

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

13 juli 2006

**ADVIES**

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –  
**over het begrotingsbeleid 2007 van de Vlaamse Gemeenschap**





Brussel, 12 juli 2006  
12072006\_begrotingsadvies

# Advies

*Over het begrotingsbeleid 2007*

## INHOUD

	Blz.
SAMENVATTING EN KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES .....	5
1. IN 2005 EEN EXTRA OVERSCHOT BOVENOP DE HOGE BEGROTINGSNORM .....	5
2. 2006 : EEN BEGROTINGSCONTROLE MET INHOUD .....	6
3. DE PERSPECTIEVEN VOOR DE MJB 2007-2009 .....	8
3.1. Het algemeen belang van deze MJB.....	8
3.2. De beschikbare beleidsruimte .....	9
3.3. De uitgavenramingen in de MJB.....	10
4. DE BEGROTING 2007.....	12
HOOFDSTUK 1 - DE UITVOERING VAN DE BEGROTING 2005.....	13
1. DE ALGEMENE BEGROTINGSRESULTATEN .....	13
2. DE REALISATIE VAN DE GERAAMDE ONTVANGSTEN .....	14
3. DE REALISATIE VAN DE UITGAVEN .....	15
3.1. Situering .....	15
3.2. Overdrachten naar en van 2005.....	16
3.3. Evolutie impliciete schuld .....	18
3.4. Aanwending per thema .....	19
HOOFDSTUK 2 - DE AANGEPASTE BEGROTING 2006 .....	22
1. ALGEMEEN .....	22
2. DE ONTVANGSTEN.....	22
2.1. Overzicht .....	22
2.2. Beoordeling .....	26
3. DE UITGAVEN .....	27
3.1. Algemeen .....	27
3.2. Beleidskredieten.....	27
3.3. Betalingskredieten en evolutie van de impliciete schuld.....	31
3.4. Conclusie met betrekking tot de uitgaven.....	31
HOOFDSTUK 3 - MEERJARENBEGRADING EN DE BEGROTING 2007 .....	32
1. ALGEMEEN .....	32
2. DE BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE MJB 2007 - 2009 .....	34
2.1. De raming van de ontvangsten.....	34
2.2. De raming van de uitgaven.....	37
2.3. Het vorderingensaldo en de afstemming op de begrotingsnormen .....	45
2.4. De schuldontwikkeling .....	48
3. BESPREKING EN TOETSING VAN DE MEERJARENBEGRADING .....	50
3.1. Algemeen .....	50
3.2. De ontvangsten.....	54
3.3. De uitgaven .....	61
3.4. Het vorderingensaldo en de afstemming op de begrotingsnormen .....	69
3.5. De schuldontwikkeling .....	72
4. DE BEGROTING 2007.....	72

# Samenvatting en Krachtlijnen van het advies

## 1. In 2005 een extra overschot bovenop de hoge begrotingsnorm

Na goedkeuring van de aangepaste begroting 2005 heeft de Vlaamse regering zich in juli vorig jaar in een akkoord met de federale overheid geëngageerd voor een forse verhoging van het vereiste begrotingsoverschot (een extra inspanning van € 352 mln). De regering vond het niet nodig daarvoor in te grijpen in de goedgekeurde begroting. Ze ging er vanuit dat er uiteindelijk kon gerekend worden op voldoende extra ontvangsten in vergelijking met de begrotingsontvangsten in de goedgekeurde begroting om die kloof te dichten. Bovendien zou ook nog kunnen gerekend worden op enige onderbenutting van de ingeschreven kredieten.

Deze hypothesen zijn realistisch gebleken. Meer zelfs, volgens de beschikbare gegevens heeft Vlaanderen 2005 afgesloten met een vorderingensaldo dat nog € 97 mln hoger is dan vereist bij de begrotingsnorm. Daarmee komt de begroting uit op een overschot dat € 623 mln hoger is dan wat kon afgeleid worden op basis van de goedgekeurde aangepaste begroting 2005 (€ 498 als bij begroting ook al rekening wordt gehouden met een herverdeling van € 125 naar het Fonds voor eenmalige uitgaven en investeringen (FFEU).

Dat extra heeft de regering vooral kunnen realiseren door de beschikbaarheid van extra ontvangsten, in het bijzonder op de gewestbelastingen. Zoals ook in 2004 kon er gebruik gemaakt worden van eenmalige operaties: de Vlaamse gemeenschap heeft haar deel van de EBA in 2005 verworven (€ 39 mln) en daarnaast waren er ook nog eenmalige vastgoedoperaties (na correctie voor aanrekening ongeveer € 87 mln). Daarbij wordt geen rekening gehouden met de verkoop van kapitaalparticipaties (GIMV – aandelen voor iets meer dan € 200 mln), die opbrengsten hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

De geconsolideerde uitgaven blijven juist onder de begrote uitgaven (€ 302 mln), wat overeenstemt met een onderbenutting van 1,5 % en die als normaal te bestempelen is.

Nadere analyse van deze onderbenutting geeft aan dat er in 2005 geen doorschuifoperatie was om het vorderingsaldo positief te beïnvloeden. Integendeel, de kredieten die naar het volgend jaar werden doorgeschoven verminderden aanzienlijk. Hoewel de doorschuifoperatie in 2004 zeer beperkt was, is het nu voor de eerste maal dat de omgekeerde beweging plaats heeft gevonden, hetgeen de SERV als positief beoordeelt.

Daarnaast blijkt ook dat in 2005 de impliciete schuld met € 50 mln vermindert, hetgeen minder is dan in de begroting was voorzien, maar toch een trendbreuk is met het verleden. De voorgaande jaren werd een afbouw van de impliciete schuld voorzien maar kon deze niet gerealiseerd worden.

Nadere analyse toont dat de onderaanwending op de uitgaven voor investeringen (inclusief investeringssteun) beperkt is tot 4%, hetgeen in grote mate bepaald wordt door de uitvoering op het FFEU die lager is dan voorzien.

Er is een schuldafbouw gerealiseerd van € 349 mln. In tegenstelling met 2004 moest voor die schuldafbouw geen beroep gedaan worden op reserves van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (korte termijnbeleggingen en zichtrekening). Wel zijn in 2005 zoals overigens ook in 2004 de reserves van de instellingen (DAB's en VOI's) opnieuw fors verminderd (met € 565 mln). Dat heeft in het bijzonder te maken met het FFEU. Bovendien moet die vermindering gerelativeerd worden vermits daarmee het niveau aan reserves op de instellingen eind 2005 amper € 100 mln lager ligt dan in 2000.

## **2. 2006 : een begrotingscontrole met inhoud**

De aanpassing van de begroting in 2005 was een strikt technische aangelegenheid. In 2006 is dat duidelijk niet het geval. Integendeel de begrotingscontrole heeft het al eerder in de initiële begroting opgenomen groeipad substantieel doorgetrokken.

De ontvangstenraming werd fors naar boven bijgesteld. Dat lag in de lijn van de verwachtingen en was al eerder door de SERV ook in de evaluatienota verwacht. Uiteindelijk zijn de geraamde ESR geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting gestegen met € 395 mln. Die initiële begroting hield zelf al rekening met extra ontvangsten in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen van de meerjarenbegroting van € 270 mln.

Deze extra ontvangsten zijn vooral een zaak van de gewestbelastingen. De Vlaamse regering heeft zich grotendeels afgestemd op de duidelijk hogere ramingen die de federale begroting al eerder voorzag voor de federaal geïnde gewestbelastingen. De eigenlijke overdrachten vanuit de federale overheid in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW, de samengevoegde en gedeelde belastingen) zullen daarentegen fors dalen in vergelijking met de initiële federale begroting. Federaal zal uiteindelijk € 234 mln minder doorstorten naar de Vlaamse gemeenschap dan oorspronkelijk voorzien. De Vlaamse regering had daar overigens al voor een belangrijk stuk op geanticipeerd.

De extra ontvangsten zijn omgezet in extra uitgaven:

- € 249 mln meer beleidskredieten (een eigen SERV – analyse komt omwille van enige verschillen in de definitie van beleidskredieten uit op € 246 mln);
- en € 193 mln extra betaalkredieten (in de SERV – analyse slechts € 178 mln).

De extra ontvangsten zijn slechts gedeeltelijk omgezet in extra uitgaven. Er was immers al voor een deel geanticipeerd op de extra ontvangsten door het inschrijven van een bijkomende dotatie aan het Vlaamse zorgfonds (€ 150 mln). Dotatie die overigens gebruikt wordt om de reservering van het fonds te verhogen, wat op zijn beurt een compensatie is voor het extra begrotingsoverschot (van € 145 mln) dat de Vlaamse regering in oktober 2005 met de federale regering heeft afgesproken. De overige extra ontvangsten zijn bestemd voor uitgaven die niet verwerkt worden in de beleidskredieten en betaalkredieten (de uitgaven voor inhaal en achterstellen op RSZ – uitgaven onderwijs, extra dotaties aan de VDAB voor de tewerkstellingspremie die in de beleidskredieten nog niet volledig is opgenomen voor 2006, een beperkte stijging van de kapitaalparticipaties) en voor het opvangen van lagere positieve aanrekeningscorrecties voor de berekening van het vorderingensaldo.

Een nadere analyse van de extra beleidskredieten geeft aan dat niet alle bijkomende voorzieningen kunnen bestempeld worden als nieuwe beleidsinitiatieven. Globaal genomen zijn de echt nieuwe initiatieven te ramen op ongeveer € 154 mln. Ongeveer € 131 mln zijn eerder het resultaat van aanpassingen bij constant beleid. De groei van de beleidskredieten omwille van beide componenten is voor € 39 mln gefinancierd met aanpassingen die kunnen bestempeld worden als heroriënteringen.

De nieuwe beleidsinitiatieven hangen in het bijzonder samen met het impulsprogramma dat de regering al eind vorig jaar had beslist ten bedrage van € 150 mln (uit te splitsen in drie onderdelen). Deze beslissing heeft – naast een aantal andere aanpassingen – al gedeeltelijk haar weerslag gevonden in de begroting 2006. De verdeling van de nieuwe initiatieven is meer in detail besproken in hoofdstuk 2 van het advies.

De belangrijke wijzigingen bij de begrotingscontrole geven voor de SERV aanleiding tot volgende vaststellingen:

- de verwachting van extra ontvangsten is realistisch, dat wordt overigens ook door de analyse van het rekenhof bevestigd. Niettemin is in tegenstelling met vorig jaar de opbrengst van de gewestbelastingen maximaal ingeschat. Op basis van eigen ramingen komen we voor de te verwachten ontvangsten op de gewestbelastingen uit op een bedrag dat ongeveer € 33 mln lager ligt. De effectieve ontvangsten in de komende maanden zullen daarover uitsluitend geven. Een wezenlijk probleem hoeft dat echter niet te zijn;
- de regering heeft met deze extra ontvangsten duidelijk de voorgenomen impulsen kunnen realiseren, inzonderheid het meerbanenplan, START en economische maatregelen. De opstart van deze programma's is verzekerd. Dit is voor de SERV een

bijzonder positieve ontwikkeling, bovendien gekoppeld aan het behoud van de afgesproken begrotingsnorm. Er kan wel worden vastgesteld dat onder de voorzieningen voor de economische maatregelen een belangrijk deel ingezet wordt om de druk op de bestaande kredieten (op het Hermesfonds de dossiers inzake ecologiesteun en het economisch ondersteuningsbeleid voor de grote ondernemingen) op te vangen. Het is niet duidelijk in hoeverre de extra voorzieningen daarvoor structureel zijn;

- samen met de initiële begroting stijgen de ESR - geconsolideerde beleidskredieten in 2006 t.a.v. de aangepaste begroting 2005 met € 1,23 mld, dat is een reële stijging van 4,4 %. Daarmee kan de begroting 2006 als een zeer expansieve begroting worden bestempeld. Dat is des te merkwaardiger omdat bij de opmaak van de MJB in juni 2005 nauwelijks beleidsruimte werd voorzien. De MJB van juni 2005 voorzag tussen 2005 en 2006 een groei van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid van € 337 mln (en in betaalkredieten € 475 mln), daarboven op werd een beleidsruimte van € 18 mln voorzien. Na een eerste aanpassing van de begrotingsnormen en de ontvangstenramingen werd in juli al rekening gehouden met een netto beleidsruimte van iets minder dan € 270 mln. Deze vaststelling wordt nog versterkt als deze uitzonderlijke expansie wordt vergeleken met wat voorlopig in de MJB vanaf 2007 wordt gepland. De evolutie van de begroting 2006 in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen mag echter niet geëxtrapoleerd worden naar de volgende jaren. Er zal dus moeten rekening gehouden worden met een groeipad dat wat lager ligt dan wat in 2006 mogelijk is.

Het expansieve karakter van de begroting 2006 is echter voorlopig geen aanleiding tot eventuele problemen voor de begrotingsdoelstellingen in 2006 of voor de volgende jaren.

### **3. De perspectieven voor de MJB 2007 – 2009**

Op 8 juni heeft de minister van Financiën en begroting een geactualiseerde MJB 2007 – 2009 in het parlement toegelicht. Voor zover bekend heeft de regering als dusdanig dit document nog niet goedgekeurd, maar de SERV gaat er wel vanuit dat deze MJB de basis is voor de komende begrotingen.

De SERV maakt – op basis van een grondige analyse van deze MJB en na toetsing met de eigen SERV – ramingen – volgende beschouwingen en aanvullend een aantal aanbevelingen.

#### **3.1. Het algemeen belang van deze MJB**

De SERV is positief over de presentatie van deze geactualiseerde MJB. Het is een belangrijk document. Het bevestigt op een becijferde manier de engagementen van de regering voor het behalen van de begrotingsdoelstellingen en het geeft het budgettaire kader aan waarbinnen de ministers in de verschillende beleidsdomeinen het voorgenomen beleid kunnen waarmaken. In het bijzonder heeft de SERV akte genomen van de voorziene groei in beleidskredieten en betaalkredieten voor de verschillende beleidsdomeinen in de jaren 2007 – 2009. De voor-



ziene groei voor de verschillende beleidsthema's die blijkt uit de MJB is in dit advies samengevat in punt 3.1 van hoofdstuk 3.

De SERV vindt echter dat de regering met dit instrument hoger moet mikken. De regering moet er meer aan doen om het instrument verder te ontwikkelen en er voor te zorgen dat de budgettaire planning van de regering op een klare en duidelijke manier wordt toegelicht. Bij een actualisering van de MJB hoort ook een overzicht van de uitvoering en waar nu budgettaire enveloppen worden opgenomen is het nodig aan te geven wat daarvan reeds vastligt in beslissingen. Op die manier wordt ook duidelijk wat na de genomen beslissingen voor de verschillende enveloppen nog beschikbaar blijft aan effectieve beleidsruimte. De voorziene enveloppen mogen niet zodanig gebruikt worden dat ze beschouwd worden als een keurslijf.

De SERV vindt het dan ook geen goed idee om voor de volgende jaren de meerjarenraming nog beperkter uit te werken (door uitsluitend te vertrekken van de laatst goedgekeurde begroting).

**In tegendeel beveelt de SERV aan om de volgende actualisering (budgetcontrole 2007) expliciet op te vatten als een tussentijdse evaluatie van de meerjarenbegroting en dan uitgebreid tot de volledige legislatuur (vanaf de bijstellingen aan de begroting 2004).**

Voor de SERV is het ook van belang dat het sociaal- economisch toekomstplan "Vlaanderen in actie" weerspiegeld wordt in de geactualiseerde MJB.

Tenslotte herhaalt de SERV zijn eerder voorstel om in het kader van een meerjarenraming telkens de doorrekening te maken van de genomen beslissingen naar de volgende regeerperiode. Minstens moet bij een volgende actualisering een doorrekening gemaakt worden naar 2010. Het is zelfs aangewezen om een voortschrijdende meerjarenraming (4 tot 5 jaar) te maken. De SERV is het er natuurlijk mee eens dat een dergelijke raming niet het karakter van een meerjarenbegroting heeft die de huidige regering bindt.

### **3.2. De beschikbare beleidsruimte**

De bruto beleidsruimte (of de toelaatbare groei van de uitgaven voor beleid) is bepaald door drie elementen: op de eerste (en meest substantiële) plaats de groei van de ontvangsten, daarnaast de evolutie van de begrotingsdoelstellingen en tenslotte – zij het in het afnemende mate - de daling van de rentelasten.

De afspraken die de Vlaamse regering heeft gemaakt met de federale overheid over de begrotingsdoelstellingen voor de volgende jaren voorzien een substantiële extra ruimte omdat Vlaanderen van een hoog overschot kan evolueren naar een begroting in evenwicht. In 2007

levert dat een extra ruimte op van € 260 mln. In de volgende jaren wordt dat minder. Het is voor de SERV vanzelfsprekend dat na de geleverde inspanningen in de recente jaren (inclusief wat voorzien is voor 2006) dit pad ook effectief wordt aangehouden.

De SERV neemt dan ook aan dat geen nieuwe extra inspanningen van Vlaanderen zullen gevraagd worden. Dergelijke extra inspanningen zouden de huidige perspectieven van de MJB aantasten.

De regering heeft overigens terecht de ontvangstenramingen in vergelijking met de MJB van juni 2005 naar boven aangepast, in het bijzonder op de gewestbelastingen. De nieuwe ramingen komen in 2009 uit op extra ontvangsten ten bedrage van € 940 mln, in vergelijking met de vroegere ramingen. Gecumuleerd voor de jaren 2007 – 2009 is dat in vergelijking met de MJB van vorig jaar een extra van maar liefst € 2,32 mld. Dit extra is – op een beperkte ruimte van ongeveer € 150 mln voor de jaren 2007 – 2009 – ingevuld met de voorgenomen beleidsinitiatieven. Voor de gewestbelastingen zijn de oorspronkelijke ramingen van juni 2005 aangepast met twee factoren: enerzijds is de recente expansie structureel doorgetrokken en anderzijds is de oorspronkelijk verwachte reële groei op de gewestbelastingen vanaf 2007 meer dan verdubbeld. Een duidelijke verantwoording van dat laatste is er niet. Enige terughoudendheid is in het kader van een meerjarenraming op zijn plaats. Op basis van eigen ramingen komt de SERV op een niveau in 2009 dat ongeveer € 330 mln lager ligt dan wat de regering nu in de geactualiseerde raming aanneemt. Dit verschil is duidelijk heel wat groter dan de marge die de geactualiseerde MJB oplevert in vergelijking met de voorziene evenwichtsbegroting. Gecumuleerd voor de jaren 2007 – 2009 is de SERV – raming € 665 mln lager. Dat kan nog wat gecompenseerd worden, onder meer door dat de hogere BBP – groei in 2006 wat extra middelen kan opleveren ook in de volgende jaren.

Zonder zich expliciet vast te pinnen op deze ramingen vindt de SERV wel dat met enige extra marge moet rekening gehouden worden.

### **3.3. De uitgavenramingen in de MJB**

Bij de analyse van de uitgaven in de MJB heeft de SERV de aandacht toegespitst op twee elementen:

- enerzijds de uitgavengroei die samenhangt met het doortrekken van “ongewijzigd beleid” uitgaande van de aangepaste begroting 2006;
- en anderzijds de impact en de precieze draagwijdte van de enveloppen die voorzien zijn voor de nieuwe beleidsinitiatieven.

Op grond van deze analyse maakt de SERV volgende vaststellingen.

De impact van de groei bij ongewijzigd beleid op het niveau van de beleidskredieten is erg scherp gemeten. Dat blijkt in eerste instantie al uit een vergelijking tussen de impact van ongewijzigd beleid in 2006 met die van de volgende jaren. In het bijzonder voor 2007 is de kloof vrij groot. Globaal raamt de MJB de groei bij ongewijzigd beleid tussen 2006 en 2009 op ongeveer € 951 mln, waarvan € 693 mln zou veroorzaakt worden door indexeringen. De rest heeft te maken met andere parameters (€ 259 mln, zoals bijv. voorzien in decreten of beheersovereenkomsten). De weerslag van die andere parameters in een aantal sectoren (lokale overheden, onderwijs, welzijn en gezondheid, gemeenschappelijk vervoer, huisvesting) kan al geraamd worden op € 483 mln. Dat betekent voor de overige beleidsthema's een daling van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid ten bedrage van € 224 mln (483 – 259). Een dergelijke evolutie blijft vragen oproepen. Uiteindelijk zijn hier heroriënteringen aan de orde die in de MJB niet toegelicht worden.

Op het niveau van de betalingskredieten blijkt dan weer dat in ongewijzigd beleid een forse afbouw van de impliciete schuld wordt voorzien (€ 958 mln), in vergelijking met de vorige MJB (juni 2005) een extra afbouw van bijna € 325 mln. In vergelijking met de verwezenlijkingen in 2005 en met wat voorzien is in de begroting 2006 (€ 101 mln) is dat een zeer ambitieuze doelstelling.

Met betrekking tot de evolutie ongewijzigd beleid binnen de beleidskredieten blijft de SERV dus bij zijn standpunt van het vorig begrotingsadvies dat die te krap is geraamd.

Naast de evolutie bij ongewijzigd beleid geeft de meerjarenbegroting ook weer in welke mate de politieke beslissingen een budgettaire impact zullen hebben de volgende jaren. Ook hierbij wenst de SERV een aantal bemerkingen te formuleren.

- politieke beslissingen zijn niet zomaar gelijk te stellen met nieuwe initiatieven, dat is al duidelijk het geval in 2006. Van de 732 mln heeft € 161 mln betrekking op ongewijzigd beleid, bijvoorbeeld de BTW- regeling met Aquafin voor € 21 mln, de aanpassing van de werkingsmiddelen in onderwijs omwille van het vroegere Tivoli- akkoord en de aanpassing van de dotatie aan de Lijn wegens technische parameters.
- de aanrekening van sommige nieuwe initiatieven naar de beleidskredieten is niet correct : bijv. de 25 mln voor de lasten uit het verleden. De dotatie aan het Vlaams Fonds voor de Lastendelging neemt weliswaar toe met € 25 mln, maar de beleidskredieten op deze instelling, en dus de geconsolideerde beleidskredieten, nemen slechts toe met € 2 mln.
- de impact van de cao's komt in de tabel van de politieke beslissingen niet volledig tot uiting, in ieder geval zijn de benodigde bedragen 120 mln hoger. Impliciet gaat de meerjarenbegroting dus al uit van een aantal heroriënteringen of andere maatregelen om de voorziene politieke beslissingen integraal te kunnen uitvoeren.
- De meerjarenbegroting bevat geen analyse van wat al van de beschikbare enveloppen is toegewezen of ingenomen door beslissingen; voor een aantal politieke beslissingen gaat het al om effectieve kredieten die in de begroting zijn opgenomen (de politieke beslissingen die betrekking hebben op 2006), deels gaat het om decreten die reeds zijn goedgekeurd en waarvoor een budgettaire raming aan het parlement werd meegedeeld (bijv. de lastenverlaging, inburgerings- en inwerkingsdecreet),

deels gaat het om beslissingen die reeds genomen zijn (zoals de cofinanciering van het spoor en de Scheldeverdieping). De budgettaire ruimte die nog effectief beschikbaar is om nieuwe initiatieven te nemen is veel kleiner dan uit de tabel met politieke beslissingen blijkt. De SERV betreurt dus dat de meerjarenbegroting bij de politieke beslissingen geen duidelijk onderscheid maakt tussen de beslissingen die reeds genomen zijn en anderzijds de enveloppen die nog kunnen ingevuld worden met de voorgenomen politieke beslissingen. Hieruit zou de effectieve netto- beleidsruimte duidelijk naar voor komen

- Hoewel de alternatieve financiering momenteel nog geen groot aandeel heeft in de kredieten van 2006, zal dit aandeel de komende jaren exponentieel toenemen. Hiervoor worden wel enveloppen voorzien, zij het dat het niet altijd duidelijk is in welke mate deze enveloppen betrekking hebben op de alternatieve financiering dan wel op reguliere financiering (bijvoorbeeld de voorziene kredieten voor missing links in de meerjarenbegroting). Daarnaast zou de meerjarenbegroting ook informatie moeten bevatten over de effectieve investeringen die mogelijk zijn met de voorziene kredieten voor alternatieve financiering.
- Tenslotte is de beleidsruimte nagenoeg integraal ingenomen. De vraag stelt zich dan ook hoe een aantal bijkomende nieuwe initiatieven, zoals de aanpassing van de beheersovereenkomst voor de VRT, ingepast kunnen worden in de meerjarenbegroting.

## 4. De begroting 2007

De regering voorziet in 2007 – binnen de geraamde beschikbare beleidsruimte - in vergelijking met de aangepaste begroting 2006 een toename van de beleidskredieten voor € 1,03 mld. De SERV wijst er op dat deze toename toch duidelijk lager is dan wat in de begroting 2006 (in vergelijking met 2005) het geval was: 19% minder.

Waarschijnlijk zal de begroting 2007 nog voor een stukje kunnen profiteren van extra ontvangsten omwille van de hogere economische groei in 2006 (ongeveer € 55 mln, waarvan € 27 mln eenmalig door de verrekening van 2006). Daartegenover staat dat de SERV een voorzichtiger groeipad voor de gewestbelastingen aanbeveelt met voorlopig in 2007 minder ontvangsten ten bedrage van € 155 mln (in vergelijking met de MJB van de regering). Dit hoeft echter geen aanleiding te zijn tot reële problemen voor het halen van de begrotingsdoelstellingen. Dat lijkt verzekerd.

De SERV verwacht wel dat de regering de nodige inspanningen zal doen om de beschikbare ruimte ook effectief met de voorgenomen beleidsinitiatieven in te vullen.

Tenslotte dringt de SERV er op aan dat de regering meer toelichting geeft bij de verwachte evolutie van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid. Abstractiemakend van de impact van indexeringen voorziet de MJB in 2007 op basis van diverse technische parameters een forse vermindering van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid in een aantal beleidsthema's. De SERV heeft daar vragen bij.

# Hoofdstuk 1– De uitvoering van de begroting 2005

## 1. De algemene begrotingsresultaten

In tabel 1 de voornaamste gegevens voor de beoordeling van de begrotingsresultaten samengevat.

**Tabel 1 vorderingensaldo en afstemming met de begrotingsnorm in 2005 (in € mln)**  
(eigen raming op basis van beschikbare gegevens)

	aangepaste begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten (ESR) (a)	20.201	20.514	312
begroting MVG	19.131	19.351	220
geconsolideerde instellingen	1.070	1.163	93
uitgaven (ESR) (b)	20.173	19.871	302
begroting MVG	13.519	13.240	278
geconsolideerde instellingen	6.654	6.631	24
saldo (c = a - b)	29	643	614
correcties (d)	65	73	9
ontvangsten	3	47	45
uitgaven	19	8	-10
reservevorming	43	17	-26
vorderingensaldo (c + d)	93	716	623
begrotingsnorm		619	
extra saldo		97	

\* ontvangsten + is gelijk aan meer ontvangsten

\* uitgaven + is gelijk aan minder uitgaven

\* correcties + is gelijk aan extra positieve correctie op saldo

De Vlaamse regering heeft zich in 2005 t.a.v. de federale overheid geëngageerd om een vorderingensaldo te realiseren van € 619 mln. Dit engagement is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst van juli 2005. Op dat ogenblik was de aangepaste begroting 2005 reeds door het parlement goedgekeurd. Op grond van deze begroting kon het vorderingensaldo geraamd worden op € 93 mln. De regering ging wel uit van een hoger vorderingensaldo onder andere omdat impliciet al gerekend werd op een herverdeling van kredieten naar het FFEU

(voor € 125 mln)<sup>1</sup>. In het bijzonder omdat de regering rekende op extra ontvangsten van de gewestbelastingen (die niet waren voorzien in de aangepaste begroting) werd aangenomen dat het engagement voor een saldo van € 619 mln geen ingrepen in de begroting vergde. Bovendien werd aangenomen dat ook langs de uitgavenzijde sowieso op enige onderbenutting kon gerekend worden.

De uitvoering bevestigt deze hypothese, meer zelfs de beschikbare gegevens tonen aan dat er nog een extra overschot van € 97 mln werd gerealiseerd. Het begrote vorderingensaldo werd verbeterd met € 623 mln, of € 498 mln als we in de begroting ook al rekening houden met een herverdeling van € 125 mln naar het FFEU. De verbetering van het saldo is voor € 312 mln bepaald door extra ontvangsten, voor het grootste deel op de algemene begroting van het MVG. De ESR - uitgaven blijven globaal € 302 mln onder de begrote uitgaven. De impact van de correcties (inclusief de reservevorming, in het bijzonder op het zorgfonds) zou in vergelijking met de begrotingsvooruitzichten het saldo nog met € 9 mln verbeteren.

## 2. De realisatie van de geraamde ontvangsten

De extra ontvangsten op algemene begroting in vergelijking met de begrotingscijfers kunnen in grote lijnen als volgt uitgesplitst worden<sup>2</sup> (in € mln):

BFW	95
gewestbelastingen federale inning	272
gewestbelastingen eigen inning	4
subtotaal	371
rest	-55
totaal begroting (ESR - ontvangsten)	316
aanrekeningsverschillen	-96
totaal	220

In totaal zijn op de algemene begroting (exclusief de opbrengsten van de verkoop van kapitaalparticipaties) € 316 mln extra ontvangsten geboekt. Voor de berekening van het vorderingensaldo zijn evenwel een deel van deze extra ontvangsten niet aan te rekenen op 2005. Het netto resultaat van deze aanrekeningsverschillen bedraagt ongeveer € 96 mln en heeft hoofdzakelijk te maken met de boeking van opbrengsten van de patrimoniumverrichtingen (verkoop van gebouwen). De extra ontvangsten met invloed op het vorderingensaldo bedragen € 220 mln. Op de algemene begroting zijn extra ontvangsten gerealiseerd in het kader van de BFW (overdrachten van federaal) voor een bedrag € 95 mln. Dat heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat de aangepaste begroting 2005 van de Vlaamse gemeenschap de verrekening voor

<sup>1</sup> Deze kredieten worden daardoor omgezet in een dotatie aan een te consolideren instelling en zijn niet meer aan te rekenen voor het vorderingensaldo vermits ze in 2005 niet omgezet worden in uitgaven op het FFEU.

<sup>2</sup> Voor een meer gedetailleerde bespreking van de uitvoering van de begroting zie ook voorafbeelding van het rekenhof, Vlaams parlement stuk 22 (2005 – 2006) – nr. 1.

2004 negatief had ingeschat ( - € 57 mln), terwijl de feitelijke verrekening positief was (bijna € 34 mln). Op een spectaculaire stijging van de gewestbelastingen werd gerekend, het uiteindelijke resultaat overtreft nog de verwachtingen: in totaal kan gerekend worden op extra ontvangsten van € 276 mln.

Deze extra ontvangsten worden voor een deel gecompenseerd door lagere inningen op een aantal andere rubrieken. In het bijzonder is de dotatie vanuit de federale begroting voor de tewerkstellingsprogramma's (artikel 35 van de BFW) niet volledig doorgestort in 2005.

De ontvangsten op de geconsolideerde instellingen zijn € 93 mln hoger dan voorzien in de begrotingen. Op de DAB's zijn de effectieve ontvangsten lager dan begroot (ongeveer - € 23 mln, o.m. lagere heffingsopbrengsten op het MINA-fonds). De VOI's daarentegen boeken duidelijk meer ontvangsten (extra € 115 mln). Uitschieters zijn de VRT met extra ontvangsten ten bedrage van € 30 mln en NV Zeekanaal € 43 mln. In het laatste geval gaat het eigenlijk om extra dotaties vanuit de algemene begroting die niet als dusdanig geboekt zijn (vergoeding voor facturen ten laste gelegd van de NV Zeekanaal). In 2006 is dat omgezet in een verhoogde dotatie.

### **3. De realisatie van de uitgaven**

#### **3.1. Situering**

Zoals reeds aangehaald werd de begrotingsnorm in 2005 gedeeltelijk behaald doordat de effectieve uitgaven lager waren dan geraamd in de begroting.

Wat de onderaanwending betreft wordt traditioneel de vergelijking gemaakt tussen de begrotingskredieten en de effectieve aanwending. In geval van een analyse op het niveau van de ESR – geconsolideerde uitgaven wordt de interpretatie hiervan bemoeilijkt door de herverdeling van een aantal kredieten, voornamelijk de provisionele kredieten, naar de instellingen. Zo is de kwalificatie van een krediet bij de begrotingsopmaak als ESR- uitgave geen garantie dat dit krediet een ESR- uitgave blijft in de effectieve uitvoering. Een omvangrijk deel van de provisionele kredieten wordt uiteindelijk aangewend als dotatie. Bovendien wordt deze vergelijking bemoeilijkt doordat de instellingen bij de begrotingsopmaak gedeeltelijk anticiperen op deze herkwalificatie.

Daarom zal voor de analyse van de uitvoering niet uitgegaan worden van de begrotingskredieten die kunnen afgeleid worden uit de begroting 2005 zoals ze definitief door het parlement werd goedgekeurd, maar wel van de begroting 2005 na alle herverdelingen, met uitzondering van de herverdeling voor het FFEU.

Globaal leidt de analyse tot volgend resultaat (in € mln):

	Decreet	uitvoering	verschil
MVG	13.519	13.240	278
instellingen	6.654	6.631	24
Geconsolideerde Betalingskredieten	20.173	19.871	302

Deze analyse geeft aan dat de onderaanwending op de geconsolideerde betalingskredieten € 302 mln bedraagt, voornamelijk te situeren bij de algemene begroting. Een correcte interpretatie van deze onderaanwending vereist echter een nadere analyse. Daarbij komen drie zaken aan bod:

- Is er al of niet bij de onderaanwending sprake van een doorschuifoperatie naar volgend jaar ?
- Hoe is de impliciete schuld geëvolueerd?
- En in welke beleidsthema's komt de onderaanwending vooral voor?

### 3.2. Overdrachten naar en van 2005

In 2005 bedroegen de decretale uitgavenkredieten € 20,17 mld op geconsolideerde basis. Jaarlijks worden er echter zowel vastleggingskredieten als ordonnanceringskredieten overgedragen naar het volgende jaar. Dit gebeurt zowel voor de algemene begroting als voor de instellingen, zij het dat dit bij de instellingen niet onmiddellijk te achterhalen is uit de gepubliceerde begrotingscijfers. De analyse van de overdrachten spitst zich dan ook toe op de algemene begroting.

Op de algemene begroting kunnen naast de kredieten die zijn ingeschreven ook nog andere kredieten aangewend worden, namelijk de kredieten die betrekking hebben op het voorgaande jaar maar toen niet aangewend (konden) worden. Dit houdt natuurlijk ook in dat een aantal kredieten die niet aangewend werden in 2005 wel nog beschikbaar zijn in het huidige begrotingsjaar. Bij de analyse van de onderaanwending is het van belang om na te gaan of de overdracht van 2005 naar 2006 hoger of lager is dan de overdracht van 2004 naar 2005. In de mate dat de overdracht hoger was, wordt het ESR- saldo van 2005 positief beïnvloed ten koste van het saldo van 2006 en is er sprake van een doorschuifoperatie. In het verleden waren deze doorschuifoperaties soms aanzienlijk.

	Vastleggingskredieten		Ordonnanceringskredieten	
	van 2004	naar 2006	van 2004	naar 2006
ESR- uitgaven MVG	165	119	651	578

Traditioneel is de overdracht op de ordonnanceringskredieten groter dan op de vastleggingskredieten. Dit is in 2005 niet anders. Bij de vergelijking werd geen rekening gehouden met de



overdrachten op de variabele kredieten. Uit de tabel blijkt duidelijk dat er in 2005 geen doorschuifoperatie is geweest maar juist integendeel er minder wordt doorgeschoven naar 2006. Zowel in beleidskredieten als in betalingskredieten gaat het om een omvangrijk bedrag: € 46 mln voor de beleidskredieten en € 73 mln voor de betalingskredieten.

De overdracht bij de vastleggingskredieten heeft voor € 51 mln betrekking op de provisionele kredieten en vooral het provisioneel krediet voor lonen (€ 34 mln). De vermindering van overdracht heeft ook voornamelijk te maken met het provisioneel krediet voor lonen, aangezien er een bedrag van € 83 mln overgedragen werd van 2004 naar 2005.

Een tweede belangrijke overdracht betreft de terugbetalingen aan Nederland voor de uitdieping van de Westerschelde. De overdracht van 2005 naar 2006 is hier nagenoeg identiek aan de overdracht van 2004 naar 2005.

De overdrachten bij de geconsolideerde ordonnanceringskredieten zijn aanzienlijk hoger omwille van twee redenen. In de eerste plaats worden er jaarlijks tal van kredieten vastgelegd, maar kunnen ze in het jaar zelf niet meer geordonnanceerd worden. In dat geval kunnen de betalingskredieten nog aangewend worden in het volgende jaar. Op die manier kunnen er voor 2005 nog voor € 379 mln betalingen gebeuren in 2006, hetgeen nagenoeg hetzelfde is als de aanwendingsmogelijkheid in 2005 met betrekking tot vastleggingen die in 2004 reeds gebeurden.

Daarnaast wordt de conjunctuurprovisie van 2005 ook overgedragen naar 2006. Deze provisie is bestemd voor de afbouw van de impliciete schuld en wordt dus niet beschouwd als een beleidskrediet maar enkel als een betalingskrediet. Het gaat om een bedrag van € 90 mln.

Voor de rest zijn de overdrachten op de betalingskredieten grotendeels gelijk aan de overdrachten op de beleidskredieten.

De analyse van de geconsolideerde kredieten is belangrijk met het oog op het vorderingensaldo, maar een goed beleid vergt ook dat er geen grote doorschuifoperaties gebeuren op de overige kredieten, zoals de dotaties. Deze overdrachten zijn de laatste jaren aanzienlijk, voornamelijk door de overdracht van de dotatie aan het FFEU. Ook in 2005 nam de overdracht van de dotatie aan het FFEU nog toe in betalingskredieten (+ € 10 mln). Voor de overige dotaties vermindert de overdracht echter aanzienlijk, hetgeen betekent dat de instellingen meer en meer de dotatie ontvangen op het moment dat ze er recht op hebben. De meeste instellingen hebben in 2005 dan ook een grotere dotatie gekregen dan hetgeen er ingeschreven was in de begroting 2005. De belangrijkste uitzonderingen hierop zijn Kind en Gezin waar € 9 mln extra wordt doorgeschoven en vooral de VDAB die € 64 mln minder krijgt dan hetgeen ingeschreven is in de begroting. Dit verschil is echter niet terug te vinden in de uitvoeringsrekening van de VDAB zelf waar de dotatie die de VDAB effectief inschrijft hoger ligt dan hetgeen voorzien was in de begroting.

Wat de deelnemingen en participaties betreft tenslotte was er in de begroting een bedrag van € 50 mln ingeschreven om participaties te nemen in projectvennootschappen met de valorisatie van de GIMV-middelen. Aangezien het om een variabel krediet ging, hing de effectieve aanwendingsmogelijkheid af van de realisatie van de inkomsten. Deze lagen aanzienlijk hoger, namelijk € 201 mln, maar het integrale bedrag is doorgeschoven naar 2006.

Concluderend kan men stellen dat er in 2005 geen doorschuifoperatie was om het vorderingssaldo positief te beïnvloeden. Integendeel, de kredieten die naar het volgend jaar werden doorgeschoven verminderden aanzienlijk. Hoewel de doorschuifoperatie het voorgaande jaar zeer beperkt was, is het nu voor de eerste maal dat de omgekeerde beweging plaats heeft gevonden, hetgeen een positieve evolutie is.

Ook bij de instellingen werd de betalingsachterstand die er in het verleden bestond op de dotaties verminderd bij de meeste instellingen. Alleen de evolutie bij de VDAB gaat duidelijk in de andere richting, zij het dat dit door verschillende boekingsmethodes niet tot uiting komt in de uitvoeringsrekening van de VDAB.

### 3.3. Evolutie impliciete schuld

Een tweede belangrijk element om de begrotingsuitvoering te analyseren is de evolutie van de impliciete schuld. Net zoals voor de analyse van de onderaanwending, vertrekt de SERV hier van de definitieve begroting na alle herverdelingen (met uitzondering van de herverdeling voor het FFEU).

	Begroting		Uitvoering		evolutie impliciete schuld	
	BK	OK	BK	OK	Begroting	uitvoering
MVG	13.448	13.519	13.352	13.240	-71	112
instellingen	6.553	6.654	6.469	6.631	-102	-161
totaal	20.000	20.173	19.821	19.871	-173	-50

De laatste jaren worden de begrotingen telkenmale opgesteld met een groter bedrag aan betalingskredieten dan beleidskredieten. In de begroting wordt dus een afbouw van de impliciete schuld voorzien. Een afbouw van de impliciete schuld voorzien in de begroting is één zaak, deze afbouw ook effectief realiseren is een andere zaak. De onderaanwending op de betalingskredieten is traditiegetrouw groter dan de onderaanwending op de beleidskredieten.

Voor 2005 is dat niet anders met betrekking tot de geconsolideerde kredieten van het MVG. De definitieve begroting voorziet een afbouw van de impliciete schuld met € 71 mln, maar aangezien de onderaanwending op de betalingskredieten aanzienlijk groter is dan bij de beleidskredieten is er op de algemene begroting uiteindelijk een opbouw van de impliciete schuld met € 112 mln.

Bij de instellingen daarentegen komen de effectieve betalingen nagenoeg overeen met de beschikbare kredieten, terwijl de beleidskredieten niet integraal aangewend werden. De afbouw van de impliciete schuld met € 102 die was ingeschreven in de begroting wordt dus nog versterkt tot € 161 mln bij de realisatie ervan.

Voor de totaliteit van de Vlaamse Gemeenschap leidt dit tot een effectieve afbouw van de impliciete schuld die op € 50 mln kan geraamd worden, hetgeen minder groot is dan voorzien in de begroting, maar toch een trendbreuk betekent met het verleden.

Dit verschil wordt voornamelijk gerealiseerd doordat de uitgaven op een aantal instellingen hoger lagen dan de ingeschreven kredieten, bijvoorbeeld bij De Lijn. Door een deel verschuldigde dotaties uit het verleden door te storten naar de Lijn in 2005 konden bijkomende uitgaven verricht worden. Gecombineerd met een daling van de beleidskredieten in vergelijking met de begroting van € 9 mln, geeft dit een vermindering van de impliciete schuld van € 37 mln.

### 3.4. Aanwending per thema

Zoals reeds aangehaald in 3.1 bedraagt de onderaanwending bij de betalingskredieten € 302 mln in 2005. Dit is het verschil tussen de uitvoering van de begroting en de definitieve begroting na alle herverdelingen met uitzondering van de herverdeling naar het FFEU. Deze onderaanwending mag echter niet verward worden met het verloren gaan van deze kredieten. Enerzijds waren er meer kredieten beschikbaar dan in het decreet opgesomd wordt en anderzijds worden een aantal kredieten overgedragen naar het volgende jaar. Tabel 2 geeft enkel weer in welke mate de effectieve aanwending van de kredieten in 2005 verschilt van de definitieve begroting.

In tabel 2 wordt de opdeling van de onderaanwending gemaakt per thema en naargelang het gaat om onderaanwending op investeringen (- € 93 mln) of andere kredieten (- € 208 mln).

- Thema's met een belangrijke onderaanwending

Veruit de grootste onderaanwending situeert zich bij het thema Financiën en met name op het **FFEU**. De effectieve uitgaven op het FFEU bedroegen € 90 mln minder dan voorzien in de begroting. De onderaanwending situeert zich op verschillende projecten van het FFEU, zij het dat de relatieve onderaanwending voornamelijk in de recente projecten te vinden is (€ 20 mln op de investeringswerken aan waterwegen, € 10 mln voor het wegwerken van gevaarlijke verkeerspunten en voor het impulsprogramma ouderenvoorzieningen en telkens € 7 mln bij de brownfields en het wetenschapsbeleid). In elk van deze gevallen gaat het om investeringen.

**Tabel 2 Onderaanwending bij de betalingskredieten (mln €) (uitgesplitst naar investeringen en overige kredieten)**

	Investerings	rest	Totaal
Financiën (FFEU)	-87	-2	-89
Gebouwen en ambtenaren	-6	-26	-33
Onderwijs	-11	-73	-84
WGZ	-15	-15	-30
Cultuur en Jeugd	-3	-15	-18
Economie	45	-42	3
Werkgelegenheid	-2	-18	-20
lokale overheden	0	-5	-6
Land- en tuinbouw	0	-2	-2
Milieu	-20	-44	-65
Monumenten en Huisvesting	-50	-7	-57
Wegen en Water	40	27	66
Gemeenschappelijk Vervoer	31	-3	28
Wetenschappen	-5	-21	-27
Media	-4	35	32
Energie	0	-19	-19
Provisie	0	40	40
overige	-4	-17	-21
<b>Totaal</b>	<b>-93</b>	<b>-208</b>	<b>-301</b>

Ook bij **onderwijs** is er een aanzienlijke onderaanwending van de kredieten. Dit wordt voor € 19 mln veroorzaakt door een laattijdige uitbetaling van de enveloppe voor de hogescholen. Ook de uitbetaling van de studietoelagen voor het basis- en secundair onderwijs wordt voor € 14 mln uitgesteld. Deze vertraging was er niet in 2004.

Daarnaast wordt € 22 mln van de teruggevorderde salarissen overgedragen naar 2006, hetgeen jaarlijks gebeurt.

De daling bij **Milieu** wordt voor € 43 mln veroorzaakt bij het Mina-fonds, in belangrijke mate door investeringsuitgaven. Ook bij OVAM is er een onderaanwending van € 11 mln.

Bij **Monumenten en Huisvesting** springt de onderaanwending van de subsidies voor aanpassings- en renovatiewerken, hetgeen investeringsuitgaven zijn, vooral in het oog. Bijna € 16 mln van de € 55 mln hiervan werd niet aangewend. Deze kredieten werden op het einde van het jaar omgezet in een dotatie aan het FFEU.

- Thema's waar de uitgaven hoger liggen dan voorzien

Naast een aantal thema's waar er een aanzienlijke onderaanwending was, zijn er ook thema's waar de aangewende kredieten hoger liggen dan ingeschreven in de begroting. Dit is voorna-

melijk het feit bij de instellingen waar de effectieve inkomsten hoger kunnen liggen dan de decretale inkomsten. Dit kan het geval zijn doordat de eigen inkomsten te laag geraamd waren, maar ook omdat achterstallige dotaties werden overgemaakt aan de instelling. Daarnaast kan een instelling zijn reserves aanspreken boven het niveau dat vooropgesteld was in de begroting, of een tekort realiseren.

Voor **Wegen en water** overschrijden de effectieve uitgaven van zowel het VIF (€ 57 mln) als van de NV Zeekanaal (€ 64 mln) in aanzienlijke mate de geraamde uitgaven. Bij het VIF gebeurt dit bijna integraal door de reserves te verminderen en aldus de impliciete schuld bij deze instelling in dezelfde mate te verminderen. De stijging bij het Zeekanaal heeft te maken met een reorganisatie waardoor deze instelling in de loop van het jaar uitgaven heeft gedaan die nog niet waren ingeschreven in de begroting. Hiertegenover stond een extra overdracht vanuit de Vlaamse overheid die evenmin was ingeschreven in de begroting.

De toename bij het De Lijn (**gemeenschappelijk vervoer**) werd deels mogelijk gemaakt door een hogere dotatieoverdracht, deels door eenmalige inkomsten en deels door het minder snel wegwerken van het tekort op deze instelling.

De extra uitgaven bij de VRT (**Media**) werden mogelijk gemaakt door extra eigen ontvangsten (€ 22 mln) en een grotere inteling op de reserve (€ 8 mln).

Een laatste opvallend thema is **Economie**. Daar lag het investeringsniveau (kredieten voor investeringssteun) hoger dan voorzien, maar dit wordt bijna integraal tenietgedaan door een onderaanwending op de overige uitgaven. Het hogere investeringsniveau heeft te maken met de uitgaven op het Hermesfonds die hoger zijn dan voorzien, voornamelijk de uitbetalingen op de oude steunmaatregelen. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een lagere uitbetaling in het kader van de adviescheques, opleidingscheques en andere uitgaven die geen investeringsteun zijn. Daarnaast zijn ook de beschikbare kredieten op het Grindfonds niet volledig aangewend.

- Conclusie inzake de aanwending per thema

Concluderend kan men stellen dat de onderaanwending op de begroting in 2005 beperkt is voor de meeste thema's. Op het FFEU is er evenwel een onderaanwending die zowel in relatieve termen als in absolute termen aanzienlijk is.

Bij de uitvoering van de begroting 2005 blijkt ook dat het investeringsniveau niet veel lager ligt dan voorzien in de begroting. Het aanwendingspercentage op de investeringen bedraagt 96%. Indien er geen rekening wordt gehouden met het FFEU is het globale aanwendingspercentage zelfs 100%, hetgeen niet belet dat er binnen een aantal thema's de investeringskredieten niet volledig werden aangewend.

# Hoofdstuk 2 – De aangepaste begroting 2006

## 1. Algemeen

De meerjarenbegroting (MJB) die de regering in juni 2005 aan het parlement heeft voorgelegd voorzag voor 2006 nauwelijks of geen beleidsruimte bovenop de evolutie van de begroting bij constant beleid. Bij de opmaak van de initiële begroting 2006 heeft de regering die situatie al voor een belangrijk stuk kunnen ombuigen en toch nog voorzien in een substantiële ruimte voor nieuwe initiatieven. In het evaluatierapport van januari 2006 werd het extra aan beleidskredieten in vergelijking met de raming van de MJB voor 2006 geraamd op € 493 mln, waarvan bijna € 415 mln betrekking heeft op wat als nieuwe initiatieven kon bestempeld worden.

De aangepaste begroting die de regering nu heeft voorgelegd aan het parlement breidt dat nog substantieel uit. Bij de initiële begroting kon voor de uitbreiding van de beleidsruimte al gerekend worden op een belangrijk pakket extra middelen. In januari hebben we er toen al op gewezen dat bij de eerstvolgende begrotingscontrole er nog kon gerekend worden op extra ontvangsten.

In dit hoofdstuk bespreken we kort de geactualiseerde ramingen van de ontvangsten voor 2006 (punt 2) en maken we een analyse van de extra beleidskredieten en uitgaven die voorzien worden voor 2006 (punt 3).

## 2. De ontvangsten

### 2.1. Overzicht

Tabel 3 geeft een overzicht van de evolutie van de geraamde ontvangsten tussen de initiële begroting en de aangepaste begroting 2006.

In vergelijking met de initiële begroting houdt de aangepaste begroting rekening met extra ontvangsten (op geconsolideerde ESR basis) van € 395 mln. Dat is een stijging t.a.v. de initiële raming van 1,9 %. Dat is een uitgesproken grotere stijging dan wat de SERV als mogelijke extra ontvangsten verwachtte in de evaluatienota van januari, namelijk € 271 mln. De nu aangehouden stijging is niet alleen groter, de samenstelling wijkt ook grondig af.

In januari kon nog – onder meer op basis van de federale ramingen – een stijging verwacht worden op de samengevoegde en gedeelde belastingen uit de Bijzondere Financieringswet

(BFW). Dat is echter niet het geval. De federale overheid zal in 2006 in vergelijking met wat in de initiële federale begroting voorzien was integendeel uitgesproken minder moeten doorstorten naar de gewesten en de gemeenschappen. Naar de Vlaamse gemeenschap is dat € 234 mln. Voor alle gewesten en gemeenschappen te samen zal de overdracht van de middelen uit de BFW € 378 mln minder zijn dan wat oorspronkelijk door de federale regering werd geraamd.

**Tabel 3 de ramingen van de ontvangsten in de Vlaamse begroting 2006 (in € mln)**

	initieel	aangepast	afwijking
BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen)	15.655	15.618	-37
specifieke dotaties BFW	327	327	0
gewestelijke belastingen	3.667	4.002	335
niet fiscale ontvangsten (niet toegewezen)	152	183	31
niet fiscale ontvangsten (toegewezen fondsen)	88	109	21
totale ontvangsten algemene begroting MVG (a)	19.889	20.239	350
overdrachten binnen institutionele groep (b)	1	1	1
kredietverleningen en deelnemingen (KVD) (c)	22	23	1
ESR ontvangsten algemene begroting (d =a-b-c)	19.866	20.215	348
ESR ontvangsten instellingen (e)	1.001	1.047	47
totale ESR ontvangsten	20.867	21.262	395
p.m. zorgverzekering	129	129	0

De Vlaamse regering hield bij de initiële begroting echter al rekening met minder gunstige parameters en dus met een lagere overdracht van middelen uit de BFW. Daardoor werd al voor een belangrijk stuk geanticipeerd op de nu vastgestelde evolutie en is de daling in vergelijking wat in de initiële Vlaamse begroting stond duidelijk veel kleiner: € 37 mln.

De negatieve aanpassing van de overgedragen samengevoegde en gedeelde belastingen heeft voor een stuk te maken met de verrekening in 2006 van de middelen voor 2005<sup>3</sup>. De belangrijkste factor voor de aanpassing is echter het gewijzigd inflatiecijfer voor 2006. De federale initiële begroting hield nog rekening met een gemiddelde inflatie van 2,9 %, in de Vlaamse begroting was het 2,2 %. De huidige ramingen die voor het eerst berekend zijn op basis van de nieuw samengestelde index van de consumptieprijzen bedraagt amper 1,8 %.

<sup>3</sup> In 2005 werden middelen doorgestort op basis van voorlopige parameters. In maart 2006 werden de definitieve parameters voor 2005 bepaald, op basis daarvan worden de definitieve middelen berekend. Het verschil met de eerder doorgestorte middelen wordt verrekend bij de doorstorting van 2006. Aanvankelijk werd rekening gehouden met een positieve verrekening (€ 35 mln), uiteindelijk is de verrekening licht negatief (€ 3 mln).

Voorts is ook de federale raming van de reële groei van het BBP iets naar beneden bijgesteld (van 2,4 % naar 2,2 %, overigens het cijfer waarmee de Vlaamse regering al initieel rekening hield). Enkele parameters zijn dan weer positief aangepast in vergelijking met de oorspronkelijke raming. In het bijzonder is de denaturaliteitscoëfficiënt die de BTW – overdracht mee bepaalt opnieuw gestegen wat aanleiding geeft tot extra overdracht van BTW naar de gemeenschappen.

De Vlaamse regering verwacht het meest extra ontvangsten in 2006 van de verdere expansie van de gewestbelastingen: een extra in vergelijking met de initiële begroting van € 335 mln of een stijging van de ramingen met 9,1 %.

De initiële federale ramingen voor de gewestbelastingen die nog federaal worden geïnd<sup>4</sup> rekenden al op een extra in vergelijking met de ramingen van de Vlaamse regering zelf van € 267 mln. De aangepaste federale begroting houdt nog extra rekening met bijkomende ontvangsten (€ 67 mln)<sup>5</sup>. De Vlaamse regering stemt haar nieuwe ramingen in de aangepaste begroting bijna volledig af op die van de federale administratie, wat het extra van € 335 mln oplevert.

De afgelopen jaren is de Vlaamse regering meestal vrij voorzichtig geweest bij het in rekening brengen van de expansie van de gewestbelastingen. De effectief gerealiseerde ontvangsten op de gewestbelastingen waren dan ook systematisch hoger dan wat in de begrotingen werd geraamd<sup>6</sup>. De nu voorgestelde ramingen anticiperen daarop. De expansie van vooral twee gewestbelastingen wordt doorgetrokken: de registratierechten (en daarmee samenhangend de hypotheekrechten) en de schenkingsrechten. In beide gevallen geven de gemiddelde groei-voeten van de eerste vijf maanden van 2006 (in vergelijking met dezelfde periode in 2005) daartoe in ieder geval aanleiding: de registratierechten in de periode januari – mei 2006 liggen 24 % hoger dan in dezelfde maanden van 2005, de schenkingsrechten 23 %. In beide gevallen is echter rekening te houden met een lagere groei in de tweede helft van het jaar. De sterke groei van de registratierechten is vooral vanaf de tweede helft van vorig jaar echt op gang gekomen, zodat de groei in de tweede helft van dit jaar lager zal uitvallen dan in de eerste maanden. De hypothese voor de schenkingsrechten in de aangepaste begroting gaat uit van een gemiddelde maandelijkse opbrengst in de rest van het jaar (vanaf juni) van € 20,4 mln, het gemiddelde in de afgelopen 6 maanden bedraagt € 18,7 mln. Enige overschatting is hierbij niet uitgesloten, eenzelfde vaststelling geldt voor de registratierechten, zij het in mindere mate.

---

<sup>4</sup> In de praktijk is dat voor Vlaanderen alle nog bestaande gewestelijke belastingen met uitzondering van de onroerende voorheffing die door het Vlaamse gewest zelf wordt geïnd. Die federale ramingen dekken overigens niet perfect wat in het jaar zelf terecht komt in de Vlaamse kas. De gewestbelastingen die federaal int worden immers met een maand vertraging doorgestort naar de gewesten. Dat kan bij belangrijke maandelijkse schommelingen soms belangrijke verschillen opleveren. Die verschillen soms belangrijk worden bij de berekening van het vorderingensaldo met het oog op de normtoetsing wel weggewerkt.

<sup>5</sup> De aanpassing die federaal raamt voor de andere gewesten is overigens proportioneel iets hoger.

<sup>6</sup> In 2004 lagen de gerealiseerde ontvangsten € 44 mln hoger dan de geraamde, in 2005 € 276 mln.



Globaal kunnen we stellen dat de geraamde gewestbelastingen geen ruimte meer geven voor nog extra ontvangsten. We houden integendeel rekening met enige overschatting (van ongeveer € 33 mln).

Bij de niet-fiscale ontvangsten op de algemene begroting wordt rekening gehouden met extra ontvangsten in vergelijking met de initiële raming van € 52 mln.

Belangrijkste factoren bij die extra ontvangsten zijn:

- extra opbrengsten van de verkoop van onroerend goed voor € 15 mln;
- inschrijving van de federale dotatie ter bevordering van het rationeel energieverbruik (€ 5,9 mln);
- en € 15 mln nog niet ingeschreven ontvangsten op het fonds hernieuwbare energiebronnen en het energiefonds (deze bedragen worden traditioneel maar geraamd bij de begrotingscontrole).

De eigen ontvangsten van de geconsolideerde instellingen (dat is exclusief dotaties en overdrachten van vorige jaren) komen € 47 mln hoger uit<sup>7</sup>. Die toegenomen ontvangsten zijn voor een groot deel op rekening van twee instellingen: vooral het MINA-fonds (€ 25 mln) en het VIF (€ 4 mln). Overigens zijn de dotaties vanuit de begroting aan de geconsolideerde instellingen met € 250 mln toegenomen. Een belangrijk deel daarvan heeft betrekking op de dotatie die ingeschreven wordt voor het FFEU op grond van de niet gerealiseerde vastleggingen in 2005 (€ 125 mln). De reserves waarover de instellingen kunnen beschikken zijn in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen afgenomen met € 71 mln<sup>8</sup>. Tegenover de beschikbare reserves in 2005 zijn ze gedaald met € 565 mln. De aanwending van de reserves is dus vrij substantieel geweest en ligt daarmee op het niveau van 2004. Na een vrij belangrijke aangroei van de reserves in de jaren 2000 – 2003 is vanaf 2004 een forse aanwending van deze reserves doorgevoerd. Het zijn vooral de reserves op de DAB's die in vergelijking met de initiële begroting substantieel lager uitvallen, en in het bijzonder op het VIF (- € 269 mln). De reserves op de VOI's zijn integendeel toegenomen (met € 145 mln). De verdere afbouw van de reserves op de instellingen moet overigens gerelativeerd worden, het niveau per 1 januari 2006 ligt amper € 100 mln lager dan het niveau van 1 januari 2000.

De geconsolideerde ontvangsten van de instellingen bevatten niet het Vlaamse zorgfonds. Deze instelling behoort in de nationale rekeningen niet tot de Vlaamse overheid, maar tot de sociale zekerheidsinstellingen. Vlaanderen mag wel het saldo van het zorgfonds in rekening brengen bij de toetsing aan de begrotingsnorm. De eigen ontvangsten van het zorgfonds (le-

---

<sup>7</sup> Daarbij is geen rekening gehouden met de opbrengsten van kredietverleningen en leningen die in de ESR – benadering niet mee gerekend worden bij de ontvangsten.

<sup>8</sup> Die zijn wel niet aan te rekenen als ESR – ontvangsten. Afbouw van reserves is dan ook gelijk te stellen met een verslechtering van het vorderingensaldo, want het gaat over uitgaven die niet gedekt zijn door ontvangsten.

denbijdragen en beleggingsopbrengsten) worden voor 2006 geraamd op € 129 mln, de aangepaste begroting wijkt niet af van de initiële begroting.

## 2.2. Beoordeling

De belangrijkste vaststelling bij de aanpassing van de middelenbegroting 2006 voor de Vlaamse gemeenschap is de drastische verlaging van de overdrachten vanuit het federale niveau in het kader van de BFW. Federaal zal uitgesproken minder middelen naar de gewesten en gemeenschappen moeten doorstorten dan oorspronkelijk voorzien: voor de totaliteit van de gewesten en de gemeenschappen € 378 mln, voor Vlaanderen € 234 mln. De Vlaamse regering heeft dat echter goed kunnen opvangen:

- ten eerste door daar in haar eigen initiële begroting al voor een stuk op te anticiperen, zodat de terugval van de parameters in vergelijking met de eigen ramingen slechts een beperkte invloed heeft (€ 37 mln);
- ten tweede door voorzichtige ramingen van de opbrengsten van de gewestbelastingen in de initiële begroting die toelieten om extra ontvangsten in te schrijven bij de begrotingscontrole.

De aangepaste begroting voorziet extra ontvangsten ten bedrage van € 395 mln. De middelen in het kader van de BFW zijn voor 2006 verworven, afgezien van een eventuele verrekening volgend jaar. De gewestbelastingen zijn wellicht op een maximaal niveau ingeschat. Rekenen op nog extra ontvangsten t.a.v. deze ramingen (zoals dat vorig jaar het geval was) is niet aangewezen. Er valt eerder rekening te houden met een lichte overschatting. Die is echter niet van die aard dat de ramingen onrealistisch zouden zijn.

In vergelijking met de ramingen van de initiële begroting kan de regering inderdaad over een extra ruimte beschikken van € 395 mln. De wijze waarop die aangewend is wordt verder besproken.

## **3. De uitgaven**

### **3.1. Algemeen**

Naar aanleiding van de begrotingscontrole kon de Vlaamse overheid bijkomende ESR-middelen inschrijven ten belope van € 395 mln. De toename van de ontvangsten werd gedeeltelijk aangewend om, zoals afgesproken, de norm te verhogen en gedeeltelijk voor bijkomende uitgaven.

De betalingskredieten (zonder rekening te houden met het FFEU) nemen toe met € 193 mln, de beleidskredieten stijgen met € 249 mln volgens de informatie opgenomen in de algemene toelichting. De eigen SERV - analyse geeft een lichtjes verschillend beeld, namelijk een iets kleinere groei zowel in beleidskredieten als in betalingskredieten. Bij de verdere bespreking worden de eigen gegevens als uitgangspunt genomen, voornamelijk omdat dit een meer gedetailleerd onderzoek van de begroting toelaat.

In de SERV analyse wordt traditioneel vooral aandacht besteed aan de evolutie van de beleidskredieten aangezien hieruit de beleidsbeslissingen het meest duidelijk naar voor komen. Daarnaast is het ook belangrijk na te gaan in welke mate de evolutie van de betalingskredieten afwijkt van die van de beleidskredieten en de evolutie van de impliciete schuld te analyseren.

### **3.2. Beleidskredieten**

Voor de analyse van de begrotingscontrole maakt de SERV het onderscheid tussen de evolutie van de kredieten omwille van het ongewijzigd beleid, nieuwe beslissingen en besparingen of heroriënteringen. In tabel 4 wordt dit weergegeven voor de belangrijkste thema's. De tweede kolom geeft aan in welke mate de kredieten evolueren door constant beleid, vervolgens de impact van het nieuw beleid en de heroriënteringen. De voorlaatste kolom geeft aan wat de totale evolutie is en de laatste kolom geeft deze evolutie weer als een percentage van de kredieten die beschikbaar zijn voor dat thema na de begrotingscontrole van 2006.

**Tabel 4: Evolutie van de beleidskredieten naar aanleiding van de begrotingscontrole (€ mln)**

	constant beleid	nieuw	heroriëntering	totale evolutie	% thema
Financiën	-6	0	0	-6	-4,4%
Gebouwen en ambtenaren	9	0	0	9	1,2%
Onderwijs	23	7	-1	29	0,4%
WGZ	22	13	-8	27	0,9%
Cultuur en Jeugd	3	1	-2	3	0,7%
Economie	53	4	-1	55	13,6%
Werkgelegenheid	13	27	0	40	4,1%
lokale overheden	0	0	0	0	0,0%
Land- en tuinbouw	6	3	-3	6	6,1%
Milieu	-5	5	-3	-3	-0,5%
Monumenten en Huisvesting	4	1	-3	3	0,7%
Wegen en Water	31	46	-16	61	4,7%
Gemeenschappelijk Vervoer	30	26	0	56	6,2%
Wetenschappen	23	2	-1	24	4,1%
Media	0	0	0	0	0,0%
Energie	2	13	-1	14	62,1%
Provisie	-78	0	0	-78	-55,3%
overige	1	6	-1	6	1,4%
<b>Totaal</b>	<b>131</b>	<b>154</b>	<b>-39</b>	<b>246</b>	<b>1,2%</b>

### 3.2.1 Ongewijzigd beleid

De beleidskredieten nemen op geconsolideerde basis toe naar aanleiding van de begrotingscontrole met € 246 mln op basis van de SERV- analyse. Een belangrijk deel ervan, € 131 mln, dient voor aanpassingen bij ongewijzigd beleid. In eerste instantie worden de loon- en werkingskredieten aangepast aan de nieuwe raming inzake evolutie van de inflatie. De initiële begroting werd opgesteld met een inflatiepercentage van 1,5%. Bij de begrotingscontrole wordt dit cijfer verhoogd tot 1,69%. Daarnaast zijn er aanpassingen die het gevolg zijn van andere parameters, bijvoorbeeld een geactualiseerde raming van de leerlingenevolutie, of aanpassingen om bepaalde engagementen uit het verleden correct te kunnen nakomen. Tenslotte zijn er de overhevelingen van kredieten tussen verschillende thema's.

Voor een aantal thema's is de evolutie bij ongewijzigd beleid relatief groot. Zo stijgen de beleidskredieten voor economie met € 53 mln bij ongewijzigd beleid. Deze aanzienlijke stijging wordt veroorzaakt door een herberekening van de benodigde vastleggingen op het Hermesfonds, voornamelijk voor de ecologisteun waarvoor er niet wordt gewerkt met een call-systeem en de evolutie in principe wordt bepaald door de dossiers die worden ingediend. Dit systeem kent duidelijk een groter succes dan oorspronkelijk werd verwacht. Ook voor de strategische projecten (economisch ondersteuningsbeleid voor de grote ondernemingen) lag het

aantal ingediende dossiers blijkbaar aanzienlijk hoger dan vooropgesteld in de begroting. Aangezien de Europese steuncriteria eind dit jaar aflopen, kon de vastlegging niet uitgesteld worden tot volgend jaar. Deze toename is dan ook het gevolg van de correcte toepassing van de huidige regelgeving en dus ongewijzigd beleid.

Bij het thema Wegen en Water nemen de beleidskredieten bij het VIF aanzienlijk toe bij constant beleid. Het gaat grotendeels om kredieten die opgenomen moesten worden omwille van vroegere beslissingen (€ 16 mln). De toename van de kredieten omwille van ongewijzigd beleid bij het gemeenschappelijk vervoer, is voornamelijk het gevolg van de toegenomen uitgaven voor de exploitanten (€ 20 mln). Daarnaast ontvangt De Lijn van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging een extra dotatie van € 6 mln voor de lasten uit het verleden. Het is echter niet duidelijk hoe deze dotatie zich vertaalt in uitgaven.

De kredieten bij wetenschappen nemen bij ongewijzigd beleid toe omdat het provisioneel krediet met betrekking tot de middelen van de nationale loterij voor € 12 mln overgeheveld wordt naar wetenschappen.

Bij het thema Financiën, Milieu en de provisie nemen de kredieten bij ongewijzigd beleid af. De daling bij Financiën wordt veroorzaakt doordat er bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging geen voorziening meer wordt opgenomen voor het pensioenfonds voor De Lijn. Deze voorziening (€ 6 mln) wordt vanaf de begrotingscontrole niet meer opgenomen als een uitgave, maar als een dotatie aan De Lijn.

Bij het Mina-fonds nemen de beleidskredieten verder af met € 21 mln omwille van de hervorming van de watersector. Hoewel de beleidskredieten bij constant beleid toenemen bij de andere instellingen binnen Milieu, blijft er een daling van € 5 mln bij ongewijzigd beleid.

De provisie tenslotte neemt af omdat er geen provisie nodig is voor de loonindexering aangezien de volgende aanpassing van de lonen slechts voorzien wordt in januari 2007 (€ -44 mln). Bij de initiële begroting werd er van uitgegaan dat er een indexsprong zou zijn in augustus 2006. Naar aanleiding van recente ramingen van de evolutie van de gezondheidsindex wordt er pas een overschrijding verwacht in november 2006. Hierdoor stijgen de wedden van het overheidspersoneel slechts in januari 2007 en kan de indexprovisie geschrapt worden. Daarnaast wordt de provisie voor de middelen van de Nationale loterij overgeheveld naar de andere thema's. Omdat een aantal instellingen reeds bij de initiële begroting anticipeerden op deze overheveling is het niet mogelijk om deze overheveling volledig terug te vinden bij de overige thema's naar aanleiding van de begrotingscontrole.

### **3.2.2 Nieuw beleid**

Naast de aanpassing van de kredieten bij ongewijzigd beleid heeft de regering ook expliciete beslissingen genomen om een aantal kredieten te verhogen, zonder dat dit het gevolg was van beslissingen uit het verleden, overhevelingen of het aanpassen van parameters. In het totaal

geven deze beslissingen aanleiding tot een stijging met € 154 mln, hetgeen dus meer is dan de aanpassing van het ongewijzigd beleid.

De beslissingen met de grootste impact werden genomen in het beleidsdomein Wegen en Water. Enerzijds werden voor de eerste maal kredieten ingeschreven voor het Strategisch actieplan voor de reconversie en tewerkstelling in de luchthavenregio (START), waardoor de beleidskredieten toenemen met € 28,6 mln. Daarnaast kan het VIF eenmalig genieten van € 16 mln bijkomende ruimte die omgezet wordt in investeringsmiddelen voor het structureel onderhoud van wegen.

Het START- project heeft niet enkel repercussies voor wegen en water, maar doen ook de kredieten voor het gemeenschappelijk vervoer toenemen met € 26 mln.

Binnen het thema Werkgelegenheid is er een aanzienlijke toename door het Meerbanenplan. De provisie voor het meerbanenplan wordt verhoogd met € 18,5 mln en de uitgaven bij de VDAB voor de tewerkstellingspremie voor ouderen bedraagt in de aanloopfase € 8 mln.

Bij Welzijn wordt een bijkomende opstap van € 7,5 mln voorzien voor het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptensector en € 3 mln voor nieuwe initiatieven in de jeugdbijstand. In het basis- en secundair onderwijs nemen de werkingskredieten toe met bijna € 6 mln om tegemoet te komen in de hogere energieprijzen.

Bij energie wordt er € 15 mln voorzien voor de aankoop van emissierechten in het kader van Kyoto.

De toename bij Land- en tuinbouw heeft te maken met een eenmalige extra inspanning voor de beëindigingspremie in de visserijsector.

De beperkte toename bij Economie is het gevolg van de beslissing om extra kredieten te voorzien voor het subsidiëren van roetfilters ten belope van € 4 mln.

### **3.2.3 Heroriënteringen/besparingen**

Een beperkt deel van de toename bij de beleidskredieten wordt mogelijk gemaakt door heroriënteringen of besparingen. Het gaat in het totaal om een bedrag van € 39 mln.

De belangrijkste besparing is terug te vinden bij Wegen en water. Om een aantal kredietverhogingen bij ongewijzigd beleid mogelijk te maken in verband met het havenbeleid, was het nodig om op andere posten voor het havenbeleid besparingen door te voeren. In het totaal gaat het om € 12 mln.

Binnen hetzelfde thema werd er binnen de NV Zeekanaal een besparing van € 2 mln doorgevoerd op de investeringsuitgaven om de nodige kredietverhogingen voor andere posten (ongewijzigd beleid) te kunnen inschrijven.

Bij het Vlaams Fonds voor Integratie van personen met een handicap werden de kredieten voor de individuele materiële bijstand verminderd met € 6,3 mln om de wildgroei en intering binnen dit stelsel tegen te gaan.

Bij de overige thema's zijn de besparingen beperkt.

### 3.3. Betalingskredieten en evolutie van de impliciete schuld

De evolutie van de betalingskredieten is minder sterk dan de evolutie van de beleidskredieten. De betalingskredieten nemen met € 68 mln minder toe dan de beleidskredieten. De afbouw van de impliciete schuld is dus minder groot dan voorzien bij de initiële begroting, maar toch is er nog afbouw van de impliciete schuld.

Bij constant beleid is er al een verschil van € 45 mln. Dit is voornamelijk geconcentreerd bij het thema wegen en water (- € 19 mln) en het thema wetenschappen (- € 17 mln).

Ook bij het nieuw beleid is er een verschil van € 36 mln.

Dat ligt bijna integraal bij de nieuwe kredieten voor START, waar er bij wegen en water € 25 mln minder betalingskredieten voorzien zijn, en bij het thema gemeenschappelijk vervoer € 10 mln.

Ook voor de besparingen zijn de ingrepen bij de betalingskredieten kleiner dan bij de beleidskredieten, voornamelijk bij het havenbeleid (wegen en water), waar er een verschil is van € 10 mln.

De evaluatie van de beleids- en betalingskredieten zoals hierboven opgenomen houdt geen rekening met de beleidskredieten of de betalingskredieten op het FFEU. Toch heeft de financiering die via deze instelling verloopt een belangrijke impact op het Vlaams begrotingsbeleid. De beleidskredieten op het FFEU nemen toe met € 60 mln naar aanleiding van de begrotingscontrole. De betalingskredieten op het FFEU daarentegen nemen af met € 15 mln. In het totaal gaat het dus om een minder snelle afbouw van de impliciete schuld ten belope van € 75 mln. Gecombineerd met het reeds hoger vermelde bedrag van € 68 mln, gaat het in het totaal om € 143 mln. Desalniettemin blijft er een afbouw van de impliciete schuld, zij het dat die beperkt is.

### 3.4. Conclusie met betrekking tot de uitgaven

In 2005 beperkte de begrotingscontrole zich tot een zeer technische oefening waarbij de uitgavendynamiek nog kon beperkt worden. De begrotingscontrole 2006 verliep in een totaal verschillende context, waarbij er duidelijk ruimte was om bijkomende uitgaven in te schrijven. De wijzigingen bij ongewijzigd beleid moesten niet allemaal intern gecompenseerd worden en er was nog ruimte voor een heel aantal nieuwe initiatieven. Hoewel de begroting 2006 zich nog niet zo lang geleden aankondigde als een moeilijk begrotingsjaar, zijn de inkomsten dermate positief geëvolueerd dat niet enkel bij de initiële begroting maar ook naar aanleiding van de begrotingscontrole de uitgaven aanzienlijk konden stijgen. Door de toename van een groot aantal nieuwe initiatieven namen de beleidskredieten sneller toe dan de betalingskredieten, maar toch voorziet de begroting nog een beperkte afbouw van de impliciete schuld.

# Hoofdstuk 3 – Meerjarenbegroting en de begroting 2007

## 1. Algemeen

Voor het eerst heeft in deze legislatuur de MJB een min of meer formeel statuut gekregen. Een MJB is uiteraard geen statisch document. Aanpassing en actualisering zijn voortdurend aan de orde, alleen al in functie van de beslissingen die de regering effectief neemt bij de concrete invulling van de begrotingen.

De MJB voor deze legislatuur heeft tot vandaag al volgende fasen doorlopen:

### **De technische “meerjarenbegroting 2006 – 2009”.**

Op 15 juni 2005 heeft de regering n.a.v. de bespreking van de aangepaste begroting in het parlement deze technische MJB neergelegd<sup>9</sup>. Deze MJB werd bestempeld als “technisch” omdat ze opgevat werd als de strikte doorrekening van constant beleid, zowel langs de zijde van de ontvangsten als langs de zijde van de uitgaven. Kern van de MJB is de raming van de beleidsruimte die bij toepassing van de afgesproken begrotingsnormen en na doorrekening van ongewijzigd beleid beschikbaar blijft voor nieuwe initiatieven.

### **Invulling van de beleidsruimte en aanpassing van de normen.**

In juli 2005 is binnen de regering overlegd over de invulling van de bekomen beleidsruimte. Voor de verschillende beleidsdomeinen werd zowel in beleidskredieten als in betalingskredieten een budgettaire enveloppe bepaald, uitgesplitst over de jaren van de meerjarenbegroting. Bij die invulling werd rekening gehouden met de aangepaste begrotingsnormen, na de afspraken die daarover met de federale regering werden gemaakt op 6 juli 2005 (voor een bespreking van de begrotingsnormen zie verder). Bovendien werd ook rekening gehouden met enige aanpassingen aan de raming van de ontvangsten (extra gewestbelastingen). Bij deze operatie moest ook rekening gehouden worden met de regeling die werd uitgedokterd voor het BTW – geschil over Aquafin. En langs de zijde van de uitgaven werden beperkte aanpassingen aangebracht aan de oorspronkelijke MJB (t.a.v. de voorgenomen onderbenutting en een extra marge door heroriënteringen). De aldus aangepaste MJB werd niet omgezet in een formeel document.

---

<sup>9</sup> Vlaams parlement stuk 17-A (2004 – 2005) – nr. 1-C.



### **De voorafbeelding van een geactualiseerde MJB.**

In de loop van november heeft de minister van begroting en financiën in de commissie van het parlement n.a.v. de bespreking van de initiële begroting 2006 een voorafbeelding meegedeeld van de geactualiseerde MJB<sup>10</sup>. In deze voorafbeelding werd de voorgestelde begroting 2006 in rekening gebracht (met inbegrip van de effectieve ramingen van ontvangsten en uitgaven en de impact van nieuwe initiatieven die reeds in 2006 hun beslag kregen). Bovendien werd zowel voor 2006 als voor de volgende jaren rekening gehouden met nieuwe afspraken met de federale regering over de aanpassing van de begrotingsnormen (een verstrengde norm voor 2006 met compensatie in de volgende jaren, voor een toelichting zie verder). Deze voorafbeelding hield bovendien rekening met bijkomende aanpassingen aan de ontvangstenramingen (naast extra gewestbelastingen ook extra middelen in het kader van de BFW door aanpassing van parameters). De uitgaven werden aangepast met het gewijzigde inflatie-effect. En tenslotte werden de politieke beslissingen over de invulling van de beleidsruimte mee doorge-rekend, inclusief voorgenomen heroriënteringen (met inbegrip van de schrapping van de conjunctuurprovisie uit de initiële begroting 2006 en uit de MJB 2007 – 2009).

Kern van deze voorafbeelding was de raming van de beleidsmarge die na doorrekening van al deze aanpassingen en invullingen nog beschikbaar blijft.

### **De geactualiseerde meerjarenbegroting 2007 – 2009.**

Op 8 juni 2006 heeft de minister van financiën en begroting de geactualiseerde MJB 2007 – 2009 aan het parlement meegedeeld<sup>11</sup>. De regering heeft zich als dusdanig nog niet uitgesproken over deze MJB. In principe kan ze opgevat worden als de vertaling van de hierboven besproken tussenstappen met inbegrip van de nodige technische aanpassingen en met doorrekening van de aangepaste begroting 2006. We nemen aan dat deze geactualiseerde MJB – afgezien van eventuele aanpassingen die er nog op worden doorgevoerd - de verdere basis zal vormen voor het begrotingsbeleid in de rest van de legislatuur.

Deze MJB actualiseert de ontvangstenramingen. Langs de zijde van de uitgaven wordt een actualisering gemaakt van het constant beleid zoals het werd aangehouden in de oorspronkelijke technische MJB van juni 2005 (uitgangspunt aangepaste begroting 2005). Bovendien werd de impact berekend van de genomen begrotingsbeslissingen van 2006 en werd de meerjarenbegroting geactualiseerd op het constant beleid “basis aangepaste begroting 2006”. Bovendien op dit geactualiseerd constant beleid werd de impact ingeschreven van de voorgenomen “politieke beslissingen” die een weerslag hebben op de begroting.

---

<sup>10</sup> Vlaams parlement stuk 15 (2005 – 2006) nr. 7 p. 135 – 144.

<sup>11</sup> Vlaams parlement stuk 17 (2005 – 2006) nr. 1-C.

Confrontatie tussen ontvangsten en uitgaven (met toepassing van de nodige correcties om in overeenstemming te zijn met de ESR – benadering) geeft het te verwachten vorderingensaldo voor de Vlaamse overheid. Dat vorderingensaldo wordt getoetst aan de begrotingsnormen die afgesproken zijn met de federale overheid.

De technische MJB van juni 2005 werd besproken in het SERV advies van juli 2005. Daarin werd in een eerste benadering en op basis van onvolledige gegevens ook al enige aandacht besteed aan de resultaten van het politieke overleg t.a.v. de invulling van de beleidsruimte.

De voorafbeelding van de geactualiseerde MJB van november 2005 werd besproken in de evaluatienota van januari 2006, waarin de goedgekeurde begroting van het lopend jaar werd geëvalueerd.

De recente actualisering van de MJB voor de jaren 2007 – 2009 wordt hieronder in punt 2 en 3 besproken. In punt 2 geven we een samenvatting van de belangrijkste resultaten van de geactualiseerde MJB, in punt 3 bespreken we die resultaten en maken we de toetsing met de eigen SERV – ramingen.

## **2. De belangrijkste resultaten van de MJB 2007 - 2009**

We geven bondig een samenvatting van achtereenvolgens: de raming van de ontvangsten, de raming van de uitgaven (beleidskredieten en betaalkredieten), de berekening van het vorderingensaldo en de toetsing met de begrotingsnormen en de schuldontwikkeling.

### **2.1. De raming van de ontvangsten**

Tabel 5 geeft een samenvatting van de ontvangstenraming in de geactualiseerde MJB. De resultaten zijn ESR geconsolideerd, maar exclusief de aanrekeningcorrecties<sup>12</sup> die vereist zijn bij berekening van het vorderingensaldo.

Voor de “samengevoegde en gedeelde belastingen” (BFW) hanteert de MJB voor 2006 de parameters zoals die van toepassing zijn voor de aangepaste begroting (en ook zullen door-gestort worden door federaal). Er wordt enkel rekening gehouden met een lichte verlaging van het Vlaamse aandeel in de leerlingenpopulatie. Voor de volgende jaren wordt gerekend aan een jaarlijkse reële BBP – groei van 2 % en een gemiddelde inflatie van 1,5 %. De regionale fiscale capaciteit blijft op het niveau van het aanslagjaar 2004. Ook de denataliteitscoëfficiënt

---

<sup>12</sup> Het gaat in het bijzonder om de aanrekening van de gewestbelastingen.

(toe te passen op de BTW – overdracht) blijft gestabiliseerd op het niveau van 30 juni 2005. Alleen rekent de MJB met een verder licht afnemend Vlaams aandeel in de leerlingenpopulatie (tot 56,76 % voor de berekening van 2009 in vergelijking met het laatst bekende cijfer 56,90 %).

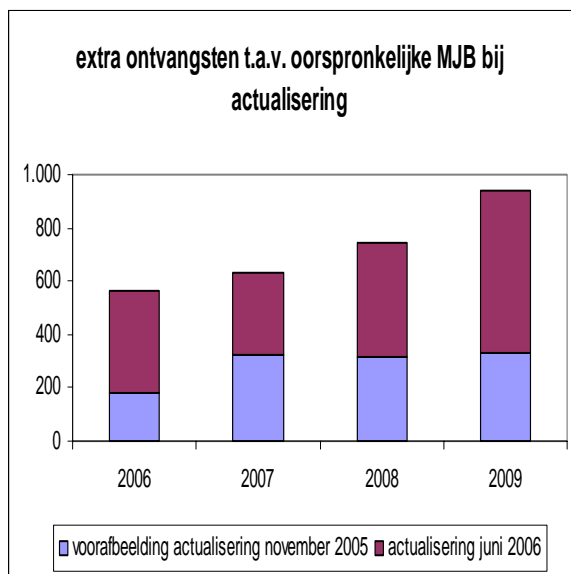
**Tabel 5** ontvangstenraming in de MJB 2007 – 2009 (exclusief aanrekeningcorrecties) (in € mln).

	2006	raming		
	begroting	2007	2008	2009
BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen)	15.618	16.183	16.773	17.385
specifieke dotaties BFW	327	327	328	328
gewestelijke belastingen	4.002	4.312	4.601	4.971
niet fiscale ontvangsten (niet toegewezen)	183	157	128	123
niet fiscale ontvangsten (toegewezen fondsen)	109	86	86	86
totale ontvangsten algemene begroting MVG (a)	20.239	21.065	21.915	22.893
overdrachten binnen institutionele groep (b)	1	1	1	1
kredietverleningen en deelnemingen (KVD) (c)	23	32	1	1
ESR ontvangsten algemene begroting (d =a-b-c)	20.215	21.033	21.914	22.892
ESR ontvangsten instellingen (e)	1.047	977	981	985
totale ESR ontvangsten	21.262	22.009	22.895	23.877
MJB 2006 - 2009 (juni 2005, 2006 : initiële begroting)	20.867	21.374	22.150	22.937
afwijking	395	635	745	940

De gewestbelastingen zijn in de meest recente jaren bijzonder expansief geweest, dit niveau wordt structureel doorgetrokken. Dat geldt in het bijzonder ook voor de registratierechten en vooral voor de schenkingsrechten die in 2005 en naar verwachting ook nog in 2006 een expansieve groei zouden kennen. De globale groeivoet voor de jaren 2007 – 2009 komt wel op een lager niveau terecht. Niettemin hanteert de MJB voor enkele gewestbelastingen nog vrij hoge groeivoeten. Schenkings- en successierechten zouden een gemiddelde reële groei van 9,5 % kennen. De hypotheekrechten zouden jaarlijks groeien met een reële groei van 17,3 %. Globaal voor de gewestbelastingen wordt rekening gehouden met een gemiddelde reële groei uitgaande van het geraamde niveau voor 2006 van 5,9 %. Dat is een groeivoet die meer dan het dubbele is van wat voor de gewestbelastingen geraamd werd in de MJB van juni 2005. We merken verder op dat de MJB nog geen rekening houdt met de impact van door de regering besliste maatregelen t.a.v. de gewestbelastingen. De regering heeft in het parlement een ontwerpdecreet neergelegd waarin de vrijstelling van de gezinswoning voor de langstlevende partner in het kader van de successierechten wordt geregeld. Het parlement heeft de regeling

op 5 juli goedgekeurd, de maatregel gaat in vanaf 1 januari 2007. De regering hield rekening met een budgettaire impact op jaarbasis van € 45 tot € 50 mln.

Bij de overige ontvangsten (niet fiscale ontvangsten op de algemene begroting en bij de instellingen) wordt in principe uitgegaan van een stabilisatie van de ontvangsten, gecorrigeerd voor het wegvallen van een aantal eenmalige ontvangsten. Dat verklaart ook de daling van deze rubrieken in vergelijking met de ramingen van 2006.



De ESR geconsolideerde ontvangsten zouden in 2009 € 2,6 mld hoger liggen dan in de aangepaste begroting 2006. Dat is een gemiddelde reële groei van 2,4 %, duidelijk beter dan de referentiegroei van het BBP (2 %). Deze gemiddelde groei ligt bovendien hoger dan de groei in de afgelopen jaren. Tussen 2000 en 2005 zijn de ESR geconsolideerde ontvangsten gegroeid met een gemiddelde reële groei van 2,31 %, groei die evenwel voor een stuk opgetrokken is door het feit in de loop van die jaren de consolidatiekring ruimer

is geworden. De groei tussen 2000 en de aangepaste begroting 2006 komt uit op 2,22 % (uiteraard ook beïnvloed door de integratie van bijkomende instellingen in de consolidatie).

Belangrijk is ook de uitgesproken positieve afwijking van de geactualiseerde raming in vergelijking met de ramingen van vorig jaar in de MJB 2006 – 2009. De aangepaste begroting 2006 voorziet al een stijging van de ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting 2006 van € 395 mln, terwijl die initiële begroting op zich al een extra aan ontvangsten voorzag van € 270 mln. Tegen 2009 komt de geactualiseerde raming uit op een extra aan ontvangsten in vergelijking met de raming van vorig jaar van € 940 mln.

De meest substantiële afwijking heeft te maken met de gewestbelastingen. In de geactualiseerde ramingen zijn die in 2009 € 910 mln hoger dan wat vorig jaar werd geraamd.

De extra ontvangsten die uit de actualisering blijken zijn in ieder geval veel groter dan wat de minister van financiën en begroting in zijn eerste voorafbeelding vooropzette. Daar werd voor 2006 gerekend op een extra van € 182 mln, voor 2009 werd gerekend op een extra van € 329 mln. De uiteindelijke actualisering overtreft dus duidelijk die oorspronkelijke verwachtingen.

## 2.2. De raming van de uitgaven

De MJB geeft per beleidsthema een geactualiseerde raming van de geconsolideerde uitgaven vanuit twee invalshoeken: enerzijds de beleidskredieten en anderzijds de betaalkredieten. Deze geactualiseerde raming 2007 – 2009 is in principe tot stand gekomen uitgaande van de oorspronkelijke MJB 2006 – 2009 van juni 2005 via drie stappen:

- een actualisering van de oorspronkelijke MJB op basis van gewijzigde technische parameters (indexparameters en ander technische parameters);
- een actualisering met de beslissingen genomen naar aanleiding van de begroting 2006 (initieel en begrotingscontrole) en met doorrekening van deze beslissingen in 2006 en in de jaren 2007 – 2009;
- een actualisering met de budgettaire voorzieningen van de voorgenomen beleidsinitiatieven met een impact vanaf 2007.

### 2.2.1 Algemene evolutie van beleidskredieten en betaalkredieten

Tabel 6 bevat het globale overzicht van de aldus geraamde beleidskredieten en betaalkredieten. Voor een bespreking van de verdeling over de verschillende beleidsthema's zie punt 2.2.2.

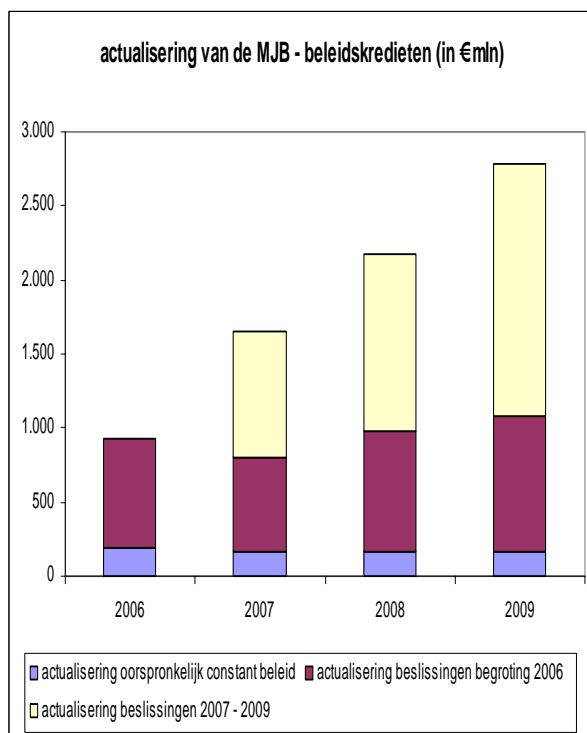
**Tabel 6** raming van de ESR geconsolideerde beleidskredieten en betaalkredieten in de MJB 2007 – 2009 (voor correcties, exclusief FFEU, in € mln)

	2006	2007	2008	2009
beleidskredieten				
MJB 2006 - 2009 (juni 2005) (a)	19.978	20.251	20.563	20.959
actualisering oorspronkelijk constant beleid (b)	191	164	160	161
actualisering beslissingen begroting 2006 (c)	732	632	815	915
actualisering beslissingen 2007 - 2009 (d)	0	851	1.197	1.713
MJB 2007 - 2009 (juni 2006) (a+b+c+d)	20.901	21.897	22.734	23.748
betaalkredieten				
MJB 2006 - 2009 (juni 2005) (a)	20.345	20.538	20.769	21.096
actualisering oorspronkelijk constant beleid (b)	49	189	300	322
actualisering beslissingen begroting 2006 (c)	621	606	786	899
actualisering beslissingen 2007 - 2009 (d)	0	646	988	1.662
MJB 2007 - 2009 (juni 2006) (a+b+c+d)	21.015	21.979	22.844	23.979

bron: meerjarenbegroting 2007 - 2009, eigen berekeningen

Deze ramingen voor de oorspronkelijke MJB zijn afgeleid uit het document van juni 2005<sup>13</sup>. De achtereenvolgende actualiseringen zijn eigen berekeningen afgeleid van de diverse tabellen in de nieuwe MJB<sup>14</sup>.

De hier opgenomen beleidskredieten en betaalkredieten zijn uiteraard volledig afgestemd op de definities die daarvoor door de administratie worden gehanteerd. Deze definities zijn in achtereenvolgende documenten beschreven: oorspronkelijke MJB, algemene toelichtingen bij de initiële en aangepaste begroting en bij de nieuwe MJB. Voor een bespreking en beoordeling van deze definities zie verder. We wijzen er op dat de voorzieningen op het FFEU bij deze cijfers buiten beschouwing blijven. Deze voorzieningen zijn immers een zaak van herverdeling vanuit beleids- en betaalkredieten die al mee in de basisraming zijn opgenomen (bij de berekening van het vorderingensaldo komt het FFEU wel aan de orde, zie verder). De raming van de beleidskredieten en de betaalkredieten houdt noch met de herverdeling naar het FFEU,



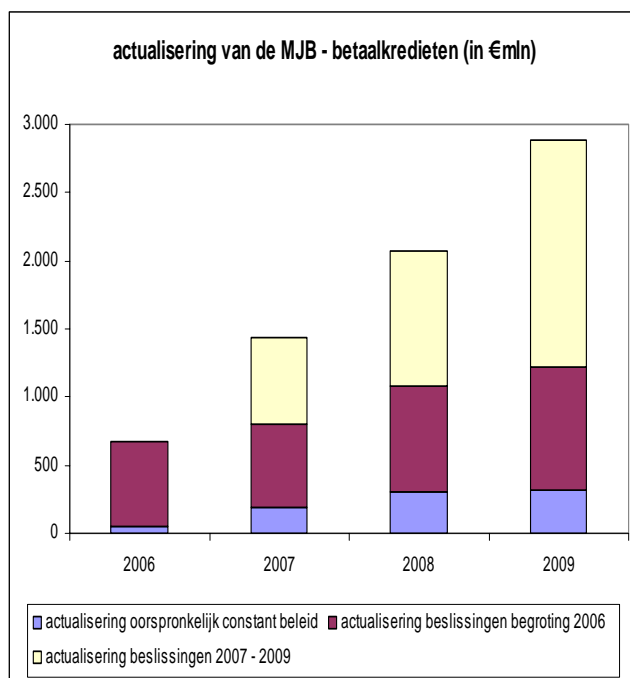
noch met de uitgaven op het FFEU rekening. Ze worden wel apart geraamd en komen aan de orde bij de berekening van het vorderingensaldo. Voorts is bij deze ramingen geen rekening gehouden met aanrekeningscorrecties in het kader van het vorderingensaldo, noch met de reserveopbouw die in het bijzonder via het Vlaamse zorgfonds mee in rekening kan gebracht worden bij het Vlaamse vorderingensaldo. De hier opgenomen cijfers houden wel rekening met één correctie, met name de correctie voor de verwerking van de achterstallen en de inhaalbeweging op de RSZ uitgaven in de onderwijssector (van toepassing in 2006 en 2007).

<sup>13</sup> In het bijzonder de tabellen U.5 en U.9.

<sup>14</sup> De "actualisering oorspronkelijk constant beleid" is gelijk aan het verschil tussen de gegevens in tabel U.4 met de gegevens van de oorspronkelijke MJB van juni 2005. De "actualisering beslissingen begroting 2006" is voor 2006 gelijk aan de som van de kredieten opgenomen in tabel U.5 onder 2006, en volgende jaren aangepast met de verminderingen of uitbreidingen die er op die bedragen voorzien zijn in 2007 – 2009. De "actualisering beslissingen 2007 – 2009" is gelijk aan het verschil tussen de uiteindelijke ramingen van tabel U.8 met de vorige stappen en geeft een aanduiding van de budgettaire voorzieningen voor beslissingen die nog moeten opstarten vanaf 2007. Beide laatste ramingen wijken af van wat rechtstreeks uit de MJB kan worden afgeleid omdat daarin de impact van de beslissingen van 2006 onveranderd worden doorgetrokken naar de volgende jaren niettegenstaande er op diverse van deze rubrieken ofwel substantiële verminderingen of uitbreidingen worden toegepast die op die manier niet tot uiting komen in de analyse.

De substantieel hogere uitgaven in de geactualiseerde MJB hebben uiteraard voor het grootste deel te maken met de impact van de genomen of voorgenomen beleidsinitiatieven. Er is evenwel ook een weerslag van gewijzigde technische parameters. De impact daarvan blijft evenwel eerder beperkt. Op het niveau van de beleidskredieten schommelt de impact van de technische parameters tussen de € 160 en € 190 mln. De weerslag van de beslissingen in de begroting 2006 worden in termen van beleidskredieten geraamd op € 732 mln. Op basis van de beschikbare tabellen kan men afleiden dat daarvan al € 483 mln opgenomen was in de initiële begroting. De rest is ingeschreven n.a.v. de begrotingscontrole. Een deel van deze initiatieven is eenmalig (zoals bijv. de extra dotatie aan het Vlaamse zorgfonds voor € 150 mln, of de voorziening voor PPS – initiatieven in de huisvestingssector voor € 18,5 mln). Andere worden doorgetrokken op het niveau van 2006 naar de volgende jaren, een deel wordt verder uitgebreid (zoals bijv. de voorzieningen voor het innovatieplan, het meerbanenplan, de voorzieningen voor CAO's). Deze verschuivingen hebben als gevolg dat de verwachte impact van de "initiatieven 2006" in 2007 iets lager zou uitvallen, vanaf 2008 neemt de impact weer toe tot € 915 mln.

Vanaf 2007 wordt nog een belangrijk pakket aan nieuwe beleidsinitiatieven in het vooruitzicht gesteld. De invulling van de beleidsruimte komt in een hogere versnelling terecht: een extra in 2007 van € 851 mln die oploopt tot € 1,7 mld in 2009. Samen met de doorwerking van de maatregelen die in 2006 zijn opgestart gaat het in 2009 om een extra beleidspakket bovenop het oorspronkelijke constant beleid van € 2,6 mld. Bij de voorafbeelding van de actualisering van de MJB in november vorig jaar rekende de minister van financiën en begroting nog op een extra pakket ingevulde beleidsruimte van € 2,4 mld.



Op het niveau van de betaalkredieten blijkt de impact van de technische parameters in 2006 erg beperkt te zijn (amper € 49 mln)<sup>15</sup>, vanaf 2007 zou die systematisch oplopen tot € 322 mln in 2009. De impact van de "initiatieven 2006" op de betaalkredieten is lager dan op het niveau van de beleidskredieten, na een aanvankelijke daling van die impact in 2007 stijgt het niveau tot € 900 mln in 2009. Ook de impact van het pakket initiatieven vanaf 2007 op de betaalkredieten blijft iets onder de impact van

<sup>15</sup> Een verklaring voor die afwijkende impact met de beleidskredieten is niet gegeven.

de beleidskredieten (van € 646 mln in 2007 tot € 1,66 mld in 2009. De MJB merkt terecht op dat de betaalkredieten systematisch boven de beleidskredieten blijven, maar dat is niet het geval voor de nieuwe initiatieven (wat overigens ook niet abnormaal is). Samen met de doorwerking van de maatregelen opgestart in 2006 zullen de nieuwe initiatieven vanaf 2007 aanleiding zijn tot een extra pakket bovenop het oorspronkelijk constant beleid van € 2,56 mld. In november rekende de minister van financiën en begroting nog met een extra pakket van € 2,32 mld.

### **2.2.2 De evolutie van beleidskredieten en betaalkredieten per thema**

De hierboven besproken cijfers zijn het resultaat van ramingen in de MJB uitgesplitst per beleidsthema. Op basis van de verschillende tabellen uit de MJB kunnen we per beleidsthema en voor de afzonderlijke jaren een uitsplitsing maken van de extra uitgaven die in de nieuwe MJB zijn ingeschreven in vergelijking met de oorspronkelijke MJB van juni 2005. We maken daarbij het onderscheid tussen extra beleidskredieten en betaalkredieten door aanpassing van technische parameters (gewijzigde indexering, herverdeling van provisionele kredieten, overige technische aanpassingen) en de impact van de voorgenomen beleidsbeslissingen, met inbegrip van die beslissingen die al in 2006 hun uitwerking hebben gekregen in de begroting.

In tabel 7 is deze uitsplitsing samengevat voor de beleidskredieten, in tabel 8 voor de betaalkredieten. Daarbij is telkens voor ieder jaar het verschil aangegeven tussen wat oorspronkelijk in de MJB van juni 2005 was opgenomen met wat in de nieuwe MJB is ingeschreven. Het verschil is uitgesplitst in een deel dat samenhangt met technische parameters en het deel dat ingeschreven wordt als voorziening voor de voorgenomen beleidsinitiatieven (inclusief deze van de begroting 2006). Voor 2009 wordt het verschil in % berekend, daarmee wordt aangegeven wat de proportionele afwijking is tussen de budgetten in 2009 in de nieuwe MJB in vergelijking met de oorspronkelijke MJB voor het betrokken thema.

In 2009 zouden volgens deze MJB en bij volledige uitvoering ervan € 2,79 mld meer beleidskredieten gerealiseerd worden dan wat voor hetzelfde jaar voorzien was bij doortrekking van het constant beleid zoals dat door de regering geconcipieerd werd in juni 2005. Dat is een stijging van 13,3 %. Het grootste deel daarvan komt van de nieuwe beleidsinitiatieven, een deeltje (iets minder dan 0,8 %) is het gevolg van gewijzigde technische parameters die een lichte druk op de uitgaven zouden veroorzaken. In betaalkredieten gemeten wordt uiteraard dezelfde trend waargenomen. De globale stijging van de voorziene kredieten in 2009 in vergelijking met de oorspronkelijke MJB voor dat jaar is iets hoger (13,75 %). De verhouding tussen parameters en beleid wijkt ook wat af van die van de beleidskredieten: 1,6 % extra kredieten door aanpassing van technische parameters, 12,1 % door de beleidsinitiatieven.



Een aantal beleidsthema's wijken duidelijk af van dit gemiddeld patroon. Het meest opvallend is natuurlijk het thema "financiën", waar de technische parameters de uitgaven nog substantieel naar beneden hebben aangepast (altijd in vergelijking met de oorspronkelijke MJB), de nieuwe beleidsinitiatieven hebben in dat thema een bijzonder groot gewicht (het extra van € 605 mln is op € 25 mln na gekoppeld aan voorziene lastenverlagingen). Het andere uiterste is de quasi onbestaande impact van beleidsinitiatieven in het domein "media".

Diverse beleidsthema's hebben – gemeten op het niveau van de beleidskredieten - een impact in 2009 die duidelijk hoger is dan de gemiddelde impact: economie, huisvesting en wetenschappen. Cultuur, milieu en "wegen en water" situeren zich boven het gemiddelde. Werkgelegenheid en gemeenschappelijk vervoer hebben een impact die dicht aansluit bij het gemiddelde van de totale begroting.

Drie grote beleidsthema's (onderwijs, welzijn en gezondheid en lokale besturen) hebben in de globale beleidsimpact wel een belangrijke bijdrage, maar proportioneel blijft hun impact ver onder het gemiddelde.

Opmerkelijk is de negatieve impact van technische parameters in enkele beleidsthema's (in beleidskredieten): administratie (ambtenaren en gebouwen), milieu en gemeenschappelijk vervoer. In het eerste geval heeft het vooral te maken met het feit dat loonkredieten voor ambtenaren aan afzonderlijke thema's zijn toegewezen. Voor het thema milieu speelt de verdere hervorming van de watersector een rol, gedeeltelijk gaat het over een geactualiseerde raming. In het beleidsthema "gemeenschappelijk vervoer" is die evolutie verrassend en in ieder geval in tegenspraak met de eerdere verwachtingen van de SERV dat de uitgavedynamiek bij constant beleid voor dit thema al in de oorspronkelijke MJB onderschat was. Voor die sector is er ten gronde aan de evolutie niet veel veranderd, alleen vertrekt het ongewijzigd beleid in 2006 van een lager niveau.

De verdeling van de extra kredieten door invulling van de beleidsruimte met nieuwe beleidsinitiatieven is in grote mate geconcentreerd in vijf belangrijke beleidsthema's: financiën, onderwijs, welzijn en gezondheid, wegen en water en wetenschappen nemen ongeveer 70 % in van de extra beleidsinitiatieven in 2009. Onderwijs en financiën zijn ongeveer gelijk vertegenwoordigd (iets meer dan € 600 mln), de overige komen uit rond de € 200 mln.

De opbouw van de extra beleidsinitiatieven over de jaren van de MJB<sup>16</sup> verschilt ook nog al voor de verschillende sectoren. De opbouw van de extra beleidskredieten in financiën gaat volgens dit schema duidelijk het minst snel: in 2009 moet nog meer dan 55 % van de beleidsruimte gerealiseerd worden. Voor de lokale besturen is de situatie vergelijkbaar: in 2008 is nog maar 54 % van de voorgenomen impact gerealiseerd. Welzijn en gezondheid hebben een heel

---

<sup>16</sup> Gemeten aan de hand van de verhouding tussen de extra beleidsinitiatieven in 2006, 2007 en 2008 telkens tegenover 2009. Voor alle duidelijkheid deze opbouw is niet gelijk te stellen aan de spreiding van de beslissingen. Met de goedkeuring van de forfaitaire lastenverlaging bijv. is nu al een beslissing genomen, maar de budgettaire impact wordt gespreid.

ander patroon, maar dat is voor een belangrijk stuk vertekend door de eenmalige extra dotatie aan het zorgfonds in 2006 (€ 150 mln). Ook economie kent een vrij snelle opbouw van de extra kredieten. De opbouw in onderwijs en wetenschappen is vrij gelijkmatig gespreid over de 4 jaar van de MJB. Het thema “wegen en water” vertoont een specifieke opbouw met belangrijke pieken in 2007 en 2008.

**Tabel 7 de afwijking tussen de MJB juni 2006 en juni 2005 voor de belangrijkste beleidsthema's in beleidskredieten (uitgesplitst naar parameters en beleid, in € mln en in %).**

	2006		2007		2008		2009		in % op MJB 2005
	parameters	beleid	parameters	beleid	parameters	beleid	parameters	beleid	
financiën	-11	25	-16	230	-26	265	-21	605	-23,98%
administratie	-10	5	-24	9	-26	14	-28	18	-3,62%
onderwijs	101	138	130	303	89	458	64	603	0,74%
welzijn	45	190	47	174	53	190	54	199	1,88%
cultuur	12	15	7	32	5	53	3	73	0,77%
economie	7	69	-1	66	1	72	1	87	0,31%
werkgelegenheid	33	52	24	81	24	102	25	123	2,69%
lokale overheden	3	0	-2	8	0	62	0	114	0,01%
milieu	29	31	-38	46	-44	79	-34	105	-5,15%
monumenten en huisvesting	-7	22	18	64	21	84	23	109	5,56%
wegen en water	88	37	64	269	62	319	62	220	5,30%
gemeenschappelijk vervoer	-20	58	0	51	-1	85	-2	113	-0,18%
wetenschappen	19	51	25	101	18	176	18	201	3,33%
media	12	0	15	0	22	0	22	0	4,83%
overige	-107	39	-83	49	-38	57	-26	58	-4,64%
<b>totaal</b>	<b>194</b>	<b>732</b>	<b>164</b>	<b>1.483</b>	<b>160</b>	<b>2.014</b>	<b>161</b>	<b>2.628</b>	<b>0,77%</b>

**Tabel 8** de afwijking tussen de MJB juni 2006 en juni 2005 voor de belangrijkste beleidsthema's in betaalkredieten (uitgesplitst naar parameters en beleid, in € mln en in %).

	2006		2007		2008		2009		in % op MJB 2005
	parameters	beleid	parameters	beleid	parameters	beleid	parameters	beleid	
financiën	-10	25	-16	230	-26	265	-21	605	-11,62%
administratie	-19	5	-10	9	-27	14	-29	18	-3,69%
onderwijs	102	113	133	278	84	433	57	603	0,65%
welzijn	48	190	45	174	50	190	51	199	1,79%
cultuur	14	15	7	32	6	53	3	73	0,63%
economie	12	53	0	66	1	68	1	70	0,44%
werkgelegenheid	28	52	18	81	19	102	24	123	2,58%
lokale overheden	3	0	-2	8	1	62	0	114	0,02%
milieu	6	29	-24	47	4	57	17	68	2,55%
monumenten en huisvesting	-17	4	10	64	20	84	29	109	6,75%
wegen en water	-21	9	58	59	160	130	164	207	13,93%
gemeenschappelijk vervoer	-4	44	4	51	-3	85	1	113	0,16%
wetenschappen	2	51	27	101	20	176	20	201	3,76%
media	12	0	15	0	22	0	22	0	4,81%
overige	-110	32	-76	52	-31	57	-1	58	-0,19%
totaal	45	621	189	1.252	301	1.774	340	2.561	1,61%

336,15%

2,31%

6,92%

6,95%

16,47%

21,53%

13,09%

5,41%

10,17%

25,72%

17,57%

12,26%

38,19%

0,04%

10,09%

12,14%

## 2.3. Het vorderingensaldo en de afstemming op de begrotingsnormen

### 2.3.1 Het vorderingensaldo bij toepassing van de MJB.

De MJB maakt een raming van het vorderingensaldo zoals het van toepassing is voor de toetsing van de afgesproken begrotingsnormen. De berekening gebeurt afzonderlijk voor het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (MVG) en voor de te consolideren instellingen. Bovendien worden nog een aantal correcties aangebracht.

Het geheel van deze berekeningen vatten we samen onder een geaggregeerde vorm in tabel 9. Uitgangspunt van de berekeningen zijn uiteraard de geraamde ESR ontvangsten uit punt 2.1 en de geraamde ESR betaalkredieten uit punt 2.2. In principe is het jaar 2006 gelijk aan de gegevens in de aangepaste begroting 2006, afgezien van enige afwijkingen (zie verder).

**Tabel 9** raming van het vorderingensaldo in de MJB 2006 – 2009 (in € mln)

	2006	2007	2008	2009
ontvangsten	21.262	22.009	22.895	23.877
uitgaven (betaalkredieten)	21.015	21.979	22.844	23.979
herverdeling betaalkredieten naar FFEU	-125			
onderbenutting		-218	-226	-236
Saldo (a)	372	248	277	134
uitgaven op FFEU	156	148	152	147
saldo na FFEU (b)	216	100	125	-13
correcties	32	50	51	56
aanrekening ontvangsten	24	48	52	56
aanrekening uitgaven (gelopen intresten)	8	2	0	0
reservevorming	171	13	-10	-25
pensioenfonds vrt				
pensioenfonds	1	1	0	0
zorgfonds	170	12	-10	-25
Vorderingensaldo (c)	420	164	166	19

De betaalkredieten die geraamd worden in de MJB houden echter geen rekening met de herverdeling van niet aangewende kredieten naar het FFEU, een herverdeling die binnen de begroting jaarlijks wordt toegepast<sup>17</sup>. Die herverdeling zet dus oorspronkelijk voorziene uitgaven

<sup>17</sup> Enkel in 2004 is een dergelijke herverdeling niet doorgevoerd en werd dus niet voorzien in een extra dotatie naar het FFEU.

om in een dotatie aan het FFEU waardoor het uitgavniveau dat invloed heeft op het vorderingsaldo vermindert. Die herverdeling kan uiteraard maar precies geraamd worden na afloop van het betrokken begrotingsjaar. Voor de jaren 2007 – 2009 wordt daar dan ook nog geen rekening mee gehouden. Voor 2006 wordt de dotatie aan het FFEU op basis van de herverdeling van de niet aangewende kredieten in 2005 ingeschreven (iets minder € 125 mln). Onrechtstreeks houdt de MJB ook voor de volgende jaren wel rekening met een herverdeling naar het FFEU door het in rekening brengen van een zekere onderbenutting. De opgenomen onderbenutting is samengesteld uit 3% van de niet loonkredieten op de begroting van het MVG en 4 % van dezelfde soort kredieten op de geconsolideerde instellingen. Het deel dat betrekking heeft op het MVG kan in principe in aanmerking komen voor een dotatie aan het FFEU.

Het saldo na toepassing van deze herverdeling respectievelijk onderbenutting is opgenomen onder rij (a).

De uitgaven op het FFEU zelf (waarvan de spreiding over de jaren niet samenvalt met de dotatie, maar wel begrensd zijn door de toegekende dotaties) bezwaren uiteraard ook het vorderingsaldo. Zij moeten mee in rekening worden gebracht. De MJB maakt een raming van de toekomstige uitgaven op het FFEU, uitgesplitst naar uitgaven die samenhangen met de projecten toegewezen in de periode 2001 – 2004 en uitgaven die samenhangen met de projecten die in het kader van de MJB voorlopig zijn toegewezen aan het FFEU<sup>18</sup>.

In principe zouden voor 2006 de geplande uitgaven moeten overeenstemmen met wat in de aangepaste begroting 2006 op het FFEU is voorzien. Dat is voor de projecten 2001 – 2004 niet het geval: de MJB schrijft € 16,7 mln minder in<sup>19</sup>.

De uitgaven op het FFEU compenseren de impact van de herverdeling of de veronderstelde onderbenutting. Het saldo na de uitgaven op het FFEU is opgenomen onder rij (b).

In een laatste stap zijn een aantal aanrekeningscorrecties aan te brengen en valt er nog rekening te houden met reservevorming die de Vlaamse gemeenschap in rekening mag brengen bij de beoordeling van de begrotingsnormen.

De aanrekeningscorrecties hebben zowel betrekking op de ontvangsten als op de uitgaven en in geval van positieve correcties verbeteren zij het saldo. Het meest belangrijk zijn de correcties voor de ontvangsten, met name voor de gewestbelastingen. De correcties worden doorgevoerd omdat het tijdstip van de effectieve ontvangsten op de Vlaamse gemeenschap niet overeenstemt met het tijdstip waarop de belastingen ontstaan. In eerste instantie heeft dat te

---

<sup>18</sup> 2005 valt er tussen uit omdat er geen projecten werden toegewezen vermits er in dat jaar geen dotatie werd toegekend aan het FFEU. De huidige MJB voorziet voorlopig projecten voor 4 sectoren: in 2006 € 128,32 mln (cultuur 1,7 mln, monumenten 1,62 mln, milieu 10 mln en wegen en water 115 mln). De bedragen voor milieu en wegen en water worden verder doorgetrokken tot en met 2009. Er wordt rekening gehouden met betaal-kredieten in de periode 2006 – 2009 voor die toewijzingen van € 239 mln. Na 2009 zal daarvoor nog € 264 betaald worden. Voor de projecten 2001 – 2004 zou er na 2009 nog € 129 mln moeten betaald worden.

<sup>19</sup> Er wordt ook geen rekening gehouden met de (weliswaar beperkte) begrote werkingskosten op het FFEU.

maken met het feit dat de federale overheid de federaal geïnde belastingen met een maand vertraging doorstort. Dat wordt geneutraliseerd. Vervolgens zijn er enkele belastingen die op grond van inkohiering of tot standkomen van de belasting met één of twee maanden worden gecorrigeerd. Deze correctie wordt in de MJB voor 2006 geraamd op € 24,3 mln<sup>20</sup>. In 2007 zou die correctie toenemen tot bijna € 48 mln en dan verder stijgen tot € 56 mln in 2009. De hypothese achter deze forse stijging is niet duidelijk.

Daarnaast wordt er nog gecorrigeerd op de uitgaven voor intresten.

De reservevorming is vooral een zaak van het Vlaamse zorgfonds. In 2006 is omwille van de extra dotatie van 2006 een vrij hoge reservering te verwachten. Die valt vanaf 2007 weg. De MJB gaat er zelfs van uit dat vanaf 2008 het zorgfonds zal interen op de bestaande reserves (wat het vorderingensaldo negatief beïnvloedt).

Het vorderingensaldo (na toepassing van de correcties en de reservevorming) is opgenomen onder rij (c).

Voor 2006 wordt een vorderingensaldo geraamd van € 420 mln, in 2007 – 2008 zou het vorderingensaldo dalen tot ongeveer € 165 mln om in 2009 te landen op € 19 mln. Merk op dat vanaf 2007 het bekomen vorderingensaldo stelselmatig kleiner is dan de veronderstelde onderbenutting, maar wel groter dan het gecombineerde effect van onderbenutting en uitgaven op het FFEU. Alleen voor 2009 is dat niet het geval. Deze vaststelling wijst er op dat in ieder geval de aanwending van een deel van de geraamde kredieten voor gespreide uitgaven op het FFEU geen fundamentele afbreuk doet aan het bekomen vorderingensaldo.

### **2.3.2 De toetsing van het vorderingensaldo uit de MJB met de begrotingsnormen.**

In de loop van 2005 is op basis van diverse afspraken met de federale regering de begrotingsnorm voor de periode 2005 – 2010 tot stand gekomen. De samenstelling van die begrotingsnorm voor de jaren 2006 – 2009 is samengevat in tabel 10. Tabel 11 geeft het resultaat van de afstemming tussen het vorderingensaldo van de MJB en de vooropgezette norm.

De MJB blijft binnen de vooropgestelde begrotingsnormen. In 2008 zou er zelfs een extra overschot zijn van € 131 mln. In de overige jaren ligt het bekomen vorderingensaldo meer op het niveau van de norm.

---

<sup>20</sup> In 2005 bedroeg deze correctie in realisaties € 47,4 mln, hoge ontvangsten voor de registratierechten en de successierechten in januari 2006 die betrekking hadden op de maand december van 2005 waren grotendeels verantwoordelijk voor deze hoge correctie.

**Tabel 10 de samenstelling van de begrotingsnorm voor de Vlaamse gemeenschap (2005) 2006 – 2009 (2010) (in € mln)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HRF scenario B	280	243	198	139	74	0
correcties geldig op 8 juni 2005						
aanpassingen voor KVD	127	127	127	127	127	127
correctie Alesh overname	-54	-52	-52	-45	-44	-40
correctie vakantiegeld	31	31	31	31	31	31
correctie EBA	39					
toegestane 1 % afwijking	-157					
correcties 6 juli 2005						
verstrengde doelstellingen	352	-75	-145	-115	-145	-100
correcties 25 oktober 2005						
		145		-101	-44	
toe te passen norm	619	419	159	36	0	18

**Tabel 11 afstemming tussen het vorderingensaldo van de MJB en de begrotingsnorm (in € mln)**

	2006	2007	2008	2009
vorderingensaldo MJB	420	164	166	19
begrotingsnorm	419	159	36	0
verschil	1	4	131	19

## 2.4. De schuldontwikkeling

De MJB plant de volledige afbouw van de directe en indirecte schuld van de Vlaamse gemeenschap tegen eind 2009. Daarbij wordt het patroon gevolgd dat al diverse jaren aangehouden wordt, met name een afbouw volgens de contractuele vervaldagen (schuldverschikkingen buiten beschouwing gelaten). Dat zal ook de volgende jaren het geval zijn, alleen zou in 2009 de volledige afbouw gepland worden bovenop wat volgens de vervaldagen is voorzien. In de loop van 2005 is het uitstaande saldo van de trekkingsrechten op het vroeger bestaande investeringsfonds voor de lokale besturen ondergebracht in de directe schuld. Op het investeringsfonds kunnen nog een aantal trekkingsrechten uitgeoefend worden (tot en met eind 2007). De aflossingen zullen echter hoger zijn dan de nieuwe opnames.

In tabel 12 is die ontwikkeling samengevat.



**Tabel 12** geplande afbouw van de directe en indirecte schuld van de Vlaamse gemeenschap volgens de MJB (in € mln)

	2005	2006	2007	2008	2009
directe schuld (per 31/12)	858	428	236	182	0
directe schuld exclusief investeringsfonds	831	418	233	182	0
investeringsfonds	27	10	3	0	0
indirecte schuld (per 31/12)	24	20	17	14	0
totaal	883	448	253	195	0
schuldafbouw		434	195	58	195
directe schuld exclusief investeringsfonds		413	185	51	182
investeringsfonds		17	7	3	0
indirecte schuld		4	3	4	14

In 2009 is er een versnelde aflossing van de nog bestaande schuld, indien het pad van de contractuele aflossingen verder zou gevolgd worden dan zou op het einde van 2009 de schuld nog € 98 mln bedragen.

De hier besproken schuld is kleiner dan wat in de nationale rekeningen wordt bestempeld als de bruto geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid. Daarin worden in het bijzonder ook schulden van geconsolideerde instellingen mee in rekening gebracht en ook een raming van de schulden bij de onderwijsinstellingen (die volgens de nationale rekeningen bij de overheid worden gerekend). De totale bruto geconsolideerde schuld wordt geraamd op € 1,74 mld op het einde van 2005<sup>21</sup>. Rekening houdend met het begrip "bruto schuld" is geen rekening gehouden met beleggingen en positieve saldi onder de vorm van reserves of reservefondsen. De bijdrage daarin van de onderwijssector wordt geraamd op € 481 mln. Onder de geconsolideerde instellingen is de schuld van de Vlaamse vervoermaatschappij (De Lijn) het belangrijkste: eind 2005 € 308 mln, tegenover 2003 is dat een aangroei van € 61 mln.

De geplande schuldafbouw is met uitzondering van 2008 telkens groter dan het geraamde vorderingensaldo. Als we er rekening mee houden dat het geraamde vorderingensaldo in 2006 al voor € 170 mln naar het Vlaamse zorgfonds gaat (en dus niet beschikbaar is voor schuldafbouw) dan bedraagt de kloof tussen de geplande schuldafbouw en het vorderingensaldo in 2006 € 184 mln. Aanwending van bestaande reserves zal dus nodig zijn.

<sup>21</sup> Bron: rapport over het schuldbeheer, Vlaams parlement stuk 32 (2005 – 2006) – nr. 1 p. 26 – 27.

### **3. Bespreking en toetsing van de meerjarenbegroting**

#### **3.1. Algemeen**

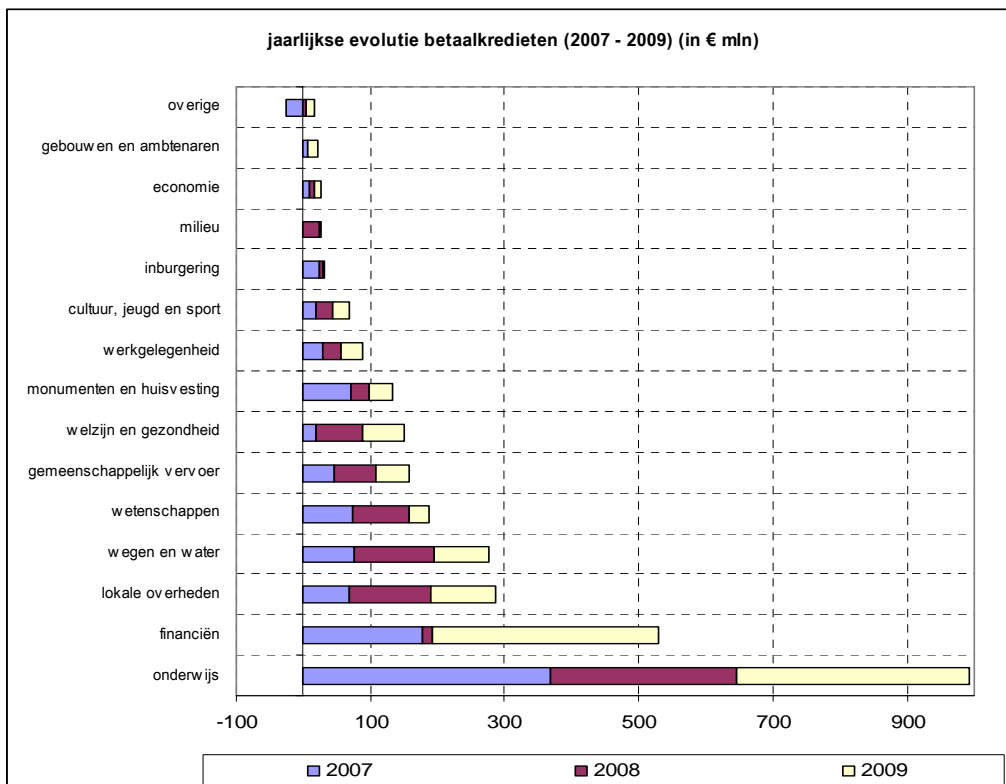
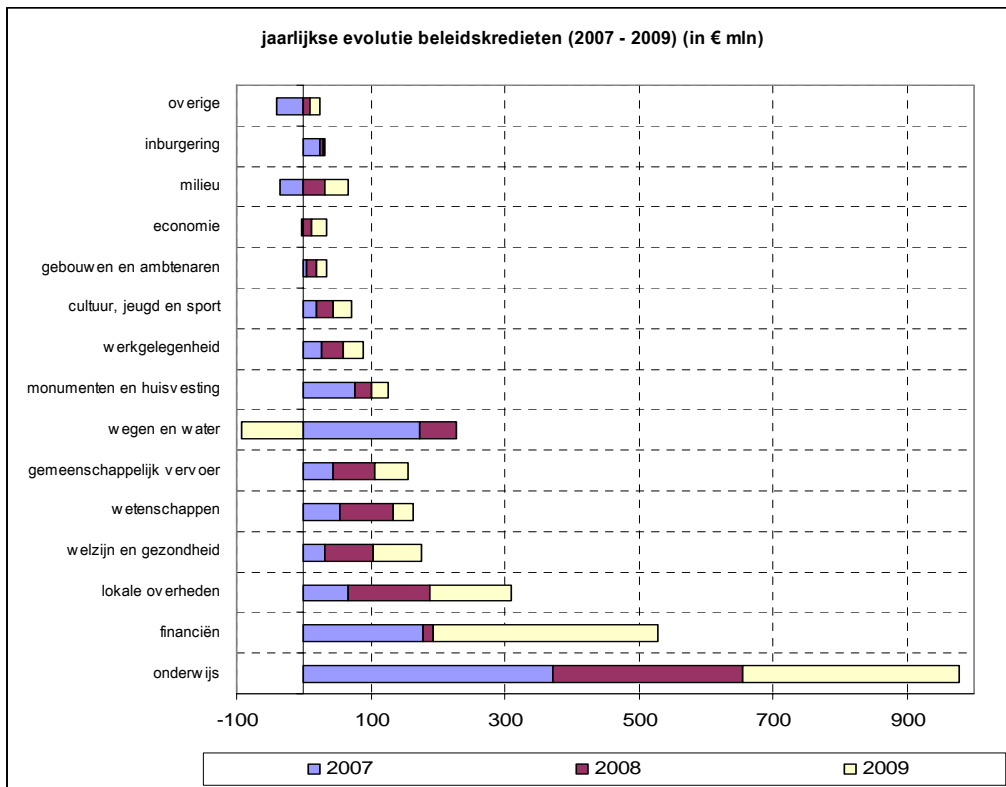
##### **3.1.1 De algemene draagwijdte van de geactualiseerde MJB**

De opmaak van de MJB en in het bijzonder de invulling ervan met de budgettaire vertaling van de voorgenomen politieke beslissingen is duidelijk positief te beoordelen. De budgettaire engagements van de regering worden hiermee duidelijk aangegeven:

- de begrotingsdoelstellingen die de regering in de onderhandelingen met de federale overheid heeft bedongen liggen vast;
- de ontwikkeling van de schuld (-afbouw) is duidelijk bepaald
- en de maximale groei van de beleidskredieten (een weergave van de maximaal toelaatbare groei van de engagements) is bepaald. Die maximale groei van de beleidskredieten bij de aangenomen hypothesen inzake middelengroei is bovendien uitgesplitst naar de verschillende beleidsthema's.

Aan de toegestane groei van de beleidskredieten is een raming van overeenstemmende betaalkredieten gekoppeld. Het geheel is opgemaakt vanuit een geconsolideerde basis zodat de MJB onmiddellijk kan vertaald worden naar de vereiste begrotingsaldi. Uit de MJB blijkt bovendien dat deze evolutie binnen de toegelaten marges blijft. Voor elk beleidsthema is bekend welke groei mogelijk is in vergelijking met de engagements en de voorzieningen in de aangepaste begroting 2006.

In onderstaande grafieken vatten we dat nog eens samen voor de verschillende thema's. In deze grafieken is de voorziene jaarlijkse groei van beleidskredieten en betaalkredieten in 2007 tot 2009 weergegeven, met als uitgangspunt de aangepaste begroting 2006 (zoals goedgekeurd door het parlement). In tegenstelling met de tabellen onder punt 2.2.2 is hier niet de afwijking tussen de oorspronkelijke MJB van juni 2005 met die van juni 2006 aangegeven. Hier is de afgesproken groei uitgaande van de aangepaste begroting 2006 samengevat (in € mln). Die groei is uiteraard het resultaat van evoluties in constant beleid (zoals het tot uiting komt in de aangepaste begroting 2006) en voorgenomen beleidsinitiatieven. De impact van eventuele eenmalige initiatieven in 2006 is ook van belang. Beleidsthema's waarin loonkredieten of loonsubsidies een belangrijke rol spelen zullen onvermijdelijk een grotere groei kennen dan andere sectoren. Het spreekt bovendien vanzelf dat het gewicht van de groei in absolute bedragen anders uitvalt dan de proportionele groei. Maar hoe dan ook, op basis van de voorgestelde MJB is bekend wat – bij de gegeven hypothesen – voor ieder beleidsthema aan extra beleidskredieten mogelijk is tegen 2009.



Binnen de diverse beleidsthema's is voorts aangegeven naar welke programma's of initiatieven een deel van de voorziene groei zal naar toe gaan.

Voor één beleidsthema geeft de grafiek aan dat de beleidskredieten in 2009 dalen t.a.v. 2008, met name "wegen en water" (€ 91 mln). Bovendien is in deze grafiek ook geen rekening gehouden met wat nu al is afgesproken aan mogelijkheden op het FFEU (o.a. voor deze sector een jaarlijks beleidskrediet van € 115 mln).

De voorgelegde MJB is dus een belangrijk document: het bevestigt op een becijferde manier de engagementen van de regering voor het halen van de begrotingsdoelstellingen en het geeft het budgettaire kader aan waarbinnen de ministers in de verschillende beleidsdomeinen het voorgenomen beleid kunnen waarmaken.

De voorgelegde MJB geeft echter ook op een aantal essentiële vragen geen antwoord, vragen die de SERV ook al voor een deel stelde in het evaluatierapport van januari 2006 bij de bespreking van de voorafbeelding van de geactualiseerde MJB. In die zin blijft de voorgelegde MJB vaag en onduidelijk.

Volgende zaken zijn daarbij vooral belangrijk:

- enveloppen zijn nog geen ramingen. De regering stelt voor een aantal beleidsinitiatieven een budgettaire enveloppe voorop. Ondertussen hebben een deel van die beleidsinitiatieven concrete uitwerking gekregen hetzij in inschrijvingen in de begroting 2006, hetzij in beslissingen van de regering (en goedkeuring door het parlement), hetzij in meer concrete voorstellen van de betrokken ministers. De toetsing van deze beslissingen en voorstellen met de voorziene enveloppen blijft in veel gevallen achterwege. In hoeverre is de voorziene enveloppe al benomen met de genomen beslissingen of voorstellen, zijn er verschuivingen in de tijd te verwachten, ....?
- de MJB maakt gewag van "politieke beleids- en betaalkredieten" in 2006 van € 732 mln. Ten onrechte wordt daarmee de indruk gewekt dat de begroting 2006 voor een dergelijk pakket aan nieuwe beleidsinitiatieven bevat. Nadere analyse (zie verder) toont aan dat dit volstrekt niet het geval is voor alle thema's. Kredieten die expliciet samenhangen met de doorrekening van constant beleid zijn blijkbaar ook het voorwerp geweest van een expliciete politieke beslissing. Dat vormt onrechtstreeks een bewijs van de zeer strikte interpretatie die in de oorspronkelijke MJB werd aangehouden voor de notie "constant beleid" en die in de praktijk niet haalbaar blijft. Dat maakt verder een beoordeling van de aanwending van de beleidsruimte moeilijk. Bovendien is het voor een aantal onderdelen van deze "politieke beslissingen" niet altijd even duidelijk hoe zij in de begroting 2006 zijn verwerkt.
- uit een meer gedetailleerde analyse van de beleids- en betaalkredieten in de MJB blijkt dat de budgettaire voorzieningen voor een aantal initiatieven niet volledig de verwachte kostprijs van die initiatieven dekken of wellicht zullen dekken. In de evaluatienota van januari had de SERV daar reeds de nadruk op gelegd (o.a. voor de voorgenomen cao's). De uitvoering van deze initiatieven zal dus onvermijdelijk gefinancierd worden met heroriënteringen. Daar is in de nu voorgelegde MJB geen zicht op. Overigens worden nu al bepaalde initiatieven gefinancierd met ruimte die be-

schikbaar gekomen is door heroriënteringen (zie bijv. de zogenaamde “vrije ruimte” op onderwijs). Ook dat blijft buiten de gegevens van de MJB.

- een MJB steunt onvermijdelijk altijd op een aantal hypothesen. Wijzigingen aan deze hypothesen kunnen een weerslag hebben op de evolutie van ontvangsten en uitgaven. De MJB moet daarvoor de eventuele impact becijferen (aan de hand van sensitiviteitsanalyses) en op die manier mogelijke onzekerheden signaleren.
- deze regering mikt naast de normale begrotingsmiddelen om een substantiële inbreng van alternatieve financieringsformules in de realisatie van haar beleidsdoelstellingen. In het bijzonder zal de doelstelling van een “investeringsregering” daarmee ondersteund en grotendeels gerealiseerd worden. Men zou verwachten dat bij een MJB een overzicht wordt gegeven van wat in dat kader gepland en voorbereid wordt (met aanduiding van de omvang en de eventuele repercussies op de begroting). Een dergelijk overzicht ontbreekt totaal in deze MJB.

Concluderend kan men stellen dat de voorgelegde MJB en de actualisering ervan zijn waarde als beleidsinstrument blijft behouden, maar er is weinig aan gedaan om het instrument verder te verfijnen en er voor te zorgen dat de budgettaire planning van de regering op een klare en duidelijke manier wordt toegelicht. Bij een actualisering van de MJB hoort ook een overzicht van de uitvoering (waar heeft de regering het constant beleid bijgestuurd, waar werden nieuwe initiatieven genomen, hoe verloopt de uitvoering van voorgenomen maatregelen, ....?). In die zin is het ook van belang dat een duidelijk inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de regering vanaf de start van de legislatuur (met de tweede begrotingscontrole 2004) het beleid heeft bijgestuurd. Een dergelijke analyse is niet voorhanden. En integreren van de uitvoering in de MJB zal ook onvermijdelijk bijsturing en herraamen impliceren. Er is dan ook niet echt sprake van een actualisering van de MJB.

De SERV vindt dan ook de optie – zoals geformuleerd in de huidige MJB – om in het vervolg de meerjarenraming nog beperkter uit te werken (door uitsluitend te vertrekken van de laatst goedgekeurde begroting) geen goed idee.

In de hiernavolgende bespreking – en in het bijzonder bij het onderdeel uitgaven – wordt deze conclusie nader toegelicht.

### **3.1.2 De MJB maakt geen doorrekening van de budgettaire evolutie na 2009**

In zijn evaluatienota van januari 2006 heeft de SERV er op aangedrongen dat bij de actualisering van de MJB er een doorrekening wordt gemaakt naar de volgende legislatuur en minstens naar 2010. Bij de bespreking van de aangepaste begroting 2006 heeft de minister van financiën en begroting in de commissie wel aangekondigd dat een doorrekening naar 2010 wordt overwogen. De SERV vindt dat beslist nodig.

Het argument dat de huidige regering geen engagements kan nemen die verder reiken dan de lopende legislatuur is natuurlijk geen geldig argument om een raming van de budgettaire effecten in de volgende jaren achterwege te laten.

De SERV wil met dit standpunt niet direct suggereren dat er met het nu voorgenomen beleid onoverkomelijke budgettaire problemen zouden gecreëerd worden in de jaren na 2009. Er zijn vooralsnog geen redenen om aan te nemen dat dit het geval zou zijn. Men moet evenwel rekening houden met enkele aspecten die in de jaren na 2009 van belang kunnen zijn:

- de Vlaamse gemeenschap zal op dat ogenblik wellicht ontwikkelen op een evenwichtsbegroting na een volledige afbouw van de schuld. Dat betekent dat vanaf 2010 de groei van de beleidsruimte niet meer ondersteund wordt door afbouw van het vereiste overschot en door daling van de rentelasten. De bruto beleidsruimte zal uitsluitend bestaan uit de stijging van de middelen. De huidige vooruitzichten wijzen er wel op dat daarmee de Vlaamse overheid kan blijven rekenen op een jaarlijkse reële groei van de beleidsruimte iets boven de groei van het BBP, wat een voldoende basis is, maar hoe dan ook toch substantieel lager dan de beschikbare gemiddelde groeivoet in deze legislatuur;
- het ziet er naar uit dat enkele belangrijke alternatieve financieringsformules in de eerstkomende jaren geleidelijk op gang zullen komen. De effecten voor de begroting zullen volgen, maar hoofdzakelijk in de volgende legislatuur. De budgettaire impact moet nu al in rekening worden gebracht.

De SERV beveelt dan ook aan om bij de verdere uitwerking en verfijning van de MJB deze doorrekening door te voeren.

## **3.2. De ontvangsten**

In dit onderdeel evalueren we de ramingen uit de MJB. In eerste instantie komen de ontvangsten op de algemene begroting aan de orde (punt 3.2.1), daarna bespreken we de ontvangsten van de geconsolideerde instellingen (punt 3.2.2). We sluiten af met enkele conclusies (punt 3.2.3).

### **3.2.1 De ontvangsten op de algemene begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap**

Doorslaggevend voor de ramingen op de algemene begroting blijven uiteraard de “samengevoegde en gedeelde belastingen” uit de BFW en de opbrengsten van de gewestbelastingen.

#### **De samen gevoegde en gedeelde belastingen (middelen BFW).**

Wat de BFW betreft valt er in 2007 rekening te houden met een nieuwe fase in de herfinanciering van de gemeenschappen zoals die geregeld werd in het Lambermontakkoord van 2001.

Vanaf 2007 wordt immers de BTW – overdracht naar de gemeenschappen ook aangepast aan de reële groei van de economie, zij het gedeeltelijk. De totale overdracht van BTW aan de gemeenschappen wordt niet alleen meer aangepast met het inflatiecijfer, maar ook met 91 % van de reële BBP – groei. Dat levert in 2007 een extra groei op. Daartegenover staat wel dat het forfaitaire gedeelte van de herfinanciering vanaf 2007 op een uitgesproken lager niveau terugvalt<sup>22</sup>. Het gedeelte dat aan de gemeenschappen toevloeit op basis van de herfinanciering wordt in 2007 voor 60 % verdeeld volgens het aandeel van de gemeenschappen in de opbrengsten van de federale personenbelasting. De rest wordt verdeeld volgens de sleutel van de leerlingenpopulatie, wat ook geldt voor het gedeelte van de BTW – overdracht exclusief de herfinanciering.

De gedeeltelijke toepassing van de reële BBP – groei op de BTW overdracht levert voor de Vlaamse gemeenschap in 2007 een extra op van € 134,2 mln.

Voor het overige blijft uiteraard het mechanisme van de BFW ongewijzigd.

De MJB hanteert voor 2006 de parameters van toepassing in de aangepaste begroting 2006 als uitgangsbasis voor de ramingen vanaf 2007. Voor die jaren worden de referentieparameters uit de oorspronkelijke MJB (BBP en inflatie) verder aangehouden. Dat stemt overeen met de ramingen die ook de SERV tot nu toe voor de macro-economische parameters hanteerde. In tegenstelling met de oorspronkelijke MJB worden de overige parameters (fiscale capaciteit, demografische parameters) gestabiliseerd op het laatst bekende cijfer. Er is dus in de basisberekening geen rekening meer gehouden met een eventuele verdere verbetering van de fiscale capaciteit en de oorspronkelijk verwachte daling van de denataliteitscoëfficiënt wordt niet meer aangehouden. Alleen het Vlaamse aandeel in de leerlingenpopulatie wordt lichtjes naar beneden aangepast voor de volgende jaren.

Deze hypothesen zijn een verantwoorde keuze. De beperkte verslechtering van het aandeel in de leerlingenverdeling heeft een negatieve impact op de middelen van € 8 mln in 2007, oplopend tot € 17 mln in 2009.

De meest recente macro-economische prognoses voor 2006 – 2007 van de NBB<sup>23</sup> geven aan dat rekening is te houden met een hogere overdracht in 2006 dan wat nu in de aangepaste begroting wordt voorzien. Dat zou aanleiding kunnen zijn tot een verhoogde uitgangsbasis die verder doorwerkt in de volgende jaren en in 2007 een extra positieve verrekening opleveren.

In vergelijking met de eerdere ramingen voorziet de NBB nu een reële groei van het BBP van 2,5 % in plaats van 2,2 %. De inflatie wordt met 0,1 % naar boven aangepast (tot 2,4 %). De

---

<sup>22</sup> In 2005 bedroeg dat forfaitair deel voor de beide gemeenschappen samen bijna € 372 mln, in 2006 iets minder dan € 124 mln en vanaf 2007 (tot 2011) € 24,8 mln.

<sup>23</sup> Zie Economisch tijdschrift van de NBB juni 2006 "Economische projecties voor België – voorjaar 2006" p. 7 – 27.

ramingen van de NBB voor de inflatie maken echter gebruik van de zogenaamde “geharmoniseerde consumptieprijsindex” (HICP, van toepassing op Europees vlak). De BFW maakt daarentegen gebruik van de nationale consumptieprijsindex (NCPI). Met de invoering van de nieuwe prijsindex zouden beide indexen dicht bij elkaar moeten liggen. Alleen veroorzaakt de nieuwe nationale index een substantiële tijdelijke neerwaartse aanpassing in 2006 (geraamd op ongeveer 0,6 % - punt)<sup>24</sup>.

Rekening houdend met deze nieuwe ramingen is een verhoogde overdracht van BFW - middelen voor 2006 niet uit te sluiten. Als we het beperken tot de aanpassing van de reële groei van het BBP dan is boven op de ramingen van de MJB rekening te houden met een extra van ongeveer € 27 mln in 2006 die bij de verder aangehouden hypothesen zal oplopen tot € 30 mln in 2009. Het extra van € 27 mln in 2006 zal worden verrekend in 2007, zodat in dat geval in 2007 een extra van ongeveer € 55 mln kan voorzien worden.

De Vlaamse regering heeft een aantal maatregelen genomen die een impact hebben op de personenbelasting. Sedert 8 juni 2005 is het ARKImedes – fonds operationeel en in de loop van september 2005 werd voor het fonds een eerste kapitaalschijf bij het publiek opgehaald, € 110 mln. Dat gebeurde door een gecombineerde uitgifte van aandelen en obligaties. Aandelen geven voor de Vlaamse belastingplichtige recht op een belastingvermindering in de personenbelasting van maximaal € 875 euro<sup>25</sup> gespreid over 4 jaar (het eerste jaar valt samen met het jaar van aankoop). De eerste impact van deze operatie wordt aangerekend op het aanslagjaar 2006, de budgettaire impact valt voor het eerst in 2007. Budgettair zal deze maatregel verrekenend worden via de uitgaven als een overdracht naar de federale overheid. Het effect wordt hier dan ook niet doorgerekend in de ontvangsten.

Hetzelfde geldt voor de fiscale voordelen in de personenbelasting die gekoppeld zijn aan de toekenning van een zogenaamde “winwinlening”, waarvoor het parlement in mei het decreet heeft goedgekeurd. De regeling voorziet een jaarlijkse belastingvermindering voor toegekende leningen in het kader van die regeling van 2,5 % (op een maximum van € 50.000) en een eenmalige belastingvermindering onder bepaalde voorwaarden van 30 % indien de lening niet kan terugbetaald worden. Het decreet moet nog in werking worden gesteld. De financiering daarvan zou kunnen opgevangen worden door aanwending van een saldo op het Hermesfonds voor de ondertussen opgeheven talentenbank<sup>26</sup>.

De impact van deze maatregelen is hoe dan ook duidelijk veel beperkter dan wat te verwachten valt van de “forfaitaire vermindering van de personenbelasting”. Het parlement keurde dit decreet goed op 21 juni 2006. De regeling is van toepassing vanaf het aanslagjaar 2008 (in-

---

<sup>24</sup> Zie Economisch tijdschrift van de NBB juni 2006 “Een nieuwe nationale consumptieprijsindex en 10 jaar HICP” p. 29 – 43.

<sup>25</sup> Dat is in geval van aankoop van 10 aandelen voor een totale waarde van € 2.500.

<sup>26</sup> Zie daarvoor artikel 62 van het begrotingsdecreet tot aanpassing van de begroting 2006.



komens 2007). In de aanslagjaren 2008 – 2009 is de korting uitsluitend van toepassing voor belastingplichtigen die een beroepsinkomen hebben van minstens € 5.500 en maximum € 22.250 respectievelijk € 22.500. De forfaitaire vermindering bedraagt in het aanslagjaar 2008 € 125 en in 2009 € 150. Vanaf het aanslagjaar 2010 bedraagt de vermindering € 200 en geldt ze voor alle belastingplichtigen met een beroepsinkomen van minimaal € 5.500.

Het is de bedoeling om de maatregel te verrekenen via de bedrijfsvoorheffing. In principe is een budgettaire impact te rekenen vanaf 2007. De budgettaire impact wordt in de eerste fase (aanslagjaar 2008, inkomen 2007) geraamd op iets meer dan € 120 mln, in de tweede fase op ongeveer € 145 mln en in de definitieve fase op € 523 mln. De benodigde enveloppen om deze budgettaire impact te voorzien zijn in de MJB langs de uitgavenzijde vanaf 2007 ingeschreven. We nemen aan dat de effecten van de andere maatregelen ook gevat worden in de enveloppe die in de beleidskredieten voorzien is onder het beleidsthema “financiën” (onderdeel lastenverlagingen).

### **De gewestbelastingen**

De ramingen voor de gewestbelastingen 2007 – 2009 vertrekken van de geraamde opbrengsten in de aangepaste begroting 2006. De expansieve groei van 2006 wordt daarmee structureel doorgetrokken. Bij de bespreking van de aangepaste begroting 2006 (zie hoofdstuk 2, punt 2.1) hebben we al gewezen op een mogelijke overschatting op basis van een analyse van de ontvangsten in de eerste helft van 2006. Er werd rekening gehouden met een minderontvangst van € 33 mln. We trekken dat door naar de volgende jaren.

Voorts is de recente expansie van de gewestbelastingen een aanwijzing dat de groei ook in de komende jaren hoger zal zijn dan wat in de oorspronkelijke MJB van juni 2005 werd aangenomen. Een verdubbeling van de reële groei – zoals in de nieuwe MJB wordt aangenomen – is echter wellicht te optimistisch, zeker in het kader van een meerjarenraming waar enige voorzichtigheid op zijn plaats is.

In tegenstelling met een gemiddelde reële groei van 5,9 % gaan we uit van een gemiddelde reële groei van 3,8 %. De groeivoeten voor de afzonderlijke belastingen zijn gebaseerd op de gemiddelde groeivoeten van de afgelopen jaren (respectievelijk 1995 – 2005 voor de registratierechten, 2000 – 2005 voor de successierechten en 2002 – 2005 voor de verkeersbelastingen). De groeivoeten voor de hypotheekrechten en de schenkingsrechten worden gelijkgesteld aan respectievelijk die van de registratierechten en de successierechten. Deze groeivoeten wijken het meest af van wat in de meest recente jaren het geval was voor twee belastingen: registratierechten en schenkingsrechten. In het eerste geval valt na een bijzondere expansieve groei in de meest recente jaren<sup>27</sup> rekening te houden met een terugval (minder expansieve vastgoedmarkt ten gevolge van stijgende rentevoeten). Vanaf 2007 nemen we een jaarlijkse

---

<sup>27</sup> Een reële groei van 12,5 % en 13,8 % in 2004 en 2005, voor 2006 houden we rekening met een reële groei van 12,5 %.

reële groei van 5,7 %, wat toch nog altijd vrij substantieel is. De schenkingsrechten zijn zoals bekend bijzonder gestegen en blijven ook de in de meest recente maanden op een vrij hoog gemiddelde opbrengst. We houden dat hoog gemiddelde aan en passen een jaarlijkse reële groei toe van iets minder dan 3,5 % (zoals voor de successierechten). De verkeersbelastingen worden geraamd op basis van de gemiddelde groei in de afgelopen jaren, voor de verkeersbelasting komt dat op een jaarlijkse reële groei van 1 %.

In de recente “economische vooruitzichten 2006 – 2011” gaat het federaal planbureau uit van een stabilisatie van de gewestelijke registratierechten op het hoge peil van 2006: dat komt neer op een reële groei op het niveau van het BBP, wat duidelijk lager is dan wat hier wordt aangenomen.

Tabel 13 bevat de vergelijking tussen de SERV – raming en de raming van de MJB. We wijzen er op dat de SERV – raming in 2009 ook al op een verschil met de oorspronkelijke MJB uitkomt van bijna € 600 mln. Het verschil met de geactualiseerde MJB is niettemin substantieel.

**Tabel 13      raming van de gewestbelastingen in het kader van de MJB 2006 – 2009 –  
SERV versus MJB (in € mln).**

	2006	2007	2008	2009
SERV	3.969	4.179	4.402	4.638
MJB	4.002	4.312	4.601	4.971
verschil	-33	-133	-199	-332

Tegen 2009 is het verschil opgelopen tot meer dan € 330 mln.

De opbrengsten van de gewestbelastingen zijn uiteraard ook mee beïnvloed door de maatregelen die in het verleden zijn genomen, dat geldt in het bijzonder voor de vrijstelling van de gewestelijke onroerende voorheffing voor vennootschappen. Die maatregel is overigens al verwerkt in de verwachte resultaten van 2006. Voor de komende jaren is er geen bijkomend effect.

In deze raming zijn andere maatregelen nog niet verwerkt, niettegenstaande de uitvoering ervan quasi vaststaat. Dat geldt in het bijzonder voor de vrijstelling van de gezinswoning voor de langstlevende partner in de successierechten. Het ontwerpdecreet is ingediend in het parlement<sup>28</sup> en ondertussen ook al goedgekeurd door het parlement (5 juli). Er is voorzien dat de regeling in werking treedt vanaf 1 januari 2007. Bij de goedkeuring van het ontwerp is de regering uitgegaan van een budgettaire impact tussen € 45 en 50 mln.

In principe zal dat uitwerking hebben op de opbrengsten in 2007, rekening houdend met het feit dat een deel van de opbrengsten in 2007 nog betrekking heeft op aanslagen van 2006 zal de budgettaire impact in 2007 lager zijn dan de geraamde impact op jaarbasis.

<sup>28</sup> Vlaams parlement stuk 865 (2005 – 2006).

In deze raming blijft dat nog buiten beschouwing. We nemen aan dat de impact ervan voorlopig is meegenomen langs de zijde van de uitgaven onder de beleids- en betaalkredieten voor de lastenverlaging.

Andere maatregelen worden voorlopig ook nog niet in aanmerking genomen. Dat geldt bijv. voor de mogelijke invoering van een wegvignet vanaf 1 januari 2008. De mogelijke extra opbrengsten die daaruit zouden voortvloeien<sup>29</sup> zijn nog niet in rekening gebracht.

### **De overige ontvangsten**

Drie rubrieken vallen onder die overige ontvangsten:

- specifieke federale dotaties die geregeld worden in de BFW;
- niet fiscale ontvangsten die in de algemene middelen terechtkomen;
- en niet fiscale ontvangsten die worden toegewezen aan de diverse organieke fondsen (waarop de zogenaamde variabele kredieten worden aangerekend).

De ramingen in de MJB geven geen aanleiding tot specifieke bemerkingen.

### **3.2.2 De eigen ontvangsten op de geconsolideerde instellingen**

De ontvangsten die in de MJB voor de geconsolideerde instellingen worden in rekening gebracht zijn van een zeer uiteenlopende aard. Naast een algemene restcategorie kunnen een vijftal grote rubrieken worden onderscheiden:

- allerhande heffingen en retributies, die maken het gros uit van de ontvangsten op instellingen zoals het MINA-fonds, VIF, NV Zeekanaal en de Dienst voor de scheepvaart. Daaronder vallen ook de loodsgelden die moeten betaald worden aan het loodswezen;
- verkoop van diensten. Het gaat hier vooral over commerciële inkomsten verworven instellingen zoals De Lijn, VRT en VDAB;
- persoonlijke bijdragen van gezinnen in de geleverde dienstverlening, in het bijzonder bij Kind&Gezin;
- en enige Europese toelagen (bijv. VDAB).

De ontvangsten op MINA-fonds en VIF worden in vergelijking met 2006 naar beneden aangepast voor de volgende jaren: respectievelijk ten gevolge van de verdere uitvoering van de hervorming van de waterzuivering en ten gevolge van het wegvallen van eenmalige inkomsten. Opmerkelijk is de hypothese dat de inkomsten van de VRT nominaal stabiliseren, hetzelfde geldt voor de VDAB. Voor De Lijn wordt dan rekening gehouden met een nominale

---

<sup>29</sup> Die opbrengsten zullen hoe dan ook beperkt blijven tot de opbrengsten van de verkoop van vignetten bij buitenlandse voertuigen. Het staat immers vast dat de binnenlandse voertuigen voor de aankoop van het vignet zullen gecompenseerd worden via de verkeersbelasting. De netto inkomsten zijn overigens na aftrek van de inningkosten, investeringskosten en operationele kosten van het op te zetten systeem.

groei van 1,5 %, wat in de feiten gelijk staat met een hypothese dat de verdere groei van het aantal reizigers die voor De Lijn wordt vooropgezet slechts in beperkte mate zal omgezet worden in extra vervoersontvangsten en dat niettegenstaande de stabilisatie van het tariefbeleid.

Rekening houdend met deze vaststellingen kan toch verwacht worden dat de inkomsten van de geconsolideerde instellingen een iets expansievere ontwikkeling zullen kennen. We zetten daar voorlopig geen cijfer op.

De MJB maakt geen raming van de ontvangsten op het Vlaamse zorgfonds. Die zijn nochtans van belang voor een correcte raming van het te verwachten saldo op het zorgfonds.

Uit de evolutie van de reserves blijkt echter dat de meerjarenbegroting niet uitgaat van een verhoging van de dotatie of een aanpassing van de bijdragen om de reserves van het zorgfonds tot 2010 niet aan te tasten. In 2007 is er nog een groei van de reserve, maar in 2008 en 2009 wordt er ingeteerd op die reserve. Dit komt in grote lijnen overeen met de resultaten van de SERV- raming inzake de zorgverzekering waarbij de extra dotatie van 2006 vervalt en er een jaarlijkse groei voorzien wordt van € 3,6 mln.

### **3.2.3 Conclusies bij de raming van de ontvangsten in de MJB**

Ruim meer dan 90 % van de geconsolideerde ESR ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap komen van twee rubrieken: enerzijds de samengevoegde en gedeelde belastingen van de BFW en de gewestbelastingen.

De raming in de MJB voor de eerste rubriek kan effectief bestempeld worden als een realistische inschatting. De raming is zodanig dat daarop nog enige extra ontvangsten in de praktijk kunnen verwacht worden. Dat geldt in het bijzonder voor het uitgangsjaar 2006. Recente prognoses van de NBB stellen een iets hogere groei van het BBP in het vooruitzicht die structureel voor de volgende jaren aanleiding zou kunnen zijn tot een extra ontvangst van ongeveer € 27 tot 30 mln op jaarbasis. De raming houdt overigens ook nog geen rekening met mogelijke conjunctuurbonussen bovenop de referentiegroei van 2 %. Beschikbare prognoses (recente prognose NBB voor 2007 en meerjarenraming van het planbureau) zien daar overigens niet veel extra ruimte voor.

In tegenstelling met eerdere ramingen – en in het bijzonder in de MJB van juni 2005 - anticipeert de regering in deze geactualiseerde MJB op een erg expansieve groei van de gewestbelastingen. De nieuwe raming voor 2009 komt uit op een extra ontvangst in vergelijking met de raming van 2005 van meer dan 22 %, waarvan ongeveer 12 % in de uitgangsbasis (de raming voor 2006) en nog eens 10 % in de verdere groei. Het is verantwoord om de expansie van de afgelopen jaren structureel verder door te trekken (zij het misschien op een iets lager niveau

dan nu verondersteld), voor de verdere groei lijken de aangehouden hypothesen in het kader van een meerjarenraming minder te verantwoorden.

Confrontatie van de ramingen in de MJB met de eigen SERV – ramingen voor beide rubrieken en rekening houdend met een hogere economische groei in 2006 leidt tot wat voorzichtiger ramingen: minder ontvangsten in 2007 van ongeveer € 100 mln, in 2008 € 170 mln en in 2009 van ongeveer € 300 mln. Uiteraard kunnen andere parameters dat nog voor een stuk compenseren.

De ontvangstenramingen houden ook geen rekening met de impact van een aantal fiscale maatregelen die de regering heeft beslist en die in principe vanaf 2007 in uitvoering komen. We corrigeren daar voorlopig niet voor omdat ze in de MJB zijn verrekend langs de uitgavenzijde (onder de noemer lastenverlagingen).

### **3.3. De uitgaven**

Met betrekking tot de uitgaven maakt de meerjarenbegroting een onderscheid tussen de evolutie bij ongewijzigd beleid en de politieke beslissingen.

De hiernavolgende analyse focust in het bijzonder op de vraag of de voorziene budgetten zowel voor ongewijzigd beleid als voor de politieke beslissingen realistisch zijn.

#### **3.3.1 Raming ongewijzigd beleid**

- Algemeen

Voor ongewijzigd beleid kan de evolutie die uit de effectieve begroting 2006 blijkt vergeleken worden met de raming die hiervan in de meerjarenbegroting is opgenomen.

De beleidskredieten in de begrotingscontrole 2005 bedroegen € 19,67 mld. De MJB geeft aan dat deze kredieten bij ongewijzigd beleid met € 324 mln stijgen tot € 20,17 mld naar aanleiding van de begrotingscontrole 2006.

In vergelijking daarmee blijkt de voorziene groei van ongewijzigd beleid voor de volgende jaren scherp geraamd. In 2007 zouden de kredieten bij ongewijzigd beleid kunnen toenemen met slechts € 242 mln, weliswaar oplopend tot bijna € 400 mln in 2009. De beperkte groei bij ongewijzigd beleid in 2007 valt des te meer op omdat er door de hervorming van de watersector een aanzienlijke daling was van de kredieten bij ongewijzigd beleid in 2006, hetgeen niet meer het geval zal zijn in 2007.

Bovendien geeft een eigen analyse van het ongewijzigd beleid in 2006 aan dat die nog sterker is dan hetgeen naar voor komt uit de meerjarenbegroting. De eigen raming gaat uit van een

stijging bij ongewijzigd beleid in 2006 die meer dan € 500 mln bedraagt. Deze analyse is verenigbaar met de meerjarenbegroting aangezien een aantal elementen die zijn opgenomen bij de politieke beslissingen in de meerjarenbegroting voor 2006 het gevolg zijn van ongewijzigd beleid (zie aldaar).

- Effect van index en andere parameters bij ongewijzigd beleid

Op basis van de informatie beschikbaar in de meerjarenbegroting kan de evolutie bij constant beleid waar de meerjarenbegroting van uit gaat meer in detail geanalyseerd worden. Tabel 14 geeft weer hoe de kredieten in de periode van 2007 tot en met 2009 toenemen naar aanleiding van ongewijzigd beleid.

**Tabel 14 de evolutie van constant beleid tussen 2006 en 2009 in de MJB (in € mln)**

	index	rest	totaal	jaarlijkse groei
Financiën	1	-52	-51	-13,8%
Gebouwen en ambtenaren	32	-12	21	0,9%
Onderwijs	378	135	513	2,0%
WGZ	116	50	166	1,9%
Cultuur en Jeugd	15	-2	13	1,0%
Economie	16	-2	14	1,2%
Werkgelegenheid	22	-3	19	0,6%
lokale overheden	0	196	196	3,3%
Land- en tuinbouw	4	3	7	2,1%
Milieu	8	-51	-43	-2,1%
Monumenten en Huisvesting	17	22	39	3,0%
Wegen en Water	24	-70	-46	-1,2%
Gemeenschappelijk Vervoer	31	71	101	3,7%
Wetenschappen	19	-7	12	0,7%
Media	0	-6	-6	-0,4%
Energie	0	-16	-16	-31,5%
Provisie	0	6	6	6,0%
overige	9	-4	6	0,5%
<b>Totaal</b>	<b>693</b>	<b>259</b>	<b>952</b>	<b>1,5%</b>

De aanpassing van de kredieten bij ongewijzigd beleid wordt in grote mate bepaald door de evolutie van de index. In de meerjarenbegroting worden hieromtrent aparte gegevens opgenomen. Het effect ervan bedraagt € 693 mln voor de drie beschouwde jaren<sup>30</sup>.

Naast de index- evolutie zijn er echter nog andere parameters die een belangrijke invloed hebben op het ongewijzigd beleid. Bijvoorbeeld de leerlingevolucie in het onderwijs, de aan-

<sup>30</sup> Deze berekening is afgeleid van tabel B.1 in de MJB (blz. 44), maar met een correctie voor gemeenschappelijk vervoer.

passing van het gemeentefonds, de evolutie van de uitgaven van de Lijn aan de hand van de beheersovereenkomst, de daling van de intrestlast, de aanpassingen van de wedde aan de anciënniteit... In tabel 15 is de evolutie van de begroting als gevolg van deze elementen weergegeven op jaarbasis.

**Tabel 15 impact in ongewijzigd beleid van de overige parameters (buiten indexaanpassingen) (in € mln)**

	2007	2008	2009	totaal
lokale overheden	58	67	71	196
Onderwijs	66	26	43	135
Gemeenschappelijk Vervoer	39	21	10	71
WGZ	4	25	21	50
Monumenten en Huisvesting	29	-1	-5	22
Provisie	1	0	6	6
Land- en tuinbouw	3	-1	0	3
Economie	-5	2	1	-2
Cultuur en Jeugd	-2	0	0	-2
Werkgelegenheid	-9	2	3	-3
ruimtelijke ordening	-4	0	0	-4
Media	-14	4	4	-6
Wetenschappen	-3	-2	-2	-7
Gebouwen en ambtenaren	-12	1	0	-12
Energie	-16	0	0	-16
Milieu	-54	-4	7	-51
Financiën	-27	-21	-3	-52
Wegen en Water	-66	-3	-1	-70
overige	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>-11</b>	<b>116</b>	<b>155</b>	<b>259</b>

Het effect ervan op de totale meerjarenbegroting zou voor de periode na 2006 oplopen tot € 259 mln. In 2007 worden de totale beleidskredieten hierdoor negatief beïnvloed met € 11 mln, in 2008 gaat het om een stijging van de beleidskredieten met € 116 mln en in 2009 stijgen de beleidskredieten hierdoor met € 155 mln.

Deze evolutie wordt enerzijds bepaald door een aantal thema's waarvoor de kredieten toeneemen bij ongewijzigd beleid (+ € 483 mln in het totaal voor de periode 2007-2009) en anderzijds een aantal thema's waar de uitgaven afnemen (- € 224 mln voor de periode 2007-2008). Tabel 15 rangschikt de thema's op basis van de totale groei in de periode 2007-2009.

De belangrijkste stijgingen bij ongewijzigd beleid die niet door het index- mechanisme veroorzaakt worden situeren zich bij de lokale overheden (€ 196 mln), onderwijs (€ 135 mln), gemeenschappelijk vervoer (€ 71 mln) en Welzijn en Gezondheidszorg (€ 50 mln). Daarnaast zijn

er een aantal thema's waar het ongewijzigd beleid inhoudt dat de kredieten afnemen. Bij het thema financiën is deze daling het logisch gevolg van de afnemende schuld.

De daling bij het thema ambtenaren en gebouwen is het gevolg van de afbouw van kredieten voor de uitstapregeling voor ambtenaren.

Bij het thema Milieu dalen de inkomsten bij ongewijzigd beleid met € 54 mln in 2007. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het wegvallen van de beheersovereenkomsten in het kader van Landbouw. Daarnaast dalen ook de kredieten voor brownfields bij ongewijzigd beleid, maar deze worden terug opgenomen bij de politieke beslissingen (€ 11,3 mln). Tenslotte gaat de meerjarenbegroting nog uit van een daling van de kredieten met € 8 mln door de hervorming van de watersector.

Bij de overige thema's is het niet mogelijk om op basis van de informatie uit de huidige meerjarenbegroting of de vorige meerjarenbegroting af te leiden waaraan de daling te danken is.

Voor het thema Wegen en Water in 2006 gaat de aanzienlijke extra inspanning die voorzien is op het FFEU gepaard met een daling van de kredieten bij ongewijzigd beleid.

De inspanning die gebeurt voor de aankoop van Kyoto-rechten is blijkbaar ook eenmalig, het niveau van de kredieten voor energie daalt terug met € 16 mln in 2006.

Ook de daling van de kredieten bij Media, voornamelijk in 2007, valt op.

In vergelijking met de meerjarenbegroting van juni 2005 is de evolutie bij ongewijzigd beleid die in de huidige meerjarenbegroting is opgenomen in grote lijnen hetzelfde, zij het dat de basis waarvan vertrokken wordt hoger ligt. De globale jaarlijkse groei – ten gevolge van indexering en overige parameters - is echter ongeveer gelijk gebleven voor de beleidskredieten. Het verschil is echter dat voor de periode 2007-2009 de impact van de indexering in de meest recente meerjarenbegroting omvangrijker is dan in de vorige meerjarenbegroting. Blijkbaar houdt de huidige meerjarenbegroting dus rekening met een minder snelle evolutie bij ongewijzigd beleid op basis van andere parameters, al is het niet duidelijk op welke basis dit gebeurt.

- Evolutie impliciete schuld bij ongewijzigd beleid

Op het niveau van de betalingskredieten wordt in de huidige meerjarenbegroting voor de periode vanaf 2007 uitgegaan van een snellere groei van de uitgaven dan in de vorige meerjarenbegroting. Toen werd er uitgegaan van een zeer sterke afname van de impliciete schuld in 2006 die langzaam zou aflopen naar 2009. In de begroting 2006 kon deze voorziene afbouw van de impliciete schuld niet aangehouden worden, hetgeen door de SERV reeds was verwacht in zijn advies van vorig jaar. In de huidige meerjarenbegroting wordt een afbouw van de impliciete schuld voorzien van € 957 mln op het ongewijzigd beleid. In vergelijking met de vorige meerjarenbegroting is dat een stijging met € 324 mln! Aangezien de evolutie van de beleidskredieten niet fundamenteel gewijzigd werd, houdt dit in dat de betalingskredieten aanzienlijk sneller toenemen dan hetgeen vooropgesteld werd in de vorige meerjarenbegroting. De doelstelling die de huidige meerjarenbegroting vooropstelt inzake afbouw van de impliciete



schuld ligt dus nog hoger, en aanzienlijk hoger dan de afbouw die effectief is ingeschreven in de begroting 2006.

- conclusie

Concluderend kan men stellen dat de evolutie bij ongewijzigd beleid van de beleidskredieten zoals opgenomen in de meerjarenbegroting krap berekend is. De SERV betreurt ook dat er geen uitleg wordt gegeven bij de daling die zich voordoet bij een aantal thema's, waardoor het niet duidelijk is op welke manier de uiteindelijke groei tot stand is gekomen.

Daarnaast nemen de betalingskredieten bij ongewijzigd beleid wel aanzienlijk toe, voornamelijk bij het thema water en wegen. Deze raming lijkt alvast meer aan te sluiten bij de reële evoluties van de kredieten bij ongewijzigd beleid. Wel stelt zich de vraag of de omvangrijke afbouw van de impliciete schuld die de meerjarenbegroting vooropstelt realistisch is. De afbouw van de impliciete schuld die voorzien is in de begroting 2006 bedraagt volgens de algemene toelichting € 101 mln, terwijl de meerjarenbegroting voor de komende 3 jaar in het totaal € 958 mln voorziet.

Een minder snelle afbouw van de impliciete schuld kan eventueel bijkomende ruimte creëren voor de normale evolutie van de kredieten bij ongewijzigd beleid.

### **3.3.2 Raming politieke beslissingen**

- Politieke beslissingen versus nieuw beleid

Naast de evolutie bij ongewijzigd beleid wordt er ook rekening gehouden met politieke beslissingen in de meerjarenbegroting. Hiervoor worden enveloppen naar voor geschoven voor de verschillende jaren. Deze kredieten kunnen niet volledig beschouwd worden als "nieuw beleid" zoals de SERV dit begrip hanteert. Het gaat niet integraal om nieuwe initiatieven bovenop het ongewijzigd beleid. Zo is de aanpassing van de kredieten omwille van technische parameters van De Lijn niet te beschouwen als nieuw beleid, maar gewoon de vertaling van ongewijzigd beleid. Ook de toename van de kredieten met € 21 mln in het kader van de oude BTW-schuld bij Aquafin kan niet beschouwd worden als nieuw beleid. Deze kredieten worden sinds de initiële begroting 2006 opgenomen in de transfers aan de waterdistributienetwerken, maar kunnen niet beschouwd worden als een nieuw initiatief. In de benadering van de SERV ressorteert de verhoging van de werkingsmiddelen in het onderwijs ingevolge het Tivoli-akkoord evenmin onder de noemer van nieuw beleid. De politieke beslissing om de kredieten op het Hermesfonds te verhogen kan evenmin volledig beschouwd worden als nieuw beleid. Gedeeltelijk gaat het om de noodzakelijke verhoging van de kredieten om vroeger aangegane verbintenissen in het kader van de ecologiesteun na te komen. Ook de toename in 2006 voor het economisch ondersteuningsbeleid bij de grote ondernemingen beschouwt de SERV als ongewijzigd beleid.

Als laatste voorbeeld kan de stijging van de middelen in het kader van het innovatiepact aangehaald worden. Deze stijging omvat niet enkel nieuwe initiatieven, maar ook de evolutie bij constant beleid bij het thema wetenschappen, alvast voor 2006.

Voor 2006 gaat de SERV er van uit dat van de “politieke beslissingen” ten bedrage van € 732 mln € 572 mln beschouwd kan worden als nieuw beleid terwijl € 161 mln te beschouwen is als constant beleid.

De regering hanteert dus duidelijk een ruim begrip inzake nieuw beleid (politieke beslissingen) en een eng begrip inzake constant beleid. Dit bemoeilijkt een correcte beoordeling van de aanwending van de beleidsruimte door de regering om effectief nieuwe beleidsaccenten te leggen.

- Politieke beslissingen versus geconsolideerde uitgaven per beleidsthema

De vergelijking van de meerjarenbegroting met de effectieve begroting 2006 leert ook dat de vertaling van de voorziene politieke beslissingen naar de effectieve kredieten zoals opgenomen in de begroting niet altijd even duidelijk is. Het meest opvallende voorbeeld ervan is de politieke beslissing om in 2006 een enveloppe te voorzien van € 25 mln voor de problematiek van de lasten van het verleden. Afgezien van het feit dat dit aanzienlijk minder is dan hetgeen hiervoor was opgenomen in de vorige meerjarenbegroting, is het niet duidelijk hoe deze enveloppe vertaald is in de geconsolideerde beleidskredieten. De meerjarenbegroting geeft in principe alle kredieten weer zoals ze uiteindelijk terug te vinden zijn in de geconsolideerde begrotingen. Voor de lastenverlaging wordt de dotatie aan het Vlaams Fonds voor de Lastendelging in 2006 opgetrokken met € 25 mln. Deze verhoging zet zich echter niet integraal om in bijkomende uitgaven op dit Fonds: de ESR- uitgaven nemen slechts toe met € 2 mln. Daarnaast wordt er ook een extra dotatie voorzien van € 6 mln, die zich bij De Lijn vertaalt in extra uitgaven (hoewel het niet duidelijk is of deze uitgave ook valt onder de politieke beslissing van € 25 mln). De verhoogde dotatie heeft voornamelijk tot doel om de daling van de reserves op te vangen, en dus niet voor bijkomende uitgaven.

Ook voor het gemeenschapsonderwijs is de dotatietoename met € 3,6 mln opgenomen, terwijl het niet duidelijk is in welke mate dit zich effectief vertaalt naar extra uitgaven van het gemeenschapsonderwijs.

Tenslotte neemt de dotatie voor START aan VVM-De Lijn toe met € 20 mln, maar is het niet duidelijk in welke mate dit reeds in 2006 leidt tot een toename van de kredieten bij De Lijn die uiteindelijk opgenomen worden bij de geconsolideerde berekening.

Meer in het algemeen betreurt de SERV de beperkte explicitering van de politieke beslissingen naar de evolutie van de kredieten per thema. Hoewel het voor de meeste elementen mogelijk is om ze toe te wijzen aan de thema's, is dat niet voor alle politieke beslissingen het geval. Zo

dienen de kredieten voor START toegewezen te worden aan verschillende thema's (gemeenschappelijk vervoer en wegen en water), maar het is niet duidelijk welk aandeel toekomt aan de verschillende thema's. Dit geldt ook voor de CAO's die opgenomen zijn. Het belang om de CAO's duidelijk toe te wijzen aan de verschillende thema's is nog groter omdat de som van de gecommuniceerde bedragen voor de betrokken CAO's duidelijk hoger ligt dan hetgeen voorzien is in de CAO- provisie voor de periode 2007-2009.

Dit verschil belooft € 120 mln in 2009 en de meerjarenbegroting geeft niet aan hoe dit verschil dient opgevangen te worden: al dan niet binnen het beleidsthema of eventueel zelfs door andere ingrepen. De SERV had dit punt al aangekaart in de evaluatie van de begroting 2006 (januari).

- Effectieve netto- beleidsruimte kleiner dan ruimte voor "politieke beslissingen"

De tabel met politieke beslissingen omvat enerzijds kredieten voor concreet becijferde beslissingen, waarvan er reeds een deel in de begroting 2006 opgenomen zijn, maar ook enveloppen voor initiatieven die nog niet beslist zijn of waarover zelfs nog geen concrete plannen bestaan. Zo is het niet duidelijk hoe de jaarlijkse opstappen voor het innovatiepact zullen opgevuld worden, welke missing links met het beschikbare budget kunnen weggewerkt worden, welke inhoud wordt gegeven aan het fiscaal pact met de gemeenten, waarvoor de extra kredieten voor thuiszorg/mantelzorg zullen aangewend worden of welke initiatieven er allemaal gevat zijn binnen de kredieten voor de lastenverlaging.

Op zich vormt het geen probleem dat de beschikbare kredieten in de meerjarenbegroting nog niet voor alle jaren zijn ingevuld met concrete projecten. Dit is in bepaalde gevallen niet mogelijk en zelfs niet wenselijk. Wel acht de SERV het aangewezen dat de projecten waarover reeds een beslissing genomen is, of waarover al concrete plannen bestaan met budgettaire ramingen, in de mate van het mogelijke geëxpliciteerd worden. Op basis van de beschikbare documenten is het immers niet duidelijk in welke mate de kredieten ingevolge politieke beslissingen effectief reeds bestemd zijn, dan wel nog moeten ingevuld worden met nieuwe initiatieven. Hiermee kan, ook voor 2006, verduidelijkt worden welke concrete inhoud er wordt gegeven aan de politieke beslissingen. Zo was op het moment dat de meerjarenbegroting opgesteld werd een precieze raming bekend van het budgettaire effect van de lastenverlaging die recent werd goedgekeurd in het Parlement. Hetzelfde geldt voor de effecten van het inburgerings- en inwerkingsdecreet. Daarnaast zijn er ook een aantal beslissingen die genomen werden en waarvoor een concreet begrotingspad gekend is, zoals de verdieping van de Schelde, het wegwerken van de wachtlijsten en de cofinanciering van de Liefkenshoekspoorwegverbinding. De SERV betreurt dat deze elementen niet afzonderlijk opgenomen zijn in de meerjarenbegroting. Op die manier zou immers duidelijk naar voor komen over welke netto-beleidsruimte de regering nog effectief beschikt op het moment van de meerjarenbegroting. Deze is alvast aanzienlijk kleiner dan de budgettaire ruimte die opgenomen is bij de politieke beslissingen.

Daarnaast zou dit ook aantonen in welke mate er nog effectief netto- beleidsruimte is om op te vullen binnen elk thema. Indien de budgettaire meerjarenraming voor elk project zou opgenomen zijn in de meerjarenbegroting en ernaast de beschikbare enveloppen die nog effectief ingevuld moeten worden, zou de beleidsrelevantie van de meerjarenbegroting nog toenemen.

- Explicitering van alternatieve financiering

Bij de meerjarenbegroting zijn er een aantal politieke beslissingen opgenomen die betrekking hebben op projecten waarvoor alternatieve financieringsmechanismen zullen aangewend worden. Het is de bedoeling is om deze investeringen ESR-neutraal te laten geschieden, maar deze projecten zullen in ieder geval een weerslag hebben op de begroting. Budgettair gaat het voornamelijk om een spreiding in de tijd. De meerjarenbegroting voorziet reeds een aantal kredieten voor alternatieve financiering, meer specifiek voor de scholenbouw, riolen, sociale huisvesting, welzijns- en gezondheidsinfrastructuur, cofinanciering spoor en missing links. Momenteel nemen de kredieten die hiervoor voorzien zijn in de begroting 2006 nog niet veel ruimte in. Het belang ervan zal echter exponentieel toenemen de komende jaren. Het belang om hierover meer uitleg te verstrekken in de meerjarenbegroting is nog groter dan voor de overige kredieten. In tegenstelling tot de overige kredieten binden deze financieringsmechanismen de volgende regering effectief aangezien het om lange termijncontracten gaat die gedurende vele tientallen jaren een budgettair gevolg hebben. Het aandeel van de begrotingsinbreng voor deze mechanismen en de spreiding ervan in de tijd, ook na 2010 is dus van groot belang voor een correcte inschatting ervan.

Bovendien is het niet altijd even duidelijk welke middelen er beschikbaar worden gesteld voor alternatieve financiering. Zo zal een deel van de kredieten voor Missing Links aangewend worden voor alternatieve financiering, maar het is niet duidelijk welke bedragen er hiervoor beschikbaar zijn.

- Extra initiatieven

De meerjarenbegroting bevat een groot aantal politieke beslissingen. Daarbij is het echter niet duidelijk of voor alle aangekondigde initiatieven reeds voldoende ruimte voorzien is. Zo is het niet duidelijk hoe de actualisatie van het SIGMA- plan verwerkt is in de MJB, net zomin als de vertaling van een aantal aspecten van het Limburgplan. Daarnaast zijn er een aantal beslissingen die genomen zijn na het opstellen van de meerjarenbegroting maar waar niet onmiddellijk blijkt hoe deze projecten gerealiseerd kunnen worden binnen de beschikbare beleidsruimte. De netto- beleidsruimte die overblijft is immers zeer beperkt, zeker voor de jaren 2007 en 2009. Deze lijkt alvast onvoldoende ruimte te bieden om de nieuwe beheersovereenkomst met de VRT correct te vertalen in de begroting zonder bijkomende maatregelen net zomin als voor de realisatie van het project Seine- Schelde.

Ook kan men zich de vraag stellen of het sociaal- economisch toekomstplan van de Vlaamse regering "Vlaanderen in actie" kan ingepast worden in de meerjarenbegroting. Het is dan ook nodig bij de eerstvolgende actualisering van de MJB aan te geven hoe het businessplan zal weerspiegeld worden in de MJB.

- Concrete uitvoering van enveloppen

Grotendeels gaat het bij de politieke beslissingen om programma's die nog moeten opgestart worden. In bepaalde gevallen gaat het om grote projecten waarvan de opstartfase zowel met betrekking tot de beleidskredieten als betalingskredieten snel zal moeten verlopen om in overeenstemming te zijn met het pad dat in de meerjarenbegroting wordt vooropgesteld. In de mate dat dit niet gebeurt ontstaat er binnen het thema ruimte voor andere initiatieven. Bij invulling daarvan ontstaat het gevaar dat hierdoor in de volgende jaren de beschikbare kredieten per thema overschreden worden indien de oorspronkelijk geplande projecten op kruissnelheid komen. Het invullen van de ruimte die vrijkomt doordat het vooropgestelde tijdsplan niet kan gehaald worden kan, met betrekking tot de betaalkredieten, door een versnelde afbouw van de impliciete schuld. Aangezien deze afbouw reeds substantieel is in de meerjarenbegroting is het maar de vraag of dit realistisch is. Een andere mogelijkheid bestaat erin om eenmalige initiatieven te lanceren.

### **3.4. Het vorderingensaldo en de afstemming op de begrotingsnormen**

De SERV heeft naar aanleiding van de bespreking van de initiële begroting 2006 (zie evaluatienota van januari 2006) al akte genomen van de evolutie die de begrotingsnormen sedert juli 2005 hebben ondergaan ten gevolge van opeenvolgende afspraken met de federale overheid. Die opeenvolgende aanpassingen hebben aanleiding gegeven tot vrij forse extra inspanningen voor de deelgebieden in 2005 en voor een stuk ook nog in 2006. Extra inspanningen die dan wel gecompenseerd werden door verminderde inspanningen in de jaren 2007 – 2010.

Zoals al in januari opgemerkt neemt de SERV aan dat de nu vastgelegde normen voor 2006 – 2010 ook effectief worden aangehouden en er geen nieuwe aanpassingen zullen komen voor de gewesten en de gemeenschappen. Het stabiliteitsprogramma voor de gewesten en de gemeenschappen voorziet na een overschot van 0,1 % in 2006 vanaf 2007 tot 2009 een begrotingsevenwicht.

De nu geldende afspraken met de federale overheid over de bijdrage van de Vlaamse gemeenschap in het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid resulteren in een zeer snelle afbouw van het vereiste overschot. In 2005 realiseerde de Vlaamse gemeenschap nog een

positief saldo van € 716 mln of 0,23 % van het BBP (zie uitvoering begroting 2005). In 2006 mag dat afnemen tot € 419 mln om dan verder versneld afgebouwd te worden tot de evenwichtsbegroting in 2009. Dat levert extra beleidsruimte op.

De tabellen 16 en 17 geven een indicatie van de groei van de jaarlijkse bruto beleidsruimte. In tabel 16 is uitgaande van de geraamde ontvangsten en de verwachte rentelasten de evolutie van de toelaatbare primaire uitgaven (uitgaven exclusief rentelasten en aflossingen) berekend. Voor 2005 wordt voor de ontvangsten uitgegaan van de effectieve (en gecorrigeerde) ESR – ontvangsten. De effectieve uitgaven in 2005 liggen € 71 mln lager dan wat op grond van de effectieve ontvangsten en de vooropgezette norm toelaatbaar was, € 97 mln als we ook rekening houden met de aanrekeningscorrecties en de reservevorming. De ramingen vanaf 2006 gaan uit van de ontvangstenramingen (en correcties) in de MJB. Ter aanvulling geven we aan hoe de resultaten zouden moeten gecorrigeerd worden bij toepassing van enkele elementen uit de eigen SERV – ramingen: namelijk de raming van de gewestbelastingen en de raming van correcties op de ontvangsten.

Tabel 17 zet deze berekeningen om in een jaarlijkse bruto beleidsruimte. Die bruto beleidsruimte is aan te wenden voor de stijging van de begroting bij ongewijzigd beleid en voor de impact van de genomen en voorgenomen beleidsbeslissingen. De bekomen beleidsruimte moet vergeleken worden met de betaalkredieten die voorzien zijn in de MJB.

**Tabel 16** raming van de toelaatbare primaire uitgaven bij toepassing van de ontvangstenramingen van de MJB en de begrotingsnormen (in € mln)

	2005	2006	2007	2008	2009
ontvangsten (a)	20.561	21.287	22.057	22.946	23.933
<i>ESR geconsolideerde ontvangsten</i>	20.514	21.262	22.009	22.895	23.877
<i>aanrekeningscorrecties ontvangsten</i>	47	24	48	52	56
norm (b)	619	419	159	36	0
toelaatbare uitgaven (c = a - b)	19.943	20.867	21.898	22.911	23.933
intresten (d)	77	67	41	29	26
primaire uitgaven (e = c - d)	19.865	20.800	21.857	22.882	23.907
p.m. effectieve uitgaven 2005	19.871				
extra overschot boven norm	97				
afwijking SERV - raming		-40	-155	-222	-358

**Tabel 17 raming van de jaarlijkse bruto beleidsruimte bij toepassing van de gegevens uit tabel 16**

	2006	2007	2008	2009
groei van de ontvangsten (a)	725	771	889	986
daling van de norm (b)	199	260	124	36
daling van de rentelasten (c)	11	26	12	3
bruto beleidsruimte	935	1.057	1.025	1.025
nominaal	4,71%	5,08%	4,69%	4,48%
reëel	2,86%	3,53%	3,14%	2,94%
afwijkingen SERV - ramingen	-40	-115	-68	-136

Het feitelijke niveau aan geconsolideerde uitgaven op de begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de instellingen kan in de praktijk hoger zijn. Kapitaalparticipaties en kredietverleningen kunnen daarboven op komen, extra reserveringen bijv. voor het zorgfonds daarboven op zijn ook mogelijk. Uiteraard moeten die kunnen gefinancierd worden en in principe is dat door ofwel extra ontvangsten die buiten de begroting blijven (bijv. verkoop van participaties, aanwending van bestaande reserves), ofwel is dat door aanwending van het vorderingensaldo (naast de aanwending voor schuldaflossingen).

De bruto beleidsruimte in 2006 t.a.v. 2005 bedraagt € 935 mln, te verhogen met het extra overschot dat in 2005 is gerealiseerd bovenop de begrotingsnorm (€ 97 mln)<sup>31</sup>. Daarmee ligt de beleidsruimte vanaf 2006 tot en met 2009 bijna op hetzelfde niveau (iets meer dan € 1 mld). In 2007 is de groei wat hoger. De reële groei varieert tussen 2006 en 2009 van 2,84 % tot 3,53 %. Gemiddeld komt de reële groei uit op 3,1 %. Die groei is vergelijkbaar met de groei in de periode 2000 – 2005: een gemiddelde reële groei van 3,3 %<sup>32</sup>. Die groei was echter nog positief beïnvloed door wijzigingen aan de consolidatiekring. Hoe dan ook, dit is in vergelijking met de reële groei van het BBP een substantiële groei. Vanaf 2010 zal die groeivoet iets lager liggen. Vanaf dan kan in principe niet meer gerekend worden op een extra beleidsruimte door daling van de begrotingsnorm (hypothese van evenwichtsbegroting) en de ruimte door daling van rentelasten is te verwaarlozen. Op dat ogenblik wordt de bruto beleidsruimte enkele ingevuld door de stijging van de ontvangsten. Een gemiddelde reële groei van ongeveer 2,3 %

<sup>31</sup> De aangepaste begroting 2005 ging nog uit van een vorderingensaldo van € 252 mln (zie Vlaams parlement, stuk 17-A (2004 – 2005) – nr. 1-A p. 52, algemene toelichting aangevuld met goedgekeurde amendementen). Op basis van eigen berekeningen en zonder de herverdeling naar het FFEU in rekening te brengen was dat € 93 mln. Dat was voor de nieuwe afspraken over de begrotingsdoelstellingen voor 2005. De Vlaamse regering is er toen vanuit gegaan dat de strenge begrotingsdoelstelling (uiteindelijk € 619 mln) zou kunnen gehaald worden zonder expliciete ingrepen op de begroting. Er werd gerekend op extra ontvangsten en een ruimte door onderbenutting van de kredieten: uiteindelijk zijn de gecorrigeerde ontvangsten € 312 mln hoger en de gecorrigeerde uitgaven (inclusief reservevorming) € 302 mln lager. Het begrote saldo werd verbeterd met € 623 mln, meer dan wat was vereist (€ 367 mln).

<sup>32</sup> Effectieve geconsolideerde ESR – uitgaven (voor correcties en reservevorming) in 2005 vergeleken met dezelfde uitgaven in 2000 (zie SERV – analyse 2000 – 2006, p. 41).

blijft evenwel haalbaar. Om dat te kunnen beoordelen naar effectieve netto beleidsruimte is zicht nodig op de doorrekening van het beleid in deze legislatuur naar de volgende legislatuur.

De verwachte evolutie van de beleidsruimte binnen de rest van de legislatuur laat een evenwichtige groei van de beleidsruimte toe. De verwachting is eerder dat de substantiële dynamiek van de begroting ten gevolge van de nieuwe impulsen die vanaf 2006 in de begroting worden ingeschreven minder snel zal doorwerken en dat de effectieve groei naar het einde van de legislatuur hoger zal uitvallen. Dat zou – bij ongewijzigde middelenramingen – aanleiding zijn tot wat hogere saldi in de jaren 2006 – 2007 tegenover lagere saldi in 2008 en 2009 (zelfs een tekort). De Vlaamse regering zal bij de federale overheid dan ook vooral moeten mikken op het saldo gecumuleerd over de gehele periode 2005 – 2009 (€ 1,232 mld).

### **3.5. De schuldontwikkeling**

De SERV heeft al in het verleden de keuze van de regering om versneld de directe en indirecte schuld van de Vlaamse gemeenschap af te bouwen ondersteund. Daarbij is uitgegaan van een afbouwritme dat overeenstemt met de jaarlijkse contractuele schuldaflossingen, zoals overigens tot nu toe altijd aangehouden.

De MJB bevestigt de eerder al door de regering vooropgezette doelstelling om tegen eind 2009 effectief al directe en indirecte schuld af te bouwen, wat in 2009 in vergelijking met de tot nu toe aangehouden strategie een versnelling inhoudt.

De SERV heeft daar geen opmerkingen bij. Er moet wel vastgesteld worden dat de voorziene schuldafbouw over het geheel van de periode 2006 – 2009 € 883 mln bedraagt, terwijl dezelfde MJB een gecumuleerd saldo van € 768 mln impliceert, waarvan € 150 mln bestemd zou zijn voor extra reservering. Daaruit kan worden afgeleid dat beschikbare reserves van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (zichtrekening en korte termijnbeleggingen)<sup>33</sup> zullen moeten aangewend worden om de schuld doelstellingen te realiseren.

Ten gronde zijn daar geen problemen mee.

## **4. De begroting 2007**

Uit bovenstaande analyses zijn voor de opmaak van de begroting 2007 enkele aandachtspunten af te leiden.

In vergelijking met de aangepaste begroting 2006 kan de Vlaamse gemeenschap volgens de voorzieningen van de MJB in 2007 rekenen op extra mogelijkheden om uitgaven mee te finan-

---

<sup>33</sup> Bedroegen per eind 2005 € 433 mln.



cieren van € 1,03 mld. Dat bedrag is samengesteld uit de geraamde stijging van de ESR – geconsolideerde ontvangsten en uit de extra ruimte die vrijkomt door daling van het vereiste overschot in het kader van de afgesproken begrotingsdoelstellingen. Er valt ook nog rekening te houden met enige extra ruimte door daling van de intrestlasten (ongeveer € 26 mln).

De MJB voorziet een stijging van de ESR geconsolideerde betaalkredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2006 van € 984 mln. De stijging van de beleidskredieten in de MJB sluit daar nauw bij aan (extra € 996 mln).

De regering blijft dus met de voorgenomen stijging van de uitgaven (en beleidskredieten) binnen de marge van de beschikbare beleidsruimte. Er is nog een ruimte van bijna € 50 mln. Die ruimte kan in de praktijk nog wat bijgestuurd worden. De SERV houdt rekening met een dubbele beweging:

- de recente prognoses voor de reële groei van het BBP in 2006 zouden aanleiding kunnen zijn tot extra overdrachten vanuit de federale overheid in het kader van de BFW. Een stijging van de BBP – groei tot 2,5 % bij gelijkblijvende inflatie (1,8 %) verhoogt de overdracht in 2006 met ongeveer € 27 mln in vergelijking met de aangepaste begroting. Dat verhoogt de basis voor de raming vanaf 2007 en bovendien zal in de praktijk het extra van 2006 pas beschikbaar komen in 2007. Voor dat jaar is dan ook rekening te houden met bijkomende ontvangsten van ongeveer € 55 mln;
- het is niet zeker dat de vrij expansieve ramingen van de gewestbelastingen zich in 2007 doorzetten op het niveau dat voorzien is in de MJB. De SERV pleit voor een voorzichtiger uitgangspunt. Door een iets lagere uitgangspositie in 2006 en lagere groei voor 2007 komen wij op een niveau van gewestbelastingen dat € 155 mln lager ligt dan wat de MJB aanhoudt<sup>34</sup>.

Combinatie van beide bewegingen zou de bruto beleidsruimte van de MJB voor 2007 met ongeveer € 100 mln verminderen. Dat zou enige spanning (ongeveer € 50 mln) veroorzaken met de geplande stijging van de betaalkredieten.

De SERV verwacht echter niet dat dit een reëel probleem wordt. Zeker op het niveau van de geplande betaalkredieten voor 2007 zijn er een pak voorzieningen waarvan mag aangenomen worden dat ze niet tot effectieve uitgaven aanleiding zullen geven. De praktische voortgang van de projecten die daaronder gevat wordt is van die aard dat meer dan waarschijnlijk vertraging zal optreden in de uitvoering. Dat effect zal zeker spelen in 2007, zelfs als rekening wordt gehouden met een budgettaire doorschuif van een aantal projecten van 2006 naar 2007. Op het niveau van de betaalkredieten – en dus met effectieve weerslag op het vorderingensaldo – is er voor 2007 voldoende ruimte.

De SERV waarschuwt er evenwel voor om die extra ruimte om te zetten in bijkomende beleidskredieten en dito engagementen. De regering houdt zich – met het oog op de impact van de nieuwe initiatieven op kruissnelheid (en in het bijzonder tegen 2009) het best aan de voor-

---

<sup>34</sup> Dat is inclusief de beperktere inschatting die we maken voor de positieve aanrekeningscorrectie op de gewestbelastingen voor de berekening van het vorderingensaldo.

opgezette groei. Voor alle duidelijkheid: die voorgenomen groei van de beleidskredieten ligt ongeveer € 230 mln lager dan wat de begroting 2006 aan expansie voorziet tegenover 2005 (dat is een groei die toch ongeveer 19 % lager ligt).

Voorts wijst de SERV op de evolutie die in de MJB voor 2007 is ingeschreven op het vlak van ongewijzigd beleid. Abstractiemakend van de impact van indexaanpassingen blijkt dat voor diverse beleidsthema's er een daling van de beleidskredieten t.a.v. 2006 is die globaal uitkomt op bijna € 212 mln (zie daarvoor tabel 15 in punt 3.3.1 van dit hoofdstuk), exclusief financiën (waar daling van rentelasten een rol speelt) € 185 mln. De MJB zelf geeft geen toelichting bij die toch wel belangrijke daling. Een eigen analyse (zie hoger) verklaart voor een deel deze evolutie. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre hiermee een realistische raming is gemaakt van wat bij ongewijzigd beleid in 2007 aan groei kan verwacht worden.