280	280	243	243	198	198	139	139	74	74
aanpassingen ESR (1)	122	122	122	127	122	127	122	127	122	127	122	127
aanpassingen eenmalig (2)	169	154	0	39	0	0	0	0	0	0	0	0
doorstorting AFV	138	139										
herziening parameters	-65	-41										
hangende dossiers	56	56										
aandeel EBA	39			39								
aanpassingen recurrent (3)	-36	-54	-36	-22	-36	-21	-36	-21	-36	-14	-36	-12
Alesh	-36	-54	-36	-54	-36	-52	-36	-52	-36	-45	-36	-44
vakantiegeld 13,07 %				31		31		31		31		31
aanpassingen (+/-) (4)	-158	-157	0	195	0	70	0	42	0	-216	0	-189
versoepeling art. 8 overeenkomst 2000	-158	-157		-157								
extra inspanning (6 juli 2005)				352		-75		-145		-115		-145
begrotingsdoelstellingen (25 oktober 2005)						145				-101		-44
begrotingsdoelstellingen (16 oktober 2006)								187				
begrotingsdoelstelling (0+1+2+3+4)	404	373	366	619	329	419	284	346	225	36	160	0