

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

27 januari 2005

**EVALUATIE**

**– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –**

**van de begroting 2005**



Brussel, 19 januari 2005  
Evaluatie\_begroting2005



# Rapport

*Begroting 2005 – een evaluatie*

## INHOUD

	Blz.
1. INLEIDING .....	5
2. SAMENVATTING EN KRACHTLIJNEN .....	7
2.1. De aangepaste begroting 2004 .....	8
2.2. De begrotingsdoelstellingen 2005 – 2009 en voor 2005 in het bijzonder .....	15
2.3. De initiële begroting 2005 .....	19
HOOFDSTUK 1 – MIDDELEN- EN UITGAVENBEGROTING 2004 NA BEGROTINGSAANPASSING .....	25
1. DE AANGEPASTE MIDDELENRAMING 2004 .....	25
1.1. De regering kan rekenen op uitgesproken betere belastingopbrengsten .....	27
1.2. De regering kon zonder expliciet nieuwe beslissingen rekenen op extra inkomsten .....	34
1.3. De vorige en huidige regering heeft door expliciete beslissingen extra eenmalige middelen voorzien .....	35
1.4. Conclusies over de aangepaste middelenbegroting 2004 .....	39
2. DE AANGEPASTE UITGAVENBEGROTING 2004 .....	40
2.1. Algemene uitgavenbegroting .....	40
2.2. Instellingen .....	48
2.3. Conclusies .....	51
HOOFDSTUK 2 – INITIËLE MIDDELEN- EN UITGAVENBEGROTING 2005 .....	23
1. DE INITIËLE MIDDELENRAMING 2005 .....	54
1.1. Betere macro-economische parameters en structureel hogere gewestbelastingen leveren extra middelen op .....	55
1.2. De evolutie van de overige ontvangsten wordt in hoofdzaak bepaald door het wegvallen van eenmalige ontvangsten .....	60
1.3. Conclusies voor de ontvangstenramingen van 2005 .....	61
2. DE INITIËLE UITGAVENBEGROTING 2005 .....	62
2.1. Algemene uitgavenbegroting .....	62
2.2. Instellingen .....	72
2.3. Conclusie .....	73
HOOFDSTUK 3 – DE BEGROTINGSDOELSTELLINGEN EN DE AFSTEMMING OP DE NORM IN 2004 – 2005 .....	75
1. DE DOELSTELLINGEN .....	75
1.1. De concrete doelstellingen voor 2004 – 2005 .....	75
1.2. De principes van de uit te werken “toekomstnorm” .....	78
1.3. Beoordeling van de doelstellingen van de regering en de HRF in het licht van de SERV – voorstellen .....	79
2. DE AFSTEMMING VAN DE BEGROTINGEN OP DE VOORGESTELDE BEGROTINGSNORM .....	86
2.1. De gegevens van de algemene toelichting .....	86
2.2. Beoordeling van deze gegevens .....	87
HOOFDSTUK 4 – DE INITIËLE BEGROTING 2005 IN EEN RUIMER PERSPECTIEF .	94
1.1. Algemeen: ontvangsten, uitgaven, saldi en beleidskredieten .....	94
1.2. De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken .....	96
BIJLAGE 1 – KREDIETEN INNOVATIE EN ONDERZOEK .....	100
BIJLAGE 2 – OVERZICHT ONTVANGSTEN, UITGAVEN EN BEGROTINGSKREDIETEN	101
LIJST MET TABELLEN IN DE TEKST .....	104
GEBRUIKTE AFKORTINGEN .....	105

## 1. Inleiding

Naar jaarlijkse gewoonte en als aanvulling op het decretaal voorziene begrotingsadvies brengt de SERV in januari een evaluatierapport uit over de goedgekeurde begroting van het lopend begrotingsjaar. In eerste instantie is het daarbij de bedoeling om de voorzieningen in de initiële begroting te vergelijken met de ramingen en de aanbevelingen die de SERV heeft gemaakt in het eigenlijke begrotingsadvies.

Het begrotingsadvies van 2004 (door de raad goedgekeurd op 14 juli 2004) had evenwel een bijzonder karakter. Om snel te kunnen inspelen op de lopende regeringsonderhandelingen is een bijzondere procedure gevolgd. Op 30 juni heeft het dagelijks bestuur van de SERV aan de toenmalige regeringsformateur reeds de belangrijkste krachtlijnen van zijn advies overgemaakt. Naderhand werden die krachtlijnen met de volledige analyse bekrachtigd door de voltallige raad op 14 juli.

Ook inhoudelijk waren de klemtonen van het begrotingsadvies bijzonder:

- midden 2004 werd duidelijk dat de nieuwe Vlaamse regering ten gronde de begroting van het lopend jaar zou moeten bijsturen om te voldoen aan de afgesproken begrotingsdoelstellingen en om een voldoende uitgangsbasis te creëren voor de volgende legislatuur. De begrotingsaanpassing die zich opdroeg voor 2004 was dan ook geen bijsturing in de marge;
- aan de vooravond van een nieuwe legislatuur werd de nadruk vooral gelegd op de beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur (2005 - 2009) en niet uitsluitend op de voorzieningen en aanbevelingen voor het eerstvolgende begrotingsjaar.

Beide invalshoeken vormden de hoofdbrok van het advies van de SERV van juni – juli 2004. Een aantal elementen daaruit kunnen nu getoetst worden aan de begrotingen die de nieuwe Vlaamse regering heeft opgemaakt en ondertussen door het parlement zijn goedgekeurd (de tweede aanpassing van de begroting 2004 en de initiële begroting 2005). Een toetsing van het meerjarenprogramma van de nieuwe regering voor de volledige legislatuur is nog niet mogelijk. De regering heeft zich voorgenomen dergelijk meerjarenprogramma op te maken en voor te leggen naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole 2005. Op dat ogenblik zal de SERV de toetsing maken met de eigen meerjarenramingen uit het advies en daarover rapporteren in het eerstvolgend begrotingsadvies van juli 2005. Over één aspect van deze meerjarenraming kan wel al meer worden ingegaan, met name over de begrotingsnormering voor de eerstvolgende jaren. Sedert het uitbrengen van het advies heeft ook de HRF daarover zijn aanbevelingen gepubliceerd<sup>1</sup>. De Vlaamse regering heeft in het regeerakkoord daarover een principieel standpunt ingenomen en in zijn beleidsnota kondigt de minister van financiën en begroting de opmaak van een “toekomstnorm” aan<sup>2</sup>. Er worden bovendien al enkele belangrij-

<sup>1</sup> HRF, afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”, jaarverslag 2004 (juli 2004).

<sup>2</sup> Beleidsnota “financiën en begroting” 2004 – 2009. Vlaams parlement stuk 136 (2004 – 2005) nr. 1.

ke kenmerken van deze toekomstnorm gepresenteerd. In dit evaluatierapport wordt dan ook in het licht van het SERV – advies een eerste toetsing gemaakt van deze nieuwe elementen (HRF – advies, regeerakkoord en beleidsnota). Op grond daarvan wordt eveneens uitspraak gedaan over de begrotingsnormering voor de legislatuur.

Het evaluatierapport bestaat uit vier hoofdstukken:

- de middelen- en uitgavenbegroting voor 2004 na de tweede begrotingsaanpassing, met enige indicaties over de te verwachten uitvoering van de begroting 2004;
- de middelen- en uitgavenbegroting 2005 na de initiële begroting, met een eerste aanduiding over de uitdagingen voor de eerstvolgende begrotingscontrole;
- de begrotingsdoelstellingen (norm) voor 2004 en 2005 – 2009, bepaling van de norm en afstemming in 2004 en 2005;
- de begroting 2004 – 2005 in een lange termijnperspectief.

Het geheel wordt voorafgegaan door een samenvatting van de belangrijkste vaststellingen en krachtlijnen.

## 2. Samenvatting en krachtlijnen

Zoals gebruikelijk ligt het hoofdaccent in dit evaluatierapport op een vergelijking tussen de uiteindelijk goedgekeurde begroting en het juli - advies van de SERV. In het advies van juli 2004 hadden de aanbevelingen in hoofdzaak betrekking op volgende elementen:

- een advies over de maatregelen die moesten genomen worden om de begroting van 2004 in overeenstemming te brengen met de afgesproken begrotingsnormen;
- een actualisering van de vroeger reeds voorgestelde begrotingsdoelstellingen voor de legislatuur 2005 – 2009 onder de vorm van een begrotingsnorm;
- en een raming van de beleidsruimte in de jaren 2005 – 2009 rekening houdend met de vooropgezette begrotingsnormen en de verwachte evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid.

De regering heeft een aangepaste begroting 2004 en een initiële begroting 2005 aan het parlement voorgelegd. Met een aantal amendementen heeft het parlement deze begrotingen op het einde van 2004 goedgekeurd. In het kader van deze begrotingen heeft de regering zich ook geëngageerd voor de begrotingsdoelstellingen voor 2004 – 2005. Daarbij is de regering uitgegaan van de voorstellen die de HRF in zijn advies van juli 2004 (vrijgegeven na het SERV – advies) heeft geformuleerd. Over de vereiste saldi door de deelgebieden is op het overlegcomité van de federale en regionale regeringen uitsluitend een definitief akkoord bereikt wat 2004 betreft. Voor 2005 moet nog een akkoord worden bereikt.

In het regeerakkoord heeft de Vlaamse regering zich in het algemeen uitgesproken over de begrotingsdoelstellingen voor de volledige legislatuur met verwijzing naar het advies van de HRF en onder wel bepaalde voorwaarden. De concrete uitwerking daarvan en vooral de implicaties ervan voor de effectieve beleidsruimte zijn nog niet beschikbaar. De regering heeft dergelijke meerjarenraming aangekondigd voor de eerstvolgende begrotingscontrole. Wel heeft de minister van financiën en begroting in zijn beleidsnota enige indicaties gegeven van wat de Vlaamse “toekomstnorm” voor de volgende jaren zou zijn.

In het licht van deze gegevens maakt het hiernavolgend rapport in hoofdzaak de evaluatie van de aangepaste begroting 2004 en de initiële begroting 2005. Het advies van de HRF wordt getoetst aan de aanbevelingen die de SERV in juli formuleerde en er worden enige voorlopige aanbevelingen gedaan over de verder uit te werken Vlaamse “toekomstnorm”. Deze laatste aanbevelingen zijn te beschouwen als een eerste aanzet in afwachting van een definitief advies van de SERV over het voorstel van de regering terzake. Op dat ogenblik zal ook de volledige toetsing kunnen gemaakt worden tussen de meerjarenraming van de regering en die van de SERV (inclusief de ramingen van de beleidsruimte).

Wat zijn de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie?

## 2.1. De aangepaste begroting 2004

### 2.1.1 De aanbevelingen van het SERV - advies

De aanbevelingen van de SERV voor 2004 waren gebaseerd op volgende basisgegevens.

	<i>in mln</i>
<i>ontvangsten vóór maatregelen</i>	19.263
<i>uitgaven vóór maatregelen</i>	19.308
<i>saldo vóór maatregelen</i>	- 45
<i>vereist overschot</i>	391
<i>Te nemen maatregelen</i>	435
<i>waarvan structureel</i>	285

De geconsolideerde ontvangsten die volgens de ESR – regels in aanmerking komen werden geraamd op € 19.263 mln. Dat was al € 426 mln meer dan wat initieel voor 2004 was voorzien. De geconsolideerde ESR – uitgaven (inclusief zorgfonds en overige ESR – correcties) die voor 2004 werden geraamd vooraleer de regering de nodige maatregelen nam kwamen in het SERV – advies uit op € 19.308 mln. Daarmee zou een licht tekort van € 45 mln geboekt worden. Om de kloof met de vooropgezette begrotingsnorm te overbruggen waren maatregelen nodig ten bedrage van € 435 mln. Er werd aangenomen dat het uitgavenniveau in 2004 voor ongeveer € 150 mln extra met eenmalige uitgaven werd belast zodat de vereiste structurele maatregelen € 285 mln bedroegen. Het verwachte uitgavenniveau zonder maatregelen hield er al rekening mee dat een deel van de ingeschreven begrotingskredieten voor 2004 bij een “normale uitvoering” van de beschikbare kredieten (begrotingskredieten 2004 en overgedragen kredieten van vorig jaar)<sup>3</sup> niet zouden aangewend worden: in totaal € 561 mln, waarvan wel € 165 mln zou omgezet worden in een dotatie aan het FFEU (en dus beschikbaar zouden zijn in het volgend jaar). Er werd ook nog wel rekening gehouden met het feit dat – gegeven de beslissingen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) en overgenomen door de HRF -Aquafin mee moest geconsolideerd worden in de rekening van de Vlaamse overheid (wat een negatieve impact zou hebben op het saldo van € 127 mln).

<sup>3</sup> Een normale uitvoering impliceert in het bijzonder dat er in 2004 geen extra doorschuifoperaties zijn naar het volgend jaar in vergelijking met 2003 naar 2004.



### 2.1.2 Hoe heeft de regering deze kloof aangepakt?

#### ***Uitgesproken meer middelen***

In eerste instantie kan de regering in 2004 rekenen op extra middelen omdat een aantal macro-economische parameters die gelden voor de financieringswet beter uitvallen en vooral omdat de opbrengst van de gewestbelastingen nog beter scoort dan wat de SERV in juli al in rekening bracht. In vergelijking met de SERV – raming geeft dat een extra van € 244 mln<sup>4</sup>. We kunnen deze extra middelen grotendeels als structureel beschouwen. Dat geldt voor de samengevoegde en gedeelde belastingen waar de gehanteerde macro-economische parameters als verworven kunnen beschouwd worden. Voor de gemiddelde inflatie staat dat nu al vast, voor de reële BNI – groei zijn er vooralsnog geen indicaties dat de veronderstelde groei van 2,2 % naar beneden zou moeten bijgesteld worden. Er zijn voorts geen aanwijzingen dat voor de eerstkomende jaren rekening is te houden met een daling van het Vlaamse aandeel in de regionale fiscale capaciteit. De gewestbelastingen zullen weliswaar niet met hetzelfde tempo blijven groeien, maar een terugval is niet te verwachten. De regering heeft haar begroting 2004 bepaald met extra middelen op deze rubriek van € 244 mln in vergelijking met de raming van de SERV. We weten echter nu al dat de effectieve realisaties substantieel lager zullen uitvallen. De gewestbelastingen doen het weliswaar nog beter dan wat de regering heeft geraamd (nog een extra van € 42 mln), maar in 2004 zullen de effectieve ontvangsten op de samengevoegde en gedeelde belastingen € 122 mln lager uitvallen. Er zullen echter op basis van de regels voor de ESR – aanrekening meer gewestbelastingen in 2004 in mindering moeten gebracht worden dan door de regering verondersteld (voorlopig geraamd op extra - € 36 mln). Per saldo zou extra t.a.v. de oorspronkelijke SERV – raming € 129 mln in rekening kunnen gebracht worden. Daarboven op is wel rekening te houden met een extra van € 86 mln die in 2005 zal geïnd worden (voor de verrekening in het kader van de financieringswet).

De regering heeft ook een aantal beslissingen genomen of beslissingen van de vorige regering gehonoreerd met het oog op extra middelen. In het SERV - advies hielden we er al rekening mee dat de Vlaamse gemeenschap in het kader van akkoorden of regelingen met de federale regering over extra eenmalige middelen kon beschikken die in de initiële begroting nog niet waren meegenomen. Het ging in het bijzonder over een extra eenmalige dotatie naar aanleiding van de schuldherschikking van Alesh (het amortisatiefonds voor de historische schulden van de sociale huisvesting) en het toegezegde aandeel van Vlaanderen in de EBA (wat in werkelijkheid echter niet zal gerealiseerd worden). In het SERV –advies werd ook al rekening gehouden met een beslissing van de vorige regering om extra € 100 mln op het VIF in te

<sup>4</sup> € 123 mln op de samengevoegde en gedeelde belastingen van de BFW, € 134 mln op de gewestbelastingen waarvan evenwel netto € 13 mln omwille van de tijdsverschuivingen in de ESR – methode in mindering moeten gebracht worden.

schrijven voor een versnelde inning van de concessievergoeding van de NV TLH (Tunnel Liefkenshoek).

De overige beslissingen van de vorige en huidige regering voor extra middelen gaan over volgende zaken:

- extra opbrengsten van de verkoop van participaties, tegenover de oorspronkelijke ramingen in het SERV – advies is daarvoor € 111 mln meer voorzien, deze middelen worden in ESR niet meegerekend bij de ontvangsten. Hetzelfde geldt voor extra ontvangsten die op de algemene begroting worden ingeschreven voor de liquidatie van het Vlaams rente-egalisatiefonds voor een bedrag van € 43 mln (was oorspronkelijk gepland in 2003 maar niet gerealiseerd);
- zijn wel in rekening te brengen als effectieve ESR – ontvangsten de extra opbrengsten door een uitbreiding van de valorisatie van het patrimonium. Oorspronkelijk was daar € 75 mln voor voorzien, uiteindelijk is € 195 mln ingeschreven in de aangepaste begroting 2004.

In vergelijking met de oorspronkelijke SERV – ramingen en beperkt tot de effectieve ESR – ontvangsten is op die manier een extra van € 120 mln begroot. In de praktijk zal dat nog meer worden. Op 24 december heeft de regering de eerste patrimoniumoperatie afgerond voor een bedrag van € 217,6 mln, wat t.a.v. de begrotingsvooruitzichten nog extra 22,6 mln oplevert. De opbrengst van de versnelde inning van de concessievergoeding NV TLH is uiteindelijk beperkt gebleven tot € 80 mln en zal meer dan waarschijnlijk door het INR niet aangerekend worden als een ESR – ontvangst (of zeer gedeeltelijk). Op 17 december 2004 heeft de regering overigens nog beslist tot de verkoop van twee waterproductiecentra in eigendom van het Vlaamse gewest aan de VMW voor een bedrag van € 80 mln. Die opbrengst was niet begroot en zal dus nog extra kunnen aangerekend worden. De verkoopovereenkomst werd ondertekend op 24 december 2004.

Naast deze expliciete beslissingen kon de regering ook nog beschikken over andere extra middelen die niet in het SERV – advies waren voorzien (zowel op de algemene begroting als op begrotingen van sommige instellingen) voor een totaal bedrag van ongeveer € 65 mln (waarvan o.m. dividenden van de GIMV en de VMH). Een deel van deze extra middelen zijn eenmalig en werden bovendien gecompenseerd door een lagere raming voor de milieueffingen (- € 29 mln).

Globaal – en dan beperkt tot de extra middelen die in een geconsolideerde ESR – aanrekening meetellen – heeft de regering € 422 mln extra middelen voorzien in de begroting in vergelijking met de SERV – raming. Voorlopig gaan we ervan uit dat niet alle extra middelen ook effectief zullen aangerekend worden. We houden rekening met een vermindering t.a.v. de begrotingsvooruitzichten van € 150 mln, zodat per saldo in vergelijking met de SERV – ramingen een extra te voorzien is van € 272 mln. Daarmee is al een belangrijk deel van de oorspronkelijke kloof weggewerkt. In de SERV – raming waren al een belangrijk deel van de extra

middelen eenmalige middelen (in de orde van iets meer dan € 290 mln). Dat wordt nog extra versterkt. Van wat de regering volgens onze voorlopige ramingen in 2004 effectief zal ontvangen is nog bijkomend € 200 mln aan expliciet eenmalige middelen toe te wijzen (in de hypothese dat het dividend van de GIMV zich in 2005 kan herhalen). In het geheel van de voorlopig geraamde middelen is het pakket eenmalige middelen overigens bijna € 490 mln (met verkoop van kapitaalparticipaties en liquidatieopbrengsten bijna € 709 mln).

### **Minder uitgaven**

Na de tweede begrotingscontrole stijgen de beleidskredieten op de algemene uitgavenbegroting met € 380 mln.

	<i>in € mln</i>
<i>evolutie beleidskredieten MVG</i>	380
<i>nieuwe beslissingen</i>	378
<i>ongewijzigd beleid</i>	92
<i>besparingen</i>	- 89

Deze stijging kan op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken met de ingrepen die de overheid moest leveren in 2004, maar deze nieuwe beslissingen hebben in de praktijk geen gevolgen voor het ESR-saldo.

De stijging vloeit voor € 378 mln voort uit drie beslissingen:

- € 133 mln om de participatie in het amortisatiefonds dat wordt opgericht ingevolge de ALESH-hervorming te regelen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de eenmalige storting van de federale overheid in het kader van deze hervorming. Aangezien het om een participatie gaat heeft dit geen consequenties voor het ESR-saldo.
- € 150 mln gaat naar bijkomende kapitaalparticipatie van de BAM, hetgeen kadert in een ingewikkelde constructie om het ESR-saldo positief te beïnvloeden en zonder de liquiditeitspositie van de BAM in gevaar te brengen. Bovendien geeft deze participatie in 2004 geen aanleiding tot nieuwe initiatieven.
- de conjunctuurreserve die in de begroting is ingeschreven (€ 90 mln), maar niet in 2004 werd aangewend.

Naast deze nieuwe beslissingen moest de begroting ook aangepast worden bij ongewijzigd beleid. Deze aanpassing vergde meer bijkomende kredieten dan er konden gevonden worden door andere kredieten naar beneden aan te passen bij ongewijzigd beleid. Het verschil wordt gecompenseerd door besparingen voor een bedrag van € 90 mln. Deze besparingen worden voornamelijk gerealiseerd door de wervingsstop, een lineaire besparing op de werkingsmiddelen en het terugschroeven van de beleidskredieten voor investeringen.

Bij de instellingen stijgen de beleidskredieten met € 122 mln, voornamelijk doordat bijkomende kredieten nodig zijn om het ongewijzigd beleid door te voeren. Het gaat onder meer om de inhaaloperatie bij het VFSIPH, het afhandelen van de oude dossiers van het Hermesfonds, en het aanpassen van de kredieten bij de VDAB aan meer accurate ramingen.

Indien men enkel rekening houdt met de geconsolideerde ESR-beleidskredieten, bekomt men een stijging die nauwelijks € 30 mln bedraagt. Het grote verschil heeft deels te maken met de participaties, deels met de dubbeltellingen bij de instellingen. Een aantal dotaties zijn immers beleidskredieten in de algemene begroting en vertalen zich een tweede maal als beleidskredieten bij de instellingen.

Het zijn echter de ESR-uitgaven die determinerend zijn voor het saldo. Deze geconsolideerde ESR-uitgaven dalen met € 238 mln t.a.v. eerste begrotingscontrole.

Op de algemene begroting evolueren de betalingskredieten op een gelijkaardige manier als de beleidskredieten, maar bij de instellingen gaat de stijging van de beleidskredieten gepaard met een aanzienlijke daling van de betalingskredieten. Bij het VIF worden de uitgaven immers met € 240 mln naar beneden herzien. Deze sterke vermindering van de uitgavenkredieten leidt ertoe dat de sterke afbouw van de impliciete schuld die was ingeschreven in de eerste begrotingscontrole niet behouden wordt. Wel is het zo dat de betalingskredieten op het VIF ook na de tweede begrotingscontrole nog hoger blijven dan de beleidskredieten.

Ondanks deze scherpe daling van de betalingskredieten, is er toch nog een positief verschil met de beleidskredieten, hetgeen betekent dat in de begroting een afbouw van de impliciete schuld is ingeschreven.

### **2.1.3 Begrotingsnorm: doelstelling en toepassing**

Uitgaande van de afspraken die met de federale overheid waren gemaakt en met toepassing van de versoepeling waar de Vlaamse gemeenschap op grond van vroegere prestaties recht op heeft stelde de SERV in zijn advies het vereiste overschot op € 391 mln. Daarbij werd ook rekening gehouden met een parametercorrectie die Vlaanderen bij de federale overheid bedong.

De regering heeft voor 2004 dezelfde norm aangehouden, met enkele beperkte cijfermatige afwijkingen komt die uit op € 388 mln. Ondertussen is op het overlegcomité van 17 december 2004 een definitief akkoord bereikt over de te halen norm, met name een vorderingenoverschot van € 373,3 mln. Daarbij is een akkoord bereikt over de parameterdiscussie en werd de oorspronkelijk voorziene opbrengst van de EBA uit de norm gehaald, de 1% versoepeling is aanvaard.

In de algemene toelichting maakt de regering de toetsing van haar begrotingsvoorstellen voor de aangepaste begroting 2004 met de vooropgezette norm. Het vorderingensaldo dat volgens de regering kan afgeleid worden uit de begrotingsvoorstellen en ramingen bedraagt € 389 mln, wat dus met een beperkte marge van € 1 mln overeenstemt met de begrotingsdoelstelling. T.a.v. de uiteindelijk afgesproken norm van 17 december belooft het extra overschot € 16 mln. De algemene toelichting geeft aan dat deze doelstelling kan gehaald worden zonder vooraf te anticiperen op een onderbenutting van de voorziene begrotingskredieten, wat een uitgesproken andere aanpak is dan deze van de begrotingen van de meest recente jaren.

Kunnen deze vooruitzichten bevestigd worden?

Het is nog te vroeg om al definitieve uitspraken te doen over de uitvoering van de begroting 2004. Maar toch kunnen enige indicaties aangebracht worden die de toetsing van de algemene toelichting wat nuanceren. Ten eerste houden de berekeningen in de algemene toelichting nog geen rekening met een aantal toch wel essentiële amendementen die in de loop van december werden aangebracht. We nemen aan dat deze amendementen (uitgaande van de regering) in hoofdzaak effectieve beslissingen van de regering weerspiegelen en dus van belang zijn voor een beoordeling van de uitvoering van de begroting. Ten tweede zijn er een aantal methodologische bedenkingen te maken bij de concrete becijfering van de toetsing op grond van een eigen analyse van alle begrotingsgegevens. En tenslotte houden we al enigszins rekening met de hierboven toegelichte aanpassingen langs de zijde van de ontvangsten, waardoor we voorlopig rekening houden met € 150 mln minder effectieve ontvangsten aan te rekenen ontvangsten. We compenseren dat wel langs de zijde van de uitgaven door – zoals voorgenomen door de regering – de conjunctuurprovisie van € 92 mln sowieso over te dragen naar 2005.

Rekening houdend met al deze correcties geven de voorziene begrotingskredieten aanleiding tot een saldo van - € 18 mln, tegenover het vorderingensaldo uit de algemene toelichting een verschil van € 407 mln. Tegenover de uiteindelijk te behalen norm van € 373 mln is dat een overschrijding in begroting van € 391 mln. Er blijft dus nog marge voor onderbenutting vereist. De haalbaarheid daarvan zal moeten blijken bij de analyse van de definitieve uitvoeringscijfers. Maar er kan alvast op gewezen worden dat dergelijke onderbenutting lager ligt dan wat de SERV in het advies van juli als redelijk raamde, met name € 571 mln, waarvan 165 mln om te zetten in een dotatie aan het FFEU. Deze dotatie is nu niet voorzien.

Alles lijkt er op te wijzen dat de regering met redelijk gerust gemoed de definitieve uitvoeringscijfers kan afwachten en dat zonder extra doorschuifoperaties naar volgend jaar (in vergelijking met het niveau 2003) een vrij hoog niveau van aanwending van de begrotingskredieten zal gerealiseerd zijn.

Ondertussen geven de eerste gegevens over de uitvoering van de begroting aan dat – volgens mededeling van de minister van financiën en begroting – op de algemene uitgavenbegroting de effectieve uitgaven € 337 mln onder de begrote uitgaven zijn gebleven, zonder rekening te houden met de overgedragen conjunctuurreserve. Er is daarbij nog geen rekening gehouden met de aanwending op de instellingen. Een definitieve beoordeling van deze aanwending is echter nog niet mogelijk.

Ondertussen staat ook vast dat de effectieve schuldafbouw in 2004 volledig overeenstemt met de contractuele aflossingen (op de directe schuld) die voorzien waren, met name voor een totaal bedrag van € 539,1 mln. Die schuldaflossing is als volgt gefinancierd:

	<i>in € mln</i>
<i>uitgaven in begroting</i>	166,3
<i>kassaldo</i>	110,3
<i>kasmiddelen per 01/01/2004</i>	262,5

#### 2.1.4 Algemene beoordeling

De regering heeft de grezen kloof met de begrotingsdoelstellingen voor 2004 opgelost. Ze heeft daarbij ontegensprekelijk voor een belangrijk deel geput uit eenmalige extra middelen. Extra onvermijdelijke behoeften werden tot op zekere hoogte opgevangen en gecompenseerd door besparingsingrepen (deels structureel, deels eenmalig). De impact van de eenmalige ingrepen (in hoofdzaak langs de ontvangsten) zal waarschijnlijk grotendeels overeenstemmen met het uiteindelijke saldo dat Vlaanderen volgens de definities van het stabiliteitsprogramma moest halen in 2004. Die eenmalige extra ontvangsten zijn wel van die aard dat ofwel toekomstige inkomsten naar voor werden geschoven ofwel in de toekomst extra uitgaven veroorzaakt worden. Aanwending van dergelijke instrumenten is voor de toekomst niet aan te bevelen, maar gegeven de situatie van 2004 wel degelijk te verantwoorden.

De eerste indicaties wijzen er verder op dat de begroting 2004 is uitgevoerd op een aanwending die de SERV ook al in zijn advies van juli 2004 als redelijk veronderstelde. Dit is een uitdrukkelijk positieve vaststelling, omdat er hier geen sprake meer is van hoge onderbenutting.

De vooropgestelde schuldafbouw (ongeveer € 540 mln) werd gerealiseerd. De voorziene uitgaven daarvoor in de begroting en het bereikte kassaldo op jaarbasis volstonden echter niet om die afbouw te financieren. Er werd gebruik gemaakt van de beschikbare kasmiddelen (per 1 januari 2004) voor ongeveer € 260 mln.

## 2.2. De begrotingsdoelstellingen 2005 – 2009 en voor 2005 in het bijzonder

### 2.2.1 De aanbevelingen van het SERV - advies

Voortbouwend op de aanbevelingen van het SERV – advies van juli 2003 en het evaluatierapport van januari 2004 (geactualiseerd in april 2004) heeft de SERV in zijn advies van juli voorstellen geformuleerd voor een begrotingsnorm voor de legislatuur 2005 – 2009. Ten gronde stelde de SERV een begrotingspad voor dat uitging van een constant groeipad vanaf 2005 op de geconsolideerde primaire uitgaven dat toelaat de overschotten op de geconsolideerde Vlaamse begroting geleidelijk af te bouwen tot een niveau van € 150 mln in 2010. Het pad werd berekend bij een reële groei van het BNI van 2 %. Het voorstel impliceerde in het bijzonder dat de extra impulsen van het Lambermont-akkoord (in het bijzonder in 2005) zouden uitgesmeerd worden over de gehele legislatuur. Voor 2005 werd een bijzondere correctie toegepast op het groeipad om te corrigeren voor het wegvallen van substantiële eenmalige middelen in 2005 t.a.v. 2004. Daarnaast stelde de SERV voor om in 2005 nogmaals een “1 % - versoepeling” toe te passen die in het voorstel – zoals overigens ook die van 2004 – structureel werd doorgetrokken naar de volgende jaren. Voor 2005 werd ook nog rekening gehouden met een beperkte correctie voor de aangehouden verrekening voor 2004.

De belangrijkste resultaten van dit voorstel kunnen als volgt samengevat worden:

- een onderliggende constante groeivoet op de primaire uitgaven voor de volgende jaren van 2,25 %;
- en gecumuleerd over de jaren 2005 – 2010 een saldo van € 1,51 mld.

De jaarlijkse saldi zijn over de jaren heen als volgt gespreid:

	<i>in € mln</i>
<b>2005</b>	360
<b>2006</b>	294
<b>2007</b>	275
<b>2008</b>	240
<b>2009</b>	191
<b>2010</b>	150

Aanvullend stelde de SERV voor om conjunctuurbonussen (afkomstig van extra reële BNI – groei boven de 2 %) minstens gedeeltelijk aan te wenden voor een conjunctuurreserve (extra saldo dat bestemd wordt in een conjunctuurfonds).

### 2.2.2 Het advies van de HRF

Na afronding van het SERV – advies heeft ook de HRF zijn jaarlijks verslag gepubliceerd in juli. Daarin wordt voor de verschillende deelgebieden ook een voorstel voor begrotingsdoelstellingen voor de volgende jaren geformuleerd. In het bijzonder voor de Vlaamse gemeenschap vertrekt de HRF van dezelfde uitgangspunten zoals in het SERV – voorstel: een begrotingspad met een constante reële groei van de geconsolideerde primaire uitgaven op basis van een reële groei van het BNI van 2 % en waarbij de overschotten geleidelijk worden afgebouwd tot € 82 mln in 2010. De HRF integreert in dit voorstel eveneens de spreiding van de extra impulsen van het Lambermont-akkoord. En dat in tegenstelling met het advies van vorig jaar wat t.a.v. het oorspronkelijk saldo voor 2005 aanleiding geeft tot een verstrengen van de norm met een bedrag van € 95 mln. Voor de concrete toepassing van de norm corrigeert de HRF voor de eenmalige versoepeling en verstrenging van de norm in 2004 en past ze geen nieuwe versoepeling toe in 2005. Wel wordt forfaitair voor de jaren 2005 – 2010 een correctie aangebracht om zowel voor de federale als voor de gewestelijke overheden de schuldheroschikking van Alesh te neutraliseren.

De belangrijkste resultaten van het HRF – advies zijn als volgt:

- een onderliggende constante groeivoet op de primaire uitgaven voor de volgende jaren van 2,26 %;
- en gecumuleerd over de jaren 2005 – 2010 een saldo van € 1,47 mld (inclusief de correcties voor de neutralisering van de Alesh – operatie).

De jaarlijkse saldi zijn over de jaren heen als volgt gespreid:

	<i>in € mln</i>
<b>2005</b>	444
<b>2006</b>	343
<b>2007</b>	286
<b>2008</b>	220
<b>2009</b>	133
<b>2010</b>	42

De HRF beveelt aan dat de deelgebieden de extra middelen ten gevolge van een reële groei boven de 2 % inzetten voor een verhoging van het saldo, met het oog op voldoende reserve om conjuncturele tegenvallers op te vangen.



### 2.2.3 De doelstellingen van de regering

De regering stemt zich af op de HRF – norm, met dien verstande dat daar een aantal voorwaarden worden aan vastgeknoopt:

- alle andere entiteiten moeten de strengere HRF – norm toepassen en er moet een sanctionering komen voor entiteiten die hun verplichtingen niet halen;
- voor 2005 moet Vlaanderen nog eens kunnen gebruik maken van de “1 % versoepeling” op de strengere HRF – norm voor een bedrag van € 157 mln.

Toepassing van deze regel leidt voor de Vlaamse begroting in 2005 tot een saldo van € 287 mln. Indien over 2005 op het overlegcomité geen akkoord wordt bereikt waarbij rekening wordt gehouden met de voorwaarden die vanuit Vlaanderen worden gesteld dan zal blijkens een verklaring van de minister van financiën en begroting in de parlementaire commissie geen rekening worden gehouden met de verstrenging van de norm ten bedrage van € 95,6 mln. In dat geval zal dat bedrag bij de eerstvolgende begrotingscontrole worden toegevoegd aan de uitgaven.

In zijn beleidsnota geeft de minister van financiën en begroting voorts een eerste aanzet voor de nog uit te werken “Vlaamse toekomstnorm”. Die vertrekt voor de rest van de legislatuur van de HRF – voorstellen. Om er voor te zorgen dat het begrotingsbeleid in overeenstemming blijft met deze voorstellen zal een bijzondere inspanning worden gedaan om de evolutie van de impliciete schuld te beheersen. Met het oog daarop wordt in de toekomst een verbintenissen-norm uitgewerkt. Als eerste aanduiding voorziet de minister een verbintenissenniveau dat omwille van zekere spreiding van uitgaven ongeveer € 250 mln boven de geconsolideerde ontvangsten mag liggen. Op korte termijn (2004 – 2005) is het echter nodig om dit verbintenissenniveau te beperken tot het niveau van de geconsolideerde ontvangsten bij een “onderliggende economische groei van 2%”. Eventuele (gedeeltelijke) aanwending in 2005 van de voorziene conjunctuurreserves (de overgedragen reserve van 2004 en de nieuw ingeschreven reserve in 2005) zal volgens de minister in ieder geval aangewend worden om de impliciete schuld af te bouwen en niet ingezet worden voor extra beleidskredieten. Tenslotte stelt de minister in zijn beleidsnota een opbouw of aanwending van een conjunctuurfonds voorop tot een maximale afwijking van 0,5 % - punt t.a.v. de referentiegroei van 2 %.

### 2.2.4 Algemene beoordeling

De voorstellen van de HRF hanteren dezelfde uitgangspunten als het SERV – advies. De globale resultaten voor de periode 2005 – 2010 zijn overigens bijna perfect gelijklopend. Alleen het tijdspad verschilt (in het SERV – voorstel lagere saldi in de eerste jaren en hogere saldi in de latere jaren). Ten gronde heeft dat te maken met volgende factoren:

- de SERV past in 2005 een nieuwe versoepeling (volgens de 1 % regel) toe op de norm en trekt die structureel door in de volgende jaren, wat in het begin aanleiding is tot lagere saldi;
- de SERV past geen extra correcties meer toe op de bekomen saldi om de Alesh – operatie te neutraliseren en stelt het eindsaldo in 2010 op een hoger niveau dan de HRF, wat aanleiding is tot hogere saldi.

Beide factoren kunnen tegenover elkaar worden afgewogen en compenseren mekaar grotendeels over het geheel van de legislatuur. Om die reden kan de SERV zich dan ook in het licht van zijn eigen voorstellen aansluiten bij de doelstellingen die de HRF voorstelt. Hij beveelt de regering dan ook aan deze doelstellingen inderdaad tot de haren te maken, weliswaar in achtgenomen de principiële voorwaarden die de regering daaraan verbindt.

In de parlementaire commissie heeft de minister van financiën en begroting er op gewezen dat Vlaanderen de verstrengde HRF – norm (extra 95 mln t.a.v. het vroeger HRF – saldo) slechts zal toepassen in 2005 als het akkoord met de federale overheid en de overige deelgebieden beantwoordt aan de voorwaarden die de Vlaamse regering heeft gesteld. De SERV ondersteunt deze strategie. Indien de regering in dat kader overgaat tot aanwending van dat bedrag dan is het aangewezen de aanwending ervan te beperken tot eenmalige uitgaven en bij voorkeur voor versnelde afbouw van de impliciete schuld. De SERV waarschuwt er voor dat het volgen van de begrotingsnorm (met inbegrip van de vooropgezette saldi) niet alleen effect heeft voor het federale stabilisatieprogramma, maar in eerste instantie belangrijk blijft voor de Vlaamse begroting zelf.

De SERV ondersteunt ten volle de voorstellen van de minister van financiën en begroting voor zijn “Vlaamse toekomstnorm”. In het bijzonder geldt dat voor de afstemming op de HRF – norm en de koppeling ervan aan een verbintenissennorm. Over de eventuele concrete becijfering van het verbintenissenniveau in vergelijking met de geconsolideerde ontvangsten - zoals de minister dat voorstelt – zal de SERV in een latere fase op basis van meer concrete becijferingen in het kader van het meerjarenprogramma een uitspraak doen.

Wel is de SERV het eens met het voorstel van de minister om de extra middelen ten gevolge van conjuncturele bonussen boven de referentiegroei van 2 % expliciet te bestemmen in een conjunctuurreserve ten bedrage van maximaal 0,5 % - punt afwijking (wat ook geldt voor de aanwending ervan). Concreet beveelt de SERV aan dat – bij bevestiging van de nu aangehouden macro – economische parameters – de extra middelen uit de reële conjunctuurbonus van 0,4 % in 2005 bestemd worden voor een conjunctuurreserve (voorlopig geraamd op ongeveer € 34 mln). De rest van de nu aangelegde conjunctuurreserve (overgedragen reserve van 2004 naar 2005 en de nieuwe ingeschreven reserve) wordt – zoals door de minister voorgesteld – best in eerste instantie ingezet om de bestaande impliciete schuld versneld af te bouwen. Op die manier wordt de beleidsruimte voor de komende jaren gemaximaliseerd.

## 2.3. De initiële begroting 2005

### 2.3.1 De aanbevelingen van het SERV – advies

De aanbevelingen van de SERV richtten zich in eerste instantie op de begrotingsdoelstellingen voor het geheel van de legislatuur. In functie van deze doelstellingen en op basis van verwachtingen voor de groei van de begroting bij ongewijzigd beleid werd een aanduiding gegeven van de beschikbare beleidsruimte voor de legislatuur. In het bijzonder voor 2005 werden voor de raming van de netto beleidsruimte volgende uitgangspunten aangehouden:

	<i>in mln</i>
<i>ontvangsten bij ongewijzigd beleid</i>	19.701
<i>uitgaven bij ongewijzigd beleid</i>	19.367
<i>saldo bij ongewijzigd beleid</i>	334
<i>vereist overschot</i>	360
<i>netto beleidsruimte</i>	- 26

Bij de opmaak van het advies waren er nog geen duidelijke aanwijzingen over de maatregelen om de schuldbouw van Aquafin buiten de Vlaamse overheid te houden. Om die reden werd bij de geconsolideerde en ESR – gecorrigeerde uitgaven nog rekening gehouden met een negatieve impact op het vorderingensaldo voor een bedrag van € 114 mln. Zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven is het Vlaams zorgfonds al onmiddellijk geconsolideerd.

Op grond van deze vooruitzichten werd een “zero beleidsruimte” voor 2005 voorspeld. Voor alle duidelijkheid de hier gemeten beleidsruimte is deze die beschikbaar is met de geconsolideerde ontvangsten die in het kader van de ESR – aanrekening mee het vorderingensaldo bepalen. Mogelijkheden om nieuwe beleidsinitiatieven te nemen die gefinancierd worden met de opbrengst van de verkoop van kapitaalparticipaties of met de terugname van kredietverleningen blijven hier buiten beschouwing. Zoals overigens blijkt uit de analyse van de aangepaste begroting 2004 zijn dergelijke opbrengsten niet onbelangrijk, inclusief de aanwending ervan.

### 2.3.2 Hoe heeft de regering deze uitdaging aangepakt?

#### ***Een positieve evolutie van de ontvangsten zonder expliciet nieuwe beslissingen***

Doordat bijzonder veel eenmalige middelen van 2004 niet meer beschikbaar zijn in 2005 blijft de groei van de geraamde ontvangsten in de initiële begroting 2005 t.a.v. de aangepaste begroting 2004 bijzonder mager. Op de algemene begroting wordt een groei genoteerd van 1,33 %, wat uiteindelijk neerkomt op een reële daling van 0,65 %. Ook de eigen ontvangsten van

de verschillende instellingen lopen fors terug: een nominale vermindering van 12 % (reëel 14 %).

Omdat een substantieel deel van de eenmalige middelen betrekking hadden op “kapitaalparticipaties en kredietverleningen” (KVD) en overdrachten binnen de Vlaamse overheid zelf en dus niet meetellen in de geconsolideerde ESR – middelen valt op dat niveau de groei wat beter uit: een nominale groei van 2,29 % (of 0,29 % reëel).

Al bij al vrij matig, maar toch leidt dat nog tot extra middelen in vergelijking met de SERV – ramingen van juli voor een bedrag van € 434 mln. Er zijn in essentie drie factoren die bij deze extra middelen een rol spelen:

- op de samengevoegde en gedeelde belastingen (BFW) scoort de initiële begroting 2005 € 124 mln meer dan voorzien in de SERV – raming. Diverse parameters verklaren dat. Er is de betere uitgangspositie van 2004 die structureel doorwerkt en er zijn de betere macro-economische parameters voor 2005. Hogere inflatie en meer reële BNI – groei zijn al goed voor € 104 mln extra (waarvan € 34 mln te maken heeft met de reële conjunctuurbonus van 0,4 % boven de referentiegroei van 2 %). Een deel van de extra middelen wordt echter tenietgedaan door de specifieke correctie die de financieringswet voor 2005 voorziet. Met de parameters van het SERV – advies was er een positieve correctie van € 24 mln, de huidige parameters veroorzaken een negatieve correctie van bijna € 17 mln;
- de gewestbelastingen worden – o.m. op basis van de meer recente ontwikkelingen in 2004 – duidelijk nog naar boven opgetrokken. De SERV – raming voorzag al een stevige groei, in de initiële begroting wordt daar nog € 249 mln extra voor ingeschreven;
- de besliste valorisatie van het patrimonium van de Vlaamse overheid (en voor een belangrijk deel al uitgevoerd in 2004 - regeringsbeslissing van 24 december 2004) levert nog een extra op van € 85 mln in 2005. Dat was niet voorzien in het SERV – advies.

Zijn er redenen om aan te nemen dat bij de eerstvolgende begrotingscontrole deze middelenraming substantieel zou moeten bijgesteld worden? Voorlopig niet, er moet bovendien nog rekening worden gehouden met een extra verrekening voor 2004 in het kader van de BFW voor een bedrag van € 86 mln. Daar staat dan wel tegenover dat met die verrekening ook het overgedragen krediet op de conjunctuurreserve van 2004 in 2005 beschikbaar is.

De ramingen voor de economische groei blijven natuurlijk altijd onzeker, maar voorlopig is er nog niet direct aanleiding om van een substantiële aanpassing te gewagen. Temeer daar de regering toch een belangrijk deel van de extra middelen (op de overgedragen personenbelasting ten gevolge van extra inflatie en BNI) heeft omgezet in een conjunctuurreserve. Bovendien speelt de reeds genoemde correctie voor 2005 hier a-typisch. Een daling bijv. van de economische groei tot 1,7 % zou normaal aanleiding geven tot minder middelen voor een bedrag van € 60 mln, door het correctiemechanisme blijft dat uiteindelijk beperkt tot € 19 mln. We houden er ook rekening mee dat uiteindelijk de evolutie van de gewestbelastingen nog enige

extra ruimte kan opleveren. Voorlopig becijferen we dat voorzichtigheidshalve nog niet, maar het valt niet uit te sluiten.

### **Een strakke uitgavenbegroting**

De uitdaging van de uitgavenbegroting 2005 bestond er in om de inspanningen die in 2004 waren geleverd te consolideren en aldus nieuwe beleidsruimte in de komende jaren te creëren.

Het is dan ook niet te verwonderen dat de uitgavenbegroting een sobere begroting is geworden, ondanks de gunstige ontvangstenevolutie.

De beleidskredieten in 2005 zijn nauwelijks toegenomen in vergelijking met de definitieve begroting van 2004. Op de algemene begroting is er een stijging van € 30 mln. Dit betekent echter niet dat er geen ruimte was voor de stijgingen bij ongewijzigd beleid of voor nieuwe initiatieven. In de begroting 2004 waren immers een aantal eenmalige kredieten opgenomen. Door het wegvallen van deze kredieten (voornamelijk de kapitaalsparticipaties, maar ook de conjunctuurreserve en de eenmalige impuls voor rioleringen) ontstaat er ruimte voor de overige uitgavenposten om toe te nemen. Indien men geen rekening houdt met de eenmalige kredieten van 2004 stijgen de beleidskredieten met € 500 mln op de algemene begroting. In de eerste plaats wordt deze ruimte ingevuld met ongewijzigd beleid, een stijging van ongeveer € 440 mln volgens de begrotingsdocumenten.

Daarnaast heeft de regering een aantal nieuwe beslissingen genomen die voor € 184 mln hun vertaling vinden in de algemene begroting. De belangrijkste is de conjunctuurreserve voor 2005 die € 78 mln bedraagt. Daarnaast is er een provisie van € 24 mln ingeschreven voor het nieuwe werkgelegenheidsakkoord. De overige belangrijke nieuwe impulsen zijn het "Minder Hinder plan" (€ 14 mln), de bijkomende impuls voor de verlenging van de gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst inzake milieu (€ 11 mln) en een impuls voor wetenschapsbeleid (€ 18 mln).

Deze nieuwe beslissingen worden deels gecompenseerd door besparingen (€ 91 mln), waarvan de wervingsstop, de bevrozing van het aantal lerarenuren in het onderwijs en de maatregelen inzake de vervangingspool in het onderwijs de belangrijkste zijn.

Bij de instellingen dalen de beleidskredieten met € 78 mln. Dit kan integraal toegewezen worden aan het VIF, waar de eenmalige impuls die in 2004 was ingeschreven met betrekking tot de havens wegvalt (€ 61 mln) en daarnaast nog een besparing van € 19 mln wordt doorgevoerd.

De evoluties bij de overige instellingen compenseren elkaar bijna volledig.

Het ESR-saldo wordt natuurlijk onrechtstreeks beïnvloed door de beleidskredieten, maar voor de berekening ervan moet worden uitgegaan van de geconsolideerde ESR-uitgaven. Het ver-

schil tussen deze twee benaderingen bestaat er enerzijds in om de interne stromen niet mee te tellen, en daarnaast nog een aantal correcties te doen in het kader van de ESR-benadering. De belangrijkste correctie in dit kader is dat men geen rekening moet houden met participaties om de norm te berekenen.

Op het niveau van de geconsolideerde ESR-uitgaven is er een stijging van iets meer dan € 200 mln, die voornamelijk voortkomt uit de algemene begroting.

Het gaat dus om een stijging die slechts 1% bedraagt. Deze stijging echter is groter dan de toename van de geconsolideerde verbintenissen, hetgeen betekent dat de begroting 2005 meer inspanningen inschrijft voor de afbouw van de impliciete schuld in vergelijking met 2004. Bij volledige uitvoering van de begroting zou de impliciete schuld met € 140 mln afnemen in 2005. Dit kan nog toenemen indien de conjunctuurreserve van 2004 en een deel van de conjunctuurreserve van 2005 eveneens hiervoor worden aangewend.

### ***iets minder scherpe begrotingsnorm***

Het SERV – advies raamde de beleidsruimte bij een vereist saldo van € 360 mln. Op grond van de voorstellen van de HRF voor 2005 en anticiperend (zoals overigens ook het SERV – advies) op een nieuwe versoepeling stelt de regering zich zelf een vereist vorderingenoverschot van € 287 mln voorop. Dat levert in vergelijking met de SERV – raming een extra op van € 73 mln.

### **2.3.3 Zullen de begrotingsdoelstellingen gehaald worden?**

In de algemene toelichting toetst de regering de begroting aan de vooropgestelde norm en komt geconsolideerd tot een vorderingensaldo van € 307 mln, wat t.a.v. de vooropgestelde norm een extra geeft van € 20 mln. Bij deze toelichting zijn een aantal amendementen op de begroting nog niet verwerkt en blijven er ook – op grond van onze eigen analyse – enige technische correcties in rekening te brengen. Als we bovendien al rekening houden met de extra verrekening voor 2004 (86 mln) en de volledige aanwending van de overgedragen conjunctuurreserve van 2004 in 2005 tot dat bedrag dan wordt de toetsing van de regering vooralsnog bevestigd (voorlopig zou er nog een extra zijn van 10 mln).

Deze resultaten worden bereikt zonder te anticiperen op onderbenutting van de kredieten, wat toelaat in 2005 de begroting effectief uit te voeren tot op het niveau van de voorziene begrotingsuitgaven.

Dit is voor de SERV al een bijzonder gunstig perspectief. Daar staat dan wel tegenover dat een aantal pijnlijke ingrepen in de begroting werden doorgevoerd en eerder voorgenomen beleidsinitiatieven werden uitgesteld. “Wat er staat” kan ook zonder vertraging effectief worden gerealiseerd. Ook vanuit strikt budgettair oogpunt is dat een positieve wending. Anticiperen op onderbenutting is mogelijkheden tot ontsporing creëren, een begroting opmaken die op zich

aan de norm voldoet creëert een veiligheidsmarge. We houden er voorlopig rekening mee dat die veiligheidsmarge niet zo groot is omdat de kans op erg scherpe begrotingsramingen (zowel op de algemene begroting als op de instellingen) reëel is. Dat heeft dan ook als gevolg dat zonder nieuwe initiatieven bij de eerstvolgende begrotingscontrole bijstellingen naar boven zullen nodig zijn. Dat wordt overigens ook nog bevestigd door het feit dat sommige uitgaven expliciet werden verwezen naar de begrotingscontrole (zoals bijv. het effect van de wederinhuur van de gebouwen die onder de valorisatieoperatie vallen).

De SERV beveelt in ieder geval aan om het reële deel van de conjunctuurbonus effectief voor te behouden voor een conjunctuurfonds. Dat impliceert op grond van de nu aangehouden parameters een extra na te streven saldo van € 34 mln. De overige – voorlopig in conjunctuurprovisies – beschikbare kredieten worden bij voorkeur aangewend om versneld de impliciete schuld af te bouwen. In dat verband vindt de SERV de schuldfinanciering van de nog bestaande trekkingsrechten voor het investeringsfonds van de gemeenten geen goeie zaak en zou er beter voor gekozen worden om zonder extra rentelasten deze impliciete schuld effectief via de begroting af te bouwen. Meer in het algemeen is de SERV er geen voorstander van ingrepen die – zoals bijv. de valorisatieoperatie van het patrimonium – op korte termijn soelaas bieden op langere termijn extra uitgaven impliceren. Dit principieel standpunt doet geen afbreuk aan het begrip dat de SERV heeft voor de inzet ervan voor het oplossen van de problemen in 2004.

#### **2.3.4 Algemene beoordeling**

De regering legt voor 2005 een begroting voor die bij volledige uitvoering in overeenstemming is met de vooropgezette begrotingsdoelstelling zonder bij voorbaat te moeten anticiperen op substantiële onderbenutting. Dat is in ieder geval een bijzonder positieve vaststelling. Op die manier wordt nog enige veiligheidsmarge voorzien.

De verwachting van de SERV dat voor 2005 de effectieve beleidsruimte beperkt zou zijn wordt echter grotendeels wel bevestigd.

De ingediende begroting – die tot op het niveau van de voorziene kredieten ook effectief kan aangewend worden – geeft een heel beperkte stijging aan van de beschikbare uitgaven voor een bedrag van ongeveer € 200 mln t.a.v. de voorzieningen in de aangepaste begroting 2004 (ESR gecorrigeerd en geconsolideerd). Die € 200 mln is het resultaat van de evolutie bij ongewijzigd beleid (op een aantal rubrieken vertraagd), besparingen en enige nieuwe initiatieven. Als we voorlopig aannemen dat de effectieve uitgaven in 2004 ongeveer € 450 mln onder de begrote uitgaven zullen blijven dan is de mogelijke effectieve groei in 2005 t.a.v. de effectieve uitgaven in 2004 met hetzelfde bedrag te verhogen. Dat is opgevangen door de gunstiger ontvangstenraming in vergelijking met de SERV – ramingen van juli 2004. De groei van € 200 mln in begrotingskredieten (ESR gecorrigeerd en geconsolideerd) is voor een belangrijk stuk

opgevangen door er voor te zorgen dat vanaf 2005 Aquafin buiten de consolidatie met de Vlaamse overheid blijft (wat in het SERV – advies nog niet het geval was) en door enige extra ruimte op de begrotingsnorm in vergelijking met wat de SERV in juli voor 2005 voorstelde.

Alles bij mekaar heeft de regering niet veel beleidsruimte kunnen creëren, maar ze heeft er in ieder geval voor gezorgd dat over de twee begrotingsjaren 2004 – 2005 heen de Vlaamse begroting in een toestand is gebracht die vanaf 2006 toelaat om de structurele groei van de ontvangsten volledig om te zetten in extra beleidsruimte. Als bovendien de voorgenomen versnelde afbouw van de impliciete schuld in 2005 (bovenop wat al voorzien is in de begroting zelf) kan worden waargemaakt dan is daar nog enige bijkomende ruimte voor de volgende jaren mee te winnen.

De inzet van deze extra beleidsruimte zal het voorwerp uitmaken van het eerstkomend begrotingsadvies van de SERV.



# Hoofdstuk 1 – middelen- en uitgavenbegroting 2004 na begrotingsaanpassing

Op 7 mei 2004 heeft het vorige parlement nog een eerste beperkte begrotingsaanpassing 2004 goedgekeurd. Die aanpassingen hadden uitsluitend betrekking op de uitgaven en op een aantal instellingen (waarvan zowel de middelen- als uitgavenbegrotingen werden aangepast, in het bijzonder aan de effectief gerealiseerde reserves op het einde van 2003).

Deze begrotingsaanpassing volstond echter niet om de afgesproken begrotingsdoelstellingen te realiseren en bovendien heeft de nieuwe regering ook al voor 2004 enige nieuwe klemtonen gelegd.

In dit hoofdstuk analyseren we deze begrotingsaanpassing (zoals ze ondertussen door het parlement is goedgekeurd, inclusief een aantal amendementen die in de loop van de parlementaire behandeling zijn aangenomen). We bespreken achtereenvolgens de ramingen van de middelen (punt 1) en de voorziene begrotingskredieten (punt 2). We sluiten het hoofdstuk af met enkele conclusies. In beide invalshoeken benaderen we de begroting vanuit het geconsolideerde standpunt.

## 1. De aangepaste middelenraming 2004

De initiële begroting 2004 (goedgekeurd op 19 december 2003) werd nog onder de vorige regering voor een eerste maal aangepast en als dusdanig goedgekeurd door het parlement (decreet van 7 mei 2004). Bij die eerste aanpassing werden de ramingen van de ontvangsten op de algemene begroting ongewijzigd gelaten. De eigen ontvangsten van de instellingen die moeten mee geconsolideerd worden met de begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap werden wel aangepast met meer geactualiseerde ramingen.

In het advies van juni werd zowel voor de algemene begroting als voor de ontvangsten van de instellingen al rekening gehouden met meer geactualiseerde ramingen die afweken van wat in de initiële begroting was opgenomen. Die geactualiseerde ramingen lagen aan de basis van de SERV - aanbevelingen voor 2004.

In de nu goedgekeurde tweede begrotingsaanpassing heeft de regering de ontvangstenramingen grondig bijgestuurd en naast de opname van extra middelen vooral een actualisering doorgevoerd van de verschillende ramingen. Een deel van deze actualisering en van de extra middelen was al meegenomen in het SERV – advies, maar niet volledig.

In tabel 1 zijn zowel de ramingen van de initiële begroting (kolom a), van het SERV – advies (kolom b) als van de nu goedgekeurde aangepaste begroting (kolom c) opgenomen. Ter aanvulling is ook een eerste voorafbeelding gemaakt van de uitvoering (kolom d).

*De voorafbeelding van de uitvoering: een erg voorlopige benadering*

*2004 ligt achter de rug. In principe zijn de effectieve ontvangsten bekend. Voor de algemene begroting heeft de minister een cijfer bekend gemaakt: € 18,38 mld of € 436 minder dan in de begroting voorzien. Om de draagwijdte van dit cijfer te beoordelen is een meer gedetailleerde samenstelling nodig, over sommige (weliswaar belangrijke) rubrieken is er al voldoende informatie: zoals bijv. de samengevoegde en gedeelde belastingen en de gewestbelastingen. Maar voor het overige zegt dat algemeen cijfer voorlopig nog niet zoveel over de effectieve realisaties die zullen moeten in aanmerking genomen worden voor het bepalen van het vorderingensaldo. Sommige van die ontvangsten zijn aan te rekenen op het vorig jaar, sommige ontvangsten kunnen niet in rekening gebracht worden en sommige verrichtingen die effectief zijn afgesloten in 2004 (zoals bijv. het valorisatiedossier voor het patrimonium) komen nog niet in dat cijfer terecht, maar zijn wel voor 2004 aan te rekenen. Bovendien zijn er nog de eigen ontvangsten van de instellingen. In dit rapport stellen we ons voor de voorafbeelding af op wat van belang kan zijn voor de bepaling van het vorderingensaldo. De afwijkingen tussen onze cijfers voor de algemene begroting bijv. en die van de minister kunnen in hoofdzaak toegewezen worden aan aanrekeningverschillen. Hoe dan ook onze raming is erg voorlopig.*

De gegevens over de aangepaste begroting (kolom c) stemmen niet volledig overeen met de gegevens die de regering in de algemene toelichting bij de begroting heeft opgenomen:

- er werd rekening gehouden met de ondertussen goedgekeurde amendementen;
- en de eigen ESR – ontvangsten van de instellingen werden door ons geraamd op basis van de ingediende (eventueel geamendeerde) begrotingen van deze instellingen. Dat geeft enige verschillen met de resultaten van de algemene toelichting.

De nieuwe ramingen wijken substantieel af van wat oorspronkelijk in de initiële begroting was voorzien. Op het niveau van de algemene begroting wordt rekening gehouden met extra middelen van € 896 mln in vergelijking met de initiële begroting (dat is een toename met 5 %), op het geconsolideerde niveau en volgens de ESR – regels een stijging van € 848 mln (4,5 %).

Ook al in de ramingen van het SERV – advies van juni werd geanticipeerd op extra middelen, maar de verwachtingen waren minder groot. Daardoor wordt nu in de meest recente begroting voor 2004 rekening gehouden met extra middelen in vergelijking met de SERV – raming van juni ten bedrage van € 554 mln op de algemene begroting en € 422 mln op de geconsolideerde begroting.

De meest opvallende kenmerken van deze nieuwe ramingen worden hieronder besproken.

**Tabel 1 de ontvangstenramingen voor 2004 (in € mln)**

	initieel	SERV- advies	bc	voorafbeelding uitvoering	afwijking		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(c) - (a)	(c) - (b)	(d) - (c)
<b>algemene begroting</b>	<b>17.920</b>	<b>18.262</b>	<b>18.816</b>	<b>18.679</b>	<b>896</b>	<b>554</b>	<b>-137</b>
middelen BFW	13.765	13.741	13.861	13.742	96	120	-119
KVD	175	175	286	166	111	111	-120
overdrachten institutionele overheid	0		43	43	43	43	0
gewestbelastingen	2.922	3.095	3.229	3.271	307	134	42
dotatie kijk - en luistergeld	469	471	475	471	6	3	-3
overige - algemene middelen	484	675	827	890	342	152	63
toegewezen ontvangsten	105	105	95	95	-10	-10	0
<b>ESR - geconsolideerd</b>	<b>18.836</b>	<b>19.262</b>	<b>19.684</b>	<b>19.534</b>	<b>848</b>	<b>422</b>	<b>-150</b>
algemene begroting	17.920	18.262	18.816	18.679	896	554	-137
KVD	-175	-175	-286	-166	-111	-111	120
overdrachten institutionele overheid	0	0	-43	-43	-43	-43	0
correctie aanrekening gewestbelastingen			-13	-49	-13	-13	-36
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	444	547	552	454	108	4	-97
eigen ontvangsten overige instellingen *	648	628	658	658	11	30	0
* inclusief eigen ontvangsten zorgfonds	107	109	110	110	3	1	0

### 1.1. De regering kan rekenen op uitgesproken betere belastingopbrengsten

Een belangrijk deel van de extra voorziene ontvangsten kunnen verwacht worden omdat:

- de macro-economische parameters die gelden voor de samengevoegde en gedeelde belastingen (BFW) gunstiger uitvallen
- en omdat de opbrengsten van de gewestbelastingen veel hoger zijn dan oorspronkelijk verwacht.

De impact van deze factoren levert extra middelen op ten bedrage van € 409 mln in vergelijking met de initiële begroting. In het SERV – advies werd op grond van deze factoren ook al rekening gehouden met enige extra middelen, maar duidelijk veel minder (€ 152 mln).

#### 1.1.1 De aangepaste parameters voor de raming van de samengevoegde en gedeelde belastingen

De wijziging van de gebruikte parameters is samengevat in tabel 2.

**Tabel 2 parameters voor de berekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2004**

	parameters			effect (in € mln)		
	initieel (a)	advies (b)	bc (c)	(b) - (a)	(c) - (a)	verschil
macro-economische parameters 2003						
inflatie	1,30%	1,59%	1,59%			
BNI	2,00%	1,20%	1,20%			
macro-economische parameters 2004						
inflatie	1,10%	1,63%	2,10%	41	126	85
BNI	2,10%	2,00%	2,20%			
aandeel PB 2003 - 2004	63,06%	63,28%	63,15%			
denataliteitscoëfficiënt	1,00919	1,00964	1,01021			
aandeel leerlingen	56,94%	56,84%	56,88%			
verrekening 2003		-65	-30	-65	-30	35
globaal effect inclusief verrekening				-24	96	120

Bij de opmaak van de initiële begroting 2004 moest de Vlaamse regering nog steunen op de macro-economische vooruitzichten voor 2003 – 2004 die beschikbaar waren in de economische begroting van oktober 2003 (INR). Dat geldt in het bijzonder voor inflatie en BNI.

Bij de opmaak van het SERV – advies van juni kon al gebruik gemaakt worden van de definitieve gegevens voor 2003 op basis van de ramingen van het INR (maart 2004) en de vooruitzichten voor 2004 in de aangepaste economische begroting van het INR (februari 2004). Die macro-economische parameters lagen ook aan de basis van de aanpassing van de rijksmiddelenbegroting. Ondertussen zijn in de economische begroting van oktober 2004 nieuwe ramingen voor 2004 beschikbaar en die parameters zijn nu meegenomen in de meest recente aanpassing van de begroting 2004.

De afwijkingen zijn niet onbelangrijk. T.a.v. de initiële begroting wordt voor 2003 nu rekening gehouden met een stijging van de inflatie met 0,29 %-punt en met een daling van de reële groei van het BNI met 0,8 %-punt. Die aanpassingen waren ook al meegenomen in het SERV-advies van juni. Deze parameters hebben mede hun effect op de ramingen in 2004. We wijzen er op dat in realiteit de effectieve reële groei van het BNI in 2003 – zoals die blijkt uit latere herzieningen - nog heel wat lager uitvalt (0,65 % in plaats van de 1,2 % die hier wordt aangehouden). Er is echter in september 2003 op het overlegcomité tussen de regeringen afgesproken dat voortaan herzieningen van de ramingen na maart in het jaar t+1 voor het jaar t geen belang meer hebben. Daardoor blijven de gewesten en gemeenschappen voor 2003 genieten van een substantieel hogere groeivoet<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Die verdere verslechtering heeft vooral te maken met het feit dat in 2003 het saldo van de primaire inkomens uitgesproken lager uitviel dan het uitzonderlijke hoge jaar 2002 (20 % lager) bovenop een verslechtering van de ruilvoet.

Ook met betrekking tot 2004 zelf zijn de macro-economische gegevens grondig gewijzigd. De oorspronkelijk geraamde inflatie van 1,1 % is fors opgelopen. In het juni-advies werd al rekening gehouden met een inflatie van 1,63 % (ramingen van het planbureau van juni). De meer recente ramingen (economische begroting van oktober 2004) mikken op een gemiddelde inflatie van 2,1 %. Dat cijfer is overgenomen bij de recent aangepaste begroting 2004. In het SERV-advies (en op basis van de toen meest recente ramingen van de Nationale Bank) werd rekening gehouden met een reële groei van het BNI van 2 %, iets lager dan wat oorspronkelijk bij de initiële begroting werd voorzien. Nu wordt rekening gehouden met een BNI-groei van 2,2 %.

Naast de strikt macro-economische parameters zijn ook nog enkele andere parameters in vergelijking met de initiële begroting aangepast, in het bijzonder het Vlaamse aandeel in de opbrengsten van de federale personenbelasting en de denataliteitscoëfficiënt. In beide gevallen verbeteren de parameters in vergelijking met de initiële begroting. Op die verbetering werd ook al geanticipeerd in het SERV-advies van juni, voor het aandeel in de PB een grotere verbetering dan uiteindelijk gerealiseerd, voor de denataliteitscoëfficiënt minder<sup>6</sup>.

Globaal resulteren de gewijzigde parameters in de aangepaste begroting t.a.v. de initiële begroting in een toename van de samengevoegde en gedeelde belastingen ten bedrage van € 126 mln. In de SERV-raming van juni werd ook al rekening gehouden met extra opbrengsten op de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2004, maar niet in dezelfde mate (slechts € 41 mln). Daardoor is nu in de aangepaste begroting nog een extra van € 85 mln voorzien in vergelijking met de ramingen van het SERV-advies.

In de initiële begroting 2004 was niets voorzien voor een eventuele verrekening 2003, er werd immers vanuit gegaan dat de gebruikte parameters voor 2003 ook de effectieve realisaties zouden zijn. Dat is niet het geval en een verrekening moet nu meegenomen worden. De aangepaste begroting 2004 raamt die verrekening voor 2003 op - € 30 mln. In het SERV - advies werd ook een negatieve verrekening ingecalculeerd, maar dan wel op een niveau van - € 65 mln. Het verschil is methodologisch van aard. De verrekening die telkens in het kader van de BFW wordt toegepast is op het niveau van de rijksmiddelenbegroting het verschil tussen de definitieve ramingen voor het betrokken jaar en de effectieve doorstorting die werden gedaan in het betrokken jaar (en die gelijk zijn aan de voorzieningen in de aangepaste rijksmiddelenbegroting). De Vlaamse regering hanteert een andere methode: het verschil tussen de definitieve ramingen en de Vlaamse begrotingsramingen voor het betrokken jaar. Om diverse

---

<sup>6</sup> Tot en met de initiële begroting 2004 werd de verdeling van de PB nog gebaseerd op het aanslagjaar 2002. Ondertussen zijn de gegevens bekend voor het aanslagjaar 2003 en die worden voortaan toegepast vanaf 2004. Dat stijgend aandeel gaat overigens gepaard met een stijgende fiscale capaciteit (het Vlaamse aandeel in de bevolking daalt lichtjes). De fiscale capaciteit van Wallonië verbetert eveneens lichtjes, maar ligt nog altijd rond 86 % van het federaal gemiddelde. De Brusselse fiscale capaciteit vermindert opnieuw. De gemiddelde opbrengst per inwoner ligt nu in Brussel op 91,7 % van het federaal gemiddelde. Deze evoluties hebben hun invloed op de solidariteitsbijdrage t.a.v. Wallonië en Brussel. De versterking van het regionaal aandeel in de PB geeft een extra groei bovenop het BNI voor de samengevoegde en gedeelde PB.

redenen wijkt de Vlaamse begroting altijd wel af van de rijksmiddelenbegroting (en dan uiteraard wat het Vlaamse aandeel in de samengevoegde en gedeelde belastingen betreft). De SERV hanteert voor de verrekening de methode van de rijksmiddelenbegroting om de eenvoudige reden dat daarmee nauwer wordt aangesloten bij de effectieve overdrachten die er in de loop van het jaar zullen zijn. De aangepaste Vlaamse begroting 2003 voorzag voor de middelen eigen aan het jaar 2003 minder ontvangsten dan wat in de rijksmiddelenbegroting werd ingeschreven en effectief doorgestort in 2003. In het SERV – advies van juni werd dat verschil geraamd op € 35 mln, zodat er in 2004 dan ook € 35 mln meer negatief moet verrekend dan door de Vlaamse regering nu voorzien.

De aangepaste ramingen voor 2004 inclusief het effect van de verrekening voor 2003 voorzien in extra ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting van € 96 mln. In de raming van het SERV – advies werd nog rekening gehouden met een vermindering van € 24 mln (in het bijzonder door het effect van de negatieve verrekening voor 2003). Het verschil tussen de aangepaste begroting zoals die door het parlement is goedgekeurd en de SERV – raming loopt daardoor op tot € 120 mln.

#### **Zullen deze extra middelen ook effectief gerealiseerd worden in 2004?**

Ja en neen. Men mag aannemen dat de huidige raming voor de ontvangsten eigen aan het jaar 2004 een redelijk verantwoorde raming is van wat in de praktijk te verwachten valt bij de definitieve berekeningen voor 2004. We gaan er dan ook vanuit dat bij de budgetcontrole 2005 deze cijfers grotendeels zullen bevestigd worden<sup>7</sup>.

De negatieve verrekening voor 2003 die nu voorzien wordt in de aangepaste Vlaamse begroting is echter hoe dan ook € 34 mln kleiner dan wat effectief het geval zal zijn. Deze mindertvangst is in ieder geval in rekening te brengen.

Bovendien zal een deel van de geraamde ontvangsten pas in 2005 effectief gerealiseerd worden. De effectieve ontvangsten voor de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2004 zijn immers gebaseerd op de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2004 (8 juli 2004). Daarbij is nog geen rekening gehouden met de meest recente parameters zodat een deel van de extra middelen pas in 2005 via de verrekening zal doorgestort worden naar de Vlaamse gemeenschap. Op basis van de vermoedelijke cijfers voor 2004 zal die verrekening € 85,5 mln bedragen. Dit bedrag is niet beschikbaar in 2004, maar pas in 2005. De regering heeft daarop geanticipeerd door de overeenstemmende som (in de aangepaste begroting 2004 90,25 mln) in een provisioneel krediet te plaatsen (conjunctuurreserve). Het betrokken krediet zal niet aangewend worden in 2004, maar worden overgedragen naar 2005 en dan beschikbaar zijn voor effectieve uitgaven, voorzover tenminste de positieve verrekening effectief bevestigd wordt.

---

<sup>7</sup> De gemiddelde inflatie komt inderdaad uit op 2,1 %, de reële BNI – groei wordt bevestigd door de recentste prognose van de Nationale bank (prognose 3 december 2004).

Conclusie: in werkelijkheid zullen de samengevoegde en gedeelde belastingen € 119 mln lager zijn dan wat nu in de begroting voorzien wordt. € 85,5 mln daarvan zal kunnen gerecupeerd worden in 2005 bovenop wat nu voorzien is in de begroting 2005. Door € 90 mln in een niet aan te wenden conjunctuurreserve onder te brengen wordt de uiteindelijke overschatting herleid tot € 29 mln.

### 1.1.2 De opbrengsten van de gewestbelastingen

De meest spectaculaire stijging van de ontvangstenramingen slaat op de opbrengsten van de gewestbelastingen<sup>8</sup>. De nieuwe Vlaamse regering schat die uitgesproken veel optimistischer in dan wat oorspronkelijk voorzien was in de initiële begroting: een stijging van € 307 mln of 10,5 % meer. In het SERV – advies werd ook al geanticipeerd op betere opbrengsten van de gewestbelastingen, maar in mindere mate. Daardoor komt de aangepaste begroting nu uit op een raming die nog € 134 mln hoger is dan wat de SERV in juni hanteerde.

De stijging heeft betrekking op alle belangrijke gewestelijke belastingen:

- in de groep van de registratierechten (op overdrachten bij verkoop, hypotheke en op verdelingen) zijn extra middelen geraamd ten bedrage van € 106 mln (of een stijging van 9,2 % t.a.v. de initiële begrotingsraming). De registratierechten op hypotheke nemen daarvan € 21 mln voor hun rekening (een stijging van 20 %). De rest slaat op de gewone registratierechten voor verkoop van onroerende goederen (een stijging van 8 %);
- in de groep van de successierechten en de schenkingsrechten is de meest spectaculaire toename verwacht, € 143 mln (of 20 % extra t.a.v. de initiële raming). Het zijn vooral de schenkingsrechten die fors opgewaardeerd worden: tegenover de oorspronkelijke raming van € 45 mln wordt nu gerekend op een opbrengst van € 112 mln). Ook de successierechten worden verhoogd met iets meer dan € 76 mln;
- in de groep van de mobiliteitsbelastingen (verkeersbelasting, inverkeersstelling en eurovignet) rekent de regering op een extra ontvangst in vergelijking met de oorspronkelijke raming van € 68 mln of 7,4 %. Ook dat is vrij substantieel.

### **Zullen deze extra middelen ook effectief gerealiseerd worden in 2004 en in hoeverre zijn deze extra middelen structureel?**

*We beschikken voorlopig (6 januari 2005) over de effectieve doorstorting van de federaal geïnde belastingen tot en met december (die slaan op de federale inningen vanaf december*

---

<sup>8</sup> In deze tabel rekenen we onder de gewestbelastingen drie categorieën: de gewestbelastingen voorzien in de BFW en die geïnd worden door de federale overheid en maandelijks (opbrengsten van de voorbije maand) doorgestort worden naar de Vlaamse gemeenschap, de gewestbelastingen voorzien in de BFW en die geïnd worden door de Vlaamse administratie (in de praktijk is dat nog de onroerende voorheffing) en de gewestelijke leegstandsheffing.

2003 tot en met november 2004). Voor de onroerende voorheffing zijn er eveneens gegevens beschikbaar tot en met november. Voor de leegstandheffing zijn nog geen afzonderlijke gegevens beschikbaar.

Uitgaande van deze effectieve ontvangsten en op basis van enkele redelijke en voorzichtige hypothesen<sup>9</sup> kunnen we gerust aannemen dat deze aangepaste vooruitzichten zonder twijfel zullen gehaald worden. Er is zelfs rekening te houden met nog bijkomende opbrengsten, we ramen die op € 42 mln. Daarmee is dus de hierboven geraamde lagere opbrengst van de samengevoegde en gedeelde belastingen ruimschoots gecompenseerd.

De opbrengst van de gewestbelastingen zou daarmee 11,4 % hoger liggen dan de realisaties in 2003. Dat is een heel opmerkelijke stijging, te meer daar in 2004 een toch wel substantiële vermindering van de onroerende voorheffing werd doorgevoerd. De vrijstelling voor vennootschappen van de gewestelijke onroerende voorheffing wordt geraamd op € 36 mln.

Wat zijn de belangrijkste componenten van deze opmerkelijke groei?

De registratierechten<sup>10</sup> vertonen in 2004 een zeer expansieve groei. De federaal geïnde opbrengsten bestemd voor Vlaanderen in de eerste 10 maanden van 2004 liggen 14,3 % hoger dan in de overeenstemmende periode in 2003. Daarmee scoort Vlaanderen duidelijk beter dan de overige gewesten, waarvoor in dezelfde periode een gemiddelde groei van 6,7 % wordt opgetekend. In de vorige jaren lagen de verhoudingen anders: in 2003 realiseerden de overige gewesten een gemiddelde groei van de registratierechten van 13,3 % terwijl in Vlaanderen slechts 4,2 % werd opgetekend. In 2002 (het eerste jaar waarin de verlaagde registratierechten van toepassing waren) was de kloof nog groter. In de andere gewesten namen de registratierechten (uitsluitend op verkoop) toe met 9,3 %, in Vlaanderen daalde de opbrengst van de registratierechten met meer dan 5 %. In 2002 was die uiteenlopende evolutie duidelijk beïnvloed door de verlaagde rechten, want zowel het aantal verkopen als de totale transactiewaarde steeg in 2002 in Vlaanderen meer dan gemiddeld in de twee andere gewesten. In 2003 bleef de groei van de totale transactiewaarde lichtjes achterop tegenover het gemiddelde voor de twee andere gewesten<sup>11</sup>.

De gegevens over 2004 geven aan dat de expansie in Vlaanderen duidelijk hoger is dan in de andere gewesten. Men mag hierbij echter niet uit het oog verliezen dat niet zozeer het aantal transacties stijgt, maar wel de transactiewaarde (forse stijging van de gemiddelde waarde per verkoop): tussen 2000 en 2003 is in Vlaanderen het aantal transacties gestegen met 5,6 %, de transactiewaarde is toegenomen met bijna 30 %. In de andere gewesten is de kloof overigens

<sup>9</sup> We veronderstellen dat de opbrengsten van de onroerende voorheffing in december op het niveau van de overeenstemmende maand van 2003 liggen. De opbrengsten van de leegstandsheffing worden aangehouden op het niveau voorzien in de aangepaste begroting.

<sup>10</sup> In de tabellen van de Vlaamse gemeenschap de som van de registratierechten op verkoop van onroerende goederen en op de verdeling van onroerende goederen.

<sup>11</sup> Het aantal verkopen steeg in 2002 in Vlaanderen met 6,7 % en de transactiewaarde met 15,5 %, het gemiddelde voor de andere gewesten lag op respectievelijk 0,4 en 13,7 %. In 2003 werd een groei opgetekend van respectievelijk 1,6 en 6,8 en voor de andere gewesten van 0,9 en 9,1 %.



nog groter: gemiddeld respectievelijk 2,8 en 34,9 %<sup>12</sup>. Vooralsnog is een verdere expansie te verwachten, zij het op een gematigd niveau.

De stijging van de successierechten in 2004 is uitzonderlijk bepaald door twee “grote ontvangsten” respectievelijk in december 2003 (komt bij de Vlaamse gemeenschap in januari 2004) en in augustus 2004 (ontvangsten Vlaamse gemeenschap in september). Daardoor komen de uiteindelijke ontvangsten nog substantieel hoger uit dan wat nu in de aangepaste begroting is opgenomen. Er is nog een extra ontvangst van ongeveer € 66 mln. Een normale groei van de successierechten in 2005 (op basis van de stijging van de nalatenschappen en de stijgingen van de waarde van de nalatenschappen) zal echter niet volstaan om die uitzonderlijke ontvangsten van 2004 te compenseren. T.a.v. de vermoedelijke ontvangsten in 2004 is rekening te houden met een daling van de ontvangsten in 2005. Dat wordt bevestigd door de ramingen van de rijksmiddelenbegroting 2005<sup>13</sup>.

De schenkingsrechten zijn in 2004 duidelijk een succesverhaal dat wordt toegeschreven aan de hervorming die eind 2003 werd ingevoerd met ingang van 1 januari 2004, met name de invoering van een sterk verlaagd forfaitaire tarief voor schenkingen van roerende goederen. Die hypothese wordt bevestigd door de feiten. De minister van begroting en financiën verwijst in zijn beleidsnota naar de stijging van de schenkingen van roerende goederen in de afgelopen maanden (van ongeveer een 25-tal in januari tot meer dan 250 in april, om grotendeels op datzelfde niveau te blijven in de daaropvolgende maanden)<sup>14</sup>. Andere elementen ondersteunen dat ook. De groei van de federale geïnde schenkingsrechten in de eerste 10 maanden van 2004 ligt in Vlaanderen 185 % hoger dan in de overeenstemmende periode van 2003. Gemiddeld voor de twee andere gewesten komt die groei in 2004 maar uit op 60 %. Dat is niettemin ook een forse stijging in vergelijking met de groei in 2003<sup>15</sup>. Andere factoren (tijdelijke fiscale amnestie, terugkeer buitenlandse spaartegoeden?), dan de expliciete maatregel in Vlaanderen hebben dus waarschijnlijk ook voor een stuk meegespeeld. Omdat de hervorming in de eerste maanden van 2004 nog niet direct voelbaar was is zeker nog rekening te houden met een verdere stijging van deze ontvangsten in 2005.

De drie mobilitabelastingen zijn de aangepaste begroting globaal verhoogd met € 68 mln. Dat is een duidelijke overschatting, de effectieve realisaties liggen € 57 mln lager dan wat in de begroting werd voorzien. Die lagere ontvangsten worden echter overgecompenseerd door extra ontvangsten op andere gewestelijke belastingen.

<sup>12</sup> Bron: [http://ecodata.mineco.fgov.be/mdn/Onroerend\\_goed.jsp](http://ecodata.mineco.fgov.be/mdn/Onroerend_goed.jsp)

<sup>13</sup> Voor Vlaanderen wordt daarin rekening gehouden met een stijging van 3,96 % t.a.v. de vermoedelijke ontvangsten 2004. Die ontvangsten hebben evenwel betrekking op de federale ontvangsten in 2004 die met een maand vertraging tot uiting komen in de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap. Toepassing van deze groeiprognose op de Vlaamse ontvangsten in 2005 (federale ontvangsten december 2004 tot november 2005)

<sup>14</sup> Beleidsnota Vlaams parlement stuk 136 (2004 – 2005) nr. 1 p. 32.

<sup>15</sup> In Vlaanderen een groei in 2003 t.a.v. 2002 van bijna 20 %, gemiddeld voor de twee andere gewesten 4,75 %.

### **1.1.3 Conclusies voor de samengevoegde, gedeelde belastingen en gewestbelastingen**

De voorziene extra ontvangsten zullen niet volledig worden gerealiseerd in 2004. Er moet rekening worden gehouden met een minontvangst van € 77 mln. Die minontvangst in 2004 zal echter gerecupereerd worden in 2005 via de verrekening die voorzien is in de financieringswet en waarmee in de begrotingsramingen van 2005 nog geen rekening is gehouden. Voor het saldo van 2004 is dat bovendien ook geen probleem omdat een overeenstemmend bedrag sowieso in een conjunctuurreserve is ingeschreven en maar zal beschikbaar komen in 2005. In het kader de ESR – regels zal wel nog een correctie worden aangebracht op de ontvangsten van de gewestbelastingen. Die correctie is nodig om de ontvangsten in overeenstemming te brengen met de regels van ESR voor het tijdstip van de transacties<sup>16</sup>. Een precieze raming kan maar gemaakt worden na registratie van de ontvangsten in de eerste maanden van 2005. De regering rekent op een negatieve impact van deze correcties ten bedrage van € 13 mln. Omdat de ontvangsten in januari 2004 (die volgens ESR op 2003 moeten aangerekend worden) uitzonderlijk hoog waren is de kans op een grotere negatieve correctie reëel. We houden daar rekening mee en ramen een bijkomend negatief effect van € 36 mln.

Voor het geheel van de samengevoegde, gedeelde belastingen en de gewestbelastingen van toepassing voor het berekenen van het ESR – saldo verwachten we een negatieve afwijking van € 113 mln in vergelijking met de raming van de regering. Ongeveer 86 mln daarvan wordt echter gerecupereerd in 2005.

### **1.2. De regering kon zonder expliciet nieuwe beslissingen rekenen op extra inkomsten**

Al onder de vorige legislatuur kon de regering rekenen op extra middelen in 2004 die niet waren voorzien in de initiële begroting van 2004 en die op de algemene begroting bij de eerste begrotingsaanpassing nog niet waren ingeschreven. Het gaat grotendeels over eenmalige middelen die al gedeeltelijk in het advies van de SERV van juni mee waren in rekening gebracht. In totaal gaat het over € 263 mln.

Het gaat in het bijzonder om volgende ontvangsten:

- de liquidatie van het VERF (Vlaams Egalisatie Rentefonds) voor een bedrag van € 43 mln. Die liquidatie was oorspronkelijk voorzien in 2003 maar is pas gerealiseerd in 2004. Die middelen zijn nu beschikbaar. Het gaat hier wel op een interne operatie binnen de Vlaamse overheid en bij de consolidatie blijft die extra ontvangst zonder effect;

---

<sup>16</sup> Een deel van de ontvangsten in 2004 worden aangerekend op 2003 en een deel van de ontvangsten van 2005 worden aangerekend op 2004.

- dividend uitgekeerd door de GIMV ten bedrage van € 24 mln. In de initiële begroting en in het SERV – advies was nog geen rekening gehouden met deze extra opbrengst. Het dividend is uitgekeerd per 1 juni 2004;
- een terugstorting van teveel voorgeschoten middelen voor de “afcentiem op de personenbelasting voor het aanslagjaar 2001”. De definitieve last van deze eenmalige maatregel is ondertussen bekend en op grond daarvan is een deel van het voorgeschoten bedrag teruggestort aan de Vlaamse gemeenschap (€ 18 mln). Deze eenmalige ontvangst was al meegenomen in het SERV – advies;
- het aandeel dat Vlaanderen ontvangt uit de federale EBA – operatie voor 39 mln. Dat eenmalig bedrag was al meegenomen in het SERV – advies. Deze bijdrage komt er uiteindelijk niet. Op het overlegcomité is dan ook beslist om dat in rekening te brengen op de norm door die te verminderen met het overeenkomstig bedrag (afsprake gemaakt op 17/12/2004);
- het aandeel dat Vlaanderen ontvangt in de geactualiseerde waarde van de AFV voordelen naar aanleiding van de Alesh – schuld overname. Dit bedrag werd al effectief geboekt bij de Vlaamse gemeenschap. Op 24 december 2004 heeft de regering overigens dan toch beslist om het grootste deel van dat bedrag (€ 133 mln) ter beschikking te stellen aan de VHM en dat onder de vorm van een kredietverlening aan een op te richten amortisatiefonds<sup>17</sup>. Er was voorafgaand aan de goedkeuring door het parlement al geanticipeerd op deze beslissing door een overeenkomstig amendement in de uitgavenbegroting in te schrijven.

In principe zijn al deze geraamde ontvangsten ook effectief verworven. Het zijn wel eenmalige middelen. Naar gelang van de resultaten van de GIMV en de beslissingen van de algemene vergadering zijn in 2005 nog dividendinkomsten te voorzien.

### **1.3. De vorige en huidige regering heeft door expliciete beslissingen extra eenmalige middelen voorzien**

Reeds bij de initiële begroting had de vorige regering al een aantal eenmalige inkomstenbronnen aangeboord en ingeschreven in de begroting. Deze eenmalige inkomsten waren:

- terugtrekking en verkoop van participaties (respectievelijk de VMH en de VMW) voor een totaal bedrag van € 175 mln;
- en een “sale en rentback operatie” voor het onroerend patrimonium van de Vlaamse gemeenschap voor € 75 mln.

T.a.v. de eerste categorie heeft de regering (voorlopig) afgezien van de terugtrekking van het kapitaal uit de VMH (€ 75 mln), een eventuele terugneming zal hoe dan ook ingeschreven worden in het MINA-fonds, wat overigens nog niet het geval is. De verwachte opbrengst van de verkoop van de participatie van de VMW wordt opgetrokken van € 100 mln naar 120 mln. In

<sup>17</sup> In principe zijn de vorderingen die de VHM op de sociale huisvestingsmaatschappijen heeft onder de vorm van annuïteiten ruim voldoende om de overgenomen Alesh – schuld te dekken. Er is echter een groot verschil in tijdsdimensie (omdat die annuïteiten over een zeer lange periode lopen). Om dat verschil op te vangen wordt dit bedrag beschikbaar gesteld.

het kader van de liquidatie van de NV Staal Vlaanderen had de vorige Vlaamse regering al € 166 mln achtergestelde schuld geïncasseerd. Dat bedrag is nu mee ingeschreven in de aangepaste begroting. Door deze operaties is het initieel voorziene bedrag voor ontvangsten op “kapitaalparticipaties en kredietverleningen” toegenomen met 111 mln. Die extra middelen blijven echter buiten de ESR – ontvangsten en beïnvloeden dan ook het vorderingensaldo niet. De effectieve verkoop van de participatie is nog niet afgesloten in 2004 en de middelen zijn dus ook nog niet aan te rekenen. Voor het vorderingensaldo heeft dit echter geen belang.

T.a.v. de tweede categorie (valorisatie van patrimonium) verhoogt de regering de oorspronkelijke ambities fors en wordt er gerekend op een extra opbrengst van € 120 mln. Naar aanleiding van bedenkingen van het rekenhof over de raming van de opbrengsten van deze operatie heeft de regering in de parlementaire commissie nadere toelichting verstrekt bij de achtereenvolgende regeringsbeslissingen. Op 17 september is beslist voor drie gebouwen van de Vlaamse gemeenschap (Consciencegebouw, Koolstraat en het VAC in Hasselt) een “sale and rent back – operatie” op te zetten en te finaliseren vóór 31 december 2004. Tevens werd beslist om bij drie VOI's (Kind en Gezin, VLM en VHM) een gelijkaardige procedure door te voeren. Op 22 oktober werd beslist dat de VOI's de mogelijkheid krijgen om de afkoopsom als reserve aan te houden. Op 29 oktober werd de operatie voor het VAC in Hasselt voorlopig geschrapt. Op 24 december heeft de regering groen licht gegeven voor de afronding van de operatie t.a.v. 3 gebouwen (Conscience, Kind & Gezin en de VLM) voor een totaal bedrag van € 217,6 mln. Ondertussen is ook beslist om voor deze operatie te kiezen voor een erfpachtformule (99 jaar), met wederinhuring voor een termijn van 18 jaar (verlengbaar). De erfpachtformule wordt gekozen om fiscale redenen (een uitgesproken lager registratierecht wat zijn impact natuurlijk heeft op de prijs die markt wil betalen, de opbrengst is overigens voor het Brussels gewest). Het totaal bedrag van deze operatie moet vergeleken worden met de totale geraamde middelen die ingeschreven worden in de begroting 2004 – 2005 (waarin oorspronkelijk nog het VAC Hasselt was opgenomen, alsook de nog te realiseren operatie voor het gebouw aan de Koolstraat en het gebouw van de VHM): € 280 mln (195 in 2004 en 85 in 2005). Een belangrijk deel daarvan komt terecht bij VOI's. In twee gevallen gaat het over instellingen die mee geconsolideerd worden bij de Vlaamse overheid (Kind en Gezin en VLM). Boeking van deze ontvangsten bij de algemene middelen is neutraal<sup>18</sup>. De VHM wordt niet geconsolideerd zodat de opbrengst van de operatie buiten de Vlaamse overheid terechtkomt. Dat zou geneutraliseerd worden via de dotatie aan de VHM<sup>19</sup>.

Hoe dan ook in realiteit is in 2004 hiervoor € 217,6 mln aan te houden, € 23 mln meer dan ingeschreven in de begroting. De verwachte bijkomende opbrengst in 2005 kan voorlopig op het begrote bedrag (van € 85 mln, inclusief het VAC in Hasselt) aangehouden worden. .

<sup>18</sup> Voorzover in de ontvangsten van deze instellingen ook met deze opbrengsten rekening wordt gehouden dan moeten die geneutraliseerd worden. In 2004 is dat bij die instellingen niet het geval.

<sup>19</sup> Zie verslag commissie financiën, Vlaams parlement stuk 15 (2004 – 2005) – nr. 10 p. 52.

De meest belangrijke, maar onduidelijke beslissing wat extra eenmalige ontvangsten betreft heeft te maken met het versneld recupereren van de concessievergoeding ten laste van de NV Tunnel Liefkenshoek (TLH) ten gunste van het Vlaamse gewest. De vorige regering heeft daarover reeds in de loop van april 2004 een eerste stap gezet door met de NV een overeenkomst te sluiten over de vervroegde inning van een deel van de concessievergoeding. Bij de eerste begrotingsaanpassing werd daarvoor € 100 mln ingeschreven. Finaal is daarvan 80 mln doorgestort naar de Vlaamse gemeenschap in de loop van mei. Bij de begrotingsaanpassing die de Vlaamse regering oorspronkelijk aan het parlement heeft voorgelegd<sup>20</sup> is bovenop de 100 mln al ingeschreven kredieten nog een extra eenmalige ontvangst van € 192 mln ingeschreven onder de vorm van een “effectisering van de vordering van het Vlaams gewest op de NV TLH. De formele beslissingen over deze operatie werden genomen op de ministerraad van 19 november 2004. De totale eenmalige opbrengst van deze operatie zou daarmee uitkomen op € 292 mln.

De constructie is zowel budgettair als vanuit het oogpunt van de toetsing aan de ESR – regels erg problematisch.

De al gerealiseerde versnelde inning van de concessievergoeding (in de loop van mei) is uiteindelijk beperkt gebleven tot € 80 mln. De inkomsten zijn effectief geboekt en hebben mee het kasresultaat gunstig beïnvloed. De concessie slaat op een periode die loopt tot 2037 (oorspronkelijk was er slechts een concessie tot 2009). De daarmee overeenstemmende concessievergoeding moet dan ook wellicht volgens de ESR – regels gespreid worden over de gehele periode. In plaats van € 80 mln zal dan ook bij de definitieve toetsing maar € 3 mln kunnen in rekening gebracht worden.

De constructie van de effectisering roept nog meer vragen op. Het rekenhof concludeerde dat hier een dubbeltelling aan de orde was: enerzijds werd de vordering op de concessievergoedingen ingebracht in de NV BAM en anderzijds werd die vordering nog eens geboekt als een ontvangst in het VIF. Het rekenhof drong dan ook aan op een schrapping van deze post. De regering heeft ondertussen effectief een amendement ingebracht. De ingewikkelde constructie die heeft uitgewerkt en blijkbaar in de loop van de laatste weken nog heeft bijgestuurd kan als volgt worden samengevat :

- de nog overblijvende vordering van het Vlaams gewest op de NV TLH (voor de concessievergoeding) wordt ingebracht in de NV BAM “in ruil voor aandelen”. Op grond daarvan wordt een kapitaalverhoging goedgekeurd. Daar staat geen geldelijke stroom tegenover. De BAM heeft evenwel liquide middelen nodig. Om dat te realiseren “effectiseert” de BAM die vordering t.a.v. de NV TLH voor een bedrag van maximaal € 200 mln<sup>21</sup> en stort de opbrengst daarvan (voor € 192 mln) door aan het

<sup>20</sup> Ontwerpbegroting 2005 Vlaams parlement stuk 15 (2004 – 2005) – nr. 1.

<sup>21</sup> Een operatie die door de BAM al in juli in gang is gezet.

Vlaams gewest (VIF). Die storting zou gelijk zijn aan de concessievergoeding die de NV BAM moet betalen voor de verkregen concessie om in de toekomst op de Oosterweelverbinding tolgelden te mogen innen. Deze ontvangsten zouden meegeteld worden bij de ESR – ontvangsten en dus het vorderingensaldo positief beïnvloeden. De aangepaste uitgavenbegroting 2004 voorziet daarnaast een extra kapitaalbreng vanuit de Vlaamse begroting t.a.v. de BAM van € 150 mln (bovenop wat al voorzien was in de eerste aanpassing). Dat krediet moet er voor zorgen dat de BAM uiteindelijk toch over voldoende liquide middelen beschikt om de nodige investeringen te kunnen doen. Vermits het vanuit het Vlaams gewest om een kapitaalparticipatie gaat blijven deze uitgaven buiten de ESR – uitgaven en hebben ze dus geen invloed op het vorderingensaldo;

- ten gevolge van het amendement is de storting van het “geëffectiseerde” bedrag geschrapt (tenminste voor een bedrag van € 185 mln). De NV BAM behoudt de opbrengst van de effectisering, de extra kapitaalbreng van € 150 mln wordt wel behouden (blijft tenminste begroot voor 2004). De concessievergoeding van de NV BAM zou evenwel in 2004 gevorderd worden, maar de betaling ervan zou maar effectief gebeuren wanneer kan worden overgegaan tot het innen van tolgelden;
- ondertussen is een andere formule opgedoken. Op 24 december 2004 heeft de regering een “voorontwerp van verkoopovereenkomst met de NV BAM voor onroerende goederen noodzakelijk voor de aanleg van de Oosterweelverbinding” besproken. De effectieve realisatie daarvan zou aanleiding zijn tot extra ontvangsten die de Vlaamse overheid in de ESR – rekening mag opnemen. We nemen aan dat deze ontvangst pas in 2005 zal gerealiseerd worden, wat ook het geval zal zijn met de overeenstemmende (?) participatie van € 150 mln;
- het schrappen van € 185 mln ontvangsten op het VIF wordt gecompenseerd door de vermindering van de voorziene overdracht naar volgend jaar, waardoor de begroting van het VIF in evenwicht blijft. Vermindering van de overdracht of van de reservering staat echter gelijk aan verslechtering van het ESR – vorderingensaldo met eenzelfde bedrag. Die verslechtering zou echter volgend jaar ongedaan gemaakt worden als de verkoopovereenkomst effectief wordt omgezet. Het positieve effect ervan zou bovendien nog versterkt worden als deze extra ontvangst (ESR aan te rekenen) wordt omgezet in een kapitaalparticipatie aan de BAM (ESR niet aan te rekenen).

Het gaat hier overduidelijk om een bijzonder ingewikkelde “creatieve” omgang met de ESR – regels en is nog maar de vraag of finaal dat ook zal kunnen hard gemaakt worden. Binnen enkele maanden zal moeten blijken wat de juiste toedracht is van dergelijke operatie. Bij dergelijke “ex post” analyse maakt het echter per slot van rekening voor het concrete beleid niet veel uit. En de concrete uitvoering van de begroting in 2004 zal nog moeten aangeven in hoeverre deze operatie effectief nodig was om de gestelde norm te halen.

Het probleem van dergelijke operaties ligt elders. Ze stemmen nauwelijks overeen met een economische en budgettaire werkelijkheid en ze voorzien in eenmalige inkomsten ten koste van toekomstige inkomsten. Als op grond van dergelijke operaties een overschot wordt gecreëerd waarmee schuldaflossingen kunnen worden gefinancierd dan gaat een belangrijk deel van de positieve effecten van die schuldaflossingen (onder de vorm van lagere intresten in de toekomst) verloren.

Niet in de begroting ingeschreven, maar ondertussen wel door de regering beslist is een aankomende verkoop vóór 31 december 2004 en die goed is voor € 80 mln. Op 17 december heeft de regering de bevoegde minister gelast over te gaan tot de verkoop van twee waterproductiecentra in eigendom van het Vlaamse gewest aan de Vlaamse watermaatschappij. Deze operatie was niet voorzien in de begroting. De verkoopovereenkomst is ondertussen ondertekend op 24 december 2004.

#### **1.4. Conclusies over de aangepaste middelenbegroting 2004**

Vóór de opmaak van de aangepaste begroting 2004 zag het er naar uit dat de nieuwe Vlaamse regering 2004 niet zou kunnen afsluiten met een saldo dat werd afgesproken met de federale overheid. De kloof was te groot om de zaken op zijn beloop te laten, maatregelen waren onvermijdelijk.

Een bijzonder groot deel van het probleem werd opgelost langs de zijde van de ontvangsten. Maar zonder dat daarbij echt substantiële en structurele maatregelen werden genomen. De regering kon ten eerste rekenen op meevallers, zowel door de betere macro-economische vooruitzichten waardoor de federale overdrachten (samengevoegde en gedeelde belastingen) uit de financieringswet naar boven werden aangepast. Maar vooral de reeds door de SERV in juni verwachte betere opbrengsten van de gewestbelastingen werden nog fors naar boven bijgesteld. Daar zitten wel enige eenmalige componenten tussen (bijv. bij de opbrengsten van de successierechten), maar de "normale" groei in de volgende jaren zal dat zeker compenseren. De effectieve realisaties op die gewestbelastingen vallen overigens nog beter uit dan wat de regering in de begroting heeft opgenomen. Een deel van wat de Vlaamse regering voor de federale overdrachten inschrijft in de begroting 2004 zal pas gestort worden in 2005, maar daar heeft de regering op geanticipeerd door de aanwending ervan in ieder geval ook door te schuiven naar 2005.

Naast deze meevallers kon de regering ook rekenen op een aantal eenmalige ontvangsten die vooral voortvloeiden uit afspraken en regelingen met de federale overheid. Een deeltje daarvan (het voorgenomen aandeel van EBA voor iets meer dan € 39 mln) zal uiteindelijk achterwege blijven, maar voor het halen van de begrotingsnorm is dat neutraal.

Zelf heeft de regering een aantal beslissingen genomen die extra eenmalige middelen moeten opleveren. Die brengen uiteraard heel wat soelaas, maar roepen tegelijkertijd ook heel wat vragen op. Een aantal van deze operaties zijn niet zonder "kosten" die in een latere fase zullen moeten betaald worden. Men realiseert eenmalige ontvangsten die moeten toelaten het vereiste overschot te halen en dus de voorgenomen schuldaflossingen te realiseren. Maar door het doorschuiven van kosten ondermijnt men onvermijdelijk voor een stuk de baten van schuldaf-

lossing (onder de vorm van lagere intresten). Bovendien neemt men zijn toevlucht tot ingewikkelde financiële constructies die misschien wel de normtoetsing zullen doorstaan, maar niet bijster goed scoren op het vlak van transparantie.

Globaal genomen kunnen we stellen dat de begrotingsramingen ook in de realiteit zullen gerealiseerd zijn. Het is nog wachten op de definitieve cijfers, maar de eerste indicaties geven aan dat op dat vlak geen problemen te verwachten zijn. We gaan er voorlopig vanuit dat de effectieve ontvangsten ongeveer € 150 mln lager zullen uitvallen dan wat op basis van de geamendeerde begroting 2004 kan verwacht worden en dan op geconsolideerde basis volgens de ESR – aanrekeningregels. Maar dat is geen probleem, het gaat voor € 206 mln om een doorschuiven van ontvangsten naar 2005 (waar in de begroting nog geen rekening is meegehouden).

De ontvangsten in 2004 vallen bijzonder goed mee, maar de impact van eenmalige ontvangsten is substantieel: in onze raming van de effectieve ontvangsten € 619 mln, waarvan ruim € 410 mln mee in rekening wordt genomen bij de ESR – consolidatie (en dus mee het vorderingsaldo positief beïnvloedt).

## **2. De aangepaste uitgavenbegroting 2004**

### **2.1. Algemene uitgavenbegroting**

#### **2.1.1 Inleiding**

De tweede begrotingscontrole stond in het teken van uitgavenbeperking. De SERV had in zijn advies vooropgesteld dat er een aanzienlijke ingreep moest gebeuren om de norm te kunnen respecteren. Zoals hiervoor werd aangetoond is een deel van deze ingreep gerealiseerd aan inkomstzijde. In dit deel wordt onderzocht wat de wijzigingen waren in de uitgavenbegroting en welk effect dit had op de norm.

Hierbij wordt in de eerste plaats uitgegaan van de beleidskredieten. In de mate dat er aanzienlijke afwijkingen zijn met de betalingskredieten wordt dit aangegeven.

Aangezien de wijzigingen die eenmalig zijn (zowel in plus als in min) omvangrijk zijn, wordt hier ook kort op ingegaan.

Na de analyse van de algemene begroting komen de instellingen aan bod.

Voor een totaalbeeld van de Vlaamse begroting kunnen deze beleidskredieten niet zonder meer opgeteld worden met de kredieten van de algemene begroting. De consolidatieoefening



bestaat erin om de interne stromen te liquideren zodat er geen dubbeltellingen gebeuren. In de conclusie wordt ingegaan op de geconsolideerde resultaten.

### **Methodologie**

*Voor de inhoudelijke analyse vertrekt deze nota van de beleidskredieten. De toename van € 380 mln kan nader geanalyseerd worden door de kredieten te groeperen.*

*Een eerste invalshoek bestaat erin om de beleidskredieten te groeperen per soort van uitgaven. In hetgeen volgt worden vier uitgavensoorten onderscheiden: lonen, werkingsmiddelen, investeringen en overige.*

*Onder lonen worden niet alleen de lonen van de administratie opgenomen, maar eveneens de loonsubsidies aan het onderwijs en overdrachten aan derden die geheel of gedeeltelijk als loon worden aangewend. Hierbij worden de percentages van de administratie gehanteerd.*

*De werkingsmiddelen zijn de kredieten die in de begrotingsdocumenten gerangschikt zijn onder ESR code 12 (aankopen van niet-duurzame goederen en diensten).*

*Voor de investeringen wordt binnen de algemene uitgavenbegroting alle kredieten opgenomen die bij het horizontaal programma "Investerings" horen, met uitzondering van de vastleggingsmachtigingen voor het Hermesfonds, het Vlaams Landbouwinvesteringfonds en het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met alle beleidskredieten van het VIF, de investeringskredieten van het MiNa-fonds en de toewijzingen aan het FFEU.*

*Een tweede invalshoek bestaat erin om de kredieten te groeperen per thema. Het gaat om 22 thema's, waarbij wordt aangesloten bij de indeling die de Vlaamse overheid hanteert. De thema's die gebundeld zijn onder "overige" zijn: Statutaire werking, Kanselarij, Buitenlands beleid, Brussel, statistiek, Sport en Energie. In tegenstelling tot de administratie is er geen rekening gehouden met de netto-schuldopbouw van Aquafin of de vastleggingsmachtiging van het VIF.*

*Bij de analyse wordt de focus gelegd op de besparingen enerzijds en de nieuwe beslissingen, kortweg "nieuw", anderzijds. Deze indeling is afgeleid uit de toelichting bij de tweede begrotingsaanpassing en grotendeels beperkt tot hetgeen in dat document als besparing is opgenomen. Onder "nieuw" zijn enkel die kredieten opgenomen waarvoor de huidige regering een beslissing heeft genomen na de eerste begrotingscontrole. De uitvoering van vroeger gemaakte afspraken, zoals de toename in de gehandicaptenzorg, wordt niet opgenomen als nieuwe beslissingen.*

*De overige aanpassingen in min of in plus, worden gegroepeerd weergegeven en zijn dus het netto-resultaat van al de toenames of verminderingen die niet expliciet als nieuwe beslissingen of besparing kunnen beschouwd worden. Deels gaat het om een herraming van de kredieten op basis van recente gegevens, deels gaat het om verhogingen die het gevolg zijn van eerder gemaakte afspraken maar nog niet in de eerste begrotingscontrole waren opgenomen.*

*Aangezien de begrotingsnorm zich niet uitdrukt in beleidskredieten maar in ESR-betalingskredieten, wordt ingegaan op de evolutie van de betalingskredieten in de mate dat deze substantieel afwijkt van de beleidskredieten.*

## 2.1.2 Uitgavensoorten

**Tabel 3 de beleidskredieten naar grote categorieën 2004 – analyse van de wijzigingen tussen eerste en tweede begrotingscontrole**

Beleidskredieten (mln €)	2004 BC1	2004 BC2	wijziging	besparing	nieuw	rest
Lonen	11.032	11.095	63	-15	1	77
werkingsmiddelen	412	405	-7	-15	2	6
investeringen	2.043	2.180	137	-44	151	30
(waarvan algemene begroting)	1.002	1.117	116	-27	151	-9
rest binnen algemene begr.	5.401	5.609	208	-33	224	17
<b>totaal algemene begr.</b>	<b>17.846</b>	<b>18.226</b>	<b>380</b>	<b>-89</b>	<b>378</b>	<b>90</b>

### ■ Lonen

De analyse van de beleidskredieten voor de lonen geeft aan dat er een toename is van € 63 mln naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole. Deze toename is het gevolg van een besparing van € 15 mln, een beperkte verhoging van kredieten door nieuwe beslissingen en een omvangrijke restfactor van € 77 mln.

De besparing is voornamelijk het gevolg van de wervingsstop bij het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de instellingen.

De reststijging is bijna integraal het gevolg van een overheveling van provisionele kredieten naar loonkredieten. De loonkredieten stijgen hierdoor met € 64 mln, zonder dat er bijkomende kredieten moeten ingeschreven worden. Als tegenhanger dalen de kredieten bij ongewijzigd beleid voor de “overige” kredieten (onderste rij van de tabel 3).

Voor het overige zijn de loonkredieten stabiel gebleven omdat de onderliggende stijgingen en verminderingen bij ongewijzigd beleid elkaar bijna volledig opheffen.

Zo konden de loonkredieten voor het lager en secundair onderwijs dalen, voornamelijk omwille van een minder hoge stijging van het aantal leerlingen (- € 75 mln).

Anderzijds zijn er ook een aantal loonkredieten die toenemen bij constant beleid. Zo dienen de middelen voor de vervangingspool in het middelbaar onderwijs toe te nemen (+ € 29 mln). Ook de dotatie aan het VFSIPH, die grotendeels uit lonen bestaat, neemt toe (+ € 42 mln). Deze dotatie werd verhoogd om de vooropgezette inhaalbeweging te realiseren in de residentiële sector en om de middelen voor de individuele bijstand te verhogen<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> De verhoging van de middelen voor individuele bijstand hebben geen betrekking op lonen. Toch heeft deze wijziging een stijging van de loonkredieten tot gevolg omdat de methodologie 90% van de dotatie aan het VFSIPH als loon beschouwt, los van hetgeen er effectief mee gebeurt. In globo komt dit percentage van de dotatie overeen met de loonmassa, maar individuele wijzigingen zoals deze kunnen een vertekend beeld geven. Een raming van de evolutie van de loonkredieten binnen het VFSIPH geeft een stijging van de effectieve loonmassa aan van € 38 mln, iets minder dus dan hetgeen meegeteld wordt bij de loonkredieten van de algemene begroting.

- Werkingsmiddelen

Voor de werkingsmiddelen was vooropgesteld dat er 5% moest bespaard worden. De analyse van de werkingsmiddelen geeft echter aan dat de effectieve besparing iets minder dan 4% bedraagt (€ 15 mio op € 411 mln). Dit wordt weliswaar gedeeltelijk gecompenseerd door een beperkt aantal nieuwe initiatieven en stijgingen als het gevolg van constant beleid.

- Investeringskredieten

Wat de investeringen betreft is er een duidelijke stijging van de beleidskredieten, namelijk met € 136 mln.

Veruit de belangrijkste stijging is de verhoging van de kapitaalsparticipatie in de BAM met € 150 mln, hetgeen in de tabel 3 is opgenomen onder "nieuw", tezamen met de beperkte stijgingen inzake informatica bij de nieuwe kabinetten. Hoewel de kapitaalsparticipatie in de BAM opgenomen is als investeringskrediet in 2004, betreft het nog geen investeringen die in 2004 plaatsvinden.

Ook bij het VIF zijn er, naast een aantal besparingen, bijkomende investeringen ingeschreven in de begroting, met name voor de zeehavens. Deze toename is eenmalig en weerspiegelt zich niet in de betalingskredieten waar er een aanzienlijke besparing werd doorgevoerd.

Bij het MiNa-fonds werd er in beperkte mate (€ 5mln) bespaard op de investeringskredieten (onder meer de verwerving van duinen). Een besparing van gelijkaardige omvang werd doorgevoerd op de algemene begroting door minder kredieten te voorzien voor investeringsonderhoud in eigen gebouwen, restauratiepremies en door de vastleggingsmachtigingen voor het cultureel infrastructuurfonds en Toerisme Vlaanderen te verminderen. Daarnaast zijn er nog een aantal minder belangrijke aanpassingen naar beneden.

Indien geen rekening wordt gehouden met de kapitaalsparticipatie in de BAM, dalen de investeringskredieten met € 14 mln.

- Overige kredieten

Bij de overige kredieten valt voornamelijk op dat er nog voor een bedrag van € 224 mln kredieten zijn ingeschreven onder nieuwe beslissingen. Het gaat enerzijds om een provisioneel krediet voor de conjunctuurreserve en om € 133 mln voor de participatie in het amortisatiefonds. Door een regeringsamendement werd er in laatste instantie nog een deelname genomen in kapitaal van een Vlaams amortisatiefonds voor het beheer van het Vlaams aandeel in de lasten van het verleden van de huisvestingsmaatschappijen. Het opdoeken van het federale amortisatiefonds en de overheveling van de schulden naar de huisvestingsmaatschappijen leidt tot tijdelijke cash-flow problemen bij de VHM. Om hieraan tegemoet te komen heeft de

Vlaamse overheid het grootste deel van de middelen die zij van de Federale Overheid ontving in het kader van de omvorming van ALESH, ingeschreven in de begroting als participatie. Hierbij moet echter de kanttekening gemaakt worden dat deze kredieten niet aangewend zullen worden om nieuw beleid mee te financieren in 2004.

De besparingen binnen de overige kredieten zijn verdeeld over een heel aantal posten, in belangrijke mate bij de vastleggingsmachtigen. Zo daalt de vastleggingsmachtiging voor het Vlaams landbouwinvesteringsfonds met meer dan € 7 mln in het kader van de besparingsronde.

Constant beleid (rest) bij deze kredieten zijn het resultaat van een belangrijke overheveling van provisionele kredieten die voor lonen bestemd waren naar effectieve loonkredieten (vermindering van € 64 mln) en een aantal andere kredieten die stijgen. Zo is het provisioneel krediet voor de lonen van de kabinetmedewerkers opgetrokken (€ 13 mln), is de vastleggingsmachtiging voor het Hermesfonds opgetrokken met € 48 mln, en zijn de kredieten voor wetenschapsbeleid verhoogd met € 12 mln.

#### ■ Betalingskredieten

Voor de lonen en werkingsmiddelen komen de wijzigingen in beleidskredieten en betalingskredieten nagenoeg met elkaar overeen. Voor de investeringen is dat, bijna per definitie, niet het geval.

Op de algemene begroting stijgen de betalingskredieten iets meer dan de beleidskredieten voor investeringen. Hierop zijn drie belangrijke uitzonderingen. De investeringsdotatie voor het VIPA stijgt met € 25 mln zonder dat de vastleggingsmachtiging wijzigt. De investeringsuitgaven voor het beleidsdomein "Huisvesting" stijgen terwijl de investeringsverbintenissen hiervoor afnemen (totaal verschil van € 19 mln).

Tenslotte is er een omgekeerde beweging bij de uitgaven voor gemeentelijke rioleringen. De verbintenissen hiervoor worden behouden op € 50 mln, maar er worden geen uitgaven meer voorzien in 2004 (- € 45 mln).

De verschillen voor de instellingen zijn omvangrijker. Vooral bij het VIF dalen de betalingskredieten aanzienlijk. Meer informatie hieromtrent staat bij het deel over de DAB.

Het totaal aan investeringsuitgaven daalt met € 131 mln. Toch blijven de betalingskredieten na de begrotingscontrole € 104 hoger dan het verbintenissenniveau, hetgeen een afbouw van de impliciete schuld inhoudt van eenzelfde bedrag indien de begroting wordt uitgevoerd. Voor een aantal investeringskredieten is er een aanzienlijke toename of afname van de impliciete schuld.

De impliciete schuld voor investeringen wordt na de begrotingscontrole groter voor de gemeentelijke rioleringen (€ 55 mln), voor monumenten en landschappen (€ 11 mln), voor de

kapitaalsdotatie aan VVM De Lijn (€ 21 mln) en voor de investeringen van het MiNa-fonds (€ 11 mln).

Daarnaast neemt de impliciete schuld af voor onderwijsinvesteringen (- € 23 mln), voor welzijnsinvesteringen (- € 34), voor het fonds culturele infrastructuur (- € 6 mln), voor de geprefinancierde trekkingsrechten (- € 45), investeringen in het beleidsdomein huisvesting (- € 23), de informatica-aankopen van de Vlaamse overheid (- € 15 mln), het FFEU (- € 33 mln) en, ondanks de aanzienlijke daling van betalingskredieten, de investeringen van het VIF (- € 17 mln).

Voor de overige investeringskredieten is het verschil tussen verbintenissen en uitgaven die in de begroting zijn opgenomen beperkt.

### 2.1.3 Thema's

Tabel 4 geeft een overzicht van de wijzigingen bij de beleidskredieten binnen de algemene uitgavenbegroting ingedeeld in 22 thema's.

**Tabel 4 de beleidskredieten naar beleidsdomeinen 2004 – analyse van de wijzigingen tussen eerste en tweede begrotingscontrole (mln €)**

Beleidskredieten	2004 BC1	2004 BC2	wijziging	%	besparing	nieuw	rest
Financiën	44	267	223	505%	0	223	0
Provisie	139	82	-57	-41%	0	0	-57
Gebouwen en ambtenaren	749	734	-14	-2%	-17	0	3
basisonderwijs	2.313	2.316	2	0%	0	0	2
secundair onderwijs	3.108	3.054	-53	-2%	0	0	-53
hoger onderwijs	1.349	1.350	1	0%	-2	1	2
overige onderwijs	1.070	1.130	60	6%	-5	0	64
welzijn en volksgezondheid	2.338	2.388	51	2%	-3	0	54
Cultuur en Jeugd	400	391	-9	-2%	-10	0	1
toerisme	53	49	-3	-6%	-3	0	0
Economie	358	407	49	14%	0	0	48
Werkgelegenheid	658	677	18	3%	-2	0	21
Lokale overheden	1.782	1.780	-2	0%	-2	0	0
Land- en tuinbouw	90	84	-6	-7%	-8	0	2
Milieu	819	815	-4	0%	-9	0	5
Ruimtelijke Ordening	36	21	-15	-42%	-1	0	-15
Monumenten en Huisvesting	350	334	-16	-4%	-7	1	-10
Wegen en Water	603	743	139	23%	-11	150	0
Gemeenschappelijk Vervoer	598	612	14	2%	-2	0	16
Wetenschappen	441	454	13	3%	0	0	13
Media	278	278	-1	0%	-1	0	0
overige	270	261	-9	-3%	-7	2	-4
<b>totaal</b>	<b>17.846</b>	<b>18.226</b>	<b>380</b>	<b>2%</b>	<b>-89</b>	<b>378</b>	<b>91</b>

De opvallende toename bij de kredieten voor **Financiën** zijn het gevolg van het inschrijven van een conjunctuurreserve en de participatie in het amortisatiefonds. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de participatie in het amortisatiefonds wel is opgenomen als beleidskrediet, maar in feit niet als dusdanig kan beschouwd worden.

Hoewel aflossingen en intresten geen beleidskredieten zijn, is het toch niet onbelangrijk om deze post mee te beschouwen. De aflossingen die in de begroting zijn ingeschreven wijzigen niet naar aanleiding van de 2<sup>de</sup> begrotingscontrole. De intresten nemen toe met € 3,6 mln. Dit wordt in de memorie van toelichting verklaard door de evolutie van de intrestvoeten en nieuwe ramingen.

De evolutie op de **provisionele kredieten** wordt verklaard door de bijna integrale verdeling van de kredieten voor het relancebeleid en de gedeeltelijke (50%) herverdeling van de middelen voor het werkgelegenheidsakkoord. Deze daling van € 77 mln gaat gepaard met een toename van de kredieten voor het werkgelegenheidsakkoord (€8 mln) en bijkomende provisionele kredieten voor de ontslagvergoedingen te kunnen betalen aan de kabinetsmedewerkers van de vorige regering (€ 13 mln), waardoor de evolutie bij constant beleid een daling inhoudt van € 57 mln.

De daling bij **gebouwen en ambtenaren** is grotendeels het effect van de wervingsstop.

De **onderwijskredieten** blijven nagenoeg ongewijzigd. Voor het basisonderwijs leidt de leerlingtoename in het bijzonder onderwijs tot een beperkte stijging. Bij het secundair onderwijs is er een omvangrijke daling mogelijk omdat er minder leerlingen zijn dan voorzien.

De stijging bij “overige onderwijs” heeft deels te maken met het succes van het onderwijs voor sociale promotie (+ € 13 mln), deels met de bijkomende kredieten voor de vervangingspool (+ € 29 mln) en het voorzien van kredieten voor de fietsvergoeding van ambtenaren die bij de vorige begrotingscontrole € 9 mln te laag was ingeschat.

Bij **welzijn** is de stijging grotendeels afkomstig van de hogere dotatie aan het VFSIPH om de voorziene inhaalbeweging te kunnen financieren voor de residentiële sector en de individuele materiële bijstand (€ 47 mln).

Bij **cultuur en jeugd** is er een opvallende besparing, althans procentueel. De vastleggingsmachtiging voor het Fonds voor culturele infrastructuur vermindert omdat er moet bespaard worden op de onderhoudswerken en renovatiewerken van de culturele infrastructuur (- € 4 mln), de subsidies aan gemeentebesturen voor bibliotheken en cultuur verminderen door de besparingsronde met € 3 mln en op diverse posten van het jeugdbeleid wordt in het totaal € 2 mln bespaard.

**Toerisme** Vlaanderen moet € 2 mln inleveren en op de andere posten voor toerisme wordt 1/13 bespaard op de kredieten.

De stijging bij **economie** kan bijna integraal toegewezen worden aan de toename van de vastleggingsmachtiging bij het Hermesfonds. Op dit fonds moesten nog bijkomende vastleggingen gebeuren om de stock voor de steun “oude stijl” weg te werken tegen eind 2004 (€ 34 mln).

Bovendien wordt een deel van het relancebeleid herverdeeld naar het Hermesfonds voor de starterscheques (€ 14 mln). Voor de starterscheques bedragen de betalingskredieten wel aanzienlijk minder dan deze beleidskredieten.

Ook de toename bij **werkgelegenheid** is het gevolg van de herverdeling van de kredieten van de ondernemersconferentie en het werkgelegenheidsakkoord (€ 15 mln).

Bij de **lokale overheden** is er een beperkte besparing in het kader van de besparingsronde.

De vermindering bij **Land- en tuinbouw** is het gevolg van de besparing die voornamelijk wordt opgelegd aan het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (- € 7 mln).

De scherpe daling bij **ruimtelijke ordening** komt voort van een herraming van de saldi en ontvangsten van het hernieuwingsfonds (- € 13 mln). Aangezien de heffingen voor 2002 en 2003 inzake leegstand niet gaan geïnd worden, verminderen de geraamde inkomsten van dit variabel krediet en dus ook de beleidskredieten.

In het beleidsveld **monumenten en huisvesting** is een besparing doorgevoerd op verschillende posten voor een totaal van meer dan € 6 mln, voornamelijk door minder kredieten te voorzien voor restauratiepremies (- € 4,6 mln).

De stijging bij **Wegen en water** heeft te maken met de kapitaalsverhoging van de BAM die ruimschoots de besparingen (voornamelijk onderhoudskredieten van infrastructuur voor € 6 mln) overstijgt.

Voor het **gemeenschappelijk vervoer** waren er meer kredieten nodig voor de uitvoering van het Minder Hinderplan (€ 8 mln) dan door de vorige regering beslist werd. Bovendien namen de kosten toe omwille van de brandstofprijzen (€ 6 mln) en dienden de uitbetalingen aan de exploitanten verhoogd te worden met € 4 mln. Tenslotte diende er € 3 mln extra voorzien te worden voor het leerlingenvervoer. Doordat de VVM nog gedeeltelijk kan gebruik maken van vastleggingen uit het verleden, beperkt de stijging van de beleidskredieten zich tot € 15 mln.

Voor **Wetenschapsbeleid** is de stijging het gevolg van de bijkomende impuls voor innovatie en ontwikkeling en meer specifiek de verhoogde middelenenveloppe voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op initiatief van bedrijven en innovatieve samenwerkingsverbanden. Een meer gedetailleerde analyse is opgenomen bij de bespreking van dit thema met betrekking tot de uitgavenbegroting 2005 (zie hoofdstuk 3, 2.1.3)

De wijzigingen op de overige thema's zijn eerder beperkt van aard.

Wat de evolutie van de betalingskredieten betreft, is voor de meeste thema's het verschil met de evolutie van de beleidskredieten reeds aan bod gekomen bij de analyse van de investeringskredieten. De grootste afwijking tussen betalingskredieten en beleidskredieten is evenwel nog niet aan bod gekomen. Voor het Hermesfonds stijgt de vastleggingsmachtiging € 48 mln terwijl de betalingskredieten dalen met € 4 mln. De reden voor dit verschil ligt voornamelijk in het feit dat de vastleggingsmachtiging is opgetrokken tot het niveau dat nodig is om aan alle verbintenissen die voortvloeien uit de oude regelgeving tegemoet te komen. Hiertegenover

staat dat deze verhoging niet volledig zijn effect zal hebben in uitbetalingen gedurende 2004 en dat het nieuwe systeem nog niet op kruissnelheid is, waardoor de uitgaven zelfs naar beneden kunnen bijgesteld worden.

Daarnaast nemen de betalingskredieten voor het IWT met € 12 mln meer toe dan de beleidskredieten zodat aan de betalingsverplichtingen kan worden voldaan in 2004.

Voor het overige zijn de verschillen tussen betalingskredieten en beleidskredieten beperkt.

#### **2.1.4 Eenmalige initiatieven of ingrepen**

De druk die deze begrotingscontrole legt op de volgende begrotingen is minder groot dan de evolutie van de beleidskredieten aangeeft. In het totaal zijn er eenmalige bijkomende kredieten ingeschreven voor € 438 mln (met inbegrip van de conjunctuurreserve). Het gaat voornamelijk om de nieuwe participaties en de conjunctuurreserve, maar ook een eenmalige inhaaloperatie op het Hermesfonds ten belope van € 34 mln, een verhoging van de provisie voor de kabinetten van € 13 mln en een aantal kleinere posten. Deze kredieten vallen weg in de begroting van 2005 en creëren op die manier dus bijkomende ruimte.

Naast deze eenmalige bijkomende kredieten konden de beleidskredieten ook verminderd worden met € 44 mln door eenmalige wijzigingen. Hoewel deze ingrepen de begroting 2004 verlichten, verhoogt de begroting 2005 met eenzelfde bedrag.

Netto geeft dit een eenmalige verhoging van € 394 mln, hetgeen net iets meer is dan de stijging van de beleidskredieten. Bovendien is de kapitaalparticipatie in de BAM die reeds in de initiële begroting 2004 was ingeschreven ook eenmalig ten belope van € 100 mln, evenals de eenmalige impuls voorzien voor de rioleringen ten belope van € 50 mln. Dit verhoogt de eenmalige kredieten die in de begroting 2004 zijn ingeschreven tot € 544 mln. Afgezien van de conjunctuurreserve die opnieuw wordt ingeschreven in de initiële begroting 2005, komen deze kredieten niet meer voor in de begroting 2005. Structureel, dus zonder rekening te houden met eenmalige kredieten of besparingen, dalen de beleidskredieten dus lichtjes.

De invloed op het ESR-saldo is veel beperkter aangezien de eenmalige kredieten voor participaties hiervan reeds meer dan € 400 mln uitmaken.

## **2.2. Instellingen.**

Tabel 5 geeft een overzicht van de evolutie van beleidskredieten en betalingskredieten naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole. Hierbij werden reeds de ESR-correcties doorgevoerd. Dit betekent interne stromen (bijvoorbeeld de dotaties van het MiNa-fonds naar OVAM) en participaties niet meegeteld worden als beleidskrediet of betalingskrediet. Dit overzicht omvat ook het zorgfonds.



**Tabel 5**      **evolutie kredieten op de instellingen 2004 (tweede begrotingscontrole versus eerste begrotingscontrole)**

	Evolutie kredieten (mln €)	
	Beleidskrediet	Betalingskrediet
DAB	30	-258
VOI A	-12	-35
VOI B	76	89
VOI sui generis	29	54
<b>totaal</b>	<b>123</b>	<b>-149</b>

De belangrijkste wijzigingen per groep van instellingen worden hieronder verklaard per groep.

### 2.2.1 DAB

De belangrijkste wijzigingen bij de DAB zijn reeds aan bod gekomen bij de bespreking van de investeringskredieten. Bij het VIF zijn deze kredieten afgenomen voor de posten wegen en verkeer, en is er een eenmalige verhoging ingevoerd voor de zeehavens. In het totaal nemen de beleidskredieten toe met € 25 mln op deze instelling.

Bij het MiNa-fonds was er een relatief beperkte besparing van € 5 mln.

De evolutie van de betalingskredieten van de DAB geeft een totaal ander beeld. Deze verminderen met € 264 mln, voornamelijk bij het VIF. Zo dalen de betalingskredieten voor wegen en verkeer met € 153 mln en voor administratie waterwegen en zeewezen (AWZ) zijn er € 87 mln minder kredieten beschikbaar voor ordonnancerings. Voor AWZ gaat het expliciet om een besparingsoperatie. Deze uitgaven kunnen niet in 2004 gebeuren omdat er slechts op 20 oktober een fiat was van de Europese commissie om de bijkomende middelen in het kader van het havendecreet over te maken aan de havens.

Hierbij dient wel aangehaald te worden dat bij de eerste begrotingscontrole de betalingskredieten bij het VIF aanzienlijk hoger waren dan het verbintenniveau in de begroting. Na de tweede begrotingscontrole zijn de betalingskredieten nog steeds hoger dan de mogelijke verbintenissen, maar er bestaat geen mogelijkheid meer om een groot deel van het encours van het verleden af te betalen in 2004. Dit zal waarschijnlijk zijn consequenties hebben op de volgende begrotingen, ondermeer afhankelijk van de toestemming van de Europese commissie om de kredieten te besteden die beloofd zijn in het kader van het havendecreet. Deze verhoging van de betalingskredieten bij het VIF komt nog niet tot uiting in de initiële begroting 2005.

### 2.2.2 VOI A

Op het niveau van de beleidskredieten is er een daling van ongeveer € 12 mln. Een aantal wijzigingen zijn reeds aan bod gekomen bij de bespreking van de algemene begroting. Zo stijgen de middelen voor het fonds bijzondere jeugdbijstand met € 5 mln omwille van de toename van de populatie, ontstaat er bij het Hermesfonds voor € 30 mln meer ruimte door de toegenomen vastleggingsmachtiging en moeten zowel het Cultureel Infrastructuurfonds en het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds besparingen doorvoeren voor tezamen € 11 mln.

Hetgeen nog niet aan bod is gekomen, is de besparing die OVAM moet doorvoeren inzake de saneringsopdracht omdat de GIMV geen middelen overmaakt aan het bodembeschermingsfonds. Hierdoor dalen de beschikbare kredieten met € 16 mln voor deze opdracht.

Tenslotte dalen de kredieten van het zorgfonds en het grindfonds met in het totaal € 20 mln door een betere raming van de nodige beleidskredieten.

De betalingskredieten dalen met € 35 mln, hetgeen € 22 meer is dan de vermindering bij de beleidskredieten. De grootste afwijking situeert zich bij het Hermesfonds, waar de betalingskredieten afnemen met € 27 mln, terwijl de beleidskredieten toenemen met € 28 mln. Daar staat tegenover dat bij het VIPA de betalingskredieten toenemen met € 25 mln zonder dat het verbintenissenniveau stijgt. Ook bij het landbouwinvesteringsfonds stijgen de betalingskredieten met € 3 mln terwijl de vastleggingskredieten afnemen met € 7 mln.

Voor de overige instellingen is de afwijking tussen vastleggings- en ordonnanceringskredieten minder omvangrijk.

### 2.2.3 VOI B

De beleidskredieten bij deze instellingen nemen toe met € 75 mln. Deze stijging wordt voor € 20 mln gerealiseerd bij het IWT en voor € 52 mln bij de VDAB.

De toename bij het IWT is grotendeels (€ 16 mln) het gevolg van een nieuwe raming van de uitgaven voor projecten ingediend op initiatief van bedrijven en innovatiesamenwerkingsverbanden.

Bij VDAB is een gedeelte van de stijging veroorzaakt door het vereffenen van achterstallen van voorgaande jaren. Hierdoor stijgen de uitgaven met € 15 mln. Daarnaast nemen de werkkosten (met inbegrip van personeelsleden) toe met € 13 mln. Ook de overdrachten aan derden stijgen, voornamelijk door een betere raming van de nodige kredieten voor de individuele beroepsopleidingskosten (+ € 15 mln). Tenslotte nemen ook de investeringen toe met € 10 mln.

De betalingskredieten nemen iets meer toe, in het bijzonder bij IWT om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

### 2.2.4 VOI sui generis

De beleidskredieten bij deze laatste groep van instellingen nemen toe met € 29 mln, hetgeen voor € 24 voortkomt uit de begroting van het VFSIPH om de voorziene inhaalbeweging te kunnen financieren voor de residentiële sector en de individuele materiële bijstand. De betalingskredieten nemen voor deze instelling met € 20 mln meer toe, hetgeen ook het verschil tussen de beleidskredieten en betalingskredieten voor deze instelling verklaart.

### 2.3. Conclusies

Na de tweede begrotingscontrole stijgen de beleidskredieten op de algemene uitgavenbegroting met € 380 mln.

	<i>in € mln</i>
<b><i>evolutie beleidskredieten MVG</i></b>	380
<b><i>nieuwe beslissingen</i></b>	378
<b><i>ongewijzigd beleid</i></b>	92
<b><i>besparingen</i></b>	- 89

Deze stijging kan op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken met de ingrepen die de overheid moest leveren in 2004, maar deze nieuwe beslissingen hebben in de praktijk geen gevolgen voor het ESR-saldo.

De stijging vloeit voor € 378 mln voort uit drie beslissingen:

- € 133 mln om de participatie in het amortisatiefonds dat wordt opgericht ingevolge de ALESH-hervorming te regelen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de eenmalige storting van de federale overheid in het kader van deze hervorming. Aangezien het om een participatie gaat heeft dit geen consequenties voor het ESR-saldo.
- € 150 mln gaat naar bijkomende kapitaalsparticipatie van de BAM, hetgeen kadert in een ingewikkelde constructie om het ESR-saldo positief te beïnvloeden en zonder de liquiditeitspositie van de BAM in gevaar te brengen. Bovendien geeft deze participatie in 2004 geen aanleiding tot nieuwe initiatieven.
- de conjunctuurreserve die in de begroting is ingeschreven (€ 90 mln), maar niet in 2004 werd aangewend.

Naast deze nieuwe beslissingen moest de begroting ook aangepast worden bij ongewijzigd beleid. Deze aanpassing vergde meer bijkomende kredieten dan er konden gevonden worden door andere kredieten naar beneden aan te passen bij ongewijzigd beleid. Het verschil wordt gecompenseerd door besparingen voor een bedrag van € 90 mln. Deze besparingen worden voornamelijk gerealiseerd door de wervingsstop, een lineaire besparing op de werkingsmiddelen en het terugschroeven van de beleidskredieten voor investeringen.

Bij de instellingen stijgen de beleidskredieten met € 122 mln, voornamelijk doordat bijkomende kredieten nodig zijn om het ongewijzigd beleid door te voeren. Het gaat onder meer om de inhaaloperatie bij het VFSIPH, het afhandelen van de oude dossiers van het Hermesfonds, en het aanpassen van de kredieten bij de VDAB aan meer accurate ramingen.

Indien men enkel rekening houdt met de geconsolideerde ESR-beleidskredieten, bekomt men een stijging die nauwelijks € 30 mln bedraagt. Het grote verschil heeft deels te maken met de participaties, deels met de dubbeltellingen bij de instellingen. Een aantal dotaties zijn immers beleidskredieten in de algemene begroting en vertalen zich een tweede maal als beleidskredieten bij de instellingen.

Het zijn echter de ESR-uitgaven die determinerend zijn voor het saldo. Deze geconsolideerde ESR-uitgaven dalen met € 238 mln t.a.v. eerste begrotingscontrole.

Op de algemene begroting evolueren de betalingskredieten op een gelijkaardige manier als de beleidskredieten, maar bij de instellingen gaat de stijging van de beleidskredieten gepaard met een aanzienlijke daling van de betalingskredieten. Bij het VIF worden de uitgaven immers met € 240 mln naar beneden herzien. Deze sterke vermindering van de uitgavenkredieten leidt ertoe dat de sterke afbouw van de impliciete schuld die was ingeschreven in de eerste begrotingscontrole niet behouden wordt. Wel is het zo dat de betalingskredieten op het VIF ook na de tweede begrotingscontrole nog hoger blijven dan de beleidskredieten.

Ondanks deze scherpe daling van de betalingskredieten, is er toch nog een positief verschil met de beleidskredieten, hetgeen betekent dat in de begroting een afbouw van de impliciete schuld is ingeschreven.

## Hoofdstuk 2 – initiële middelen- en uitgavenbegroting 2005

In het advies van juni heeft de SERV een meerjarenraming voor de periode 2005 – 2009 opgesteld. De middelenraming was gebaseerd op dan beschikbare gegevens zowel voor 2004 als voor de verwachtingen in 2005. De middelenraming – bij ongewijzigd beleid – werd als basis gebruikt voor de SERV – voorstellen voor de begrotingsnorm. In functie daarvan werd in het bijzonder geraamd op basis van een reële referentiegroei voor het BNI van 2 %. Er werd dus nog geen rekening gehouden met conjuncturele meevallers bovenop deze referentiegroei. Dat geldt uiteraard ook voor de concrete raming van 2005.

De uitgavenraming (op geconsolideerde ESR – basis) was ten gronde uitgewerkt in een geactualiseerde raming bij ongewijzigd beleid van april 2004 en dat voor de periode 2005 – 2009. Daarbij werden een aantal hypothesen gehanteerd over de toepassing van “ongewijzigd beleid”. In het advies van juni werd deze raming niet meer geactualiseerd afgezien van het feit dat het globale resultaat lichtjes naar boven werd aangepast om de grotere druk bij ongewijzigd beleid uit de toenmalige ramingen van de administratie te verwerken. De raming voor 2005 is een onderdeel van deze meerjarenraming bij ongewijzigd beleid.

Het spreekt vanzelf dat bij deze ramingen nog geen rekening werd gehouden met de beslissingen die de regering uiteindelijk heeft genomen over de begrotingen. De afwijkingen tussen de SERV – ramingen en de uiteindelijke begrotingsvoorstellen zijn dan ook – naast technische hypothesen – terug te voeren tot expliciete beslissingen van de regering over de toepassing van “ongewijzigd beleid”, besparingen en bijstellingen die daarop werden afgesproken en nieuwe initiatieven die werden voorzien. Deze ingrepen zijn vooral te situeren op het niveau van de uitgaven. Langs de zijde van ontvangsten is – zeker wat de structurele middelen betreft – minder sprake van expliciete beleidsbeslissingen. Bovendien zijn een aantal belangrijke beleidsbeslissingen (zoals bijv. de geïntegreerde waterfactuur) nog niet verwerkt in de initieel goedgekeurde begroting.

## 1. De initiële middelenraming 2005

In het SERV – advies van juni werd een raming gemaakt van de middelen op basis van de toen beschikbare gegevens zowel voor 2004 als voor de verwachtingen in 2005. In het bijzonder werd voor de raming vanaf 2005 uitgegaan van de referentiegroei die bij de opmaak van de begrotingsdoelstellingen werd vooropgezet, met name 2 % reële groei van het BNI. Er werd in die raming nog geen rekening gehouden met een eventuele conjunctuurbonus.

De initiële ramingen van de regering gaan uit van meer recente gegevens en van ondertussen bijgestelde prognoses uit de economische begroting 2005 (september 2004), die uiteraard nog niet beschikbaar was bij de opmaak van het begrotingsadvies in juni.

In tabel 6 zijn naast de gegevens van de tweede begrotingsaanpassing 2004 (kolom a) de ramingen van het SERV – advies geplaatst (kolom b) en de initiële begrotingsramingen van de regering (kolom c). Aanvullend wordt een eerste voorafbeelding gemaakt van wat er aan wijzigingen te verwachten zijn bij de eerstvolgende begrotingscontrole (kolom d).

De gegevens over de aangepaste begroting (kolom c) stemmen niet volledig overeen met de gegevens die de regering in de algemene toelichting bij de begroting heeft opgenomen:

- er werd rekening gehouden met de ondertussen goedgekeurde amendementen;
- en de eigen ESR – ontvangsten van de instellingen werden door ons geraamd op basis van de ingediende (eventueel geamendeerde) begrotingen van deze instellingen.

De geraamde ontvangsten in de initiële begroting 2005 voorzien maar een bijzonder magere groei in vergelijking met de ramingen in de aangepaste begroting 2004: op de algemene begroting 2005 amper € 251 mln (of 1,33 %) en geconsolideerd inclusief de ESR – aanrekening een stijging van € 451 mln (of 2,29 %). Dat heeft natuurlijk allemaal te maken met het wegvalLEN van de ruime eenmalige middelen die voorzien werden in 2004. Spijts die magere groei t.a.v. 2004 zijn de geraamde ontvangsten nog altijd substantieel hoger dan wat in het SERV – advies van juni voor 2005 werd geraamd. Op de algemene begroting raamt de regering ontvangsten die € 444 mln hoger liggen dan wat de SERV in juni voorzag en geconsolideerd bedraagt het verschil € 434 mln.

**Tabel 6 de ontvangstenramingen voor 2005 (in € mln)**

	bc	SERV-	initieel	voorafbeelding	afwijking		
	2004	advies		bc	(c) -	(c)	(d) -
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)
<b>algemene begroting</b>	<b>18.816</b>	<b>18.623</b>	<b>19.067</b>	<b>19.272</b>	<b>251</b>	<b>444</b>	<b>206</b>
middelen BFW	13.861	14.473	14.592	14.678	731	119	86
KVD	286	0	0	120	-286	0	120
overdrachten institutionele overheid	43				-43	0	0
gewestbelastingen	3.229	3.159	3.408	3.408	179	249	0
dotatie kijk - en luistergeld	475	479	484	484	9	5	0
overige - algemene middelen	827	405	496	496	-331	90	0
toegewezen ontvangsten	95	106	87	87	-8	-19	0
<b>ESR - geconsolideerd</b>	<b>19.684</b>	<b>19.701</b>	<b>20.135</b>	<b>20.217</b>	<b>451</b>	<b>434</b>	<b>82</b>
algemene begroting	18.816	18.623	19.067	19.272	251	444	206
KVD	-286	0	0	-120	286	0	-120
overdrachten institutionele overheid	-43	0	0	0	43	0	0
correctie aanrekening gewestbelastingen	-13		4		16	4	-4
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	552	444	381	381	-170	-63	0
eigen ontvangsten overige instellingen *	658	634	683	683	25	49	0
* inclusief eigen ontvangsten zorgfonds	110	110	112	112	2	2	0

De meest opvallende kenmerken van deze raming worden hieronder besproken.

### 1.1. Betere macro-economische parameters en structureel hogere gewestbelastingen leveren extra middelen op

De ramingen voor de samengevoegde en gedeelde belastingen kunnen vertrekken van gunstiger macro-economische parameters. De gewestbelastingen die in 2004 een bijzonder expansieve groei hebben gekend blijven op een hoog niveau. De impact van deze factoren levert in vergelijking met de SERV – raming van juni extra middelen op ten bedrage van € 368 mln.

#### 1.1.1 De parameters voor de raming van de samengevoegde en gedeelde belastingen

De gebruikte parameters – respectievelijk in het SERV – advies en in de initiële begroting – zijn samengevat in tabel 7

**Tabel 7 parameters voor de berekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2005**

	parameters		effect (in € mln) (b) - (a)	
	advies (a)	bc (b)		
macro-economische parameters 2004				
inflatie	1,63%	2,10%	138	
BNI	2,00%	2,20%		
macro-economische parameters 2005				
inflatie	1,50%	2,00%		
BNI	2,00%	2,40%		
aandeel PB	63,51%	63,15%		
denataliteitscoëfficiënt	1,0082643	1,01074		
aandeel leerlingen	56,80%	56,88%		
verrekening 2004	18	0		-18
globaal effect inclusief verrekening				119

De SERV ging in het advies nog uit van de parameters die voor 2004 – in het bijzonder voor inflatie – minder gunstig waren dan op basis van de meest recente economische begroting kan worden aangehouden. Die gunstiger uitgangspositie van 2004 wordt doorgetrokken naar 2005. Het belangrijkste zijn de aanpassingen voor 2005. In de initiële begrotingsramingen wordt rekening gehouden met een gemiddelde inflatie van 2 % tegenover 1,5 % in het SERV – advies. De reële BNI – groei komt uit op 2,4 % in plaats van 2 %. Een deel van de positieve effecten daarvan wordt wel gecompenseerd door een iets lager Vlaams aandeel in de federale personenbelasting<sup>23</sup>. Het aandeel in het aantal leerlingen valt iets gunstiger uit en de denataliteitscoëfficiënt is in tegenstelling met de oorspronkelijke verwachtingen opnieuw wat verbeterd, waardoor de overdracht aan BTW – middelen gunstiger uitvalt. Die verbetering van de denataliteitscoëfficiënt doet zich overigens uitsluitend voor langs de Franstalige gemeenschap.

Globaal raamt de initiële begroting de samengevoegde en gedeelde belastingen eigen aan het jaar 2005 € 138 mln hoger dan het SERV – advies. Deze afwijking is bovendien nog in belangrijke mate beperkt door het effect van een specifieke correctie die voor de raming van 2005 in de BFW is voorzien. Bij het Sint – Michielsakkoord van 1993 werd in de financieringswet een regel ingeschreven dat de raming voor de overgedragen personenbelasting in 2005 zou worden gecorrigeerd als de gemiddelde reële groei van het BNI over de jaren 1993 – 2004 lager zou zijn dan 2 %. Dit opvangmechanisme werd voorzien ter compensatie van tegenvallende economische groei over die periode. De rekenkundige gemiddelde groei over de jaren 1993 – 2004 bedraagt 1,9 % en het mechanisme treedt dus in werking, dat was overigens ook het

<sup>23</sup> In de SERV – raming werd geanticipeerd op een verdere verbetering van dat aandeel. In de concrete voorlopige berekeningen in het kader van de BFW wordt het meest recente aandeel aangehouden (aanslagjaar 2003).



geval bij de berekening in het SERV – advies<sup>24</sup>. De correctie wordt bepaald door de betrokken middelen in 2005 bekomen bij de feitelijke groei zoals die in werkelijkheid verwacht wordt te vergelijken met een middelenraming 2005 bij toepassing van de theoretische gemiddelde groei van 2 % in de jaren 1993 – 2005. Het verschil wordt toegevoegd aan de feitelijke middelen van 2005, maar wel met een maximum dat gelijk is aan 0,25 % van de feitelijke overdracht in 2004. Deze correctie werd in het SERV – advies berekend en bij een BNI – groei van 2 % zowel in 2004 als in 2005 werd een positieve correctie geraamd van € 24,7 mln. Een raming met een reële groei van 2,2% in 2004 en 2,4 % in 2005 levert echter een negatieve correctie op. De herberekende theoretische middelen voor 2005 liggen immers lager dan de feitelijke. Tegen de verwachtingen in wordt die negatieve correctie ook toegepast, wat dan toch wel een onverwachte interpretatie is van een “opvangmechanisme”. Dergelijke procedure impliceert immers dat omwille van de feitelijk gemiddelde lagere groei in het afgelopen decennium de federale overheid iets minder moet overdragen aan de gewesten en de gemeenschappen en dat nog eens versterkt door een deel van de inhaalbeweging in 2005 te neutraliseren. Stel dat de gemiddelde groei in 1993 – 2004 2 % bedroeg in plaats van 1,9 % dan was er ongeacht de groei in 2005 geen sprake van een correctie. Het is redelijk onlogisch, maar de BFW is wat hij is. Bovendien heeft deze correctie een structureel karakter vermits ze verder doorwerkt in de volgende jaren. Bij de huidige parameters bedraagt de negatieve correctie voor de Vlaamse gemeenschap € 16,3 mln. Uiteindelijk zal het resultaat afhangen van de feitelijke groei in 2004 en 2005. Bij gelijkblijvende groei in 2004 (2,2 %) wint Vlaanderen bij een lagere groei in 2005, zolang hij niet beneden de 1,9 % uitkomt.

Naast de berekening voor de middelen in 2005 zelf werd in het SERV – advies ook al rekening gehouden met een positieve verrekening voor 2004. In de initiële begrotingsramingen is dat niet het geval. Dat levert een negatief verschil op t.a.v. het SERV – advies waardoor de totale extra ontvangsten t.a.v. het SERV – advies uitkomen op € 119 mln.

### **Zullen deze geraamde samengevoegde en gedeelde belastingen bij de eerstvolgende controle bevestigd worden?**

Wat we voor 2004 als redelijk beschouwen geldt uiteraard ook als uitgangspunt voor de ramingen voor 2005. Vooralsnog geven ook de meest recente ramingen van de nationale bank aan dat de groeiverwachtingen die aan de basis liggen van de ramingen kunnen gehandhaafd worden. Er wordt uitgegaan van een reële groei van het BBP van 2,5 %, de ruilvoetverbetering zou een positief effect hebben van 0,1 % - punt. Het is dus voorlopig nog verdedigbaar om de groeivoet van 2,4 % aan te houden.

---

<sup>24</sup> Dat gemiddelde is overigens bijzonder zwaar bepaald door de negatieve economische groei van 1993, namelijk -0,49 %.

Overigens moeten we er rekening mee houden dat een eventuele tegenvallende economische groei in 2005 een eerder geringe impact heeft, precies omwille van de hierboven reeds toegepaste a-typische correctie voor 2005. De normale daling van de middelen bij lagere BNI – groei kan gecorrigeerd worden omdat de nu toegepaste negatieve correctie kan omslaan in een positieve correctie. Bijv. bij een daling van de reële BNI – groei van 2,4 % naar 1,7 % zou er normaal een daling zijn van € 60 mln, door het omslaan van het correctiemechanisme wordt dat slechts € 19 mln.

Bovendien heeft de regering de conjunctuurbonus (0,4 % zijnde het verschil tussen de aangehouden groei en de referentiegroei van 2 %) nog niet omgezet in effectieve begrotingskredieten. Het equivalent daarvan is ingeschreven als een conjunctuurreserve (77,7 mln in programma 24.2, het bedrag is ook voorzien voor de “financiering van maatregelen in het kader van de Kyoto doelstellingen”). De regering hanteert hier een ruime definitie voor de bepaling van de conjunctuurreserve. Het verschil heeft niet alleen te maken met de bonus ten gevolge van een reële BNI – groei boven de 2 %, maar ook met de afwijkingen ten gevolge van inflatie en andere parameters. De afwijking wordt berekend door het verschil te maken tussen de nu gebruikte parameters aan de ene kant en de parameters die gebruikt werden in een lange termijnraming. Voor inflatie en BNI is dat respectievelijk 1,5 % en 2 %. De concrete berekening niet heel duidelijk. Toepassing van 1,5 % inflatie en 2 % BNI op de totale samengevoegde en gedeelde belastingen zou een verschil geven van ongeveer € 104 mln. 77,7 mln kan uitsluitend betrekking hebben op de overgedragen personenbelasting (gewest en gemeenschap), waarvan iets meer dan € 34 mln betrekking heeft op de reële conjunctuurbonus (0,4 %), de rest hangt samen met inflatie en andere parameters. Overigens wordt door de bijzonderheid van de correctie een verlaging van de groei in 2005 gecompenseerd door het omslaan van de correctie voor het opvangmechanisme (wat in de kering een verschil geeft van meer dan € 40 mln). Tot nu toe hanteerde de SERV een striktere definitie van conjunctuurbonus beperkt tot de reële bonus.

Het ziet er naar uit dat de geraamde middelen ook zullen bevestigd worden bij de eerstvolgende budgetcontrole. Op dat ogenblik is er ook uitsluitel over de definitieve ramingen voor 2004 die op basis van de nu lopende federale stortingen aan de Vlaamse gemeenschap aanleiding zullen zijn tot een substantiële positieve verrekening van € 86 mln.

De conjunctuurreserve van 2005 wordt – afhankelijk van de evolutie van de voorspellingen – best nog wat in reserve gehouden, minstens het reële deel. Wat dat betreft heeft de SERV er wel voor gepleit om sowieso een deel daarvan aan te wenden voor een verhoging van het vorderingensaldo. Voor een bespreking daarvan zie verder.

### **1.1.2 De gewestbelastingen blijven op een hoog niveau gehandhaafd**

De analyse hierboven over de evolutie van de gewestbelastingen in 2004 geeft aan dat de opbrengst op een hoog niveau kan gehandhaafd blijven zonder extra ingrepen. Tegenover de aangepaste begroting 2004 is een groei voorzien van 5,5 %, t.a.v. de effectieve ontvangsten in 2004 wordt een groei verwacht van 4,25 %.

#### **Zullen deze ramingen bij de eerstvolgende controle kunnen bevestigd worden?**

In die prognose is voor de successierechten rekening gehouden met een “normale groei”, die onvoldoende zal zijn om de extra grote ontvangsten van 2004 te compenseren. De schenkingsrechten worden grotendeels gestabiliseerd op het niveau van de laatste maanden, wat op jaarbasis extra ontvangsten oplevert t.a.v. het gehele jaar 2004. Er wordt meermaals gewezen op de impact die de hervorming van de schenkingsrechten zal hebben op de opbrengst van de successierechten (rekenhof, rijksmiddelenbegroting). Het effect is vooralsnog moeilijk in te schatten. T.a.v. de registratierechten in 2004 voorziet de begroting een groei van iets meer dan 6 %. Deze groei ligt in de lijn van wat op het niveau van de rijksmiddelenbegroting wordt aangenomen en waarin rekening wordt gehouden met een zekere groeivertraging. Het valt af te wachten in hoeverre de forse positieve afwijking in de groeicijfers tussen het Vlaamse gewest en de overige gewesten in 2004 zich ook in 2005 zal doorzetten. Als dat patroon bevestigd wordt dan zijn er op deze rubriek nog extra opbrengsten te verwachten.

De groei voor de mobiliteitsbelastingen t.a.v. de effectieve ontvangsten in 2004 (7,2 %) is daarentegen wellicht overschat. Er is in deze categorie ook rekening te houden met de weerslag die de invoering van de Duitse LKW – Maut zal hebben op de opbrengsten van het eurovignet (toepassing van de decretaal voorziene teruggaven en effect van de gewijzigde verdeling van de opbrengsten onder de verdragslanden). Analyses over de mogelijke impact van deze internationale ontwikkeling zijn niet bekend. Het effect is nog niet direct in te schatten, maar voor de globale ontvangsten van de gewestbelastingen ook niet zo belangrijk. Meer in het algemeen is voor de mobiliteitsbelastingen een overschatting niet uit te sluiten (cf niveau voorzien in de rijksmiddelenbegroting (een groei van 3,2 %). De minderontvangsten daardoor zullen echter wellicht vlot kunnen gecompenseerd worden door extra ontvangsten op andere gewestelijke belastingen.

## **1.2. De evolutie van de overige ontvangsten wordt in hoofdzaak bepaald door het wegvallen van eenmalige ontvangsten**

Op de algemene begroting 2005 zijn de uitzonderlijke opbrengsten op “kapitaalparticipaties en kredietverleningen” volledig weggefallen. Hetzelfde geldt voor de interne transfers vanuit liquidaties van instellingen. In totaal verminderen de ontvangsten op de algemene begroting daardoor met € 329 mln. Voor de geconsolideerde ESR – benadering is dit zonder effect, deze ontvangsten werden hoe dan ook toch niet in rekening gebracht.

De begrote opbrengst van de valorisatieoperatie van onroerend patrimonium wordt teruggebracht van € 195 mln tot 85 mln (of een vermindering van 110 mln).

De uitzonderlijke overdrachten vanuit de federale begroting in 2004 ten bedrage van € 195 mln zijn volledig weggefallen.

En tenslotte valt op de instellingen de impact van de versnelde inning van concessievergoedingen NV TLH (op het VIF) voor een bedrag van € 100 mln volledig weg. Daarnaast vallen ook nog enkele andere eenmalige opbrengsten op VIF en MINA-fonds weg (betalingen vanuit de NMBS, dividenden VMH). Daarnaast zijn er enkele rubrieken die structureel op lager niveau worden ingeschat (bijv. de opbrengst van de verkoop van gronden in de Waaslandhaven). In totaal verminderen door deze eenmalige en structurele effecten de ontvangsten met € 70 mln.

Het globale effect van deze operaties op de ESR – geconsolideerde ontvangsten is € 475 mln.

Niettegenstaande het parlement in het programmadecreet voor 2005 een grondige hervorming van de waterheffing heeft goedgekeurd is daarvan nog geen spoor terug te vinden in de begroting van 2005. Ten gevolge van die hervorming zullen de opbrengsten van de waterheffing niet langer terechtkomen op het MINA-fonds (waar nu nog een opbrengst van € 235 mln is ingeschreven). De heffing zal volledig geïntegreerd worden in de waterfactuur van de watermaatschappijen. Die zullen voortaan ook de kosten dragen van de sanering die uitgevoerd wordt op bovengemeentelijk niveau (overigens ook op het gemeentelijk niveau, maar dat is hier niet aan de orde). Aquafin zal voortaan niet factureren aan het Vlaamse gewest, maar aan de watermaatschappijen.

Het staat nu al vast dat de bijdragen die de watermaatschappijen op grond van de nieuwe regeling kunnen innen niet zal volstaan om de factuur van Aquafin te betalen. Daarom zullen zij een subsidie ontvangen vanuit het Vlaamse gewest. Deze subsidie zal worden ingeschreven in de begroting van het MINA-fonds.

### **Zullen deze ramingen bij de eerstvolgende controle kunnen bevestigd worden?**

Voorlopig nemen we – afgezien van wat hierboven over de waterheffingen is gesteld - aan dat de hier geraamde ontvangsten ook effectief bij de eerstvolgende begrotingscontrole kunnen bevestigd worden. Rekening houdend met wat beslist is en al uitgevoerd is over het erfpachtcontract voor de gebouwen gaan we ervan uit dat in 2005 de begrote € 85 mln (Koolstraat en VAC Hasselt) kan worden gevaloriseerd.

### **1.3. Conclusies voor de ontvangstenramingen van 2005**

Door de massale impact van eenmalige ontvangsten in 2004 valt de groei in 2005 onvermijdelijk bijzonder beperkt uit. Op niveau van de algemene begroting is die groei nauwelijks hoger dan de extra impuls die de Lambermonthervorming voor de Vlaamse gemeenschap in 2005 oplevert (een groei van € 251 mln tegenover een extra impuls van € 227 mln).

Er zijn voorlopig geen redenen om aan te nemen dat de ontvangsten in 2005 zouden tegenvallen in vergelijking met de geraamde ontvangsten. Dat is onder meer omdat in 2005 nog kan gerekend worden om een substantiële positieve verrekening in de BFW voor 2004. Extra ontvangsten op de gewestbelastingen zijn niet uit te sluiten. En het meest belangrijk is het feit dat – door een zeer specifieke correctie die in 2005 wordt toegepast op de samengevoegde en gedeelde personenbelasting – een tegenvallende economische groei slechts aanleiding zal zijn tot een eerder beperkte daling van de middelen. Zolang de groei in 2005 niet daalt onder 1,9 % is er zelfs sprake van extra middelen in vergelijking met de raming bij 2,4 %.

## 2. De initiële uitgavenbegroting 2005

### 2.1. Algemene uitgavenbegroting

#### 2.1.1 Inleiding

In 2004 werd de basis gelegd voor een gezond begrotingsbeleid. Om de begroting 2005 in evenwicht te kunnen opstellen zonder te moeten rekenen op onderbenutting van de uitgaven, was er echter bijzonder weinig ruimte. Hoewel de eenmalige uitgaven van 2004 wegvallen in 2005 en op die manier ruimte bieden voor de stijgingen bij ongewijzigd beleid, was deze marge te beperkt om ook nieuwe initiatieven in te schrijven. De vraag stelt zich dus hoe de regering is omgegaan met deze beperkte manoeuvreerruimte.

In hetgeen volgt wordt, net zoals hiervoor reeds voor de tweede begrotingscontrole 2004 werd gedaan, een analyse gemaakt van de uitgavenbegroting.

Voor de methodologische aanpak van dit onderdeel verwijzen we naar de analyse van de uitgavenbegroting bij de tweede begrotingscontrole. Wat ongewijzigd beleid betreft, gaat deze nota uit van de informatie die in de toelichting bij de uitgavenbegroting staat. Een grondige vergelijking met ongewijzigd beleid zoals vooropgesteld in het SERV-advies van juli 2004 werd niet gedaan. Aangezien de tweede begrotingscontrole 2004 een grondige aanpassing van de begroting inhield is het nut van deze vergelijking beperkt.

#### 2.1.2 Evolutie per uitgavensoort

**Tabel 8 de beleidskredieten naar grote categorieën 2005 (in mln €) – analyse van de wijzigingen tussen de tweede begrotingscontrole 2004 en de initiële begroting 2005**

Beleidskredieten	2004 BC2	2005 ini	wijziging	besparing	nieuw	rest
Lonen	11.095	11.346	251	-43	20	274
werkingsmiddelen	405	402	-3	-15	8	3
investeringen	2.180	1.692	-489	-166	0	-323
(waarvan algemene begroting)	1.117	862	-256	-5	0	-251
rest binnen algemene begroting	5.609	5.647	38	-28	155	-89
<b>totaal MVG</b>	<b>18.226</b>	<b>18.256</b>	<b>30</b>	<b>-91</b>	<b>184</b>	<b>-62</b>

- Loonkredieten

De loonkredieten op de initiële algemene begroting bedragen € 11.346 mln, hetgeen € 251 mln (2,26%) hoger is dan de definitieve begroting 2004. Dit belet niet dat er op een aantal posten besparingen werden doorgevoerd. Zo werd het aantal leerkrachten in het gewoon secundair onderwijs niet aangepast aan de stijging van het aantal leerlingen. Dit levert een besparing op van € 19 mln. Door het nemen van maatregelen met betrekking tot de vervangingspool beoogt de overheid een de uitgaven met € 7 mln te verminderen in het beleidsdomein onderwijs.

Deze besparingen staan nog los van de aanwervingsstop in het ministerie en de instellingen waardoor de beleidskredieten dalen met € 11 mln. Deze besparing in 2005 komt bovenop de besparing van € 6 mln die reeds werd doorgevoerd naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole 2004.

De stijging bij de loonkredieten overstijgt deze verminderingen echter ruimschoots. De belangrijkste reden hiervoor is het ongewijzigd beleid, namelijk de indexering van de lonen met ongeveer € 220 mln.

Daarnaast wordt er ook een einde gemaakt aan de eenmalige besparingen op de kredieten van VVM De Lijn, die voornamelijk loonkredieten zijn, evenals aan de vermindering van de dotatie aan de VDAB voor het sociaal werkgelegenheidsbeleid. Het gaat om een totaal van € 18 mln.

De overige wijzigingen situeren zich grotendeels in het onderwijs, waar naast de indexering de loonkredieten ook zijn toegenomen door de leerlingengroei (met uitzondering van het gewoon secundair onderwijs).

- Werkingskosten.

Naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole 2004 was er reeds een lineaire besparing doorgevoerd op de werkingsmiddelen. Bij de initiële begroting 2005 wordt een bijkomende besparingsronde gedaan.

Op basis van gegevens die verspreid zijn opgenomen in de toelichting bij de uitgavenbegroting, kan deze besparing geraamd worden op € 15 mln, of iets minder dan 4%.

Naast deze besparing heeft de begroting toch bijkomende ruimte moeten voorzien voor uitgaven die er niet waren in 2004. De grootste post zijn de uitgaven ter voorbereiding van de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, waarvoor nu reeds € 4,5 mln wordt ingeschreven in de begroting. Ook voor de communicatie worden er nieuwe kredieten vrijgemaakt op bepaalde posten, zij het dat het voornamelijk gaat om een heroriëntering van communicatiemiddelen die vrijkomen door besparingen op andere posten.

De overige wijzigingen binnen de werkingskosten zijn eerder beperkt van aard, afgezien van de stijging van de werkingsmiddelen voor e-government die terug opgetrokken worden met € 4 mln na de eenmalige besparing in 2004.

■ Investeringen

De evolutie van het investeringniveau in 2005 is voornamelijk het gevolg van eenmalige maatregelen die in 2004 genomen werden. De eenmalige investeringen die in 2004 genomen werden door de participaties te verhogen in de BAM (€ 250 mln) en de bijkomende impuls voor de rioleringen, verdwijnen weer in 2005. In het totaal gaat het dus om een vermindering met € 300 mln.

Daarnaast worden een aantal eenmalige besparingen die bij de begroting 2004 tot stand waren gekomen, ongedaan gemaakt. Het gaat voornamelijk om een besparingsoperatie bij DIGO, waar bij de initiële begroting in 2004 voor € 20 mln besparingen waren ingevoerd.

Ook de eenmalige besparing ten belope van € 3 mln bij het Cultureel infrastructuurfonds wordt ongedaan gemaakt,

In het totaal gaat het om een bedrag van 36 mln eenmalige besparingen die in 2004 tot stand kwamen die ongedaan gemaakt worden.

Tenslotte is er nog een beperkte stijging bij ongewijzigd beleid, voornamelijk omwille van de indexering.

Voor de investeringskredieten wordt naast de algemene begroting ook rekening gehouden met het VIF, het MiNa-fonds en het FFEU.

Bij het VIF is er een aanzienlijke daling van de investeringskredieten. Dit komt gedeeltelijk door een besparing op de investeringsuitgaven voor structureel onderhoud van wegen en kunstwerken (€19 mln), deels doordat er in 2004 een eenmalige inspanning ten belope van € 61 mln met betrekking tot investeringen in de havens was.

De wijzigingen op het MiNa-fonds zijn beperkt (een daling van € 4 mln op de investeringsuitgaven), hetgeen grotendeels komt door de vermindering op afdeling natuur waar de eenmalige inspanning van 2004 in verband met het beheer van natuur en bosgebieden wegvalt.

De grootste wijziging is dat er in het kader van de besparingsoperatie voor het FFEU geen toewijzing meer gepland is, hetgeen de investeringskredieten doet dalen met € 140 mln.

Wat de betalingskredieten betreft, zet de begroting van 2005 de afbouw van het encours verder, zij het in beperktere mate. De betalingskredieten overschrijden de beleidskredieten met € 35 mln inzake investeringskredieten, terwijl dat bij de definitieve begroting 2004 nog € 64 bedroeg (gegevens algemene begroting).



De betalingskredieten op het VIF nemen nog iets meer af dan de beleidskredieten, omdat er voor het structureel onderhoud van wegen en kunstwerken meer wordt bespaard op ordonnanceringskredieten dan op vastleggingskredieten. In de komende jaren is het niet onwaarschijnlijk dat de ordonnanceringskredieten aanzienlijk toenemen omdat een omvangrijk deel van de betalingen ten gevolge van het havendecreet slechts recent goedgekeurd werden door de Europese commissie en nog niet konden plaatsvinden. Het totale encours voor deze posten bedraagt eind 2004 meer dan € 80 mln. In 2005 neemt dit encours nog toe met € 15 mln. Deze uitgaven zullen de komende jaren ten laste vallen van het saldo, doordat het belast ordonnanceringskrediet hiervoor zal aangesproken moeten worden.

De daling van de verbintenissen op het MiNa-fonds vertaalt zich in 2005 niet in een daling van de ordonnanceringskredieten.

Voor het FFEU tenslotte stijgen de ordonnanceringskredieten nog, in tegenstelling tot de toewijzing die volledig wegvalt.

#### ■ Overige

De overige beleidskredieten stijgen met € 38 mln. Hier valt voornamelijk op dat er kredieten door nieuwe beslissingen zijn vrijgemaakt ten belope van € 155 mln.

Hierbij vallen een aantal grote posten op: een nieuwe conmjunctuurprovisie van € 77 mln, een provisie van € 24 mln voor het nieuwe werkgelegenheidsakkoord, een impuls van € 17 mln voor het onderzoekscentrum voor breedbandtechnologie, een provisie van € 6,5 mln voor sociale maatregelen in het onderwijs en bijkomende subsidies ten belope van € 4,5 mln voor Nederlands tweede taal en de Huizen van het Nederlands.

Daarnaast ook besparingen voor € 28 mln. De belangrijkste ingreep bestaat erin om de participatie bij PMV ter ondersteuning van het onderzoek terug op 0 te zetten, hetgeen een besparing oplevert van € 17 mln, die evenwel gecompenseerd wordt door de nieuwe middelen die vrijgemaakt werden voor het onderzoekscentrum breedbandtechnologie.

De daling die niet het gevolg is van besparingen heeft deels te maken met de vastleggingsmachtiging aan het Hermesfonds. In 2004 is er een inspanning geleverd om de nodige vastleggingen te kunnen inschrijven met betrekking tot de steunmaatregelen oude steun. In 2005 moeten hiervoor dus geen nieuwe kredieten ingeschreven worden, maar is het nieuwe steunprogramma nog niet volledig op kruissnelheid, waardoor de verbintenissen verminderen met € 37 mln. Bovendien vervalt de eenmalige kapitaalsinbreng in de talentenbank (€ 10 mln), beëindigt het systeem van steun aan binnenscheepvaart (- € 6 mln) en vermindert de ecologie-steun met € 5 mln. Tezamen met een aantal andere verminderingen daalt de vastleggingsmachtiging van het Hermesfonds met € 72 mln.

Ook het provisioneel krediet voor de lonen kan verminderen, omdat er geen indexesprong verwacht wordt in 2005.

Aangezien over de conjunctuurreserve elk jaar opnieuw moet beslist worden, houdt ongewijzigd beleid in dat de conjunctuurreserve die in 2004 was ingeschreven wegvalt in 2005. Het inschrijven van een conjunctuurreserve in 2005 wordt beschouwd als nieuw.

Tenslotte valt de eenmalige participatie in het amortisatiefonds sociale huisvesting weg, hetgeen een vermindering inhoudt van € 133 mln.

Deze dalingen overschrijden ruimschoots de stijgingen bij ongewijzigd beleid die in de begroting 2005 zijn ingeschreven.

Wat de betalingskredieten betreft, wordt er een aanzienlijke inspanning geleverd om het encours te verminderen. De betalingskredieten voor de overige uitgaven nemen toe met € 149 mln, terwijl de stijging voor de beleidskredieten slechts € 38 mln bedraagt. Een belangrijk deel van dit verschil wordt verklaard doordat de daling van de vastleggingsmachtiging voor het Hermesfonds zich niet omzet in een daling van de dotatie (betalingskrediet) aan deze instelling, maar wel in een stijging van € 48 mln.

## 2.1.3 Per thema

**Tabel 9** de beleidskredieten naar beleidsdomeinen 2005 (in € mln) – analyse van de wijzigingen tussen de tweede begrotingscontrole 2004 en de initiële begroting 2005

Beleidsveld	2004 BC2	2005 ini	wijziging	%	besparing	nieuw	rest
Financiën	267	116	-151	-57%	0	78	-229
Provisie	82	151	69	84%	0	31	38
Gebouwen en ambtenaren	734	731	-3	0%	-22	2	17
basisonderwijs	2.316	2.343	27	1%	0	0	27
secundair onderwijs	3.054	3.097	43	1%	-20	0	62
hoger onderwijs	1.350	1.382	33	2%	0	0	33
overige onderwijs	1.130	1.185	56	5%	-10	5	62
welzijn en volksgezondheid	2.388	2.487	99	4%	-3	0	102
Cultuur en Jeugd	391	406	15	4%	0	4	11
Toerisme	49	51	2	3%	0	0	2
Economie	407	337	-69	-17%	0	0	-69
Werkgelegenheid	677	663	-14	-2%	-5	0	-10
Lokale overheden	1.780	1.845	65	4%	0	5	61
Land- en tuinbouw	84	87	3	3%	1	1	1
Milieu	815	773	-43	-5%	-7	16	-51
Ruimtelijke Ordening	21	23	2	11%	0	0	2
Monumenten en Huisvesting	334	362	27	8%	0	0	27
Wegen en Water	743	516	-227	-31%	-2	2	-226
Gemeenschappelijk Vervoer	612	657	45	7%	0	14	31
Wetenschappen	454	480	27	6%	-19	18	28
Media	278	288	10	4%	0	0	10
overige	261	274	13	5%	-3	8	8
<b>totaal MVG</b>	<b>18.226</b>	<b>18.256</b>	<b>30</b>	<b>0%</b>	<b>-91</b>	<b>184</b>	<b>-62</b>

Bij het beleidsdomein **financiën** is er enerzijds de inschrijving van een conjunctuurreserve in 2005 (nieuw). Als tegenhanger hiervan verdwijnt de conjunctuurreserve 2004 (€ 90 mln) en de participatie in het amortisatiefonds (€ 133 mln).

De **provisie kredieten** nemen toe in vergelijking met de laatste begrotingscontrole 2004, hetgeen een normale evolutie is. Zowel de provisie voor het relancebeleid en het vorige werkgelegenheidsakkoord moeten nog integraal verdeeld worden en nemen dus toe. Tezamen

bedragen deze provisies € 80 mln, hetgeen overeenkomt met de raming van de SERV in juli met betrekking tot ongewijzigd beleid.

Ook de provisie van de Loterij-middelen neemt toe aangezien er nog geen verdeling gebeurde. Onder nieuwe beslissingen is de provisie van € 24 mln voor het nieuwe werkgelegenheidsakkoord opgenomen evenals de provisie voor sociale maatregelen in het onderwijs.

Bij het beleidsveld **gebouwen en ambtenaren** werd er een besparing doorgevoerd van € 21 mln. Dit is voornamelijk het gevolg van de aanwervingsstop (€ 11 mln), maar ook de besparing op de werkingsmiddelen laat zich vooral in dit beleidsdomein voelen (€ 10 mln).

Daarnaast stijgen de lonen ook omwille van de indexaanpassing en worden er bijkomende kredieten voorzien voor de gebouwen van de Vlaamse overheid. Wat dit laatste betreft is er bij regeringsamendement nog een stijging van € 10 mln ingeschreven voor bijkomende huurlasten. Het gaat om (een gedeelte van) de huurprijs van de gebouwen die in 2004 verkocht zijn om terug te huren. De opbrengst die dit gaf in 2004 vertaalt zich immers de volgende jaren (vanaf 2005) een bijkomende kostprijs voor de huur van gebouwen.

De toename van de kredieten van de verschillende **onderwijsniveaus** is het gevolg van constant beleid, voornamelijk de indexering van de lonen en de wijziging van het aantal subsidiëerbare leerlingen.

De besparing in het secundair onderwijs is een verderzetting van de maatregel die reeds naar aanleiding van de 2<sup>de</sup> begrotingscontrole in 2004 werd toegepast, namelijk geen bijkomende lerarenuren te voorzien omwille van de stijging van de leerlingenpopulatie.

Voor de post “overige onderwijs” is de besparing opgebracht door de ingreep in het systeem van de vervangingspool evenals de nascholing door de overheid.

Daarnaast staat een nieuwe impuls van € 4,5 mln voor het aanbod van Nederlands tweede taal en de “Huizen van het Nederlands”.

Tenslotte stijgen de kredieten van het deeltijds kunstonderwijs en onderwijs sociale promotie door de grote studententoe name bij deze instellingen.

De stijging bij het beleidsdomein **Welzijn** vloeit voort uit ongewijzigd beleid, waarbij de kredieten voor gehandicaptenzorg toenemen met € 33 mln, eenzelfde bedrag wordt toegewezen voor de uitvoering van het interprofessioneel akkoord, € 16 mln bijkomt voor gezinszorg en de dotatie voor het zorgfonds weer met € 8 mln wordt opgetrokken tot € 99 mln.

Voor gezinszorg nemen de kredieten toe, maar onvoldoende om de vooropgestelde stijging van 4% te kunnen realiseren. Er wordt een stijging van 2,31% voorzien in de begroting van 2005. Dit wordt in de tabel 9 evenwel niet aangerekend als een besparing omdat ook voor de andere posten geen vergelijking is gemaakt met de SERV-raming van ongewijzigd beleid.

Bij **cultuur en jeugd** zijn er nieuwe middelen vrijgemaakt, voornamelijk voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk (€ 2,5 mln).

De relatief sterke daling bij **economie** heeft grotendeels te maken met de daling van de vastleggingskredieten voor het Hermesfonds. Naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole 2004 waren deze kredieten toegenomen zodat alle verbintenissen voor het oude systeem konden worden nagekomen. Deze toename verdwijnt weer, en bovendien is het nieuwe systeem nog niet op kruissnelheid is, waardoor de vastleggingsmachtiging voor het Hermesfonds lager ligt dan normaal. Bij ongewijzigd beleid zal dit weer toenemen in het volgende begrotingsjaar.

Opvallend is ook dat de kredieten voor **werkgelegenheid** afnemen. Deze daling is echter bijna uitsluitend veroorzaakt doordat de provisionele kredieten voor het werkgelegenheidsakkoord en het relancebeleid weer bij de provisionele kredieten zijn opgenomen, terwijl die bij de definitieve begroting 2004 reeds grotendeels herverdeeld waren naar het beleidsdomein werkgelegenheid. Daarnaast is er ook nog een beperkte besparing, onder meer inzake de kredieten voor arbeidsherverdeling en vermindering van de arbeidsduur (€ 1,5 mln).

Bij de **lokale overheden** stijgen de beleidskredieten voornamelijk binnen constant beleid. Op het niveau van de betalingskredieten dient hier wel aangestipt te worden dat de geprefinancierde trekkingsrechten niet meer opgenomen worden in de algemene begroting. De gemeenten moeten hiervoor een lening aangaan, waarbij de overheid de kosten van deze lening (intresten) op zich neemt. Het juiste bedrag van deze kosten komt niet naar boven in de goedgekeurde begroting, aangezien dit bedrag is opgenomen in een algemene post voor intresten. Deze maatregel heeft een positief effect op het saldo, maar veroorzaakt kosten op langere termijn.

De kredieten voor **Land- en tuinbouw** stijgen, maar deze stijging compenseert niet volledig de besparing op het Vlif die naar aanleiding van de definitieve begroting 2004 werd opgelegd. Er zijn kredieten bijgekomen door nieuwe beslissingen in het kader van een verhoogd kwaliteitsbeleid (€ 1 mln).

De besparingen in het beleidsdomein **milieu** bedragen € 6 mln en worden grotendeels gedragen door het MiNa-fonds (€ 3,7 mln) en de VLM (€ 1,7 mln). Daarnaast werd de beslissing genomen om een bijkomende impuls te voorzien van € 11 mln voor nieuwe gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten.

De belangrijkste daling in dit domein betreft het aflopen van de eenmalige investering in de gemeentelijke rioleringen, waarvoor € 50 mln was ingeschreven in de begroting van 2004.

Bij **monumenten en huisvesting** is er een relatief grote stijging bij ongewijzigd beleid. In 2004 werd het Vlaams woningfonds voor grote gezinnen verplicht om haar reserves aan te

spreken om een deel van de kosten te financieren. Dit is in 2005 niet meer het geval, waardoor er terug een subsidie van € 16 mln moet ingeschreven worden voor deze instelling.

Aangezien de Vlaamse overheid een kapitaalsparticipatie in de BAM voorziet van € 24,5 mln in plaats van € 275 zoals in 2004, dalen de kredieten bij ongewijzigd beleid aanzienlijk meer dan de stijging ongewijzigd beleid voor de overige posten in "**Wegen en water**".

Voor het **gemeenschappelijk vervoer** werd er voor het "Minder Hinderplan" een bijkomend bedrag van € 14 mln ingeschreven, hetgeen als nieuwe beslissing is opgenomen. Voor het overige worden een aantal besparingen terug ongedaan gemaakt bij de lijn (€ 15 mln) en is er een stijging bij constant beleid. Deze stijging is echter minder groot dan de raming ongewijzigd beleid waarvan de SERV uitging in juli. Meer in het bijzonder is de stijging voor basismobiliteit en voor het havendecreet minder groot dan de SERV-raming.

Bij **Wetenschapsbeleid** is er een toename van de beleidskredieten met € 28 mln. Voor een goed begrip van deze evolutie, wordt deze toename gekaderd in een ruimer kader.

In het kader van het Innovatiepact dat op 29 maart 2003 werd ondertekend, engageerde de Vlaamse regering zich ertoe om op korte termijn bijkomende inspanningen te leveren voor onderzoek en ontwikkeling. Concreet vertaalde dit engagement zich tot een jaarlijkse stijging van de betrokken kredieten met € 60 mln, tot en met 2007.

De huidige regering onderschrijft de doelstelling om bijkomende inspanningen te verrichten. Het groeipad zou uitgetekend worden in de eerstkomende meerjarenbegroting.

Voor een analyse van dit engagement vormt de evolutie van de beleidskredieten voor wetenschapsbeleid en innovatie op de algemene begroting een belangrijke factor. Daarnaast moet men echter ook rekening houden met de evolutie van de inspanningen inzake onderzoek en ontwikkeling van een aantal instellingen, zoals het FFEU, het Hermesfonds, de participatiemaatschappij Vlaanderen en de middelen die vrijkwamen naar aanleiding van de gedeeltelijke verkoop van de participatie in NV Staal.

Tenslotte werden ook de bijzondere onderzoeksfondsen van de universiteiten (BOF) mee opgenomen in de vergelijking.

In bijlage 1 is een tabel opgenomen met de evolutie van de verschillende posten. In hetgeen volgt worden deze bedragen samengeteld en de belangrijkste onderliggende evoluties geduid.

Het samenvoegen van deze beleidskredieten geeft de volgend evolutie voor de definitieve begrotingen van 2003 en 2004 en de initiële begroting 2005:

<i>(mln €)</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005 ini</i>
<b>Totale beleidskredieten</b>	550	611	653
<b>evolutie</b>		61	42

In vergelijking met de definitieve begroting 2003 nemen de beschouwde beleidskredieten na de 2<sup>de</sup> begrotingscontrole 2004 toe met € 61 mln.

Een derde hiervan werd ingevuld door een participatie van de Vlaamse Gemeenschap in de PMV ten belope van € 18 mln. Deze middelen worden aangewend voor een kapitaalsverhoging van de VITO, in het kader van milieu-innovatie.

Daarnaast werd een bedrag van € 14 mln van de provisie voor het relancebeleid effectief overgeheveld naar wetenschap en onderzoek, waarvan € 7 mln aan het IWT en € 6 mln voor een bijkomende participatie binnen de PMV.

Ook nam de inspanning voor het strategisch basisonderzoek toe met € 20 mln en zal de opbrengst van de operatie in het kader van NV Staal voor € 30 mln aangewend worden voor innovatie, gespreid over een periode van 5 jaar. In termen van beleidskredieten wordt dit bedrag toegeschreven aan het begrotingsjaar 2004.

Deze stijging wordt echter getemperd doordat de impulsen via het FFEU en via het Hermesfonds in 2004 aanzienlijk lager liggen dan in 2003. Voor beide instellingen samen gaat het om een vermindering van € 26 mln.

De initiële begroting 2005 voorziet een stijging van € 42 mln, waarvan € 28 mln op de algemene uitgavenbegroting en € 14 mln op de overige posten.

Op de algemene begroting wordt een structurele impuls ingeschreven van € 46 mln. Het gaat voornamelijk om een stijging van de middelen voor het Fonds voor wetenschappelijk onderzoek (€ 10 mln), een investering voor € 17 mln in het instituut voor breedbandtechnologie die in de plaats komt van een transfert van het Hermesfonds aan dit instituut, een stijging van € 8 mln voor het Industrieel Onderzoeksfonds Vlaanderen, een verhoging van de kredieten van het IWT met € 8 mln en de stijging bij het BOF voor € 1,5 mln.

Deze toename houdt nog geen rekening met het deel van de middelen van de nationale loterij die naar wetenschapsbeleid kunnen overgeheveld worden (in 2004 ging het om € 7 mln), noch met een mogelijke herverdeling van de nieuwe middelen voor het relancebeleid naar wetenschapsbeleid.

Naast de impuls van € 46 mln, is er een daling van € 18 mln omdat er in 2005 geen nieuwe participatie wordt genomen in de PMV. Dit geeft een globale stijging op de algemene uitgavenbegroting van € 28 mln.

Naast de structurele impuls in de algemene begroting, zal ook een inspanning gebeuren via de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV). Deze instelling zal in 2005 € 75 mln vrijmaken voor de financiering van innovatieprojecten via risicokapitaal.

Daartegenover wordt er niets meer voorzien op het FFEU of het Hermesfonds voor innovatie en is er ook geen impuls meer dankzij de middelen van NV Staal. Dit houdt een daling in van € 61 mln ten opzichte van het voorgaande jaar.

Netto leveren de beschouwde instellingen dus een bijkomende inspanning van € 14 mln voor het wetenschapsbeleid.

Op het niveau van de **betalingskredieten** binnen het MVG is er een stijging van € 140 mln, hetgeen € 110 mln hoger is dan de toename van de beleidskredieten. Hierdoor overtreffen de betalingskredieten de beleidskredieten in 2005, waardoor er in principe reeds een afbouw van het encours wordt ingeschreven in de begroting. Dit geldt niet alleen voor de begroting in het algemeen, maar ook voor de kredieten per beleidsdomein. Enkel voor land- en tuinbouw liggen de betalingskredieten meer dan 3% onder de beleidskredieten.

## 2.2. Instellingen

### 2.2.1 DAB

De belangrijkste wijzigingen situeren zich bij het MiNa-fonds en het VIF en werden reeds besproken bij de evolutie van de investeringskredieten.

### 2.2.2 VOI A

Bij de VOI A is er een daling van € 118 mln voor de beleidskredieten en een stijging van € 52 mln voor de betalingskredieten. Deze evolutie wordt voornamelijk bepaald door het FFEU en het Hermesfonds.

De beleidskredieten binnen het FFEU verminderen met € 81 mln en tegelijkertijd worden de betalingskredieten opgetrokken met € 59 mln.

Ook bij het Hermesfonds is een aanzienlijke daling van de beleidskredieten van € 53 mln<sup>25</sup>. Voor investeringssteun kan er € 37 mln minder vastgelegd worden dan in 2004. Dit heeft grotendeels te maken met de eenmalige inspanning die in 2004 is gebeurd om alle vastleggingen voor het oude systeem weg te werken.

Daarnaast worden er geen vastleggingen voorzien voor de excellentiepolen (€ -6,5 mln), noch voor de talentenbank (€ -10 mln). De daling van de betalingskredieten is minder scherp.

---

<sup>25</sup> De daling van de vastleggingsmachtiging in de algemene begroting komt niet volledig overeen met de daling van de beleidskredieten op het Hermesfonds. Een deel van de beleidskredieten op het Hermesfonds zijn immers dotaties aan het IWTen participaties. De wijzigingen op deze posten vertalen zich wel in een wijziging van de vastleggingsmachtiging, maar niet in een wijziging van het beleidskrediet binnen ESR-termen, hetgeen voor de instellingen de vergelijkingsbasis is.



### 2.2.3 VOI B

Zowel de beleidskredieten als de betalingskredieten blijven nagenoeg constant bij deze instellingen. De beleidskredieten bij het IWT dalen met € 11 mln, bij de VLM is er een stijging voor eenzelfde bedrag en bij de VDAB nemen de beleidskredieten toe met € 6 mln. Deze wijzigingen situeren zich binnen ongewijzigd beleid.

### 2.2.4 VOI sui generis

Bij de VOI sui generis wordt een bijkomende beleidsruimte gecreëerd van € 90 mln naar aanleiding van de begroting 2005.

Voor DIGO is er een inhaaloperatie van € 12 mln na de eenmalige besparing die bij de initiële begroting 2004 was ingevoerd.

Bij Kind en Gezin is er een stijging van € 20 mln die voornamelijk het gevolg is van de uitbreiding van de plaatsen voor kinderopvang in het kader van de ondernemingsconferentie en het relancebeleid (totaal + € 9 mln) en een bijkomende impuls in het kader van Vlaams Intersectoraal Akkoord (+ € 8 mln).

Bij het VFSIPH is er een stijging van € 31 mln die kadert in het verderzetten van constant beleid. Binnen dit constant beleid is in 2005 een verhoging voorzien van de middelen voor tewerkstelling (€ 10 mln), een stijging van dezelfde grootorde is er voor de bijstand aan individuen evenals voor de residentiële voorzieningen.

Bij VITO wordt het investeringsniveau opgetrokken met € 11 mln.

Bij de VRT tenslotte is er een stijging van € 25 mln die voor de helft mogelijk is omwille van een aanzienlijke stijging van de eigen inkomsten.

## 2.3. Conclusie

De uitdaging van de uitgavenbegroting 2005 bestond er in om de inspanningen die in 2004 waren geleverd te consolideren en aldus nieuwe beleidsruimte in de komende jaren te creëren.

Het is dan ook niet te verwonderen dat de uitgavenbegroting een sobere begroting is geworden, ondanks de gunstige ontvangstenevolutie.

De beleidskredieten in 2005 zijn nauwelijks toegenomen in vergelijking met de definitieve begroting van 2004. Op de algemene begroting is er een stijging van € 30 mln. Dit betekent echter niet dat er geen ruimte was voor de stijgingen bij ongewijzigd beleid of voor nieuwe initiatieven. In de begroting 2004 waren immers een aantal eenmalige kredieten opgenomen. Door het wegvallen van deze kredieten (voornamelijk de kapitaalsparticipaties, maar ook de conjunctuurreserve en de eenmalige impuls voor rioleringen) ontstaat er ruimte voor de overi-

ge uitgavenposten om toe te nemen. Indien men geen rekening houdt met de eenmalige kredieten van 2004 stijgen de beleidskredieten met € 500 mln op de algemene begroting. In de eerste plaats wordt deze ruimte ingevuld met ongewijzigd beleid, een stijging van ongeveer € 440 mln volgens de begrotingsdocumenten.

Daarnaast heeft de regering een aantal nieuwe beslissingen genomen die voor € 184 mln hun vertaling vinden in de algemene begroting. De belangrijkste is de conjunctuurreserve voor 2005 die € 78 mln bedraagt. Daarnaast is er een provisie van € 24 mln ingeschreven voor het nieuwe werkgelegenheidsakkoord. De overige belangrijke nieuwe impulsen zijn het "Minder Hinder plan" (€ 14 mln), de bijkomende impuls voor de verlenging van de gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst inzake milieu (€ 11 mln) en een impuls voor wetenschapsbeleid (€ 18 mln).

Deze nieuwe beslissingen worden deels gecompenseerd door besparingen (€ 91 mln), waarvan de wervingsstop, de bevrozing van het aantal lerarenuren in het onderwijs en de maatregelen inzake de vervangingspool in het onderwijs de belangrijkste zijn.

Bij de instellingen dalen de beleidskredieten met € 78 mln. Dit kan integraal toegewezen worden aan het VIF, waar de eenmalige impuls die in 2004 was ingeschreven met betrekking tot de havens wegvalt (€ 61 mln) en daarnaast nog een besparing van € 19 mln wordt doorgevoerd.

De evoluties bij de overige instellingen compenseren elkaar bijna volledig.

Het ESR-saldo wordt natuurlijk onrechtstreeks beïnvloed door de beleidskredieten, maar voor de berekening ervan moet worden uitgegaan van de geconsolideerde ESR-uitgaven. Het verschil tussen deze twee benaderingen bestaat er enerzijds in om de interne stromen niet mee te tellen, en daarnaast nog een aantal correcties te doen in het kader van de ESR-benadering. De belangrijkste correctie in dit kader is dat men geen rekening moet houden met participaties om de norm te berekenen.

Op het niveau van de geconsolideerde ESR-uitgaven is er een stijging van iets meer dan € 200 mln, die voornamelijk voortkomt uit de algemene begroting.

Het gaat dus om een stijging die slechts 1% bedraagt. Deze stijging echter is groter dan de toename van de geconsolideerde verbintenissen, hetgeen betekent dat de begroting 2005 meer inspanningen inschrijft voor de afbouw van de impliciete schuld in vergelijking met 2004. Bij volledige uitvoering van de begroting zou de impliciete schuld met € 140 mln afnemen in 2005. Dit kan nog toenemen indien de conjunctuurreserve van 2004 en een deel van de conjunctuurreserve van 2005 eveneens hiervoor worden aangewend.

## **Hoofdstuk 3 – de begrotingsdoelstellingen en de afstemming op de norm in 2004 – 2005**

In dit hoofdstuk bespreken we de doelstellingen die de regering bij de opmaak van de begroting heeft vastgelegd en we vergelijken die met de voorstellen van de SERV in het advies van juni. De minister van financiën en begroting heeft in zijn beleidsnota de algemene contouren geschetst van wat een Vlaamse “toekomstnorm” wordt genoemd. Het is de bedoeling om die concreet uit te werken naar aanleiding van de eerstvolgende meerjarenbegroting. We nemen aan dat de regering op dat ogenblik ook in zijn geheel een uitspraak zal doen over deze toekomstnorm. In het licht daarvan geven we enige beschouwingen bij de voorstellen van de minister in de beleidsnota.

Daarnaast gaan we ook in op de afstemming van de begrotingen 2004 – 2005 op de aangehouden begrotingsnormen.

### **1. De doelstellingen**

#### **1.1. De concrete doelstellingen voor 2004 – 2005**

In het advies van juni heeft de SERV voorstellen geformuleerd voor de begrotingsdoelstellingen in 2004 en in 2005 onder de vorm van een vereist vorderingensaldo voor de Vlaamse gemeenschap.

De basis en de bepaling van deze doelstellingen waren de volgende:

- voor 2004 de realisatie van de norm zoals bepaald in december 2000 en aangepast in het overlegcomité van maart 2002 en van december 2003, met toepassing van de versoepeling die Vlaanderen kon bekomen omwille van prestaties in het verleden en met inbegrip van de correcties voor aanpassing van de parameters. Op grond daarvan zette de SERV een saldo voorop van € 391 mln;
- voor 2005 werd een norm bepaald in functie van de globale doelstellingen voor de periode 2005 – 2010 volgens het principe van de constante groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven (ESR – aanrekening) en een vooropgezet saldo in 2010 van € 150 mln. T.a.v. 2005 werden een aantal eenmalige correcties toegepast (voor de eenmalige ontvangsten in 2004, een nieuwe versoepeling volgens de 1 % regel en een beperkte technische aanpassing voor de verrekening in het kader van de BFW). Op grond daarvan kwam de SERV voor 2005 tot een vooropgezet saldo van € 360 mln.

Ondertussen hebben zowel de HRF (in juli) als de regering (bij de opmaak van de initiële begroting) doelstellingen vooropgezet. In vergelijking met de doelstellingen uit het SERV – advies gelden hiervoor volgende bedragen:

	2004	2005
SERV - advies	391	360
HRF - advies	458	444
Aanpassing 2004 en initieel 2005	388	287

De afwijking tussen het SERV – advies en de doelstelling voor de aangepaste begroting 2004 is beperkt en heeft te maken met beperkte cijfermatige afwijkingen op dezelfde basisgegevens. De HRF zet voor 2004 een hoger saldo voorop omdat de correctie voor de parameteraanpassingen voor een bedrag van € 65 mln vooralsnog niet aanvaard wordt. De SERV heeft deze correctie wel ook meegenomen, het rekenhof besluit dat de overeenkomst van december 2003 niet toelaat om dergelijke correctie toe te passen<sup>26</sup>.

De afwijkingen voor 2005 zijn veel substantiëler.

De doelstellingen van de regering vertrekken van de norm van de HRF.

Die norm is het resultaat van een begrotingsnormering die – zoals die van de SERV – vertrekt van een constant groeipad op de geconsolideerde primaire uitgaven bij een reële economische groei van 2 % en afgestemd wordt op een saldo in 2010 dat overeenstemt met de verwachte bijdrage van de Vlaamse gemeenschap in het federale stabiliteitsprogramma. Deze norm wordt gewoonlijk omschreven als een “verstrengde HRF – norm”. Dat verwijst naar het feit dat deze norm een extra inspanning oplegt aan de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met de afspraken die in december 2000 werden gemaakt inclusief de aanvullingen van maart 2002 (omzetting van de oorspronkelijke HRF – norm naar het ESR – concept). Deze norm is strenger omdat ten gronde in tegenstelling met het advies van 2003 nu verwacht wordt dat de extra impulsen van de Lambermonthervorming in 2005 uitgesmeerd worden over de periode 2005 – 2010. Wat overigens ook in de SERV – voorstellen het geval was.

Deze “verstrengde HRF – norm” wordt wel aanvullend gecorrigeerd voor de impact van de Alesh – operatie van december 2003. Die correcties moeten zorgen voor de budgettaire en ESR neutraliteit van de overname van de Alesh-schuld door de gewestelijke huisvestings-

<sup>26</sup> Vlaams parlement, stuk 20 (2004 – 2005) – nr. 1 p. 8.

maatschappijen. Door deze operatie verliezen de gewesten de jaarlijkse federale subsidie voor het zogenaamde AFV – voordeel<sup>27</sup> en de annuïteiten die vanuit de bijdragen van de huisvestingsmaatschappijen beschikbaar waren voor de aflossing van hun schuld. Die elementen veroorzaken een versoepeling van de norm. Daartegenover staat een kleine verstrenging doordat de federale overheid ook niet langer kan beschikken over een deeltje van de annuïteiten van de huisvestingsmaatschappijen. Netto bedraagt die correctie voor het Vlaamse gewest in 2005 € 53,1 mln. De doelstelling van € 444 mln houdt daar al rekening mee.

De Vlaamse regering volgt die strengere HRF – norm maar:

- onder drie voorwaarden. Alle andere entiteiten moeten dat ook doen, er moet een sanctionering komen voor entiteiten die hun doelstellingen niet halen en er moet een positieve oplossing komen over de parameterdiscussie en de toepassing van artikel 8 van het akkoord van 15 december 2000;
- met anticipatie op de toepassing van dit artikel 8 door voor 2005 rekening te houden met een nieuwe versoepeling gelijk aan 1 % van de samengevoegde en gedeelde belastingen (exclusief impact Lambermont). Die versoepeling wordt door de Vlaamse regering geraamd op € 156,6 mln (zelfde bedrag als in 2004).

In principe moet over deze saldi van 2004 - 2005 een akkoord bereikt worden op het overlegcomité. Voor 2005 is dat nog altijd niet het geval, waardoor er nog enige politieke onzekerheid is over het effectieve aan te houden saldo. De begrotingsdoelstellingen voor 2004 werden wel definitief vastgelegd. Voor Vlaanderen is een saldo vooropgezet van € 609,8 mln. Dat wordt echter verminderd met 39,3 mln omdat beslist is de voorziene opbrengsten van de EBA buiten de norm te houden. Voorts is een akkoord bereikt over de parameteraanpassing. Op basis van dat akkoord zou Vlaanderen een aanpassing krijgen van 40,6 mln. En tenslotte wordt ook de “1% - versoepeling” voor Vlaanderen toegepast (156,6 mln), waardoor het vereiste overschot voor 2004 uitkomt op € 373,3 mln<sup>28</sup> (dus ongeveer 15 mln lager dan wat de regering in de toelichting had vooropgezet).

De begrotingsvooruitzichten van de federale regering baseren de evenwichtsbegroting voor de gezamenlijke overheid op een bijdrage van de gewesten en de gemeenschappen van 0,2 % van het BBP<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Bij het akkoord van december 2003 over de schuldovername hebben ze dat jaarlijks voordeel in één keer gekregen maar ter compensatie hebben ze in 2004 wel hun begrotingsdoelstelling met hetzelfde bedrag moeten optrekken.

<sup>28</sup> Mededeling van de minister van financiën en begroting in het parlement, zie beknopt verslag van 21 december 2004 nr. 12.

<sup>29</sup> Strikt genomen en bij toepassing van de BBP – raming van de economische begroting voor 2005 (€ 293,04 mld) komt een dergelijk saldo overeen met een gezamenlijk overschot van € 586 mln, wat overeenstemt met de voorstellen van de HRF zonder de correcties voor Alesh. De afronding van de budgettaire doelstellingen laat daar overigens wel wat ruimte bij (0,151 % is afgerond ook gelijk aan 0,2, maar geeft een verschil van ruim € 140 mln).

De doelstelling die de SERV voorstelde voor 2005 ligt tussenin. De SERV – doelstelling houdt wel rekening met de “versoepeling van 1 %”. Zonder die versoepeling zou de voorgestelde norm uitkomen op € 516 mln. Er is wel geen rekening gehouden met de correcties voor de Alesh-operatie<sup>30</sup>, als die in rekening worden gebracht dan zou het SERV – voorstel voor 2005 uitkomen op € 463 mln. Dat is € 19 mln meer dan de uiteindelijk aangehouden HRF – norm van € 444 mln. Het verschil stemt overeen met het extra saldo dat in de SERV – berekening werd ingevoerd voor de correctie voor de verrekening 2004 (waarmee in de HRF – berekening geen rekening is gehouden).

## 1.2. De principes van de uit te werken “toekomstnorm”

De beleidsnota van de minister van financiën en begroting<sup>31</sup> bevat een aantal aanduidingen over de intenties van de minister voor de opmaak van een eigen Vlaamse begrotingsnorm. Wat zijn de belangrijkste kenmerken daarvan?

De toekomstnorm zal zich afstemmen op de HRF – norm. Om de houdbaarheid van die norm te verzekeren ook op lange termijn moet er voor gezorgd worden dat de evolutie van de zogenaamde impliciete schuld in toom wordt gehouden. In uitvoering van het comptabiliteitsdecreet zal de evolutie van de impliciete schuld in kaart worden gebracht en opgevolgd. Beheersbaarheid van de impliciete schuld vergt de opmaak van een verbintenissennorm.

De opmaak van dergelijke verbintenissennorm zal uitgaan van volgende principes:

- gebaseerd zijn op een realistisch trendpad voor de middenontwikkeling en in overeenstemming met wat de HRF hanteert (a);
- vertrekken van realistische aannames over de termijnen waarop verplichtingen voor genomen verbintenissen moeten gehonoreerd worden (dus over de spreiding van uitgaven) (b).

T.a.v. het principe onder (a) verduidelijkt de minister dat dergelijke verbintenissennorm op lange termijn kan gegarandeerd worden ongeacht de conjuncturele middelengroei. Bij conjuncturele meevallers wordt de norm niet aangepast naar boven, bij conjuncturele tegenvallers niet naar beneden. Op lange termijn worden de schommelingen uitgevlakt. Concrete toepassing van dit principe vergt een uitspraak over de maximale afwijkingen die kunnen toegestaan worden en die via het op te richten conjunctuurfonds zullen opgevangen worden (meevallers voeden het conjunctuurfonds, tegenvallers maken gebruik van het conjunctuurfonds). De minister

---

<sup>30</sup> Dergelijke correcties werden weggelaten vanuit de opvatting dat vanaf 2005 een nieuwe normering zou worden vastgelegd en daarover een politiek akkoord zou worden afgesloten tussen de verschillende regeringen. In die zin wordt verondersteld dat eventuele correcties om vroegere beslissingen te neutraliseren algemeen mee verrekend worden in het uitgetekende pad.

<sup>31</sup> Vlaams parlement, stuk 136 (2004 – 2005) – nr. 1 deel 1.

vertrekt van de maximale afwijking die de HRF toestaat, met name maximaal 1 % van de samengevoegde en gedeelde belastingen (iets meer dan € 150 mln) voor deelgebieden die een positief saldo hebben. Rekening houdend met de impact die een wijziging aan de economische groei heeft op de middelen van de Vlaamse gemeenschap komt dat neer op een afwijking van 1,85 % op de referentiegroei. De minister stelt voor om de jaarlijkse conjunctuurschommelingen rond de referentiegroei tot 0,5 % - punt jaarlijks via het conjunctuurfonds te dempen.

T.a.v. het principe onder (b) stelt de minister dat realistische hypothesen over de spreiding van de uitgaven toelaten om jaarlijks een verbintenissenniveau aan te houden dat "licht uitstijgt boven de trendmatige groei van de ontvangsten". Op basis van eerste simulaties zou het "Vlaamse geconsolideerde verbintenissenniveau ongeveer € 250 mln boven de geconsolideerde ontvangsten mogen liggen". Om de convergentie met de HRF – norm op korte termijn te verzekeren wordt het verbintenissenniveau in 2004 – 2005 echter gelijk gesteld aan de geconsolideerde ontvangsten en "dit bij een inkomstenpad gebaseerd op de onderliggende economische groei van 2 %". Op die manier wordt het mogelijk om de vroegere verbintenissen via verplichtingen te honoreren zonder de HRF – norm in het gedrang te brengen.

Tenslotte kondigt de minister aan dat de norm een "begrijpbare norm" moet zijn, geen hypercomplex model maar een eenvoudige norm die "bevatbaar is, voldoende pragmatisch blijft en probleemdekkend is". Dergelijke norm zal naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole aan het parlement worden voorgelegd.

### **1.3. Beoordeling van de doelstellingen van de regering en de HRF in het licht van de SERV – voorstellen**

#### **1.3.1 De basisnormering van de HRF**

Voor 2004 ligt de beoordeling voor de hand. De doelstelling van de regering sluit quasi volledig aan bij wat de SERV voor 2004 voorstelde. De SERV ziet dan ook geen reden om bij de finale evaluatie van de uitvoering van de begroting 2004 van een ander saldo te vertrekken dan wat de Vlaamse regering nu vooropzet. We houden wel rekening met de beperkte actualisatie die is overeengekomen op het overlegcomité van 17 december 2004.

Voor 2005 en voor de rest van de legislatuur wordt het beleid afgestemd op de HRF – norm. De basisprincipes die ten grondslag liggen aan de HRF – normering zijn dezelfde als die van de SERV. Op grond daarvan kan de SERV zich in ieder geval al aansluiten bij de voorstellen van de HRF. Dat impliceert in het bijzonder dat ook de zogenaamde strengere norm omwille

van het uitvlakken van de extra impulsen van de Lambermonthervorming aanvaard wordt. De SERV ondersteunt evenwel de voorwaarden die de Vlaamse regering daaraan verbindt.

De globale resultaten van beide normen – ook voor het geheel van de volgende jaren - liggen overigens vrij dicht bij mekaar:

- de HRF komt voor de reële constante groeivoet van de primaire uitgaven uit op 2,26 % (de onderliggende reële groeivoet), in het SERV – advies was dat 2,25 %;
- gecumuleerd rekt de HRF op een saldo voor de periode 2005 – 2010 van € 1,47 mld (dat is na correcties voor de Alesh-operatie), in het SERV – advies werd uitgegaan van een gecumuleerd saldo voor dezelfde periode van € 1,51 mld.

Deze vaststellingen zijn voldoende duidelijk. Wat de HRF voorstelt voor de Vlaamse gemeenschap als groepad en als bijdrage in het federale stabiliteitsprogramma voor de volgende jaren stemt overeen met wat de SERV voorstelde. Dat doet evenwel niets af van de Vlaamse eis dat ook de andere deelgebieden de vereiste bijdrage moeten doen.

Spijts deze globale vaststellingen zijn er evenwel toch enige verschillen die vooral te maken hebben met de spreiding in de tijd. In onderstaande tabel 10 worden de SERV – saldi vergeleken met wat de HRF voorstelt. Daarbij maken we een overgang van de oorspronkelijke SERV – voorstellen naar een geactualiseerd voorstel waarbij rekening wordt gehouden met enkele essentiële kenmerken van de HRF – simulaties.

Op rij (a) in tabel 10 worden de voorgestelde SERV – saldi uit het advies van juni aangegeven. Deze voorstellen bevatten aan de ene kant componenten die niet in de HRF – berekening zijn meegenomen en aan de andere kant ontbreekt de expliciete correctie voor de Alesh-operatie. Toepassing van deze componenten geeft een aangepast SERV – saldo (op rij a.4).

Op de rijen onder (b) zijn de simulaties en de voorstellen van de HRF opgenomen. Men moet er wel rekening mee houden dat het HRF – advies meerdere cijferreeksen vooropzet. De HRF heeft ten eerste een projectie gemaakt die qua methodologie vergelijkbaar is met de SERV (in de tabel is dat de HRF - projectie “met code 8 verrichtingen” op rij b.2). Het principe van die projectie is de volgende: vanaf nu worden de begrotingen van de deelgebieden volledig beoordeeld op basis van de regels van ESR-95 en het daarin relevante saldo is het zogenaamde “vorderingensaldo” zoals het ook in de nationale rekeningen wordt gehanteerd (met aanvulling van een correctie voor het zorgfonds). Er wordt dan ook gewoon een projectie gemaakt die van dat vorderingensaldo vertrekt. En het vereiste saldo (overschot) in 2010 is afgestemd op wat daarover in het stabilisatieprogramma voor de gewesten en de gemeenschappen wordt vooropgezet (het globale saldo wordt verdeeld over de deelgebieden). Dat was ook de regel bij de ramingen van de SERV.

Blijkbaar is er in de HRF echter ook voor gepleit om een projectie te maken die nog aanleunde bij de vroeger gehanteerde methode van de HRF: een beoordeling van het saldo dat niet vol-



ledig compatibel is met de ESR-95 benadering en dat aanvullend gecorrigeerd wordt om de overgang te maken. In de tabel is dat de HRF – projectie “voor code 8 verrichtingen” (op rij b.1). Die projectie is afgestemd op de vroeger vooropgezette doelstellingen : voor alle deelgebieden tegen 2010 een nulsaldo. Dat nulsaldo stemt na de vereiste correcties overeen met een overschot in ESR – benadering.

Tenslotte heeft de HRF een raming gemaakt van jaarlijkse correcties die op het saldo moeten aangebracht worden om de neutraliteit voor de verschillende overheden te bewaren ten gevolge van de operatie van december 2003 over Alesh. Toepassing van die correcties geeft het uiteindelijk voorgestelde saldo op rij b.3.

De afwijkingen tussen wat de SERV voorstelt en wat de HRF voorstelt kunnen afgelezen worden. Er is enig verschil in het gecumuleerde saldo voor de jaren 2004 – 2010, maar vooral de verschillen in het tijdsplan zijn het meest opvallend.

Afgezien van het al of niet toekennen van een versoepeling in 2005 zijn de verschillen in hoofdzaak toe te wijzen aan twee factoren:

- in het SERV – advies werd de versoepeling in 2005 structureel aangehouden (wat wil zeggen dat het niveau aan primaire uitgaven inclusief deze versoepeling structureel werd doorgetrokken). Dat is niet de visie van de HRF, zoals blijkt uit de behandeling van de versoepeling in 2004 voor de simulaties vanaf 2005;
- in het SERV – advies van juni werd de doelstelling voor 2010 gesteld op een vorderingensaldo van € 150 mln. De SERV ging daarvoor uit van een gezamenlijk overschot voor de gewesten en gemeenschappen van ongeveer 0,1 % van het BBP, de HRF houdt het nu op een gezamenlijk overschot van 0,06 %. Daardoor verkleint ook het aandeel van de Vlaamse gemeenschap tot € 82 mln.

Als we de SERV – simulatie van juni (dus met de structurele middelenprognose die daarin gehanteerd werd) met deze twee factoren aanpassen dan komen we uit op tijdsplan voor het vereiste saldo dat veel dichterbij dat van de HRF ligt (zie rij c en c.4). De saldi zouden iets hoger scoren wat kan verklaard worden door enige verschillen in intrestramingen en structurele groei van de middelen (vooral gewestbelastingen).

***Op grond van die overwegingen kunnen vanuit het oorspronkelijk SERV – advies de voorstellen van de HRF aanvaard worden. De SERV neemt het lager saldo in 2010 over (wat een verminderde inspanning oplevert) ter compensatie van het niet structureel doortrekken van de normversoepeling in 2005. Uiteraard blijft de SERV – zoals overigens door de Vlaamse regering overgenomen – ook bij het voorstel om in 2005 dergelijke versoepeling toe te kennen. Dat is een uitdrukkelijke voorwaarde om dit tijdsplan over te nemen.***

Bij de voorstelling van de begrotingsnorm heeft de SERV steeds de nadruk gelegd op het principe van “uitgavennormering” in plaats van saldonormering. Dat standpunt blijft onverkort

gelden. Dat hoeft daarom niet direct afbreuk te doen aan een toekomstige normering die afgestemd wordt op het tijdsfad zoals nu door de HRF uitgetekend. Voorwaarde is wel dat:

- de structurele middelengroei voor de komende jaren niet fundamenteel wordt aangepast in vergelijking met wat aan de basis ligt van de voorstellen;
- en dat eenmalige middelen bovenop de structurele groei niet ingezet worden voor recurrente uitgaven.

Het nu voorgestelde tijdsfad voor de vereiste overschotten kan worden vastgelegd in een akkoord. Het blijft belangrijk om de bekomen overschotten voor de volgende jaren telkens opnieuw te toetsen aan een nieuwe simulatie voorzover substantiële wijzigingen aan de structurele groei van de middelen aan de orde is. Dat is een opdracht voor het meerjarenprogramma dat de regering voorbereidt voor de eerstvolgende begrotingscontrole.

Aanpassingen aan de structurele groei slaan niet op de jaarlijkse conjuncturele schommelingen bovenop de referentiegroei die nu voor het BNI in de simulaties is vooropgezet (2 %). De aanwending daarvan is een ander aspect van de begrotingsdoelstellingen.

### **1.3.2 De aanwending van de conjuncturele bonussen**

In het SERV – advies van juni werd daarover het volgende gesteld: *“conjuncturele meevallers boven die referentiegroei van 2 % kunnen niet volledig worden aangewend voor beleid, maar moeten omgezet worden in een hoger vorderingenoverschot waarmee een conjunctuurfonds kan gespijsd worden. Bij tegenvallende conjunctuur kunnen deze conjuncturele reserves worden ingezet”*.

De HRF adviseert de deelgebieden om *“bij een economische groei hoger dan 2 % de conjuncturele bonus bij voorrang te gebruiken voor de verbetering van hun saldi”*.

De beleidsnota van de minister van financiën en begroting stelt voorlopig voor de nog uit te werken “toekomstnorm” het volgende voor: *“jaarlijkse conjunctuurschommelingen rond de vooropgestelde trendgroei (2 %) tot beloop van bijv. 0,5 % jaarlijks via het conjunctuurfonds te dempen”*.

Rekening houdend met deze verschillende standpunten stelt de SERV nu het volgende voor.

De aanwending van conjuncturele meevallers boven de referentiegroei van 2 % in een conjunctuurfonds (wat bij meevallende conjunctuur gelijkstaat met een verhoogd vorderingensaldo) stemt overeen met wat de SERV al vroeger heeft aanbevolen. De oorspronkelijke idee om de extra opbrengst van een conjuncturele meevaller of tegenvaller op te splitsen in een aan te wenden en niet aan te wenden deel (voor beleid) kan verder aangehouden worden. Het is wel

aangewezen om de precieze marge daarvoor ruimer te leggen dan wat in de oorspronkelijke SERV – voorstellen was voorzien (met name een afwijking van 0,25 %). De SERV sluit zich dan ook aan bij wat de minister voorstelt en de grens voor het spijzen of opnemen van het conjunctuurfonds te leggen op een afwijking van 0,5 % - punt. Dat impliceert dat extra opbrengsten ten gevolge van een reële conjunctuurbonus tot een maximale afwijking van 0,5 – punt worden omgezet in een verhoging van het overschot bij de referentie van 2 % groei. Dat extra overschot komt in een conjunctuurfonds terecht, de rest van het overschot (het referentieoverschot gaat naar de schuldaflossingen of andere reserveringen). Een afwijking tot 0,5 – punt naar beneden kan worden omgezet in een lager overschot, wat overeenstemt met het aanwenden van een deel van de conjunctuurreserve voor beleidsuitgaven.

### **1.3.3 Eerste beschouwingen bij de voorstellen voor de “toekomstnorm”**

De minister heeft in de beleidsnota de eerste algemene contouren geschetst van wat de Vlaamse “toekomstnorm” zou moeten worden. Het is de bedoeling om bij de eerstvolgende begrotingscontrole en in het kader van de meerjarenbegroting dat nader uit te werken en te becijferen.

De SERV zal zich in begrotingsadvies van juli 2005 over dat voorstel ten gronde uitspreken. Die uitspraak ten gronde zal in het bijzonder betrekking hebben op de keuzes die zich opdringen t.a.v. de aanwending van de overschotten, o.m. in het licht van de quasi volledige afbouw van de schuld van de Vlaamse gemeenschap tegen het einde van 2009. Niettemin kunnen nu al enkele aanbevelingen worden geformuleerd. De aanbeveling zijn drievoudig:

- in eerste instantie kan de SERV zich volledig aansluiten bij de basisprincipes die de minister voorstelt (afstemming op HRF – norm, beheersing van de impliciete schuld via grondige monitoring ervan, opmaak van een verbintenissennorm). De raad sluit zich ook volledig aan bij de voorwaarden die de regering t.a.v. de inspanningen van de andere deelgebieden heeft ingevoerd. Niettemin – en dat wordt overigens ook bevestigd in het standpunt van de minister – zijn de voorgenomen inspanningen (inclusief de schuldafbouw) ook te beoordelen vanuit de uitdagingen die de Vlaamse begroting in de toekomst zal moeten opvangen;
- de optie om systematisch het geconsolideerde verbintenissenniveau boven de geconsolideerde jaarontvangsten in te vullen (voorlopig wordt daarbij als hypothese vooropgezet een extra van € 250 mln) roept toch wel enige vragen op. Het klopt dat een deel van de verbintenissen gespreid over meerdere jaren wordt betaald en dat in jaar 1 verbintenissen kunnen worden aangegaan waarvoor nog geen middelen beschikbaar zijn in het jaar zelf. De groei van de middelen in de volgende jaren moet de extra uitgaven daarvoor opvangen. Strikt genomen en bij volledige aanwending van de beschikbare verbintenissen (wat normaal toch de bedoeling moet zijn) en bij volledige realisatie van de ontvangsten leidt op lange termijn een dergelijke optie onvermijdelijk tot tekorten. Een extra aan verbintenissen bovenop de middelen kan verantwoord worden omdat er toch altijd wat ruimte overblijft door niet volledige uitvoering, maar ten gronde is de enige goeie richtlijn op lange termijn de groei van

de verbintenissen af te stemmen op de groei van de middelen. En op korte termijn dat te corrigeren voor de effecten die de aflossing van de bestaande impliciete schuld heeft op primaire uitgaven. Dat effect kan positief of negatief zijn. Binnen de legislatuur kan die groei ook bijkomend ondersteund worden door de daling van de vereiste overschotten en door de daling van de rentelasten. Overigens ondersteunt de SERV wel de keuze van de minister om op korte termijn (2005) de aanwending van de opgebouwde conjunctuurreserves op de eerste plaats aan te wenden voor de afbouw van die impliciete schuld (dus geen verhoging van beleidskredieten, uitsluitend verhoging van betalingskredieten);

- de SERV sluit zich aan bij de keuze om conjunctuurbonussen boven de referentiegroei tot een maximum van 0,5 % - punt afwijking te bestemmen voor een conjunctuurreserve. Voor de concrete bepaling daarvan pleit de SERV er wel voor om die conjunctuurbonus af te stemmen op de reële bonus die voortvloeit uit de afwijking tussen de reële BNI – groei (of bij een eventuele wijziging terzake de BBP – groei) en de referentiegroei van 2 %. Vanaf 2007 wordt dat volledig toegepast op de samengevoegde en gedeelde belastingen (dus inclusief de BTW – overdrachten). De impact van een hogere inflatie in vergelijking met een referentie van 1,5 % wordt daar dan buiten gehouden. Dat is logisch omdat in de praktijk – weliswaar niet perfect<sup>32</sup> – de extra middelenoverdracht op grond van een hogere inflatie wordt gecompenseerd door een extra nominale stijging van de uitgaven.

---

<sup>32</sup> Omdat niet alle uitgaven de index van de consumptieprijzen volgen en omdat de belangrijkste categorie uitgaven die aan een indexmechanisme is onderworpen, met name de lonen, de gezondheidsindex volgen die kan afwijken van de index van de consumptieprijzen. Bovendien heeft de regering t.a.v. een belangrijke uitgave (gemeentefonds) de feitelijke indexering vervangen door een forfaitair vastgelegde indexering op de referentie van 1,5 %.

**Tabel 10 afstemming tussen de SERV – begrotingsdoelstellingen en de HRF – norm**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010
saldo SERV - advies (juni 2004) (a)	<b>391</b>	<b>360</b>	<b>294</b>	<b>276</b>	<b>240</b>	<b>191</b>	<b>150</b>	1.902
versoepeling (a.1)		162						
parameteraanpassing (a.2)	63,0	-18,0						
Alesh - correctie (a.3)		-53	-51	-52	-45	-43	-40	
aangepast SERV - saldo ( a.4 =a + a.1 + a.2 - a.3)	<b>454</b>	<b>451</b>	<b>243</b>	<b>224</b>	<b>196</b>	<b>148</b>	<b>111</b>	1.825
saldo HRF - advies (juli 2004) (b)								
projectie "vóór code 8 verrichtingen" (b.1)		443	335	274	195	100	0	
projectie "met code 8 verrichtingen" (b.2)	<b>458</b>	<b>497</b>	<b>394</b>	<b>338</b>	<b>264</b>	<b>176</b>	<b>82</b>	
projectie (b.2) na Alesh - correcties (b.3)	<b>458</b>	<b>444</b>	<b>343</b>	<b>286</b>	<b>220</b>	<b>133</b>	<b>42</b>	1.926
geactualiseerd SERV - voorstel (januari 2005) (c)*	<b>391</b>	<b>360</b>	<b>417</b>	<b>356</b>	<b>275</b>	<b>176</b>	<b>82</b>	2.057
versoepeling (c.1)		157						
parameteraanpassing (c.2)	63	-18						
Alesh - correctie (c.3)		-53	-51	-52	-45	-43	-40	
aangepast SERV - saldo (c.4 = c + c.1 + c.2 - c.3)	<b>454</b>	<b>445</b>	<b>366</b>	<b>305</b>	<b>230</b>	<b>133</b>	<b>42</b>	1.975

\* actualisatie op basis van HRF - regels: versoepeling niet structureel en saldo 2010 82 mln (exclusief Alesh-correcties)

## 2. De afstemming van de begrotingen op de voor- gestelde begrotingsnorm

### 2.1. De gegevens van de algemene toelichting

In de Algemene toelichting toont de regering aan dat de goedgekeurde begrotingen voor 2004 (aangepast) en 2005 (initieel) in overeenstemming zijn met de vooropgezette begrotingsnormen. In 2004 zou er nog een licht extra overschot zijn van € 1,3 mln, in 2005 een extra overschot van € 19,9 mln.

Voor deze afstemming vertrekt de regering in principe<sup>33</sup> van de begrotingscijfers zoals die door het parlement zijn goedgekeurd en voor sommige instellingen zoals zij na goedkeuring door de betrokken ministers aan het parlement zijn meegedeeld. **De afstemming wordt gerealiseerd zonder rekening te houden met een verwachte onderbenutting van de begrotingskredieten.**

Dat staat in schril contrast met de praktijk van de meest recente jaren, met inbegrip van de begroting 2004 (1° begrotingsaanpassing). Er werd minstens gerekend op een onderbenutting van 1 % op de algemene begroting en voor de instellingen werd een maximale aanwending van de beschikbare reserves vooropgezet die telkens een forse onderbenutting van de begrote uitgaven op deze instellingen vergde. Zowel in het SERV – advies als in het advies van de HRF werd voor 2004 nog aangenomen dat realisatie van de begrotingsdoelstellingen slechts mogelijk was op voorwaarde dat de onderbenutting een voldoende niveau bereikte. Tegenover de geconsolideerde begrotingskredieten in het geactualiseerd advies van de administratie aan de nieuwe regering werd in het SERV – advies aangenomen dat een ingreep van € 435 mln nodig was voorzover kon gerekend worden op een onderbenutting van de begrotingskredieten voor een bedrag van € 600 mln. De HRF raamde de vereiste onderbenutting op € 682 mln (voorzover rekening wordt gehouden met de normversoepeling in 2004).

Dit heeft belangrijke consequenties:

- de begroting kan uitgevoerd worden tot op het niveau van de begrote kredieten. In de uitvoering van de begroting spelen echter ook de effecten mee van de overdragen kredieten van vorig jaar. Om de uitvoering op het niveau van de begrote kredieten te brengen moet de aanwending van die overgedragen kredieten nog gecompenseerd worden door niet aanwending van de kredieten eigen aan het begrotingsjaar zelf. Zoals de begroting nu uitgewerkt is, is het niet meer nodig (in tegenstelling met de

---

<sup>33</sup> Dat is weliswaar met toepassing van enkele correcties, zie verder.

vorige jaren<sup>34</sup>) om deze overdrachten uitzonderlijk te laten toenemen (dus meer doorschuiven naar volgend jaar) en bovendien kan bij gelijkblijvende overdracht de “definitieve onderbenutting”<sup>35</sup> volledig achterwege blijven. Dat laat een maximale aanwending van de begrotingskredieten toe, zodat voor de begroting kan gelden “je krijgt wat je ziet”;

- bij een hoge veronderstelde onderbenutting is het gevaar op ontsporing en noodzakelijke ingrepen reëel. Als dergelijke onderbenutting niet nodig is om de begrotingsdoelstellingen te halen is er integendeel een veiligheidsmarge aanwezig.

Beide vaststellingen zijn voor de SERV bijzonder belangrijk. Deze gewijzigde opstelling is dan ook duidelijk een verbetering van het begrotingsbeleid.

Rekening houdend met de zeer substantiële onderbenutting die er in de vorige begrotingen werd vooropgezet is het natuurlijk wel belangrijk om te weten welke factoren die ommezwaai hebben mogelijk gemaakt. Voor 2004 kan ieder geval al gewezen worden op de hoge extra eenmalige middelen die voorzien werden. Voor 2005 is het minder duidelijk. Analyse van de begrotingsbeslissingen moet daarover uitsluitsel geven. De regering zelf laat een analyse daarvan echter volledig achterwege. Dit is te betreuren.

## 2.2. Beoordeling van deze gegevens

### 2.2.1 Het halen van de begrotingsnorm

Tabel 11 geeft een overzicht van de berekening van het geconsolideerd vorderingensaldo van de Vlaamse overheid voor 2004 en 2005 zoals het kan afgeleid uit de begrotingen. We volgen de structuur van de Algemene toelichting (wijkt wat af van wat tot nu toe in de adviezen van de SERV was opgenomen). De gegevens uit de Algemene toelichting zijn degene die de regering gebruikt. In de kolom SERV – aanpassingen worden een aantal correcties aangebracht. Die correcties zijn dubbel:

- correcties die anticiperen op te verwachten uitvoeringen (2004) of te verwachten aanpassingen bij de eerstvolgende budgetcontrole (2005);
- correcties die te maken hebben met methodologie.

De correcties die we aanbrengen zijn de volgende.

---

<sup>34</sup> De overdrachten evolueerden de afgelopen jaren als volgt (bron: SERV – advies juli 2004): 812 mln in 1999 (naar 2000), 775 mln in 2000, 763 mln in 2001, 854 mln in 2002 en 962 mln in 2003.

<sup>35</sup> Definitieve onderbenutting heeft dan betrekking op niet aangewende kredieten die onder geen enkele vorm worden overgedragen. In de afgelopen jaren evolueerden die als volgt (bron: SERV – advies juli 2004): 949 mln in 2001, 652 mln in 2002 en 727 mln in 2003.

*De aanpassingen die we in de tabel aanbrengen t.a.v. de gegevens uit de algemene toelichting zijn methodologisch, maar ze houden ook al rekening met enige elementen die samenhangen met een voorafbeelding van de uitvoering. Dat stemt evenwel niet overeen met wat nu al voor ons beschikbaar is aan uitvoeringsgegevens, maar die nog onvoldoende gedetailleerd zijn om een oefening te kunnen maken naar het vorderingensaldo. De oefening die we hier maken heeft hoofdzakelijk tot doel te onderzoeken in hoeverre t.a.v. de begrote kredieten eventueel een onderbenutting nodig is. De effectieve onderbenutting kan daar van afwijken, maar dat zal uiteindelijk in een latere fase moeten getoetst worden.*

Voor 2004 gaan we voorlopig uit van een begrotingssaldo op de algemene begroting van de Vlaamse gemeenschap dat € 181 mln lager is dan wat in de algemene toelichting wordt voorzien op basis van de begrotingsvooruitzichten<sup>36</sup>. De verslechtering heeft de maken met de hypothese dat een deel van de begrote ontvangsten niet zal gerealiseerd worden in 2004. Het gaat echter in hoofdzaak om een doorschuifoperatie naar 2005 zodat in dat jaar extra middelen kunnen worden voorzien in vergelijking met de initiële begroting (verrekening voor 2004, valorisatie van verkoop van participaties beslist in 2004). In 2004 zal hoe dan ook die verschuiving van ontvangsten langs de uitgavenzijde gecompenseerd worden door ook de nu voorziene conjunctuurreserve van € 90 mln over te dragen naar 2005. Daar wordt ze extra ingeschreven tot op het niveau van de effectieve verrekening in 2005 (voorlopig ramen we dat op € 86 mln). Op grond daarvan en rekening houdend met een aantal andere correcties kan als voorafbeelding van het begrotingssaldo voor 2005 bij de eerstvolgende begrotingscontrole worden uitgegaan van een hoger saldo van € 109 mln.

Het begrotingssaldo van de algemene begroting wordt positief gecorrigeerd door diverse aan te brengen ESR – correcties op de algemene begroting. Over de berekening van deze correcties zijn er aantal belangrijke methodologische bemerkingen te maken die een substantiële invloed hebben op het resultaat. De belangrijkste zijn de volgende:

- zoals bij de bespreking van de middelen al aangegeven valt te verwachten dat de ESR – correctie voor de gewestbelastingen (verschuiving in de tijd) negatiever zal zijn dan wat in de algemene toelichting wordt opgenomen. Het is verantwoord om daar bij voorbaat mee rekening te houden;
- de samenstelling van de KVD op de uitgavenbegroting stemt niet overeen met de criteria die worden toegepast door het INR. Voor 2004 wordt bovendien geen rekening gehouden met de verhoogde participatie in de BAM. Er is ondertussen ook nog de voorgenomen participatie in een op te richten Vlaams amortisatiefonds voor de historische schulden van de huisvesting (via amendement een extra participatie van 133 mln);
- de dotaties aan de instellingen ingeschreven op de algemene begroting mogen afgetrokken worden voorzover het gaat over dotaties die bestemd zijn voor instellingen

<sup>36</sup> De eerste gegevens over de uitvoering geven aan het € 40 mln beter zou zijn.



die mee in de consolidatiekring worden opgenomen<sup>37</sup>. Hier is een duidelijke overschatting ingeschreven in 2004 door het opnemen van de dotatie aan het FFEU. In 2004 zal er nog een dotatie geboekt worden voor een bedrag van € 185 mln vanuit de begroting naar het FFEU. Die dotatie heeft betrekking op 2003 en wordt geboekt op een “overgedragen krediet” dat echter niet is ingeschreven in de begrotingskredieten van 2004. Wat niet is ingeschreven kan ook niet in mindering gebracht worden. Dat is nog meer het geval omdat er vanuit de begroting 2004 geen dotatie gepland is naar het FFEU. Voor 2005 zou dat wel het geval zijn voor een bedrag van 55 mln. Dat is wel op te nemen omdat men mag aannemen dat een deel van de kredieten in 2005 automatisch zullen omgezet worden in een dotatie aan het FFEU;

- in de algemene toelichting is de reservevorming op het pensioenfonds van de VRT mee in rekening gebracht (gelijk aan de dotatie vanuit de algemene begroting en vanuit het fonds voor lastendelging). Dat is niet correct om de eenvoudige reden dat het pensioenfonds niet behoort tot de overheid maar tot de financiële instellingen<sup>38</sup> en de reserveopbouw dan ook niet op het saldo van de overheid kan gerekend worden.

Globaal geven die methodologische bemerkingen en de aanpassingen in de ramingen een vermeerdering van de ESR – correcties van € 62 mln in 2004 en een vermindering van 65 mln in 2005 (er is dus over de jaren een compensatie).

Op de instellingen is zowel in 2004 en 2005 rekening te houden met verschillen langs de ontvangsten en uitgaven. De gegevens onder de kolom “SERV – aanpassingen” zijn strikt afgeleid uit de begrotingen zoals goedgekeurd door het parlement en voorgelegd aan het parlement. De afwijkingen met de gegevens uit de algemene toelichting zijn niet direct aanwijsbaar. Voor 2004 is wel één belangrijk element aanwijsbaar, we corrigeren namelijk voor de niet aan te houden ontvangsten op het VIF in het kader van de versnelde inning en effectisering van de concessievergoedingen van de NV TLH die nog in de cijfers van de algemene toelichting was opgenomen (wat een impact heeft € 281 mln).

Globaal kunnen we stellen dat de voorafbeelding van de begroting 2004 laat uitschijnen dat het halen van de vooropgezette begrotingsnorm maar mogelijk zal zijn voorzover de geconsolideerde uitgaven van de Vlaamse overheid ongeveer € 407 mln onder de nu begrote uitgaven zullen blijven. Er is dus onvermijdelijk toch onderbenutting nodig (rond de 2,1 %). Dat is alles bij mekaar heel beperkt. In de praktijk blijkt de niet aanwending op de algemene begroting €

---

<sup>37</sup> Voor de concrete berekening gaat over kredieten die economisch geklasseerd worden als “inkomenoverdrachten en kapitaaloverdrachten binnen eenzelfde institutionele groep”. Omdat voor een aantal van die instellingen er bij de begrotingsvooruitzichten geen gegevens beschikbaar zijn (bijv. voor de universiteiten, de GOM's) worden de dotaties aan die instellingen niet afgetrokken, vermits ook langs de uitgavenzijde met de aanwending van die dotaties geen rekening wordt gehouden. Omdat het zorgfonds en (in 2004) Aquafin in de methode van de algemene toelichting buiten de consolidatie wordt toegepast op het vorderingensaldo geldt dat eveneens voor de overdrachten aan het zorgfonds en aan Aquafin (in dit geval op de begrotingen van de instellingen).

<sup>38</sup> Sector S 125 “verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen”; [http://www.nbb.be/dq/CIS/n/S125\\_LIST\\_2.htm](http://www.nbb.be/dq/CIS/n/S125_LIST_2.htm) .

337 mln te bedragen. Dat is zonder rekening te houden met de nodige ESR – correcties en afgezien van de consolidatie met de instellingen.

Voor 2005 lijkt op basis van de huidige inzichten de begroting wel zodanig te zijn dat zonder te anticiperen op een onderbenutting van de begrotingskredieten het vooropgezette saldo kan gehaald worden. Er is nog rekening te houden met een extra van € 10 mln.

### 2.2.2 Verbintenissen en verplichtingen in 2004 – 2005

In zijn beleidsnota maakt de minister van financiën en begroting een verwijzing naar de verhouding verbintenissen en verplichtingen<sup>39</sup> enerzijds en naar de verhouding verbintenissen en geconsolideerde ontvangsten. Hij doet dat in het kader van de eerste voorstellen voor de Vlaamse toekomstnorm. Daarin zit een eerste aanduiding voor de lange termijn. Voor 2004 – 2005 geeft hij aan dat omwille van de bestaande impliciete schuld de verbintenissen onder het niveau van de geconsolideerde ontvangsten moeten blijven.

Een becijferde toetsing is daarbij nog niet gemaakt.

In tabel 12 geven we daar een aanzet toe. Zowel voor beleidskredieten (die de ruimte aangeven voor de verbintenissen) als voor betalingskredieten (die de ruimte aangeven voor de verplichtingen) maken we een berekening op geconsolideerde basis, inclusief de correcties die in het kader van de ESR – methode moeten toegepast worden. Die berekening slaat zowel op de aangepaste begroting 2004 als op de initiële begroting 2005. Voor 2004 geven we bovendien ook de becijfering voor de eerste begrotingscontrole (die nog door de vorige regering werd opgemaakt). Voor de opbouw ervan vertrekken we van de methode die de administratie hanteert zowel voor de raming van de beleidskredieten als voor de betalingskredieten (zie ook de algemene toelichting). Het daarmee overeenstemmend bedrag aan beleidskredieten en betalingskredieten is in de tabel opgenomen onder de rij “algemene begroting (g)”.

Daarop worden vervolgens de correcties aangebracht die voortvloeien uit de ESR – methode (inclusief de correctie voor Aquafin in 2004 en voor het zorgfonds in beide jaren). Het gecumuleerd resultaat van de kredieten op de algemene begroting na correcties is samengevat onder de rij “ESR algemene begroting (i = g + h)”.

Tenslotte vullen we het aan met de consolidatie van de instellingen.

Toetsing met de ontvangstenramingen uit tabel 1 (2004) en tabel 6 (2005) geeft aan:

- dat de beleidskredieten op het niveau van de eerste begrotingscontrole voor 2004 duidelijk boven het niveau van de geconsolideerde ontvangsten uitstegen, zelfs als we al rekening houden met een aantal positieve aanpassingen die in het SERV – advies van juli werden meegenomen. Het verschil bedroeg € 332 mln (omwille van

---

<sup>39</sup> Deze begrippen zijn vanaf nu van toepassing in het kader van het goedgekeurde comptabiliteitsdecreet.

afstemming zijn in de ontvangsten de eigen ontvangsten van het zorgfonds buiten beschouwing gelaten);

- vanaf de tweede begrotingscontrole 2004 en ook in de initiële begroting 2005 is dat omgekeerd. De geconsolideerde ontvangsten zijn groter dan de geconsolideerde en gecorrigeerde beleidskredieten, respectievelijk 57 mln in 2004 en 390 mln in 2005. In 2004 ligt dat positieve verschil echter uitgesproken veel lager dan de eenmalige middelen die in 2004 zijn voorzien. T.a.v. de structurele middelen blijft het verbintenisniveau in 2004 er nog boven. In 2005 is dat niet meer het geval en het positieve verschil tussen de geconsolideerde ontvangsten en de geconsolideerde verbintenssen is groter dan de som van de eenmalige middelen en de opbrengsten verbonden aan de conjunctuurbonus;
- de betalingskredieten zijn hoger dan de beleidskredieten (in principe dus een afbouw van de impliciete begroot), in 2004 is het verschil 66 mln (bij de eerste budgetcontrole was het verschil wel veel groter: 336 mln) en in 2005 153 mln.

**Tabel 11 afstemming van de begrotingen 2004 (aangepast) en 2005 (initieel) op de begrotingsnormen**

	2004 SERV			2005 SERV		
	Algemene toelichting	- aan- pas- singen	afwijking	Algemene toelichting	- aan- pas- singen	afwijking
<b>MVG</b>						
middelen - algemene begroting	18.822	18.679	-143	19.041	19.272	232
aanpassing parameters	-5		5	26		-26
gecorrigeerde middelen - algemene begroting	18.817	18.679	-138	19.067	19.272	206
uitgaven - algemene begroting	18.236	18.279	43	18.459	18.555	96
<b>begrotingssaldo algemene begroting (a)</b>	<b>582</b>	<b>400</b>	<b>-181</b>	<b>608</b>	<b>717</b>	<b>109</b>
ESR - correcties algemene begroting (b)	4.148	4.210	62	4.283	4.218	-65
KVD ontvangsten	-286	-166	120	0	-120	-120
dotaties DAB's en VOI's ontvangsten MVG	-43	-43	0		0	0
correctie aanrekening gewestbelastingen	-13	-49	-36	4	0	-4
KVD uitgaven	257	430	172	49	26	-24
dotaties DAB's en VOI's uitgaven MVG	4.039	3.863	-175	4.037	4.139	102
aflossingen directe schuld	169	169	0	168	168	0
reservevorming pensioenfonds MVG	5	5	0	5	5	0
reservevorming pensioenfonds VRT	19		-19	19		-19
<b>vorderingensaldo MVG (c = a + b)</b>	<b>4.729</b>	<b>4.610</b>	<b>-119</b>	<b>4.891</b>	<b>4.935</b>	<b>44</b>
<b>Instellingen</b>						
ESR ontvangsten	1.320	1.086	-234	952	1.030	77
DAB's	821	540	-281	449	468	19
VOI's (inclusief FFEU)	499	546	48	503	562	59
ESR uitgaven	5.684	5.738	54	5.560	5.672	112
DAB's	1.401	1.453	53	1.319	1.334	15
VOI's (inclusief FFEU)	4.204	4.205	1	4.241	4.338	97
schuldopbouw Aquafin	80	80	0			0
<b>vorderingensaldo instellingen (d)</b>	<b>-4.364</b>	<b>-4.652</b>	<b>-288</b>	<b>-4.608</b>	<b>-4.643</b>	<b>-35</b>
<b>Reservevorming zorgfonds (e)</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>0</b>
<b>gecorrigeerd vorderingensaldo Vlaamse overheid (f = c + d + e)</b>	<b>389</b>	<b>-18</b>	<b>-407</b>	<b>307</b>	<b>317</b>	<b>10</b>

Tabel 12 verbintenissen en verplichtingen in 2004 – 2005

	beleidskredieten			betalingskredieten		
	2004		2005	2004		2005
	BC 1	BC 2	initieel	BC 1	BC 2	initieel
NGK (inclusief BVJ)	14.207	14.633	14.646	14.207	14.633	14.646
- intresten	-108	-111	-96			
- aflossingen	-167	-167	-167	-167	-167	-167
- vereffeningskredieten	-1.128	-1.182	-1.233			
- reserveringen	-16	-30	-30			
= NGK (a)	12.787	13.143	13.119	14.040	14.466	14.479
GVK/GOK (b)	3.633	3.610	3.707	3.632	3.606	3.741
machtigingen	1.519	1.562	1.530			
- leningsmachtigingen	-208	-208	-212			
+ machtiging VIF	626	651	564			
= machtigingen beleidskredieten (c)	1.937	2.005	1.882			
variabele kredieten (ontvangsten) (d)	105	95	87	105	95	87
Aquafin (e)	127	80	0			
eigen ontvangsten MINA-fonds, VIF en VLIF (f)				562	552	381
<b>algemene begroting (g)</b>	<b>18.589</b>	<b>18.933</b>	<b>18.796</b>	<b>18.339</b>	<b>18.718</b>	<b>18.688</b>
<b>ESR - correcties algemene begroting (h)</b>	<b>-4.717</b>	<b>-5.165</b>	<b>-4.823</b>	<b>-4.312</b>	<b>-4.793</b>	<b>-4.574</b>
- KVD	-137	-427	-26	-140	-430	-26
- dotaties (exclusief VEK en zorgfonds)	-2.666	-2.755	-2.937	-2.653	-2.741	-2.920
- machtigingen instellingen (incl VIF)	-1.914	-1.984	-1.861			
- eigen ontvangsten MINA-fonds, VIF en VLIF				-562	-552	-381
- dotaties VEK				-1.068	-1.121	-1.218
- reserveringen				-16	-30	-30
+ Aquafin				127	80	0
<b>ESR algemene begroting (i = g + h)</b>	<b>13.872</b>	<b>13.768</b>	<b>13.973</b>	<b>14.027</b>	<b>13.925</b>	<b>14.113</b>
<b>ESR instellingen (j)</b>	<b>5.614</b>	<b>5.749</b>	<b>5.661</b>	<b>5.794</b>	<b>5.658</b>	<b>5.673</b>
DAB's	1.360	1.391	1.309	1.712	1.453	1.334
VOI's	4.253	4.359	4.351	4.082	4.205	4.338
<b>totaal</b>	<b>19.485</b>	<b>19.517</b>	<b>19.633</b>	<b>19.821</b>	<b>19.583</b>	<b>19.786</b>

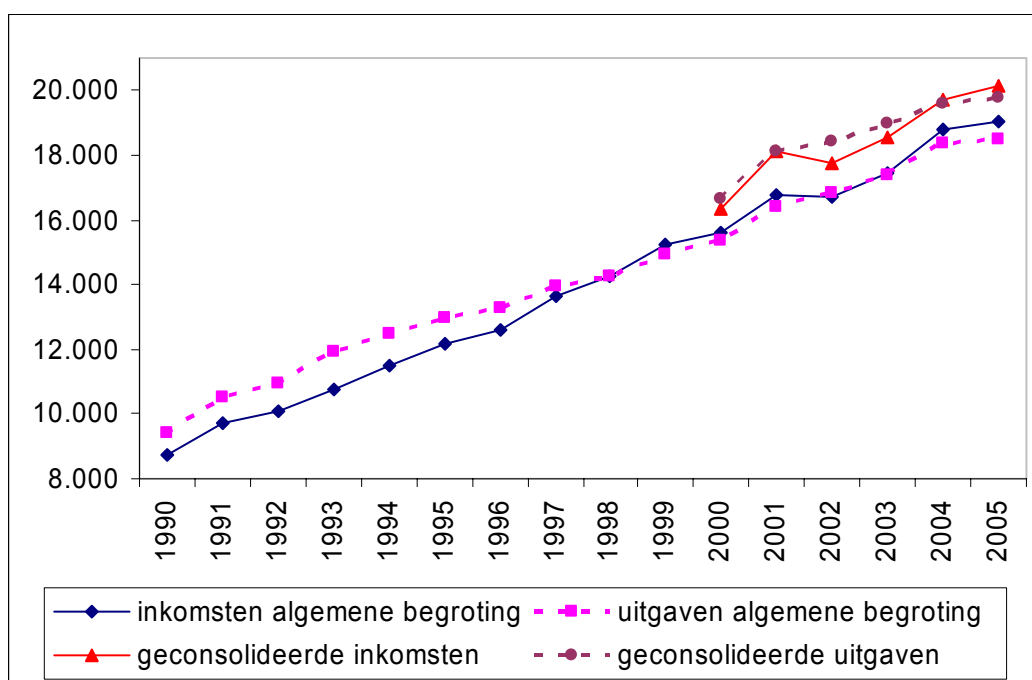
## Hoofdstuk 4 – de initiële begroting 2005 in een ruimer perspectief

In dit hoofdstuk worden enkele algemene aggregaten van de begroting 2005 en de tweede begrotingscontrole 2004 geplaatst in een meerjarenperspectief. In eerste instantie gaat het om de globale ontvangsten, uitgaven en beleidskredieten. Daarna volgt een uitsplitsing naar de grote rubrieken: gemeenschaps- versus gewestmateries, het aandeel van lonen en investeringen in de beleidskredieten en tenslotte het aandeel van de beleidskredieten met economische finaliteit.

### 5.1. Algemeen: ontvangsten, uitgaven, saldi en beleidskredieten

Het overzicht van deze rubrieken omvat de periode vanaf 1990. Op dat ogenblik was er nog geen sprake van ESR-normering en consolidering, dus werden enkel de inkomsten- en uitgavenbegrotingen van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap opgenomen in het overzicht. Gezien het belang van de ESR-benadering, wordt de vergelijking vanaf 2000 aangevuld met de geconsolideerde begrotingen.

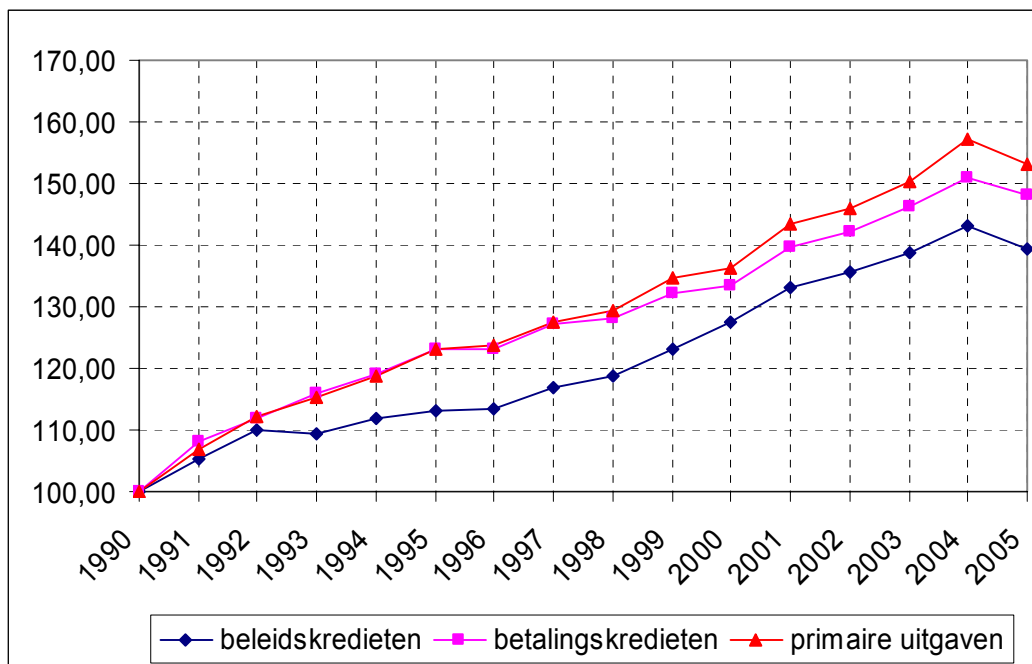
Grafiek 1 Evolutie van ontvangsten en uitgaven in de begrotingen 1990-2005 (in € mln)



Uit grafiek 1 blijkt dat 2004 en 2005 scharnierjaren zijn. Op geconsolideerde basis is er, afgezien van 2001, voor het eerst een begrotingsoverschot. In 2005 is dit overschot zelfs voldoende om aan de norm te voldoen zonder te moeten rekenen op onderbenutting.

Indien alleen de uitgaven en inkomsten van de algemene begroting worden bekeken, was er al een overschot vanaf 1999 (met uitzondering van 2002). Zeker in 2002 en 2003 is er een groot verschil tussen het saldo van de algemene begroting en het saldo op geconsolideerde basis. Vanaf 2004 is dit verschil kleiner geworden en liggen zowel voor de algemene begroting als op geconsolideerde basis de ontvangsten hoger dan de uitgaven,.

**Grafiek 2: Reële groei van beleidskredieten en betalingskredieten in de begroting 1990-2005, na consolidatie met MiNa-fonds, VIF en organieke fondsen**



In grafiek 2 wordt de reële groei van de beleidskredieten in de periode 1990-2005 uitgezet tegenover de groei van de totale betalingskredieten en de primaire uitgaven. Voor de beleidskredieten evenals de betalingskredieten wordt de SERV-definitie gehanteerd voor de jaren 1990 tot en met 1999. Vanaf het jaar 2000 wordt de definitie van de Vlaamse administratie overgenomen. Deze wijziging heeft slechts een beperkte invloed op het groeipercentage.

Hoewel de relevantie van de beleidskredieten en betalingskredieten op de algemene begroting vermindert omwille van de geconsolideerde benadering, blijven het sleutelgegevens binnen de Vlaamse begroting.

In deze figuur zijn er twee elementen die duidelijk opvallen. In eerste instantie is er een daling in reële termen voor de drie groepen van kredieten. In tweede instantie is de groei van de primaire uitgaven vanaf 1997 consequent hoger dan de groei van de betalingskredieten.

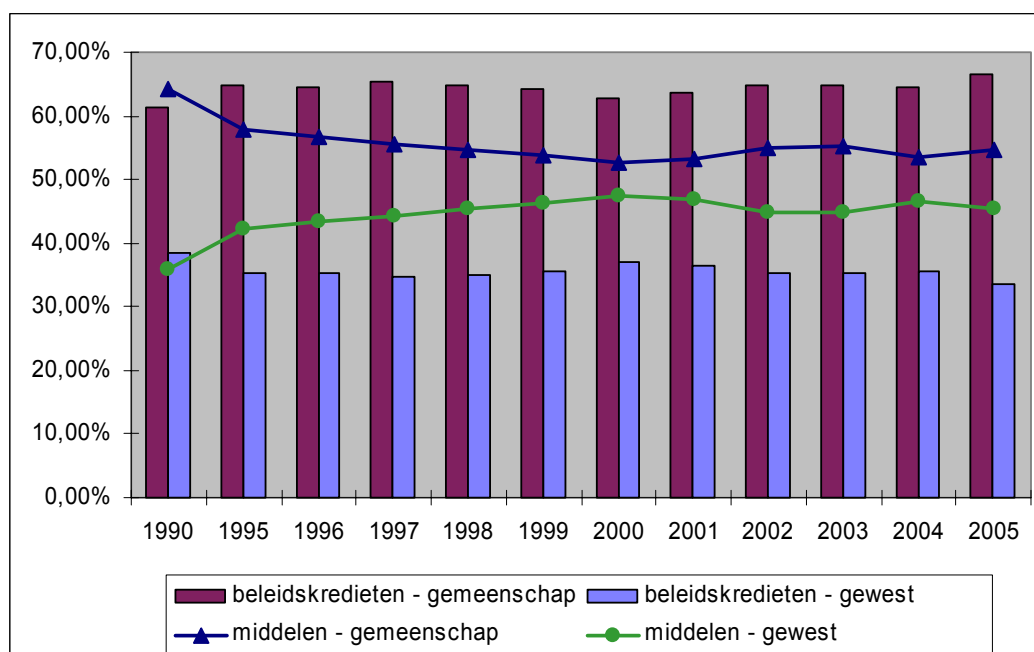
De daling in 2005 wordt voornamelijk bepaald door twee factoren die reeds aan bod zijn gekomen. Enerzijds is de groei van de kredieten op de algemene begroting zeer beperkt in 2005 en anderzijds dalen de kredieten, zowel in beleidskredieten als in betalingskredieten, van de beschouwde instellingen in 2005 (MiNa-fonds, VIF en Vlif). Hierdoor is er niet enkel een daling in reële termen, maar zelfs in nominale termen.

De sterkere groei van de betalingskredieten heeft te maken met de afbouw van de schuld, waardoor er steeds minder intresten moeten betaald worden. Het verschil tussen beide evoluties geeft dus, grosso modo, weer welke dynamiek voor bijkomende uitgaven tot stand komt door schuldafbouw. In de initiële begroting 2005 wordt nog maar een bedrag van € 96 mln ingeschreven voor intresten. 10 jaar geleden ging het nog om een bedrag van € 503 mln.

## 5.2. De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken

### 5.2.1 Aandeel gewest- en gemeenschapsmateries, 1990, 1995-2005

**Grafiek 3: Verdeling van beleidskredieten en middelen over gemeenschaps- en gewestmateries (1990, 1995-2005)**





In grafiek 3 zijn de beleidskredieten voor 1990 en voor de periode 1995-2004 uitgesplitst naar gelang van de materies waarvoor de Vlaamse gemeenschap bevoegd is. De uitsplitsing is gebaseerd op de codes die daarvoor in de begrotingen zelf zijn opgenomen, weliswaar gecorrigeerd. Zo worden de kredieten voor binnenlands bestuur toegewezen aan de gewestmateries, omdat dit in het kader van de financieringswet samenhangt met gewestmiddelen. De niet verdeelde kredieten, worden pro rata van de wel verdeelde kredieten toegewezen aan het gewest of de gemeenschap. Het gaat voornamelijk om de interdepartementale kredieten en de uitgaven voor het parlement.

Voor de middelen wordt gekeken naar de herkomst van de middelen, eveneens uitgesplitst naar gemeenschap en gewest. Hierbij wordt eraan herinnerd dat de Vlaamse begroting een eenheidsbegroting is en dat er formeel noch beleidsmatig enige toewijzing is van de middelen aan bepaalde materies, met uitzondering van de toegewezen ontvangsten.

Van alle beleidskredieten gaat 66,4% naar gemeenschapsmateries in 2005. Het aandeel was nog nooit zo hoog en betekent een stijging van bijna 2%-punt ten opzichte van 2004. De sterke stijging heeft niet zozeer te maken met de verdeling van de kredieten in 2005 dan wel met de uitzonderlijke situatie in 2004. Zoals reeds aangetoond in dit rapport, werden er in 2004 veel eenmalige kredieten ingeschreven die toegerekend worden aan gewestmateries, voornamelijk de kapitaalparticipaties aan de BAM, het amortisatiefonds en de eenmalige impuls voor de rioleringen. Tegen de trend in, steeg hierdoor het aandeel van de gewestmateries in de beleidskredieten. Aangezien deze eenmalige kredieten vervallen in 2005 en niet vervangen worden door nieuwe kredieten met betrekking tot de gewestmateries, daalt dit aandeel aanzienlijk in 2005.

Bij de middelenevolutie doet zich een gelijkaardige evolutie voor. Er is in 2004 een stijging van het aandeel van de "gewestmiddelen" van 1,6%-punt. Deze stijging heeft echter te maken met een aantal eenmalige inkomsten die aan het gewest kunnen worden toegeschreven. Het gaat om de middelen die vanuit de Federale overheid worden overgeheveld in het kader van de ALESH-operatie, de liquidatie van de NV Staal en de opbrengst van de verkoop van de participatie van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening. Ten opzichte van 2003 is de verdeling nagenoeg ongewijzigd gebleven.

### 1.2.2 Belang van investeringen in de begroting

**Tabel 13: aandeel van de lonen en de investeringen in de totale beleidskredieten 1995-2003 (in € duizend en %-aandeel beleidskredieten)**

		1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
lonen*	€ mln	7.238	8.725	9.144	9.885	10.580	11.095	11.346
	%-aandeel	56,69%	55,87%	54,82%	57,00%	58,92%	58,76%	60,36%
investeringen**	€ mln	1.347	1.782	2.034	2.155	2.139	2.180	1.692
	%-aandeel	10,61%	11,41%	12,19%	12,43%	11,91%	11,55%	8,99%

\* methodologische verschillen in de berekening van het loonaandeel beïnvloeden de vergelijking, zij het niet voor de periode na 2002

\*\* met inbegrip van het FFEU; vanaf 2003 zijn de middelen van het investeringsfonds niet meer opgenomen.

Tabel 13 geeft het aandeel van lonen en investeringen in het geheel van de beleidskredieten. Voor 2004 en 2005 werd deze tabel meer gedetailleerd besproken in de vorige hoofdstukken. Het aandeel van de investeringen in de totaliteit van de beleidskredieten is in de voorgaande jaren nog niet lager geweest.

### 5.2.3 Aandeel beleidskredieten met economische finaliteit

In tabel 14 is een samenvatting opgenomen van de beleidskredieten die kunnen bestempeld worden als "economische kredieten". Hierbij werd ook rekening gehouden met alle kredieten op het FFEU.

**Tabel 14: overzicht beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten)**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
wetenschapsbeleid econ. finaliteit	150	115	217	222	243	231	257	264
economie	707	381	451	413	320	346	363	291
infrastructuur *	552	751	953	1.043	1.033	1.106	1.331	1.009
FFEU	0	0	0	97	284	276	142	0
<b>totaal</b>	<b>1.409</b>	<b>1.246</b>	<b>1.621</b>	<b>1.776</b>	<b>1.879</b>	<b>1.960</b>	<b>2.093</b>	<b>1.563</b>
in % van totale beleidskredieten	14,1%	9,8%	10,4%	10,6%	10,8%	10,9%	11,1%	8,3%
waarvan kapitaalparticipaties	0	0	0	0	0	45	292	25
zonder kapitaalparticipaties	1.409	1.246	1.621	1.776	1.879	1.915	1.800	1.539

\* bevat naast investeringen in "vervoer en verkeer" ook onderhoudskredieten wegen, waterwegen en maritieme toegangswegen en luchthavens evenals de kapitaalparticipaties in BAM en de PMV

Tot en met 2004 neemt het aandeel van deze kredieten toe in de totaliteit van de beleidskredieten. In 2005 neemt dit aandeel fors af, voornamelijk omwille van de afbouw bij het FFEU en infrastructuur. De kredieten voor infrastructuur waren in 2004 sterk toegenomen door de grote kapitaalsparticipatie in de BAM. In 2005 beperkt deze kapitaalsparticipatie zich tot € 25 mln, waardoor er een sterke terugval is. Dit wordt nog versterkt doordat het FFEU in principe geen nieuwe middelen zal kunnen toewijzen in 2005.

De daling bij economie werd besproken in de vorige hoofdstukken.

## Bijlage 1 – kredieten innovatie en onderzoek

	2003	2004 ini	2004BC1	2004 BC2	2005 ini
<b>Algemene uitgavenbegroting (PR 71 en BOF)</b>	<b>483</b>	<b>529</b>	<b>537</b>	<b>550</b>	<b>578</b>
algemeen wetenschapsbeleid (71.1)	13	13	14	14	15
wetenschappelijk onderzoek op initiatief van de vorser (71.2)	88	100	104	104	116
wetenschappelijk onderzoek met economische finaliteit (71.3)	130	161	141	154	142
IWT	129	135	128	135	140
participatie PMV	0	25	12	18	0
overige	1	1	1	1	1
strategisch en beleidsgericht onderzoek (71.4)	159	164	182	182	207
Bijzonder onderzoeksfonds Universiteiten (BOF)	93	91	96	96	97
<b>Overige posten</b>	<b>67</b>	<b>110</b>	<b>99</b>	<b>61</b>	<b>75</b>
FFEU	37	25	14	14	0
Hermesfonds	30	30	30	17	0
provisioneel krediet economische relance (niet verdeeld) *	0	25	25	0	0
NV Staal	0	30	30	30	0
innovatieprojecten via risicokapitaal (PMV)	0	0	0	0	75
<b>Totaal (alg. uitgavenbegroting en overige posten)</b>	<b>550</b>	<b>639</b>	<b>636</b>	<b>611</b>	<b>653</b>

\* in deze tabel is voor 2005 geen rekening gehouden met eventuele middelen van de Nationale loterij (€ 7 mln in 2004) noch met mogelijke herverdeling van het provisioneel krediet voor relancebeleid naar wetenschappen

## Bijlage 2 – overzicht ontvangsten, uitgaven en begrotingskredieten

Bijlage 2 a: Ontvangsten en uitgaven begrotingen 1990-2005 (in € miljoen)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ontvangsten (a)	8.710	12.166	15.621	16.768	16.718	17.403	18.817	19.041
% - groei		6,09%	2,67%	7,34%	-0,30%	4,09%	8,13%	1,16%
(exclusief toegewezen ontvang-								
sten)	8.710	12.124	15.575	16.714	16.649	17.298	18.722	19.041
uitgaven (b)	9.425	12.951	15.351	16.384	16.807	17.402	18.369	18.470
% - groei		3,71%	2,84%	6,73%	2,58%	3,54%	5,56%	0,55%
(exclusief variabele kredieten)	9.425	12.911	15.309	16.318	16.752	17.318	18.239	18.387
saldi (a – b)	-715	-785	270	384	-88	1	448	571
(exclusief variabele kredieten)	-715	-787	266	397	-103	-20	483	654
Geconsolideerde inkomsten en uitgaven, 2000-2005 (in € mln)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
geconsolideerde inkomsten	16.363	18.111	17.762	18.544	19.684	20.132		
geconsolideerde uitgaven	16.669	18.099	18.407	18.967	19.583	19.786		
Saldo	-307	12	-645	-423	101	346		

## Bijlage 2 b: Beleidskredieten 1990, 1995, 2000-2005

Beleidskredieten	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>hogere entiteiten</b>	<b>44.871,2</b>	<b>50.376,9</b>	<b>89.655,7</b>	<b>94.078,1</b>	<b>116.873,0</b>	<b>111.023,0</b>	<b>107.755,0</b>	<b>114.139,0</b>
<b>Coördinatie</b>	<b>18.054,1</b>	<b>35.490,9</b>	<b>68.292,2</b>	<b>89.655,7</b>	<b>101.360,0</b>	<b>103.503,0</b>	<b>80.029,0</b>	<b>92.535,0</b>
<b>algemene zaken en financiën</b>	<b>50.225,7</b>	<b>186.649,0</b>	<b>230.112,1</b>	<b>582.371,3</b>	<b>387.884,0</b>	<b>291.059,0</b>	<b>417.827,0</b>	<b>345.044,0</b>
<b>Onderwijs</b>	<b>4.456.394,3</b>	<b>5.684.575,3</b>	<b>6.532.482,7</b>	<b>6.824.506,3</b>	<b>7.245.757,0</b>	<b>7.549.268,0</b>	<b>7.848.968,0</b>	<b>8.007.695,0</b>
<i>basisonderwijs</i>	1.318.511,0	1.556.543,3	1.863.884,1	1.960.577,5	2.113.062,0	2.216.016,0	2.315.672,0	2.342.880,0
<i>secundair onderwijs</i>	1.951.182,3	2.591.424,4	2.705.985,9	2.768.011,3	2.874.023,0	2.962.215,0	3.054.191,0	3.096.994,0
<i>hobu</i>	325.593,3	442.093,3	529.577,4	535.452,5	553.669,0	581.647,0	594.725,0	605.265,0
<i>universiteiten</i>	387.234,5	494.745,9	577.715,9	597.297,0	716.165,0	735.439,0	751.293,0	773.300,0
<i>overige</i>	473.873,3	599.768,5	855.319,4	963.168,0	988.838,0	1.053.951,0	1.133.087,0	1.189.256,0
<b>welzijn, volksgezondheid, cultuur</b>	<b>1.100.035,0</b>	<b>1.686.972,5</b>	<b>2.094.154,9</b>	<b>2.304.329,0</b>	<b>2.548.228,0</b>	<b>2.672.921,0</b>	<b>2.866.184,0</b>	<b>2.978.660,0</b>
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	908.591,7	1.437.936,1	1.725.668,6	1.907.238,2	2.085.469,0	2.191.571,0	2.363.936,0	2.462.942,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	191.443,2	249.036,3	368.486,3	397.090,7	462.759,0	481.350,0	502.248,0	515.718,0
<b>economie, werkgelegenheid, landbouw</b>	<b>2.263.225,7</b>	<b>2.296.165,8</b>	<b>2.846.831,5</b>	<b>2.733.688,3</b>	<b>2.721.191,0</b>	<b>2.861.863,0</b>	<b>2.958.590,0</b>	<b>2.941.078,0</b>
<i>economie</i>	706.593,2	380.521,5	451.136,5	389.698,5	296.768,0	340.553,0	417.972,0	346.268,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	499.768,2	564.381,7	796.714,9	708.965,6	698.770,0	701.250,0	676.594,0	662.520,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.054.407,7	1.325.469,3	1.519.314,6	1.557.480,3	1.624.490,0	1.728.147,0	1.779.908,0	1.845.282,0
<i>landbouw</i>	2.456,6	25.793,3	79.665,5	77.543,9	101.163,0	91.913,0	84.116,0	87.008,0
<b>leefmilieu en infrastructuur</b>	<b>1.363.240,9</b>	<b>1.909.295,8</b>	<b>2.504.282,0</b>	<b>2.837.714,0</b>	<b>2.914.025,0</b>	<b>3.047.955,0</b>	<b>3.256.834,0</b>	<b>2.895.369,0</b>
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	204.740,2	503.796,5	762.319,3	908.502,5	857.014,0	870.636,0	895.467,0	772.841,0
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	367.038,6	334.948,8	374.879,5	428.615,3	420.078,0	501.613,0	334.465,0	361.915,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>	791.462,1	1.069.149,9	1.364.522,5	1.493.097,4	1.624.790,0	1.663.465,0	2.005.766,0	1.737.156,0
<i>overige</i>	0,0	1.400,6	2.560,7	7.498,8	12.143,0	12.241,0	21.136,0	23.457,0
<b>wetenschap, innovatie en media</b>	<b>359.081,2</b>	<b>405.675,3</b>	<b>659.300,1</b>	<b>672.721,1</b>	<b>654.914,0</b>	<b>658.278,0</b>	<b>731.546,0</b>	<b>768.464,0</b>
<i>wetenschap en innovatie</i>	201.931,6	212.905,8	429.889,5	433.617,8	397.533,0	389.747,0	453.810,0	480.441,0
<i>media</i>	157.149,6	192.769,4	229.410,6	239.103,2	257.381,0	268.531,0	277.736,0	288.023,0
<b>interdepartementaal</b>	<b>342.854,1</b>	<b>442.832,0</b>	<b>579.280,1</b>	<b>557.428,3</b>	<b>630.054,0</b>	<b>690.485,0</b>	<b>664.920,0</b>	<b>652.816,0</b>
<b>totaal</b>	<b>9.997.982,1</b>	<b>12.698.033,5</b>	<b>15.604.391,3</b>	<b>16.696.491,9</b>	<b>17.320.286,0</b>	<b>17.986.355,0</b>	<b>18.932.653,0</b>	<b>18.795.800,0</b>

## Bijlage 2 c: Betalingskredieten 1990, 1995, 2000-2005

Betalingskredieten	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>hogere entiteiten</b>	<b>33.716,0</b>	<b>52.865,8</b>	<b>89.655,7</b>	<b>94.078,1</b>	<b>116.873,0</b>	<b>111.023,0</b>	<b>107.755,0</b>	<b>114.139,0</b>
coördinatie	17.558,3	35.052,1	65.084,4	93.071,6	99.740,0	101.625,0	82.898,0	90.813,0
<b>algemene zaken en financiën</b>	<b>435.524,1</b>	<b>808.809,6</b>	<b>723.727,6</b>	<b>1.022.417,0</b>	<b>716.778,0</b>	<b>596.446,0</b>	<b>529.133,0</b>	<b>436.342,0</b>
onderwijs	4.343.833,3	5.643.739,8	6.453.612,9	6.794.605,3	7.234.946,0	7.556.639,0	7.866.356,0	8.008.414,0
<i>basisonderwijs</i>	1.318.511,0	1.556.543,3	1.863.884,1	1.960.577,5	2.113.062,0	2.216.016,0	2.315.672,0	2.342.880,0
<i>secundair onderwijs</i>	1.950.624,6	2.591.483,9	2.705.985,9	2.768.011,3	2.874.023,0	2.962.215,0	3.054.191,0	3.096.994,0
<i>hobu</i>	325.593,3	442.093,3	529.577,4	535.452,5	553.669,0	581.647,0	594.725,0	605.265,0
<i>universiteiten</i>	376.265,2	497.715,7	577.715,9	597.297,0	712.867,0	735.439,0	745.602,0	773.300,0
<i>overige</i>	372.839,3	555.903,7	776.449,6	933.267,1	981.325,0	1.061.322,0	1.156.166,0	1.189.975,0
<b>welzijn, volksgezondheid, cultuur</b>	<b>1.059.685,3</b>	<b>1.690.589,2</b>	<b>2.113.996,3</b>	<b>2.321.242,7</b>	<b>2.568.557,0</b>	<b>2.624.265,0</b>	<b>2.924.640,0</b>	<b>3.052.148,0</b>
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	866.943,2	1.423.461,6	1.755.995,9	1.924.355,3	2.114.428,0	2.140.777,0	2.420.756,0	2.528.775,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	192.742,2	267.127,6	358.000,4	396.887,4	454.129,0	483.488,0	503.884,0	523.373,0
<b>economie, werkgelegenheid, landb</b>	<b>2.087.256,0</b>	<b>2.308.590,3</b>	<b>2.730.016,7</b>	<b>2.631.431,9</b>	<b>2.598.809,0</b>	<b>2.789.810,0</b>	<b>2.929.612,0</b>	<b>2.958.334,0</b>
<i>economie</i>	598.568,7	410.588,5	319.777,7	314.646,3	231.847,0	281.976,0	296.724,0	343.342,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	500.710,2	564.483,3	796.705,0	695.619,0	688.434,0	703.743,0	669.889,0	658.032,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	985.520,5	1.307.725,1	1.540.958,2	1.565.849,2	1.608.368,0	1.734.183,0	1.892.673,0	1.882.900,0
<i>landbouw</i>	2.456,6	25.793,3	72.575,8	55.317,4	70.160,0	69.908,0	70.326,0	74.060,0
<b>leefmilieu en infrastructuur</b>	<b>971.888,9</b>	<b>1.992.456,6</b>	<b>2.440.722,5</b>	<b>2.797.840,4</b>	<b>2.892.053,0</b>	<b>3.127.202,0</b>	<b>2.857.667,0</b>	<b>2.593.199,0</b>
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	139.011,3	521.848,1	697.361,7	886.303,6	819.823,0	873.142,0	656.556,0	670.083,0
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	201.738,2	305.865,9	339.239,8	391.939,5	448.062,0	508.788,0	391.367,0	409.221,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>	631.139,4	1.103.728,6	1.368.059,9	1.502.182,7	1.609.370,0	1.725.732,0	1.787.859,0	1.490.070,0
<i>overige</i>	0,0	61.014,0	36.061,1	17.414,5	14.798,0	19.540,0	21.885,0	23.825,0
<b>wetenschap, innovatie en media</b>	<b>322.864,0</b>	<b>382.477,4</b>	<b>602.145,8</b>	<b>666.322,9</b>	<b>620.982,0</b>	<b>633.357,0</b>	<b>720.969,0</b>	<b>755.322,0</b>
<i>wetenschap en innovatie</i>	165.714,3	192.072,9	378.297,9	432.110,6	363.601,0	363.926,0	442.908,0	467.149,0
<i>media</i>	157.149,6	190.404,5	223.847,9	234.212,3	257.381,0	269.431,0	278.061,0	288.173,0
<b>interdepartementaal</b>	<b>340.072,7</b>	<b>442.832,0</b>	<b>579.280,1</b>	<b>520.628,5</b>	<b>588.925,0</b>	<b>707.562,0</b>	<b>693.743,0</b>	<b>673.785,0</b>
<b>totaal</b>	<b>9.612.398,6</b>	<b>13.357.412,9</b>	<b>15.798.242,0</b>	<b>16.941.638,4</b>	<b>17.437.663,0</b>	<b>18.247.929,0</b>	<b>18.712.773,0</b>	<b>18.682.496,0</b>

## Lijst met tabellen in de tekst

Tabel 1	de ontvangstenramingen voor 2004 (in € mln).....	26
Tabel 2	parameters voor de berekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2004.....	27
Tabel 3	de beleidskredieten naar grote categorieën 2004 – analyse van de wijzigingen tussen eerste en tweede begrotingscontrole .....	41
Tabel 4	de beleidskredieten naar beleidsdomeinen 2004 – analyse van de wijzigingen tussen eerste en tweede begrotingscontrole (mln €) .....	44
Tabel 5	evolutie kredieten op de instellingen 2004 (tweede begrotingscontrole versus eerste begrotingscontrole) .....	48
Tabel 6	de ontvangstenramingen voor 2005 (in € mln).....	54
Tabel 7	parameters voor de berekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2005.....	55
Tabel 8	de beleidskredieten naar grote categorieën 2005 (in mln €) – analyse van de wijzigingen tussen de tweede begrotingscontrole 2004 en de initiële begroting 2005 .....	61
Tabel 9	de beleidskredieten naar beleidsdomeinen 2005 (in € mln) – analyse van de wijzigingen tussen de tweede begrotingscontrole 2004 en de initiële begroting 2005 .....	66
Tabel 10	afstemming tussen de SERV – begrotingsdoelstellingen en de HRF – norm .....	84
Tabel 11	afstemming van de begrotingen 2004 (aangepast) en 2005 (initieel) op de begrotingsnormen .....	91
Tabel 12	verbintenissen en verplichtingen in 2004 – 2005.....	92
Grafiek 1	Evolutie van ontvangsten en uitgaven in de begrotingen 1990-2005 (in € mln) .....	93
Grafiek 2:	Reële groei van beleidskredieten en betalingskredieten in de begroting 1990-2005, na consolidatie met MiNa-fonds, VIF en organieke fondsen .....	94
Grafiek 3:	Verdeling van beleidskredieten en middelen over gemeenschaps- en gewestmateries (1990, 1995-2005).....	95
Tabel 13:	aandeel van de lonen en de investeringen in de totale beleidskredieten 1995-2003 (in € duizend en %-aandeel beleidskredieten .....	97
Tabel 14:	overzicht beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten) .....	97



## Gebruikte afkortingen

ALESH	Amortisatiefonds voor de leningen van de sociale huisvesting
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen mobiel
BBP	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere financieringswet
BNI	Bruto nationaal inkomen
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
EBA	Eenmalige bevrijdenden aangifte
ESR-95	Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
FFEU	Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven
GIMV	Gewestelijke investeringsmaatschappij Vlaanderen
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de nationale rekeningen
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
MVG	Ministerie van de Vlaamse gemeenschap
NV TLH	NV Tunnel Liefkenshoek
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
VAC	Vlaams administratief centrum
VDAB	Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding
VERF	Vlaams rente-egalisatiefonds
VFSIPH	Vlaams fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap
VHM	Vlaamse huisvestingsmaatschappij
VIF	Vlaams infrastructuurfonds
VLIF	Vlaams landbouwinvesteringsfonds
VLM	Vlaamse landmaatschappij
VMH	Vlaamse milieuholding
VMW	Vlaamse maatschappij voor watervoorziening
VOI	Vlaamse openbare instelling
VPM	Vlaamse participatiemaatschappij