

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



Zitting 2008-2009

19 januari 2009

EVALUATIE

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –
over het begrotingsbeleid 2009 van de Vlaamse Gemeenschap

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 14 januari 2009

090114_rapport_evaluatie begroting 2009

Rapport

Evaluatierapport over de begroting van de Vlaamse gemeenschap 2009

Inhoud

Ter inleiding	5
Krachtlijnen van het rapport	6
1. 2009: een expansieve begroting of toch niet?	7
2. Drie essentiële vragen bij de begroting 2009	9
3. De uitvoering van de begroting in 2007 en eerste indicaties over uitvoering in 2008.....	17
Hoofdstuk 1 – ontvangstenramingen in onzekere tijden	18
1. De ontvangstenramingen in 2008.....	19
2. De ontvangsten in de begroting 2009	25
3. De ontvangsten in de volledige regeerperiode (2004 – 2009)	27
Hoofdstuk 2 – de uitgaven	29
Hoofdstuk 3 – de budgettaire impact van de crisismaatregelen (Herstel het vertrouwen)	52
Hoofdstuk 4 – het vorderingensaldo in 2008 en 2009: extra inspanningen?	57
1. De begroting 2008	57
2. De begroting 2009	65
3. Vorderingensaldi, schuldevolutie, reserveringen en beleidsruimte in de volledige regeerperiode 2004 – 2009	69
Hoofdstuk 5 – uitvoering begroting 2007	75
Bijlage – budgettaire raming relanceplan	80

Ter inleiding

Naast het decretaal voorziene begrotingsadvies van juli maakt de SERV jaarlijks in de loop van januari een evaluatie van de goedgekeurde begroting van het lopende jaar. Dit evaluatierapport behandelt de begroting 2009 zoals die werd goedgekeurd door het Vlaams parlement op 17 december 2008. Bij deze evaluatie is bovendien uitgebreid ingegaan op belangrijke aanpassingen die aan de oorspronkelijk ingediende begrotingsaanpassing voor 2008 (juni 2008) in de loop van de parlementaire behandeling werden aangebracht.

In hoofdstuk 1 van het rapport worden de ontvangstenramingen 2008 – 2009 geëvalueerd. Hoofdstuk 2 bevat de analyse van de uitgavenbegroting 2009 met in het bijzonder een evaluatie van de verschillende componenten die de groei van de uitgaven bepalen. Hoofdstuk 3 behandelt de budgettaire implicaties van het door de regering goedgekeurd relanceplan (14 november 2008). In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de begrotingsresultaten (saldi) in 2008 (eerste aanwijzingen over de effectieve uitvoering) en in 2009 (goedgekeurde begroting en te verwachten aanpassingen). Hoofdstuk 5 tenslotte bespreekt uitgebreider de definitieve resultaten van de begrotingsuitvoering in 2007.

Het geheel van het rapport wordt voorafgegaan door een samenvatting van de belangrijkste krachtlijnen.

Krachtlijnen van het rapport

De gebruikelijke focus van het jaarverslag van de SERV over de begroting is de goedgekeurde begroting voor het jaar dat aanvangt. Dat is ook het geval in dit rapport: een evaluatie van de begroting 2009. Diverse omstandigheden hebben echter de gebruikelijke voorbereiding en goedkeuring van deze begroting in belangrijke mate beïnvloed.

Al van bij de opmaak van de begroting en de presentatie ervan in de septemberverklaring werden beslissingen voor 2009 direct gekoppeld aan substantiële bijsturingen aan de begroting 2008 die in juni bij het parlement was ingediend en nog niet goedgekeurd. Eind oktober besliste de federale regering nog om de oorspronkelijk geraamde dotaties aan gewesten en gemeenschappen in 2008 nog te verhogen met het “vermoedelijke saldo 2008” in plaats van dat door te rekenen in 2009, zoals de Vlaamse regering had voorzien. Deze verhoogde dotatie is ondertussen geregeld in de financiewet die het federale parlement op 24 december 2008 heeft goedgekeurd. Dat is voor de Vlaamse regering opnieuw aanleiding geweest tot een bijsturing van de begroting 2008 en van de oorspronkelijk ingediende begroting 2009. Deze operaties hadden duidelijk te maken met de weigering van de Vlaamse regering t.a.v. de federale overheid om in 2008 een extra inspanning te doen bovenop de oorspronkelijk afgesproken begrotingsdoelstellingen. Deze extra inspanning werd geweigerd omdat er geen vooruitgang is gemaakt op het vlak van de staatshervorming. Bovendien heeft deze keuze er alvast voor gezorgd dat in 2009 extra ruimte kon gecreëerd worden door uitgaven vooruit te schuiven naar 2008, wat niet zonder belang is in het licht van de huidige crisis.

Uiteraard heeft deze financiële en economische crisis het besluitvormingsproces over de begrotingen 2008 – 2009 ook beïnvloed. De crisis heeft al tot op zekere hoogte haar sporen nagelaten in de uiteindelijk goedgekeurde begrotingen van 2008 en 2009: onder de vorm van forse kapitaalinjecties in de financiële sector en onder de vorm van een eerste vertaling van het relanceplan dat de Vlaamse regering op 14 november 2008 heeft goedgekeurd. Het is duidelijk dat daarmee nog niet het laatste woord gezegd is over de weerslag van de financiële en economische crisis op de begroting 2009.

Deze uitzonderlijke omstandigheden maken van deze evaluatie onvermijdelijk een tussenbalans: bij de evaluatie van de begroting 2009 moeten de bijsturingen aan de begroting 2008 uitdrukkelijk worden meegenomen en moet er onvermijdelijk rekening worden gehouden met een bijkomende substantiële impact van de crisis en het te voeren crisisbeleid op de begroting 2009 en de weerslag daarvan op de startpositie van de volgende legislatuur in 2010.

Waarop steunt de SERV – evaluatie van de begroting?

De cijfermatige evaluatie wordt uitgewerkt op basis van alle relevante begrotingsdocumenten (zowel over de administratieve begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap als van de instellingen die mee geconsolideerd worden met de Vlaamse overheid). Deze begrotingsdocumenten worden verwerkt in onze eigen bestanden met het oog op een evaluatie van de begroting. In principe is deze analyse de tegenhanger van wat door de regering zelf wordt gepresenteerd in de “Algemene toelichting” bij de begroting, aangevuld met de meerjarenbegroting die in de meest recente jaren in juni werd voorgesteld. De “Algemene toelichting” geeft in het bijzonder aan wat de componenten zijn die de groei op de begroting verklaren t.a.v. de begroting in het lopende jaar (dus 2009 ten opzichte van 2008). Afgezien van belangrijke aanvullingen (meer gedetailleerde analyse van de groei op de begroting) en enige technische afwijkingen stemt onze evaluatie overeen met deze analyses in de “Algemene toelichting”. Voor 2009 is dat duidelijk niet het geval: de “Algemene toelichting” bij 2009 analyseert de groei van de oorspronkelijk ingediende begroting 2009 in vergelijking met de aangepaste begroting 2008 zoals ze werd ingediend in het parlement in juni 2008. Terwijl de bijstellingen in de loop van het parlementair proces meestal redelijk beperkt zijn is dat deze keer niet het geval. De bijstellingen zowel voor 2008 en 2009 hebben als gevolg dat een evaluatie van de goedgekeurde begrotingen ten gronde afwijkt van de evaluatie van de ingediende begrotingen. Het spreekt vanzelf dat de goedgekeurde begrotingen de meest relevante basis zijn voor een evaluatie en een commentaar op de begroting.

De minister van financiën en begroting heeft een nieuwe meerjarenbegroting overgemaakt aan het parlement op 23 december. In deze versie van het evaluatierapport konden we die nog niet volledig verwerken. De ramingen voor 2010 uit deze meerjarenraming worden voor zover relevant in het kader van dit rapport wel becommentarieerd.

1. 2009: een expansieve begroting of toch niet?

De algemene toelichting bij de begroting 2009 is duidelijk: € 1,3 mld meer ontvangsten, een beleidsruimte die toeneemt met € 1,4 mld. Dus een zoveelste expansieve begroting op rij, wat ook expliciet aan de orde is geweest bij de besprekingen in het Vlaams Parlement. Een dergelijke groei impliceert bij de aangehouden inflatie van 2,7 % een reële groei van 2,8 %, aanzienlijk hoger dan de groei van de economie waar de ingediende begroting van uitgaat (1,2 %).

Als we echter rekening houden met de bijstellingen die tijdens de parlementaire behandeling via goedgekeurde amendementen aan de ingediende uitgavenbegrotingen van 2008 en 2009 werden aangebracht, dan ziet het plaatje er helemaal anders uit: de goedgekeurde ESR – geconsolideerde uitgaven voor 2009 bedragen € 24,92 mld (inclusief de voorgenomen reservering voor het FFEU) tegenover 24,67 mld in de definitief goedgekeurde begroting voor 2008, amper een verschil van € 248 mln. Als het begrote uitgavenniveau voor 2008 representatief is voor de realisaties in 2008 dan zou de begroting 2009 (gemeten aan het inflatiecijfer van de begroting zelf) reëel 1,65 % lager zijn dan het uitgavenniveau in 2008.

De bijstellingen op de oorspronkelijk ingediende begrotingen voor 2008 (juni) en 2009 (oktober) zijn globaal als volgt samen te vatten (in € mln):

	2008	2009
ingediende begroting	23.945	25.189
bijstellingen	729	-267
vooruitbetalingen 2009 in 2008	(685)	-(285)
relanceplan*	(21)	(10)
overige	(23)	(8)
goedgekeurde begroting	24.674	24.922

Tussen juni 2008 en 26 november 2008 is het begrote uitgavenniveau 2008 (ESR – geconsolideerd) toegenomen met € 729 mln, € 685 mln daarvan zijn vooruitgeschoven betalingen van 2009 naar 2008. In het kader van het relanceplan is een extra conjunctuurreserve ingeschreven van € 75 mln, maar op 12 december heeft de regering beslist om 54 mln daarvan toe te wijzen aan werkingstoelagen aan de scholen voor 2009, vooruit te betalen in 2008.

In de oorspronkelijke begroting 2009 was al rekening gehouden met een substantieel pakket vooruitbetalingen (€ 400 mln), de overige werden verrekend via de amendementen op de begroting 2009. Op de ESR – uitgaven (die het vorderingensaldo beïnvloeden) heeft het relanceplan op niveau van de goedgekeurde begroting slechts een weerslag van € 10 mln (uitgaven voorzien voor uitbreiding van het beleid voor de sectorale convenants).

Waarom heeft de regering dat gedaan en wat zijn daar de gevolgen van? Twee verklaringen kunnen worden vooropgezet:

- De regering heeft op de eerste plaats willen vermijden dat de uitvoering van de begroting 2008 toch zou eindigen met een substantieel extra overschot in vergelijking met de eerder opgelegde begrotingsnorm en dat spijs de formele weigering t.a.v. de federale overheid om geen extra inspanningen te doen in 2008. Niettegenstaande de ingediende begroting voor 2008 maar een overschot voorzag van € 37 mln kon men ervan uitgaan dat – zoals in 2007 – een belangrijk deel van de kredieten onbenut zou blijven en er opnieuw een belangrijk overschot zou zijn. Door via vooruitbetalingen extra uitgaven in de begroting 2008 te pompen kon dat vermeden worden. Die formule werd al toegepast bij de regeringsbeslissingen over de begroting 2009 in september. Toen de federale regering een extra dotatie van € 232 mln voor december 2008 in het vooruitzicht stelde werd deze formule opnieuw toegepast.
- Het spreekt vanzelf dat deze vooruitbetalingen een forse extra beleidsruimte hebben gecreëerd in 2009. Door allerlei factoren kon men verwachten dat de beschikbare middelen in 2008 veel minder door de crisis zullen gehypothekeerd worden dan in 2009. Daarmee kon de ruimte in 2008 maximaal benut worden zonder de eigen begrotingsdoelstellingen in het gedrang te brengen om op die manier de beleidsruimte te vrijwaren in 2009 wanneer de crisis ten volle zal doorwerken.

Formeel resulteert de – door het parlement – goedgekeurde begroting van 2009 ten opzichte van die van 2008 nauwelijks in enige groei. In realiteit blijft de begroting 2009 erg expansief. Dat zal niet alleen blijken uit de manier waarop de beleidsruimte in 2009 werd ingevuld (zie verder). Met het fors vooruitschuiven van betalingen naar 2008 en het innemen van de vrijgekomen ruimte in 2009 blijft het begrotingsbeleid zeer expansief: de begrote ESR – uitgaven in de goedgekeurde begroting 2009 zijn (bij de inflatiehypothese van de begroting) reëel 5,8 % hoger dan de realisaties in 2007. Dat is een gemiddelde reële groei van 2,8 %.

2. Drie essentiële vragen bij de begroting 2009

De beoordeling van de hierboven beschreven evolutie dringt zich op. Drie belangrijke vragen moeten beantwoord worden:

- welke impact kan de Vlaamse begroting hebben op de crisis ?
- welke impact kan de crisis hebben op de Vlaamse begroting ?
- past de begroting 2009 in een structureel gezond begrotingsbeleid ?

2.1. Biedt deze begroting voldoende mogelijkheden in het bestrijden van de crisis?

Reeds bij de opmaak van de begroting 2009 hield de regering al rekening met tegenvallende economische vooruitzichten ten gevolge van de financiële crisis die toen al enige maanden de kop opstak. De toenemende druk op de koopkracht werd uitdrukkelijk als één van de belangrijkste uitdagingen voor het begrotingsbeleid aangestipt in de septemberverklaring van 22 september 2008. Voorts werd de nadruk gelegd op de uitdrukkelijke wil van de regering om zich verder te profileren als een investeringsregering.

Geconfronteerd met de diepe financiële en economische crisis die eind september de kop opstak heeft de Vlaamse regering haar eigen relanceplan “Herstel het vertrouwen” op 14 november 2008 goedgekeurd.

Hoe vindt één en ander zijn weerslag in de begroting en hoe wordt in het bijzonder het relanceplan ingepast in de budgettaire doelstellingen voor 2009?

De uitgavenbegroting 2009 bevat een aantal elementen die in dit kader van belang zijn. Zo bevat de begroting voor meer dan € 500 mln extra kredieten voor de loonaanpassingen ingevolge de automatische aanpassing van de lonen aan de inflatie. Daarnaast voorziet de Vlaamse overheid voor bijna € 1,5 mld nieuwe beleidsinitiatieven, zij het dat een beperkt deel ervan gerealiseerd wordt door bestaande uitgaven te heroriënteren. Onder de koopkrachtmaatregelen en de maatregelen voor economische stimulering vallen een aantal van deze nieuwe initiatieven op: de jobkorting (een extra van € 510 mln), de isolatiepremie (€ 50 mln), de renovatie-

premie (€ 30 mln meer), de extra impuls voor de studietoelagen (€ 30 mln) en de verlaging van de onroerende voorheffing op materieel en outillage (€ 15 mln). Ook voorziet de regering een belangrijke extra impuls voor scholenbouw in het kader van de alternatieve financiering bovenop de investeringskredieten die zijn ingeschreven in de begroting.

Bovenop de oorspronkelijke voorzieningen in de initiële begroting heeft de Vlaamse regering in het relanceplan een hele reeks maatregelen goedgekeurd die gegroepeerd zijn rond drie sporen: de kredietverlening stimuleren, het activerend arbeidsmarktbeleid versterken en publieke en private investeringen versnellen en versterken. Zelf raamde de regering de budgettaire draagwijdte van dit relanceplan op € 842 mln.

We vinden dit een onvolkomen raming om twee redenen. Ten eerste wordt geen onderscheid gemaakt tussen de algemene financiële draagwijdte van het plan en de effectieve budgettaire weerslag op het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap. Dat laatste is essentieel om de impact te beoordelen op de begrotingsdoelstellingen. Belangrijker is echter de vaststelling dat de regering voor een belangrijk onderdeel van het relanceplan geen enkele becijferde doelstelling vooropzet, met name voor de versnelling en versterking van de publieke investeringen. Twee maatregelen worden in het vooruitzicht gesteld: een versnelde aanwending van de middelen op het FFEU en maximale aanwending van de betalingskredieten op investeringen. Maar van enige becijfering is geen sprake. Het gaat nochtans over maatregelen die niet alleen bij effectieve uitvoering een weerslag zullen hebben op de financiën van de Vlaamse gemeenschap, maar ook over maatregelen die de regering effectief zelf in handen heeft. Voor de SERV is dat een zwak punt en daarom zetten we zelf een becijferde doelstelling voorop die als referentie voor deze maatregelen kan dienen en bovendien een inschatting maakt van wat de weerslag op de begrotingsresultaten zou kunnen zijn.

Rekening houdend met beide bemerkingen heeft de SERV een eigen raming gemaakt van de budgettaire draagwijdte en impact van het relanceplan (de precieze hypothesen en berekeningen zijn uiteengezet in hoofdstuk 3). Globaal komen we uit op een hogere algemene financiële draagwijdte: € 1,2 mld in plaats van € 842 mln. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door drie elementen: we nemen ook de inbreng van de GIMV in de oprichting van het XL – fonds in aanmerking, we houden rekening met onze becijfering van de extra inspanningen op de investeringen en we beperken in tegenstelling met de regering de inspanningen op de waarborgregeling tot het extra bovenop de normale waarborgen. De eigenlijke impact op het vorderingensaldo zou echter beperkt blijven tot € 178 mln omdat een belangrijk pakket van de maatregelen in het kader van de ESR – regels geen weerslag heeft op het vorderingensaldo (participaties, waarborgen). De doelstelling om de begrote investeringskredieten maximaal aan te wenden schatten we op € 143 mln, maar t.a.v. het begrote vorderingensaldo is dat geen extra impact.

Het goedgekeurde relanceplan zal een weerslag hebben op de begrotingsresultaten vooral als de regering er effectief in slaagt om meer en sneller investeringskredieten in te zetten. We rekenen er op dat de regering minstens de becijferde doelstellingen van de SERV haalt. Uiteraard valt ook rekening te houden met de inspanningen die de regering aankondigt en doet om de bestaande PPS – plannen versneld uit te voeren vanaf 2009.

2.2. Wat zullen de gevolgen zijn van de economische crisis op de goedgekeurde begroting 2009?

In tegenstelling met de begrotingen op het niveau van entiteit I (hoofdzakelijk dan bij de sociale zekerheid) spelen automatische effecten van de conjunctuur langs de uitgaven eerder beperkt op het niveau van de gewesten en gemeenschappen. Langs de uitgaven wordt de begroting van de Vlaamse gemeenschap vooral beïnvloed door de inflatie, waarvan de evolutie in 2008 zowel op 2008 als op 2009 een sterk opwaarts effect heeft gehad. Die effecten zijn meegenomen in de goedgekeurde begroting. Het grootste effect van de conjunctuur en van de huidige crisis in het bijzonder heeft betrekking op de ontvangsten. En dat effect is in de goedgekeurde begroting nog niet meegenomen.

Op zich is dat geen nieuws, iedereen kan kennis nemen van de steeds maar negatievere economische voorspellingen. En de boodschappen van de conjunctuurvoorspellers zijn duidelijk: niemand kan op dit ogenblik een definitief uitsluitsel geven over de diepte en de duurtijd van de crisis. Dat belet echter niet dat – als onderdeel van een risicoanalyse – de weerslag van de economische crisis op de financiële mogelijkheden van de Vlaamse gemeenschap goed moet worden ingeschat. En die weerslag is groter dan wat blijkbaar in het publieke debat over de Vlaamse begroting wordt aangenomen.

Wat zijn de belangrijkste gegevens?

Het parlement heeft een begroting voor 2009 goedgekeurd die formeel een vorderingenoverschot realiseert van € 268 mln (3 mln was al voorzien bij de ingediende begroting en de rest is het resultaat van de goedgekeurde amendementen) in plaats van een evenwicht zoals voorgeschreven door de begrotingsafspraken met de federale overheid. Die laatste heeft overigens ondertussen bevestigd dat er voor 2009 geen extra inspanningen worden gevraagd aan gewesten en gemeenschappen.

Dit overschot van € 268 mln is echter louter fictief en de zwaar tegenvallende conjunctuur zal dat meer dan neutraliseren. Toepassing van recente macro-economische hypothesen voor 2008 – 2009 (presentatie van het FPB – 5 december 2008) gekoppeld aan de gewijzigde regeling voor de verrekening van het saldo 2008 op de federale dotaties en aan duidelijk lagere

verwachtingen voor de opbrengst van de gewestbelastingen zouden de begrote ESR - ontvangsten met € 1.179 mln verminderen (dat is 4,7 % minder).

weerslag conjunctuur op de ontvangsten	
samen gevoegde en gedeelde belastingen	-949
gewestbelastingen	-231
subtotaal (a)	-1.179
compensatiemogelijkheden uitgaven	
reserve indexprovisie	106
lagere inflatie werkingskredieten	100
conjunctuurprovisie	178
subtotaal (b)	384
extra uitgaven	
naar begrotingscontrole doorgeschoven uitgaven	-20
geraamde impact versnelling investeringen	-158
subtotaal (c)	-178
saldo in goedgekeurde begroting (d)	268
netto effect (a + b + c + d)	-705

We zijn daarbij voor de macro-economische parameters uitgegaan van volgende hypothesen:

	2008		2009	
	BBP	inflatie	BBP	inflatie
goedgekeurde begroting 2009	1,60%	4,70%	1,20%	2,70%
verwachte bijsturing in begrotingscontrole 2009	1,40%	4,49%	-0,30%	1,00%

Voor de gewestbelastingen hebben we de lagere opbrengsten van 2008 doorerekend naar 2009 wat zou resulteren in minder ontvangsten van € 231 mln.

Deze ramingen blijven erg onzeker, de kans dat ze naar beneden moeten bijgesteld worden is echter groter dan omgekeerd. Een bijkomende vermindering van de BBP – groei met 0,1 % - punt (en overige parameters ongewijzigd) heeft op jaarbasis een effect van ongeveer € 18 mln op de ontvangsten terwijl de uitgaven hierdoor niet beïnvloed worden.

De nu goedgekeurde begroting bevat naast het formele overschot nog enige ruimte om die negatieve weerslag op te vangen. We houden rekening met een reserve op de ingeschreven indexprovisie voor de lonen van € 106 mln (in 2009 geen indexaanpassing meer). De forse daling van de inflatie kan ook doorerekend worden op overige kredieten, we hanteren als hypothese een reserve van € 100 mln. Daarnaast kan de voorziene conjunctuurreserve die moet dienen om tegenvallende ontvangsten op te vangen effectief ingezet worden zonder dat daarmee al bestemde uitgaven worden geraakt: € 178 mln.

Anderzijds werden blijkens de toelichting bij de verschillende programma's bepaalde uitgaven doorgeschoven naar de begrotingscontrole, we ramen dat effect voorzichtig op € 20 mln. Als

de regering effectief werk maakt van een serieus versnelde aanwending van de middelen op het FFEU dan zal dat ook aanleiding zijn tot extra uitgaven in 2009, we ramen dat op € 158 mln.

Het globale effect van deze operaties heeft als gevolg dat het nu formeel voorziene overschot van € 268 mln omslaat in een tekort van € 705 mln.

De regering heeft zich uitdrukkelijk tot doel gesteld om ook in 2009 in evenwicht te blijven.

2.3. Past de begroting 2009 in een structureel gezond begrotingsbeleid?

Het tot nu toe gevoerde begrotingsbeleid beantwoordt duidelijk aan de essentiële criteria van een structureel gezond begrotingspad. De quasi schuldenvrije positie van de Vlaamse overheid op het einde van 2008 en de mogelijkheid die de Vlaamse regering beschikbaar had om forse kapitaalinjecties te doen in de financiële sector zonder beroep te moeten doen op leningen zijn daarin belangrijke elementen. Bovendien heeft ondertussen de Vlaamse overheid al een substantiële reserve opzij gezet op het Vlaamse zorgfonds en is in de loop van 2008 € 650 mln ingezet voor schuldvermindering op het niveau van de gemeenten en provincies. Dit blijft een bijzonder sterk uitgangspunt voor het verdere begrotingsbeleid. Er kon bovendien ingezet worden op een ruim pakket middelen voor nieuwe beleidsinitiatieven zonder het gezonde begrotingspad in het gedrang te brengen.

Blijft de begroting 2009 daarmee in overeenstemming? We stippen drie elementen aan bij de beoordeling daarvan.

1. De regering houdt voor 2009 vast aan een begroting in evenwicht. Rekening houdend met de onvermijdelijke negatieve weerslag van de economische conjunctuur op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap zal dat slechts mogelijk zijn indien opnieuw een belangrijk deel van de voorziene kredieten onbenut blijft. Op basis van de ervaringen in de meest recente jaren valt dat niet uit te sluiten, maar het strookt niet met de keuze om beschikbare kredieten maximaal in te zetten. De optie van een evenwichtsbegroting is in overeenstemming met de visie die de SERV in het advies van juli 2008 voor het lange termijnbegrotingsbeleid heeft vooropgezet: in een scenario zonder extra bevoegdheden en/of extra lasten in het kader van een staatshervorming kan Vlaanderen met gerust gemoed vanaf 2009 verder evolueren op een evenwichtsbegroting zonder de lange termijn doelstellingen van een gezonde begroting in het gedrang te brengen. Binnen het kader van een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma heeft de SERV wel een pleidooi gehouden voor een conjuncturele bijsturing van deze basisdoelstelling: in geval van gunstige conjunctuur een conjunctureel overschot aanleggen, bij tegenvallende conjunctuur tijdelijke tekorten aanvaarden gefinancierd met de opgebouwde reserves. Bij toepassing van deze regel zou in 2009 een tekort kunnen verdedigd worden.

De omstandigheden door de huidige financiële en economische crisis en de grote onzekerheid over de verdere ontwikkeling ervan pleiten voor een grote voorzichtigheid. De Vlaamse regering heeft overigens de opgebouwde reserves massaal moeten inzetten voor kapitaalinjecties. Op termijn kunnen die eventueel wel weer beschikbaar komen voor andere doelstellingen, maar de onzekerheid daarover is erg groot. Bovendien zal de Vlaamse gemeenschap ook in 2010 nog moeten rekening houden met tegenvallende groei. De doelstelling van evenwicht wordt best aangehouden. Bovendien zal Vlaanderen zelfs bij die evenwichtsbegroting over de jaren 2008 – 2009 een reële groei gerealiseerd hebben die fors uitsteekt boven de gemiddelde reële groei van de economie (2 % tegenover 0,55 % bij de huidige hypothesen). Dit gemiddelde is vooral gerealiseerd in 2008 en niet in 2009, in het bijzonder door de vooruitgeschoven betalingen in 2008. Als we daar abstractie van maken dan is de structurele groei in 2009 wel degelijk ook bij een uitvoering op evenwichtsbegroting nog erg expansief.

2. Een structureel gezonde begroting is ook een begroting die de mogelijkheden van de volgende begrotingsjaren niet in het gedrang brengt. Over dit punt maakt de SERV zich meer zorgen. In 2009 is beleidsruimte gecreëerd door uitgaven voor 2009 vooruit te schuiven naar 2008. Op zich is dat niet problematisch, alleen is die beleidsruimte grotendeels ingevuld met recurrente beleidsinitiatieven, die normaal gezien verder hun beslag moeten krijgen of nog op kruissnelheid moeten komen vanaf 2010. Het aandeel van eenmalige initiatieven – afgezien van de versnelde investeringen in het kader van het relanceplan – is eerder beperkt. De omstandigheden in 2009 zullen niet toelaten om nog eens kredieten bestemd voor 2010 vooruit te schuiven. Ze zullen dus onvermijdelijk moeten opgenomen worden in 2010. Op die manier rekent de SERV er op dat – zelfs zonder enige dynamiek bij ongewijzigd beleid (bijv. indexaanpassingen, andere parameters) in acht te nemen – de begroting 2010 in vergelijking met de goedgekeurde begroting 2009 extra zal belast worden met ongeveer € 685 mln. Zelfs als de economie vanaf de tweede helft weer zou aantrekken en de FPB – prognose (5 december 2008) voor 2010 zou bewaarheid worden (een groei van 1,5 % bij een inflatie van 1,4 %) dan volstaat de groei van de federale dotaties in het kader van de BFW niet om dat op te vangen.

De recent door de minister van financiën en begroting neergelegde MJB 2009 -2014 bevestigt dit grotendeels. De kerncijfers voor 2010 in de MJB (telkens in vergelijking met de goedgekeurde begroting 2009, de middelen gecorrigeerd voor het saldo 2008) zijn samengevat in onderstaand overzicht (in € mln).

De extra belasting van de begroting 2010 in vergelijking met die van 2009 tengevolge van de vooruitgeschoven betalingen (€ 685 mln) is meegenomen in de MJB. Daarnaast houdt de MJB rekening met extra uitgaven bij constant beleid voor een bedrag van € 762 mln (waarvan € 355 mln voor indexering): in totaal een stijging van de uitgaven van € 1,45 mld. De extra middelen in het kader van de BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen) in 2010 t.a.v. 2009 worden bij de referentieraming (2 % BBP en 2 % inflatie) geschat op € 770 mln. Daarnaast wordt nog rekening gehouden met een extra aan andere middelen van € 25 mln: in totaal € 795 mln.

De toepassing van de hypothesen van de meerjarenbegroting voor 2010 resulteert in een tekort van € 652 mln, wat min of meer overeenstemt met het niveau van de vooruit geschoven betalingen in 2009. Door rekening te houden met een onderbenutting (bovenop de reservering voor het FFEU) van € 275 mln en nog enige andere technische correcties beperkt de MJB het tekort in 2010 tot ongeveer € 352 mln in plaats van het evenwicht.

extra uitgaven	1.447
operaties vooruitbetalingen	(685)
indexaanpassingen	(355)
overige	(407)
extra middelen	795
samengevoegde en gedeelde belastingen	(770)
gewestbelastingen	(8)
overige	(17)
saldo	-652
zorgfonds	-8
overige correcties	33
onderbenutting	275
vorderingensaldo	-352
impact conjunctuur 2008 - 2009 ontvang-	
sten	-669
extra impact conjunctuur 2010 ontvang-	
sten	-199
effect lagere inflatie op uitgaven	232
conjunctureel vorderingensaldo	-988

Deze meerjarenraming houdt nog geen rekening met de weerslag van de economische crisis op de middelengroei vanaf 2008 – 2009, afgezien van de vertraagde groei op de gewestbelastingen. Zelfs indien de referentiegroei van de MJB wordt toegepast op ontvangsten vanaf 2010 hebben de conjuncturele tegenvallers in 2008 – 2009 al een structurele weerslag op de volgende jaren van ongeveer € 669 mln. Als bovendien dan ook nog rekening wordt gehouden met enige groeivertraging in 2010 (0,5 % - punt onder de referentiegroei van 2 % en bij een inflatie van 0,6 % lager dan de referentie) dan is de weerslag nog groter: € 868 mln. De vertraagde inflatie vanaf 2009 heeft ook positieve effecten op de uitgaven. We houden rekening met een positieve impact van € 232 mln. Doorrekening van deze effecten leidt er toe dat het nu geraamde vorderingentekort bij ongewijzigd beleid uit de MJB stijgt tot bijna € 1,0 mld (of 3,75 % van de geraamde uitgaven). Een deel van dat tekort kan worden opgevangen door de voorziene conjunctuurprovisie (ongeveer 180 mln) te gebruiken om dat tekort weg te werken. Ongeveer € 800 mln zou echter moeten gehaald worden uit bijkomende onderbenutting, wat niet alleen erg veel is maar bovendien ook niet kan verantwoord worden. In de praktijk zou dit neerkomen op verdoken besparingen. Dit vergt een oplossing.

3. Structureel gezonde begrotingen zijn niet alleen te beoordelen vanuit de strikte budgettaire criteria. Ze moeten ook toekomstgerichte doelstellingen verwezenlijken. In dat verband wil de SERV er toch op wijzen dat – los van de concrete aanpak van PPS en de voorgenomen inspanningen in het kader van het relanceplan op het vlak van investeringen – de investeringsinspanningen die in deze begroting zijn ingeschreven lager zijn dan wat in 2008 was voorzien (in het bijzonder door wegvallen van eenmalige inspanning voor scholenbouw). De beleidskredieten – investeringen inclusief de participaties

in de begroting liggen € 175 mln lager dan in de goedgekeurde begroting 2008. Als we uitsluitend rekening houden met de ESR – beleidskredieten (van belang voor het vorderingsaldo) dan is de daling nog iets meer uitgesproken: € 219 mln. In 2008 werden echter belangrijke eenmalige investeringskredieten ingeschreven. Vergeleken met de begrotingskredieten van 2007 blijft het investeringsniveau op de begroting in 2009 (in beleidskredieten) toch nog altijd € 300 (of bijna 12 %) hoger.

De doelstelling van investeringsregering die met de vorige begrotingen was aangezet mag niet in het gedrang komen. De SERV rekt er dan ook op dat de voorgenomen versnelling van de PPS – initiatieven effectief wordt aangepakt en dat de maatregelen om investeringen binnen de geconsolideerde begroting te versnellen en te versterken minstens de cijfermatige doelstellingen haalt die de SERV in dit rapport heeft vooropgezet.

2.4. De conclusies over de begroting 2009

De zwaar tegenvallende conjunctuur zal zijn sporen nalaten op de beleidsmogelijkheden in 2009. De nu goedgekeurde middelenbegroting moet daarop nog aangepast worden. Als de hypothesen daarvoor bevestigd worden en het goedgekeurde relanceplan – zoals door de sociale partners wordt gevraagd - strikt wordt uitgevoerd dan zal er een tekort zijn in 2009.

Een normale onderaanwending – die de doelstellingen van het relanceplan en van de investeringsdoelstellingen in het bijzonder ongemoeid laat - zal niet volstaan om de kloof weg te werken. Het evenwicht op de begroting wordt echter best aangehouden. Twee overwegingen zijn daarbij van belang.

- Alles bij mekaar zit de begroting 2009 op een expansief begrotingspad: de gemiddelde reële groei over de jaren 2008 – 2009 ten opzichte van 2007 zal zelfs bij een evenwichtsbegroting in 2009 en bij de fors verlaagde ontvangsten nog altijd rond de 2 % liggen. Dat is uitgesproken veel meer dan de gemiddelde reële groei die voor de economie kan verwacht worden in de jaren 2008 – 2009 (zeker niet meer dan 0,5 %). De belangrijkste groei is weliswaar door een aantal operaties vooral geconcentreerd in 2008. Maar abstractie makend daarvan blijft de structurele groei van 2009 op dat niveau gehandhaafd.
- Bij de uitvoering van de begroting 2009 moet bovendien rekening worden gehouden met de weerslag ervan op 2010. Een eerste analyse van de meerjarenbegroting gecombineerd met de effectief te verwachten weerslag van de conjunctuur geeft aan dat de druk op 2010 groot zal zijn. Het nastreven van een evenwichtsbegroting in 2009 kan al voor een belangrijk stuk een oplossing bieden voor de budgettaire situatie in 2010.

De SERV verwacht dat de regering daar een antwoord op formuleert.

3. De uitvoering van de begroting in 2007 en eerste indicaties over uitvoering in 2008

3.1. Definitieve resultaten voor 2007: fors extra overschot

2007 werd afgesloten met een ESR - vorderingensaldo van € 806 mln, hetgeen aanzienlijk hoger was dan het vooropgestelde saldo. Dit extra overschot werd voor een beperkt deel (ongeveer € 52 mln) bepaald doordat de inkomsten in 2007 hoger waren dan voorzien.

De belangrijkste oorzaak voor dit groot saldo is echter de onderaanwending op de kredieten (na herverdeling van de conjunctuurprovisie naar het toekomstfonds) van € 718 mln. Hoewel een onderaanwending op de kredieten jaarlijks voorkomt, gaat het om een aanzienlijk bedrag in 2007. Bij nadere analyse blijkt dat vooral de onderaanwending bij de investeringskredieten opvallend hoog is. 15% van de investeringen die voorzien waren werden niet aangewend.

3.2. Eerste aanwijzingen voor 2008

Het voorziene uitgavenniveau in 2008 is in de laatste maanden van het jaar fors opgetrokken, vooral door substantiële vooruitbetalingen van uitgaven die normaal op de begroting 2009 moesten geboekt worden. Daarmee wilde de regering vermijden dat Vlaanderen opnieuw een belangrijk extra overschot zou boeken. Dat heeft ook de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van de ruimere middelenvoorziening in 2008.

Afgezien van de extra reserves die werden aangelegd op het zorgfonds is de regering grotendeels in deze doelstelling geslaagd. Volgens de eerste gegevens boekt Vlaanderen een ESR – vorderingensaldo van € 241 mln (extra 205 mln ten opzichte van de norm, waarvan ongeveer 200 mln via reserveringen op het zorgfonds). Op basis van deze eerste (nog erg onvolledige) gegevens kunnen we aannemen dat het extra saldo voor een klein deel veroorzaakt is door extra middelen in vergelijking met de goedgekeurde begroting (we ramen dat voorlopig op € 86 mln). Het zijn vooral lagere uitgaven (in vergelijking met de begrotingskredieten) die daarvoor zorgen. We komen voorlopig uit op minstens € 920 minder uitgaven dan begroot. Dat is opnieuw vrij veel (bijna 3,7 %).

Hoofdstuk 1– ontvangstenramingen in onzekere tijden

Een substantieel deel van de ontvangsten op de Vlaamse begroting wordt bepaald door het mechanisme dat voor de dotaties “personenbelasting en BTW” vastgelegd is in de BFW. Deze dotaties worden zowel in de rijksmiddelenbegroting als in de Vlaamse begroting geraamd op basis van de macro-economische parameters uit het meest recente economisch budget van het INR. De normale procedure die daarvoor gevolgd wordt heeft – zeker voor de meest recente jaren – aanleiding gegeven tot een redelijk goede voorspelbaarheid van de begrotingsramingen voor dit onderdeel van de middelen. Bovendien heeft de Vlaamse regering zelf voor de overige ontvangsten (in het bijzonder de gewestbelastingen) in de afgelopen jaren een redelijk grote voorzichtigheid ingebouwd. Een voorzichtigheid die bovendien nog bijkomend ondersteund wordt door bij de opmaak van de begroting een deel van de middelen niet direct toe te wijzen aan beleidsuitgaven maar op te nemen in een conjunctuurbuffer die eventuele tegenvallers moet kunnen opvangen zonder extra te moeten ingrijpen.

De realiteit is dan ook dat in de meest recente jaren de ontvangstenramingen in uitvoering steeds werden bevestigd en meestal zelfs overtroffen. Gemiddeld voor de jaren 2004 – 2007 overtroffen de gerealiseerde ontvangsten (ESR geconsolideerd) de begrote ontvangsten met 0,30 %.

2008 en 2009 zien er op dat vlak minder duidelijk uit. De Vlaamse regering heeft voor deze jaren weliswaar opnieuw een voorzichtige uitgangshouding ingenomen, maar toch zijn er een tweetal factoren die de effectieve realisatie van de aangehouden ramingen voor 2008 en 2009 hypothekeerden of zullen hypothekeken.

De twee factoren zijn de volgende:

1. de “verstoorde” toepassing van de BFW in hoofde van de federale overheid;
2. tegenvallende macro-economische vooruitzichten en de onzekerheid daaromtrent.

Het uitblijven van een nieuwe regering op federaal niveau heeft de normale begrotingscyclus vanaf 2007 grondig beïnvloed en op die manier ook de gebruikelijke ramingen en wettelijke bepaling van de dotaties aan de gewesten en gemeenschappen verstoord. Vooral de laattijdige goedkeuring van de rijksmiddelenbegroting 2008 (na een aanvankelijke financieringswet) en het uitblijven van een formeel door het federale parlement goedgekeurde aangepaste rijksmiddelenbegroting 2008 heeft als gevolg dat deze begrote dotaties in de loop van 2008 niet werden aangepast aan recentere macro-economische parameters. Deze recentere parameters hebben een substantiële positieve impact op de BFW – ontvangsten in 2008. Door het uitblijven van

een federaal aangepaste begroting kon dat niet worden omgezet in een aangepaste doorstorting vanuit de federale overheid. Om die reden heeft de Vlaamse regering dan ook terecht deze positieve verrekening meegenomen in de begrotingsramingen van 2009. Ondertussen heeft de federale regering op 23 oktober 2008 beslist om in de rijksmiddelenbegroting van 2009 een aanpassing door te voeren op de goedgekeurde rijksmiddelenbegroting van 2008 die zou moeten toelaten om in de loop van december de doorstorting van de dotaties naar de gewesten en gemeenschappen toch nog aan te passen met deze positieve verrekening in plaats van ze aan te rekenen op de dotaties van 2009. Dat resulteert op het niveau van de Vlaamse gemeenschap in een substantiële verschuiving van oorspronkelijk voorziene middelen in 2009 naar 2008, tenminste in vergelijking met de formeel door het Vlaams parlement goedgekeurde begrotingen voor beide jaren. Ondertussen is deze regeling door de politieke crisis opgenomen in de federale financiewet (door het federale parlement goedgekeurd op 24 december 2008).

Een dergelijke verschuiving is over de beide jaren heen uiteraard voor de Vlaamse gemeenschap neutraal. Dat is niet het geval voor de impact van tegenvallende macro-economische parameters. De gevolgen zijn niet alleen aan te rekenen op de BFW – ontvangsten, maar ook op de eigen gewestelijke belastingen. En in dat laatste geval zowel in 2008 als naar verwachting in 2009.

De impact van één en ander op zowel de begrotingen 2008 als 2009 wordt hieronder besproken.

1. De ontvangstenramingen in 2008

De verschillende stappen in de begrotingsramingen voor 2008 zijn samengevat in tabel 1. Tevens is een eerste aanduiding gegeven van de mogelijke resultaten voor sommige rubrieken (waarvoor al gegevens beschikbaar zijn of op basis van ervaring uit het verleden) in uitvoering. Er zijn in 2008 drie begrotingsaanpassingen door het parlement goedgekeurd¹. Een eerste begrotingscontrole is uitzonderlijk vroeg doorgevoerd en moest in het bijzonder uitvoering geven aan de beslissingen van de Vlaamse regering over het lokaal pact. De middelenramingen werden op enkele punten aangepast: wijziging van de macro-economische parameters voor de samengevoegde en gedeelde belastingen (dotaties BFW) en een verhoging van de ramingen voor de gewestbelastingen. De dotaties aan de geconsolideerde instellingen werden wat teruggeschroefd, maar op het niveau van de ESR ontvangsten van de instellingen was de bijsturing minimaal.

¹ Respectievelijk op 23 mei 2008 (zowel middelen als uitgaven), op 12 november (zowel middelen als uitgaven) en op 26 november 2008 (uitsluitend uitgaven).

De tweede begrotingsaanpassing werd in juni door de regering aan het parlement bezorgd, maar pas goedgekeurd in de loop van november. Op het niveau van de samengevoegde en gedeelde belastingen (dotaties BFW) was de aanpassing beperkt (iets gunstigere communautaire verdeling van het aantal leerlingen voor de berekening van de BTW – overdracht). De eerder verhoogde raming van de gewestbelastingen werd in het licht van de feitelijke ontvangsten wat teruggeschroefd. Tussen de indiening van het ontwerp van aangepaste begroting (begin juni) en de uiteindelijke goedkeuring is heel wat tijd verlopen en dat heeft aanleiding gegeven tot vrij substantiële amendementen ingediend door de regering op het oorspronkelijke ontwerp. Een aantal van deze amendementen had overigens expliciet te maken met beslissingen genomen naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2009 en stonden ook direct in verband met de weigering van de Vlaamse regering om in 2008 in te gaan op het verzoek van de federale regering voor een bijkomende inspanning in de begrotingsresultaten voor de gezamenlijke overheid. Die weigering werd verantwoord door het ontbreken van enige vooruitgang op het vlak van de staatshervorming. Voor de ontvangstenramingen hebben deze amendementen niet zoveel invloed gehad, althans op het niveau van de ESR geconsolideerde ontvangsten. De amendementen hebben wel substantieel de dotaties vanuit de begroting van het MVG naar de instellingen gewijzigd², maar dat heeft in een geconsolideerde benadering geen invloed op de uiteindelijke ESR ontvangsten. Deze ontvangsten op de instellingen zelf werden in de tweede begrotingscontrole overigens wel € 42 mln hoger geraamd. Opvallend bij de instellingen is de forse toename van de rubriek “interne verrichtingen” (+ € 691 mln), wat overeenstemt met de gecumuleerde reserves op de instellingen (niet door de instellingen aangewende toegewezen ontvangsten, hoofdzakelijk dotaties). Die hebben uiteraard ook geen invloed op de ESR – ontvangsten.

De derde begrotingsaanpassing had oorspronkelijk enkel maar betrekking op de uitgavenzijde en voorzag in de inschrijving van € 500 mln kapitaalparticipatie t.a.v. Ethias. Bij de uiteindelijke goedkeuring in de plenaire vergadering werden nog belangrijke amendementen op het oorspronkelijk ontwerpdecreet goedgekeurd. Naast de machtiging voor het toekennen van een waarborg aan de gemeentelijke holding werd ook voorzien in extra uitgavenkredieten. Daarmee werd in het bijzonder geanticipeerd op de door de federale regering voorgenomen extra doorstorting van dotaties in 2008. De middelenbegroting zelf werd echter niet aangepast.

Op basis van de nu al beschikbare gegevens verwachten we dat de effectieve ontvangsten op de twee belangrijkste rubrieken van het MVG (samengevoegde en gedeelde belastingen en gewestbelastingen) substantieel zullen afwijken van de nu gehanteerde begrotingsramingen. We nemen wel aan dat positieve en negatieve afwijkingen elkaar voor een groot deel zullen compenseren.

² In het bijzonder naar het MiNa-fonds en het Vlaams zorgfonds.

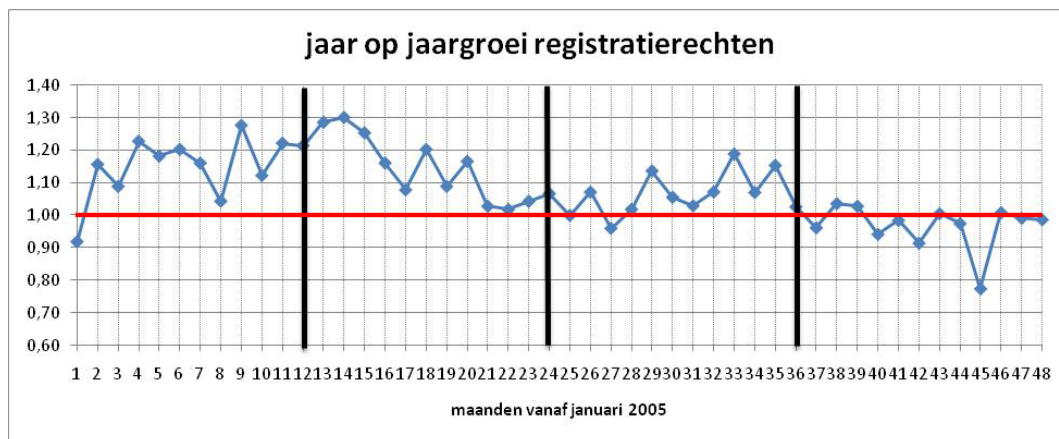
De rijksmiddelenbegroting voor 2008 (door het federale parlement goedgekeurd op 1 juni 2008) regelt de doorstorting van de federale dotaties naar de gewesten en gemeenschappen. Door het ontbreken van een formele begrotingsaanpassing in 2007 bleef er nog een beperkt saldo te verrekenen voor het begrotingsjaar 2006. Dat positief saldo van € 14 mln is niet meegenomen in de ramingen van de Vlaamse begroting, maar komt wel tot uiting in de feitelijke ontvangsten. De belangrijkste aanpassing van de federale dotaties voor 2008 is echter geregeld in de federale financiewet 2009 (in het federale parlement goedgekeurd op 24 december 2008). Deze financiewet brengt op de valreep wijzigingen aan bij de begrotingswet voor 2008, die bij een normale begrotingscyclus onder de vorm van een verrekening zouden meegenomen worden in de initiële begrotingsramingen van 2009. Wat overigens ook de aanname is geweest bij de opmaak van de Vlaamse begroting voor 2009, waarbij rekening werd gehouden met een positieve verrekening in 2009 van € 234 mln voor het jaar 2008. De federale overheid heeft dat saldo nu toch al doorgestort in december 2008 voor een totaal bedrag van € 232 mln t.a.v. de Vlaamse gemeenschap (kleine afwijking met wat berekend was in de Vlaamse begroting) en € 422 mln voor alle gewesten en gemeenschappen te samen. In principe is dat een operatie die voor het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid neutraal moet zijn, maar niettemin leidt deze operatie er toe dat – gezien het tijdstip ervan – het saldo van de Vlaamse gemeenschap met een gelijkaardig bedrag zou verbeteren. De Vlaamse regering wilde dat blijkbaar vermijden en heeft daarom bij de tweede aanpassing van de uitgavenbegroting 2008 aan het parlement machtiging gevraagd om bij effectieve uitvoering van deze operatie voor maximaal € 225 mln vervroegde betalingen te doen van de werkingstoelagen 2009 aan de scholen, wat ongeveer overeenkomt met een derde van de betrokken totale werkingstoelagen. Met dergelijke “kunstgreep” blijft de regering consequent met de beslissingen die eerder werden genomen n.a.v. de opmaak van de begroting 2009: vooruitschuiven van een substantieel pak uitgaven om er voor te zorgen dat de Vlaamse begroting in de feiten geen extra inspanning doet t.a.v. de federale overheid voor het realiseren van een begrotingsevenwicht. Die machtiging werd overigens in de derde begrotingsaanpassing ook effectief omgezet in extra kredieten in de begrotingstabel (zie verder).

Wat hierboven is besproken is uiteindelijk een kunstmatige verschuiving van middelen over twee begrotingsjaren heen. Uiteindelijk verhoogt of vermindert dat de beleidsruimte van de regering niet. De terugval van de gewestbelastingen in 2008 is van een andere orde. Hier gaat het wel degelijk om reëel tegenvallende ontvangsten. In vergelijking met de begrotingsramingen scoren de opbrengsten van de gewestbelastingen € 223 mln³ lager. Daarmee blijven de gewestbelastingen in 2008 4,9 % onder de begrotingsvooruitzichten blijven en groeien t.a.v. de realisatie in 2007 nominaal slechts met 1,3 %, wat schril afsteekt tegenover de gemiddelde

³ Op basis van de effectieve ontvangsten tot en met december 2008.

groei in de jaren 2004 – 2007 (ongeveer 10 %, overigens ook in de meest recente jaren al minder expansief, maar in 2007 toch nog 8 %)⁴.

Het zijn vooral de registratie – en hypotheekrechten, de schenkingsrechten en de opbrengsten van het eurovignet die achterop blijven t.a.v. de begrotingsramingen: respectievelijk een verwachte realisatiegraad van 90 en 88 %, 85 en 71 %. Rekening houdend met het gewicht van de registratierechten is de impact op de totale opbrengsten vrij substantieel. In onderstaande grafiek wordt aangegeven in welke richting de evolutie van de registratierechten uitgaat. De registratierechten zijn in 2008 nominaal 1,5 % lager dan in 2007, tegenover een gemiddelde groei van 14 % in de overige jaren van deze legislatuur.



Voor de overige rubrieken op de algemene begroting nemen we voorlopig aan dat de begrote bedragen ook effectief gehaald werden. Rekening houdend met de operaties die de Vlaamse overheid gedaan heeft voor de schuldovertrekken van de gemeenten en de kapitaalinjecties in de financiële sector is wel rekening te houden met minder renteopbrengsten. Voorlopig laten we dat effect buiten beschouwing.

Op het niveau van de instellingen zijn het uiteraard alleen de ESR – ontvangsten die voor onze analyse van belang zijn. In afwachting van meer precieze gegevens hanteren we als raming voor de realisatie ervan in 2008 voor iedere groep van instellingen de gemiddelde realisatiegraad van de begrote ontvangsten in de afgelopen jaren (2004 – 2007).

Als dat gemiddelde ook in 2008 werd gehaald dan zou er op het niveau van de instellingen kunnen gerekend worden op een extra aan ontvangsten van € 63 mln in vergelijking met de begrotingsramingen.

⁴ De opbrengsten in 2008 zijn dan nog positief beïnvloed door een eenmalige hoge opbrengst van de successierechten in mei.

In het bijzonder door de ingreep van de federale overheid t.a.v. de dotaties voor de samengevoegde en gedeelde belastingen kunnen we aannemen dat spijs tegenvallende gewestbelastingen de begrote ontvangsten van de Vlaamse overheid (geconsolideerd) ook effectief gehaald werden. Extra ontvangsten zijn zelfs te verwachten, we ramen die voorlopig op € 86 mln (zonder eigen ontvangsten van het Vlaamse zorgfonds).

Tabel 1 **evolutie van de ramingen voor de ontvangsten op de Vlaamse begroting 2008 (in € mln)**

	initieel	BC 1	ontwerp	goedgekeurd	BC 3 (a)	raming uitvoering	(b) - (a)
algemene begroting MVG							
samengevoegde en gedeelde belastingen (PB en BTW)	17.229	17.369	17.378	17.378	17.378	17.624	246
gewestbelastingen	4.496	4.593	4.545	4.545	4.545	4.322	-223
dotaties federale overheid	330	330	330	330	330	330	0
dotaties geconsolideerde instellingen (1)	3	3	3	3	3	3	0
kredietverleningen en deelnemingen (2)	51	51	51	51	51	51	0
overige ontvangsten	248	248	262	263	263	263	0
subtotaal (3)	22.356	22.594	22.569	22.569	22.569	22.592	23
geconsolideerde instellingen							
dotaties MVG en andere instellingen	6.313	6.215	6.292	6.494	6.494	6.647	154
leningen/opname reservefonds	68	68	59	59	59	59	0
kredietverleningen en deelnemingen	15	15	11	11	11	11	0
interne verrichtingen	1.578	1.409	2.098	2.100	2.100	2.100	0
overige ontvangsten (4)	1.166	1.168	1.210	1.210	1.210	1.273	63
subtotaal	9.140	8.875	9.670	9.874	9.874	10.090	217
ESR geconsolideerde ontvangsten (3) - (1) - (2) + (4)	23.469	23.709	23.725	23.726	23.726	23.811	86
p.m. ESR ontvangsten Vlaams zorgfonds	127	130	134	135	135	141	6

2. De ontvangsten in de begroting 2009

De relevante ramingen voor het begrotingsjaar 2009 zijn opgenomen in tabel 2. Daarin wordt een overzicht gegeven van de ramingen zoals opgenomen in het ontwerp door de regering voorgelegd aan het parlement (tabel en algemene toelichting). De impact van goedgekeurde amendementen wordt meegenomen (overigens zonder effect). Verder nemen we in deze tabel ook een eerste voorafbeelding op van wat te verwachten is bij de eerstvolgende begrotingscontrole die zal moeten gebeuren op deze begroting (door deze regering of door de volgende regering).

Tabel 2 **evolutie van de ramingen voor de ontvangsten op de Vlaamse begroting 2009 (in € mln)**

	initiële begroting			raming bc	
	ontwerp	goedgekeurd (a)	afwijking t.a.v. 2008	(b)	(b) - (a)
algemene begroting MVG					
samengevoegde en gedeelde belastingen (PB en BTW)	18.544	18.544	1.167	17.596	-949
gewestbelastingen	4.694	4.694	149	4.463	-231
dotaties federale overheid	324	324	-7	324	0
dotaties geconsolideerde instellingen (1)	0	0	-3	0	0
kredietverleningen en deelnemingen (2)	0	0	-50	0	0
overige ontvangsten	254	254	-9	254	0
subtotaal (3)	23.816	23.816	1.246	22.636	-1.179
geconsolideerde instellingen					
dotaties MVG en andere instellingen	6.613	6.601	108	6.601	0
leningen	57	57	-2	57	0
kredietverleningen en deelnemingen	6	6	-4	6	0
interne verrichtingen	1.634	1.634	-466	1.634	0
overige ontvangsten (4)	1.222	1.224	13	1.224	0
subtotaal	9.531	9.522	-352	9.522	0
ESR geconsolideerde ontvangsten (3) - (1) - (2) + (4)	25.037	25.039	1.313	23.860	-1.179
p.m. ESR ontvangsten Vlaams zorgfonds	139	139	4	139	0

De Vlaamse regering rekent voor 2009 op € 25 mld ontvangsten (ESR geconsolideerd) of € 1,3 mld meer dan in de aangepaste begroting 2008. Dat stemt overeen met een nominale groei van 5,5 % of bij het aangehouden inflatiepercentage bij de opmaak van de begroting (2,7 %) een reële groei van 2,75 %. De groei situeert zich quasi uitsluitend bij de samenagevoegde en gedeelde belastingen (BFW) en de gewestbelastingen. De geraamde ESR ontvangsten op de instellingen liggen nauwelijks hoger dan in de aangepaste begroting 2008.

Deze begrotingsramingen blijven € 121 mln onder de SERV – ramingen van juli 2008. hoofdzakelijk doordat deze ramingen in het kader van de meerjarenraming 2009 – 2014 nog uitgingen van de toen vooropgezette gemiddelde referentiegroei van 2 %. Bovendien werd op grond van de economische groeiverschillen tussen de regio's in 2006 nog rekening gehouden met een verhoging van het Vlaams aandeel in de PB (aanslagjaar 2007). In realiteit is het aandeel gedaald. De raming voor de gewestbelastingen week € 17 mln (+) af van wat nu in de begroting is ingeschreven.

We kunnen nu echter al met grote zekerheid stellen dat deze ramingen fors zullen moeten bijgestuurd worden en dat omwille van volgende factoren:

1. De oorspronkelijk voorziene positieve verrekening voor 2008 in 2009 is ten gevolge van de financiewet van 2009 al gerealiseerd in 2008. Dat impliceert t.a.v. de initiële begroting 2009 al een vermindering van € 232 mln.
2. Een deel van dat positief saldo zal bij de definitieve verrekening (de eerstvolgende budgetcontrole van de federale regering) moeten teruggegeven worden aan de federale overheid. We mogen er immers vanuit gaan dat ook de macro-economische parameters voor 2008 bij het eerstvolgend economisch budget (januari) naar beneden zullen moeten bijgesteld worden. Voorlopig houden we het op de meest recente ramingen van het planbureau (officieuze raming, voorgesteld op studiedag Belgisch instituut openbare financiën 5 december 2008): voor de reële BBP – groei 1,4 % in plaats van 1,6 % en voor het inflatiecijfer de effectieve gemiddelde inflatie voor 2008 (4,49 % in plaats van 4,7 %). De negatieve impact daarvan bedraagt voor de Vlaamse gemeenschap € 70 mln⁵ (dus minder dotatie vanuit federaal).
3. Deze negatieve bijsturing van de federale dotaties in 2008 werkt verder door in 2009, maar wordt nog fors versterkt door de erg sombere voorspellingen voor 2009 zelf. De reële BBP – groei houden we voorlopig op basis van de raming van het FPB van begin december op - 0,3 % (in plaats van 1,2 %) en volgens de meest recente raming van het FPB zou het inflatiecijfer in 2009 uitkomen op 1 % in plaats van 2,7 % dat nu is aangehouden⁶. Alle overige factoren gelijkblijvend zou dat aanleiding zijn tot een bijkomende vermindering van de federale dotaties in vergelijking met de initiële begroting met een bedrag van € 642 mln⁷.
4. De raming van de gewestbelastingen zal moeten aangepast worden aan de uitgesproken lagere reële ontvangsten in 2008. Zelfs als we rekening houden met

⁵ Voor alle gewesten en gemeenschappen te samen € 114 mln.

⁶ De impact van de lagere inflatie langs de middelenzijde kan natuurlijk voor een deel gecompenseerd worden langs de uitgavenzijde, in het bijzonder mag gerekend worden op een vertraging van twee maanden voor de aanpassing van de lonen aan de index (in vergelijking met wat in de begroting is aangenomen).

⁷ Voor alle gewesten en gemeenschappen te samen: € 1,05 mld.

enige extra groei in vergelijking met de groei in 2008⁸ dan nog zouden de geraamde opbrengsten moeten bijgesteld worden met een vermindering van € 231 mln. De federale ramingen voor de nog federaal geïnde gewestbelastingen liggen overigens ook al € 213 mln lager dan de vergelijkbare ramingen van de Vlaamse begroting.

Het gecombineerd effect van deze bijstellingen bedraagt € 1,18 mld. De geconsolideerde ESR – ontvangsten zouden daardoor 4,7 % lager zijn dan wat nu in de begroting wordt aangehouden. De oorspronkelijke groei van de ontvangsten in 2009 t.a.v. de aangepaste begroting 2008 zou in dat geval herleid worden tot € 134 mln in plaats van € 1,3 mld. Tegenover de door ons geraamde effectieve ontvangsten in 2008 zou de groei amper € 48 mln bedragen, wat neerkomt op een forse reële vermindering.

3. De ontvangsten in de volledige regeerperiode (2004 – 2009)

Onderstaande tabel 3 vergelijkt de effectieve middelengroei van de Vlaamse gemeenschap (ESR – ontvangsten, geconsolideerd) tussen 2004 en 2009, respectievelijk zoals geraamd in de MJB 2004 – 2009 (die van toepassing was bij de start van de regering in juni 2004) en de effectief gerealiseerde ontvangsten. Voor 2008 en 2009 maken we het onderscheid tussen de begrotingsvooruitzichten en door ons geraamde ontvangsten.

**Tabel 3 evolutie van de ramingen voor de ontvangsten op de Vlaamse begroting
2004 - 2009 (in € mln, ESR geconsolideerd nominaal)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MJB 2004	19.196	19.700	20.384	21.094	21.857	22.627
effectief (realisaties + begroting 2008 - 2009)	19.672	20.613	21.370	22.689	23.726	25.039
effectief (realisaties + ramingen 2008 - 2009)	19.672	20.613	21.370	22.689	23.811	23.860

De goedgekeurde begrotingsraming voor 2009 komt € 2,4 mld hoger uit dan wat in 2004 voor dat jaar werd geraamd. In werkelijkheid zal het extra duidelijk veel lager liggen (€ 1,2 mld) door de tegenvallende economische parameters. Niettegenstaande dat mogen we toch aannemen dat deze Vlaamse regering in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen voor de totaliteit van de jaren 2004 – 2009 over extra € 7,2 mld zal kunnen beschikken. Een deel van dit extra is wel bepaald door enkele technische factoren en doorgevoerde hervormingen. In de MJB 2004 – 2009 waren een aantal belangrijke instellingen nog niet mee geconsolideerd in de Vlaamse overheid (De Lijn, Dienst voor de Scheepvaart en NV Zeekanaal). En de MJB hield

⁸ We nemen als groei in 2009 de groei die de regering in de initiële begroting t.a.v. de aangepaste begroting 2008 heeft aangehouden: 3,28 % tegenover een vermoedelijke groei in 2008 t.a.v. 2007 van amper 1,3 %.

ook nog geen rekening met de hervorming van de waterzuivering, waardoor een substantieel deel van de milieuheffingen uit de begroting zouden verdwijnen vanaf 2005. Het gecombineerde effect van deze factoren kan worden geraamd op € 779 mln extra meegenomen ontvangsten (die uiteraard worden gecompenseerd door bijkomende uitgaven (zie verder).

De verdeling van deze extra ESR – ontvangsten is als volgt (in € mln):

extra op begroting MVG	5.860
samen­ge­voegde en gedeelde belastingen	2.168
gewestbelastingen	3.311
overige ontvangsten	381
 extra op de instellingen	 1.298
waarvan impact consolidatie en hervormingen	779

De algemene middelen zullen gecumuleerd over de jaren 2004 – 2009 € 5,9 mld hoger zijn dan oorspronkelijk geraamd. Meer dan de helft daarvan (56 %) komt van uitgesproken betere ontvangsten op de gewestbelastingen en dat spijs de tegenvallende evolutie in de laatste jaren en de maatregelen die nog werden genomen t.a.v. de gewestbelastingen door deze regering. 37 % van de extra middelen komt van de dotaties van de federale overheid in het kader van de BFW (samen­ge­voegde en gedeelde belastingen). De uitgesproken extra ontvangsten moeten voor een stuk gerelativeerd worden omdat er een vrij belangrijke inflatiefactor in aanwezig is. In de MJB werd rekening gehouden met een gemiddelde inflatie van 1,5 %, als we rekening houden met de meest recente ramingen voor 2008 – 2009 dan zal de gemiddelde inflatie uitkomen op 2,33 %. De extra ontvangsten in reële termen zijn gecumuleerd voor de jaren 2004 – 2009 te ramen op € 3,1 mld. Anderzijds moeten we er wel rekening mee houden dat traditioneel op de Vlaamse begroting het inflatie-effect op de ontvangsten niet volledig wordt geneutraliseerd door het effectief toegepaste inflatie-effect op de uitgaven (er is voor een substantieel van de kredieten geen of een onvolledige toepassing van de inflatie).

De impact van deze extra ontvangsten op het begrotingsresultaat en vooral op de uiteindelijk beschikbare beleidsruimte wordt verder besproken in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 2 – de uitgaven

Traditioneel bevat het evaluatierapport van de SERV een grondige analyse van de voorziene begrotingsuitgaven in 2009 en de factoren die deze evolutie bepalen. De evolutie van de kredieten kan immers door verschillende factoren bepaald worden. Zoals in voorgaande jaren reeds betoogd ligt het belang van deze analyse er vooral in dat de keuzes van de overheid duidelijker in het oog springen dan wanneer louter de globale evolutie (al dan niet per beleidsdomein) als referentie wordt genomen. Door bijvoorbeeld een opsplitsing te maken tussen autonoom beleid en nieuw beleid komen de beleidskeuzes duidelijk naar boven.

Voor een goed begrip van de begroting 2009 is deze benadering nog meer van belang, aangezien de evolutie van de uitgavenkredieten zoals beschreven in de algemene toelichting (€ 1,25 mld) geenszins overeenkomt met de reële evolutie van de uitgaven in 2009 (€ 236 mln). In eerste instantie heeft dit rapport tot doel om duidelijk aan te geven waar dit verschil door veroorzaakt wordt en hoe het tot stand is gekomen.

Vervolgens zal het rapport zoals de voorgaande jaren een analyse maken van de begroting 2009 en meer specifiek van de evolutie in vergelijking met 2008.

1.1. Uitgavenbegroting 2009: dynamische uitgavenbegroting of niet?

De algemene toelichting bij de begroting 2009 is duidelijk: de beleidskredieten nemen toe met € 1,2 mld. Als we de goedgekeurde uitgavenbegroting 2009 naast de goedgekeurde begroting 2008 leggen is het resultaat even duidelijk: de beleidskredieten nemen toe met € 0,2 mld, een verschil van exact één miljard euro.

De oorzaak voor dit verschil is dat zowel de ingediende begroting 2009 als de begroting 2008 die als vergelijkingsbasis werd genomen in de algemene toelichting aanzienlijk afwijken van de definitieve versies zoals goedgekeurd door het parlement.

Voor 2008 nam de uitgavenbegroting nog toe met € 736 mln. Voor 2009 daalden de uitgavenkredieten naar aanleiding van de amendementen met € 273 mln.

Twee factoren zijn daarvoor verantwoordelijk.:

- Na indiening van de tweede begrotingscontrole stelde men vast dat de uitvoering van de begroting trager verliep dan gepland, waardoor het overschot in 2008 aanzienlijk meer zou bedragen dan vooropgesteld. En dat terwijl de Vlaamse regering expliciet heeft geweigerd om bij gebrek aan staatshervorming extra inspanningen te doen in 2008

- de federale overheid heeft eind 2008 nog een bedrag van € 232 mln overgemaakt aan de Vlaamse overheid. Het gaat om een correctie voor de afrekening van 2008 die vroeger dan voorzien wordt doorgestort. Ook dit zou het overschot in 2008 nog doen toenemen.

Om te vermijden dat het overschot hierdoor aanzienlijk meer zou bedragen dan vooropgesteld heeft de Vlaamse regering een aantal uitgaven die betrekking hebben op 2009 al ingeschreven in de begroting 2008. Hiermee beoogt de Vlaamse overheid niet enkel om de beschikbare beleidsruimte in 2008 volledig aan te wenden voor uitgaven, maar tegelijkertijd de beleidsruimte in 2009 te verhogen. Door een aantal uitgaven te vervroegen ontstaat er in 2009 immers ruimte voor andere uitgaven.

	uitgaven ⁹
2008 BC2 ingediend	23.948
opname uitgaven 2009	685
andere wijzigingen	45
goedgekeurde begroting 2008	24.678
2009 ingediend	25.196
vooruitschuiven naar 2008	-273
2009 goedgekeurd	24.923

De wijziging in 2008 ten opzichte van de ingediende begroting is groter dan de wijziging in 2009 aangezien de ingediende begroting 2009 reeds rekening hield met het vooruitschuiven van € 400 mln.

De begrotingen van 2008 en 2009 moeten dus in samenhang met elkaar bekeken worden. Indien men geen rekening houdt met de verschuivingen die er in laatste instantie zijn gebeurd tussen beide jaren is er geen sprake meer van een afname, maar van een reële groei van 2,8%. Dit betekent dus dat de uitgavenbegroting 2009 effectief een zeer expansieve begroting is.

1.2. Tweede en derde begrotingscontrole 2008

Zoals aangetoond in het voorgaande deel is het nodig om de begrotingsjaren 2008 en 2009 samen te beschouwen. Vooraleer in te gaan op de overgang van de goedgekeurde uitgavenbegroting 2008 naar 2009, worden de verschillende fases van de begrotingsopmaak 2008 geanalyseerd.

⁹ Deze cijfers wijken in beperkte mate af van de cijfers die in de krachtlijnen zijn gebruikt. Het verschil is te wijten aan de manier waarop de ESR- correcties zijn verwerkt (in deze tabel werd er geen rekening mee gehouden).

De aanpassing van de uitgavenbegrotingen in 2008 heeft een a-typisch verloop gekend. De eerste begrotingscontrole gebeurde vrij snel op het jaar, de tweede begrotingscontrole werd midden november afgerond en twee weken later bijgewerkt door een derde begrotingscontrole.

Daarenboven waren de amendementen op de ingediende versies van de tweede en derde begrotingscontrole telkens aanzienlijk.

Tabel 4 **evolutie van de ESR – beleidskredieten in de opeenvolgende begrotingsrondes 2008 (afwijking t.a.v. initieel goedgekeurde begroting 2008, in € mln, ESR geconsolideerd nominaal)**

	infl	eenm	rest CB	HerOr	Alt Fin	NB	Totaal
2008 BC1	141	-160	-136	0	0	409	254
2008 BC2 ingediend	12	-4	114	-70	0	166	217
2008 BC2 definitief	0	400	0	0	0	23	423
2008 BC3 ingediend	0	0	0	0	0	0	0
2008 BC3 definitief	0	231	2	0	0	75	307
2008 vanaf BC1	152	467	-22	-71	0	672	1.201

Om de evolutie van de verschillende begrotingsaanpassingen in beeld te brengen hebben we deze opgesplitst in enerzijds de wijzigingen die voorzien waren bij de indiening en vervolgens de wijzigingen die nog zijn toegevoegd naar aanleiding van de amendementen om te komen tot de definitieve begrotingen.

In de eerste begrotingscontrole werden naast de maatregelen voor het fiscaal pact ook wel een aantal andere aanpassingen doorgevoerd. Op basis van de toegenomen inflatievoorspellingen werd de loonprovisie verhoogd. Daarnaast werden er nieuwe initiatieven ingeschreven, wat mogelijk was doordat de middelenraming naar boven was aangepast en doordat er eenmalig een bedrag wegviel van € 160 mln. Aangezien er een zeer grote onderaanwending was in 2007, werden de kredieten voor de waterdistributiemaatschappijen die ingeschreven waren in de initiële begroting 2008 reeds betaald in 2007. Dit was niet opgenomen in de initiële begroting zodat naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole een bedrag van € 160 mln kon geschrapt worden.

Aangezien de eerste begrotingscontrole uitzonderlijk vroeg was ingediend, werd in juni 2008 een tweede begrotingscontrole ingediend. Deze tweede begrotingscontrole was eerder technisch van aard. De gegevens van de SERV geven aan dat de beleidskredieten naar aanleiding

van de tweede begrotingscontrole toenamen met € 217 mln¹⁰. Deze toename gaat grotendeels naar het nieuw beleid zoals de uitbreiding van de kinderopvang en bijkomende studie- en schooltoelagen. De restpost bij het constant beleid is voornamelijk bepaald door de toename van de kredieten bij het FFEU.

De wijzigingen die worden ingevoegd naar aanleiding van de amendementen zijn aanzienlijk groter, tenminste wat betreft hun impact op de ESR-uitgaven. Door de amendementen bij de tweede begrotingscontrole nemen de ESR-uitgaven toe met € 423 mln. Voor een beperkt deel gaat het om nieuw beleid, met name een extra provisie voor eenmalige uitgaven. Voor het overgrote deel gaat het om eenmalige uitgaven die onder constant beleid vallen. De belangrijkste wijziging betreft de betaling aan de waterdistributiemaatschappijen. Hoewel naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole deze post op 0 was gezet omdat de verschuldigde betalingen voor 2008 reeds in 2007 gebeurden, wordt dit krediet nu opnieuw verhoogd met € 202 mln. Het gaat om een “eenmalige” voorafbetaling van deze kredieten voor 2009. Een tweede element van deze voorafbetalingen betreft de werkingsuitgaven voor het basisonderwijs. Hiervan wordt een bedrag van € 71 mln reeds ingeschreven in 2008 hoewel ze betrekking hebben op de uitgaven 2009. En tenslotte wordt het bedrag voor de lokale besturen in het kader van het lokaal pact vervroegd uitbetaald in 2008 (€ 127 mln).

In het totaal gaat het dus om exact € 400 mln kredieten die betrekking hebben op 2009 maar reeds opgenomen worden in de begroting 2008. Als tegenhanger hiervan liggen de kredieten in 2009 eenzelfde bedrag lager dan wanneer deze operatie niet had plaatsgevonden.

Deze amendementen hadden voornamelijk tot doel om de 2^{de} begrotingscontrole te doen aansluiten bij de ingediende begroting 2009. Bij de opmaak ervan was de regering er al van uitgegaan dat er voorafbetalingen zouden plaatsvinden in 2008 voor € 400 mln.

De reden voor deze vervroegde betalingen heeft niet te maken met een toename van de geraamde ontvangsten voor 2008. Bij de opmaak van de initiële begroting 2009 stelde de regering vast dat een aanzienlijk overschot op de begroting 2008 zou gerealiseerd worden zonder bijstellingen. Om dit te vermijden, en om beleidsruimte te creëren in 2009, werden een aantal uitgaven naar voor geschoven door middel van amendementen op de tweede begrotingscontrole.

De ingediende begrotingscontrole 3 heeft geen effect op de ESR- kredieten. De aanleiding voor de derde begroting was de financiële crisis en meer specifiek de noodzaak om een krediet te kunnen inschrijven voor een kapitaalparticipatie in Ethias (€ 500 mln). Dit heeft een effect op de kassituatie van de Vlaamse gemeenschap, maar niet op de ESR-kredieten.

De amendementen op de derde begrotingscontrole hebben wel een effect op de ESR-kredieten: € 307 mln. Deels gaat het om een toename van de kredieten op de conjunctuurpro-

¹⁰ De algemene toelichting bij de tweede begrotingscontrole geeft aan dat de beleidskredieten slechts met € 64 mln toenemen. Het verschil heeft deels te maken met een verschillende behandeling van het FFEU.

visie (€ 75¹¹ bij nieuw beleid), deels om een extra voorafbetaling voor de werkmiddelen van het basis en secundair onderwijs (€ 231 mln).

Wat de voorafbetaling voor het onderwijs betreft, speelt de Vlaamse overheid hiermee in op het feit dat de doorstorting naar de gemeenschappen en gewesten hoger zal zijn dan voorzien in de federale begroting voor 2008 (zie deel over ontvangsten).

Aangezien deze aanpassing plaatsvond na indiening van de initiële begroting 2009 werden er ook op de initiële begroting 2009 amendementen ingediend om deze doorschuifoperatie te verwerken.

Het effect van deze vervroegde betaling voor 2008 en voor 2009 is grotendeels neutraal, aangezien de toename/afname van de uitgaven gepaard gaat met een toename/afname van de inkomsten in vergelijking met de begrotingen van beide jaren voor een bedrag van € 232 mln.

1.3. Initiële begroting 2009

In vergelijking met de definitieve begroting 2008 nemen de beleidskredieten toe met € 236 mln. Deze beperkte stijging is het resultaat van verschillende tegengestelde bewegingen zoals blijkt uit de opsplitsing naar de oorzaak van de dynamiek.

2008	infl	param	eenm	rest CB	HerOr	Alt Fin	NB	2009 ini
25.090	558	135	-1.632	-158	-170	42	1.461	25.326

Wat het autonoom beleid betreft is **inflatie** de belangrijkste factor die de uitgaven doet toenemen (€ 558 mln). Het effect van de inflatie op de begroting 2009 heeft twee componenten.

- er wordt een budget voorzien om de kredieten in 2009 aan te passen aan de evolutie van de inflatie in 2009 zelf. De ingeschreven indexprovisie laat toe om de lonen te verhogen met 2% vanaf september 2009 en er wordt rekening gehouden met een inflatie van 2% voor de overige uitgaven. Hierdoor nemen de uitgaven toe met € 264 mln.
- de sterke inflatie in 2008 werd nog niet integraal verwerkt in de uitgaven van het jaar zelf. Door de automatische koppeling van de ambtenarenlonen aan de index werden deze lonen in 2008 op drie verschillende momenten aangepast. Hiervoor werden de nodige kredieten voorzien in het jaar zelf, maar het effect op jaarbasis is groter dan het bedrag dat in 2008 nodig was. Aangezien de indexsprongen niet voor de volledige 12 maanden moesten doorgerekend worden, stijgen de lonen hierdoor in 2009 nog eens met € 234 mln om de indexsprongen op jaarbasis te brengen.

In theorie zouden deze twee elementen de volledige impact van de inflatie op de begroting 2009 moeten bevatten. Er werd echter een beperkte reserve ingebouwd in de indexprovisie die € 56 mln bedraagt indien de lonen effectief aan de index worden aangepast in september

¹¹ De conjunctuurprovisie neemt toe met € 75 mln, maar bij regeringsbeslissing van 12 december 2008 wordt een deel ervan (€ 54 mln) herverdeeld naar de onderwijskredieten als voorafbetaling.

2009 zoals voorzien in de begroting 2009. Indien de aanpassing van de lonen vroeger gebeurt (door een hoger inflatieritme) of later, zal het bedrag van deze “reserve” afnemen dan wel toenemen. Het effect van de inflatie op de inkomsten is echter groter dan het effect op de uitgaven. Een lager inflatieritme zal dus een negatief effect hebben op het vorderingensaldo.

De wijziging omwille van andere **parameters** geeft aan in welke mate de uitgaven in 2009 toenemen omwille van de loonanciënniteit enerzijds en decretaal voorziene parameters los van de inflatie anderzijds. Het globale effect kan geraamd worden op € 135 mln.

Het gaat voornamelijk om de decretaal voorziene verhoging van de middelen van het gemeentefonds en provinciefonds met 3,5% (€ 67 mln), de aanpassing van de uitgaven van de Lijn op basis van decretaal bepaalde parameters (€ 23 mln), het effect van de leerlingenevolutie op de onderwijsuitgaven (€ -5 mln) en de uitgaven van het zorgfonds omwille van de toename van het aantal begunstigten (€ 25 mln). Het effect van de loonanciënniteit is beperkt, voornamelijk omdat de begroting 2009 er van uit gaat dat de onderwijslonen hierdoor niet zullen wijzigen.

Het belangrijkste element in de uitgavendynamiek van 2009 betreft het effect van de **eenmalige maatregelen** in het voorgaande begrotingsjaar (€ -1.632 mln). Zoals reeds aangehaald wordt het grootste deel ervan gevormd door het vooruitschuiven van een aantal uitgaven die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2009 en naar aanleiding van amendementen op de tweede en derde begrotingscontrole in de begroting 2008 waren ingeschreven. Het effect ervan (de overgang van 2008 naar 2009 voor deze kredieten) bedraagt in het totaal € -1.120 mln. Het gaat meer specifiek om :

- € -203 mln voor de waterdistributie maatschappijen
- € -658 mln voor de werkingsuitgaven van het onderwijs
- € -260 mln voor de Eliataks en tegemoetkoming in het kader van het fiscaal pact

Het effect in 2009 bedraagt voor de betaling aan de waterdistributiemaatschappijen evenveel als het effect in 2008. Voor de onderwijsuitgaven en de tegemoetkomingen aan de gemeenten is het effect in 2009 dubbel zo groot als in 2008 aan gezien de vergelijking met 2008 niet vertrekt van het structurele bedrag, maar wel van het opgehoogde bedrag. Voor deze posten bevatten de kredieten van 2008 immers de bedragen van 2008 zelf opgehoogd met de vooruitgeschoven betalingen van 2009.

De vermindering door de eenmalige uitgaven die wegvallen in 2009 is echter nog groter dan de vervroegde betalingen. Los van deze operaties die naar aanleiding van de amendementen op het einde van het jaar werden ingeschreven bevatte de begroting 2008 nog een aantal andere eenmalige uitgaven ten belope van € 491 mln. De belangrijkste waren:

- Een extra reservering voor het zorgfonds van € 100 mln
- Provisies voor eenmalige uitgaven (€ 120 mln)

- Investeringsimpuls voor onderwijs (€ 173 mln)
- Eenmalige investeringssubsidie voor UZ Gent (€ 21 mln)

Gecombineerd met een aantal andere eenmalige uitgaven had dit een effect van € 1.632 mln op de begroting 2009. De beleidsruimte in 2009 is dus met € 1,6 mld toegenomen omwille van eenmalige maatregelen in 2008, nog afgezien van de afname van de kredieten die voorzien was in de meerjarenbegroting (zie nieuw beleid). De sterke impuls van de beleidskredieten in 2009 is dus eerder het gevolg van het wegvallen van kredieten in vergelijking met 2008 dan van bijkomende middelen.

Elk jaar bevat de begroting eenmalige uitgaven, maar in 2008 was het bedrag uitzonderlijk groot, nog afgezien van de operaties die naar aanleiding van de amendementen in 2008 werden doorgevoerd. Op basis van haar eigen ramingen gaat de SERV er van uit dat de eenmalige kredieten die ingeschreven zijn in de begroting 2009 (en wegvallen in 2010) beperkt zijn tot € 45 mln.

Dit betekent dat de beleidsruimte die in 2009 ontstaan is door eenmalige operaties in het verleden quasi integraal opgevuld is door recurrente maatregelen, hetgeen de beleidsruimte in 2010 aanzienlijk beperkt.

De **restfactor** bij constant beleid geeft ook een daling van de uitgaven aan. Deze daling wordt echter voornamelijk bepaald door een daling van € 51 mln bij het FFEU en € 53 mln bij de conjunctuurprovisie (ten gevolge van een extra conjunctuurprovisie die in 2008 werd ingevoegd naar aanleiding van het relanceplan). Beide evoluties worden apart meegenomen, maar hadden evenzeer kunnen ondergebracht worden bij de eenmalige effecten. Gezien het bijzondere karakter van de beleidskredieten op het FFEU (die in de loop van het begrotingsjaar 2009 zullen toenemen naar aanleiding van de bestemming van de dotatie 2009) en de conjunctuurprovisie (die door de Vlaamse overheid niet wordt meegeteld als beleidskrediet) worden deze evoluties meegenomen bij de restfactor.

Daarnaast neemt de rentelast in de begroting 2009 af met € 35 mln, hetgeen ook bij de restfactor wordt meegenomen.

Ook de loterijmiddelen worden pas naar aanleiding van de begrotingscontrole volledig ingeschreven, en verklaren een verdere daling van de uitgaven met € 5 mln.

Hiermee is reeds voor € 144 mln verklaard. Voor het overige gaat het om een groot aantal posten, zowel in min als in plus, van een beperkt bedrag waarvoor in de toelichting van de begroting geen verklaring werd gevonden.

De **heroriënteringen** zijn opvallend groot in 2009 (€ - 170 mln). Het gros van de heroriënteringen zijn interne heroriënteringen binnen het beleidsdomein. De heroriënteringen bevatten alle verminderingen op de kredieten die niet kunnen toegeschreven worden aan de normale evolutie, noch aan overhevelingen of eenmalige uitgaven van het voorgaande jaar. Het gaat

veelal om interne verschuivingen van kredieten binnen de beleidsdomeinen om andere accenten te kunnen leggen of omdat bepaalde uitgaven in 2008 blijkbaar te hoog werden ingeschat. Het globale bedrag aan heroriënteringen is in ieder geval opvallend hoog. Voor 2008 werd bij de initiële begroting voor € 60 mln geheroriënteerd, hetgeen naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole weliswaar nog met € 70 mln toegenomen is.

Naast het effect van de eenmalige uitgaven werd er dus ook door de heroriënteringen beleidsruimte gecreëerd in 2009. In tegenstelling tot de eenmalige uitgaven genereren de heroriënteringen in principe wel een recurrente beleidsruimte.

De belangrijkste heroriëntering is een interne verschuiving binnen het Hermesfonds. De groei-premie voor bedrijven wordt overgeheveld naar de ecologiepremie (€ 47 mln).

Een tweede belangrijke heroriëntering situeert zich bij de investeringskredieten van NV Zeekanaal en waterwegen. Deze kredieten nemen af met € 51 mln, terwijl de nieuwe beleidskredieten die erbij zijn gevoegd in 2008 (€ 35 mln) niet aangekondigd waren als eenmalige initiatieven.

Een derde aanzienlijke post van heroriëntering betreft de kredieten die aan Nederland worden betaald voor investeringsuitgaven met betrekking tot de Westerschelde en het zeekanaal Gent-Terneuzen (€ 19 mln). In dit geval betreft het kredieten die ingeschreven waren in de begroting 2008 en in principe ook nodig voor de begroting 2009, maar omwille van de effectieve betalingskalender in 2009 niet nodig blijken te zijn en dus ingezet kunnen worden voor andere noden. Het gaat hier wel om een eenmalige heroriëntering.

Voor het overige gaat het om tal van kleinere uitgavenposten.

Het effect van de **alternatieve financiering** beperkt zich tot een meerkost van € 42 mln op de Vlaamse begroting. De alternatieve financiering in de welzijnssector vergt € 19 mln extra, voor De Lijn is er € 27 mln extra nodig.

In tegenstelling tot 2008 worden geen kredieten meer ingeschreven voor de alternatieve financiering van sportterreinen (€ 2 mln) en ook voor de alternatieve financiering van de sociale woningbouw zijn er minder beleidskredieten nodig (€ 3 mln).

Tenslotte zijn er bijkomende kredieten in het kader van het **nieuw beleid**. Hierdoor nemen de beleidskredieten toe met € 1,46 mld in 2009. In de meerjarenbegroting van juni 2007 was er een toename voorzien van € 628 mln. De effectieve dynamiek bedraagt dus meer dan het dubbele ervan.

Het meest opvallende initiatief betreft de jobkorting, waarvoor € 510 mln extra wordt uitgetrokken in vergelijking met 2008, hetgeen € 150 mln meer is dan voorzien in de meerjarenbegroting.

Het nieuw beleid in het beleidsdomein onderwijs neemt € 252 mln voor zijn rekening, voor een belangrijk deel omwille van de nieuwe financieringsregelgeving van de werkingsmiddelen.

Ook de impuls voor de kinderopvang en onthaalouders vormt een belangrijk bedrag (€ 78 mln).

Daarnaast zijn er nog twee impulsen van ongeveer € 50 mln, met name de provisie voor de isolatiepremie en de verhoging van de ecologiepremie binnen het Hermesfonds (expliciet gekoppeld aan een interne heroriëntering om dit mogelijk te maken).

Een laatste belangrijk element vormt de extra € 45 mln ter compensatie van geannuleerde verplichtingen die naar aanleiding van het relanceplan is ingevoegd.

1.4. Structurele evolutie van de uitgaven

Wegens de omvang van de vervroegde betalingen in 2008 en de indexprovisie die nog moet verdeeld worden over de verschillende beleidsdomeinen is het niet eenvoudig om de reële evoluties van de beleidsdomeinen na te gaan. Daarom werden een aantal correcties toegepast op de begroting 2008 en 2009. Voor beide jaren werd de (resterende) indexprovisie toegewezen aan de verschillende beleidsdomeinen en werd geen rekening gehouden met de voorafbetalingen (€ 685 mln).

Voor de verschuiving van de indexprovisie naar de verschillende beleidsdomeinen werd ver trokken van de hypothese dat de instellingen nog geen kredieten voorzien hadden die nog opgenomen waren in de indexprovisie¹².

Specifiek voor het beleidsdomein LNE werd er ook in 2008 een correctie gemaakt voor de betaling aan de waterdistributiemaatschappijen. Naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole 2007 werd eind 2007 immers een bedrag van € 233 mln opgenomen in de begroting 2007 die in principe betrekking had op de uitgaven 2008. Dit bedrag wordt voor de structurele groei te berekenen terug bij de begroting 2008 geteld. Dit verklaart dat de toename in 2009 € 233 mln groter is dan de afname in 2008.

¹² Op de begroting van MVG wordt de indexprovisie slechts verdeeld over andere uitgavenposten (zoals de dotaties aan instellingen) op het moment dat dit nodig is. Soms houden de instellingen echter bij hun begrotingsopmaak reeds rekening met een indexsprong en verwerken ze dit in hun uitgaven hoewel de dotatie dit nog niet voorziet. De hypothese is dat dit niet het geval is.

Tabel 5 structurele evolutie van de beleidskredieten (2008 – 2009, in € mln)

	2008			2009			Evolutie		% reëel	
	BC 3	aanp.	Struct.	ini	aanp.	Struct.	Begr	Struct	Begr.	Struct
Hogere Ent	123	1	123	128	1	129	5	5	1%	2%
DAR	113	0	113	141	1	142	29	29	22%	22%
Bestuursz.	2.614	-125	2.489	2.455	129	2.584	-160	95	-9%	1%
F&B	1.207	-140	1.067	1.696	-264	1.433	489	366	37%	31%
Int Vlaanderen	178	1	179	184	1	186	6	7	1%	1%
EWI	1.084	0	1.084	1.136	1	1.136	51	52	2%	2%
Ond & Vorm.	9.661	-268	9.393	9.242	519	9.760	-420	367	-7%	1%
WVG	2.983	33	3.015	3.140	63	3.203	157	188	2%	3%
CJSM	1.178	4	1.182	1.223	8	1.231	45	49	1%	1%
WSE	1.354	8	1.362	1.421	14	1.435	67	73	2%	3%
Landb & Viss.	163	1	164	160	1	161	-3	-3	-5%	-4%
LNE	851	32	883	681	206	886	-171	3	-22%	-2%
MOW	2.948	2	2.950	2.973	4	2.977	25	27	-2%	-2%
RWO	633	1	634	748	1	749	115	116	15%	15%
totaal	25.090	-452	24.638	25.326	685	26.011	236	1.373	-1,7%	2,8%

In plaats van een daling van 1,7 % is er een toename van 2,8 % in reële termen.

Door deze herberekening komen de nieuwe initiatieven per beleidsdomein duidelijk in beeld. Er is een aanzienlijke stijging bij Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR) voornamelijk omwille van de renovatie van de kazerne Dossin, de dynamiek bij Financiën en Begroting omwille van de jobkorting en de sterke evolutie bij RWO omwille van de premie voor dakisolatie en de toename van de renovatiepremie.

1.5. Evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein

De analyse van de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein vertrekt van hetzelfde stramien als de analyse van de globale evolutie. Wel wordt er bijkomend rekening gehouden met de herverdelingen over de beleidsdomeinen.

Wat de indeling in de beleidsdomeinen betreft vertrekken we van de indeling in de begroting. Enkel voor de provisies wordt er een beperkte aanpassing gemaakt, in het bijzonder voor de provisie Limburgplan (EWI), de provisie voor de schoolpremie (Onderwijs) en de provisie voor energiebesparende maatregelen (ROW). De loonprovisie werd niet verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen.

Tabel 6 **evolutie van de beleidskredieten 2008 – 2009, uitsplitsing in componenten**
(in € mln)

	2008	index	param.	eenm.	vervr.	restCB	Alt Fin	HerO	NB	overh	2009
Hogere Ent	123	1	3	0	0	1	0	-3	4	0	128
DAR	113	2	0	-1	0	0	0	0	28	0	141
Bestuursz.	2.614	5	71	-2	-252	0	0	-2	24	-5	2.455
F&B	1.207	192	0	-140	0	-161	0	0	602	-3	1.696
Int Vlaanderen	178	2	0	-3	0	-1	0	-4	7	4	184
EWI	1.084	13	6	-1	0	5	0	-53	84	-2	1.136
Ond & Vorm.	9.661	211	-7	-211	-658	-8	0	-1	252	1	9.242
WVG	2.983	57	31	-116	0	7	19	-3	161	1	3.140
CJSM	1.178	22	2	-4	0	6	-1	-8	29	0	1.223
WSE	1.354	18	6	-9	0	0	0	-4	55	1	1.421
Landb & Viss.	163	2	0	-2	0	-4	0	-2	2	0	160
LNE	851	7	1	-10	-203	-3	0	-2	41	-2	681
MOW	2.948	24	23	-19	0	8	27	-81	42	1	2.973
RWO	633	3	0	-2	0	-4	-3	-6	128	1	748
totaal	25.090	558	135	-521	-1.112	-155	42	-170	1.461	-3	25.326

Voor de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein wordt in dit stuk ingegaan op de belangrijkste elementen die uit de tabel 6 naar voor komen. Voor een meer volledig begrip van de evoluties per beleidsdomein dient dit samengelezen te worden met de algemene toelichting bij de begroting 2009.

Hogere entiteiten

Het effect van de parameters binnen de Hogere entiteiten betreft de aanpassing van de dotatie van het parlement met € 3 mln.

Door een interne reorganisatie van de Vlaamse regering, is er één kabinet verdwenen. Een deel van de kosten werd overgeheveld naar andere kabinetten, voor € 3 mln ging het echter om een (eenmalige) heroriëntatie van deze uitgaven.

Dit wordt echter gecompenseerd bij nieuw beleid door een provisioneel krediet in te schrijven om eventuele tekorten voor de kosten van de kabinetten op te vangen van € 3,5 mln.

DAR

De evolutie binnen dit beleidsdomein wordt voornamelijk bepaald door het nieuw beleid en meer specifiek de bijkomende kredieten voor de kazerne Dossin (€18 mln) en het nieuw beleid binnen AGIV voor € 7 mln.

Bestuurszaken

Bij bestuurszaken spelen de parameters (buiten inflatie) een belangrijke rol. De uitgaven voor het gemeente-, provincie- en stedenfonds nemen ingevolge decretale bepalingen toe met 3,5% per jaar. Voor 2009 betekent dit een toename van € 71 mln.

Zowel de uitgaven voor het fiscaal pact (€ 42 mln) als de vergoeding voor het wegvallen van de inkomsten van de Eliaheffing (€ 83 mln) werden reeds in 2008 ingeschreven. In vergelijking met het voorgaande jaar nemen de kredieten af met € 252 mln aangezien naast de bedragen die betrekking hadden op 2009 ook nog de kredieten voor 2008 ingeschreven waren (samengeteld ging het om € 252 mln in 2008).

Het nieuw beleid bedraagt € 24 mln en betreft voornamelijk de opstap voor de tegemoetkomingen aan de gemeenten ingevolge het fiscaal pact (van € 18 mln naar € 42 mln). Deze uitgavenpost werd echter integraal (met inbegrip van de opstap) vooruitgeschoven naar 2008.

Financiën en Begroting (F&B)

De toename omwille van de index is louter toe te wijzen aan de evolutie van de indexprovisie. Deze neemt toe met € 192 mln. Dit heeft niet zozeer te maken met de noodzaak om te kunnen inspelen op de indexsprongen die zich zouden voordoen in het jaar zelf dan wel met het feit dat de kredieten op de verschillende domeinen nog niet volledig zijn aangepast voor de indexsprongen die hebben plaatsgevonden in 2008.

Voor dit beleidsdomein is het effect van eenmalige kredieten in het voorgaande jaar aanzienlijk: de beleidskredieten nemen hierdoor af met € 120 mln. Het gaat voor € 93 mln om een provisie voor sociale maatregelen en eenmalige uitgaven met korte doorlooptijd die niet meer wordt ingeschreven in 2009. Daarnaast was er in 2008 nog een provisie van € 20 mln voor eenmalige uitgaven en van € 7 mln voor ICT-uitgaven. Beide provisies zijn niet meer opgenomen in 2009 omdat het eenmalige uitgaven waren.

In principe is de restfactor van het CB relatief beperkt binnen elk beleidsdomein. Bij FB gaat het echter om een afname van €161 mln. Deze daling heeft met drie factoren te maken:

- Afname van de rentelasten zorgt voor een daling van € 32 mln.
- De beleidskredieten voor het FFEU nemen af met € 51 mln.
- De conjunctuurprovisie vermindert met € 58 mln.

De effectieve “restfactor” is dus beperkt. De dynamiek is vooral ingegeven door het nieuw beleid en meer specifiek voor de jobkorting. Hiervoor wordt in 2009 € 510 mln extra ingeschreven in vergelijking met 2008. Deze toename is aanzienlijk hoger dan hetgeen voorzien was in de meerjarenbegroting van 2007 (€ 351 mln). Deels heeft dat te maken met een herberekening van de benodigde kredieten, maar deels ook door een toename van de korting zelf. Naar aanleiding van de MJB werd uitgegaan van een korting die € 200 mln bedroeg. In 2009 is het bedrag opgetrokken naar € 250 of € 300 afhankelijk van het effectieve inkomen.

Daarnaast zijn nog een aantal andere nieuwe initiatieven voorzien. Zo is er een provisioneel krediet van € 24 mln voorzien om de toename van de uitgaven ingevolge de ambtenaren CAO mogelijk te maken. Het provisioneel krediet ter compensatie van geannuleerde verplichtingen neemt toe met €45 mln, zij het dat de netto- toename beperkt is tot € 20 mln omdat er reeds een daling van dit krediet was voorzien bij ongewijzigd beleid.

Tenslotte is er een extra bedrag van € 16 mln vereist om de gemeenten te compenseren voor de vermindering van de onroerende voorheffing voor materiaal en outillage enerzijds (€ 15 mln) en voor de energiezuinige woningen anderzijds (€ 1 mln).

Internationaal Vlaanderen

De dynamiek in dit beleidsdomein is beperkt. De belangrijkste elementen zijn een bijkomend krediet voor ontwikkelingssamenwerking (€ 2 mln) en de overheveling van € 3 mln vanwege het beleidsdomein F&B omdat de provisie voor het Europees voorzitterschap nu in dit beleidsdomein wordt opgenomen.

EWI

De evolutie omwille van parameters is deels het gevolg van een toename van de uitgaven door de bijkomende anciënniteitsvergoedingen (€ 2 mln) en een aanpassing van de uitgaven van het IWT aan parameters.

De heroriënteringen binnen dit beleidsdomein worden voornamelijk gevormd door de heroriëntering van de groepipremie binnen het Hermesfonds naar de ecologiepremie (€ 48 mln).

Het nieuw beleid binnen dit beleidsdomein wordt voor € 48 mogelijk gemaakt door de heroriëntering van de groepipremie naar de ecologiepremie. Daarnaast wordt er nog € 10 mln extra voorzien voor het Limburgplan en € 25 mln voor het wetenschapsbeleid.

Onderwijs en Vorming

Gezien de omvang van de loonkredieten binnen dit departement is het niet verwonderlijk dat de impact van de index zeer hoog is: € 211 mln, waarvan €187 mln bestemd is voor de indexering van de loonmassa. De loonkredieten van het leerplichtonderwijs zijn gekoppeld aan de loonindex. Voor het hoger onderwijs is dat echter niet het geval. Deze uitgaven worden verhoogd op basis van een inflatieparameter die jaarlijks wordt vastgelegd (2 %).

De parameters bij dit beleidsdomein hebben te maken met de leerlingenevolutie. Hoewel dit verschillend is afhankelijk van het onderwijsniveau, is er toch een beperkte achteruitgang van het leerlingenaantal waardoor de kredieten afnemen met € 7 mln. Een tweede element dat bij de parameters wordt gerekend is de invloed van de anciënniteitsverhogingen die worden toegekend. Bij de opmaak van de begroting ging men er van uit dat dit neutraal zou zijn, waardoor het geen effect heeft op de kredieten in de begroting.

Het effect van eenmalige uitgaven in 2008 is bijzonder hoog (€ - 211 mln). De belangrijkste factor is het wegvallen van de eenmalige impuls voor onderwijsinfrastructuur waardoor de beleidskredieten afnemen met € 172 mln. Indien zoals beslist door de Vlaamse regering van

eind december 2008 effectief van start kan gegaan worden met een eerste reeks van investeringsuitgaven door middel van alternatieve financiering zou deze terugval geneutraliseerd worden, zij het niet zichtbaar binnen de Vlaamse begroting. Een tweede element is een eenmalige investeringsinspanning voor UZ Gent waarvoor in 2008 een bedrag van € 21 werd voorzien. En tenslotte wordt de inspanning voor uitrusting van nijverheidsscholen niet meer voorzien in 2009 (€ 10 mln).

Het belangrijkste element dat de daling van 2008 naar 2009 kan verklaren is de voorafbetaling van een aanzienlijk deel van de werkingskosten van het basis- en secundair onderwijs. Naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole werd reeds € 71 mln verschoven naar 2008, naar aanleiding van de derde begrotingscontrole kwam hier nog € 231 mln bij en tenslotte werd een deel van de extra conjunctuurprovisie herverdeeld naar de onderwijsuitgaven (€ 54 mln). Samengeteld werd er reeds een bedrag van € 356 mln ingeschreven in 2008. Deze kredieten moeten niet meer ingeschreven worden in 2009. In vergelijking met de opgehoogde bedragen van 2008 nemen de kredieten af met € 658 mln.

De restfactor bij constant beleid heeft te maken met de loonkredieten van het administratief, meesters-, vak- en dienstpersoneel die afnemen zoals voorzien. Deze kredieten worden wel gecupereerd binnen het beleidsdomein bij de werkingsmiddelen.

Het nieuw beleid bij onderwijs is, zeker indien uitgedrukt in absolute termen, aanzienlijk: € 252 mln. De helft ervan (€ 126 mln) laat toe om de werkingsmiddelen in het basis- en secundair onderwijs te laten toenemen zoals voorzien in het nieuwe decreet over de financiering van het leerplichtonderwijs.

Daarnaast nemen de kredieten voor de gelijke onderwijskansen toe (€ 17 mln) en voor het op kruissnelheid brengen van de CAO VIII (€ 27 mln). Voor studietoelagen wordt een extra budget van € 31 mln voorzien en in het hoger onderwijs worden voor € 16 mln extra kredieten ingeschreven.

WVG

Ook in dit beleidsdomein vormt de indexering een belangrijk gegeven om de toename van de kredieten te verklaren: € 57 mln.

Het belang van de parameters speelt voornamelijk bij het zorgfonds en meer specifiek de toename van het aantal begunstigden. Hierdoor nemen de uitgaven van het zorgfonds toe met € 25 mln¹³.

Daarnaast worden er bijkomende anciënniteitsverhogingen verwacht van ongeveer € 6 mln.

Door eenmalige uitgaven in 2008 nemen de beleidskredieten af met € 116 mln. Het gaat dan meer bepaald om de extra dotatie aan het zorgfonds (€100 mln)¹⁴ en eenmalige uitgaven voor Kind en Gezin die niet verlengd worden.

¹³ Voor het zorgfonds wordt de dotatie geanalyseerd en niet de effectieve uitgaven. Wat het effect van de parameters betreft, deze is identiek voor de dotatie als voor de uitgaven.

De alternatieve financiering laat de kredieten toenemen met € 19 mln. Het effect van de alternatieve financiering wordt in dit kader enkel gemeten door de evolutie van beschikbaarheidsvergoedingen. Dit zegt dus niets over de effectieve investeringsuitgaven voor alternatieve financiering.

De interne heroriënteringen zijn beperkt in dit beleidsdomein, het gaat om € 2 mln bij Kind en Gezin en € 1 mln. In beide gevallen gaat het om een daling van de kredieten die niet verklaard wordt.

Het nieuw beleid tenslotte is voor € 79 te situeren bij Kind en Gezin, voor € 26 mln bij VAPH, € 20 mln extra wordt voorzien de thuiszorg (bovenop de indexering) en € 20 mln voor het globaal plan jeugdzorg.

CJSM

De evolutie binnen dit beleidsdomein wordt voornamelijk bepaald door de aanpassing van de kredieten aan de inflatie (€ 22 mln) en door het nieuw beleid (€ 30 mln). Het nieuw beleid vormt voor ongeveer de helft de vertaling van de meerjarenbegroting die voor cultuur, jeugd en sport een toename voorzagt van € 13 mln. De uiteindelijke dynamiek van ongewijzigd beleid voor deze sectoren bedraagt nagenoeg het dubbele. Daarnaast wordt nog een extra inspanning gedaan voor investeringsuitgaven van de VRT (€ 5 mln).

De heroriënteringen zijn voor € 2 mln te situeren bij de VRT en voor eenzelfde bedrag bij het topstukkenfonds.

WSE

De evolutie binnen het beleidsdomein Werk en sociale economie neemt voornamelijk toe door nieuwe beleidsinitiatieven. € 15 mln ervan is terug te vinden bij de VDAB, zij het dat de helft eenmalig is en wegvalt in 2010. Daarnaast is er ingevolge het relanceplan € 10 mln extra voorzien voor de sectorconvenants en eveneens € 10 mln extra voor werkervaringsmaatregelen. Tenslotte is er € 20 mln extra voorzien voor de sociale economie.

Daarnaast waren er een aantal eenmalige uitgaven opgenomen in de begroting, voornamelijk investeringsinspanningen inzake sociale economie (€ 5 mln).

De heroriëntering heeft te maken met een neerwaartse aanpassing van de kredieten van de dienstencheques kinderopvang aangezien verwacht wordt dat het bedrag niet integraal zal worden opgenomen.

Landbouw en Visserij

De beleidskredieten bij Landbouw en Visserij nemen af omdat de Europese steun aan het Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek afneemt, waardoor de uitgaven ook afnemen (restfactor).

¹⁴ De dotatie aan het zorgfonds neemt met € 100 mln meer af dan hetgeen blijkt uit de analyse van de beleidskredieten aangezien in 2008 het zorgfonds ook via conjunctuurprovisie een extra dotatie ter reservering ontving van € 100 mln.

Leefmilieu Natuur en Energie (LNE)

De determinerende factor bij Leefmilieu, Natuur en Energie heeft te maken met de vervroegde uitbetaling aan de waterdistributiemaatschappijen. Net zoals eind 2007 reeds gebeurde werden de betalingen met betrekking tot het volgende jaar (2009 in dit geval) reeds integraal uitbetaald in het voorgaande jaar (2008). Concreet gaat het om een bedrag van € 203 mln.

Daarnaast waren er in 2008 op het Minafonds voor € 9 mln kredieten ingeschreven die wegvallen in 2009 (deels voor het Sigmaplan, deels voor verwerving en beheer van gronden door de Afdeling Natuur en Bos).

Het nieuw beleid vloeit voor € 25 mln voort uit de meerjarenbegroting, met name een extra inspanning voor de gemeentelijke rioleringen. Daarnaast wordt er € 2 mln extra voorzien voor het handhavingsbeleid (door interne compensaties voor eenzelfde bedrag door te voeren op andere posten), € 5 mln extra voor VLM en € 3 mln extra voor het beheer van watersystemen bij de VMM.

Mobiliteit en openbare werken (MOW)

Naat de impact van de inflatie is ook de impact van de (overige) parameters hier van groot belang. Het gaat om de aanpassing van de dotatie van VVM De Lijn met € 20 mln op basis van een aantal vastomlijnde parameters.

Daarnaast waren er een aantal eenmalige investeringen voorzien op het VIF (€ 10 mln) en bij de Dienst voor de Scheepvaart (€ 8 mln) die wegvallen in 2009.

De beschikbaarheidsvergoedingen die de Lijn betaalt in het kader van de alternatieve financiering nemen toe met €27 mln. Voor € 15 mln gaat het om projecten in het kader van de BAM.

Veruit het grootste bedrag voor heroriënteringen is terug te vinden in dit beleidsdomein: € 81 mln. Voor € 51 mln gaat het om het terugschroeven van investeringen bij de NV Zeekanaal. Deze vermindering wordt opgenomen bij de heroriënteringen eerder dan de terugval van een eenmalige impuls aangezien hierdoor het investeringsniveau tot onder het niveau van 2007 terugvalt.

Een tweede element van deze heroriëntering betreft een terugbetaling aan Nederland voor investeringsuitgaven m.b.t. de Westerschelde en het kanaal Gent-Terneuzen. Deze eenmalige heroriëntering wordt gecupereerd door recurrente uitgaven met betrekking tot het gewoon onderhoud van de zeehavens.

Het nieuw beleid tenslotte is een combinatie van een vermindering van de impuls voor investeringsuitgaven m.b.t. verdiepingswerken zoals voorzien in de meerjarenbegroting (€ - 50 mln) en een toename voor andere posten. In eerste instantie gaat het om een extra bedrag van € 24 mln voor het gewoon onderhoud van havens (door interne heroriëntering), € 40 mln extra voor De Lijn, € 18 mln extra voor haveninfrastructuur en € 5 mln extra voor het op kruissnelheid brengen van het pendelfonds.

RWO

Bij het beleidsdomein Ruimtelijke ordening, Wonen en Onroerend erfgoed valt voornamelijk het effect van de nieuwe beleidsinitiatieven op.

In eerste instantie de provisie van € 50 mln die voorzien is voor de nieuwe dakisolatiepremie (formeel staat deze provisie bij het beleidsdomein F&B). Daarnaast neemt de renovatiepremie toe met € 30 mln en voorziet de begroting eveneens € 30 mln extra voor de sociale huisvesting en meer specifiek voor de huursector. Een laatste opvallende post is de toelage aan het Vlaams Woningfonds die toeneemt met € 5 mln omdat er door de nieuwe regelgeving meer mensen recht hebben op een lening tegen verlaagde rentevoet.

1.6. Andere kengetallen van de begroting 2009

De globale evolutie evenals de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein geven een inzicht in de beleidsmatige keuzes op inhoudelijk vlak die aan de grondslag liggen van de begroting. Daarnaast zijn er echter nog een aantal andere relevante invalshoeken. In dit deel gaan we kort in op de evolutie van de betaalkredieten versus de beleidskredieten evenals op de evolutie van de investeringen en de investeringsbijdragen.

1.6.1 Betaalkredieten

In de analyse van de begroting gaat de SERV uit van de beleidskredieten omdat op deze manier de effectieve beleidskeuzes het duidelijkst naar voor komen. Daarnaast is het echter ook relevant om de betaalkredieten te analyseren. Het verschil tussen de beleids- en betaalkredieten geeft een indicatie van de mate waarin bepaalde uitgaven naar de volgende jaren worden doorgeschoven, dan wel extra betalingen voorzien worden voor engagementen uit het verleden.

De algemene toelichting geeft aan dat de betaalkredieten van de initiële begroting € 52 mln lager zijn dan de beleidskredieten. De SERV-analyse geeft aan dat dit verschil € 303 mln bedraagt. Dit verschil heeft voor € 45 mln te maken met de goedgekeurde amendementen. Voor het overige ligt een verschillende manier van berekenen aan de oorsprong van het verschil. De twee belangrijkste verschillen zijn dat de SERV ook rekening houdt met het FFEU (€ 68 mln opbouw van de impliciete schuld volgens de begrotingsgegevens) en de conjunctuurprovisie (geen effect op de impliciete schuld in plaats van een afbouw van € 178 mln).

Rekening houdend met de nieuwe impuls die wordt gegeven in 2009 is het niet abnormaal dat de betaalkredieten wat achterblijven op de beleidskredieten. Maar anderzijds was er in 2007 en 2008 ook voor een groot bedrag nieuwe beleidskredieten opgenomen en lagen de betaalkredieten in 2008 eveneens € 322 mln lager dan de beleidskredieten.

Het is interessant om de verschillen tussen beleidskredieten en betaalkredieten (impliciete schuld) naast elkaar te leggen per beleidsdomein. Een toename van de impliciete schuld (positief getal) betekent dat de beleidskredieten hoger zijn dan de betaalkredieten en vice versa.

Tabel 7 evolutie van de impliciete schuld in de begroting 2008 en 2009 per beleidsdomein (in € mln, + = toename)

	2008	2009	combinatie
Hogere Ent	0	0	0
DAR	2	23	25
Bestuursz.	-37	6	-31
F&B	114	68	182
Int Vlaanderen	2	2	4
EWI	54	70	124
Ond & Vorm.	213	21	234
WVG	-107	-76	-184
CJSM	-28	-9	-37
WSE	-1	7	6
Landb & Viss.	-8	-9	-17
LNE	-17	19	1
MOW	104	101	204
RWO	30	81	111
totaal	322	303	625

Zonder in detail in te gaan op deze gegevens geven we toch een aantal opvallende elementen. In eerste instantie valt op dat in het beleidsdomein WGG (Welzijn, Gezondheid en Gezin) er twee jaar na elkaar een opvallende afname is van de impliciete schuld. Dit heeft te maken met de invoering van de alternatieve financiering voor de infrastructuurbouw. Voor de projecten die nog op de klassieke procedure gebouwd worden zijn er geen vastleggingen meer inschreven (geen beleidskredieten) maar enkel betaalkredieten. Voor de alternatieve financiering is het beleidskrediet gelijk aan het betaalkrediet. Deze afbouw van de impliciete schuld heeft dus louter te maken met de overgang naar alternatieve financiering.

Daarnaast valt de aanzienlijke toename van de impliciete schuld op in de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (F&B) evenals Mobiliteit en openbare werken voor beide jaren.

Bij Financiën en Begroting wordt een groot deel verklaard doordat de vastleggingskredieten op het FFEU € 68 mln meer bedragen dan de betaalkredieten.

Er werd in onze berekening geen rekening gehouden met het "provisieel vastleggingskrediet ter compensatie van openstaande geannuleerde openstaande verplichtingen". In 2009 bedraagt deze provisie € 100 mln. Een dergelijke provisie was ook ingeschreven in de begroting

2008 (€ 75 mln) en biedt de mogelijkheid om vastleggingen die in het verleden gemaakt zijn maar niet geleid hebben tot ordonnanceringskredieten toch te kunnen recupereren. Een deel van de ordonnanceringskredieten die in de begroting 2009 is ingeschreven heeft immers betrekking op vroeger aangegane verplichtingen (beleidskredieten). In de mate dat deze openstaande verplichtingen geannuleerd worden, zouden deze ordonnanceringskredieten vervallen, hetgeen in het verleden een deel van de onderaanwending kan verklaren. Door een provisioneel vastleggingskrediet in te schrijven waarvoor geen extra betaalkredieten worden ingeschreven kan een aantal betaalkredieten gerecupereerd worden. Op het niveau van de begroting van het jaar zelf verhoogt dit de impliciete schuld, maar dit wordt gecompenseerd door de afname van de impliciete schuld in voorgaande jaren. Daarom wordt dit krediet niet meegenomen voor de bepaling van de impliciete schuld.

Bij het beleidsdomein MOW valt vooral het verschil tussen beleids- en betaalkredieten bij het Vlaams Infrastructuurfonds op. In 2008 lagen de beleidskredieten € 102 mln hoger en in 2009 nog altijd € 92 mln.

Bij het beleidsdomein EWI heeft het verschil bijna uitsluitend te maken met de kredieten op het IWT waar de beleidskredieten zowel in 2008 als in 2009 aanzienlijk hoger zijn dan de betaalkredieten.

Het verschil in 2009 voor het beleidsdomein ROW heeft deels te maken met de provisie voor de isolatiepremie waar de betaalkredieten € 20 mln minder zijn dan de beleidskredieten en de sociale woningbouw waar het verschil tussen de beleids- en betalingskredieten groter wordt, deels door een nieuwe impuls.

Zowel in 2008 als in 2009 neemt de impliciete schuld toe. Deels is dat te verklaren door het nieuw beleid waardoor de beleidskredieten sneller toenemen dan de betalingskredieten. In dat opzicht is het echter opvallend dat in de meerjarenbegroting die werd neergelegd eind december voor 2010 ook een toename voorzien wordt van de impliciete schuld van € 211 mln (indien geen rekening wordt gehouden met de conjunctuurprovisie).

1.6.2 Investerings

De regering legt er sterk de nadruk op dat ze een investeringsregering is. Ook dit jaar werd deze boodschap herhaaldelijk gebracht bij de begrotingsbesprekingen. Concrete cijfers werden hierbij echter niet op tafel gelegd. De SERV hanteert een ruim begrip voor "investerings". Het gaat niet enkel om de investeringen die de Vlaamse overheid zelf doet, maar ook om Vlaamse uitgaven die dienen om investeringen van derden mee te helpen financieren. Zo wordt de isolatiepremie in de benadering van de SERV ook meegenomen als investeringsuit-

gaven. Ook de kapitaalparticipaties die genomen worden om investeringen mogelijk te maken zijn opgenomen in de ruime definitie.

De uitgaven op het FFEU zijn een aparte categorie wegens de aard van het FFEU en de manier waarop deze kredieten worden ingeschreven in de begroting. Vandaar dat deze kredieten apart worden opgenomen.

De uitgaven met betrekking tot alternatieve financiering die niet tot uiting komen in de Vlaamse begroting worden niet meegenomen in deze analyse.

Voor een gedetailleerde analyse van de investeringen is het aangewezen om een onderscheid te maken tussen verschillende delen. Zo onderscheidt de SERV 4 onderdelen:

- De kapitaalparticipaties met het oog op investeringen
- De investeringen van de overheid in strikte zin (code 7 volgens de ESR-indeling)
- De uitgaven op het FFEU
- De overige investeringsuitgaven (investeringsbijdragen aan andere overheden en aan private sector)

Tabel 8 evolutie van de investeringskredieten in de begroting 2008 en 2009 per beleidsdomein (in € mln)

	BK		OK		verschil	
	2008	2009	2008	2009	BK	OK
Kapitaalparticipaties	0	44	9	44	44	35
ESR code 7	1.255	1.126	1.147	1.047	-130	-99
FFEU-uitgaven	260	212	149	144	-48	-4
overige investeringen	1.509	1.467	1.422	1.423	-42	1
Totaal	3.024	2.849	2.727	2.659	-175	-68
Totaal ESR	3.024	2.805	2.718	2.615	-219	-103

Uitgedrukt in beleidskredieten nemen de investeringskredieten in 2009 af met € 175 mln. Indien men enkel rekening houdt met de kredieten die een effect hebben op het saldo gaat het om een afname met € 219 mln. Voor de betaalkredieten is deze afname minder scherp, respectievelijk € 68 mln en € 103 mln.

Net zoals de globale evolutie van de beleidskredieten kan deze evolutie ontleed worden in zijn verschillende componenten.

	2008	index	eenm.	restCB	FFEU	Alt Fin	HerO	NB	2009
Totaal ESR	3.024	10	-258	-10	-48	17	-142	211	2.805

Een eerste opvallend element is dat de investeringskredieten nauwelijks geïndexeerd worden. De evolutie wordt slechts voor € 10 mln bepaald door een aantal kredieten die aangepast worden aan de inflatie, althans voor zover kan afgeleid worden uit de toelichting bij de begroting.

Het meest opvallende element is de invloed van de eenmalige uitgaven die ingeschreven waren in 2008 maar niet meer voorkomen in 2009. Hierdoor neemt de investeringsinspanning in 2009 af met € 258 mln. Dit komt grotendeels (€ 172 mln) door de eenmalige inspanning voor onderwijsinfrastructuur in 2008 die afloopt. De eenmalige impuls in 2008 was ingegeven door het feit dat de geplande PPS- operatie voor onderwijsinfrastructuur vertraging opliep. Indien er effectief in 2009 voor een aanzienlijk bedrag aanbestedingen kunnen gebeuren in het kader van alternatieve financiering zou deze vermindering van investeringskredieten kunnen opgevangen worden. Hierover is momenteel echter nog geen zekerheid.

De beleidskredieten op het FFEU nemen af indien men de twee begrotingen naast elkaar legt. In deze analyse is nog geen rekening gehouden met het relanceplan waarin bijkomende kredieten voor het FFEU in het vooruitzicht worden gesteld. In dat opzicht zouden deze beleidskredieten in de loop van het jaar moeten toenemen.

Wat de alternatieve financiering betreft wordt bij de investeringsuitgaven enkel rekening gehouden met de kredieten die hiervoor ingeschreven worden voor de welzijnsinfrastructuur, hetgeen een beperkte toename van het investeringsniveau met zich meebrengt. In de analyse wordt enkel rekening gehouden met de beschikbaarheidsvergoeding en niet met de effectieve aanbestedingen of uitgaven die op het veld gebeuren voor de welzijnsinfrastructuur. In dat geval zou het bedrag veel hoger liggen.

Het hoge cijfer voor de heroriëntering binnen de infrastructuuruitgaven heeft voornamelijk drie oorzaken: de heroriëntering (letterlijk) van de groeipremie binnen het Hermesfonds naar de ecologiepremie (€ 45 mln), de heroriëntering van investeringskredieten van NV Zeekanaal en waterwegen (€ 51 mln) en de investeringsuitgaven met betrekking tot de Westerschelde en het zeekanaal Gent-Terneuzen (€ 19 mln).

Opvallend is dat het gros van de heroriënteringen plaatsvond binnen de investeringskredieten. Voor de overige kredieten is de heroriëntering in zijn totaliteit beperkt tot € 40 mln.

Tenslotte werden er ook nieuwe investeringskredieten voorzien. Onder nieuwe investeringskredieten wordt verstaan de toename van de kredieten op bepaalde posten. Indien bepaalde investeringsprojecten in de plaats komen van andere investeringsprojecten binnen eenzelfde begrotingspost wordt dit dus niet meegenomen bij nieuwe investeringskredieten voor zover het bedrag niet wijzigt.

Bij het nieuw beleid hoort wel de toename van de ecologiepremie met € 47 mln die tot stand kon komen door een interne heroriëntering binnen het Hermesfonds.

Daarnaast is het nieuw beleid terug te vinden bij de invoering van de dakisolatiepremie (€ 50 mln), een verhoging van de renovatiepremie (€ 30 mln), een extra krediet van € 18 mln voor haveninfrastructuur en evenveel voor de kazerne Dossin.

Bij de nieuwe initiatieven wordt ook rekening gehouden met de afname van de haveninvesteringen (€ 50 mln) die uit de toepassing van de meerjarenbegroting volgt. Dit compenseert integraal de toename van investeringskredieten zoals voorzien op de rest van de meerjarenbegroting. Het nieuw beleid voor de investeringen komt dus volledig bovenop hetgeen in de meerjarenbegroting voorzien was.

De negatieve evolutie van de investeringskredieten wordt volledig bepaald door de eenmalige inspanningen die er gebeurd zijn in 2008, waarbij voornamelijk de onderwijskredieten in het oog springen en de evolutie op het FFEU.

Wat de onderwijskredieten betreft zou dit kunnen opgevangen worden indien er effectief gestart wordt met de PPS- operatie in 2009. Wat het FFEU betreft zou deze terugval meer dan gecompenseerd kunnen worden indien het relanceplan op dit punt vorm krijgt.

Indien aan deze beide voorwaarden voldaan wordt zou er ook in 2009 een extra impuls zijn voor investeringen. Aangezien dit momenteel nog onzeker is, kan men enkel vaststellen dat de investeringskredieten zoals opgenomen in de begroting verminderen in vergelijking met 2008.

Aangezien er in 2008 sterke eenmalige investeringsimpulsen aanwezig waren in de begroting is het ook relevant om de vergelijking te maken met 2007.

Gemiddelde jaarlijkse groei 2007-2009 (nominaal € mln en gemiddelde reële groei)

	nominaal (€ mln)		reëel	
	BK	OK	BK	OK
Kapitaalparticipaties	44	44		
ESR code 7	16	7	-3%	-3%
FFEU-uitgaven	-14	-4	-6%	-5%
overige investeringen	254	40	6%	-2%
 Totaal	 301	 87	 2%	 -2%
Totaal ESR	257	43	1%	-3%

Wat de beleidskredieten betreft is er dan een toename met € 301 mln, bij de betalingskredieten is de stijging beperkt tot € 87 mln. Rekening houdend met de inflatiecijfers waar de begroting zelf van vertrekt (4,7 % in 2008 en 2,7 % in 2009) geeft dit respectievelijk een gemiddelde jaarlijkse reële groei van 2 % voor de beleidskredieten terwijl de betaalkredieten gemiddeld 1,9 % op jaarbasis verminderd zijn.

Deze groei wordt veroorzaakt door de aanzienlijke stijging van de investeringsbijdragen. De beleidskredieten voor rechtstreekse investeringen van de Vlaamse overheid (ESR-code 7) nemen in reële termen af met 3 %.

Hoofdstuk 3– de budgettaire impact van de crisismaatregelen (Herstel het vertrouwen)

Op 14 november 2008 heeft de Vlaamse regering een plan ter bestrijding van de economische crisis goedgekeurd: “herstel het vertrouwen”. Het plan bevat een hele reeks concrete maatregelen rond drie krachtlijnen:

- versterking van de kredietverstrekking aan bedrijven,
- versterking van het activerend arbeidsmarktbeleid
- en versnellen en versterken van de publieke en private investeringen.

Binnen het kader van dit plan zijn ruim 30 maatregelen opgenomen, sommigen al effectief beslist of op korte termijn uit te voeren, andere nog te onderzoeken.

De regering raamde de budgettaire draagwijdte van dit plan op € 842 mln, als volgt verdeeld:

- 45 mln rechtstreekse investeringen in innovatie, waterbeheersing en geluidsschermen
- 35 mln voor IMEC
- 25 mln Vlaams kringloofonds
- 10 mln sectorconvenants (opleiding & vorming)
- 10 mln (raming) hogere premies - werkgelegenheidsmaatregelen
- 250 mln XL-fonds met GIMV
- 92 mln euro financieringspijler quasi-kapitaal PMV
- 75 mln conjunctuurprovisie

Globaal komen die maatregelen uit op € 542 mln te verhogen met de eerder al besliste maatregel om in het kader van de financiële crisis de kredietverstrekking aan de ondernemingen te vrijwaren: de verhoging van de waarborgregeling voor leningen in het waarborgfonds voor KMO – bedrijven tot 300 mln in 2009.

Een deel van deze maatregelen werd via amendementen van de regering toegevoegd aan de begroting 2009. De extra conjunctuurprovisie van € 75 mln is een maatregel die bij de derde begrotingsaanpassing werd toegevoegd aan de begroting 2008.

Overigens heeft de regering op 12 december beslist om € 54 mln uit de extra conjunctuurprovisie te gebruiken voor een vooruitgeschoven betaling van werkingstoelagen aan de scholen (basis en secundair onderwijs) in 2008 en dat bovenop de € 302 mln die al opgenomen is in de uiteindelijk goedgekeurde begroting 2008.

Deze raming kan echter niet beschouwd worden als een adequate inschatting van de budgettaire impact van het voorgenomen plan. In het bijzonder moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de financiële draagwijdte van het plan in het algemeen en anderzijds de effectieve budgettaire weerslag in termen van begrotingsresultaten (vorderingensaldo en impact op het netto te financieren saldo in kastermen). Bovenstaande raming beantwoordt daar niet aan. Bovendien is het gehele plan ruimer dan de hierboven gebudgetteerde maatregelen. Voor een deel stemt dat ook overeen met de werkelijkheid omdat sommige maatregelen niet direct een meetbare financiële weerslag hebben (bijv. optimalisatie regelgeving). Voor andere maatregelen is dat minder evident omdat bij effectieve uitvoering van de voorgenomen maatregelen men normaal mag verwachten dat er een budgettaire impact zal zijn. Als de regering bijv. een snellere aanwending van de kredieten op het FFEU¹⁵ voorziet dan mag er tenminste worden aangenomen dat dit ook tot uiting zal komen in de effectieve uitgaven op het FFEU in de loop van 2009. Hetzelfde geldt voor de algemene doelstelling om voor de investeringen de onderaanwending van de beschikbare betaalkredieten zoveel mogelijk te beperken. Als een dergelijke maatregel effectief werkt dan zullen er ook in de loop van 2009 minder van de beschikbare kredieten onderbenut blijven, in vergelijking met wat de afgelopen jaren het geval was.

Meer in het algemeen is de regering met deze vrij belangrijke maatregelen (versnellen investeringen) erg vaag gebleven. "Versnellen en beter benutten" zijn zaken die kunnen becijferd worden en het inschrijven van dergelijke maatregelen heeft weinig zin zonder een concrete doelstelling daarvoor voorop te zetten. Alleen als een concrete doelstelling is vooropgezet kan achteraf getoetst worden in hoeverre dergelijke maatregelen ook in de praktijk hebben gewerkt.

Met het oog op een meer adequate budgettaire inschatting van het Vlaamse relanceplan hebben wij een eigen raming gemaakt. Onvermijdelijk moeten wij voor een aantal onderdelen – door de vage omschrijving van de regeringsdoelstellingen – vertrekken van hypothesen over de mogelijke draagwijdte van de voorgenomen initiatieven.

We maken een onderscheid tussen enerzijds de algemene financiële draagwijdte van de maatregelen en anderzijds de budgettaire impact. Bij dat laatste maken we ook nog een onderscheid tussen budgettaire uitgaven die een weerslag zullen hebben op het nu begrote vorderingensaldo van de Vlaamse begroting voor 2009 en budgettaire uitgaven zonder weerslag op het vorderingensaldo (eventueel wel op de kasuitgaven). De uiteenlopende weerslag op het vorderingensaldo heeft voornamelijk te maken met de regels van aanrekening die gehanteerd

¹⁵ Is mogelijk gemaakt door een wijziging aan het decreet op het FFEU (wijziging goedgekeurd in het programmadecreet 2009). Daardoor zal de regering voor de vastlegging van toegewezen kredieten niet meer moeten wachten tot de eerstvolgende begrotingsaanpassing die normaal door het parlement wordt goedgekeurd in juni.

worden in het kader van de nationale rekeningen. In het bijzonder worden bijv. voorziene waarborgen maar in rekening gebracht op het moment van eventuele uitwinning van de waarborgen en kapitaalparticipaties hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

Tabel 9 bevat de samenvatting van de eigen SERV – ramingen. We volgen de indeling van de regeringsnota. Voor een meer gedetailleerde opsomming van de maatregelen en eventuele hypothesen zie bijlage.

Tabel 9 SERV - raming van de budgettaire weerslag van het relanceplan “herstel het vertrouwen”

	2008 (a)	2009 (b)	a + b	na 2009	regering
versterking kredietverlening					
algemeen financiële draagwijde	60	719	779	18	667
budgettaire impact met weerslag op vorderingensaldo	0	0	0	4	
budgettaire impact zonder weerslag op vorderingensaldo	0	257	257	18	
versterking activerend arbeidsmarktbeleid					
algemeen financiële draagwijde	0	20	20	10	20
budgettaire impact met weerslag op vorderingensaldo	0	20	20	10	
budgettaire impact zonder weerslag op vorderingensaldo	0	0	0	0	
versnellen en versterken publieke en private investeringen					
algemeen financiële draagwijde	0	358	358	-158	155
budgettaire impact met weerslag op vorderingensaldo	0	158	158	-158	
budgettaire impact zonder weerslag op vorderingensaldo	0	178	178	23	
impact op onderaanwending kredieten	0	143	143	23	
totaal					
algemeen financiële draagwijde	60	1.097	1.157	-130	842
budgettaire impact met weerslag op vorderingensaldo	0	178	178	-143	
budgettaire impact zonder weerslag op vorderingensaldo	0	435	435	41	
impact op onderaanwending kredieten	0	143	143	23	

De globale financiële draagwijde van het plan wordt door ons hoger ingeschat dan in de raming van de regering zelf: voor de jaren 2008 – 2009 € 1,16 mld (in plaats van € 842 mln). Dat heeft in eerste instantie te maken met het feit dat wij onder de rubriek “versterking kredietverlening” eveneens rekening houden met de inbreng die de GIMV zou doen in het XL – fonds naast de € 250 mln door het Vlaamse gewest¹⁶. Daartegenover staat dat wij in dezelfde rubriek voor de waarborgregeling uitsluitend rekening houden met de extra toegekende waarborg: over beide jaren 2008 – 2009 € 180 mln in plaats van € 300 mln.

¹⁶ De beslissing over het XL-fonds is nog genomen in 2008, maar de effectieve uitvoering van deze beslissing zal uiteraard in de loop van 2009 zijn beslag kennen.

In de rubriek “versnellen en versterken van publieke en private investeringen” maken wij naast de bedragen die de regering vooropzet (extra conjunctuurprovisie in 2008 en extra vastleggingskrediet ter compensatie van geannuleerde openstaande verplichtingen¹⁷ in 2009) ook een inschatting van twee andere maatregelen uit het plan: snellere aanwending van toegewezen kredieten op het FFEU en betere aanwending van de betalingskredieten voor investeringen. De regering heeft nagelaten deze maatregelen te becijferen. We nemen echter aan dat de voorgenomen maatregelen ook effectief een substantiële impact hebben (ze behoren immers tot de maatregelen die de regering het meest zelf in handen heeft). Bij gebrek aan becijferde doelstelling vertrekken we van volgende hypothesen:

- Voor het FFEU: we ramen de overdracht na afsluiting van de begroting 2008 naar het FFEU op € 168,5 mln (de al voorziene 125 mln, het nog resterende extra van de conjunctuurprovisie 21 mln en het gemiddelde extra boven de 125 mln in de jaren 2006 – 2007 22,5 mln). De regering kan nu vanaf januari de vastleggingen doen (en moet niet wachten tot midden van het jaar), volledige vastlegging is niet alleen in overeenstemming met de doelstelling van versnelde investeringen maar ook mogelijk. We nemen aan dat de helft van deze vastleggingen bij een versnelde uitvoering om te zetten is in uitgaven. Uit de begroting van het FFEU voor 2009 kunnen we verder opmaken dat van de schijf 2007 nog alles moet vastgelegd worden in 2009 (heeft te maken met de late goedkeuring van de aangepaste begroting 2008). We nemen aan dat dit ook effectief gebeurt en wel versneld zodat bovenop de nu voorziene uitgaven (betalingskredieten) voor die schijf nog extra uitgaven zullen geboekt worden voor een bedrag van € 52 mln (op die manier komt men aan een ordonnanceringniveau van 50 %). Bovendien blijkt dat voor de toewijzingen van de jaren 2001 – 2006 de nu goedgekeurde begroting 2009 nog voorziet in een saldo van € 86 mln op het einde van 2009. Een versnelde aanwending van dit saldo zou een passende uitvoering zijn van de voorgenomen extra inspanningen in 2009: we houden het voorlopig op het extra wegwerken van dit saldo voor 25 %. In totaal zouden bij een dergelijke doelstelling de extra uitgaven op het FFEU in 2009 uitkomen op € 157 mln. In 2009 zouden die het oorspronkelijk begrote saldo negatief beïnvloeden. Sneller uitvoeren in 2009 impliceert uiteraard dat deze kredieten niet meer moeten aangewend worden na 2009 (vandaar een negatief bedrag na 2009).
- De doelstelling om de beschikbare betalingskredieten voor investeringen (zowel op het MVG als op de instellingen) maximaal aan te wenden in 2009 vertalen we bij hypothese als volgt: de gemiddelde aanwending van deze betalingskredieten in de periode 2004 – 2007 bedroeg 95,04 %¹⁸. Als we dat gelijkstellen aan een normale uitvoering dan zou een volledige aanwending aanleiding zijn tot extra uitgaven in 2009 van € 120 mln. Die komen niet boven op het begrote saldo vermits er op basis van de begrotingscijfers uiteraard een 100 % aanwending is voorzien. Hetzelfde geldt voor de impact van het extra vastleggingskrediet van € 45 mln dat de regering heeft ingeschreven: we houden rekening met een spreiding van de betalingen daarvoor over 2 jaar, maar in principe wordt dat betaald met de voorziene begrotingskredieten in 2009 23 mln). De “impact op de onderaanwending” in tabel 9 moet als volgt begrepen worden: van de totaal begrote kredieten is in vergelijking met een normale

¹⁷ De initiële begroting 2009 voorzag daar al € 55 mln, er komt nog € 45 mln bij.

¹⁸ Overigens was dat in 2006 en vooral in 2007 opmerkelijk veel lager: in 2006 92,4 % en in 2007 85,4 %.

begrotingsaanwending deze schijf van kredieten niet beschikbaar voor eventuele vereiste onderaanwending nodig om de begrotingsdoelstellingen te realiseren.

De effectieve budgettaire impact op het vorderingensaldo van het globale relanceplan in 2009 valt alles bij mekaar nog mee: we schatten die – inclusief de door ons gehanteerde hypothesen – op € 178 mln¹⁹. In 2010 zou er daarvan nog een extra impact zijn van € 14 mln.

We houden er rekening mee dat de regering er ook effectief in slaagt om de begrote betalingskredieten die ingeschreven worden voor investeringsprogramma's (zowel op de algemene begroting als bij de belangrijke investeringsinstellingen) maximaal aan te wenden. In vergelijking met een "normale" uitvoering zou dat een extra betekenen van € 143 mln. In het begrote saldo is dat al meegerekend, maar het betekent wel dat de regering bij uitvoering van de begroting niet op die onderbenutting kan rekenen om eventueel de vooropgezette begrotingsdoelstellingen te halen. Als er onderbenutting nodig is, dan zal ze bij deze doelstelling voor dat bedrag elders moeten gevonden worden. Voor de concrete becijfering zie hoofdstuk 4.

¹⁹ € 10 mln is daarvan al verwerkt in de ESR – uitgaven op de begroting. Het gaat over 10 mln voor convenants die samen met de voorzieningen voor het kringlopfonds (€ 7 mln) gefinancierd worden met een daling van de dotatie aan de VDAB. Het effect van deze operatie leidt tot een verhoging van de ESR – uitgaven op de begroting van het MVG met € 10 mln. De voorziene € 10 mln voor premies 50+ zal blijkbaar gecompenseerd worden op de uitgaven van de VDAB.

Hoofdstuk 4 – het vorderingensaldo in 2008 en 2009: extra inspanningen?

De Vlaamse regering houdt zich voor haar begrotingsdoelstellingen in 2008 en 2009 aan de eerder gemaakte afspraken met de federale overheid zoals die voortvloeien uit de beslissingen van de interministeriële conferentie voor financiën en begroting van oktober 2006. Deze afspraken houden in het bijzonder in dat ten gevolge van extra inspanningen in de jaren 2005 – 2007 het vereiste vorderingensaldo vanaf 2008 fors wordt verlaagd: tegenover nog een vereist overschot van € 346,4 mln in 2007 (overigens substantieel overschreden in uitvoering, zie hoofdstuk 5) geldt voor 2008 slechts een normoverschot van € 35,6 mln en in 2009 een evenwicht.

Zowel bij de opmaak van de federale begrotingen voor 2008 als voor 2009 heeft de federale regering echter bijkomende inspanningen gevraagd aan de gewesten en gemeenschappen en aan de Vlaamse gemeenschap in het bijzonder. Dat heeft aanleiding gegeven tot heel wat discussies en beslissingen van de Vlaamse regering. Ondertussen heeft de federale regering op het jongste interministerieel comité voor financiën en begroting de gevraagde extra inspanning voor 2009 ingetrokken.

In dit hoofdstuk zetten we deze discussies en beslissingen op een rijtje en zoeken we uit wat op dit ogenblik over het uiteindelijke saldo en de daarmee samenhangende bijdrage in het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid kan worden gezegd. Daarbij wordt uiteraard ook rekening gehouden met een reeks aanpassingen die direct verband houden met de aanpak van de financiële en sociaaleconomische crisis.

1. De begroting 2008

In tabel 10 zijn de vergelijkbare gegevens overgenomen die de regering telkens bij de presentatie van de begrotingen (respectievelijk initieel en aangepast) voorlegt (opgenomen in hoofdstuk VI van de algemene toelichting). We stellen die gegevens samen volgens de methode die de regering zelf gebruikt op basis van onze eigen bestanden. Naast de tabel die de regering zelf publiceert (het voorgelegde ontwerp) actualiseren we deze tabel met de amendementen die door het parlement zijn goedgekeurd en maken we op basis van de eerste (nog onvolledige) gegevens een eerste raming van wat de uitvoering van de begroting heeft opgeleverd. De draagwijdte van de amendementen was van die aard dat de uiteindelijk goedgekeurde begroting substantieel afwijkt van wat oorspronkelijk werd voorgelegd aan het parlement. In 2008 is er bovendien nog een derde begrotingsaanpassing door het parlement goedgekeurd. Deze is

mee verwerkt in de tabel. Traditioneel raamt de regering het vorderingensaldo dat voorvloeit uit de neergelegde begroting in de veronderstelling dat van de ingeschreven kredieten er ongeveer € 125 mln niet zal aangewend worden, maar gereserveerd wordt om over te dragen naar het FFEU in het volgend begrotingsjaar.

Uit onze tabel blijkt verder of er bovenop deze onderaanwending nog bijkomende onderaanwending nodig is om de begrote uitgaven in overeenstemming te brengen met het vooropgezette vorderingensaldo: voor 2008 was dat ongeveer € 37 mln.

Voor alle duidelijkheid, in deze tabel maken we abstractie van de schuldovername door het Vlaams gewest t.a.v. de gemeenten en provincies die in 2008 zijn beslag heeft gekregen. De HRF maakt bij deze operatie een onderscheid tussen de eigenlijke schuldovername en de vervroegde terugbetaling van de uitstaande schuld. De eerste operatie is in hoofde van het Vlaams gewest een kapitaaloverdracht en bezwaart dan ook met hetzelfde bedrag het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap. In principe wordt dat volledig gecompenseerd door dezelfde verbetering op het niveau van de gemeenten en is de zaak dus neutraal op het niveau van entiteit II (Vlaamse gemeenschap en lokale overheden). De HRF zal dan ook de “verslechtering” op het niveau van de Vlaamse gemeenschap niet in rekening brengen bij het beoordelen van de begrotingsresultaten. De impact van het tweede luik hangt af van de modaliteiten die gelden bij de vervroegde terugbetaling. De concrete weerslag ervan is nog niet bekend.

1.1. De geweigerde extra bijdrage

De tweede begrotingscontrole voor 2008 voorzag in juni een vorderingensaldo dat op een kleine positieve afwijking na volledig overeenstemt met wat in de nu geldende afspraken met de federale regering is vastgelegd voor Vlaanderen: € 37 mln (1,4 mln meer dan vereist). Uit tabel 10 blijkt dat de voorgelegde aangepaste begroting ook effectief daarmee in overeenstemming is als naast de voorziene reservering voor het FFEU (€ 125 mln) nog een extra onderaanwending gerealiseerd wordt van amper € 5 mln (wat uiteraard verwaarloosbaar is). We merken op dat bij deze raming (zoals overigens ook in die van de regering) de ingeschreven conjunctuurbuffer van € 161 mln verondersteld wordt volledig te worden uitgegeven.

Een dergelijk begrotingsvoorzicht is in de praktijk van die aard dat bij de uiteindelijke uitvoering – afgezien van zwaar tegenvallende ontvangsten - een extra overschot meer dan waarschijnlijk is. De veronderstelde onderaanwending van de begrote kredieten zou in dat geval uitkomen op amper 0,54 % van de totale geconsolideerde uitgaven, wat erg weinig is.

Bij de opmaak van haar eigen begroting voor 2008 is de federale regering uitgegaan van een extra inspanning van de deelgebieden. Voor Vlaanderen zou die extra inspanning uitkomen op € 361 mln.

De Vlaamse regering heeft die extra inspanning echter geweigerd. Die weigering is omgezet in een beslissing om een deel van de voorziene uitgaven voor 2009 al uit te voeren in 2008. Samen met enkele andere aanpassingen heeft dat aanleiding gegeven tot extra ESR - uitgaven in 2008 bovenop wat oorspronkelijk voorzien was in de ontwerp aangepaste begroting: voor een bedrag van € 423 mln (in de tabel gelijk aan verschil op ESR uitgaven MVG en instellingen tussen ontwerp en goedgekeurd). Bovendien werd beslist om € 100 mln van de beschikbare conjunctuurprovisie te storten aan het Vlaamse zorgfonds voor extra reservering. De belangrijkste posten van deze amendementen zijn besproken in hoofdstuk 2 (en hieronder nog eens herhaald, zie tabel 11).

De reden voor die beslissing is de volgende. De regering mocht er vanuit gaan dat bij een normale uitvoering van de begroting en ook rekening houdende met de waarschijnlijke reservering van de conjunctuurprovisie er een zodanige onderaanwending op de begroting zou zijn dat uiteindelijk het extra saldo toch zou gerealiseerd worden. De uitvoering van de begroting 2007 (zie hoofdstuk 5) kon daar enige indicatie voor geven: een extra saldo van € 460 mln bovenop het vereiste saldo en overigens ook begrote saldo. Overigens heeft de regering in 2007 ook al een ingreep gedaan door de subsidies voor de drinkwatermaatschappijen van 2008 vervroegd uit te betalen. Zonder die ingreep was het vorderingensaldo nog € 233 mln hoger geweest. Blijkbaar wilde de regering dat vermijden in 2008 en heeft ze er in ieder geval al voor gezorgd dat de beschikbare middelen ook zouden opgebruikt worden en niet op een stille manier zouden omgezet worden in een extra bijdrage die men achteraf dan zou moeten verantwoorden t.a.v. de formele weigering om een extra bijdrage te doen bij afwezigheid van een staatshervorming.

Bovendien heeft de Vlaamse regering deze houding ook verder doorgetrokken toen bleek dat de federale regering de dotaties aan gewesten en gemeenschappen in december 2008 zou verhogen met het vermoedelijke saldo voor 2008 in plaats van dat te verrekenen in de dotaties van 2009. Bij goedkeuring van de tweede begrotingsaanpassing heeft de Vlaamse regering dan ook machtiging gevraagd aan het parlement om desgevallend extra werkingstoelagen naar de scholen te voorzien in de begroting 2009 vervroegd te betalen in 2008 (voor een bedrag van maximaal € 225 mln). Ondertussen is op de valreep bij goedkeuring van de derde begrotingsaanpassing²⁰ dat ook effectief omgezet in bijkomende kredieten voor de werkings-toelagen voor de scholen voor een totaal bedrag van € 231 mln. Ook die operatie moet verhinderen dat de Vlaamse gemeenschap in 2008 een extra saldo zou realiseren.

²⁰ Aanvankelijk was de derde begrotingsaanpassing beperkt tot het inschrijven van de kapitaalinjectie voor Ethias en was ook zo goedgekeurd in de commissie. Bij goedkeuring in het parlement (26 november) zijn er echter diverse amendementen toegevoegd.

Tabel 10 raming van het vorderingensaldo 2008 - evolutie ervan over de fase van de begroting (in € mln)

2008	BC 2		BC3 (a)	raming uitvoering (b)	(b) - (a)
	ontwerp	goedgekeurd			
algemene begroting MVG					
ontvangsten	22.569	22.569	22.569	22.592	23
uitgaven	-22.770	-23.209	-24.015	-23.749	267
begrotingssaldo MVG	-201	-640	-1.446	-1.156	290
ontvangsten	22.569	22.569	22.569	22.592	23
KVD	-51	-51	-51	-51	0
dotaties instellingen	-3	-3	-3	-3	0
correctie aanrekening ontvangsten	28	28	28	28	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten MVG	22.543	22.543	22.543	22.566	23
uitgaven	22.770	23.209	24.015	23.749	-267
KVD	-107	-123	-623	-623	0
dotaties instellingen excl FFEU en toekomstfonds	-5.969	-6.170	-6.170	-6.170	0
dotatie FFEU	-125	-125	-125	-169	-44
dotatie toekomstfonds		0	0	-154	-154
aflossingen	-181	-181	-181	-181	0
correctie gelopen intresten	-2	-2	-2	-2	0
pensioenfondsen (negatief = reservevorming)	0	0	0	0	0
pensioenfondsen vrt (negatief = reservevorming)	0	0	0	0	0
ESR gecorrigeerde uitgaven MVG	16.385	16.606	16.912	16.448	-464
vorderingensaldo MVG (a)	6.158	5.936	5.630	6.117	487
begrotingen te consolideren instellingen					
ontvangsten	9.670	9.874	9.874	10.090	217
leningen/opname reservefondsen	-59	-59	-59	-59	0
KVD	-11	-11	-11	-11	0
dotaties	-6.292	-6.494	-6.494	-6.647	-154
interne verrichtingen	-2.098	-2.100	-2.100	-2.100	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten	1.210	1.210	1.210	1.273	63
uitgaven	9.671	9.874	9.874	9.742	-132
aflossingen	-30	-30	-30	-30	0
KVD	-19	-19	-19	-519	-500
dotaties	-145	-145	-145	-145	0
interne verrichtingen	-2.042	-2.044	-2.044	-1.698	346
ESR gecorrigeerde uitgaven	7.435	7.637	7.637	7.351	-286
vorderingensaldo instellingen (b)	-6.226	-6.427	-6.427	-6.078	349
vorderingensaldo (a + b)	-68	-490	-796	39	836
bijdrage zorgfondsen	100	201	201	201	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten zorgfondsen	366	467	467	467	0
ESR gecorrigeerde uitgaven zorgfondsen	-266	-266	-266	-266	0
vereiste onderaanwending (MVG/instellingen)	-5	-326	-632		
gecorrigeerd vorderingensaldo	37	37	37	240	203
te behalen saldo	36	36	36	36	0
afwijking	1	1	1	205	203

Bovendien is in deze derde begrotingsaanpassing ook de conjunctuurbuffer met € 75 mln uitgebreid (een maatregel die onderdeel uitmaakte van de beslissingen van de regering in het kader van de crisismaatregelen, voor een bespreking zie hoofdstuk 3). Op 12 december is beslist om van die extra conjunctuurprovisie € 54 mln aan te wenden voor een bijkomende versnelde uitbetaling van de werkingstoelagen naar de scholen.

Het geheel van beslissingen die boven op het oorspronkelijke ontwerp van juni 2008 in de begroting zijn doorgevoerd (respectievelijk via goedgekeurde amendementen op het ontwerp en via de derde begrotingsaanpassing) zijn samengevat in tabel 11. De beslissingen over de aanwending van de conjunctuurprovisie zijn samengevat in tabel 12.

Tabel 11 van het begrotingsontwerp juni 2008 naar de definitieve begroting november 2008 (in € mln)

	amendementen BC 2	amendementen BC 3	totaal
uitgaven MVG	439	806	1.245
KVD	-16	-500	-516
dotaties instellingen excl FFEU en toekomstfonds	-201	0	-201
ESR gecorrigeerde uitgaven MVG	222	306	528
lokale besturen	127		127
provisie eenmalige maatregelen	20		20
basisonderwijs	71	90	161
secundair onderwijs		141	141
extra conjunctuurprovisie		75	75
overige	4		4
uitgaven instellingen	204		204
interne verrichtingen	-2		-2
ESR gecorrigeerde uitgaven instellingen	202		202
toelagen drinkwatermaatschappijen	203		203
overige	-1		-1
totaal ESR geconsolideerde uitgaven	423	306	729

Tegenover de oorspronkelijk ingediende aangepaste begroting van juni zijn er uiteindelijk in de begroting 2008 voor € 729 mln extra ESR – kredieten ingeschreven. Dat is een toename met meer dan 3 %. De ingeschreven kapitaalinjectie voor Ethias van € 500 mln is daarbij niet in rekening gebracht. Een kapitaalparticipatie wordt immers niet als een ESR aan te rekenen uitgave beschouwd. € 686 (632 mln + 54 herverdeling conjunctuurprovisie) daarvan heeft betrekking op vooruitgeschoven betalingen, te voorzien in 2009 maar te betalen in 2008. Voor een bedrag van € 400 mln was dat al in rekening gebracht bij de initieel ingediende begroting 2009 (waar de betrokken kredieten niet meer werden voorzien en ruimte gemaakt is voor an-

dere uitgaven, zie bespreking hoofdstuk 2). Ondertussen is dat na goedkeuring van regering-samendementen al opgetrokken tot het bedrag van € 685 mln.

Tabel 12 de evolutie van de conjunctuurprovisie en de besliste aanwending ervan in 2008 (in € mln)

	ontwerp BC 2	amendementen BC 2	amendementen BC 3	totaal
saldo 2005 - 2006	360			360
saldo 2007	93			93
ingeschreven bedrag begroting	161		75	236
herverdeling naar zorgfonds		-100		-100
herverdeling naar toekomstfonds	-360	-154		-514
herverdeling naar werkingsmiddelen scholen			-54	-54
saldo (op begroting MVG)	254	-254	21	21

In tabel 12 zijn de beslissingen over de hoogte en de aanwending van de conjunctuurprovisie samengevat. Op het einde van 2006 was het niet aangewende deel van de voorziene conjunctuurprovisies (2005 -2006) opgelopen tot € 360 mln. Dat bedrag was eind 2007 nog begrepen in de kasmiddelen van de Vlaamse gemeenschap, maar ook al ingeschreven als een reserve op het toekomstfonds (in de praktijk is de overdracht gebeurd in de loop van januari 2008). Het niet aangewende deel van 2007 maakte eveneens deel uit van de kasmiddelen op het einde van 2007 en bedroeg € 93 mln. Samen met de nieuw ingeschreven provisie was op die manier € 254 mln beschikbaar. Dat bedrag werd herverdeeld respectievelijk naar het zorgfonds en naar het toekomstfonds (mede ter financiering van de Dexia – operatie). Die herverdeling is niet terug te vinden in de begroting 2008 (noch in die van het MVG, noch in die van het toekomstfonds), maar is in de praktijk wel al doorgevoerd (begin oktober). Bij de derde begrotingsaanpassing is een extra krediet van € 75 mln ingeschreven op de conjunctuurprovisie. Op 12 december heeft de regering over een herverdeling beslist en € 54 mln bestemd voor een vooruitbetaling van werkingsmiddelen aan de scholen. Rekening houdend met deze operaties blijft er nog € 21 mln beschikbaar, in principe voor beleidsuitgaven. In de praktijk zal dat niet meer aangewend worden.

1.2. En toch een extra bijdrage van Vlaanderen in 2008?

De weigering van Vlaanderen om in 2008 een extra bijdrage te doen lokte reacties uit van de federale staatssecretaris voor begroting. De Vlaamse minister van begroting en financiën heeft op 1 oktober 2008 in het Vlaamse parlement de staatssecretaris van antwoord gediend en heeft betoogd dat Vlaanderen zodanige inspanningen doet dat het vorderingensaldo op niveau van entiteit 2 (dus inclusief gemeenten en provincies) met € 414,5 mln zal toenemen.

Dat bedrag is als volgt samengesteld:

- Op de conjunctuurprovisie van 2008 is een krediet beschikbaar van € 254 mln: € 161 mln ingeschreven in de begroting en nog een overgedragen krediet van 2007 (€ 93 mln). 154 mln van deze conjunctuurprovisie wordt gereserveerd voor het toekomstfonds. Dit bedrag wordt wel aangewend, te samen met de reeds aanwezige reserve van het toekomstfonds (€ 360 mln) voor de Dexia-operatie. Aangezien deze operatie ESR-neutraal is, verbetert het vorderingensaldo met € 154 mln.
- De resterende 100 mln van de conjunctuurprovisie wordt gebruikt om de reserves van het zorgfonds te verhogen. Ook dit verbetert het vorderingensaldo van Vlaanderen.
- Door de voorafbetaling van de Elia-heffingscompensatie en het bedrag in het kader van het lokaal pact, zal het vorderingensaldo van de gemeenten toenemen met € 126 mln. Dit verbetert dus het vorderingensaldo van een onderdeel van entiteit 2.
- Tenslotte was er reeds een saldo voorzien van € 35,5 mln op de begroting.

Op basis daarvan zou men kunnen opmaken dat Vlaanderen tegenover het oorspronkelijk begrote saldo een extra inspanning doet van € 379 mln, waarvan € 253 mln zal blijken op de uitvoeringsrekening van de Vlaamse gemeenschap en € 126 mln op de uitvoeringsrekening van de gemeenten.

Ondertussen heeft de Vlaamse regering ook beslist om uit de beschikbare kasmiddelen een kapitaalinjectie te doen t.a.v. Ethias voor een bedrag van € 500 mln. Dat zijn extra uitgaven, maar vermits het een kapitaalparticipatie is blijft dat ESR – neutraal. Omdat hiervoor kasmiddelen worden aangewend heeft de regering daarvoor een expliciete machtiging moeten vragen aan het parlement (opgenomen in de derde begrotingsaanpassing). Voor de Dexia-operatie was dat niet nodig omdat de regering zelf kan beslissen over herverdeling van de conjunctuurprovisie en over de aanwending van reserves op het toekomstfonds.

Wat is er uiteindelijk van geworden?

Uit een mededeling van de minister van financiën en begroting (30 december 2008) blijkt dat Vlaanderen uiteindelijk een positief vorderingensaldo heeft gerealiseerd van € 240,7 mln, of € 205 mln meer dan wat volgens de norm vereist was. We nemen aan dat van het behaalde vorderingensaldo van € 240,7 mln de bijdrage van het zorgfonds uitkomt op het begrote bedrag: € 201 mln. Dat impliceert dat het geconsolideerde saldo (exclusief het zorgfonds) € 40 mln bedraagt.

De omzetting van deze gegevens is aangebracht in tabel 10 (onder de kolom raming uitvoering). Tegenover de oorspronkelijke begrotingsvooruitzichten zou het vorderingensaldo van de geconsolideerde instellingen € 349 mln beter zijn dan wat oorspronkelijk werd geraamd in de goedgekeurde begroting: - 6,08 mld tegenover begroot 6,43 mld. Voorlopig houden we in onze raming er rekening mee dat deze verbetering voor een stukje gerealiseerd werd door extra ontvangsten op de instellingen. De rest zou gerealiseerd zijn door effectieve uitgaven die € 286 mln onder de begrote uitgaven blijven. Het gecorrigeerde ESR – saldo op de begroting

van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap zou € 487 beter zijn dan af te leiden uit de definitief goedgekeurde begroting: € 6,12 mld tegenover oorspronkelijk 5,63 mld. Voorlopig nemen we aan dat – op € 23 mln na – dat volledig gerealiseerd is door uitgaven die lager zijn uitgevallen dan oorspronkelijk begroot.

Tabel 10 geeft aan dat – bij combinatie van de beschikbare gegevens en onze eigen inschattingen – het effectieve uitgavenniveau in 2008 € 918 mln onder het begrote niveau is gebleven, of een onderaanwending van 3,7 %. We veronderstellen voorlopig dat daarvan € 169 mln gereserveerd wordt voor het FFEU. Een dergelijke onderaanwending is groot, zeker in de wetenschap dat het uitgavenniveau al voor € 685 mln beïnvloed is door vooruitgeschoven betalingen voor 2009. Zonder deze vooruitgeschoven betalingen zou blijkbaar het vorderingensaldo veel groter geweest zijn en zelfs dat van 2007 hebben overtroffen.

De regering wil – ook in deze crisisperiode – er voor zorgen dat de Vlaamse financiën niet in het rood gaan, maar ook niet meer dan dat. Dus geen tekorten, maar ook geen extra reservepotjes aanleggen. Om die overschotten binnen te perken te houden (en zonder de reservering op het zorgfonds is dat aardig gelukt: € 40 mln) zijn extra uitgaven in de begroting 2008 gepompt. Blijkbaar moest de regering fors uitgaven - normaal gepland in 2009 - doen in 2008 om het begrote uitgavenniveau te benaderen want van wat oorspronkelijk gepland was in 2008 is sowieso een substantieel deel niet in de praktijk omgezet. De beleidsmatige ratio daarvan is niet direct duidelijk en bovendien lijkt dat niet direct in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de regering om in het kader van haar crisismaatregelen efficiënter en sneller de voorziene kredieten aan te wenden en er bijv. ook voor te zorgen dat sneller de facturen betaald worden. Aan de andere kant is op die manier gebruik gemaakt van de opportuniteiten die de begroting 2008 - spijs de crisis - door allerlei factoren nog kon bieden om een expansieve begroting in 2009 te vrijwaren.

Het positief vorderingensaldo is niet in tegenstelling met de negatieve ontwikkeling van de kasresultaten. Volgens de mededeling van de regering is in 2008 een netto financieringssaldo gerealiseerd van – € 1,2 mld en eind 2008 waren de positieve kasmiddelen van het begin van het jaar herleid tot een negatieve stand van € 328 mln. Toch is dat verzoenbaar met een positief vorderingensaldo om de eenvoudige reden dat een reeks operaties die wegen op het kasresultaat niet mee gerekend worden in het vorderingensaldo: de overdrachten naar het toekomstfonds en het zorgfonds (€ 514 mln, waarvan 500 gebruikt voor de Dexia-operatie), de participatie in Ethias (€ 500 mln) en de schuldovername t.a.v. de gemeenten (€ 630 mln): te samen is dat al een effect van 1,64 mld.

2. De begroting 2009

In tabel 13 is de raming van het vorderingensaldo af te leiden uit de begroting 2009 opgenomen. Daarbij wordt vertrokken van de ingediende begroting (en ook als dusdanig verwerkt in de algemene toelichting) en aangevuld met de goedgekeurde amendementen (goedkeuring door het parlement op 17 december) en een eerste voorafbeelding van wat zich aandient voor de eerstvolgende begrotingscontrole.

De regering heeft de begroting 2009 ingediend met een vorderingensaldo van iets minder dan € 3 mln. Daarbij is zoals gebruikelijk verondersteld dat van de ingeschreven kredieten € 125 mln niet zal aangewend worden, maar gereserveerd zal worden voor overdracht naar het FFEU in 2010. De begrotingsdoelstelling kan met de ingediende begroting gehaald worden zonder bijkomende onderaanwending (de vereiste onderaanwending van € 4 mln is verwaarloosbaar). Via een reeks amendementen zijn de begrote uitgaven (ESR geconsolideerd) naar beneden aangepast: een vermindering met € 267 mln. De geraamde ESR - middelen zijn afgezien van een verwaarloosbare aanpassing nauwelijks gewijzigd in vergelijking met de oorspronkelijk ingediende initiële begroting. Daardoor geeft de goedgekeurde begroting 2009 aanleiding tot een extra overschot t.a.v. de evenwichtsbegroting van € 268 mln (rekening houdend met wat zal gereserveerd worden voor het FFEU). Vermits de federale regering er mee instemt dat de Vlaamse gemeenschap geen extra inspanningen moet doen in 2009 bovenop het evenwicht zou men kunnen concluderen dat er bovenop de door het parlement goedgekeurde begroting nog een extra ruimte is van € 268 mln.

Dat is duidelijk niet het geval. We weten immers al dat deze begroting grondig zal moeten bijgestuurd worden, in het bijzonder omwille van de uitgesproken lagere ontvangsten die onafwendbaar zijn. In hoofdstuk 1 hebben we bij een eerste raming al aangegeven dat de beschikbare middelen in 2009 € 1.179 mln lager zullen zijn dan wat nu in de goedgekeurde begroting is geraamd. Tenminste bij toepassing van de meest recente economische vooruitzichten. Er blijft echter een grote onzekerheid hangen rond deze ramingen, maar het lijkt zo goed als uitgesloten dat de negatieve impact kleiner zal zijn. Integendeel!

De negatieve weerslag daarvan kan met de goedgekeurde begroting en enige maatregelen daarbij voor een belangrijk stuk gecompenseerd worden zonder te moeten snoeien in de nu voorziene beleidsuitgaven. Drie elementen kunnen daarvoor zeker al in aanmerking komen:

- Er komt in tegenstelling met de oorspronkelijke verwachtingen geen indexsprong in 2009, de weerslag daarvan ramen we op € 50 mln. Bovendien is de indexprovisie afgezien van deze vertraging sowieso overschat, we ramen die overschatting op € 56 mln;

- Een aantal kredieten (in het bijzonder werkingsmiddelen) zijn in de begroting geraamd op een inflatieaanpassing van 2 %. De inflatie valt duidelijk lager uit, dat kan worden omgezet in minder uitgaven. We ramen het effect daarvan op € 100 mln;
- De conjunctuurprovisie van € 178 mln stemt in principe overeen met een economische groei van 1,2 %, wat uiteraard niet het geval zal zijn. De logica van de conjunctuurprovisie zoals ingeschreven in de begroting kan impliceren dat deze provisie als mogelijke aanwending voor beleidsuitgaven wordt geschrapt. Op die manier worden de tegenvallende ontvangsten gedeeltelijk opgevangen worden zonder te moeten raken aan de voorziene beleidsuitgaven;
- En tenslotte is er de extra ruimte die uit de nu goedgekeurde begroting blijkt: € 268 mln.

In totaal zouden op die manier de tegenvallende inkomsten al voor € 652 mln worden gecompenseerd.

We houden evenwel ook rekening met enige bijkomende uitgaven die bij een begrotingscontrole onvermijdelijk zijn. Voorlopig houden we dat op het bedrag dat kan afgeleid worden uit de toelichting bij de diverse programma's: extra € 20 mln in programma's waarvoor de toelichting expliciet extra kredieten aankondigt voor de begrotingscontrole.

Daarnaast houden we ook rekening met de extra impact die zal gepaard met een efficiënte uitvoering van wat de regering t.a.v. de investeringsinspanningen voorziet in 2009 in het kader van het plan "herstel het vertrouwen": extra nog niet begrote uitgaven ten gevolge van die beleidsimpuls van € 158 mln (door ons geraamde weerslag op het saldo van € 178 mln, waarvan 20 mln al in de begroting verwerkt is).

Het netto – effect (mogelijke compensaties en extra uitgaven) zou daarmee uitkomen op € 474 mln. De dalende ontvangsten moeten dus extra gecompenseerd worden met € 705 mln (in tabel 13 kolom bc raming op de rij vereiste onderaanwending, 1.179 - 474).

Moet dat bedrag bespaard worden?

Als de regering vasthoudt aan de doelstelling om 2009 af te sluiten met een evenwicht dan lijken op het eerste gezicht besparingen in de nu voorziene uitgaven onvermijdelijk, zeker als men rekening houdt met het feit dat een voluntaristische aanpak van de investeringsinspanningen inderdaad aanleiding is tot verhoogde investeringsuitgaven bovenop wat de nu goedgekeurde begroting voorziet.

De keuze om in 2009 een evenwicht op de begroting aan te houden (zelfs bij een dramatische vermindering van de ontvangsten) zou impliceren dat het uitgavenniveau van de Vlaamse gemeenschap in 2009 reëel bijna 4 % hoger ligt dan het effectief gerealiseerde uitgavenniveau in 2007, wat overeenstemt met een gemiddelde reële groei in 2008 – 2009 van iets minder dan 2 %. Op basis van de voorlopig gehanteerde hypothesen zou de gemiddelde reële economi-

sche groei in 2008 – 2009 amper 0,55 % bedragen. Een evenwicht in 2009 aanhouden blijft overeenstemmen met een expansief beleid over de jaren 2008 – 2009.

De ervaring met de uitvoering van de begroting in de afgelopen jaren leert echter dat expliciete besparingsoperaties misschien wel niet nodig zijn omdat onvermijdelijk in de begroting kredieten worden ingeschreven die in de praktijk onbenut zullen blijven. Dat was het geval in 2007 en de initiatieven van de regering om door vooruitbetalingen het overschot in 2008 binnen de perken te houden komt in de praktijk ook overeen met een substantiële onderaanwending in 2008. Dus voor 2009 moet dat niet uitgesloten worden. Aan de andere kant kan de SERV zich moeilijk verzoenen met begrotingen die systematisch een redelijk belangrijke onderbenutting realiseren. Dat is blijkbaar ook de opvatting van de regering zoals blijkt uit de bepalingen van het relanceplan. In ieder geval staan de sociale partners er op dat de voorziene betalingskredieten voor investeringen niet het voorwerp uitmaken van onderaanwending. Daarmee is de marge die beschikbaar is voor onderaanwending al kleiner geworden.

Een normale onderaanwending zal niet volstaan om de kloof weg te werken en er moet dan ook rekening worden gehouden met een tekort in 2009. Het evenwicht op de begroting moet echter verzekerd worden. De SERV dringt er op dat bij de aanpak daarvan de doelstellingen van het relanceplan niet in het gedrang komen.

Tabel 13 raming van het vorderingensaldo 2009 - evolutie ervan over de fase van de begroting (in € mln)

2009	ontwerp	initieel goedgekeurd (a)	raming bc (b)	(b) - (a)
algemene begroting MVG				
ontvangsten	23.816	23.816	22.636	-1.179
uitgaven	-23.942	-23.692	-23.486	206
begrotingssaldo MVG	-127	123	-850	-973
ontvangsten	23.816	23.816	22.636	-1.179
KVD	0	0	0	0
dotaties instellingen	0	0	0	0
correctie aanrekening ontvangsten	27	27	27	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten MVG	23.843	23.843	22.663	-1.179
uitgaven	23.942	23.692	23.486	-206
KVD	-69	-111	-111	0
dotaties instellingen excl FFEU en toekomstfonds	-6.348	-6.331	-6.331	0
dotatie FFEU	-125	-125	-125	0
dotatie toekomstfonds				0
aflossingen	0	0	0	0
correctie gelopen intresten	0	0	0	0
pensioenfondsen (negatief = reservevorming)	-7	-7	-7	0
pensioenfondsen vrt (negatief = reservevorming)	0	0	0	0
ESR gecorrigeerde uitgaven MVG	17.393	17.118	16.912	-206
vorderingensaldo MVG (a)	6.450	6.725	5.752	-973
begrotingen te consolideren instellingen				
ontvangsten	9.531	9.522	9.522	0
leningen/opname reservefondsen	-57	-57	-57	0
KVD	-6	-6	-6	0
dotaties	-6.613	-6.601	-6.601	0
interne verrichtingen	-1.634	-1.634	-1.634	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten	1.222	1.224	1.224	0
uitgaven	9.531	9.522	9.522	0
aflossingen	-37	-37	-37	0
KVD	-18	-18	-18	0
dotaties	-141	-141	-141	0
interne verrichtingen	-1.664	-1.647	-1.647	0
ESR gecorrigeerde uitgaven	7.671	7.679	7.679	0
vorderingensaldo instellingen (b)	-6.450	-6.456	-6.456	0
vorderingensaldo (a + b)	0	269	-704	-973
bijdrage zorgfondsen	-1	-1	-1	0
ESR gecorrigeerde ontvangsten zorgfondsen	292	292	292	0
ESR gecorrigeerde uitgaven zorgfondsen	-293	-293	-293	0
vereiste onderaanwending (MVG/instellingen)	-4	266	-708	-973
gecorrigeerd vorderingensaldo	3	3	3	0
te behalen saldo	0	0	0	0
afwijking	3	3	3	0

3. Vorderingensaldi, schuldevolutie, reserveringen en beleidsruimte in de volledige regeerperiode 2004 – 2009

In hoofdstuk 1 (punt 3) hebben we de extra ontvangsten geraamd waarover de Vlaamse regering in de periode 2004 – 2009 kon en zal kunnen beschikken in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen bij de start van de regering in juni 2004. Zelfs rekening houdend met de substantiële weerslag van de economische crisis houden we er rekening mee dat in 2009 het niveau aan ontvangsten € 1,2 mld hoger zal zijn dan wat in 2004 werd geraamd (in lopende prijzen). Gecumuleerd voor de gehele periode 2004 – 2009 zal de huidige Vlaamse regering kunnen beschikken over € 7,2 mld meer middelen dan oorspronkelijk geraamd.

De beleidsruimte is dus fors uitgebreid in vergelijking met wat oorspronkelijk werd verwacht. In schema 1 analyseren we die uitbreiding van de beleidsruimte, inclusief de aanwending ervan in de verschillende componenten. We maken een onderscheid tussen enerzijds de periode 2004 – 2007 en anderzijds de periode 2008 – 2009. Voor de eerste periode zijn de resultaten gebaseerd op de effectieve realisaties. Voor 2008 hebben we de meest recente voorlopige gegevens verwerkt. Voor 2009 gaan we uit van onze ramingen zoals we ze in hoofdstuk 1 en 4 hebben besproken. We vertrekken in het bijzonder van de hypothese dat 2009 gelijk te stellen is met de begrotingsdoelstellingen die de regering had vooropgezet voor dat jaar: een quasi - evenwicht.

We focussen bij de algemene bespreking op de resultaten voor de globale regeerperiode. De bijgevoegde schema's zijn een actualisering van eerdere ramingen in het begrotingsadvies van juli 2007. De actualisering is nog niet volledig en zal in het eerstkomende begrotingsadvies verder worden aangepast (dat is ook de reden waarom voorlopig in het schema geen rekening wordt gehouden met de impact van heroriënteringen).

De oorspronkelijke meerjarenraming (juni 2004) voorzag voor de gehele periode 2004 – 2009 na doorrekening van de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid een gecumuleerde beleidsruimte van € 3,1 mld, pas vanaf 2007 beschikbaar (gecumuleerd voor de jaren 2004 – 2007 was de geraamde beleidsruimte zelfs negatief). In totaal is die geraamde beleidsruimte uitgebreid met € 7 mld tot een totale gecumuleerde beleidsruimte voor 2004 – 2009 van € 10,1 mld. Afgezien van eventuele heroriënteringen zijn daarvoor 3 factoren verantwoordelijk:

1. een aanpassing van het vereiste saldo (de begrotingsnormen afgesproken met de federale regering): dat effect is verwaarloosbaar. Voor het geheel van de periode 2004 – 2009 is het vereiste saldo slechts € 25 mln hoger dan wat in de ramingen van 2004 werd aangenomen (m.a.w. de feitelijke begrotingsnormering is voor de gehele periode iets strenger dan oorspronkelijk voorzien en

heeft daarmee de beleidsruimte iets beperkt). Die bijna ongewijzigde opgelegde inspanning is wel het resultaat van enerzijds een sterk verhoogde inspanning in de jaren 2004 – 2007 (gecumuleerd € 374 mln) die grotendeels gecompenseerd is geworden door verminderde inspanningen in de jaren 2008 – 2009 (€ 349 mln);

2. extra ontvangsten, hierboven geraamd op € 7,2 mld;
3. en een negatief effect van een aantal ESR – correcties die op de ontvangsten moeten toegepast worden: in de meerjarenraming van 2004 werden die geraamd op + € 53 mln, in de praktijk was er een negatief effect van € 170 mln.

De totaal beschikbare beleidsruimte is niet volledig aangewend voor uitgaven met impact op het vorderingensaldo: € 8,9 mld is aangewend, € 1,13 mld is niet aangewend. Een belangrijke factor in de niet aanwending van de totaal beschikbare beleidsruimte is de extra reservering die in de loop van deze legislatuur is gerealiseerd t.a.v. het zorgfonds: in vergelijking met wat oorspronkelijk werd geraamd een extra van € 443 mln. De rest van het niet aangewende gedeelte is naar andere reservering gegaan en naar versnelde schuldaflossingen. Dat is op zijn beurt ingezet voor andere operaties: extra kapitaalparticipaties in het bijzonder in de financiële sector (niet gedekt door extra verkoop van participaties) en de schuldovername t.a.v. de gemeenten.

In tabel 14 is een overzicht opgenomen van de effectieve vorderingensaldi en verkoop van participaties (of terugname van leningen) en de aanwending van deze middelen in de periode 2004 -2009.

In de periode 2004 – 2007 zijn de beschikbare middelen (opgebouwde vorderingensaldi - netto kapitaalparticipaties, reserves zorgfonds en schuldoperaties, rij “saldo” in tabel 14) in vergelijking met eind 2003 toegenomen met € 978 mln. In 2008 – 2009 wordt dat radicaal omgebogen tot een negatief van € 1,1 mld (wat zou moeten overeenstemmen met reserves op het einde van 2003). Dit negatief resultaat mag echter niet als een tekort worden bestempeld: het is uitgesproken kleiner dan de activa die daarmee zijn aangekocht (kapitaalparticipaties) of zijn opgebouwd (reserves vooral op zorgfonds), afgezien van de feitelijke waardevermindering die deze participaties ondertussen door het verder uitdiepen van de financiële crisis nog hebben opgelopen.

**Tabel 14 vorderingensaldi 2004 – 2009 en opbrengsten van participaties versus
aanwending ervan (in € mln, 2004 – 2007 realisaties, 2008 – 2009 ramingen)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	04 - 07	08 - 09	04 - 09
saldo exclusief zorgfonds	364	698	588	806	39	4	2.456	43	2.499
zorgfonds	21	17	167	30	201	-1	236	200	436
totaal	385	715	756	836	240	3	2.692	243	2.935
KVD - ontvangsten	253	216	17	197	61	6	682	68	750
beschikbare middelen	638	931	773	1.032	302	9	3.374	311	3.685
aanwending									
KVD uitgaven	169	167	91	235	1.142	129	663	1.271	1.934
reservering zorgfonds	21	17	167	30	201	-1	236	200	436
aflossingen directe en indirecte schuld	543	322	436	197	244	0	1.498	244	1.742
aflossingen schuld gemeenten	0	0	0	0	630	0	0	630	630
totaal	733	507	694	462	2.217	128	2.396	2.345	4.741
saldo	-95	424	78	570	-1.915	-119	978	-2.034	-1.056

SCHEMA 1 "2004 - 2007 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"											
		algemeen		uitsplitsing							
beleidsruimte 2004 - 2007 MJB 2004 (a)		-241									
uitbreiding beleidsruimte (b)	3.392	norm	-374								
		ontvangsten	3.766	ontvangsten voor correcties	3.971	ESR algemene begroting	3.164	samen­gevoegde en gedeelde belastingen	848	26,78%	
								gewestelijke belastingen	2.004	63,32%	
								overige	313	9,89%	
				ontvangsten correcties	-205	ESR instellingen	806				
				heroriënteringen	0						
aanwending beleidsruimte (c)	2.224	uitgaven	2.447	uitgaven voor correcties	2.622	FFEU	-362				
						reserve­vorming	-24				
				uitgaven correcties	-175	uitgaven	3.008				
		zorgfonds	-223								
niet aangewende beleidsruimte (a+b-c)		926									
extra KVD ontvangsten	300	extra KVD uitgaven	287	extra schuldaflossing		1					

SCHEMA 1 "2008 - 2009 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"													
	algemeen	uitsplitsing											
beleidsruimte 2008 - 2009 MJB 2004 (a)	3.314												
uitbreiding beleidsruimte (b)	3.571	norm	349			3.187	ESR algemene begroting	2.696	sameengevoegde en gedeelde belastingen	1.321	48,99%		
		ontvangsten	3.222						ontvangsten voor correcties	ontvangsten voor correcties	35	ESR instellingen	491
		heroriënteringen	0			ontvangsten correcties							
aanwending beleidsruimte (c)	6.678	uitgaven	6.898	uitgaven voor correcties	6.908	FFEU reserve vorming	33	-36	6.911				
												uitgaven	-10
		zorgfonds	-220										
niet aan gewende beleidsruimte (a+b-c)	207												
extra KVD ontvangsten	47	extra KVD uitgaven	1.171	extra schuldaflossing, inclusief gemeenten		722							

SCHEMA 1 "2004 - 2009 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"										
algemeen		uitsplitsing								
beleidsruimte 2004 - 2009 MJB 2004 (a)	3.073									
uitbreiding beleidsruimte (b)	6.963	norm	-25	6.988	ontvangsten voor correcties	7.158	ESR algemene begroting	5.860	samen gevoegde en gedeelde belastingen	37,00%
										ontvangsten correcties
		3.311								
		56,49%								
		6,51%								
		</								

Hoofdstuk 5 – uitvoering begroting 2007

De begroting 2007 werd volgens het INR afgesloten met een ESR- saldo van € 806 mln. Voor de vergelijking met het vooropgestelde vorderingensaldo van Vlaanderen (€ 347 mln) moet nog de reserveopbouw van het zorgfonds meegerekend worden. Hierdoor bedraagt het gecorrigeerd vorderingensaldo van Vlaanderen € 836 mln in 2007, hetgeen € 489 mln meer is dan het vooropgestelde saldo en € 766 mln meer dan hetgeen was voorzien op de begroting.

	Def Begr.	Uitvoering	Effect op saldo
ESR-ontvangsten	22.597	22.649	52
ESR-uitgaven	22.578	21.810	769
correcties	51	-4	-54
Vorderingensaldo	70	836	766

Dit verschil heeft voor € 52 mln te maken met extra inkomsten, voor € - 54 mln met verschillende ESR- correcties en voor € 769 mln met een lager niveau aan uitgaven.

In tabel 15 wordt gedetailleerd ingegaan op de verschillende elementen die dit extra saldo verklaren.

Als vergelijkingspunt wordt vertrokken van de definitieve begroting 2007, hetgeen niet overeenkomt met de goedgekeurde begroting 2007. De herverdelingen die nog hebben plaatsgevonden na de begrotingscontrole zijn ook meegenomen in de vergelijking. Het gaat voornamelijk om de conjunctuurprovisie die herverdeeld is als dotatie naar het toekomstfonds (€ 173 mln).

Tabel 15 Definitieve begroting 2007 en uitvoering 2007 (€ mln)

2007	Def 2007 (a)	uitv 2007 (b)	(b)-(a)
algemene begroting MVG			
ontvangsten	21.636	21.694	58
uitgaven	-21.870	-21.657	214
begrotingssaldo MVG	-235	37	272
ontvangsten	21.636	21.694	58
KVD	-170	-161	10
dotaties instellingen	0	0	0
correctie aanrekening ontvangsten	0	-40	-40
ESR gecorrigeerde ontvangsten MVG (a)	21.466	21.493	28
uitgaven	21.870	21.657	-214
KVD	-181	-220	-39
dotaties instellingen excl FFEU en toekomstfonds	-6.023	-6.016	7
dotatie FFEU	6	-192	-198
dotatie toekomstfonds	-360	-360	0
aflossingen	-144	-144	0
ESR gecorrigeerde uitgaven MVG (b)	15.169	14.726	-443
vorderingensaldo MVG (c) = (a) - (b)	6.297	6.768	471
begrotingen te consolideren instellingen			
ontvangsten	9.016	9.378	362
leningen/opname reservefonds	-8	0	8
KVD	-56	-36	20
dotaties	-6.223	-6.593	-370
interne verrichtingen	-1.597	-1.593	4
ESR gecorrigeerde ontvangsten (d)	1.132	1.156	24
uitgaven	9.253	9.378	125
aflossingen	-37	-36	1
KVD	-39	-16	23
dotaties	-132	-97	35
interne verrichtingen	-1.635	-2.145	-510
ESR gecorrigeerde uitgaven (e)	7.410	7.084	-325
vorderingensaldo instellingen (f) = (d) + (e)	-6.278	-5.928	349
vorderingensaldo (c) + (f)	19	839	820
ESR-correcties	31	-33	-65
bijdrage zorgfonds	19	30	10
Vlaams vorderingensaldo	70	836	766
te behalen saldo	346	346	0
afwijking	-276	489	766

De minder hoge uitgaven situeren zich voor € 443 op de algemene begroting en voor € 325 mln bij de instellingen. Bij MVG heeft dit voor € 50 mln te maken met een netto-doorschuifoperatie naar 2008. Jaarlijks worden er kredieten doorgeschoven naar een volgend jaar, hetgeen betekent dat een deel van de uitgaven in 2007 betrekking had op kredieten die doorgeschoven werden vanuit de begroting 2006 en anderzijds dat een aantal kredieten van 2007 doorgeschoven werden naar 2008. Er werd voor € 50 mln meer kredieten doorgeschoven naar 2008 dan er kredieten van 2006 waren doorgeschoven naar 2007²¹. Het belangrijkste element dat dit minder hoog uitgavenniveau verklaart betreft echter de onderaanwending van de kredieten in 2007. Dit verklaart de toename van het vorderingensaldo voor € 718 mln.

Deze onderaanwending werd voor € 176 mln gerecupereerd op het FFEU. Voor het overige gaat het om een onderaanwending van € 325 mln bij de instellingen en € 215 bij MVG die niet gerecupereerd worden voor het FFEU. Enkel deze € 215 mln zijn werkelijk “verloren”, wat de instellingen betreft nemen de saldi toe door de onderaanwending en kunnen deze kredieten de komende jaren (2008 en volgende) jaren nog aangewend worden. De onderaanwending per beleidsdomein geeft het volgende resultaat

onderaanwending met inbegrip van overdracht FFEU		
Hogere Entiteiten	3	2%
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	13	15%
Bestuurszaken	34	1%
Financiën en Begroting	91	26%
Internationaal Vlaanderen	25	18%
Economie, Wetenschappen en Innovatie	116	13%
Onderwijs en Vorming	108	1%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	71	3%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	26	2%
Werk en Sociale Economie	78	6%
Landbouw en Visserij	9	6%
Leefmilieu, Natuur en Energie	-46	-4%
Mobiliteit en Openbare Werken	95	4%
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	90	19%
rest	6	10%
Totaal	718	3%

²¹ Het gaat enkel om de kredieten op MVG. Hoewel er op de instellingen eveneens doorschuifoperaties plaatsvinden kan dit niet exact becijferd worden. Onrechtstreeks en gedeeltelijk kan dit wel afgeleid worden uit de evolutie van de interne verrichtingen bij de uitgaven. In 2007 nemen deze toe met € 510 mln hetgeen doet vermoeden dat er ook bij de instellingen een overdracht was naar 2008. In de analyse wordt dit echter meegenomen als onderaanwending bij de instellingen.

Gemiddeld bedraagt de onderaanwending 3,3%. Voor het beleidsdomein LNE is de aanwending echter hoger dan de beschikbare kredieten. Dit is in principe enkel mogelijk op het niveau van de instellingen. Concreet gaat het om het Mina-fonds, waar er voor € 165 mln meer wordt doorgestort aan de waterdistributiemaatschappijen dan voorzien in de begroting (dus na verhoging die plaatsvond n.a.v. BC2). Dit is mogelijk door een aanwending van de overdrachten van voorgaande jaren.

Voor de overige beleidsdomeinen is er een onderaanwending.

Bij een aantal beleidsdomeinen is deze onderaanwending relatief hoog, zowel in absolute als in relatieve termen: F&B, EWI en RWO.

Voor F&B gaat het voor € 18 mln om intrestlasten, voor € 24 mln om uitgaven op het FFEU, en ook voor € 24 mln voor betalingen ten laste van het VFLD.

Voor EWI situeert de onderaanwending zich voor € 86 mln bij het Hermesfonds.

Bij RWO tenslotte is er een onderaanwending van de investeringssubsidies bij de (sociale) huisvesting voor € 37 mln. Daarnaast is er ook een onderaanwending van de restauratiepremies voor monumenten ten belope van € 18 mln.

In absolute bedragen is er ook bij onderwijs een aanzienlijke onderaanwending. Dit heeft voor € 55 mln te maken met de investeringen en voor € 25 mln met een onderaanwending op de loonmassa (in relatieve termen gaat het om 0,3%).

Voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is er een onderaanwending van € 29 mln inzake investeringen (waarvan meer dan de helft bij VIPA) en € 24 mln wat de loonkosten betreft.

Bij Werk en sociale economie is er een onderaanwending van € 35 mln bij de VDAB, en van € 19 mln bij diverse maatregelen in het kader van de sociale economie.

Bij Mobiliteit en openbare werken tenslotte is er een onderaanwending van € 35 mln bij het VIF (daarbij springen voornamelijk € 12 mln voor onderhoud van wegen op evenals € 13 mln voor baggerwerken van de havenbedrijven). Daarnaast nog € 14 mln voor het onderhoud van wegen op de algemene begroting evenals € 27 mln voor de havens. Het gros van de onderaanwending binnen dit beleidsdomein (€ 51 mln) situeert zich bij de investeringen.

Zoals blijkt uit de voorgaande analyse situeert een belangrijk deel van de onderaanwending zich bij de investeringen en de loonmassa. Bij de lonen is dat niet uitzonderlijk omdat de loonmassa omvangrijk is en een kleine onderaanwending dus kan leiden tot grote bedragen. Bij investeringen is een onderaanwending in principe in relatieve termen groter.

Tabel 16 Onderaanwending (absoluut en relatief) per beleidsdomein en per uitgavencategorie (€ mln)

	loon	onderaanw	%	inv.	onderaanw	%	rest	onderaanw	%
Hogere Entiteiten	88	3	3%	0	0	3%	30	0	0%
DAR	36	1	4%	6	2	35%	61	9	16%
Bestuurszaken	115	9	8%	23	9	40%	2.170	15	1%
Fin & Begr	18	5	29%	1	1	62%	421	85	20%
Int Vlaanderen	43	2	4%	28	10	36%	91	13	14%
EWI	269	6	2%	255	62	24%	458	47	10%
Ond en Vorming	7.709	25	0%	275	55	20%	867	28	3%
WVG	2.138	24	1%	197	29	15%	502	18	4%
CJSM	572	20	3%	72	15	21%	493	-9	-2%
WSE	940	33	3%	25	5	21%	363	40	11%
LV	58	2	4%	35	3	9%	70	3	5%
LNE	195	8	4%	226	69	31%	584	-123	-21%
MOW	848	3	0%	771	51	7%	865	41	5%
ROW	48	3	6%	428	69	16%	86	18	21%
rest	3	4	7%	24	0	0%	24	4	18%
Totaal	13.081	144	1%	2.365	382	16%	7.084	192	3%

Tabel 16 geeft zowel voor lonen, investeringen als voor de andere ordonnanceringskredieten aan welk bedrag voorzien was in de begroting na overhevelingen, hoeveel de onderaanwending bedraagt en tenslotte welk percentage dit is ten opzichte van de beschikbare kredieten.

Voor lonen bedraagt de onderaanwending € 144 mln (1,1% van de loonmassa). Bij de investeringen loopt de onderaanwending op tot € 382 mln (16% van de investeringskredieten).

Opvallend is dat, zowel wat de lonen betreft als wat de investeringen betreft, het beleidsdomein waar in absolute termen de kredieten het grootst zijn, de onderaanwending in percentage het kleinste is.

Voor de overige kredieten bedraagt de onderaanwending 3%. Dit percentage in 2007 is naar beneden beïnvloed doordat er binnen het beleidsdomein LNE voorafbetalingen zijn gebeurd die niet waren opgenomen in de begroting, waardoor de effectieve uitgaven hoger lagen dan voorzien in de begroting (een negatieve onderaanwending van 21%). Binnen deze restpost is € 80 mln van de onderaanwending terug te vinden bij de werkingskosten van de overheid (ESR code 12, waarvoor € 1,69 mld was ingeschreven). Voor het overige gaat het om € 14 mln voor wegenonderhoud, € 16 minder intresten, € 20 mln voor de havens, € 24 mln bij het FFEU en eveneens € 24 mln bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, € 25 mln bij de transferten van de VDAB, € 31 mln op het Hermesfonds en tal van kleinere uitgavenposten.

Bijlage – budgettaire raming relanceplan

	omschrijving	stand van maatregel
B.1 bedrijfsfinanciering		
maatregelen 7/11/2008	waarborgmachtiging optrekken : 2008 van 180 mln tot 240 mln en in 2009 tot 300	2008 goedgekeurd decreet 12/11, voor 2009 ingeschreven (amendement) begrotingsontwerp urgentiebesluiten
te onderzoeken maatregelen	waarborgregeling uitbreiden naar grote bedrijven	in onderzoek en voorbereiding
	maximum bedrag winwinleningen verhogen van € 50.000 tot 100.000	
eigen vermogen - PMV quasi kapitaal		
B.2	aanvullen de financiering innovatieprojecten via nieuwe pijler PMV, "Quasi-kapitaal"	in voorbereiding
B.3 risicokapitaal		
tweede kapitaalronde Arkimedes	nieuwe plaatsing van kapitaal	in voorbereiding, operationalisering in 2010
VINNOF	bijsturingen, toespitsen op zaakkapitaal - investeringen	in voorbereiding
B.4 samenwerking participatiefonds	voorstel oprichting gewestelijke kredietcomités	in uitvoering
B.5 aanbod grote bedrijven	Vlaams gewest met GIMV en VPM: "XL - fonds"	start aangekondigd, participatie van 500 mln (Vlaams gewest, GIMV)
B.6 sociale economiebedrijven	oprichting Vlaams kringloofonds door Vlaams gewest	amendement begroting 2009, operationalisering in voorbereiding
C.1 activerend herstructureringsbeleid		
tijdelijke werknemers	vdab garandeert basisdienstverlening	
portfoliomethodieken	ruimere toepassing	
sectorale en subregionale dynamiek	creatieve oplossingen (Europees dossier, lokale diensteneconomie), convenantenbeleid	in voorbereiding, deels gerealiseerd
werkeigenheidsmaatregelen - premies	optimaliseren van bestaande tewerkstellingspremie 50+ : 4 premies en verhoogde premies vanaf 01/01/2009	goedgekeurd regering 12/12/2008
C.2 competentieversterking		
	specifieke beroepsgerichte vorming,	
C.3 sectorale dimensie		
	convenantenbeleid stimuli	overleg sociale partners + in uitvoering

		budgetair				
		algemeen		effectief geraamde budgettaire impact (extra)		
		2008	na 2009	2008	2009	na 2009
B.1	bedrijfsfinanciering					
	maatregelen 7/11/2008	60,00	120,00			4,37
	te onderzoeken maatregelen					
						eventuele uitwinning komt ten laste van begroting
						eventuele uitwinning komt ten laste van begroting
						extra belastingkrediet PB ten laste van begroting
B.2	eigen vermogen - PMV quasi kapitaal		92,00			middelen beschikbaar bij PMV, of vanuit begroting via participatie: geen impact op saldo
B.3	risicokapitaal					
	tweede kapitaalronde Arkimedes					extra belastingkrediet PB ten laste van begroting
	VINNOF					functioneert buiten begroting
B.4	samenwerking participatiefonds					
B.5	aan bod grote bedrijven		500,00		250,00	inbreng Vlaams gewest onder de vorm van participatie, geen impact op saldo
B.6	sociale economiebedrijven		7,00	18,00	7,00	18,00
						participatie (wordt in 2009 gefinancierd met vermindering op dotatie vdab), blijft buiten begroting
C.1	activerend herstructureringsbeleid					
	tijdelijke werknemers					
	portfoliomethodieken					
	sectorale en subregionale dynamiek					
	werkgelegenheidsmaatregelen - premies		10,00	10,00	10,00	belast saldo, wordt gefinancierd met onbelaste saldi vdab
C.2	competentieversterking					
C.3	sectorale dimensie		10,00		10,00	wordt gefinancierd met vermindering dotatie vdab

	omschrijving	stand van maatregel
C.4 versterking preventief bedrijfsbeleid		
	versnelde uitvoering preventief bedrijfsbeleid tegen eind 2009	comité opgenomen in decreet 18/12/2008
C.5 verzekering gewaarborgd wonen		
	uitwerken nieuwe regeling (na aflopen van oude regeling)	nieuwe openbare aanbesteding
D.1 uitvoering versnellen vereenvoudigde procedures		
	versnelde bestemming FFEU - middelen	amendement op programmadecreet regelgeving FFEU , in begroting niets voorzien
	voortpublicatie investeringsprojecten	
	optimalisatie MER - regelgeving	in uitvoering en voorbereiding
	bepalingen inzake adviesvragen	
	ordeterminen vervangen door vervalltermijnen	
	inkorting beroepsprocedures	
	inkorting betalingstermijnen	
	quick scan administratieve procedures	in voorbereiding
D.2 versterking investeringen		
	heraanwending onbelaste en cours	amendement begroting
	monitoring - bijzondere aandacht uitvoeringsritme investeringen	
	geen becijferde doelstelling vooropgezet door regering	
	versnelde uitvoering investeringen, extra conjunctuurprovisie	komt tot uiting in effectieve uitvoering, taskforce in voorbereiding
	monitoring - maximale uitvoering begroting conjunctuurprovisie	
	kapitaalsparticipatie IMEC tweede cleanroom	amendement begroting
	PPS - projecten (aanrekening investeringskosten)	
	initiatieven innovatief aanbesteden	
	in werking treden brown field convenants	

		budgettair						
		algemeen			effectief geraamde budgettaire impact (extra)			
		2008	2009	na 2009	2008	2009	na 2009	impact op saldo
C.4	versterking preventief bedrijfsbeleid							
C.5	verzekering gewaarborgd wonen							
D.1	uitvoering versnellen vereenvoudigde procedures							
	versnelde bestemming FFEU - middelen		157,81	-157,81		157,81	-157,81	snellere uitvoering voorzieningen FFEU , verhoogde toewijzing naar FFEU door conjunctuurprovisie 2008 (75 mln)
	voorpublicatie investeringsprojecten							
	optimalisatie MER - regelgeving							
	bepalingen inzake adviesvragen							
	ordeterminen vervangen door vervalttermijnen							
	inkorting beroepsprocedures							
	inkorting betalingstermijnen							
	quick scan administratieve procedures							
D.2	versterking investeringen							
	heraanwending onbelaste encours		45,00			22,50	22,50	wordt betaald met al voorziene uitgaven, neutraal voor saldo
	monitoring - bijzondere aandacht uitvoeringsritme investeringen							
	monitoring - maximale uitvoering begroting conjunctuurprovisie		120,40			120,40		gemiddelde niet aanwending in investeringskredieten in 2004 - 2007 (4,96 % in betalingskredieten) wegwerken, geen extra ten laste van saldo begroting, nu voor 100% aanwending
	kapitaalsparticipatie IMEC tweede cleanroom		35,00			35,00		zonder impact op saldo
	PPS - projecten (aanrekening investeringskosten)							
	initiatieven innovatief aanbesteden							
	in werking treden brownfieldconvenants							
	totale impact	60,00	1.097,21	-129,81	0,00	612,71	-102,93	
	waarvan impact op saldo				0,00	177,81	-143,43	
	p.m. Impact op mogelijke onderaanwending				0,00	142,90	22,50	