

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



stuk **12** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 21 januari 2010 (2009-2010)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2010
van de Vlaamse Gemeenschap

Rapport

Over de begrotingsaanpassing 2009 en de begroting 2010

Inhoud

Inleiding	5
Samenvatting en krachtlijnen van het rapport	6
1. Situering van het evaluatierapport	6
2. Ombuiging van dynamiek bij ongewijzigd beleid	7
3. Wat valt er te verwachten in 2010 en 2011?	18
4. Stabiliteitspact	21
5. Voorstellen voor grotere transparantie	22
Hoofdstuk 1 – Hoe zijn de budgettaire doelstellingen van het regerakkoord gerealiseerd in 2009 – 2010?	25
1. Wat zoeken we uit?	25
2. Waarom vergelijken met de MJB?	27
3. Algemene resultaten	28
4. De begrotingsaanpassing 2009	32
5. De initiële begroting 2010	54
6. De ingrepen 2009 – 2010 per beleidsdomein en per uitgavencategorie	71
Hoofdstuk 2 – Wat valt er te verwachten in 2010 en 2011?	81
1. Wat kunnen we verwachten voor de eerstkomende begrotingscontrole 2010?	81
2. Eerste vooruitzichten voor 2011	83
3. Vlaanderen en het federale stabiliteitsprogramma	88
Bijlagen	94
4. Apparaatkredieten	95
5. Maatregelen in het beleidsdomein onderwijs	105
Lijst met tabellen	108

Inleiding

Traditioneel stelt de SERV in januari een evaluatierapport op over de begroting die in december werd goedgekeurd. Zoals gewoonlijk in de evaluatierapporten van de SERV wordt de begroting van het jaar zelf (2010) beleidsmatig geanalyseerd. Het specifieke aan dit evaluatierapport is dat niet enkel de begroting 2010 bekeken wordt, maar ook de derde begrotingscontrole 2009 uitvoerig aan bod komt. Omwille van de verkiezingen in juni 2009 was er geen begrotingscontrole in het voorjaar. Er zijn twee aanpassingen geweest, maar die hadden louter tot doel om extra kredieten in te schrijven in het kader van de financieel-economische crisis. De derde begrotingscontrole 2009 gebeurde helemaal op het einde van het jaar, maar voerde wel een heel aantal belangrijke wijzigingen door.

In hoofdstuk 1 analyseren we, mede aan de hand van de meerjarenbegroting die de administratie in juni opstelde, de begrotingscontrole 2009 en 2010. De vraag hierbij is welke ingrepen er zijn doorgevoerd en welk effect dit had op het saldo van de Vlaamse begroting.

In hoofdstuk 2 kijken we vooruit. In eerste instantie naar de begrotingscontrole voor 2010 die in principe op het einde van het voorjaar zal goedgekeurd worden. Welke aanpassingen aan middelen zijn er te verwachten en hoe kan de Vlaamse overheid daar op inspelen met het oog op een gezond begrotingsbeleid?

Vervolgens blikken we in dit hoofdstuk al even vooruit naar 2011, het jaar waarin de Vlaamse regering terug een begrotingsevenwicht voorziet. In het begrotingsadvies van juli 2010 zal de SERV hier dieper op in gaan, maar op basis van de huidige stand van zaken worden de uitdagingen reeds geschetst.

De vooruitblik wordt ook gekaderd in het federale stabiliteitspact 2009-2012, zij het dat het gaat om een voorlopige stand van zaken aangezien dit stabiliteitspact waarschijnlijk op korte termijn zal aangepast worden.

Het derde en laatste hoofdstuk bevat een aantal voorstellen om de transparantie van de begroting te verhogen.

In zijn begrotingsadvies van juli 2009 legde de SERV een grote nadruk op de structurele benadering van het begrotingsbeleid. Dit evaluatierapport gaat hier niet op in aangezien de focus eerder werd gelegd op het in kaart brengen van de beleidsbeslissingen inzake begroting. De SERV zal de structurele invalshoek naar aanleiding van zijn advies in juli 2010 verder uitwerken, om op die manier samen met de minister en administratie tot een gedragen benadering van het structureel Vlaams begrotingsbeleid te komen.

Samenvatting en krachtlijnen van het rapport

1. Situering van het evaluatierapport

Door een uitgavendynamiek die de structurele groeimogelijkheden oversteeg én door de financieel-economische crisis kwam de Vlaamse begroting in moeilijk vaarwater terecht vanaf 2009. Naar aanleiding van zijn advies in juli gaf de SERV het advies om in de huidige legislatuur de situatie recht te zetten door het begrotingspad af te stemmen op een meer structureel groeipad. Aangezien de mogelijkheden beperkt leken om in de laatste maanden van 2009 de dynamiek nog ten gronde om te buigen, stelde de SERV voor om de schuldopbouw vanaf 2010 sterk af te remmen zodat op middellange termijn de Vlaamse schuld weer kon afgebouwd worden.

Van bij het begin van de regeringsvorming was het duidelijk dat de huidige Vlaamse regering er voor koos om niet alleen in 2010 en 2011 een aanzienlijke inspanning te leveren om de schuldopbouw te beperken, maar reeds vanaf 2009 een aantal maatregelen te nemen.

Het huidig evaluatierapport focust op het begrotingsjaar 2010, dat een scharnierjaar is, evenals op de ingrepen die nog gebeurd zijn op de begroting 2009. Daarnaast blikt de SERV al even vooruit naar 2011 met de vraag welke bijkomende inspanningen er zullen nodig zijn om tot een evenwicht te komen volgend jaar. Vervolgens vergelijken we deze inspanningen met de afspraken die zijn gemaakt en nog moeten worden gemaakt in het kader van het stabiliteitspact.

De analyse van de begrotingscontrole 2009 en de initiële begroting 2010 was geen eenvoudige oefening, onder meer omwille van de moeilijkheid om de beleidskeuzes op een heldere manier af te leiden uit de begrotingsdocumenten en –besprekingen. Vandaar dat de SERV in dit evaluatierapport een aantal concrete voorstellen doet om de transparantie van de begroting te vergroten wat het politieke debat en de inbreng van het middenveld alleen maar ten goede kan komen.

2. Ombuiging van dynamiek bij ongewijzigd beleid

In zijn begrotingsadvies van vorig jaar ging de SERV ervan uit dat de begrotingsdynamiek bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijke tekorten zou leiden vanaf 2009. Deze evolutie zou nefaste gevolgen hebben voor de schuldpositie van Vlaanderen maar ook de beleidsmogelijkheden op middellange termijn in het gedrang brengen. Daarom stelde de SERV voor om vanaf 2010 maatregelen te treffen om deze dynamiek om te buigen. De SERV kan zich dan ook achter de intenties van de Vlaamse regering scharen om het tekort in 2010 aanzienlijk te beperken. Hoewel de crisis zich nog zal laten voelen in 2010, en in het bijzonder wat de werkgelegenheid en de investeringsvooruitzichten betreft, is het immers belangrijk om de schuldopbouw te beperken en dit reeds vanaf het begin van de legislatuur.

Bij het opstellen van het voorliggende evaluatierapport van de begroting 2010 heeft de SERV vooral een antwoord gezocht op de vraag welke factoren ertoe geleid hebben dat het vorderingentekort in 2010 aanzienlijk beperkt werd. Als referentiepunt nemen we de meerjarenbegroting die de administratie opstelde als bijdrage voor het regeerakkoord (MJB 2009-2014 of kortweg MJB). Dit vormde niet enkel de basis voor de eigen raming van de SERV (mits een aantal beperkte aanpassingen)¹, maar vormde tevens de basis voor de opmaak van de derde begrotingscontrole 2009. We analyseren in ons rapport in welke mate de begrotingen 2009 en 2010 afwijken van de ramingen die de administratie hanteerde. Op die manier komen de ingrepen op de begrotingsdynamiek duidelijk tot uiting. Een toename/daling van de uitgaven/ontvangsten kan immers zowel het gevolg zijn van de wijziging van externe parameters (bijvoorbeeld inflatie of toename van leerlingenaantal) dan wel van een beslissing van de overheid.

In het eerste geval spreken we van meevallers of tegenvallers, afhankelijk van het effect op het saldo. In het tweede geval spreken we van ingrepen, hetgeen het netto-effect is van de toename bij nieuw beleid² en de vermindering van kredieten door besparingen. Voor de beleidsmatige analyse van de begroting zijn voornamelijk de ingrepen van belang. Door de meevallers en tegenvallers af te zonderen van de ingrepen krijgt men een veel scherper beeld van de beleidskeuzes die de overheid maakt.

¹ De verschillen tussen de analyse van de SERV en de MJB hadden voornamelijk te maken met een andere hypothese inzake de interestlast en het toepassen van een aantal meer recente parameters. Concreet heeft de SERV een deel van de meevallers die zich voordoen in 2009 en 2010 reeds meegenomen in de analyse en een andere hypothese gehanteerd inzake onderbenutting.

² Nieuw beleid wordt hier in de ruime zin geïnterpreteerd: elke toename die niet het gevolg is van parameters en kostendrijvers (constant beleid).

Krachtlijnen Tabel 1: begrotingsgegevens 2009 en 2010 op een rijtje (€ mln)

	2009					2010		
	BC 2	MJB	BC 3			MJB	initieel	
	(a)	(b)	(c)	(c) - (a)	(c) - (b)	(a)	(b)	(b) - (a)
ESR ontvangsten (1)	25.039	22.637	23.172	-1.868	535	23.140	23.600	459
ESR - uitgaven excl FFEU (kredieten) (2)	24.864	24.441	24.645	-219	204	25.951	24.373	-1.578
(1- 2)	175	-1.805	-1.474	-1.649	331	-2.811	-774	2.037
uitgaven FFEU (3)	144	143	155	11	12	129	158	29
correcties ESR (4)	33	-162	-137	-170	25	-62	-34	28
onderbenutting (5)	124	1.033	769	645	-264	523	471	-52
saldo (1-2-3+4+5)	188	-1.078	-997	-1.185	81	-2.479	-493	1.985

Zoals uit tabel 1 blijkt wijkt de MJB aanzienlijk af van de tweede begrotingscontrole 2009 die in het voorjaar van 2009 werd opgesteld door de vorige regering. Aan de kant van de inkomsten heeft dit integraal te maken met tegenvallende ontvangsten door de toepassing van nieuwe parameters. Aan uitgavenzijde is er een belangrijke meevaller in 2009 doordat een aantal buffers geschrapt konden worden. Aangezien het gaat om meevallers/tegenvallers biedt dit geen bijkomend inzicht in de beleidskeuzes van de nieuwe regering en gaan we hier niet verder op in.

We zoeken voor 2009 de verklaring waarom het vorderingentekort verbeterde van € 1.078 mln tot € 997 mln. Voor 2010 verklaren we de verschillende factoren die het vorderingentekort bij ongewijzigd beleid van € 2.479 mln (MJB 2010) terugbrachten tot een tekort van € 493 mln (initieële begroting 2010).

2.1. 2009

In 2009 vermindert het tekort met € 81 mln in vergelijking met de meerjarenbegroting. Dit heeft te maken met de evolutie op de ontvangsten en de uitgaven maar ook in belangrijke mate met de hypothese inzake onderaanwending.

2.1.0 Ontvangsten

(€ mln)

ontvangsten MJB 2009 (1)	22.637
meevallers/tegenvallers (2)	535
ingrepen (3)	0
ontvangsten begroting 2009 (4)= (1) + (2) + (3)	23.172

In vergelijking met de ontvangsten voorzien in de MJB schrijft de begroting € 535 mln extra in, wat integraal te danken is aan netto-meevallers.

Veruit de belangrijkste reden hiervoor ligt bij de overdrachten vanwege de federale overheid. In tegenstelling tot de verwachtingen heeft de federale overheid de overdrachten in de bijzondere financieringswet niet meer aangepast aan de nieuwe parameters. De MJB 2009-2014 ging er net zoals de SERV vanuit dat die overdrachten nog in 2009 zouden aangepast worden aan de realiteit. Dat is niet gebeurd waardoor de Vlaamse gemeenschap kan rekenen op extra ontvangsten voor een bedrag van € 526 mln in vergelijking met de ramingen van de MJB 2009-2014. De keerzijde is wel dat Vlaanderen minder zal ontvangen in 2010 dan voorzien. De regering wou vermijden dat hierdoor in 2009 een extra uitgavendynamiek in gang werd gezet die onmiddellijk moest gestopt worden in 2010. Daarom besliste zij om deze meevaller ten belope van € 500 mln over te dragen naar 2010 door middel van het egalisatiefonds. Hoewel het om een ingewikkelde techniek gaat komt het er voor 2009 in essentie op neer dat deze meevaller niet wordt aangewend voor beleidsuitgaven en een “go and stop” beleid verhinderd wordt, wat positief is.

2.1.1 Uitgaven

Aan uitgavenzijde is de dynamiek niet enkel veroorzaakt door meevallers/tegenvallers, maar heeft de overheid een aantal ingrepen verricht die nog niet opgenomen waren in de MJB.

Krachtlijnen Tabel 2: uitgavenbegroting 2009 BC3: vergelijking met MJB (€ mln)

uitgaven MJB 2009 (1)	24.441
meevallers/tegenvallers (2)	-230
<i>desindexatie</i>	26
<i>nieuwe uitgavenraming</i>	-325
<i>overige factoren</i>	68
ingrepen (3)	435
<i>nieuw beleid</i>	196
<i>besparing</i>	-261
<i>egalisatiefonds</i>	500
uitgaven begroting 2009 (4) = (1) + (2) + (3)	24.645

■ Meevallers en tegenvallers

De MJB ging er vanuit dat door de tragere evolutie van de inflatie de kredieten met € 65 mln konden verlaagd worden door een **desindexatie**. Doordat de gezondheidsindex nog trager evolueerde dan de MJB voorzag, zou een lineaire toepassing van de desindexatie een extra meevaller met zich meebrengen van € 36 mln (een daling ten opzichte van de tweede begrotingscontrole met € 101 mln in plaats van € 65 mln zoals geraamd in de MJB). Het bleek echter niet mogelijk om deze meevaller om te zetten in een vermindering van deze kredieten, integendeel zelfs. Uit onze analyse blijkt dat de vermindering van de kredieten door desindexatie beperkt bleef tot € 39 mln, hetgeen een tegenvaller betekent ten opzichte van de MJB van € 26 mln.

Afgezien van de impact van de inflatie zijn er nog **andere kostendrijvers** die de uitgaven bepalen bij ongewijzigd beleid zoals de energieprijzen, de leerlingenevolutie, het effect van de weddedrift... De MJB ging er vanuit dat de uitgaven hierdoor met € 1 mln zouden afnemen. Uit de begroting blijkt echter dat de kostendrijvers ertoe leiden dat de uitgaven met € 269 mln afnemen. Veruit de belangrijkste factor hierbij is een meer accurate raming van de betalingskalender. Op het einde van het jaar heeft de regering een veel beter zicht op de effectieve betalingen die nodig zijn om de aangegane verbintenissen ook uit te voeren. Naar aanleiding van de begrotingscontrole verminderde de regering de kredieten in functie hiervan met € 325 mln. Dit was niet voorzien in de MJB en verklaart de grote meevaller.

Bij de intrestlast is er een beperkte tegenvaller van € 12 mln, waardoor in globo de uitgaven € 230 mln lager uitkomen dan de MJB omwille van netto-meevallers.

■ Ingrepen op de begroting 2009

Onder de term ingrepen vallen zowel het nieuw beleid³ als de besparingen. Het gaat om de vertaling van de beleidskeuzes die de overheid maakt in de begroting.

Bij de voorstelling van de begroting in het parlement stelde de regering één nieuwe beleidsmaatregel centraal: een toename van de renovatiepremie met € 16 mln. Uit de analyse van de SERV blijkt dat de uitgaven toenemen met € 202 mln omwille van **nieuwe beleidsimpulsen**⁴, hetgeen € 195 mln meer is dan voorzien in de MJB en ook aanzienlijk meer dan hetgeen gesteld werd naar aanleiding van de opening van het parlementaire jaar in september.

De SERV spreekt zich niet uit over de opportuniteit van deze nieuwe impulsen, maar wijst er op dat de keuze om in 2009 aanzienlijk meer kredieten voor nieuw beleid in te schrijven geen voorwerp heeft kunnen uitmaken van het parlementair debat.

Naast nieuwe beleidsimpulsen heeft de regering ook een aantal **besparingen** doorgevoerd in 2009. De belangrijkste besparing was het niet toekennen van de loonprovisie ten belope van € 100 mln. De indexsprongen van 2008 hadden in 2009 tot gevolg dat er nog een extra bedrag van € 213 mln nodig was. Het effect van die indexsprongen liet zich pas in 2009 volledig voelen aangezien dan pas de loonstijgingen voor het ganse jaar betaald moesten worden. In de begroting werd slechts € 113 mln extra toegewezen om de lonen te betalen hetgeen een besparing is van € 100 mln. Aangezien dit niet mocht leiden tot gedwongen ontslagen werd de administratie geresponsabiliseerd om zelf de besparingen te verdelen over het beleidsdomein. Voor € 65 mln werd de besparing doorgevoerd op de loonkredieten zelf, voor de overige € 35 mln werden er compensaties doorgevoerd op andere uitgaven. De begrotingsdocumenten geven op dit punt onvoldoende weer hoe deze besparingsmaatregel effectief gerealiseerd werd. Zo is het niet duidelijk op welke kredieten er compensaties werden doorgevoerd en is het evenmin duidelijk hoe de vermindering van € 65 mln op de lonen gerealiseerd werd. Vooral de toepassing van deze besparing op de onderwijslonen (€ 43 mln) is onduidelijk.

Een tweede besparingsmaatregel was nodig om de compensaties voor de desindexatie door te voeren. Zoals reeds aangehaald bij de meevallers zou een toepassing van de nieuwe parameters er toe geleid hebben dat de kredieten met € 101 mln zouden verminderen. Door de werkingskredieten nog meer te verlagen en anderzijds het loongedeelte van deze kredieten opnieuw te verhogen dienden de uitgaven met € 89 mln te verminderen in vergelijking met de

³ Nieuw beleid wordt hier in de ruime zin geïnterpreteerd: elke toename die niet het gevolg is van parameters en kostendrijvers (constant beleid).

⁴ Op het niveau van de beleidskredieten gaat het om € 292 mln, maar een deel ervan zal pas aanleiding geven tot uitgaven vanaf 2010.

tweede begrotingscontrole⁵. In vergelijking met de MJB gaat het respectievelijk om een tegenvaller van € 26 mln (cfr. supra) en een besparing van € 50 mln.

Daarnaast zijn er een aantal “punctuele” besparingen doorgevoerd voor een bedrag van € 111 mln. Het zijn tal van kleinere besparingsmaatregelen waarvan het niet helemaal duidelijk is of het gaat om effectieve besparingen dan wel om een tragere evolutie van de uitgavendynamiek waardoor de kredieten gedeeltelijk konden geschrapt worden. Het is met andere woorden niet helemaal duidelijk in welke mate het meevallers betreft, hoewel ze in onze analyse opgenomen worden bij de besparingen. Net zoals de nieuwe initiatieven werd de omvang van deze besparingsmaatregelen niet geëxpliciteerd bij de begrotingsbesprekingen. Een deel van deze besparingen was in ieder geval nodig om binnen het vooropgezette vorderingensaldo een aantal nieuwe initiatieven te kunnen opstarten.

Naast het nieuw beleid en de besparingen heeft de Vlaamse regering ook € 500 mln overgeheveld naar het **Egalisatiefonds**. Zoals reeds aangehaald bij de bespreking van de ontvangsten had deze uitgave enkel tot doel om de onverwachte extra ontvangsten in 2009, en de daarmee samenhangende eenmalige daling in 2010, te compenseren.

De ingrepen (met inbegrip van het egalisatiefonds) doen de uitgaven stijgen met € 434 mln, wat een daling van het saldo betekent. Door meevallers bij de ontvangsten (€ 535 mln) en uitgaven (€ 233 mln) zou het saldo dan weer toenemen met € 768 mln. Combinatie van plussen en minnen geeft dus een verbetering van het vorderingensaldo met € 331 mln (zie tabel 1). Het vorderingensaldo van de begroting 2009 verbetert in mindere mate, namelijk met € 81 mln. De voornaamste reden hiervoor is de hypothese die de regering hanteerde inzake onderbenutting.

⁵ De eerste twee begrotingscontroles in 2009 hadden enkel tot doel om een aantal bijkomende kredieten te voorzien in het kader van de financieel-economische crisis (KBC en Gigarant). Er werden geen technische aanpassingen doorgevoerd.

■ Onderbenutting

	2009				
	BC 2	MJB	BC 3	(c) - (a)	(c) - (b)
	(a)	(b)	(c)		
onderbenutting	124	1.033	769	645	-264

Bij elke begroting is er een zekere onderbenutting op de uitgaven. De onderbenutting kan aanzienlijk schommelen van jaar tot jaar omdat ze door tal van factoren bepaald wordt, zoals de ingeschreven buffers, het tijdstip van de begrotingscontrole (hoe later op het jaar, hoe preciezer de uitgaven kunnen geraamd worden), of het om een expansieve begroting gaat dan wel een krimpbegroting (bij een expansieve begroting is de onderbenutting over het algemeen groter)...

De MJB ging er van uit dat er een onderbenutting zou zijn van € 1.033 mln op de begroting 2009. In zijn advies van juli 2009 raamde de SERV de onderbenutting op € 719 mln. De regering baseerde zich op deze SERV-raming om een effectieve onderbenutting van € 750 mln⁶ in te schrijven in de begroting. Men ging er dus van uit dat de uitgavenkredieten in 2009 voor € 750 mln niet zouden uitgegeven worden en het vorderingensaldo dus € 750 mln hoger zou zijn dan hetgeen voortvloeit uit de begrotingsgegevens. Door een andere hypothese inzake onderaanwending te hanteren gaat de regering er van uit dat zelfde begrotingskredieten een groter tekort tot gevolg zullen hebben, in casu € 264 mln dan in de MJB.

Samen met een aantal technische ESR-correcties verklaart dit dat het tekort niet afneemt met € 0,4 mld, maar "slechts" met € 81 mln in vergelijking met de MJB.

De veronderstelling dat de onderbenutting in 2009 zou uitkomen op € 750 mln bleek uiteindelijk te "optimistisch". Slechts € 479 mln van de kredieten zou niet aangewend zijn. Hoewel dit lager is dan hetgeen de SERV verwachtte in juli, heeft dit voornamelijk te maken met het effect van de begrotingscontrole op de mogelijke onderbenutting. Zowel de punctuele besparingsmaatregelen, het schrappen van de indexprovisie voor € 100 mln als het aanpassen van de betalingskalender, hebben tot effect gehad dat de begrotingskredieten beter afgestemd werden op de effectieve uitgaven. Aangezien deze maatregelen op het einde van het jaar werden doorgevoerd, had de overheid immers al een goed zicht op de mogelijke onderbenutting waardoor de kredieten relatief pijnloos konden aangepast worden. De keerzijde is dat er minder dan verwacht kon gerekend worden op onderaanwending van kredieten om het saldo te verbeteren.

⁶ Wegens een andere aanrekening van een aantal uitgaven zou het volgens de SERV gaan om een onderbenutting van € 769 mln.

Doordat de onderaanwending in 2009 lager was dan voorzien loopt het tekort op tot € 1201 mln i.p.v. de voorziene € 997 mln.

Hoewel het moeilijk is om op voorhand een correcte raming te maken van de onderbenutting, geeft het begrotingsjaar 2009 aan dat de hypothese inzake onderbenutting een belangrijk element is voor het effectieve begrotingsresultaat. Indien men in de begroting van een relatief hoge onderbenutting uitgaat kunnen er meer uitgaven voorzien worden, maar neemt de kans ook toe dat het resultaat slechter zal zijn dan vooropgesteld. Het is dan ook essentieel dat de onderbenutting tijdens het jaar goed opgevolgd wordt. Zo is het aangewezen om naar aanleiding van de begrotingscontrole de hypothese inzake onderaanwending voor 2010 opnieuw te evalueren.

2.2. 2010

De MJB ging uit van een tekort van € 2.479 mln in 2010. De begroting zelf werd opgesteld met een tekort dat beperkt bleef tot € 493 mln, hetgeen een verbetering is van nagenoeg € 2 mld. Voor een beperkt deel kan deze verbetering reeds toegeschreven worden aan de aanpassingen die zijn doorgevoerd in 2009. Dat belet niet dat deze verbetering voornamelijk tot stand werd gebracht door ingrepen van de Vlaamse overheid in de ontvangsten en uitgaven van 2010.

2.2.0 Ontvangsten

Krachtlijnen Tabel 3: ontvangstenbegroting 2010 initieel: vergelijking met MJB (€ mln)

ontvangsten MJB 2010 (1)	23.140
meevallers/tegenvallers (2)	-166
<i>parameters BFW</i>	150
verrekening BFW	-383
<i>gewestbelastingen</i>	-33
<i>overige</i>	100
ingrepen (3)	625
<i>verkoop gronden</i>	125
<i>egalisatiefonds</i>	500
ontvangsten begroting 2010 (4)= (1) + (2) + (3)	23.600

■ Meevallers/tegenvallers

In 2010 wordt de Vlaamse regering geconfronteerd met een aantal tegenvallers aan de zijde van de ontvangsten. De belangrijkste tegenvaller is dat de negatieve verrekening voor 2009 pas in 2010 gebeurt en niet in 2009. De negatieve verrekening werd bij begrotingsopmaak geraamd op € 383 mln⁷, hetgeen als tegenvaller wordt meegenomen. Daarnaast zijn de parameters voor de berekening van de federale overdrachten voor 2010 verbeterd ten opzichte van de inschatting in de MJB. Hierdoor nemen de ontvangsten nog met € 150 mln toe. Zo blijft de tegenvaller in het kader van de federale overdrachten beperkt tot € 233 mln.

De ramingen van de inkomsten uit gewestbelastingen moeten naar beneden bijgesteld worden met € 33 mln.

Tenslotte zijn er bij de overige ontvangsten nog meevallers te noteren voor een totaal van € 100 mln in vergelijking met de MJB. Een deel van deze extra ontvangsten heeft te maken met een verwachte eerste terugbetaling door KBC (€ 33 mln) die kan aangerekend worden bij de ontvangsten.

De tegenvallers bij de ontvangsten zijn daardoor beperkt tot € 166 mln.

■ maatregelen

De begroting 2010 voorziet een eenmalige ontvangst van € 125 mln door de verkoop van gronden door de VMM aan Aquafin.

Daarnaast schrijft de begroting een ontvangst in van € 500 mln uit het egalisatiefonds. Zoals hiervoor reeds aan bod is gekomen had dit tot doel om het effect van de verrekening voor 2009 uit te vlakken. Hoewel de verrekening uiteindelijk slechts een negatief effect heeft van € 383 mln op de ontvangsten, wordt toch de volledige provisie ten belope van € 500 mln als inkomst geboekt.

⁷ Op basis van de meest recente parameters zou het gaan om een negatieve verrekening van € 398 mln

2.2.1 Uitgaven

Krachtlijnen Tabel 4: uitgavenbegroting 2010 initieel: vergelijking met MJB (€ mln)

uitgaven MJB 2010		
(1)		25.951
meevallers/tegenvallers (2)		-168
ingrepen (3)		-1.114
	nieuw beleid	-82
	besparing	-1.032
effect BC3 (4)		-295
uitgavenbegroting 2010 (5) = (1) + (2) + (3) + (4)		24.372

Bij ongewijzigd beleid verwachtte de administratie dat de uitgaven in 2010 zouden oplopen tot € 26 mld. De regering slaagde er in om deze dynamiek te beperken door het uitgavenniveau te beperken tot € 24,4 mld, of € 1,6 mld minder dan voorzien in de MJB. Dit is een vermindering met 6%. In vergelijking met de begroting 2009 dalen de uitgaven “slechts” € 272 mln, maar door de vergelijking met de MJB is het duidelijk dat de dynamiek veel meer is afgeremd.

Net zoals het geval was voor 2009 heeft dit deels te maken met meevallers, deels met ingrepen. Het aandeel van de ingrepen in de begroting 2010 is wel aanzienlijk groter. Voor het overgrote deel gaat het om meevallers/tegenvallers en ingrepen die betrekking hebben op 2010 zelf. De afname wordt echter ook voor € 295 mln verklaard door het effect van de derde begrotingscontrole in 2009 (€ - 233 mln door meevallers en € - 66 mln omwille van ingrepen).

■ Meevallers

De MJB voorzag dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid zouden toenemen met € 1.197 mln. Uiteindelijk bleef de toename beperkt tot € 1.028 mln, hetgeen een meevaller oplevert van € 168 mln. Die meevaller is voornamelijk toe te wijzen aan een minder snelle evolutie van de inflatie waardoor de uitgaven € 160 mln trager evolueren dan voorzien in de MJB.

■ Ingrepen

De begroting 2010 voorziet voor € 264 mln bijkomende uitgaven omwille van **nieuw beleid**. In de MJB was voorzien dat de kredieten zouden verhogen met € 346 mln⁸. Het verschil heeft in eerste instantie te maken met de beslissing van de nieuwe regering om een aantal impulsen die voorzien waren in de MJB niet door te voeren. Daarnaast heeft de regering wel voor € 260 mln nieuwe beleidsimpulsen ingeschreven, zij het dat de betalingskredieten hiervoor maar € 205 mln bedragen. Tenslotte vallen er voor € 100 mln kredieten weg omwille van beleidsinitiatieven die in 2009 eenmalig werden ingevoerd.

De combinatie van deze verschillende factoren maakt dat er € 82 mln extra beleidsruimte is in vergelijking met de MJB.

De belangrijkste impact bij de ingrepen bestaat duidelijk uit de **besparingsmaatregelen** die zijn ingevoerd in 2010. In het totaal gaat het om € 1.032 mln, waarvan € 635 mln door de selectiviteit van de jobkorting terug in te voeren. Hoewel het niet allemaal recurrente besparingen zijn is het vooral deze factor die het vorderingensaldo van 2010 verbetert.

Naast het selectiever maken van de jobkorting lag de nadruk voornamelijk op de efficiëntiewinsten bij de apparaatkredieten en de subsidies. Bij de opening van het parlementair jaar werd gesteld dat hierdoor € 215 mln kon bespaard worden. Op basis van onze eigen analyse blijkt dat deze maatregelen zich voor € 157 mln gerealiseerd hebben zoals voorzien. Voor het resterende bedrag werden er op andere uitgaven compenserende besparingen doorgevoerd of werd een groter bedrag op die uitgaven bespaard. Uit de begrotingsstukken komt niet duidelijk naar voren waar deze besparingen gerealiseerd werden.

■ Doorwerking begrotingscontrole 2009

De meevallers die reeds vastgesteld waren in 2009 en de ingrepen die naar aanleiding van de derde begrotingscontrole doorgevoerd werden (met uitzondering van de operatie op het egalisatiefonds dat eenmalig was) blijven het saldo van 2010 in positieve zin beïnvloeden voor hetzelfde bedrag. Het effect hiervan bedraagt € 296 mln.

⁸ Uitgedrukt in beleidskredieten. De betalingskredieten voor nieuw beleid worden per hypothese hieraan gelijkgesteld aangezien de MJB 2009-2014 hierover geen gedetailleerde informatie verschaft

■ Onderbenutting

	MJB	2010 initieel	
	(a)	(b)	(b) - (a)
onderbenutting (5)	523	471	-52

De vooropgestelde onderbenutting in 2010 bedraagt € 471 mln. Dit is ongeveer identiek aan de effectieve onderbenutting in 2009. Zoals duidelijk gebleken is uit de resultaten van 2009 gaat het om een belangrijke hypothese met het oog op het effectief realiseren van de begrotingsdoelstellingen. Op dit ogenblik is het niet mogelijk om na te gaan of het een realistische hypothese is voor 2010; dit hangt onder meer af van eventuele doorschuifoperaties die gebeurd zijn en waarover nog geen duidelijkheid bestaat. Op het moment van de begrotingscontrole is het in elk geval nodig om op basis van alle beschikbare informatie een nieuwe inschatting van de onderbenutting te maken en eventueel het cijfer aan te passen (hetgeen per definitie consequenties heeft voor het vorderingensaldo dat in de begroting wordt opgenomen).

2.3. Conclusies voor de begrotingen 2010

Aan ontvangstenzijde viel de negatieve verrekening beter mee dan verwacht in 2009. Mede door de operatie op het egalisatiefonds en de opbrengst uit verkoop van gronden liggen de ontvangsten € 459 mln hoger dan voorzien in de MJB.

Deze extra beleidsruimte wordt niet aangewend voor extra uitgaven, integendeel. Door de nieuwe beleidsinitiatieven te beperken in 2010 en een groot pakket besparingsmaatregelen te initiëren, verminderen de uitgaven met € 1114 mln in vergelijking met de MJB.

Tenslotte kon er nog geprofiteerd worden van een aantal meevallers aan uitgavenzijde en de doorwerking van de aanpassingen doorgevoerd in 2009 waardoor het vorderingstekort van € 2 mld in de MJB naar 0,5 mld in de begroting kan herleid worden.

3. Wat valt er te verwachten in 2010 en 2011?

3.1. Begrotingscontrole 2010

De eerstvolgende begrotingsoefening zal in principe de begrotingscontrole 2010 zijn in het voorjaar. Op basis van meer recente macro-economische vooruitzichten lijkt het dat de

ontvangsten naar aanleiding van de begrotingscontrole met € 158 mln kunnen verhoogd worden. Aan uitgavenzijde verwacht de SERV, op basis van de beschikbare informatie, slechts een beperkte toename. In principe zullen de noodzakelijke aanpassingen lager zijn dan de extra ontvangsten. Een belangrijk aandachtspunt bij de begrotingscontrole zal dan ook zijn of en hoe deze extra beleidsruimte kan aangewend worden.

Indien de extra ontvangsten zich zouden realiseren moeten deze volgens de SERV bij prioriteit en eenmalig aangewend worden voor het ondersteunen van de doelstellingen van het werkgelegenheids- en investeringsluik van het WIP, gezien de crisis zich in 2010 nog volop zal laten voelen in de werkloosheidscijfers en bedrijfsinvesteringen. Het specifiek aanwenden van extra middelen voor de ondersteuning van deze doelstellingen biedt de meeste garanties voor een duurzaam herstel van het economisch weefsel.

Een andere onzekerheid betreft de mate waarin KBC een deel van de Vlaamse middelen zal terugbetalen. Momenteel gaat de overheid uit van een terugbetaling van € 66 mln, verhoogd met € 33 mln vergoeding zoals contractueel bedongen werd. Het gaat om een voorlopige raming, die vooralsnog theoretisch is en eventueel naar aanleiding van de begrotingscontrole nog moet aangepast worden. De SERV is van oordeel dat deze extra inkomsten niet mogen aangewend worden voor extra uitgaven maar integraal moeten aangewend worden voor schuldafbouw. Waar de middelen uit de financieringswet een recurrent karakter hebben gaat het hier per definitie om eenmalige middelen die beter niet aangewend worden voor uitgaven. Gezien de omvang van de Vlaamse schuld is het aangewezen om deze extra inkomsten louter aan te wenden voor het schuldbeheer. De terugbetaling van de hoofdsom door KBC dient om de schuld van € 3,5 mld terug te betalen. Hetgeen KBC extra moet betalen als uitkoopsom zou dan dienen om de begrotingsschuld af te lossen die sinds 2009 ontstaan is wegens budgettaire en extra-budgettaire uitgaven.

3.2. Begrotingsopmaak 2011

De regering heeft zich voorgenomen om in 2011 een begrotingsevenwicht te realiseren. Hoewel de SERV zich hierover pas ten gronde zal uitspreken in zijn begrotingsadvies van juli 2010, wenst hij toch al een aantal eerste indicaties te geven over de daartoe noodzakelijke ingrepen.

De regering heeft met de begroting 2009 en 2010 belangrijke stappen gezet om in 2011 een evenwicht te bereiken. De vraag is hoeveel extra inspanningen er nodig zullen zijn om het evenwicht te behalen in 2011. Ten gronde is het nog te vroeg om al betrouwbare ramingen temaken voor dat jaar, maar toch loont het al de moeite om een aantal indicaties te geven.

Krachtlijnen Tabel 5: Vereiste ingrepen bij constant beleid om in 2011 tot evenwichtsbegroting te komen (€ mln)

extra middelen (a)	655
groei BFW (+)	(676)
gewestbelastingen (+)	(176)
overige ontvangsten (+)	(30)
eenmalige factoren	
negatieve verrekening 2010 (+)	(398)
middelen 2010 egalisatiefonds (-)	-(500)
eenmalige opbrengst verkoop VMM (-)	-(125)
extra uitgaven (b)	-777
constant beleid	-(409)
eenmalige factoren	
eenmalige besparingen 2010 (-)	-(123)
doorgeschoven besparingen 2010 (+)	(45)
extra uitgaven jobkorting 2009 (-)	-(205)
extra druk nieuwe beleidsinitiatieven (-)	-(102)
wegvallen eenmalige uitgaven (+)	(18)
extra onderbenutting (+)	(0)
nog af te leggen traject (c)	-500
extra maatregelen (a + b + c)	-622

In eerste instantie kan men in 2011 extra inkomsten verwachten vanuit de financieringswet. Het gaat om een relatief groot bedrag aangezien de negatieve verrekening in 2010 (€ - 383 mln) zich niet meer zou voordoen. Ook de overige inkomsten van de Vlaamse gemeenschap nemen toe met ongeveer € 200 mln.

Daarnaast valt wel de opbrengst van het egalisatiefonds weg. Voor de jaren 2009 en 2010 heeft dit ertoe geleid dat de schommelingen in de federale overdrachten werden opgevangen, maar hierdoor dalen de inkomsten weer in 2011. De “stop and go” werd dus vermeden in 2009-2010 maar moet wel opgevangen worden in 2011.

Ook de eenmalige ontvangsten in 2010 vallen weg, hetgeen een negatieve impact heeft van € 125 mln.

Aan uitgavenzijde speelt voornamelijk de inflatie een rol. Er zou weer een indexsprong zijn en de overige kredieten worden per hypothese weer aan de gezondheidsindex gekoppeld. In het

totaal leidt de normale dynamiek van ongewijzigd beleid tot een toename van de uitgaven met € 409 mln. Door een aantal eenmalige factoren neemt de dynamiek in 2011 echter aanzienlijk toe. De eenmalige besparingen van 2010 vallen weg en worden slechts voor € 45 mln opgevangen door extra besparingen in onderwijs.

In 2009 was er een onderaanwending van € 205 mln voor de jobkorting. Hoewel het nog niet duidelijk is welk bedrag nog effectief moet uitbetaald worden, gaan we er in deze oefening van uit dat dit bedrag nog integraal verschuldigd is. Dit zal in de begroting tot uiting komen bij de inkohiering van de personenbelasting in 2011.

Een laatste belangrijke factor is de druk van de nieuwe initiatieven in 2011. In het regeerakkoord is afgesproken om in 2011 voor € 150 mln extra nieuw beleid te voorzien. We veronderstellen dat de helft hiervan zich vertaalt in uitgaven op de begroting 2011.

Daarnaast werden er in 2010 nieuwe beleidsinitiatieven ingevoerd waarvan een deel slechts vanaf 2011 moet betaald worden. Gecombineerd raamt de SERV dat dit de uitgaven in 2011 zal doen toenemen met € 102 mln.

Indien het begrotingstekort in 2010 effectief op € 500 mln behouden blijft dient er nog een extra inspanning te gebeuren ten belope van dat bedrag. Zoals reeds aangehaald in 3.1 van de krachtlijnen bestaat de mogelijkheid dat Vlaanderen over extra middelen zal beschikken naar aanleiding van de begrotingscontrole. De SERV gaat er van uit dat de aanwending van deze middelen geen effect heeft op het uitgavenniveau van 2011, overeenkomstig met zijn advies inzake de aanwending ervan (zie 3.1).

Uit deze vereenvoudigde oefening op basis van de gegevens die vandaag voorhanden zijn, blijkt dat er in de begroting 2011 nog voor € 622 mln ingrepen moeten gebeuren om een begroting in evenwicht te kunnen opstellen. Dit bedrag is aanzienlijk lager dan de ingrepen die men in 2010 heeft kunnen realiseren, maar na de besparingsoperaties in 2009 en 2010 wordt het geen eenvoudige taak om dit te realiseren. Meer dan de helft van de inspanningen die tot nu toe gebeurd zijn werden gerealiseerd door middel van eenmalige operaties dan wel door het selectiever maken van de jobkorting.

4. Stabiliteitspact

In de loop van januari zal België een nieuw voorstel moeten opmaken voor het stabiliteitsprogramma. Momenteel voorziet het stabiliteitspact slechts afspraken tot 2012. Deze afspraken stroken met de budgettaire doelstellingen van het Vlaams regeerakkoord. Indien er afspraken moeten gemaakt worden over de inspanningen die de verschillende overheden moeten leveren voor de periode vanaf 2013 is het niet onrealistisch dat dit, zoals in de periode

tot en met 2012, gebeurt op basis van de "spending power"⁹. Concreet zou dit betekenen dat de Vlaamse Gemeenschap ongeveer 12% van de globale inspanning zou moeten leveren. Toepassing van deze regel zou volgens de nu beschikbare gegevens voor Vlaanderen resulteren in een gecumuleerde inspanning tegen 2015 van € 3,64 mld, hetgeen € 2,5 mld meer zou zijn dan de toepassing van het regeerakkoord. Tot en met 2012 blijft het Vlaams regeerakkoord boven de afgesproken inspanning (in 2012 is het min of meer neutraal). In deze periode levert Vlaanderen zelfs een extra inspanning. Vanaf 2013 zou dat niet meer het geval zijn en de vereiste extra bijdrage zou fors kunnen oplopen.

De mogelijke gevolgen voor Vlaanderen van het nieuwe stabiliteitsprogramma dat zou lopen tot 2015 zullen in ieder geval nauwgezet moeten opgevolgd worden.

5. Voorstellen voor grotere transparantie

Naar aanleiding van de begrotingsbespreking is herhaaldelijk gewezen op het feit dat de begrotingsdocumenten onvoldoende transparant waren. Hierbij werd niet enkel verwezen naar de nieuwe begrotingsindeling die de vergelijking met de voorgaande jaren bemoeilijkte, maar ook naar de verrichtingen op het Egalisatiefonds, de maatregelen bij de onderwijsuitgaven, de moeilijkheid om besparingen en meevallers te onderscheiden.... Gedeeltelijk werd hier tijdens de begrotingsbesprekingen meer duidelijkheid over gecreëerd, maar toch blijven er nog een aantal lacunes, ook na grondige analyse van de beschikbare informatie. In het rapport zelf wordt op verschillende punten gewezen op het feit dat er onvoldoende transparantie is. In deze krachtlijnen willen we een aantal relatief eenvoudige voorstellen formuleren om bij de volgende begrotingsoefeningen verbeteringen te boeken.

Bij de opening van het parlementair jaar in september 2009 heeft de regering een nota gepresenteerd waarin aangegeven werd op welke manier de dynamiek van ongewijzigd beleid zou afgeremd worden om de schuldopbouw af te remmen en te verminderen vanaf 2010. Hierbij werd echter geen onderscheid gemaakt tussen de beleidsingrepen (nieuwe beleidsinitiatieven dan wel besparingen) enerzijds en een nieuwe raming van de evolutie bij constant beleid. De SERV heeft in het verleden reeds meermaals gewezen op het belang van dit onderscheid voor een relevante interpretatie van het begrotingsbeleid. Op dit punt kan de meerjarenbegroting tot een belangrijke verbetering leiden. Bij de begrotingsopmaak zou telkens de vergelijking kunnen gemaakt worden met de meerjarenbegroting, waarbij de regering kan aangeven in welke mate men afwijkt van deze meerjarenbegroting omwille van een nieuwe raming van parameters of kostendrijvers, dan wel omwille van beleidsingrepen. In het huidig rapport heeft de SERV deze vergelijking gemaakt waarbij werd vertrokken van de

⁹ Het verdelingsprincipe van "spending power" betekent dat de inspanningen verdeeld worden volgens het aandeel van iedere overheid in de primaire uitgaven.

meerjarenbegroting die de administratie heeft opgemaakt in juni 2009. De vergelijking van de begroting met de meerjarenbegroting geeft bijkomende relevante informatie over het begrotingsbeleid (zie verder). In de memorie van toelichting zou men per programma of beleidsdomein deze vergelijking kunnen maken. Hierbij zou nog meer aandacht kunnen besteed worden aan een geconsolideerde benadering waarbij de evoluties van de uitgaven op de instellingen nog beter verklaard worden.

In de loop van het begrotingsproces tussen september (opmaak van budgettaire nota), oktober (indiening van de begroting in het parlement) en december (definitieve goedkeuring van de begroting) doen er zich een aantal wijzigingen voor. In eerste instantie gaat het om amendementen die goedgekeurd worden op de ingediende begroting. Bij de parlementaire bespreking zouden de consequentie van deze amendementen op het vorderingensaldo (of op de schuldevolutie) duidelijk in kaart moeten gebracht worden door een nieuwe tabel te presenteren. Bij de opmaak van de begroting 2010 was de impact van de amendementen beperkt, maar bij de opmaak van de begroting 2009 in het najaar van 2008 verslechterde het vorderingensaldo van de begroting hierdoor aanzienlijk.

Specifiek voor de begrotingscontrole 2009 en de opmaak van de begroting 2010 kon de transparantie verhoogd worden over de manier waarop de efficiëntiemaatregelen zich effectief vertaald hebben in de begroting. Bij de opening van het parlementaire jaar in september legde de regering een nota neer waarin een aantal lineaire besparingsmaatregelen werden voorgesteld (besparing van € 100 mln op de indexprovisie in 2009, besparing op de apparaatkredieten in 2010). Bij de effectieve opmaak van de begroting konden deze lineaire maatregelen niet allemaal doorgevoerd worden waardoor er compensaties moesten gezocht worden bij andere uitgaven (zie verder). De transparantie van de begrotingen 2009 en 2010 zouden aanzienlijk verhoogd kunnen worden door bij de indiening van de begroting een tabel neer te leggen waarin duidelijk wordt aangegeven hoe deze efficiëntiemaatregelen vertaald werden in de begroting. Dit zou onder meer de onduidelijkheid over de maatregelen in onderwijs hebben kunnen verhelpen.

Op het vlak van de schuldevolutie werden er duidelijk inspanningen verricht om hierin meer transparantie te verschaffen. De tabel over het verwachte vorderingensaldo is in dit opzicht een belangrijk instrument, omdat het vorderingensaldo in belangrijke mate de schuldevolutie bepaalt. Deze tabel is echter voor verbetering vatbaar door in de mate van het mogelijke rekening te houden met de volledige consolidatiekring en een inschatting van alle ESR-correcties die nodig zijn om tot het vorderingensaldo te maken volgens de methodologie die het INR volgt. Belangrijker nog in deze budgettaire moeilijke periode is om zoveel mogelijk transparantie te bieden over de impact van de begroting op de schuldpositie. Het verschil tussen het vorderingensaldo en de schuldevolutie kan immers aanzienlijk zijn, enerzijds door de verrichtingen buiten begroting en anderzijds door de ESR-correcties die de inkomsten en uitgaven gedeeltelijk toewijzen aan een ander begrotingsjaar (bijvoorbeeld de manier waarop

de gewestbelastingen of de intresten worden aangerekend). Voornamelijk op het punt van de extra-budgettaire verrichtingen neemt het belang toe van een grotere transparantie omwille van het toenemende belang van deze verrichtingen.

Een laatste aandachtspunt inzake transparantie is eerder technisch van aard en heeft betrekking op de presentatie van de begrotingstabel. Het lijkt aangewezen om hierbij een meer beleidsmatige indeling van de uitgaven te hanteren in plaats van de boekhoudkundige logica van het systeem over te nemen. Bovendien kan de informatie in de begrotingstabel nog geoptimaliseerd worden, bijvoorbeeld door meer informatie te geven via de kenletters voor horizontale programma's. Zo zou er bijvoorbeeld een horizontaal programma voor ViA gecreëerd kunnen worden, of zouden alle uitgaven voor consultancy en communicatie gegroepeerd kunnen worden in een horizontaal programma.

Hoofdstuk 1– Hoe zijn de budgettaire doelstellingen van het regeerakkoord gerealiseerd in 2009 – 2010?

1. Wat zoeken we uit?

In december 2008 heeft het parlement de initiële begroting 2009 goedgekeurd met een positief vorderingensaldo van € 273 mln. Op het ogenblik van goedkeuring was echter al duidelijk dat de gevolgen van de financieel – economische crisis op de begrotingsmiddelen van de Vlaamse gemeenschap van die aard waren dat dit resultaat mijlenver zou afwijken van de realiteit. Bovendien gaf de SERV – evaluatie van januari 2009 duidelijk aan dat de goedgekeurde begroting hoe dan ook een bijzonder expansieve begroting was. Niet in het minst omdat een substantieel deel van de budgettaire ruimte - gerealiseerd door eenmalige operaties¹⁰ - volledig met recurrente maatregelen werd ingevuld.

Afgezien van enkele beperkte – weliswaar belangrijke – aanpassingen om de operaties t.a.v. KBC en om de voorgenomen waarborgregeling voor grote ondernemingen te financieren¹¹ heeft de vorige regering niettemin geen grondige begrotingsaanpassing doorgevoerd. De onvermijdelijke bijsturing van de begroting 2009 werd daarmee een opdracht voor de nieuwe regering.

De ramingen over de budgettaire ruimte voor de nieuwe regeerperiode – zowel van de SERV als van de Vlaamse administratie voor financiën – gaven duidelijk aan dat zowel voor 2009 als voor de volgende jaren de budgettaire situatie, bij ongewijzigd beleid, als dramatisch kon bestempeld worden. Voor 2009 werd door beide instanties rekening gehouden met een negatief saldo van iets meer dan € 1 mld. Dat tekort zou bij ongewijzigd beleid volgens de SERV – ramingen in 2010 oplopen tot € 1,9 mld. Omwille van een pessimistischer inschatting van de opbrengsten van de gewestbelastingen en een andere hypothese inzake onderbenutting op de uitgavenkredieten ging de Vlaamse administratie voor 2010 uit van een nog groter tekort (bijna € 2,5 mld). In beide rapporten werd aangenomen dat bij ongewijzigd beleid de Vlaamse openbare financiën in de loop van de regeerperiode niet uit de rode cijfers zouden geraken. De Vlaamse schuld zou – mede door de operaties t.a.v. de financiële sector

¹⁰ Voornamelijk de vooruitbetaling voor een bedrag van € 682 mln verrichtingen voor 2009 in 2008, wat overigens mogelijk was door het feit dat de financieel-economische crisis nog geen repercussies had op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap in 2008.

¹¹ Dat is gebeurd in twee begrotingsaanpassingen respectievelijk via een decreet van 20 februari 2009 (participatie KBC en verhoogde waarborg Gemeentelijke Holding) en via een decreet van 30 april 2009 (participatie in waarborgvennootschap Gigarant NV binnen PMV). In dat laatste decreet is ook een overdracht geregeld van niet aangewende vastleggingmachtigingen 2008 naar 2009 voor het Vlaams woningfonds.

– tegen 2014 oplopen tot ongeveer € 10 mld. En bij dat alles zou er nog geen ruimte zijn voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Het regeerakkoord van de nieuwe bewindsploeg koos voor een grondige snelle bijsturing: tegen 2011 een begroting in evenwicht en verder voor de jaren 2012 – 2014 aan te houden zonder overschotten. Bij de regeringsonderhandelingen werd wel overeengekomen om in 2009 het tekort maximaal te houden op € 1 mld en in 2010 op maximaal € 500 mln. Er werd bovendien een afspraak gemaakt rond “middelen om nieuw beleid te initiëren¹².”

2010	80 mln
2011	150 mln
2012	350 mln
2013	600 mln
2014	1.000 mln

Eerder was al aangegeven dat de ruimte voor nieuwe initiatieven tegen 2014 zou oplopen tot € 1,4 mld, waarvan € 400 mln nog niet was toegewezen.

De regering heeft in het parlement een aangepaste begroting 2009 en een initiële begroting 2010 neergelegd waaruit bleek dat voor 2009 en 2010 deze doelstellingen zijn gehaald¹³: een tekort van respectievelijk € 997 mln en € 493 mln.

In dit hoofdstuk onderzoeken wij hoe de regering is tewerk gegaan om de eerdere ramingen bij ongewijzigd beleid bij te sturen om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Voor 2009 analyseren we de bijsturingen in vergelijking met de initieel door het parlement goedgekeurde begroting voor 2009 en met de herziene raming van de Vlaamse administratie in het kader van de meerjarenraming 2009 – 2014 in juni voorgelegd werd aan de regeringsonderhandelaars bij de start van de regeringsonderhandelingen met het oog op het regeerakkoord (verder aangeduid met MJB 2009 – 2014). Voor 2010 analyseren we de bijsturingen in vergelijking met de raming ongewijzigd beleid in dezelfde MJB.

Bij deze analyse onderzoeken we in welke mate de regering:

- heeft kunnen rekenen op meevallers of extra tegenvallers heeft moeten verwerken in vergelijking met de eerdere ramingen,

¹² De jaarlijkse middelen voor nieuw beleid zijn het verschil tussen het bedrag van het jaar zelf en het jaar voordien.

¹³ In de begroting werd het tekort van 2009 geraamd op € 997 mln. Voorlopige uitvoeringsgegevens komen tot een hoger tekort, maar de focus ligt op de ingrepen die de regering gedaan heeft naar aanleiding van de begrotingscontrole om het tekort te beperken tot minder dan € 1 mld.

- welke ingrepen zij heeft genomen (hetzij onder de vorm van extra middelen, hetzij onder de vorm van besparingen of nieuwe beleidsimpulsen aan uitgavenzijde)

Waarom een onderscheid tussen “meevallers/tegenvallers” en “effectieve maatregelen/nieuwe initiatieven”?

Iedere evolutie van begrotingsramingen en vooruitzichten wordt in het algemeen bepaald door twee soorten factoren. Aan de ene kant wijzigingen die uitsluitend kunnen voorkomen door expliciete beslissingen van de regering: bijv. om een nieuwe ontvangst aan te boren, om een regelgeving aan te passen of om voor bepaalde programma's de eerder voorziene kredieten expliciet te schrappen, te verminderen of op te drijven. Daarnaast zijn er altijd ook wijzigingen in negatieve of in positieve zin die optreden of mogelijk zijn zonder dat de regering enige beslissing moet nemen: bijv. lagere loonuitgaven omdat er door een vertraging van de inflatie geen indexaanpassingen nodig zijn, of meevallende of tegenvallende opbrengsten van gewestbelastingen zonder dat er iets veranderd is aan de regelgeving. In de toelichting bij begrotingsbeslissingen wordt dat onderscheid meestal niet systematisch toegepast, in budgettaire analyses is dat echter gebruikelijk (meestal in slecht Nederlands omschreven als discretionaire en niet – discretionaire factoren). Het onderscheid is wel beleidsmatig belangrijk. Het maakt bijv. een groot verschil uit of de uitgaven dalen omdat een loonindexering niet nodig is (door tragere inflatie) of omdat de regering het voorziene krediet voor een onvermijdelijke loonindexering schrapt.

2. Waarom vergelijken met de MJB?

Bij de analyse in dit rapport wordt niet enkel de vergelijking gemaakt met de voorgaande begrotingen, maar ook met de MJB 2009-2014. De vorige regering heeft de meerjarenbegrotingen geïntroduceerd en de huidige bewindsploeg heeft de intentie om deze jonge traditie verder te zetten. In deze tekst gebruiken we het woord meerjarenbegroting niet enkel voor een meerjarenbegroting in strikte zin, maar ook voor een meerjarenraming. Een meerjarenraming geeft aan in welke mate de netto-beleidsruimte evolueert op basis van het doorrekenen van de parameters en gekende kostendrijvers¹⁴ in de ontvangsten en uitgaven. De oefening van de administratie in juni 2009 als insteek voor de nieuwe regering is een meerjarenraming. Een meerjarenbegroting bouwt verder op de meerjarenraming door aan te geven op welke manier deze beleidsruimte zal worden ingevuld of op welke manier het verschil ten aanzien van de vooropgestelde norm zal weggewerkt worden. De eerste meerjarenbegroting die de huidige regering zal indienen zou een meerjarenbegroting in strikte zin zijn. Deze meerjarenbegroting zou de komende maanden ingediend worden in het parlement.

¹⁴ Naar analogie met de evolutie van de ontvangsten spreken we van parameters om het effect van de inflatie en economische groei op de uitgavendynamiek te benoemen. Sinds het gemeentefonds is losgekoppeld van de economische groei parameters gaat het bij de uitgaven enkel nog over de koppeling van de uitgaven aan de inflatie. De overige kostendrijvers zijn alle andere factoren die de dynamiek bij ongewijzigd beleid beïnvloeden (leerlingenevolutie, energieprijzen...)

De SERV heeft reeds in zijn vorige adviezen op het nut van de meerjarenbegrotingen gewezen. De meerjarenbegrotingen werden tot nog toe voornamelijk gebruikt als een instrument om in te schatten welke beleidsruimte er beschikbaar was en hoe deze eventueel kon ingevuld worden. Deze informatie op zich is reeds een voldoende argument om betrouwbare meerjarenbegrotingen op te stellen. Toch is het mogelijk om de meerwaarde van de meerjarenbegrotingen aanzienlijk te verhogen door bij de begrotingsopmaak te verwijzen naar de vorige meerjarenbegroting. In eerste instantie zou hierbij kunnen aangegeven worden in welke mate de parameters en/of kostendrijvers een extra impact hebben gehad op de begrotingsopmaak in vergelijking met de meerjarenbegroting. Wat de ontvangsten betreft wordt traditioneel wel een duidelijk overzicht gegeven van de mate waarin de nieuwe parameters of inschattingen een impact hebben op de ontvangstenevolutie. Aan uitgavenzijde is het echter veel moeilijker om de impact van de parameters en kostendrijvers uit te zuiveren. De vergelijking tussen een begroting en een MJB die eraan voorafging kan de transparantie van de begrotingen aanzienlijk verhogen, in het bijzonder indien de MJB gedetailleerd weergeeft wat de impact is van de verschillende kostendrijvers en parameters op de te verwachten evoluties. Op dat punt is de MJB 2009-2014 een zeer bruikbare oefening. Hierin wordt niet enkel aan ontvangstenzijde, maar ook aan uitgavenzijde (beleidskredieten) duidelijk aangegeven welke factoren een invloed hebben gehad op de nieuwe ramingen. Zo geeft de MJB 2009-2014 gedetailleerd weer welke impact de weddedrift zou hebben bij een aanpassing van de begroting 2009, wat de verwachtingen zijn inzake de impact van de energieprijzen op de Vlaamse begroting, hoe de rente zou evolueren bij ongewijzigd beleid, welke buffers er in de begroting 2009 nog aanwezig waren, hoe de uitgaven zouden toenemen door het op kruissnelheid komen van een aantal beslissingen die reeds genomen waren etc.. Hoewel het om een raming gaat die per definitie tijdsgebonden is en dus niet meer volledig accuraat is op het moment van de volgende begrotingsoefening, blijft het een relevant ijkpunt om de jaarlijkse begrotingen mee te vergelijken. Op die manier creëert men meer transparantie over de effectieve keuzes die gemaakt zijn. Hoewel de beleidsmatige mogelijkheden van een meerjarenbegroting hierdoor nog niet zijn uitgeput, is dit toch al voldoende reden om bij de analyse van de begrotingscontrole 2009 en de opmaak van de begroting 2010 systematisch te vergelijken met de MJB 2009-2014.

3. Algemene resultaten

De algemene resultaten van onze analyse worden samengevat in tabel 1. Zowel voor de aangepaste begroting 2009 als voor de initiële begroting 2010 gaan we uit van de door het parlement in december goedgekeurde begrotingen. Door de verwerking van de amendementen op de ingediende begrotingen wijken onze resultaten af van wat kan afgeleid

worden uit de algemene toelichting. Zoals ook in andere jaren het geval was past de regering haar berekeningen uit de algemene toelichting (die dateert van oktober) niet aan met de goedgekeurde (en hoofdzakelijk door haar zelf voorgestelde) amendementen. De amendementen bij de begrotingscontrole 2009 hebben beleidsmatig een relatief beperkte impact. Het gaat voornamelijk om technische correcties en een aantal beperkte interne herschikkingen. Het belangrijkste amendement met betrekking tot de begroting 2010 betreft de heffingen op watervang. Naar aanleiding van het programmadecreet had de Vlaamse regering de intentie om de opbrengsten van de heffing op watervang te verhogen om op die manier werken te kunnen financieren om een grotere capaciteit op de bevaarbare waterlopen toe te laten. Dit voorstel was ook vertaald naar de ingediende begroting. Op dat punt werd het programmadecreet echter niet goedgekeurd waardoor de begroting ook werd aangepast, wat zowel de ontvangsten als de uitgaven negatief beïnvloedde. Het effect voor het vorderingensaldo was echter neutraal.

De begrotingscontrole 2009 wordt afgeklopt met een tekort dat € 81 mln lager is dan eerder door de administratie geraamd in de MJB 2009 – 2014 (juni 2009). Deze raming hield rekening met een tekort van € 1.078 mln, waarmee in hoofdzaak de weerslag van de financieel-economische crisis op de ontvangsten was verrekend in vergelijking met de initieel goedgekeurde begroting. Zonder rekening te houden met de weerslag van “FFEU – uitgaven, correcties en onderbenutting” verbetert het tekort in vergelijking met de raming van de MJB op basis van de begrotingsontvangsten en begrotingskredieten met € 331 mln (extra ontvangsten 535 – extra uitgaven 204). De overige factoren (FFEU, correcties en onderbenutting) verslechteren het saldo echter met € 227 mln, wat een uiteindelijke verbetering oplevert van € 81 mln. De verslechtering door de overige factoren heeft hoofdzakelijk te maken met een uitgesproken lagere inschatting van de mogelijke onderbenutting.

De verbetering van het saldo in de initiële begroting 2010 tegenover de oorspronkelijke ramingen van de MJB is uitgesproken veel groter: bijna € 2 mld (€ 493 mln versus € 2.479 mln).

Alleen al op basis van de begrotingsontvangsten en begrotingsuitgaven is er een verbetering van het saldo met € 2.037 mln. De overige factoren (FFEU, correcties en onderbenutting) compenseren die verbetering met € 52 mln, wat een uiteindelijke verbetering oplevert van € 1.985 mln. Opnieuw zorgt bij de overige factoren een lagere inschatting van de mogelijkheden van onderbenutting voor een verslechtering.

De manier waarop de Vlaamse regering bij de raming van het vorderingensaldo¹⁵ de ESR-regels toepast kan afwijken van de interpretatie die het INR hanteert voor de opmaak van de overheidsrekeningen. Dat heeft als gevolg dat het vorderingensaldo dat blijkt uit de begroting kan verschillen van het officiële saldo omwille van een aantal correcties die het INR toepast. Zowel voor 2009 als voor 2010 is de SERV van oordeel dat het INR een aantal bijkomende correcties zal toepassen om het vorderingensaldo te berekenen. In 2009 zou het tekort hierdoor met € 144 mln kunnen verminderen, in 2010 zou het een verslechtering van € 500 mln met zich meebrengen.

Tabel 1 geeft ook een indicatie van de te verwachten schuldontwikkeling. In principe evolueert de schuld met het gerealiseerde vorderingensaldo. Er moet echter ook rekening worden gehouden met de impact van “verrichtingen buiten begroting”¹⁶. Tot en met 2008 was de impact van verrichtingen voor kredietverleningen en deelnemingen (KVD) op de schuldevolutie verwaarloosbaar. Vanaf 2009 is dat duidelijk niet meer het geval. Zeker in 2009 moet rekening gehouden worden met een forse weerslag op de schuldevolutie door verrichtingen buiten begroting¹⁷, maar ook in 2010 is er bij de voorgenomen verrichtingen een stevige negatieve impact. Tegen eind 2010 zou de schuld van de Vlaamse gemeenschap opgelopen zijn tot € 5,85 mld (aangepast 2009 + initieel 2010).

De analyse van deze afwijkingen wordt in punt 4 (2009) en punt 5 (2010) gedetailleerd besproken.

¹⁵ Indien men de uitgaven en ontvangsten van een begroting met elkaar vergelijkt kan dit op verschillende manieren gebeuren, hetgeen telkens een ander saldo geeft. In het kader van het stabiliteitspact hanteert Vlaanderen momenteel het vorderingensaldo als benadering. Dit saldo wordt bekomen door de regels van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) toe te passen.

¹⁶ Zijnde de som van ontvangsten door verkoop van participaties en terugbetaling van toegekende leningen, uitgaven door aankoop van participaties en toekenning van leningen en aflossingen op leningen. In geval van participaties en toegekende leningen gebruikt men meestal de term “verrichtingen op KVD”, kredietverleningen en deelnemingen.

¹⁷ Voornamelijk door de schuld aangegaan in het kader van het reddingsplan voor KBC

Tabel 1 - budgetcontrole 2009 en initiële begroting 2010 versus oorspronkelijke ramingen (in € mln)

	2009			2010		
	BC 2		BC 3	MJB	initieel	
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(b) - (a)
1 ESR ontvangsten	25.039	22.637	23.172	23.140	23.600	459
2 ESR - uitgaven excl FFEU (kredieten)	24.864	24.441	24.645	25.951	24.373	-1.578
(1-2)	175	-1.805	-1.474	-2.811	-774	2.037
3 uitgaven FFEU	144	143	155	129	158	29
4 correcties ESR	33	-162	-137	-62	-34	28
5 onderbenutting	124	1.033	769	523	471	-52
6 saldo (1-2-3+4+5)	188	-1.078	-997	-2.479	-493	1.985
7 INR - correcties	-356	-356	144	0	-500	-500
8 INR - vorderingensaldo (6 + 7)	-167	-1.433	-853	-2.479	-993	1.485
9 verrichtingen buiten begroting	-160	-2.199	-3.975	148	-381	-529
10 schuldevolutie (6 + 9)	29	-3.276	-4.972	-2.330	-874	1.456

ESR – ontvangsten (1): de som van alle geraamde ontvangsten die volgens de regels van Eurostat en INR op de begroting worden aangerekend (dus exclusief opbrengsten kredietverleningen en participaties), zowel van het ministerie Vlaamse gemeenschap (MVG) als van de instellingen die met de Vlaamse overheid worden geconsolideerd (voor zover daarover de gegevens beschikbaar zijn).

ESR – uitgaven exclusief FFEU (kredieten) (2): de som van alle ingeschreven betalingskredieten die volgens de regels van Eurostat en INR op de begroting worden aangerekend (dus exclusief kredieten voor kredietverleningen en participaties en voor aflossingen van leningen), zowel van MVG als van geconsolideerde instellingen. Alleen het FFEU (Financieringsfonds schuldbouw en eenmalige investeringen) is hierbij niet opgenomen.

Uitgaven FFEU (3): het FFEU wordt jaarlijks gefinancierd met niet aangewende kredieten in het vorig jaar op de begroting MVG (wordt meestal ingeschat op ongeveer 125 mln).

ESR – correcties (4): een aantal extra correcties die moeten aangebracht worden zowel omwille van ESR – aanrekeningsregels als consolidatieregels. In het bijzonder is er een correctie voor de resultaten van het Vlaamse zorgfonds dat in de overheidsrekeningen bij de sociale zekerheid wordt geteld, maar voor de toetsing van begrotingsdoelstellingen (ook door de HRF) wordt aangerekend aan Vlaanderen.

Onderbenutting (5): een inschatting van de niet aangewende kredieten die worden ingeschreven in de begroting en daardoor ook geen impact zullen hebben op het saldo.

INR – correcties (7): bijkomende correcties die overeenstemmen met de ESR – aanrekeningsregels die het INR bij de uiteindelijke opmaak van de overheidsrekeningen zal in acht nemen en die niet meegenomen worden in de ramingen van de Vlaamse regering

Verrichtingen buiten begroting (9): ontvangsten en uitgaven op KVD en aflossingen leningen.

4. De begrotingsaanpassing 2009

De afwijkingen op het niveau van de begrotingsontvangsten en van de begrotingskredieten voor 2009 worden samengevat in tabel 2. Zowel langs de zijde van de ontvangsten als langs de zijde van de uitgaven maken we een onderscheid tussen “meevallers/tegenvallers” en “maatregelen”. Bij de uitgaven is er ook een rij voorzien voor de extra middelen voor nieuwe beleidsinitiatieven. We maken de vergelijking met de initiële begroting en met de MJB 2009-2014.

4.1. De ontvangsten

Tabel 2 – Tweede begrotingscontrole 2009, MJB voor 2009 en derde begrotingscontrole 2009; ontvangsten en samenstelling van de onderlinge afwijkingen (in € mln).

	BC 2	MJB	2009 BC 3	(c) - (a)	(c) - (b)
	(a)	(b)	(c)		
1. ESR ontvangsten	25.039	22.637	23.172	-1.868	535
1.1 meevallers (+) /tegenvallers (-)				-1.868	535
1.1.1 BFW - middelen	(18.544)	(16.760)	(17.287)	-(1.257)	(526)
BFW - parameters	(18.310)	(16.878)	(17.004)	-(1.306)	(126)
BFW - verrekening	(234)	-(118)	(283)	(49)	(401)
1.1.2 gewestbelastingen	(4.694)	(4.106)	(4.061)	-(632)	-(45)
1.1.3 overige ontvangsten MVG				(20)	(44)
1.1.4 ontvangsten instellingen				(1)	(10)

In vergelijking met de tweede begrotingscontrole¹⁸ nemen de ontvangsten af met € 1.868 mln. Dit kwam echter niet totaal onverwacht, omdat de MJB 2009-2014 al duidelijk had aangegeven dat de ontvangstenraming naar beneden moest worden aangepast. Wat verklaart de afwijkingen tussen de goedgekeurde begroting en de raming die in juni door de administratie gemaakt werd?

In vergelijking met de MJB van juni 2009 kan de regering rekenen op een substantiële meevaller in 2009. In tegenstelling met de verwachtingen (ook van de SERV) blijft in 2009 de federale overheid de overdrachten in de BFW (Bijzondere Financieringswet) doorstorten op basis van de parameters uit de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2009. Die aangepaste rijksmiddelenbegroting ging uit van een reële terugval van de economie in 2009 van amper 1,7 % bij een gemiddelde inflatie van 1 %. De MJB 2009-2014 ging er vanuit dat die overdrachten in 2009 zouden aangepast worden aan de realiteit: een veel meer uitgesproken terugval van de economische ontwikkeling (- 3,8 %, bij een gemiddelde inflatie van 0,3 %). Dat is niet

¹⁸ Ook in vergelijking met de initiële begroting 2009 aangezien de middelenbegroting niet meer werd aangepast door de vorige regering.

gebeurd, waardoor de Vlaamse gemeenschap (mede door nog enkele andere parameters) kan rekenen op extra ontvangsten voor een bedrag van € 526 mln in vergelijking met de ramingen in de MJB van juni 2009. € 126 mln daarvan is afkomstig van de iets gunstiger parameters die voor de vermoedelijke ramingen van 2009 van toepassing zijn in vergelijking met die van de MJB: een iets gunstiger cijfer voor economische groei (- 3,1 %, weliswaar met een gemiddelde inflatie van nul) en enige verhoging van het Vlaams aandeel in de personenbelasting (van 63,28 % tot 63,43 %). Het grootste deel van de extra ontvangsten wordt veroorzaakt door het mechanisme van de verrekeningen: € 401 mln (waarvan € 383 mln door het uitstellen van de verrekening voor 2009 naar 2010 en voor iets minder dan € 18 mln door een minder negatieve verrekening in 2009 voor het jaar 2008, in vergelijking met de MJB). Deze meevallers van € 526 mln worden voor een deeltje gecompenseerd door nog slechtere vooruitzichten voor de opbrengsten van de gewestbelastingen ten opzichte van de MJB. De evolutie op de overige ontvangsten (o. a door het inschrijven van nog niet meegerekende opbrengsten van dividenden) maken dat echter goed. Samengevat kan de Vlaamse gemeenschap in 2009 zonder enige beleidsmaatregel beschikken over € 535 mln extra in vergelijking met wat bij de opmaak van het regeerakkoord in juni kon verwacht worden. Uiteraard is dat nog substantieel veel minder dan wat in december 2008 werd ingeschreven voor de initiële begrotingsramingen: € 1,87 mld minder.

4.2. De uitgaven

Tabel 3 maakt de vergelijking tussen de goedgekeurde aangepaste begroting 2009 (december 2009, BC 3) met de initiële begroting (na aanpassingen tot en met april 2009, BC 2) en met de MJB van juni 2009. De vergelijking wordt gemaakt op het niveau van de geconsolideerde betalingskredieten¹⁹.

¹⁹ De cijfers die zijn opgenomen in de tabellen van de algemene toelichting bij de derde begrotingscontrole (Stuk 13 (2009-2010) nr – 1-A, in het bijzonder tabel U3 op p. 41) wijken af van de cijfers in dit rapport. Het verschil heeft enerzijds te maken met de ESR-correcties op de uitgaven die bij de administratie wel en bij de SERV niet worden meegenomen en anderzijds met het feit dat de SERV de amendementen ook heeft verwerkt (in het bijzonder voor 2010 speelt dat een rol).

Tabel 3 – Tweede begrotingscontrole 2009, MJB voor 2009 en derde begrotingscontrole 2009; betalingskredieten en samenstelling van de onderlinge afwijkingen (in € mln).

		2009			
		BC 2	MJB	BC 3	
		(a)	(b)	(c)	(c) - (a) (c) - (b)
2.	ESR - uitgaven excl FFEU (kredieten)	24.864	24.441	24.645	-219 204
2.1	meevallers (-) /tegenvallers (+)				-660 -230
2.1.1	intresten			204	-(74) (12)
2.1.2	primaire uitgaven				-(587) -(243)
2.2	Ingrepen				441 435
2.2.1	reservering provisie pensioenfonds				(500) (500)
2.2.2	besparingen (-)				-(261) -(261)
2.2.3	nieuw beleid (+)				202 196

De SERV legt bij zijn analyse de nadruk op de vergelijking tussen de MJB en de begroting 2009 BC3. Hierbij wordt in eerste instantie nagegaan welke factoren een impact hadden in de MJB en vervolgens waarom de begroting 2009 afwijkt van de MJB.

Analyse van de uitgavenbegroting aan de hand van de meerjarenbegroting

De administratie heeft in haar MJB 2009-2014 een herziene begroting opgemaakt, waarbij onder meer voor de uitgaven 2009 een aantal wijzigingen werden aangebracht. Deze wijzigingen zijn een vertaling van constant beleid, voornamelijk het aanpassen van de uitgavenkredieten aan de nieuwe gegevens inzake inflatie en andere kostendrijvers. Ook werden een aantal beslissingen die genomen waren door de vorige regering vertaald naar budgettaire consequenties in de periode 2009-2014. Dit had voornamelijk een effect vanaf 2010.

We bespreken in een eerste stap op een beknopte manier welke factoren de MJB meenam om de uitgavenbegroting 2009 naar beneden te herzien.

Daarna, en dat vormt de essentie van de vergelijking, vergelijken we de MJB met de effectieve begrotingscontrole die de nieuwe regering heeft doorgevoerd. De definitieve begroting wijkt af van de MJB aangezien de evolutie van constant beleid op een aantal punten nog anders werd geraamd. Daarenboven wordt de dynamiek van ongewijzigd beleid aangepast door ingrepen.

4.2.0 Aanpassingen doorgevoerd in de MJB

Tabel 4 – Wijzigingen begroting 2009 reeds opgenomen in MJB (in € mln).

	BC 2	MJB	
	(a)	(b)	(b) - (a)
	24.864	24.441	-423
rente			-86
Buffers			-344
overig CB			1
nieuw beleid			6

Net zoals voor de inkomsten het geval was maakte de administratie in zijn MJB 2009-2014 een herziene begroting 2009. Deze oefening gaf aan dat de uitgaven zouden dalen van € 24,86 mld naar 24,44 mld door het toepassen van de nieuwe informatie inzake constant beleid en reeds genomen beslissingen.

De belangrijkste wijziging bestond erin om de buffers die ingeschreven waren in de initiële begroting 2009 te schrappen. Bij de begrotingsopmaak 2009 werd vanuit het voorzichtigheidsprincipe een aantal buffers ingeschreven waarvan de administratie bij opmaak van de MJB van uitging dat ze konden geschrapt worden.

In eerste instantie betreft het de **conjunctuurbuffer** van € 178 mln. Aangezien er geen verschil bestaat tussen de raming van de middelen van de federale doorstorting en de effectieve doorstorting kon de conjunctuurprovisie geschrapt kan worden. De voorgaande jaren werd de provisie niet geschrapt, maar op het einde van het jaar overgedragen aan het toekomstfonds. Dit toekomstfonds valt binnen de consolidatiekring waardoor de overdracht niet beschouwd wordt als uitgave en het vorderingensaldo dus niet negatief beïnvloed werd. De voorgaande jaren werd de onderbenutting wel beïnvloed door de conjunctuurbuffer, in 2009 zal dat niet het geval zijn.

Daarnaast werd een ruime **indexprovisie** ingeschreven die niet integraal nodig was in 2009. De MJB voorzag dat deze indexprovisie (zie kader over de inflatie) geschrapt kon worden voor € 101 mln omdat ze te hoog was ingeschat bij de initiële begroting. In 2009 werd de spilindex niet overschreden en moesten de lonen dus niet aangepast worden aan de nieuwe spilindex. In principe wordt er dan ook geen indexprovisie voorzien. Maar bij de opmaak van de initiële begroting 2009 had men de laatste indexsprong van 2008 nog niet toegevoegd aan de afzonderlijke uitgavenposten en werd er nog een provisie voorzien die in de loop van het jaar zou verdeeld worden. Op deze provisie werden enerzijds middelen voorzien om de laatste indexsprong van 2008 te kunnen uitbetalen, maar ook een bedrag om een eventuele

bijkomende indexsprong in 2009 te kunnen. Deze schrapping is geen besparing en volgt louter uit het feit dat de reserve voorzien voor een indexsprong in 2009 niet nodig is.

Welke impact heeft de inflatie op de Vlaamse uitgavenbegroting?

Een groot deel van de uitgavenkredieten in de Vlaamse begroting worden op een of andere manier aangepast aan de evolutie van de inflatie. Deze kredieten kunnen in twee grote groepen ingedeeld worden.

In de eerste plaats zijn er loonkredieten die geïndexeerd worden op basis van het indexeringsmechanisme dat voor de lonen van de ambtenaren wordt toegepast en de evolutie van de spilindex volgen. Concreet nemen deze loonkredieten toe met 2% de tweede maand nadat het voortschrijdend gemiddelde van de gezondheidsindex de waarde van de spilindex heeft overschreden. Aangezien het bij de begrotingsopmaak nog niet vast staat wanneer de spilindex overschreden wordt en hoeveel extra uitgaven er hiervoor nodig zijn per uitgavenpost (basisallocatie), wordt de geraamde impact ervan ingeschreven op een loonprovisie. Op het moment dat men de lonen moet aanpassen door overschrijding van de spilindex wordt de loonprovisie herverdeeld naar de verschillende uitgavenposten. Om te vermijden dat de loonprovisie onvoldoende zou zijn, voorziet men meestal ruimschoots voldoende middelen op de loonprovisie zodat er sprake is van een buffer die niet aangewend moet worden indien de inflatie trager verloopt dan ingeschat. Dit is concreet het geval in de begroting 2009.

Daarnaast zijn er kredieten waarvoor er bij de opmaak van de begrotingen wordt bepaald in welke mate de verwachte toename van de inflatie zich mag vertalen in uitgaven. Het gaat zowel om werkingskredieten als loonkredieten (deze loonkredieten volgen dan niet de spilindex). In tegenstelling tot de kredieten die gekoppeld zijn aan de spilindex, worden deze kredieten bij begrotingsopmaak reeds verhoogd op basis van de inflatie. Voor de werkingsuitgaven in het onderwijs gebeurt het op basis van gekende cijfers uit het verleden, voor de meeste overige uitgaven gaat het om een raming van de evolutie van het begrotingsjaar zelf. In tegenstelling tot de lonen die gekoppeld zijn aan de spilindex worden de kredieten dus bij de begrotingsopmaak zelf aangepast en eventueel naar aanleiding van de begrotingscontrole opnieuw aangepast. De aanpassing bij de begrotingscontrole gebeurt echter niet automatisch indien de parameters gewijzigd zijn. Het gaat om een expliciete keuze van de overheid. Bij de eerste twee begrotingscontroles in 2009 gebeurden er geen aanpassing hoewel de parameters duidelijk gewijzigd waren. Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole gebeurde er wel een aanpassing (desindexatie), zij het dat deze desindexatie niet overeenkomt met de aanpassing aan de nieuwe parameters.

Naar aanleiding van de MJB 2009-2014 voorzag de administratie tenslotte dat de overige kredieten die aangepast worden aan de inflatie (zie kader over inflatie) ook naar beneden konden herzien worden (**desindexatie**). Bij de initiële begroting 2009 werden deze uitgaven verhoogd met 2% ten opzichte van 2008. Naar aanleiding van de MJB ging de administratie er van uit dat de inflatie beperkt zou blijven tot 1,1%, hetgeen een meevaller zou betekenen van € 65 mln.

De combinatie van het schrappen van de conjunctuurbuffer, een gedeelte van de indexprovisie en het doorvoeren van een desindexatie geeft aanleiding tot een daling van de uitgaven met € 344 mln.

Dit wordt nog versterkt door een aantal andere aanpassingen, in het bijzonder de daling van de intrestkredieten die ingeschreven waren in de begroting. Naar aanleiding van de eerdere begrotingscontroles in 2009 was een intrestlast voorzien omwille van de schulden aangegaan in het kader van de financieel-economische crisis (KBC en Gigarant). Aangezien op deze schulden slechts vanaf 2010 intresten moeten betaald worden, kon de uitgavenbegroting verminderen met € 85 mln²⁰.

De overige factoren bij ongewijzigd beleid hadden een zeer beperkte stijging van de ontvangsten tot gevolg (€ 1 mln).

De administratie hield geen rekening met besparingsmaatregelen, maar schreef wel € 6 mln extra in de begroting omdat de vorige regering al had beslist tot extra huuruitgaven voor de administratie die evenwel nog niet waren opgenomen in de begroting.

²⁰ Het effect van de intrestlasten op het vorderingensaldo wordt in grote mate bepaald door de ESR-correctie die in dit verband moet gebeuren.

4.2.1 Vergelijking MJB – 2009 BC3

Tabel 5 – Wijzigingen uitgaven 2009 versus reeds voorzien in MJB (in € mln).

	MJB vs 2009 BC2	2009 BC3 vs MJB	BC3 vs BC2
(€ mln)			
<i>meevallers/tegenvallers</i>	-429	-230	-660
rente	-86	12	-74
buffers	-344	26	-318
conjunctuurbuffer	-178	0	-178
indexprovisie	-101	0	-101
desindexatie	-65	26	-39
overige factoren	1	-269	-268
energieprijzen	-20	3	-17
weddedrift	0	-13	-13
niet-opname	0	-96	-96
betalingskalender	6	-229	-223
rest	15	66	81
<i>Ingrepen (1 + 2 + 3)</i>	6	434	440
nieuw beleid (1)	6	195	202
besparing (2)	0	-261	-261
indexprovisie		-65	-65
overige besparingen		-196	-196
egalisatiefonds (3)	0	500	500
<i>totale evolutie</i>	-423	204	-219

Tabel 5 geeft aan hoe de uitgaven geëvolueerd zijn ten opzichte van de MJB voor 2009. Ter informatie wordt links ervan aangegeven welke wijzigingen reeds voorzien waren in de MJB (hetgeen reeds besproken werd in 4.2.1) en rechts geeft het de wijziging van de derde begrotingscontrole in vergelijking met de tweede begrotingscontrole. De laatste kolom is gelijk aan de som van de twee voorgaande kolommen.

De MJB voorzag een daling van de uitgaven met € 423 mln. Uiteindelijk dalen de uitgaven slechts met € 219 mln. In vergelijking met de MJB 2009-2014 is er dus sprake van een extra uitgavendynamiek van € 204 mln. Dit is opvallend want de regering had aangekondigd om reeds vanaf 2009 de uitgavendynamiek bij ongewijzigd te beperken, hetgeen zou moeten leiden tot een daling van de uitgaven met betrekking tot de MJB. Zowel voor meevallers/tegenvallers als voor de ingrepen onderzoeken we wat hiervan de onderliggende oorzaken waren.

4.2.1.1 Meevallers/tegenvallers

- Rentelasten

De MJB voorzag een aanzienlijke daling van de rentelasten in vergelijking met 2009 BC2. Uiteindelijk blijkt de daling iets minder groot (€ 12 mln) dan vooropgesteld.

- Schrappen van buffers in de begroting

Zowel de buffer op de indexprovisie als de buffer van de conjunctuurprovisie wordt geschrapt zoals voorzien in de MJB.

Met betrekking tot de desindexatie is er wel een afwijking ten opzichte van de MJB. Deze MJB ging voor de berekening van de desindexatie uit van een gezondheidsindex die gemiddeld 1,1% zou bedragen in 2009. Uiteindelijk bleek de inflatie trager te evolueren in 2009, namelijk 0,6%. Indien deze nieuwe parameter effectief zou worden toegepast zou de meevaller geen € 65 mln bedragen zoals voorzien in de MJB, maar oplopen tot € 101 mln.

Bij de begrotingscontrole besliste de regering echter om de tragere evolutie van de inflatie op een andere manier te vertalen naar de begroting. De lonen werden niet aangepast ten opzichte van de initiële begroting, terwijl de werkmiddelen met 2% verlaagd werden waardoor ze terug op het niveau van 2008 uitkwamen. De algemene toelichting²¹ bij de begroting vermeldt dat de impact ervan op de begroting 2009 oploopt tot € 89 mln. Op basis van onze eigen analyse van de begrotingsgegevens lijkt het effect van de “effectieve” desindexatie (vermindering van de kredieten met 2% voor zover ze in principe aangepast worden aan de inflatie) beperkt tot € 39 mln in 2009. Dit betekent dat het principe zich niet helemaal heeft vertaald in een daling van de uitgaven zoals voorzien. De uitgavenvermindering werd gedeeltelijk op een andere manier gerealiseerd door compenserende besparingsmaatregelen. Concreet werd er per beleidsdomein berekend hoeveel de uitgaven moesten dalen en werden de beleidsdomeinen geresponsabiliseerd om dit resultaat te bereiken. Dit betekent dat een deel van deze desindexatie gecompenseerd werd door besparingen op andere uitgavenposten bovenop de desindexatie of op uitgaven waar er in principe geen desindexatie voorzien was (zie bespreking van besparingen). Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de begrotingscontrole pas op het einde van het jaar plaatsvond waardoor een aantal kredieten reeds volledig bestemd waren en niet meer konden verminderd worden.

²¹ Vlaams Parlement, stuk 13 (2009-2010) nr. 1-A, p 36.

Samengevat zou een lineair toepassen van de nieuwe parameter (toename van de gezondheidsindex 0,6% ipv 2%) ertoe geleid hebben dat de uitgaven met € 101 mln zouden verminderd zijn ten opzichte van de initiële begroting. Door de desindexatie op een andere manier uit te voeren zouden de uitgaven met € 89 mln moeten afnemen. Uit de analyse van de begrotingsdocumenten blijkt slechts een daling van € 39 mln. Voor de vergelijking met de MJB vergelijken we de daling van € 65 mln zoals blijkt uit de MJB met de daling van € 39 mln zoals die blijkt uit onze analyse. Dit levert een “tegenvaller” op van € 26 mln.

■ Overige factoren van constant beleid

Door een tragere evolutie van de inflatie konden de uitgaven verminderen zoals we reeds hebben aangehaald in het vorige punt. Naast de inflatie zijn er echter nog andere kostendrijvers die een impact hebben op de evolutie bij constant beleid.

Zo is er een daling van de uitgaven omwille van de lagere **energieprijzen**. De lage inflatie van 2009 heeft voornamelijk te maken met een daling van de energieprijzen, waardoor de uitgaven die in sterke mate afhankelijk zijn van de energieprijzen kunnen dalen. Het gaat voornamelijk om uitgaven van De Lijn. Deze daling was reeds grotendeels voorzien in de MJB 2009-2014.

De aangepaste begroting 2009 gaat wel uit van een andere raming dan de MJB mbt het effect van de **weddedrift** bij onderwijzend personeel. Door baremaverhogingen nemen deze wedden jaarlijks toe los van de inflatie. Deze baremieke aanpassingen worden gecompenseerd door de vervanging van oudere (en duurdere) leerkrachten door jongere leerkrachten. Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole gaat men er van uit dat de uitgaven hierdoor kunnen verminderen met €13 mln. Concreet nemen de onderwijsslone hierdoor af met € 15 mln terwijl in de andere departementen er een beperkte stijging is van € 2 mln. In vergelijking met de MJB gaat het om een meevaller van € 13 mln.

Een belangrijke wijziging die werd doorgevoerd naar aanleiding van de begrotingscontrole was het aanpassen van de kredieten aan de werkelijke noden. Dit werd in eerste instantie gerealiseerd door een aantal kredieten te schrappen die niet nodig waren omdat de **opname** ervan lager was dan geraamd in de oorspronkelijke begroting. Voor een belangrijk deel zijn de benodigde kredieten in grote mate afhankelijk van beslissingen van de overheid. Er zijn echter ook kredieten waarvan de uitvoering volledig afhankelijk is van de opname door derden. Naar aanleiding van de begrotingscontrole worden een aantal kredieten verminderd omdat de opname ervan niet integraal gebeurde in de loop van het jaar. Aangezien de begrotingscontrole plaatsvond op het einde van het jaar had de regering al een duidelijker zicht op de mate waarin deze kredieten effectief zouden worden opgenomen. Uit onze analyse blijkt dat de kredieten met € 92 mln konden verminderd worden doordat ze niet integraal opgenomen werden. Het gaat onder meer om de volgende uitgaven:

- Hermesfonds: € 36 mln door lagere instroom van dossiers
- VDAB: € 21 mln, voornamelijk door minder grote opname van kredieten voor individuele beroepsopleidingen (IBO)
- Uitstel van de verdieping van de Westerschelde = € 15 mln

Nog belangrijker dan de vermindering omwille van een onvolledige opname door derden is het gevolg van de aanpassing van de **betalingskalender** bij constant beleid. Bij het vorige punt ging het om een daling van de beleids- en betalingskredieten. De aanpassing van de betalingskalender betreft enkel de betalingskredieten. Ook hier kunnen een aantal kredieten verminderd worden met in het totaal € 223 mln omdat op het einde van het jaar een beter zicht is op de effectieve betalingsverplichtingen. De overgrote meerderheid van deze aanpassingen gebeurt bij de instellingen.

Opvallend is dat de MJB er van uitging dat de betalingskredieten meer zouden toenemen (€ 6 mln) dan de beleidskredieten in 2009, terwijl helemaal het omgekeerde gebeurt. Hoewel dit voor 2009 een positief effect heeft op de beleidsruimte (en ook het vorderingsaldo), betekent dit wel dat een aantal voorziene uitgaven niet gebeuren in 2009 en dat de begrotingen van de komende jaren hierdoor bezwaard worden, in het bijzonder de begroting van 2010. Bovendien heeft dit onvermijdelijk een effect op de onderaanwendingsmogelijkheden in 2009, die waren aanzienlijk lager dan wanneer deze aanpassingen niet zouden gebeurd zijn.

Tenslotte hield de MJB 2009-2014 nog rekening met een toename van € 15 mln omwille van **andere factoren**. Het gaat om een aantal kleinere aanpassingen. De eigen analyse van de SERV geeft aan dat deze overige factoren leiden tot een toename die nog € 66 mln hoger ligt. Het gaat om verschillende kleinere wijzigingen zoals het toekennen van bijkredieten voor vorige jaren en de toename van de onderwijsslone omwille van de leerlingenevolutie. Een gedetailleerde verschilanalyse is op basis van de beschikbare informatie echter niet mogelijk, hiervoor is de MJB onvoldoende gedetailleerd met betrekking tot de betalingskredieten.

4.2.1.2 Ingrepen

Onder de noemer ingrepen bij de uitgavenbegroting vallen de bijkomende kredieten omwille van “nieuw beleid”, de besparingsmaatregelen en de dotatie aan het egalisatiefonds.

■ Nieuw beleid

De term “nieuwe beleidsinitiatieven” moet zeer ruim geïnterpreteerd worden. Het gaat om extra kredieten die voorzien worden voor zover ze niet het gevolg zijn van constant beleid.

Concreet kan het gaan om kredieten die op kruissnelheid komen of kredieten die voor het eerst in de begroting verschijnen naar aanleiding van een regeringsbeslissing. Hoewel het onderscheid tussen nieuwe beleidsinitiatieven en constant beleid niet altijd even scherp te maken is, loont het toch de moeite om dit onderscheid te hanteren bij de analyse van het begrotingsbeleid.

Tabel 6 – 2009 BC3: effect nieuw beleid versus MJB (in € mln).

	MJB vs 2009 BC2	2009 BC3 vs MJB	BC3 vs BC2
<i>Totaal effect nieuwe impulsen</i>	6	195	202
extra impuls in MJB	6	0	6
extra impulsen in BK	0	251	251
tragere evolutie OK	0	-55	-55

In de meerjarenbegroting werd reeds rekening gehouden met een beperkte toename van de uitgaven omwille van nieuwe beleidsinitiatieven. Het belangrijkste element waarmee al rekening werd gehouden betreft de inhuring van bijkomende ruimte in het Ellipsgebouw waarvoor een bedrag van € 5 mln nodig was. In de begrotingscontrole wordt deze aanpassing integraal doorgevoerd zoals voorzien.

Daarnaast wordt er voor € 251 mln **beleidskredieten** ingeschreven voor nieuwe initiatieven waarvan nog geen sprake was in de MJB.

Naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen was al aangekondigd dat er voor de renovatiepremie een extra krediet zou uitgetrokken worden van € 16 mln. Uiteindelijk gaat het om een extra krediet van € 24 mln. De onderwijsslone nemen toe met € 17 mln omdat afspraken uit het verleden een extra impuls met zich meebrengen die nog niet verrekend was in de begrotingsopmaak. Voor het overige gaat het voornamelijk om bijkomende uitgaven op het niveau van de instellingen. Zo nemen de beleidskredieten op het Hermesfonds toe met meer dan € 70 mln omwille van nieuwe beleidsimpulsen (waarvan € 39 mln als compensatie aan de provincies voor het schrappen van de provinciale opcentiemen en € 27 mln extra middelen voor de ecologiesteun bovenop de kredieten die het Hermesfonds toegewezen krijgt door herverdeling van provisies), bij NV Zeekanaal is er een toename van € 24 mln (voornamelijk omwille van het SIGMA-plan), bij het VIF wordt er € 18 mln extra voorzien (onder meer voor stationsomgeving van Mechelen).

Een belangrijk element met betrekking tot het nieuw beleid is dat er in de initiële begroting 2009 een provisie van € 100 mln was voorzien als “compensatie van geannuleerde openstaande verplichtingen”. In het verleden zijn er op de verschillende beleidsdomeinen vastleggingen genomen die zich nooit vertaald hebben in betalingen en zich ook niet zullen

vertalen in toekomstige betalingen. In de vorige regering werd afgesproken om deze vastleggingen op te sporen en te annuleren. Als compensatie voor deze schrapping kon een deel van de geschrapte vastleggingen terug opgevuld worden door nieuwe vastleggingen, zonder dat hier evenwel extra betaalkredieten voor werden voorzien. De redenering was dat de betaalkredieten in het verleden beschikbaar werden gesteld en niet geschrapt werden. Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole werd deze (eenmalige) provisie quasi integraal verdeeld naar de verschillende beleidsdomeinen. Op het niveau van de totaliteit van beleidskredieten heeft dit geen impact, aangezien deze provisie reeds was ingeschreven bij de initiële begroting. Maar voor het beleidsdomein Financiën en Begroting (F&B) waar deze provisies waren ingeschreven dalen de kredieten aanzienlijk terwijl voor een aantal andere beleidsdomeinen kredieten aanzienlijk toenemen. Indien het nieuw beleid per beleidsdomein wordt bekeken, zou dit zich concreet vertalen door € - 100 mln op het beleidsdomein F&B en een toename van nieuwe beleidsinitiatieven bij verschillende andere beleidsdomeinen. Aangezien deze provisie eenmalig was nemen de beleidskredieten in 2010 hierdoor af met € 100 mln (zie ook de bespreking van de begroting 2010).

De nieuwe beleidskredieten vertalen zich niet in dezelfde mate in **betalingskredieten**. Aangezien de analyse gebeurt op het niveau van de betalingskredieten, dient er nog een correctie te gebeuren om de overgang te maken van de beleidskredieten naar de betalingskredieten. Uit onze analyse blijkt dat de betalingskredieten voor nieuw beleid € 55 mln lager zijn dan de beleidskredieten. Meer dan de helft hiervan (€ 30 mln) situeert zich bij het Hermesfonds.

In het totaal nemen de betalingskredieten toe met € 195 mln extra in vergelijking met de MJB omwille van de nieuwe beleidsinitiatieven.

■ Besparingsmaatregelen

De MJB voorzag geen besparingen, hetgeen eigen is aan een raming bij ongewijzigd beleid. De regering heeft echter nog een aantal besparingsmaatregelen in 2009 doorgevoerd. De begrotingscontrole viel te laat in het jaar om nog belangrijke besparingsmaatregelen door te voeren. Toch nam de regering zich bij haar aantreden voor om de uitgavedynamiek te beperken met € 234 mln²². Uit onze eigen analyse blijkt dat de besparingsinspanning oploopt tot € 261 mln.

²² € 234 mln is het bedrag dat is opgenomen in de budgettaire nota van september. Bij de algemene toelichting wordt er niet expliciet vermeld tot welk bedrag de besparingen oplopen.

Tabel 7 – 2009 BC3: effect besparingsmaatregelen versus MJB (in € mln).

(€ mln)	MJB vs 2009 BC2	2009 BC3 vs MJB	BC3 vs BC2
Totaal besparingsmaatregelen	0	-261	-261
indexprovisie	0	-65	-65
compensatie indexprovisie	0	-35	-35
compensatie desindexatie	0	-50	-50
overige besparingen	0	-111	-111

De belangrijkste besparingsmaatregel betrof een inhouding op de **indexprovisie**. In het begin van het parlementaire jaar kondigde de Vlaamse regering aan dat bij de verdeling van de loonprovisie slechts 53% van hetgeen in principe moet worden toegekend ook effectief zou worden toegekend. Het gaat niet om het schrappen van een buffer omdat de indexprovisie te ruim was ingeschat (zie hoger), maar effectief om een besparingsmaatregel. De daling is immers niet het gevolg van aangepaste parameters, maar van een expliciete beslissing van de regering om de uitgavendynamiek minder snel te laten verlopen dan bij constant beleid. In het totaal gaat het om een besparing die € 100 mln zou moeten opbrengen. Op basis van onze analyse lijkt het dat de effectieve besparing die op die manier doorgevoerd werd, beperkt bleef tot € 65 mln, waarvan het grootste deel (€ 46 mln) voor de onderwijsslone. Net zoals voor de desindexering het geval was, is dit principe dus niet “mechanisch” toegepast. Het ging in eerste instantie om een verdelingsprincipe. In een aantal gevallen was het niet mogelijk om deze besparingsmaatregel nog in 2009 te realiseren op de loonkosten, waardoor er op andere uitgavenposten compensaties moesten gezocht worden. De toelichtingen laten echter niet toe om al deze verschuivingen exact in kaart te brengen. In onze analyse hebben we deze compensaties opgenomen onder de overige besparingen.

Het effect van deze maatregel op de effectieve uitgaven is onduidelijk. Door het aanpassingsmechanisme dat geldt voor de lonen van ambtenaren en onderwijzend personeel moet de verhoging van 2% integraal uitbetaald worden. De besparingsmaatregel heeft niet tot doel om een deel van de indexsprong niet uit te betalen. Het feit dat de loonkredieten toch met € 65 mln verminderd werden, betekent dat dit op een andere manier moet opgevangen worden binnen de loonmassa. Dit kan bijvoorbeeld doordat een deel van de gebudgetteerde loonmassa niet uitbetaald moet worden in 2009. Deze onderaanwending kan ofwel het gevolg zijn van de normale gang van zaken (kredieten die te hoog ingeschat waren), ofwel van specifieke maatregelen (bijvoorbeeld niet vervangen van personeelsleden die in de loop van het jaar weg zijn gegaan). In het eerste geval gaat het om een meevaller, in het tweede geval gaat het om een effectieve besparingsmaatregel. De verhouding tussen de twee is niet duidelijk door de manier waarop deze besparing is doorgevoerd.

Het meest opvallende voorbeeld van gebrek aan transparantie is de manier waarop deze besparing is doorgevoerd bij het departement onderwijs (zie bijlage 2). De mechanische toepassing van de besparingsmaatregel zou tot gevolg hebben gehad dat de onderwijslonen met € 59 mln zouden verminderen. Een deel ervan werd opgevangen door compensaties te zoeken op andere uitgaven. Voor € 43 mln werd de besparing echter effectief doorgevoerd op de loonkredieten zelf. De meeste loonkredieten moesten niet inleveren, enkel de loonkredieten van het vrij gesubsidieerd basisonderwijs en voor de loonkredieten van het vrij gesubsidieerd secundair onderwijs werden de kredieten verminderd met in het totaal € 43 mln. Deze correcties konden in geen geval opgevangen worden door onderbenutting op deze kredieten. De besparingsmaatregel mocht een tijdige uitbetaling van de lonen niet in de weg staan (zie parlementaire bespreking van de begroting). Een deel van de oplossing werd gevonden in het middelenfonds waarop er nog een beschikbaar budget was. Voor het overige is het voor de SERV nog niet duidelijk hoe deze besparing gerealiseerd werd. In ieder geval gaat het om een “papieren” besparing die op een andere manier moest gerealiseerd worden dan hetgeen wordt voorgesteld in de begroting. Een belangrijk gevolg hiervan is dat de onderaanwending binnen dat beleidsdomein in elk geval lager zal zijn dan hetgeen men kon verwachten zonder deze maatregel en dat er op de lonen van het vrij gesubsidieerd onderwijs een kredietoverschrijding was.

De besparing op de loonprovisie was in eerste instantie een verdelingsmechanisme om de inspanning van € 100 mln te spreiden over de verschillende beleidsdomeinen. In de mate dat dit niet kon gerealiseerd worden op de lonen die door middel van de indexprovisie aangepast worden, moest men binnen het beleidsdomein **compenserende maatregelen** treffen. Per hypothese gaan we er van uit dat het om € 35 mln gaat, namelijk het verschil tussen de vooropgestelde besparing van € 100 mln en de effectieve besparing op de verdeling van de loonprovisie die we terugvinden op basis van de begrotingsdocumenten.

Ook de desindexatie bleek eerder een verdelingsmechanisme van de inspanningen te zijn dan een effectieve aanpassing bij constant beleid. Zoals uit de bespreking onder constant beleid gebleken is, kon de desindexatie niet voor alle uitgavenposten toegepast worden. Om toch tot het vooropgestelde bedrag van € 89 mln te komen (zie info in algemene toelichting) heeft de regering ook hiervoor compenserende maatregelen moeten nemen. Uit onze analyse blijkt dat het om € 50 mln gaat, namelijk het verschil tussen € 89 mln en het bedrag van € 39 mln dat naar voor komt uit onze analyse als effectieve desindexatie bij constant beleid.

De **overige besparingen** zijn dus een restpost. Het gaat wel nog om een relatief aanzienlijk bedrag. Gedeeltelijk gaat het om interne heroriënteringen van uitgaven waarmee binnen hetzelfde programma of binnen dezelfde instelling ruimte ontstaat om nog nieuwe beleidsimpulsen te voorzien.

■ Egalisatiefonds: € 500 mln

Naar aanleiding van de begrotingscontrole wordt de overdracht aan het Egalisatiefonds²³ verhoogd met € 500 mln. Dit heeft te maken met de doorstorting van de federale middelen in 2009 en 2010. Zoals reeds aangehaald in punt 4.1 zal de negatieve afrekening voor 2009 slechts plaatsvinden in 2010. Om dit probleem van minderinkomsten in 2010 op te vangen creëert de Vlaamse overheid met dit krediet een buffer via het Egalisatiefonds. Deze VZW is een instelling die door het INR tot de Vlaamse overheid wordt gerekend, waardoor het effect van dit krediet op het vorderingensaldo in principe neutraal zal zijn. In de berekening van het ESR-saldo die de Vlaamse regering maakt wordt dit evenwel meegenomen als een uitgave in 2009. Door de techniek die de Vlaamse regering beoogt de Vlaamse overheid deze meevaller die zich voordoet aan over te dragen naar 2010 als compensatie voor de tegenvaller die zich dan zal voordoen. De extra beleidsruimte die in vergelijking met de MJB ontstaat wordt op die manier gereserveerd en overgedragen naar 2010. Omgekeerd wordt de uitgavendynamiek in 2010 niet negatief beïnvloed door de negatieve verrekening in dat jaar. Deze techniek is dus een instrument om een “stop and go” politiek te vermijden. Net zoals de regering is de SERV geen voorstander van een “stop and go” politiek en onderschrijft hij dan ook het feit dat de regering deze eenmalige beleidsruimte in 2009 niet heeft opgevuld met andere (recurrente) maatregelen. Toch zijn er een aantal bemerkingen te formuleren bij de manier waarop dit gebeurt.

- Op dit punt had de regering duidelijker kunnen communiceren. Al in de begrotingsnota van eind september was deze maatregel opgenomen, maar hierbij werd geen toelichting gegeven. Enkel door de cijfers te analyseren kan men achterhalen dat er € 500 mln extra voorzien is. Ook de toelichtingen bij de begroting waren op dit punt summier. Naar aanleiding van een opmerking van het Rekenhof en het parlementair debat hieromtrent werd er wel meer informatie gegeven over deze operatie.
- De bedoeling is om een “stop and go” politiek te vermijden. Hoewel de regering hiermee in haar opzet geslaagd is, gaat het om een ad hoc maatregel die beter kan vervangen worden door een structurele benadering. De SERV onderschrijft daarom de intenties van de Vlaamse regering om te komen tot een structureel begrotingsbeleid. Naast andere doelstellingen moet dit structureel begrotingsbeleid ook tot doel hebben om de gevolgen op te vangen van de sterk schommelende overdrachten vanuit de federale overheid. De SERV zal naar aanleiding van zijn begrotingsadvies van juli 2010 de methode die het heeft voorgesteld naar aanleiding van zijn vorig advies, verder uitwerken met het oog op een gedeelde benadering van een Vlaams structureel begrotingsbeleid.

²³ De officiële naam in de begroting is “VZW Egalisatiefonds responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap – Vlaams pensioenfonds”. Vlaanderen is ingevolge de Wet van 27 april 1994 tot instelling van een responsabiliseringsbijdrage verplicht om jaarlijks mee te betalen voor de pensioenen van haar ambtenaren. Om deze bijdrage, en de mogelijke stijging ervan, op te vangen richtte de Vlaamse overheid het Vlaamse Pensioenfonds op, hetgeen wij verder benoemen als Egalisatiefonds.

- De maatregel heeft voor 2009 tot gevolg dat deze extra beleidsruimte niet wordt ingenomen door andere uitgaven, hetgeen positief is voor de schuldopbouw. In 2010 leidt de maatregel ertoe dat de terugval van de overdracht van federale inkomsten voor € 500 mln wordt opgevangen. Uiteindelijk bedraagt de negatieve correctie opgenomen in de initiële begroting 2010 minder dan € 500 mln, namelijk € 383 mln²⁴. Om neutraal te zijn voor de uitgavendynamiek was het voldoende geweest om in 2010 een bedrag van € 383 mln terug over te hevelen van het egalisatiefonds naar de Vlaamse begroting. Door het volledig bedrag aan te wenden neemt de beleidsruimte in 2010 dus toe bovenop de normale ontvangstendynamiek, maar dit moet in 2011 weer verminderen. De stop-and-go speelt dus toch nog voor € 117 mln.

4.2.2 Samenvatting uitgavendynamiek 2009

De begrote ESR – uitgaven in de goedgekeurde begroting zijn – als we abstractie maken van de maatregel om € 500 mln reservering mee te tellen als een ESR – uitgave – € 719 mln lager dan in de oorspronkelijke begroting. Dat lijkt een bijzonder grote ingreep, maar in de praktijk is die grotendeels gerealiseerd doordat de regering gebruik kon maken van meevallers: kredieten die om diverse redenen sowieso niet zouden aangewend worden in 2009: ofwel omdat ze niet nodig waren (door lagere inflatie bijv.) of omdat bij de opmaak van de aangepaste begroting al duidelijk was dat uitvoering van deze kredieten niet realistisch was. Het netto resultaat in meevallers ramen wij op € 660 mln. € 240 mln daarvan kon gerealiseerd worden door het schrappen van de conjunctuurbuffer, het schrappen van een niet vereiste provisie voor loonindexeringen (omdat er in 2009 geen indexaanpassing was) en het toepassen van de uitgesproken lagere groei van de gezondheidsindex die gebruikt voor diverse kredieten (oorspronkelijk 2 %, uiteindelijk 0,6 %). In theorie had die laatste meevaller aanzienlijk groter moeten zijn (zie hierboven).

Bovenop deze meevallers heeft de regering evenwel ook – zoals overigens in de loop van september meegedeeld – voor € 261 mln besparingen doorgevoerd. Een belangrijke vaststelling is dat deze besparingen binnen de diverse beleidsdomeinen gedeeltelijk zijn opgevat als heroriënteringen die werden ingezet voor nieuwe initiatieven of voor versterking van andere reeds ingeschreven voorzieningen (te ramen op € 202 mln). Dat is in ieder geval veel meer dan wat in de loop van september door de regering werd meegedeeld en waarin alleen sprake was van verhoogde kredieten voor de renovatiepremie.

De afwijking in betalingskredieten tussen de goedgekeurde begroting (BC 3) en de MJB is uiteraard heel wat kleiner, in het bijzonder omdat in de MJB al een substantieel deel van de meevallers was verrekend.

²⁴ Omwille van een iets negatievere gemiddelde inflatie in 2009 dan voorzien tijdens de begrotingsopmaak zal de negatieve verrekening iets hoger uitvallen (€ 398 mln).

4.3. De overige factoren (FFEU, correcties en onderbenutting)

De uitgaven op het FFEU worden afzonderlijk behandeld omdat het gaat om een specifieke uitgavencategorie. Bij de weergave van de betalingskredieten en beleidskredieten in de algemene toelichting worden deze uitgaven eveneens afzonderlijk behandeld.

Daarnaast moeten er nog een aantal correcties gebeuren om het effectieve vorderingensaldo in de begroting 2009 te berekenen, zeker in 2009 zijn die van belang.

4.3.0 FFEU

Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole werd een bedrag van € 180 mln bestemd voor vastleggingen op het FFEU.

Gevaarlijke verkeerspunten en dringende wegenwerken:	€ 100 mln
Waterwegen en sanering van slib:	€ 15 mln
Bodemsaneringen via OVAM:	€ 10 mln
Kennisinfrastructuur:	€ 55 mln

Hoewel de vorige regering in het kader van de financieel-economische crisis de mogelijkheid had voorzien om de middelen reeds in januari te bestemmen zodat ze sneller konden aangewend worden, gebeurde dit slechts op het einde van het jaar en voorziet de derde begrotingscontrole dat er maximaal € 2 mln effectief wordt uitgegeven voor deze nieuwe projecten. De Vlaamse overheid heeft dus nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de projecten van 2009 reeds in 2009 aan te pakken.

Naast de bijkomende nieuwe beleidskredieten, worden er ook een aantal beleidskredieten van projecten uit voorgaande jaren naar beneden of naar boven aangepast. Netto stijgen de vastleggingen op het FFEU met € 120 mln.

Vertaald naar betalingskredieten (hetgeen meetelt voor het vorderingensaldo) is de toename beperkt tot **€ 11 mln** in vergelijking met de initiële begroting. Het gaat wel om een toename bovenop de evolutie die voorzien was in de MJB.

4.3.1 Correcties ESR

Tabel 8 – 2009 BC3: effect ESR-correcties versus MJB (in € mln).

	MJB vs 2009 BC2	2009 BC3 vs MJB	BC3 vs BC2
ESR-correcties (effect op saldo)	-195	25	-170
ontvangsten	-73	14	-59
uitgaven	-118	15	-103
intresten	-112	15	-97
overige	-5	0	-5
zorgfonds	-5	-4	-9

De **ontvangsten** moeten met € 59 mln naar beneden bijgesteld worden door de ESR-correcties, hetgeen € 14 mln minder is dan voorzien in de MJB. Het heeft te maken met de inschatting van het effect van de ESR-aanrekeningsregels voor een aantal gewestbelastingen op de effectieve ontvangsten²⁵.

De correcties bij de uitgaven verslechteren het saldo met € 103 mln. In de MJB ging men nog uit van een negatieve impact van € 118 mln. Dit heeft voornamelijk te maken met de manier waarop de **intresten** moeten aangewend worden volgens het ESR²⁶. Hoewel de leningen aangegaan voor de financiële crisis slechts vanaf 2010 intrestlasten met zich mee brengen, moeten de intresten hiervoor toch al vanaf 2009 aangerekend worden voor het vorderingensaldo, omdat ze economisch gezien ontstaan zijn in 2009. Aangezien de begroting 2009 in tegenstelling tot de MJB toch reeds een (beperkt) bedrag opneemt voor de intrestlasten ten gevolge van de financieel economische crisis moet er een minder grote verrekening gebeuren.

Indien men de evolutie van de intresten corrigeert, is er geen afname van € 74 mln in vergelijking met de vorige begrotingscontrole, maar een toename met € 23 mln.

Tenslotte moet er nog een correctie gebeuren voor het **Zorgfonds**. Hoewel het Zorgfonds niet geconsolideerd wordt, beïnvloedt de reservevorming op het Zorgfonds wel het vorderingensaldo van Vlaanderen. Voor 2009 gaat de overheid uit van een negatieve correctie

²⁵ Voor een aantal gewestbelastingen hanteert het INR andere aanrekeningsregels. Het gaat in het bijzonder om de successierechten en de onroerende voorheffing.

²⁶ In de begroting worden de intresten ingeschreven op basis van hetgeen men verwacht te moeten betalen. De leningen die werden aangegaan in 2009 voor de financieel economische crisis geven slechts vanaf 2010 aanleiding tot intrestlasten. Het INR berekent echter een theoretisch intrestbedrag, door na te gaan hoeveel intrest er dagelijks verschuldigd is op basis van de uitstaande schuld. Deze economische benadering wijkt dus af van de begrotingsbenadering, waardoor de Vlaamse regering een correctie moet toepassen.

van € 9 mln. De uitgaven van het Zorgfonds zullen dus € 9 mln meer bedragen dan het totaal van de inkomsten op het Zorgfonds (ledenbijdragen, opbrengsten van beleggingen en dotatie).

Gecombineerd zorgen de evolutie op het FFEU en de ESR-correcties ervoor dat het saldo toeneemt met € 37 mln in vergelijking met de MJB. Gecombineerd met de evoluties op de ontvangsten en uitgaven zoals hierboven besproken zou het saldo van de begroting € 368 mln hoger moeten liggen dan dat van de MJB voor 2009. Toch is het verschil beperkt tot € 81 mln. Dit komt omdat de begroting 2009 een andere hypothese hanteert inzake onderbenutting dan de MJB.

4.3.2 Onderbenutting

Wat de ontvangsten betreft gaat men er van uit dat de begroting overeenkomt met de realiteit. Bij de uitgaven daarentegen zullen niet alle kredieten aangewend worden, de begrotingskredieten zijn immers maximaal toegestane bedragen die niet per definitie integraal worden aangewend. Naar aanleiding van de MJB ging de administratie er van uit dat de onderaanwending in 2009 zou oplopen tot meer dan € 1 mld. De begrotingscontrole veronderstelt een onderbenutting van **€ 766 mln**²⁷ om het vorderingstekort te beperken tot € 1 mld. Op basis van de eerste uitvoeringscijfers blijkt dat de onderbenutting beperkt is gebleven tot € 479 mln. Dit is een belangrijke verklaring voor het feit dat het tekort in 2009 zou oplopen tot € 1.201 mln²⁸ ipv € 997 mln zoals blijkt uit de goedgekeurde begroting.

Voor de raming van de onderbenutting was de Vlaamse regering vertrokken van de onderbenutting die de SERV geraamd had voor 2009 in zijn begrotingsadvies van juli 2009. Zonder zich uit te spreken over de wenselijkheid van een bepaald niveau van onderbenutting, heeft de SERV op basis van de uitvoeringsgraad van 2008 een raming gemaakt van de te verwachten onderbenutting (in dit geval gedefinieerd als het verschil tussen de kredieten ingeschreven in de begroting en de effectieve uitgaven). De SERV ging er van uit dat er op de kredieten van 2009 een bedrag van € 717 mln niet zou uitgegeven worden, los van de buffers die waren ingeschreven in de begroting (en naar aanleiding van de derde begrotingscontrole ook geschrapt zijn). De regering baseerde zich op de analyse van de SERV om bij de parlementaire begrotingsdebatten aan te geven dat een onderbenutting van € 750 mln in 2009 niet onrealistisch was, zeker indien men rekening houdt dat er voor de jobkorting een onderbenutting zal zijn in 2009 van € 205 mln²⁹.

²⁷ In de algemene toelichting is er sprake van € 750 mln. Onze eigen analyse van de cijfers geeft aan dat er een onderbenutting van € 766 mln nodig is. Het verschil heeft te maken met een verschillende behandeling van een aantal uitgavenkredieten in het kader van de ESR-aanrekening.

²⁸ Het gaat om een voorlopige raming van het tekort van 2009 op basis van het eindejaarsrapport. Hierbij werd nog geen rekening gehouden met de INR-correcties (omwille van het niet aanrekenen van de dotatie aan het egalisatiefonds enerzijds en het in rekening brengen van € 355 mln vooruitbetaalde werkingskosten in het onderwijs zou het tekort zoals het INR het zal berekenen waarschijnlijk lager zijn).

²⁹ De SERV hield rekening met een onderaanwending voor de jobkorting van € 101 mln in zijn analyse.

Indien er zich afgezien van een nieuwe raming inzake de aanwending van de jobkorting geen nieuwe evoluties hadden voorgedaan, zou deze raming inderdaad een correcte en zelfs voorzichtige raming zijn geweest. Naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole werden er echter een heel aantal wijzigingen doorgevoerd die een impact hebben op de effectieve onderbenutting. Een analyse van de onderaanwending die daarmee rekening houdt, zou een totaal verschillend resultaat hebben gegeven dan in juli 2009. In de analyse van de beleids- en betaalkredieten zijn de voornaamste factoren die een impact hebben op de onderbenutting in 2009 reeds aangehaald en toegelicht. Het gaat voornamelijk om de volgende elementen:

- Schrappen van de loonprovisie: € 65 mln
- Niet-opname van beleidskredieten: € 96 mln
- Nieuwe raming ordonnanceringskalender: € 223 mln

Deze drie maatregelen verminderen de mogelijke onderbenutting in vergelijking met de raming die de SERV gemaakt had in juli 2009. De verwachte onderbenutting werd immers (gedeeltelijk) omgezet in een vermindering van de begrotingskredieten.

Daarnaast zijn er nog tal van besparingsmaatregelen genomen op uitgavenkredieten waarbij waarschijnlijk een deel kon opgevangen worden door de marge van onderbenutting te verkleinen of te schrappen. Een juist bedrag van de impact hiervan op de globale onderbenutting is niet te becijferen, maar dit heeft ontegensprekelijk een effect gehad.

Zelfs rekening houdend met de extra onderbenutting op de jobkorting komt de lagere onderbenutting dan vooropgesteld (€ 478 mln ipv € 750 mln) dus niet volledig onverwacht.

Naar aanleiding van het begrotingsadvies van juli 2010 zal de SERV in ieder geval de nodige aandacht besteden aan de onderaanwending in 2009, onder meer met betrekking tot de onderaanwending op de investeringskredieten en de mogelijke effecten van de onderaanwending op de uitgaven 2010.

4.4. INR- correcties

In juni 2010 zal het INR de officiële berekening maken van het Vlaams vorderingensaldo voor 2009. Naast de elementen waarvan hiervoor reeds sprake, zal het INR waarschijnlijk een aantal correcties toepassen die nog niet zijn opgenomen in de voorstellingswijze die de Vlaamse regering hanteert in de algemene toelichting.

In eerste instantie is er de dotatie aan de VZW Egalisatiefonds die het INR in principe niet zal aanrekenen als uitgave, waardoor het effectieve vorderingensaldo in 2009 verbetert (zie 3.2.3). Daarenboven moet een deel van de werkingskosten voor het onderwijs die in 2008

betaald zijn meegeteld worden voor de berekening van het saldo van 2009. Naar aanleiding van de tweede en derde begrotingscontrole 2008 werd namelijk beslist om de werkingskosten van 2009 reeds voor € 356 mln te betalen in 2008 (zie evaluatierapport van januari 2009). Het INR heeft voor de berekening van het Vlaams saldo 2008 alvast geen rekening gehouden met deze uitgaven. Als tegenhanger van deze correctie zal het INR in 2009 de uitgaven naar boven corrigeren met eenzelfde bedrag³⁰.

Enerzijds zal er dus een afname zijn van het vorderingentekort met € 500 mln (Egalisatiefonds) en anderzijds weer een toename met € 356 mln. Gecombineerd verbetert het saldo in 2009 dan met € 144 mln.

Een aandachtspunt bij de begrotingsbesprekingen was het feit dat niet alle instellingen die moeten geconsolideerd worden volgens het INR opgenomen in de consolidatietabel bij de algemene toelichting. Voornamelijk de consolidatie van de BAM kan een aanzienlijke impact hebben op het vorderingensaldo³¹. De Vlaamse regering maakt zich echter sterk dat er een constructie kan opgezet worden waarbij de BAM ook voor het INR buiten de consolidatiekring zou vallen. Voorlopig hebben we hier in elk geval nog geen correctie voor opgenomen en gaan we er van uit dat de uitgaven van de BAM vanaf 2009 buiten de consolidatiekring blijven.

De impact van deze correcties op het vorderingensaldo is aanzienlijk. De bedoeling van deze correcties is om een beter zicht te krijgen op de effectieve verplichtingen van het begrotingsjaar 2009 maar het gaat om boekhoudkundige correcties die geen impact hebben op de onderliggende stromen.

4.5. Verrichtingen buiten begroting

Onder meer omdat het stabiliteitsprogramma zich toespitst op het vorderingensaldo als belangrijk element, heeft de Vlaamse overheid de laatste jaren meer en meer de nadruk gelegd op dit vorderingensaldo. Hoewel het vorderingensaldo in principe een goed beeld geeft van de mate waarin de ontvangsten volstaan om een vooropgesteld budgettair beleid te voeren, is de focus ervan beperkt tot de verrichtingen die een impact hebben op het vorderingensaldo. Er zijn een aantal uitgaven en inkomsten die geen effect hebben op dit saldo (deelnemingen participaties, leningen) maar die wel hun belang hebben voor de schuldopbouw en –afbouw.

In 2009 werd er in het kader van de reddingsoperatie van de banken een bedrag van € 3,5 mld voorzien voor KBC. Daarbovenop werd nog € 300 mln voorzien voor Gigarant. In beide

³⁰ Blijkens een mededeling van de minister van begroting in de parlementaire commissie betwist de regering deze aanpak, desgevallend is het mogelijk dat het INR zich daarbij aansluit.

³¹ Indien de BAM zou geconsolideerd worden zou het vorderingensaldo van Vlaanderen verder afnemen met € 84 mln zoals het momenteel geraamd wordt.

gevallen gaat het om verrichtingen die het vorderingensaldo niet negatief beïnvloeden. De schuldpositie van Vlaanderen is hierdoor wel aanzienlijk verslechterd, aangezien de reserves die de vorige regering had opgebouwd hiervoor onvoldoende waren. De schuldevolutie van de Vlaamse Gemeenschap bestaat dus uit twee componenten: het tekort op de begroting (vorderingensaldo) en de verrichtingen buiten begroting. In 2009 verslechterden deze verrichtingen de schuldpositie met € 3.975 mln (zie tabel 1) omdat het vooral om uitgaven ging. Voor de komende jaren is het echter mogelijk dat de verrichtingen buiten begroting een positieve impact hebben op de schuldpositie.

In 2009 is de omvang ervan uitzonderlijk groot. Dit belet niet dat het belang ervan het laatste decennium aanzienlijk is toegenomen, onder meer door de techniek van participatieve PPS-projecten, waarbij PMV een belangrijke rol speelt.

Gezien de omvang van de verrichtingen is het in ieder geval belangrijk om de komende jaren niet alleen het vorderingensaldo goed op te volgen, maar ook deze verrichtingen. Er zouden meer mogelijkheden moeten gecreëerd worden om de effectieve impact van deze verrichtingen op de begroting én op het socio-economisch weefsel in kaart te brengen.

4.6. Conclusies over de begroting 2009

De ontvangsten in 2009 lagen aanzienlijk lager dan het bedrag dat voorzien was bij de tweede begrotingscontrole. In vergelijking met de MJB 2009-2014 was er weliswaar een meevaller van € 526 mln, voornamelijk omdat de Federale overheid slechts in 2010 de verrekening voor 2009 zal doorvoeren. De Vlaamse overheid heeft beslist om deze extra beleidsruimte niet aan te wenden om in 2009 extra uitgaven te verrichten, maar over te dragen naar 2010 via de techniek van het egalisatiefonds. Hoewel er een aantal bemerkingen te maken zijn bij deze operatie, voornamelijk met betrekking tot de transparantie ervan en de gevolgen voor 2011, heeft dit een positief effect gehad doordat de “stop-and-go” van de uitgaven hierdoor afgezwakt werd. Toch blijft er omwille van de toepassing van deze techniek een beperkt “stop-and-go” effect spelen van € 117 mln.

Aan de uitgavenzijde stelt de SERV vast dat de regering zoals vooropgesteld een aantal maatregelen genomen heeft om het tekort van 2009 te beperken. Dit is op zich positief aangezien het de inspanningen van 2010 en 2011 reeds verlicht. Opvallend is wel dat de principes die naar voor geschoven werden om deze efficiëntiemaatregelen te realiseren niet helemaal vertaald konden worden zoals gepland. Het verdelingsprincipe dat gehanteerd werd om de inspanningen over de beleidsdomeinen te spreiden bleek bovendien niet realiseerbaar in het beleidsdomein onderwijs en vorming.

Naast besparingen aan de uitgavenzijde werden er ook een aantal extra budgettaire impulsen gegeven. De SERV raamt de impact ervan op € 202 mln, hetgeen aanzienlijk meer is dan de € 16 mln die was aangekondigd als extra impuls voor de renovatiepremie. Een deel van extra beleidsruimte die ontstaan was door meevallers en besparingen werd dus omgezet in extra uitgaven.

Een laatste belangrijke vaststelling is dat de onderbenutting in 2009 lager is gebleken dan vooropgesteld. Dit lijkt voornamelijk veroorzaakt door de ingrepen naar aanleiding van de derde begrotingscontrole waardoor de marge voor onderbenutting aanzienlijk ingeperkt werd.

5. De initiële begroting 2010

Tabel 9 heeft een gelijkaardige indeling als de tabellen met betrekking tot de bespreking van de begrotingsbeslissingen over 2009. Er is uiteraard één belangrijk verschil, de resultaten van de initiële begroting 2010 worden uitsluitend vergeleken met de MJB voor het jaar 2010. Bij de bespreking van de uitgaven zullen we evenwel ook aandacht hebben voor de evolutie t.a.v. de aangepaste begroting 2009 (BC 3).

5.1. Ontvangsten

Tabel 9 – initiële ontvangstenbegroting 2010 versus MJB, samenstelling van de afwijkingen (in € mln).

	MJB	2010 initieel	
	(a)	(b)	(b) - (a)
1. ESR ontvangsten	23.140	23.600	459
1.1 meevallers (+) /tegenvallers (-)			-166
1.1.1 BFW - middelen	(17.218)	(16.985)	-(233)
BFW - parameters	(17.218)	(17.368)	(150)
BFW - verrekening	(0)	-(383)	-(383)
1.1.2 gewestbelastingen	(4.126)	(4.093)	-(33)
1.1.3 overige ontvangsten MVG			(74)
1.1.4 ontvangsten instellingen			(26)
1.2 maatregelen			625
1.2.1 opname gereserveerde provisie (2009)			(500)
1.2.2 extra instellingen - verkoop VMM			(125)
1.2.3 extra instellingen - watervang			(0)

Langs de zijde van de ontvangsten wordt de Vlaamse regering in 2010 geconfronteerd met enkele tegenvallers. In eerste instantie is de negatieve verrekening voor 2009 nu van toepassing in 2010, waardoor de federale dotaties € 383 mln lager zijn dan indien de verrekening had plaatsgevonden in 2009 (op basis van de parameters zoals ze nu gehanteerd

worden in de begrotingsramingen). Die minontvangsten – in vergelijking met de ramingen van de MJB van juni – zullen echter voor een stuk gecompenseerd worden door de betere parameters voor de berekening van de federale dotaties in het kader van de BFW (Bijzondere Financieringswet). Het netto effect is een minontvangst van € 233 mln.

De ramingen van de inkomsten uit gewestbelastingen moeten ook naar beneden worden bijgesteld, zij het in mindere mate: een lagere inschatting van € 33 mln³².

Op de overige ontvangsten zijn er “meevallers” te noteren voor een totaal van € 100 mln in vergelijking met de raming van de MJB 2009-2014. Een deel van deze extra ontvangsten heeft ook betrekking op een eerste terugbetaling door KBC (33 mln) die volgens de ESR regels kan aangerekend worden bij de ontvangsten³³.

De begroting 2010 voorziet daarnaast ook specifieke maatregelen om de ontvangsten te verhogen zij het dat het in de uiteindelijk door het parlement goedgekeurde begroting uitsluitend om eenmalige maatregelen gaat. Bij de indiening van de begroting werd nog rekening gehouden met extra structurele ontvangsten uit de heffing op watervang (via een verhoging van de tarieven die voorzien was in het voorontwerp van programmadecreet). Het uiteindelijk neergelegde ontwerp van programmadecreet bevatte echter niet langer deze verhoging, wat dan ook omgezet is in een amendement op de begrotingen van de betrokken instellingen (een minontvangst in vergelijking met de ingediende begroting van € 29 mln). De uiteindelijk overgebleven maatregelen zijn eenmalig. Het gaat om de verkoop van gronden door de VMM aan Aquafin voor een bedrag van € 125 mln (die overigens vanuit de VMM zullen doorgestort worden naar de algemene middelen) en de aanwending van het in 2009 gereserveerde bedrag van € 500 mln op het egalisatiefonds.

De som van tegenvallers en maatregelen resulteert voor de initiële begroting 2010 in extra ontvangsten van € 459 mln in vergelijking met de juniramingen van de administratie.

³² In onze eigen SERV – ramingen van juni hielden wij nog rekening met positievere ontvangsten op de gewestbelastingen, de effectieve realisaties in 2009 nopen echter tot een forse bijstelling naar beneden.

³³ De regering veronderstelt bij de begrotingsopmaak dat KBC € 100 mln terugbetaalt: dat bestaat uit het deel terugbetaling van de genomen participatie van 3,5 mld voor een bedrag van 67 mln verhoogd echter met de helft daarvan op basis van de terugbetalingsmodaliteiten (1,5 maal het geplaatste kapitaal). Het eerste deel is ESR – matig niet aan te rekenen (dat is gewoon een terugname van een kapitaalparticipatie), het tweede deel wel.

5.2. Uitgaven

Tabel 10 – Uitgavenkredieten 2009 en 2010, MJB vs begrotingen (in € mln).

€ mln	2009		2010		MJB (e) = c - a	begroting (f) = d - b	(f)-(e)
	MJB (a)	BC 3 (b)	MJB (c)	initieel (d)			
ESR - uitgaven excl							
1 FFEU en egalisatiefonds	24.441	24.145	25.951	24.373	1.510	228	-1.282
2 egalisatiefonds	0	500	0	0	0	-500	-500
3 totaal = (1 + 2)	24.441	24.645	25.951	24.373	1.510	-272	-1.782

De MJB hield er in juni rekening mee dat de betalingskredieten in 2010 bij ongewijzigd beleid € 1.510 mln hoger zouden uitkomen dan wat toen werd geraamd voor 2009. Als we abstractie maken van het effect van de reservering voor het egalisatiefonds in de goedgekeurde begroting 2009 (BC 3) dan heeft de regering de groei van de betalingskredieten tussen 2009 en 2010 herleid tot een stijging van amper € 228 mln. Daaruit kan men afleiden dat de dynamiek van de begroting met € 1.282 mln is teruggedrongen. Dit verschil is voor € 135 mln dankzij extra meevallers en voor € 1.147 mln omwille van ingrepen op de dynamiek van de meerjarenbegroting. Net zoals voor de analyse van de begroting 2009 kunnen deze beide categorieën verder opgesplitst worden.

Doordat er in 2010 geen uitgaven meer zijn voor het egalisatiefonds en de MJB dit ook niet voorzag heeft dit geen impact om het verschil in dynamiek tussen de MJB en de begroting. Wel is het zo dat de uitgaven 2010 hierdoor met € 500 mln dalen in vergelijking met de begroting 2009. Het egalisatiefonds wordt voor de analyse van de begroting 2010 niet verder besproken.

Tabel 11 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, betalingskredieten en samenstelling van de verschillende afwijkingen (in € mln).

(€ mln)		MJB	2010 initieel	
		(a)	(b)	(b) - (a)
2.	ESR - uitgaven excl FFEU (kredieten)	25.951	24.373	-1.578
2.1	meevallers (-) /tegenvallers (+)			-168
2.1.1	intresten			-(36)
2.1.2	primaire uitgaven			-(133)
2.2	Ingrepen			-1.114
2.2.1	reservering egalisatiefonds			(0)
2.2.2	besparingen (-)			-(1.032)
2.2.3	nieuw beleid (+)			-(82)
2.3	doorwerking BC3 2009			-295
2.3.1	doorwerking meevallers			-(230)
2.3.2	doorwerking ingrepen			-(65)

5.2.0 Meevallers/tegenvallers

De MJB ging er van uit dat de toepassing van het constant beleid een uitgavenstijging teweeg zou brengen van € 1.197 mln³⁴. Naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2010 wordt deze dynamiek lager ingeschat, namelijk € 1.028 mln³⁵. Deze meevaller in vergelijking met de meerjarenbegroting (€ 168 mln) heeft verschillende oorzaken.

■ Rentelasten

De rentelasten evolueren € 36 mln minder snel dan voorzien in de MJB. De MJB voorzag een toename met € 174 mln terwijl in de begroting slechts € 139 mln werd ingeschreven. Dit heeft deels te maken met het feit dat er in 2009 reeds intresten betaald werden voor de schulden aangegaan in het kader van de financieel-economische crisis, deels doordat er minder schuldopbouw is door de ingrepen van 2009.

■ Primaire uitgavendynamiek bij constant beleid

³⁴ Opgedeeld naar rentelasten en primaire uitgaven geeft dit respectievelijk € 174 mln en € 1022 mln.

³⁵ Opgedeeld naar rentelasten en primaire uitgaven geeft dit respectievelijk € 139 mln en € 889 mln

Tabel 12 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, evolutie primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid en onderlinge verschillen (in € mln).

	MJB	begroting	verschil
indexprovisie	59	0	-59
overige aanpassing aan inflatie	141	41	-101
voorafbetalingen	682	680	-3
gemeentefonds e.a.	74	74	0
weddedrift	15	18	3
betalingskalender CB	42	111	69
overige CB	10	-33	-43
totaal primaire uitgaven	1.022	889	-133

Een eerste belangrijke parameter is de impact van de inflatie op de begroting 2010. In de MJB ging de administratie er van uit dat er een indexsprong zou plaatsvinden in juli 2010 waardoor de lonen met 2% zouden toenemen vanaf september 2010. Hiervoor werd een **indexprovisie** voorzien van € 59 mln. Aangezien de gezondheidsindex trager evolueert dan voorzien, verwacht men in 2010 geen aanpassing meer van de lonen. Dit levert een meevaller op van € 59 mln.

Voor de **aanpassing van de overige kredieten aan de index** ging de administratie er van uit dat een extra krediet van € 141 mln nodig was. De veronderstelling was dat de gezondheidsindex met 1,5% zou toenemen in 2010. De meest recente ramingen over de evolutie van de gezondheidsindex (januari 2010) geven aan dat de evolutie beperkt zou blijven tot 1,2%. Dit betekent dat in principe slechts een bedrag van ongeveer € 120 mln nodig is voor de aanpassing van deze kredieten.

De effectieve toename van de uitgaven omwille van de inflatie bleef echter beperkt tot € 41 mln en diende bijna integraal voor de werkmiddelen voor onderwijs. De kredieten werden dus niet volledig aangepast aan de gezondheidsindex zoals het in principe gebeurt (zie kader in punt 4 over de impact van de inflatie op de uitgavenbegroting). Voor de onderwijskredieten werd de aanpassing wel doorgevoerd, evenals voor de kredieten op het fonds voor jongerenwelzijn. Maar voor alle overige kredieten werd er geen verhoging voorzien als aanpassing aan de evolutie van de inflatie. Hoewel dit niet expliciet wordt aangeduid als een besparing, kan deze beslissing om niet over te gaan tot de normale aanpassing aan de index beschouwd worden als een besparing. In de analyse van 2010 werd dit evenwel meegenomen als een meevaller van € 101 mln in vergelijking met de MJB, zijnde het verschil tussen € 141 mln die was opgenomen in de MJB en de effectieve aanpassing in de begroting van € 41 mln. Het is in wenselijk om tot een grotere transparantie te komen door in de toekomst bijvoorbeeld per beleidsdomein of categorie van uitgaven aan te geven in welke mate werd afgeweken van de normale aanpassing aan de inflatie.

Een belangrijke factor met betrekking tot het ongewijzigd beleid betreft de **voorafbetalingen 2008**. In 2008 werd een aantal betalingen verricht die in principe slechts verschuldigd waren in 2009 (zie ook begrotingsrapport van januari 2009). Het ging om werkmiddelen voor onderwijs (€ 358 mln), subsidies in het kader van het fiscaal pact (€ 42 mln), compensatie aan de gemeenten voor de afschaffing van de Elia-taks (€ 85 mln) en de betalingen van het Mina-fonds aan de waterdistributiemaatschappijen (€ 197 mln). In het totaal gaat het om een bedrag van € 682 mln dat niet verschuldigd was in 2009 maar wel in 2010 opnieuw ingeschreven moet worden in de begroting. Bovenop de dynamiek bij ongewijzigd beleid van de overige kredieten leidt dit tot een extra uitgave van € 682 mln in vergelijking met de begroting 2009. De aanpassing die gebeurt in de begroting komt hier nagenoeg mee overeen. Het beperkte verschil heeft te maken met de moeilijkheid om het effect van de vooruitbetalingen aan de waterdistributiemaatschappijen in de begroting 2010 exact af te zonderen.

Voor het **gemeentefonds**, provinciefonds en stedenfonds voorziet men jaarlijks een forfaitaire aanpassing van 3,5%. Het gaat dus niet om een aanpassing aan de inflatie, maar een forfaitaire parameter. De impact ervan bedraagt € 74 mln. Bij het provinciefonds werd deze verhoging achteraf tenietgedaan door een besparingsmaatregel. Met deze besparing wordt echter geen rekening gehouden bij de raming van constant beleid (cfr infra bij besparingen). De aanpassing in de begroting verschilt niet van de raming die was opgenomen in de MJB.

Wat de **weddedrift** betreft wijkt de begroting 2010 (€ 18 mln) in beperkte af van de raming van de MJB (€ 15 mln). Opvallend is wel dat er een belangrijke neerwaartse correctie gebeurde in 2009 in vergelijking met de raming van de MJB, terwijl de overheid er voor 2010 integendeel van uitgaat dat het effect van de weddedrift sterker zal spelen dan voorzien in de MJB.

Deze meevallers met betrekking tot de inflatie voor een belangrijk deel gecompenseerd doordat de betalingskredieten bij ongewijzigd beleid € 111 mln sneller evolueren dan de beleidskredieten. Dit is aanzienlijk meer dan het verschil dat in de MJB voorzien was (€ 42 mln). Deze extra dynamiek van de betalingskredieten is het logische gevolg van de neerwaartse aanpassing van de **betalingskalender** in 2009. Op het einde van 2009 stelde men immers vast dat een aantal betalingskredieten niet nodig waren, terwijl er wel al verbintenissen voor genomen werden. In 2009 konden de kredieten hierdoor verlaagd worden, maar in 2010 leidt dit tot een toename van de betalingen. Daarmee hield de MJB nog geen rekening.

Daarnaast zijn er nog tal van andere evoluties waarbij de begroting uitgaat van een minder snelle dynamiek dan de MJB hetgeen een meevaller oplevert van € 43 mln. In vergelijking met de MJB evolueert de uitgavenbegroting minder snel omdat de regering van oordeel is dat een aantal kredieten van 2009 te ruim waren ingeschat. Zo wordt de overdracht van het IWT naar

de excellentiepolen met € 21 mln verminderd omdat de opname ervan trager verloopt dan verwacht. Ook bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) verminderen de kredieten met € 14 mln omwille van een lagere inschatting van de betalingen die dat fonds zou moeten verrichten in 2010 (het zou om een eenmalige vermindering gaan zoals blijkt uit de budgettaire nota die de regering in september naar aanleiding van het parlementair jaar opstelde). Net zoals het geval was in 2009 wordt hierdoor de marge voor onderbenutting wel kleiner gemaakt, zij het in veel mindere mate dan in 2009.

■ Interne verschuivingen

Naast de wijzigingen bij constant beleid die tot gevolg hebben dat de uitgaven in globo toenemen of afnemen, zijn er een heel aantal interne verschuivingen die elkaar compenseren voor het vorderingensaldo. Verschuivingen binnen de programma's zijn niet abnormaal, maar het absolute bedrag ervan is wel bijzonder groot, zowel in 2009 als 2010 (ongeveer € 200 mln in 2009 en € 500 mln in 2010). Deels heeft dit te maken met de wens om in 2009 de beschikbare kredieten per programma optimaal aan te wenden, hetgeen een terechte bekommernis is. In 2009 zijn er dan ook tal van eenmalige verschuivingen geweest die terug worden ongedaan gemaakt bij de initiële begroting 2010. Hierbij zou zich eventueel een probleem kunnen voordoen bij de kredieten die in 2009 verhoogd werden, maar in 2010 opnieuw terugvallen op een lager niveau. In de mate dat de druk die ertoe geleid heeft dat er meer uitgaven nodig waren in 2009 niet gewijzigd is ten opzichte van het voorgaande jaar zou er zich in 2010 een betalingsprobleem kunnen voordoen op deze kredieten. Dit zou een aandachtspunt moeten zijn bij de volgende begrotingscontrole.

5.2.1 Ingrepen

5.2.1.1 Nieuwe beleidsinitiatieven

Tabel 13 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, evolutie nieuwe uitgaven en onderlinge verschillen (in € mln).

nieuwe beleidsinitiatieven			
(€ mln)	MJB	begroting	verschil
NB in MJB	346	158	-188
<i>MJB in +</i>	402	268	-134
<i>tragere evolutie OK</i>	0	-35	-35
<i>MJB in -</i>	-56	-74	-18
NB bovenop MJB	0	106	106
<i>extra impuls NB in BK</i>	0	260	260
<i>tragere evolutie OK</i>	0	-55	-55
<i>wegvallen eenmalig NB 2009</i>	0	-100	-100
totaal	346	264	-82

Voor de evolutie van nieuw beleid (NB) in de begroting 2010 maken we een onderscheid tussen het NB dat reeds voorzien was in de MJB 2009-2014 (€ 158 mln) en netto impact van het nieuw beleid dat daar bovenop komt (€ 106 mln). Bij de analyse van het nieuw beleid hanteren we de netto-evolutie (extra kredieten worden na compensatie voor wegvallen van eenmalig nieuw beleid van 2009).

■ Reeds voorzien in de MJB (beleidskredieten)

In de MJB 2009-2014 ging de administratie er van uit dat de beleidskredieten zouden toenemen met € 346 mln omwille van nieuw beleid. Het gaat om een bedrag uitgedrukt in beleidskredieten omdat de MJB geen gedetailleerde gegevens bevat inzake de extra dynamiek uitgedrukt in betalingskredieten.

Het ging om een resem nieuwe beleidskredieten waaronder € 57 mln voor de renovatie van de Koningin Elisabethzaal, € 54 mln extra impuls op het VIPA (deels via alternatieve financiering, deels via de klassieke procedure), € 44 mln voor het Masterplan KMSKA, € 39 mln voor het Vlaams Interprofessioneel Akkoord in de social profitsector (VIA-III), € 38 mln voor het op kruissnelheid komen van de CAO's in onderwijs, € 21 mln voor de Waalse Krook in Gent, € 16 mln voor de grondenbank bij VLM en eenzelfde bedrag voor de insourcing van de verkeersbelasting naast een aantal andere initiatieven. De vorige regering had dus een aantal projecten in gang gezet die zich in principe zouden moeten vertalen in uitgaven vanaf 2010. Ondanks de krappe budgettaire situatie heeft de huidige regering toch beslist om de meeste van deze projecten die beslist werden door de vorige regering effectief uit te voeren zoals voorzien. Slechts een beperkt aantal voorziene projecten vertalen zich niet (integraal) in de

uitgavenbegroting 2010. Het masterplan KMSKA, de grondenbank en de insourcing van verkeersbelastingen zijn de belangrijkste ervan. De dynamiek van nieuw beleid dat vooropgesteld was in de MJB 2009-2014 werd voor € 268 mln omgezet in nieuwe beleidskredieten in de begroting. Dit werd niet integraal omgezet in extra betalingskredieten, het verschil bedraagt € 35 mln, waardoor de extra impulsen die voorzien waren in de MJB de uitgaven doen in 2010 doen toenemen met € 233 mln.

De toename omwille van de nieuwe beleidsinitiatieven werd gedeeltelijk getemperd door het **wegvallen van eenmalige nieuwe beleidskredieten**. De terugval van de kredieten zoals voorzien in de MJB vertaalt zich ook naar een daling van de begrotingskredieten 2010. Alleen de vermindering omdat een eenmalige impuls van € 14 mln voor het onroerend erfgoed zou wegvallen vinden we niet terug op basis van onze analyse.

De belangrijkste daling heeft te maken met het wegvallen van de provisie voor het Limburgfonds bij het VIF voor € 20 mln. Daarnaast dalen de kredieten bij een aantal instellingen omdat eenmalige impulsen van 2009 aflopen. Het gaat om € 3 mln bij Vlaams Brusselfonds en een vermindering van de investeringsdotatie van OPZ-Geel met € 4 mln. Tenslotte verminderen de kredieten voor de Kattendijksluis zoals voorzien in de MJB met € 8 mln, hetgeen ook een eenmalige extra impuls was in 2009.

- Nieuw beleid bovenop hetgeen voorzien was in de MJB

Naast de gedeeltelijke vertaling van de nieuwe initiatieven reeds voorzien in de MJB 2009-2014 nemen de kredieten in 2010 ook toe omwille van het nieuw beleid bovenop hetgeen voorzien was in de MJB.

De begroting 2010 bestaat voor € 260 mln uit beleidskredieten die onder “nieuw beleid” vallen en nog niet voorzien waren door de administratie in juni. Gedeeltelijk gaat het om initiatieven die reeds in september aangekondigd waren:

- Werkgelegenheidsplan: € 23 mln
- Uitbreidingsbeleid VAPH: € 20 mln
- Kinderopvang € 10 mln
- Grond- en pandendecreet € 10 mln
- Punctuele maatregelen € 65 mln

Voor het investeringsplan was ook een bedrag van € 23 mln vooropgezet, maar dit vertaalt zich nog niet in beleidskredieten. Hiervoor zullen in eerste instantie participaties genomen worden. Voor de renovatiepremie was er oorspronkelijk een opstap voorzien in 2010 van € 20 mln, maar naar aanleiding van de begrotingscontrole 2009 werden hiervoor al kredieten voorzien waardoor er geen extra opstap meer nodig is.

Daarbovenop zijn er dus nog ongeveer evenveel nieuwe beleidsimpulsen gegeven in de begroting 2010 zelf. Het gaat voornamelijk om de volgende initiatieven:

- € 16 mln extra investeringsmogelijkheden voor het gemeenschapsonderwijs
- € 15 mln extra mogelijkheden voor het VLIF
- Een provisie voor energiebesparende investeringen (€ 14 mln)
- Een extra impuls bij K&G van € 13 mln
- € 10 mln vrije beleidsruimte voor onderwijs
- € 8 mln extra werkingsmiddelen voor het hoger onderwijs

De toename wordt wel beperkt doordat er in 2009 voor een groot bedrag eenmalige nieuwe impulsen waren ingeschreven. In eerste instantie gaat het om het wegvallen van de provisie ter **compensatie van de annulatie van openstaande vastleggingen**. Hiervoor was bij de initiële begroting 2009 een beleidskrediet van € 100 mln ingeschreven dat nagenoeg integraal verdeeld werd over een aantal uitgavenposten. Naar aanleiding van de initiële begroting 2010 worden deze beleidskredieten teruggedroefd. Uit de analyse van de SERV blijkt dat het om een bedrag van minstens € 80 mln gaat. Het gaat onder meer om € 17 mln op het Hermesfonds, € 24 mln bij het VIF en € 10 mln voor de serviceflats.

Naast deze provisie waren er nog eenmalige initiatieven in 2009 voorzien. Zo was op het VIF, bovenop de eenmalige overdracht die in de vorige paragrafen reeds aan bod kwamen, een eenmalige impuls van € 17 mln voorzien in 2009. Het Hermesfonds betaalde in 2009 eenmalig een bedrag van € 39 mln als compensatie voor de afschaffing van de provinciale opcentiemen (bovenop hetgeen ontvangen werd als compensatie voor de annulatie van vastleggingen). Deze eenmalige impulsen verdwijnen in 2010, hetgeen we hebben meegenomen als minpost bij het nieuw beleid. Aangezien de eenmalige initiatieven in 2009 niet integraal vertaald werden naar een even grote groei van de betalingskredieten is het verschil in beleidskredieten groter dan bij de betalingskredieten.

De betalingskredieten nemen niet even snel toe in 2010 omwille van deze nieuwe beleidsimpulsen. Het verschil met betrekking tot de nieuwe initiatieven bovenop de meerjarenbegroting raamt de SERV op € 55 mln.

Gecombineerd leidt dit tot de conclusie dat de nieuwe beleidsimpulsen van deze regering in € 2010 tot een netto-toename leiden van € 105 mln, zijnde € 260 mln extra door nieuwe initiatieven voor € 155 mln gecompenseerd doordat er eenmalige nieuwe beleidsimpulsen uit 2009 wegvallen en de ordonnanceringskredieten minder snel evolueren.

5.2.1.2 Besparingen

Tabel 14 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, impact besparingsmaatregelen (in € mln).

	MJB	begroting	verschil
efficiëntiemaatregelen	0	-157	-157
jobkorting	0	-635	-635
eenmalige besparingen 2010	0	-123	-123
eenmalige besparingen 2009	0	142	142
overige besparingen	-33	-292	-259
<i>compenserende maatregelen</i>	0	-58	-58
<i>onderwijs</i>	0	-72	-72
<i>gespreide betaling aan Aquafin</i>	0	-59	-59
<i>premiestelsels VDAB</i>	0	-13	-13
<i>overige</i>	-33	-90	-57
totaal besparingen	-33	-1.065	-1.032

Zoals van bij de regeringsonderhandelingen aangekondigd, zou er vanaf 2010 een restrictief begrotingsbeleid gevoerd worden waarbij de uitgaven door besparingsmaatregelen met meer dan € 1,5 mld moesten dalen in vergelijking met 2009. Uit de analyse van de SERV blijkt dat de netto-besparingen zeer aanzienlijk zijn, maar toch minder bedragen dan € 1,5 mld. In de MJB werd reeds in beperkte mate rekening gehouden met de vermindering van een aantal kredieten met € 33 mln omwille van besparingsmaatregelen. Het ging in het bijzonder om de daling bij een aantal instellingen die minder mochten interen op hun reserves dan in 2009. De besparingen die uit de MJB naar voor komen worden hier verder niet besproken.

Uit onze analyse blijkt dat de besparingsmaatregelen het tekort verkleind hebben met € 1.065 mln. Net zoals bij de analyse van nieuw beleid gaat het om een netto-besparing waarbij ook wordt rekening wordt gehouden met een aantal bijkomende kredieten omdat eenmalige besparingen van 2009 aflopen.

■ **Efficiëntiebesparingen**

Bij de voorstelling van de begroting door de regering werd vooral de nadruk gelegd op de efficiëntiebesparingen die moesten doorgevoerd worden voor een totaal bedrag van € 215 mln.

Besparen op de apparaatkredieten (€ 133 mln)

- 2,5% op loonkredieten waarbij ontslagen zouden vermeden worden
- 5% op de werkingskredieten

Besparen op subsidies (€ 73 mln)

- 2% op de semigereguleerde subsidies
- 5% op facultatieve subsidies

Besparen op communicatie en consultancy (€ 9 mln).

- 20% op communicatie
- 20% op consultancy

De besparingen moesten niet noodzakelijkerwijze lineair doorgevoerd worden. Binnen de beleidsdomeinen kon er gezocht worden naar compensaties voor een aantal uitgaven waar men deze principes niet wou of kon toepassen. Het gaat dus, net zoals de desindexatie en de besparing op de loonprovisie in 2009, om een verdelingsmechanisme om het vooropgestelde besparingsbedrag toe te wijzen aan de verschillende beleidsdomeinen. De bedoeling is dat deze besparingen recurrent zijn, afgezien van de sociale sector³⁶.

Qua uitgangspunten lijkt het te gaan om duidelijke en verdedigbare principes die reeds vanaf september gecommuniceerd werden. Toch had de regering meer duiding kunnen geven bij de manier waarop de besparingen vertaald werden in de goedgekeurde begroting.

- In de eerste plaats is het niet eenvoudig om na te gaan welke kredieten horen bij de apparaatkredieten waarop er moet bespaard worden. Naar aanleiding van de insteek van de administratie voor de huidige regering werd er door het College van ambtenaren-generaal (CAG) een werkdefinitie ontwikkeld. De definitie die de regering hanteert, wijkt hier fundamenteel van af, zonder dat expliciet wordt toegelicht hoe het begrip wordt ingevuld. In bijlage 1 wordt de definitie van het CAG verduidelijkt en wordt de definitie die de regering hanteert geëxpliciteerd voor zover dat mogelijk is op basis van de beschikbare informatie.
- De principes werden niet lineair toegepast, hetgeen ook niet wenselijk zou zijn. Dit betekent evenwel dat er compenserende besparingen moesten doorgevoerd worden op andere kredieten. De memorie van toelichting geeft voor een aantal van de ingrepen aan dat het om compenserende besparingen gaat, maar zeker niet voor allemaal.
- In de brochure over de begroting die werd neergelegd in september 2009 werden de besparingen per beleidsdomein verdeeld. Bij de toelichting van de begroting in het parlement³⁷ heeft de minister echter een andere tabel neergelegd. De globale som van de besparingen komt overeen, maar de verdeling per beleidsdomein wijkt er voor een aantal beleidsdomeinen aanzienlijk van af.

Bovendien heeft deze besparingsmaatregel tot gevolg dat de inspanningen voornamelijk moeten gedragen worden door de instellingen (zie bijlage 1). Bij de kredieten van de ministeries (de algemene begroting), wordt er een onderscheid gemaakt tussen

³⁶ Zie Vlaams Parlement, Stuk 15 (2009-2010) – Nr. 6, p. 22. In onze verdere analyse hebben we hier nog geen rekening mee gehouden. In de mate dat hierdoor de uitgaven in 2011 weer zouden toenemen heeft dit wel tot gevolg dat de inspanning op de andere kredieten groter wordt om het vooropgestelde evenwicht te realiseren.

³⁷ Zie Vlaams Parlement, Stuk 15 (2009-2010) – Nr. 6, p. 79

apparaatkredieten en beleidskredieten. De besparingsmaatregel is enkel van toepassing op de apparaatkredieten. Bij de instellingen wordt dit onderscheid niet gehanteerd. Bij een aantal instellingen (waaronder De Lijn, VDAB, VRT, VITO..) wordt met de loon- en werkingsmiddelen de dienst aan de burgers/bedrijfswereld verzekerd en gaat het niet om apparaatkredieten voor de werking van de instelling. De besparing bij deze instellingen werd evenwel doorgevoerd door de percentages toe te passen op de totale loon- en werkingsuitgaven, niet enkel op het deel dat bestemd is voor de werking van de instelling.

Indien de efficiëntiemaatregelen lineair zouden doorgevoerd zijn, zouden ze een besparing moeten opleveren van € 215 mln. Zoals reeds aangehaald kon er afgeweken worden van deze lineaire besparing door compensaties te zoeken bij andere uitgaven binnen het beleidsdomein of door in plaats van de afgesproken percentages een groter bedrag te besparen op die uitgaven³⁸. Indien we de compensaties buiten beschouwing laten (ze kunnen bovendien niet integraal achterhaald worden) geeft de analyse van de SERV het volgende resultaat:

Apparaatkredieten:	lonen:	€ - 37 mln
	Werkingsuitgaven	€ - 73 mln
Subsidies:		€ - 39 mln
Consultancy en communicatie:		€ - 7 mln

In het totaal kan de daling van de beleidskredieten voor € 157 mln toegewezen worden aan lineaire besparingen. Uit deze analyse blijkt dat er voor meer dan € 50 mln compenserende besparingen moesten doorgevoerd worden. Een deel van de “overige besparingen” (zie verder) kan daardoor verklaard worden.

■ Selectiever maken van de jobkorting

Een tweede besparingsmaatregel die in de kijker stond betrof het invoeren van een grotere selectiviteit voor de jobkorting. Het benodigde krediet neemt hierdoor af met € 635 mln, waardoor er een bedrag overblijft van € 75 mln.

Het bedrag van deze maatregel vormt 60% van de totale besparingsingrepen.

■ Eenmalige besparingen 2010

Een tweede groep van besparingsmaatregelen betreft de eenmalige besparingen.

Op het niveau van de beleidskredieten gaat het om een relatief beperkt bedrag van € 53 mln.

Het gaat voornamelijk om de volgende twee ingrepen:

³⁸ Uit de analyse per uitgavencategorie in punt 6 blijkt dat de globale besparingsmaatregelen in 2010 opliepen tot € 133 mln. Dit heeft voor € 110 mln te maken met het toepassen van de lineaire principes en voor € 23 mln door compenserende besparingen op de apparaatkredieten bovenop de afgesproken percentages.

- Het gewoon onderhoud van havens: € - 20 mln³⁹
- Aanspreken van reserves van het Vlaams Woningfonds: € - 25 mln

Indien naar de betalingskredieten wordt gekeken moet hierbij ook nog € 70 mln toegevoegd worden doordat de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) ook haar reserves moet aanspreken, waardoor er eenmalig een vermindering is van € 123 mln.

■ Eenmalige besparingen 2009

In 2009 zijn er eenmalige besparingen doorgevoerd die tot gevolg hebben dat de kredieten opnieuw toenemen in 2010. Het gaat om een heel aantal kleinere ingrepen die samen oplopen tot € 142 mln. Er zijn twee aanpassingen in dit kader die opvallen.

In eerste instantie wordt de besparing op de loonprovisie binnen onderwijs terug ongedaan gemaakt (zie bijlage 2). Hierdoor nemen de loonkredieten voor het vrij gesubsidieerd onderwijs weer toe met € 57 mln. Dit is opvallend, want in principe ging het om een structurele besparingsmaatregel.

Bij Kind en Gezin nemen de kredieten voor kinderopvang weer toe nadat er in 2009 een aanzienlijke besparing was doorgevoerd (€ 20 mln).

■ Overige besparingen

De overige besparingen bestaan in eerste instantie uit de **compensaties voor de efficiëntiemaatregelen**. Het gaat om € 58 mln, zijnde het verschil tussen de vooropgestelde € 215 mln en hetgeen effectief kon gerealiseerd worden via lineaire toepassing van de efficiëntiemaatregelen (namelijk € 157 mln).

Een tweede groep van de overige besparingen heeft betrekking op de besparingen in **onderwijs**. Het effect van de lineaire maatregelen binnen onderwijs is relatief beperkt (€ 6 mln). Rekening houdend met de omvang van de onderwijsuitgaven in de Vlaamse begroting heeft de regering beslist om binnen onderwijs een extra besparingsinspanning te leveren van € 66 mln. In het totaal gaat het om een besparingsinspanning binnen onderwijs van € 72 mln in 2010. In 2011 zouden deze besparingen op kruissnelheid komen hetgeen nog € 45 mln hoger zou zijn. De meest opvallende besparing in de onderwijsbegroting 2010 heeft betrekking op de niet-indexering van de werkingsmiddelen, hetgeen een besparing oplevert van € 27 mln. Deze besparing leidt echter niet tot minder uitgaven in vergelijking met 2009, wel wordt de dynamiek van ongewijzigd beleid op dit punt ongedaan gemaakt. Daarnaast zijn er een aantal uitgaven die effectief geschrapt worden, zoals de Brusselpremie (€ 3 mln), de uitgaven voor

³⁹ De beleidskredieten nemen met € 20 mln af omwille van de besparingsmaatregel. Het is deze evolutie die ook wordt meegenomen voor de analyse van de besparingen bij de betalingskredieten. Het is immers niet mogelijk om de corresponderende aanpassing van de betalingskredieten te achterhalen.

pedagogische coördinatie (€ 4 mln, oplopend tot € 16 mln in 2011), de afschaffing van de korte vervangingen (€ 5 mln, oplopend tot € 19 mln in 2011), de middelen voor Duurzaam naar school (€ 5 mln) en besparingen in het hoger onderwijs (€ 6 mln).

Een derde belangrijke besparing betreft de betalingen van het Mina-fonds aan de waterdistributiemaatschappijen om de investeringen van **Aquafin** te financieren. De investeringen die Aquafin doet in het kader van de waterzuivering worden gespreid terugbetaald. Voor een aantal uitgaven wordt de betalingsperiode verlengd van 15 jaar tot 30 jaar, hetgeen in 2010 een besparing oplevert van € 59 mln. Dit betekent wel dat de komende jaren deze overdrachten zullen toenemen.

Een laatste aanzienlijke besparingsmaatregel die we afzonderlijk hebben opgenomen in de tabel is een vermindering van € 13 mln van de uitgaven van de VDAB die moet gerealiseerd worden door besparingen op de verschillende premiestelsels. Deze besparing komt bovenop de efficiëntiemaatregelen.

Voor het overige gaat het om tal van kleinere besparingsmaatregelen. De meest opvallende maatregel is de besparing van € 3 mln op het provinciefonds door de gebruikelijke verhoging van 3,5% niet toe te kennen in 2010.

5.2.2 Doorwerking Begrotingscontrole 2009

De meevallers/tegenvallers en ingrepen van 2009 zijn ook een factor die het verschil tussen de MJB en de begroting 2010 bepalen. Door te vertrekken van een lager uitgavenniveau waren de inspanningen die nog in 2010 moesten gebeuren minder groot. Het gaat om de totaliteit van de meevallers van 2009 (€ 230 mln). Bij de ingrepen mag er geen rekening gehouden worden met de operatie op het egalisatiefonds, aangezien deze ingreep niet recurrent was. De ingrepen van 2009 blijven evenwel voor € 66 mln doorwerken in 2010. In het totaal heeft de begrotingscontrole 2009 de nodige inspanning € 296 mln gemakkelijker gemaakt.

5.2.3 Samenvatting uitgavendynamiek 2010

De begrote ESR – uitgaven in de goedgekeurde initiële begroting 2010 zijn € 1,58 mld lager dan wat eerder in juni geraamd werd voor 2010 in de MJB. In tegenstelling met 2009 is het grootste deel van deze vermindering het resultaat van expliciete ingrepen in de begroting. Dat is overigens ook niet te verwonderen en was al voldoende aangegeven bij de voorstelling van de begroting. Niettemin heeft de regering langs de uitgavenzijde toch nog kunnen rekenen op enige meevallers, voor een totaal bedrag van € 168 mln. Daaronder een lagere inschatting van de vereiste rentelasten, geen loonindexering en lagere groei van de gezondheidsindex die

evenwel gedeeltelijk gecompenseerd werd door een minder grote opbouw van de impliciete schuld.

De bijsturing van de betalingskredieten is vooral een zaak van effectieve maatregelen. De betalingskredieten in de initiële begroting 2010 komen uiteraard al op een lager niveau uit dan geraamd bij de MJB omwille van de lagere uitgangsbasis in 2009 in vergelijking met de MJB. Dat effect kan geraamd worden op € 296 mln, maar daar bovenop heeft de regering effectieve besparingsmaatregelen genomen voor een totaal bedrag van € 1,11 mld. De hoofdbrok is de selectievere toepassing van de jobkorting (€ 635 mln). Maar daarnaast is er ook een effect van de efficiëntieverhogende maatregelen. De ambities van de regering hiervoor lagen op € 215 mln, maar volgens onze analyse is het uiteindelijke effect lager: € 157 mln, waarvan € 95 mln bij de instellingen. Het verschil met het vooropgestelde bedrag van € 215 mln moest opgevangen worden door andere besparingen. Dergelijke compensaties waren ook nodig omdat bij de begrotingsbeslissingen over 2009 toch ook eenmalige besparingen werden doorgevoerd die in 2010 moesten gecompenseerd worden (voor € 142 mln). Ook in 2010 heeft de regering haar toevlucht gezocht bij eenmalige besparingen, hetgeen niet abnormaal is gezien de globale inspanning die moest geleverd worden in 2010. Zelf raamde de regering die eenmalige besparingen op € 115 mln, wij komen op een iets hoger bedrag uit (€ 123 mln). De besparingsmaatregelen hebben niet alleen een verbetering van het vorderingensaldo mogelijk gemaakt, er ontstond ook ruimte om nieuwe beleidsimpulsen te geven, zij het minder dan voorzien was in de meerjarenbegroting. Het gaat om € 230 mln extra (de MJB voorzag € 346 mln). Meer dan de helft wordt aangewend om initiatieven die in gang werden gezet door de vorige regering te financieren.

5.3. De overige factoren (FFEU, ESR- correcties en onderbenutting)

De uitgaven op het **FFEU** bedragen in de begroting 2010 € 158 mln, hetgeen een beetje hoger is dan voorzien in de MJB 2009-2014. Dit verschil heeft grotendeels te maken met de hypothese die gehanteerd werd in de MJB over het FFEU. Bij ongewijzigd beleid hield men er geen rekening mee dat er al in 2010 betalingen zouden gebeuren op de nieuwe projecten die goedgekeurd werden in 2009. De begroting 2010 voorziet echter voor € 55 mln betalingen op deze nieuwe projecten, hetgeen het hoger bedrag verklaart.

De **ESR-correcties** zijn beperkt in 2010. Bij de ontvangsten gaat het om een beperkte positieve correctie voor de gewestbelastingen, bij de uitgaven gaat het om een andere aanrekening van de intrestlasten. De impact op het vorderingensaldo zoals berekend door de Vlaamse regering is echter beperkt.

De vooropgestelde **onderbenutting** bedraagt € 474 mln⁴⁰, hetgeen aanzienlijk lager is dan de verwachte onderbenutting in de definitieve begroting 2009, maar wel min of meer overeenkomt met de effectieve onderbenutting in dat jaar. Op dit ogenblik is het niet mogelijk om na te gaan of dit een realistische hypothese is. In 2009 werd de onderbenutting voor € 205 mln bepaald door de jobkorting, hetgeen niet meer het geval zal zijn in 2010. Deze hypothese veronderstelt dus dat de onderbenutting op de overige kredieten aanzienlijk hoger zal zijn dan in 2009. Dat is niet uit te sluiten maar nodigt toch uit tot waakzaamheid.

Indien de Scheldeverdieping zoals voorzien een uitgave van € 100 mln zal vergen in 2010 zou dit ook een aanzienlijk effect hebben op de globale onderaanwendingsgraad. De kredieten die hiervoor voorzien zijn in de begroting zullen moeten aangevuld worden met overdrachten uit het verleden, hetgeen de onderaanwending in 2010 negatief zou beïnvloeden.

Een meer precieze analyse van de te verwachten onderbenutting kan slechts plaatsvinden op basis van de uitvoeringsgegevens van 2009. Naar aanleiding van de begrotingscontrole is hierover in principe meer informatie beschikbaar en kan de regering op basis van deze informatie eventueel het cijfer aanpassen.

Momenteel zijn er echter onvoldoende gegevens bekend om te stellen dat de gewenste onderaanwending niet zou gehaald worden.

5.4. INR-correcties

Waarschijnlijk zal het INR voor 2010 een correctie maken voor de € 500 mln die de Vlaamse begroting ontvangt van de VZW Egalisatiefonds, hetgeen het spiegelbeeld is van de correctie die het INR op dat punt voor 2009 zou toepassen. In 2010 zou het saldo hierdoor verslechteren met € 500 mln. Na toepassing van deze correctie zou het tekort van Vlaanderen in 2010 groter kunnen zijn dan in 2009, terwijl de Vlaamse regering momenteel uitgaat van een tekort dat € 500 mln vermindert in 2010.

De correctie voor het egalisatiefonds is louter het gevolg van een andere boekhoudkundige benadering die geen andere beoordeling noodzaakt van het budgettair beleid, noch een impact heeft op de schuldpositie van Vlaanderen. De negatieve aanpassing door het INR zou wel de indruk kunnen wekken dat Vlaanderen zijn afspraak in het kader van het stabiliteitspact niet nakomt, althans voor 2010. In het stabiliteitspact heeft Vlaanderen immers aangegeven dat er in 2010 een aanzienlijke afbouw van het tekort zou zijn, terwijl dit niet noodzakelijk zo zal zijn wanneer men de INR-correcties toepast. Daar staat wel tegenover dat Vlaanderen de in 2011 een begrotingsevenwicht wenst te bereiken, hetgeen wel binnen de afspraken van het stabiliteitspact valt.

⁴⁰ In de tabel van de algemene toelichting staat het bedrag van € 470 mln. Door een andere manier van aanrekenen van een aantal uitgaven wijkt de raming van de SERV hiervan in beperkte mate af.

5.5. Verrichtingen buiten begroting

In vergelijking met 2009 zijn in de begroting 2010 de verrichtingen buiten begroting relatief beperkt. Het gaat voornamelijk om participaties die worden genomen in het kader van het werkgelegenheids- en investeringsplan voor € 300 mln. Daarnaast wordt er ook een participatie genomen van € 20 mln in de regionale luchthavens en € 41 mln extra participatie in de BAM. De schuldtoename in Vlaanderen neemt hierdoor toe bovenop het begrotingstekort.

Momenteel is nog niet duidelijk wat er met de € 300 mln van het investeringsplan zal gebeuren. Ook de twee volgende jaren zijn er nog kapitaalparticipaties gepland, zodat er in de loop van deze legislatuur in het totaal € 800 mln bijkomende investeringsimpulsen mogelijk zijn. Het belang van de verrichtingen buiten begroting zal de komende jaren dus aanzienlijk blijven.

Door constructies op te zetten waarbij de Vlaamse overheid participaties neemt met het oog op investeringen die derden gaan doen, creëert de regering beleidsruimte zonder het vorderingensaldo te beïnvloeden. In die zin zijn er gelijkenissen te maken met de constructies van alternatieve financiering die de vorige regering heeft opgezet. Net zoals voor PPS-constructies is er een minder directe band tussen de beschikbare overheidsmiddelen en de effectieve investeringen. Het is niet meer de overheid zelf die de investeringen aanstuurt, maar een andere entiteit. Dit betekent dat een opvolging van de aanwending van deze overheidsmiddelen bemoeilijkt wordt, maar ook dat er een vertragingseffect kan plaatsvinden. Vooraleer de participaties van de overheid zich omzetten in effectieve investeringen kan er een zekere tijd overheen gaan.

Beide aspecten zullen nauwgezet moeten opgevolgd worden.

6. De ingrepen 2009 – 2010 per beleidsdomein en per uitgavencategorie

6.1. Evolutie van de betalingskredieten per beleidsdomein

In de punten 4 en 5 van dit hoofdstuk hebben we ons toegespitst op de evolutie van de totale overheidsuitgaven. Traditioneel maakt de SERV ook een analyse van de evoluties per beleidsdomein. In dit punt vergelijken we de evolutie van de betalingskredieten per beleidsdomein, waarbij we net zoals bij de totale evoluties een verschil maken tussen de ingrepen en het constant beleid.

Analyse van de betalingskredieten per beleidsdomein

Zowel voor de begrotingscontrole 3 als voor de initiële begroting analyseren we de evolutie van de geconsolideerde betalingskredieten per beleidsdomein. Het gaat om een geconsolideerde benadering waarbij de uitgaven van de instellingen worden geanalyseerd en niet de dotaties. De verrichtingen buiten begroting (participaties voornamelijk) worden ook niet meegenomen in de analyse.

De eerste kolom geeft het beleidsdomein weer, waarvoor de afkortingen gehanteerd worden die ook in de begrotingsdocumenten zijn opgenomen. De tweede kolom geeft de betalingskredieten per beleidsdomein weer zoals ze zijn opgenomen in de geconsolideerde begroting. Het gaat om de betalingskredieten inclusief FFEU. Op de onderste rij van deze kolom wordt de totaliteit van de betalingskredieten exclusief FFEU opgenomen, hetgeen overeen komt met het bedrag opgenomen in tabel 1 (hoofdstuk 1, punt 3).

De ingrepen bestaan uit de nieuwe beleidsimpulsen, de besparingsmaatregelen en de uitgaven aan het egalisatiefonds. Deze worden elk afzonderlijk opgenomen, maar ook samengevoegd in de kolom "Ingrepen". Dit geeft dus het netto-effect weer van de besparingen en nieuwe beleidsimpulsen per beleidsdomein. Voor het constant beleid (meevallers-tegenvallers) maken we geen verder onderscheid in de tabel. Voor zover het belangrijk is geven we in de tekst wel bijkomende toelichting bij een aantal onderliggende factoren van het constant beleid. De evolutie bij constant beleid omvat ook de evolutie van de rentelasten.

De evolutie van de totaliteit van de betalingskredieten neemt ook toe omwille van het FFEU. Het FFEU wordt bij het beleidsdomein Financiën en Begroting gerangschikt voor de totaliteit van de uitgaven, hoewel deze uitgaven bestemd zijn voor verschillende beleidsdomeinen. De voorlaatste kolom geeft het totaal van de betalingskredieten per beleidsdomein na de derde begrotingscontrole. Het verschil tussen de tweede en derde begrotingscontrole (som van ingrepen, constant beleid en FFEU) vormt de laatste kolom. De bedragen opgenomen in de onderste rij komen overeen met de bedragen die in punt 4 zijn opgenomen inzake ingrepen en meevallers/tegenvallers. Voor de analyse van de begroting 2010 werd een identieke tabel opgemaakt.

■ 2009 BC3

Tabel 15 – 2009 BC3: Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).

	2009 BC2	NB (1)	Besp. (2)	Egalisatie fonds (3)	Ingrepen = 1 + 2 + 3	CB	FFEU	2009 BC3	evol. BC3
DAR	129	6	-2	0	4	0	0	133	4
BZ	2.449	3	-11	0	-8	-1	0	2.440	-9
FB	1.660	-24	0	500	476	-567	11	1.579	-80
IV	182	3	-7	0	-4	-3	0	175	-7
EWI	1.052	50	-20	0	30	-114	0	967	-84
OV	9.217	27	-82	0	-55	133	0	9.295	78
WGG	3.216	13	-36	0	-23	60	0	3.252	37
CSJM	1.233	9	-19	0	-10	10	0	1.233	0
WSE	1.414	36	-19	0	17	-12	0	1.419	5
LV	169	9	-1	0	8	-4	0	172	4
LNE	616	10	-12	0	-2	-33	0	581	-35
MOW	2.872	20	-36	0	-15	-120	0	2.736	-136
ROW	678	41	-12	0	29	-11	0	695	17
V	124	0	-3	0	-3	1	0	121	-2
totaal	25.008	202	-261	500	442	-662	11	24.799	-209
excl FFEU	24.864	202	-261	500	442	-662	0	24.644	-220

Bij de kolom "NB (1)" valt onmiddellijk op dat de kredieten omwille van nieuwe beleidsimpulsen dalen met € 24 mln in het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB). Dit heeft voornamelijk te maken het herverdelen van de provisies waarop er in de initiële begroting nieuwe beleidsimpulsen voorzien werden. Zo was premie voor energiebesparende maatregelen nog ingeschreven bij FB en werd ze voor € 22 mln overgeheveld naar het beleidsdomein ROW. De relatief sterke toename van NB in dit beleidsdomein kan hierdoor grotendeels verklaard worden. Naast ROW is er ook bij EWI en WSE een relatief groot aandeel van nieuwe impulsen. Voor EWI heeft dit grotendeels te maken met de eenmalige compensatie die wordt toegekend aan de provincies voor de schrapping van de opcentiemen. Daarnaast nemen de betalingskredieten ook toe met € 4 mln bij het IWT en € 5 mln bij VITO.

Bij WSE vormt de belangrijkste factor de nieuwe kredieten die de VDAB uitgeeft. Daarnaast is via interne heroriënteringen ook nog € 15 mln extra voorzien om extra stimuli te kunnen geven voor arbeidsherverdelende maatregelen.

Gezien de omvang van het beleidsdomein OV zijn de nieuwe beleidsimpulsen die er naar aanleiding van de begrotingscontrole zijn toegewezen aan dat beleidsdomein relatief klein. Gecombineerd met een quasi-proportionele toewijzing van de besparingsinspanning aan dit domein heeft dit tot gevolg dat de onderwijsuitgaven met € 55 mln naar beneden moeten

herzien worden omwille van de ingrepen. Zoals reeds aangehaald in punt 4 en bijlage 2, gaat het echter om een ingreep waarvan het gevolg op de effectieve uitgavedynamiek aanzienlijk kleiner is.

Ook voor WVG zijn de extra mogelijkheden voor nieuwe impulsen relatief klein.

De besparingen zijn wel min of meer proportioneel verdeeld over de beleidsdomeinen. Het effect van de ingrepen (positief of negatief) heeft dus voornamelijk te maken met het aandeel in nieuwe kredieten die werden toegewezen aan de beleidsdomeinen.

De evolutie bij constant beleid wordt voornamelijk bepaald door het wegvallen van buffers (FB bevatte een conjunctuurprovisie en de reserve op de indexprovisie die kon geschrapt worden), het herverdelen van de indexprovisie (die voor een groot deel naar OV gaat) evenals de aanpassing van de betalingskalender.

Vooral bij EWI (€ - 81 mln) en ROW (€ - 110 mln) is de daling bij CB het gevolg van een aangepaste betalingskalender. In deze beleidsdomeinen neemt de impliciete schuld in 2009 aanzienlijk toe door deze operatie (in 2010 gebeurt evenwel het omgekeerde, zie bespreking 2010).

- 2010 initiële begroting

Tabel 16 – 2010 initieel: Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).

	2009BC3	NB	Besp.	Egalisatiefonds	Ingrepen	CB	FFEU	2010ini	evol. 2010
(€ mln)		(1)	(2)	(3)	= 1 + 2 + 3				
DAR	133	0	-7	0	-7	9	0	135	3
BZ	2.440	5	-13	0	-8	199	0	2.630	191
FB	1.579	38	-641	-500	-1.103	137	2	615	-964
IV	175	15	-12	0	3	3	0	181	6
EWI	967	-29	-30	0	-59	-3	0	905	-62
OV	9.295	68	-33	0	36	385	0	9.716	421
WGG	3.246	122	7	0	128	-43	0	3.331	85
CSJM	1.234	33	-35	0	-2	-18	0	1.214	-20
WSE	1.419	21	-22	0	-1	-7	0	1.411	-8
LV	172	-8	-5	0	-13	17	0	176	4
LNE	615	5	-74	0	-69	228	0	774	159
MOW	2.740	-32	-80	0	-112	94	0	2.722	-18
ROW	661	26	-111	0	-85	31	0	607	-54
HE	121	0	-9	0	-9	3	0	115	-6
totaal	24.799	264	-1.065	-500	-1.301	1.034	2	24.534	-264
excl FFEU	24.643	264	-1.065	-500	-1.301	1.034	0	24.377	-267

Het “nieuw beleid” heeft tot gevolg dat er bij drie beleidsdomeinen een afname is. Dit heeft te maken met eenmalige initiatieven uit 2009 die wegvallen en waarbij de ontstane beleidsruimte niet door nieuwe initiatieven werd opgevuld binnen het beleidsdomein. Voor EWI gaat het om de compensatie voor de afschaffing van de provinciale opcentiemen (€ - 39 mln) die gedeeltelijk gecompenseerd werd door andere extra beleidsimpulsen. Bij MOW gaat het om een netto-resultaat waarbij eenmalige initiatieven wegvallen, afbouw van nieuw beleid die reeds voorzien was in de MJB (provisie van € 20 mln van het Limburgfonds aan het VIF dat wegvalt) en anderzijds nieuwe impulsen worden voorzien.

Binnen het beleidsdomein WGG is er een opvallende toename omwille van nieuw beleid. Dit heeft voor € 76 te maken met de dynamiek die reeds in de MJB voorzien was (opstap van CAO en investeringsimpuls via VIPA), deels ook met initiatieven die door de nieuwe regering zijn beslist (zie algemene toelichting).

De besparingsinspanningen zijn in 2010 minder evenwichtig over de beleidsdomeinen verdeeld, zelfs indien men geen rekening houdt met de besparing op de jobkorting.

Bij LNE en ROW is de inspanning aanzienlijk zwaarder dan het aandeel van de betalingskredieten op die beleidsdomeinen. Bij beide beleidsdomeinen heeft dit echter te

maken met de eenmalige besparingsoperaties (betalingstermijnen aan Aquafin enerzijds en aanspreken van reserves bij ROW anderzijds, zie bespreking in punt 5).

Voor het overige zijn de besparingen bij MOW proportioneel hoger omdat van de € 157 mln efficiëntiemaatregelen die doorgevoerd zijn, er € 50 mln door het beleidsdomein MOW worden gedragen en in het bijzonder door De Lijn (€ 34 mln). Omwille van dezelfde reden is het aandeel van de besparingen bij WSE (omwille van de VDAB) en CJSJ (VRT) groter dan het aandeel in de betalingskredieten.

Bij constant beleid wordt de toename in BZ, OV en LNE voor een groot deel bepaald door de vooruitschuifoperatie die ertoe leidde dat de uitgaven bij de initiële begroting 2009 daalden omdat een deel reeds betaald werd in 2008.

Daarnaast is er bij MOW een aanzienlijk snellere evolutie van de betalingskredieten dan de beleidskredieten, hetgeen de tegenhanger vormt van het aanpassen van de betalingskalender op het einde van 2009.

Uit deze beknopte analyse blijkt alvast dat beide begrotingsoefeningen verweven zijn. Daarom is het interessant om de ingrepen over beide oefeningen heen samen te nemen. Tabel 17 geeft aan welke ingrepen (netto-resultaat van besparingen en nieuw beleid) er zijn geweest naar aanleiding van de derde begrotingscontrole en de initiële begroting 2010. Het samengetelde resultaat wordt dan vergeleken met de som van de betalingskredieten die er voor dat beleidsdomein waren na de tweede begrotingscontrole, en wordt vergeleken met de totale ingrepen. Hierbij wordt de operatie op het egalisatiefonds niet meegeteld, dat is het enige verschil met de twee voorgaande tabellen.

Tabel 17 –Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein tussen 2009 BC2 en 2010 initieel; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).

	Begroting 2009BC2	ingrepen excl egaliseringsfondsen			CB totaal	Begroting 2010ini	aandeel in BD	aandeel van ingrepen
	(1)	(2)	(3)	4 = 2 + 3	(6)	(6)	= (4) / (1)	
DAR	129	4	-7	-3	9	135	-2%	0%
BZ	2.449	-8	-8	-16	197	2.630	-1%	2%
FB	1.660	-24	-603	-627	-417	615	-38%	73%
IV	182	-4	3	-1	-1	181	0%	0%
EWI	1.052	30	-59	-29	-117	905	-3%	3%
OV	9.217	-55	36	-19	518	9.716	0%	2%
WGG	3.216	-23	128	105	11	3.331	3%	-12%
CJSM	1.233	-10	-2	-12	-6	1.214	-1%	1%
WSE	1.414	17	-1	16	-19	1.411	1%	-2%
LV	169	8	-13	-6	13	176	-3%	1%
LNE	616	-2	-69	-71	230	774	-12%	8%
MOW	2.872	-15	-112	-128	-22	2.722	-4%	15%
ROW	678	29	-85	-56	-15	607	-8%	7%
V	124	-3	-9	-12	4	115	-10%	1%
Totaal	25.008	-58	-801	-859	385	24.534	-3%	100%

Binnen het beleidsdomein WGG resulteren de ingrepen in een netto-toename van de uitgaven. Enkel voor WSE is dat ook het geval, zij het in aanzienlijk mindere mate. Voor de overige beleidsdomeinen is er een netto-daling van de kredieten omwille van de ingrepen.

6.2. Evolutie van betalingskredieten per uitgavencategorie

Naast een indeling per beleidsdomein is het ook interessant om na te gaan hoe verschillende categorieën van uitgaven geëvolueerd zijn. In dit rapport hebben we twee categorieën samengevoegd.

In eerste instantie gaat het om de apparaatkredieten, aangezien die een belangrijke factor vormen om de efficiëntiewinsten te realiseren. Daarnaast hebben we ook de kapitaalsverrichtingen gegroepeerd, waarbij we een onderscheid maken tussen de investeringen zelf en de investeringsbijdragen. De verrichtingen buiten begroting (participaties) werden niet meegenomen in de analyse.

Analyse van de betalingskredieten per uitgavencategorie

Voor de apparaatkredieten (zie ook bijlage 1) hebben we een methode gehanteerd die overeenkomt met de benadering die de regering gevolgd heeft om bij de begrotingsopmaak 2010 de maatregelen op de apparaatkredieten te becijferen. De analyse gebeurt op basis van de indeling die gebruikt is voor de begrotingstabel in 2009. Voor de algemene begroting (MVG) werden in eerste instantie de programma's "Apparaatkredieten" binnen elk beleidsdomein geselecteerd. Daarvan werden de loonkredieten (ESR code 11), werkingsuitgaven (ESR code 12) en de uitgaven voor aankoop van "overige investeringsgoederen" (ESR code 74) meegenomen voor de berekening. Voor de instellingen hebben we dezelfde selectie gemaakt, zij het dat alle uitgaven van de instellingen in aanmerking kwamen, omdat er bij de instellingen geen onderscheid gemaakt wordt tussen apparaatkredieten en overige kredieten. We maken een onderscheid tussen de lonen enerzijds en de overige uitgaven (voornamelijk werkmiddelen) anderzijds.

Net zoals voor de analyse per beleidsdomein gaat het om een geconsolideerde ESR-benadering.

Voor de kapitaalsverrichtingen worden geconsolideerde uitgaven die volgens het ESR-systeem onder kapitaaloverdrachten vallen (ESR 5 en 6) meegenomen als investeringsbijdragen. De investeringen zelf zijn de uitgaven die een code 7 hebben volgens de ESR-indeling.

De opbouw van de tabellen is identiek aan de tabellen waarbij de uitgaven per beleidsdomein werden geanalyseerd.

■ 2009 BC3

Tabel 18 – 2009 BC3: Evolutie van betalingskredieten per uitgavencategorie; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).

	2009			Egalisatie			2009	evol.
	BC2	NB	Besp.	fonds	Ingrepen	CB	FFEU	BC3
		(1)	(2)	(3)	= 1 + 2 + 3			BC3
app. kredieten	3.709	54	-41	0	13	-45	0	3.677
lonen	2.063	16	-14	0	1	-16	0	2.048
rest	1.646	38	-27	0	12	-28	0	1.630
kap. Verrichtingen	2.565	93	-60	0	34	-162	11	2.447
Investerings	1.047	28	-35	0	-7	24	0	1.064
Inv. bijdragen	1.518	66	-25	0	41	-185	11	1.382

Een eerste opvallende vaststelling is dat naar aanleiding van de begrotingscontrole in 2009 de apparaatkredieten nog zijn toegenomen door ingrepen. Dit heeft te maken met de methodologie die gehanteerd door de regering, en in het bijzonder de manier waarop de apparaatkredieten bij de instellingen worden becijferd. Bij de instellingen vallen immers ook de

beleidsuitgaven onder de definitie van apparaatkredieten. Nieuwe beleidsinitiatieven binnen de instellingen verhogen dus de apparaatkredieten. Deze benadering heeft dus bijvoorbeeld tot gevolg dat de uitbreidingsinitiatieven voor kinderopvang leiden tot een toename van de apparaatkredieten.

De daling bij constant heeft te maken met verschillende factoren zoals de niet-opname van kredieten (daling van de kredieten voor individuele beroepsopleiding bij de VDAB is een daling van apparaatkredieten in de gevolgde methodologie), maar ook met een andere indeling van uitgaven waarbij loonkredieten bij de VDAB vanaf de derde begrotingscontrole werden gehercodeerd als subsidies aan derden.

Deze twee eerder methodologische verklaringen bemoeilijken de interpretatie van deze gegevens maar geven ook aan dat het begrip nog verder kan verfijnd worden. In bijlage 2 doet de SERV hieromtrent een voorstel.

Wat de analyse van de kapitaalverrichtingen betreft, daar valt voornamelijk de daling bij constant beleid op. Het gaat voornamelijk om de vermindering van de betalingskredieten die het gevolg zijn van de aanpassingen aan de betalingskalender. In totaal werden de kredieten hierdoor verminderd met € 223 mln bij de derde begrotingscontrole. Hiervan heeft € 195 mln te maken met de kapitaalverrichtingen. Deze negatieve aanpassing bij ongewijzigd beleid overstijgt in belangrijke mate de ingrepen.

■ 2010

Tabel 19 – 2010 initieel: Evolutie van betalingskredieten per uitgavencategorie; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).

(€ mln)	2009BC3	NB	Besp.	Egalisatiefonds	Ingrepen	CB	FFEU	2010ini	evol. 2010
		(1)	(2)	(3)	= 1 + 2 + 3				
app. kredieten	3.658	15	-133	0	-117	16	0	3.556	-102
lonen	2.047	7	-44	0	-38	29	0	2.038	-9
rest	1.611	9	-88	0	-80	-14	0	1.518	-93
kap. Verrichtingen	2.447	41	-93	0	-52	41	2	2.438	-8
Investerings	1.064	-24	-27	0	-51	24	0	1.039	-27
Inv. bijdragen	1.382	65	-66	0	-1	17	2	1.399	18

Bij de analyse van de begrotingsopmaak 2010 geeft de samenvoeging van de apparaatkredieten wel duidelijk aan dat er op deze posten aanzienlijke besparingen zijn geweest. En voornamelijk bij de werkingsuitgaven. Deze besparingen op de apparaatkredieten hebben zich voor € 115 mln gerealiseerd bij de instellingen. Dit heeft louter te maken met de

manier waarop de apparaatkredieten geoperationaliseerd werden, namelijk door de totaliteit van de uitgaven van de instellingen mee te nemen en niet enkel de uitgaven die verband houden met de werking van de instellingen.

Wat de kapitaalverrichtingen betreft is het opvallend dat onze analyse aangeeft dat er voor € 93 mln bespaard wordt. Dit wordt niet integraal geheroriënteerd naar nieuwe initiatieven binnen deze categorie, want het nieuw beleid is beperkt tot minder dan de helft hiervan. Het gaat voor € 70 mln om de intering op de subsidies van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (zie punt 5). Dit zal geen impact hebben op de effectieve investeringen in 2010. Op het niveau van de investeringen zelf is wel een reële vermindering vast te stellen.

Hoofdstuk 2– Wat valt er te verwachten in 2010 en 2011?

1. Wat kunnen we verwachten voor de eerstkomende begrotingscontrole 2010?

1.1. Ontvangsten

Recentere macro-economische vooruitzichten geven aan dat de economische heropleving vanaf 2010 iets sterker zou kunnen zijn dan eerder was aangenomen. Bij de opmaak van de begroting 2010 werd nog uitgegaan van een inkrimping van de economie in 2009 met 3,1 % en een kleine reële economische groei in 2010 van 0,4 % bij een gemiddelde inflatie van respectievelijk 0 % in 2009 en 1,5 % in 2010.

De jongste prognose van de Nationale Bank (NBB)⁴¹ verwacht voor 2010 een reële groei van 1 %. Een recente prognose van het FPB (zie economic forecast van december 2009) bevestigt deze raming met een reële groei van 1,1 %. Recentere ramingen geven meestal positievere resultaten dan eerdere ramingen, wat er op wijst dat met het verloop van de tijd de onderliggende parameters verbeteren. De kredietinstellingen zijn systematisch positiever dan de officiële instanties, zij geven gemiddeld een reële groei van 1,4 % voor 2010.

De definitieve cijfers over de inflatie in 2009 geven een licht negatieve inflatie aan van -0,05 %.

Alle andere parameters van de BFW ongewijzigd gelaten zouden door toepassing van de jongste ramingen⁴² voor 2010 extra middelen in de federale overdrachten (samen gevoegde en gedeelde belastingen) mogelijk zijn van: € 95 mln (middelen die structureel zijn en ook doorgerekend worden naar 2011). Indien de heropleving in 2010 zou uitkomen op het niveau gemiddeld geraamd door de kredietinstellingen (1,4 % met een iets lager inflatiecijfer van 1,3 %) dan zijn extra middelen te verwachten in de BFW van € 113 mln.

De gewestbelastingen scoren in 2009 uiteindelijk toch (afgezien van het effect van de onroerende voorheffing) € 63 mln beter dan wat in de begroting als uitgangsbasis voor de raming van 2010 is aangenomen. We mogen aannemen dat deze gunstiger uitgangspositie kan doorgetrokken worden naar 2010. En bovendien geven de jongste cijfers voor de registratierechten aan dat er sprake kan zijn van een opnieuw wat aantrekken van de

⁴¹ Economisch tijdschrift van december.

⁴² 1 % reële groei (NBB) en 1,6 % gemiddelde inflatie (FPB, raming 05/01/2010).

vastgoedmarkt⁴³. Voor de gewestbelastingen mag dan ook gerekend worden op extra ontvangsten. We nemen voorlopig een voorzichtig standpunt in: extra € 63 mln in vergelijking met de initiële begroting 2010. Dat ligt in de lijn van de federale ramingen voor de rijksmiddelenbegroting 2010 (weliswaar omwille van vertraagde doorstorting niet volledig vergelijkbaar: een extra van € 67 mln).

Concluderend kunnen we stellen dat een extra ontvangst van € 158 mln naar aanleiding van de begrotingscontrole te verwachten valt op basis van de huidige parameters. Een eventueel snellere heropleving van de economie zou uiteraard nog wat extra middelen kunnen opleveren, maar zeker in het kader van de zware economische en financiële crisis is behoedzaamheid ter zake gewettigd.

1.2. Uitgaven

Traditioneel zijn er technische aanpassingen aan de uitgavenzijde op basis van nieuwe gegevens. Hiervoor moeten extra uitgaven voorzien worden, of kunnen een aantal kredieten naar beneden aangepast worden. Momenteel is het nog niet duidelijk welke impact dit zal hebben voor het vorderingensaldo. Het ziet er niet naar uit dat de toename van de inflatiedruk zal leiden tot een aanpassing van de lonen van de ambtenaren. De aanpassing bij ongewijzigd beleid zal dan ook relatief beperkt blijven.

Naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen is gebleken dat er eventueel bijkomende ordonnanceringskredieten zouden moeten voorzien worden voor sommige uitgaven. Hiermee houdt de SERV in zijn analyse nog geen rekening bij gebrek aan meer precieze informatie.

1.3. Aanwending extra ontvangsten of extra maatregelen?

Aan ontvangstenzijde ziet het er op basis van de meest recente economische prognoses naar uit dat Vlaanderen in 2010 over meer middelen zal kunnen beschikken dan hetgeen momenteel is ingeschreven in de begroting. Dit zal niet gepaard gaan met een automatische stijging van de uitgaven. Een belangrijk aandachtspunt bij de eerstvolgende begrotingscontrole betreft dan ook de manier waarop deze (mogelijke) extra ontvangsten in de begroting zullen aangewend worden. Hoewel de effectieve doorstorting afhankelijk is van de federale overheid, gaan we er voorlopig van uit dat de federale overdrachten zullen aangepast worden in de loop van het jaar.

⁴³ De jaarontvangsten 2009 voor de registratierechten liggen 13 % lager dan in 2008, maar de federaal geïnde ontvangsten in november (in december ontvangsten op de Vlaamse begroting) liggen 51 % hoger dan de overeenkomstige opbrengst in 2008. De gerealiseerde opbrengsten voor de registratierechten in 2009 zijn ongeveer € 50 mln hoger dan geraamd in de aangepaste begroting. De onzekerheid blijft echter groot.

Met deze extra middelen kan Vlaanderen extra uitgaven financieren terwijl toch het vooropgestelde begrotingstekort tot € 500 mln kan teruggebracht worden.

Indien de extra ontvangsten zich zouden realiseren moeten deze volgens de SERV bij prioriteit en eenmalig aangewend worden voor het ondersteunen van de doelstellingen van het werkgelegenheids- en investeringsluik van het WIP, gezien de crisis zich in 2010 nog volop zal laten voelen in de werkloosheidscijfers en bedrijfsinvesteringen. Het specifiek aanwenden van extra middelen voor de ondersteuning van deze doelstellingen biedt de meeste garanties voor een duurzaam herstel van het economisch weefsel.

Een andere onzekerheid betreft de mate waarin KBC een deel van de Vlaamse middelen zal terugbetalen. Momenteel gaat de overheid uit van een terugbetaling van € 66 mln, verhoogd met € 33 mln vergoeding zoals contractueel bedongen werd. Het gaat om een voorlopige hypothese waarover momenteel nog geen zekerheid bestaat en die eventueel nog moet aangepast worden.

De SERV is van oordeel dat wanneer KBC vervroegd terugbetaalt en Vlaanderen hierdoor extra inkomsten kan innen, deze inkomsten niet mogen aangewend worden voor extra uitgaven maar integraal moeten aangewend worden in het kader van het schuldbeheer⁴⁴. Waar de eventuele verhoging van de middelen uit de financieringswet een recurrent karakter heeft gaat het hier per definitie om eenmalige middelen die beter niet aangewend worden voor uitgaven. Gezien de omvang van de Vlaamse schuld is het aangewezen om deze extra inkomsten aan te wenden voor het schuldbeheer of reeds voorziene verrichtingen buiten begroting (WIP).

De terugbetaling van de hoofdsom door KBC is geen ESR-inkomst en dient om de schuld van € 3,5 mln terug te betalen.

2. Eerste vooruitzichten voor 2011

Ten gronde is het natuurlijk nog te vroeg om al betrouwbare ramingen te maken voor 2011. De onzekerheid is nog te groot. Maar in het licht van de onvermijdelijke onderhandelingen over een nieuw Belgisch stabiliteitsprogramma (zie verder) en de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse overheid voor 2011 (evenwicht) is een dergelijke eerste, zeer voorlopige vooruitblik aangewezen. Die zal overigens ook het voorwerp moeten uitmaken van de meerjarenbegroting die de Vlaamse regering op korte termijn zal presenteren.

⁴⁴ De investeringsuitgaven die in het kader van het WIP reeds voorzien zijn zouden hier desgevallend mee kunnen gefinancierd worden indien dit voordeliger is in het kader van het schuldbeheer.

De Vlaamse regering heeft met de aangepaste begroting 2009 en met de initiële begroting 2010 belangrijke stappen gezet in een traject dat tegen 2011 moeten uitmonden in een budgettair evenwicht. Daar zijn substantiële inspanningen voor geleverd. Zijn er nog extra inspanningen nodig, zeker rekening houdend met de doelstelling van de regering om minstens tegen 2012 een structureel evenwicht te bereiken?

Met het oog op een eerste analyse daarvan zijn volgende parameters, gegevens en uitgangspunten van belang (zie tabel 20):

- De evolutie van de ontvangsten tussen 2010 en 2011: over hoeveel extra middelen kan de regering rekenen in 2011 in vergelijking met 2010?
- De extra druk op de uitgaven bij doortrekken van het beleid 2010 (met inbegrip van de recurrente en eenmalige besparingen die werden doorgevoerd) en de impact van de voorgenomen ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven: hoeveel van de extra middelen worden door deze extra druk op de uitgaven opgeslorpt?
- Het nog af te leggen traject om tegen 2011 een evenwicht te realiseren (in dat jaar minimaal als een nominaal evenwicht te beschouwen). Op basis van de initieel goedgekeurde begroting blijft er nog een substantieel deel van het traject af te leggen, € 500 mln. Bij een reservering van de te verwachten extra middelen bij de eerstvolgende begrotingscontrole kan dat verminderd worden. Indien de regering er voor kiest om die extra middelen te gebruiken voor een verminderen van het tekort (wat overeenstemt met een versneld traject naar het evenwicht) dan is de bijkomende vereiste inspanning in 2011 kleiner. Hoe dan ook zolang 2010 met een tekort afsluit blijft er in 2011 nog een extra inspanning te leveren en dat komt in mindering op de extra middelen waarop Vlaanderen in 2011 zal kunnen rekenen.

De som van deze drie elementen geeft een indicatie van het niveau aan extra maatregelen die nog in 2011 nodig zijn.

2.1. Extra middelen

Voor de raming van de ontvangsten binnen de BFW (federale overdrachten, samengevoegde en gedeelde belastingen) houden we rekening met de hierboven besproken recente parameters voor 2010 en voor 2011 gaan we nog uit van de parameters geraamd in de septemberraming van het INR en ook gebruikt in de rijksmiddelenbegroting. We variëren uitsluitend met bbp – groei en inflatie, alle andere parameters blijven constant (in het bijzonder de regionale verdeling van de personenbelasting). Een verdere verbetering van de deniliteitscoëfficiënt die gebruikt wordt voor de gemeenschapsmiddelen wordt wel in acht genomen:

	2009	2010	2011
Reële bbp – groei	-3,1 %	1,0 %	1,9 %
Gemiddelde inflatie	-0,04 %	1,6 %	1,6 %

Voor de gewestbelastingen vertrekken we van een verhoogde raming van de opbrengsten geïnd door de federale overheid in 2010 (extra € 63 mln). Voor de onroerende voorheffing houden we in 2010 de raming op het niveau van de initiële begroting. We hanteren de groeivoet die voor de federaal geïnde belastingen voor 2011 wordt aangehouden in de rijksmiddelenbegroting: een nominale groei van 4,24 %. De overige ontvangsten houden we reëel constant op het niveau van de initiële begroting 2010 (dus enkel aanpassing aan inflatie).

Bij de ontvangstenevolutie moet ook rekening worden gehouden dat een aantal eenmalige verrichtingen die in 2011 wegvallen. Dat heeft zowel een positief als een negatief effect op de ontvangstenevolutie 2010 – 2011.

Zoals uit tabel 20 kan worden afgelezen resulteert de toepassing van deze hypothesen in een nominale stijging van de ontvangsten in 2011 t.a.v. 2010 (rekening houdend met de te verwachten aanpassingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole) van € 655 mln.

2.2. Extra druk op de uitgaven

Diverse factoren zullen er hoe dan ook voor zorgen dat – spijs de recurrente maatregelen die werden genomen in 2010 – de uitgaven zonder extra maatregelen sowieso zullen stijgen. Er valt in 2010 zeker rekening te houden met een indexsprong waardoor de lonen zullen stijgen: we houden rekening met een indexsprong in januari 2011 waardoor de lonen voor 9 maanden met 2 % moeten worden aangepast. Overige kredieten zullen bij afwezigheid van nieuwe maatregelen worden aangepast met de gemiddelde gezondheidsindex van 1,6 %. Het gecombineerd effect van deze parameters zou neerkomen op € 307 mln.

Een aantal eenmalige verrichtingen van 2010 vallen weg in 2011: de inzet van reserves bij de sociale huisvesting en een eenmalige besparing op het fonds voor de lastendelging. Daarnaast zijn er een aantal besparingen binnen het beleidsdomein onderwijs die pas in 2011 ten volle doorwerken en die dus in mindering kunnen gebracht worden. Het gecombineerd effect van deze eenmalige verrichtingen bedraagt € 70 mln.

Van eenzelfde orde is de stijging die er sowieso moet voorzien worden voor de dotaties aan het gemeente – en provinciefonds: een nominale groei van 3,5 % die overeenstemt met een stijging van ongeveer € 72 mln.

Overloopeffecten van vorige jaren moeten eveneens in rekening gebracht worden. De meest belangrijke is het effect van de jobkorting in 2009. Doordat een substantieel deel van de jobkorting in 2009 niet kon verrekend worden via de bedrijfsvoorheffing komt er nog een belangrijke verrekening bij de inkohiering van de personenbelasting in 2011. Het effect wordt geschat op € 205 mln. De toepassing van de jobkorting vanaf 2010 vergt € 75 mln, we veronderstellen dat de effectieve uitvoering daarvan neutraal blijft over de jaren heen.

De extra schulden op het einde van 2010 zullen ook de rentelasten doen stijgen, voorlopig houden we het op een stijging van ongeveer € 20 mln.

En tenslotte is ook nog rekening te houden met de druk van de in 2010 ingevoerde nieuwe beleidsinitiatieven en de nieuwe voorziene initiatieven in uitvoering van het regeerakkoord. We hanteren de volgende hypothese: de nog ingeschreven betaalkredieten voor de initiatieven van 2010 en de helft van de voorgenomen beleidskredieten in 2011. Het gecombineerd effect daarvan kan worden geraamd op € 102 mln.

Voorts veronderstellen we dat het niveau van onderbenutting gehandhaafd blijft op het niveau van 2010.

2.3. Nog af te leggen traject naar evenwicht

De begroting 2010 mikt op een vorderingentekort van € 500 mln. Op basis van die doelstelling blijft er in 2011 nog een inspanning te leveren van dat bedrag om het evenwicht te bereiken. Nog afgezien van de afwijkingen op het niveau van de uitvoering en de principieel mee te rekenen impact van verrichtingen op nog extra te consolideren instellingen zoals de BAM moet er dus sowieso € 500 mln van de extra ontvangsten die in 2011 kunnen geboekt worden ingezet worden om die inspanning te financieren.

Een aantal elementen kunnen dat in belangrijke mate bijstellen. Ten eerste is de mogelijkheid om in 2010 het traject te versnellen niet uit te sluiten. Hierboven hebben we aangegeven dat het wenselijk is om de eventuele bijkomende middelen prioritair aan te wenden voor de doelstellingen van het WIP. Hierover moet evenwel nog uitsluitsel komen naar aanleiding van de begrotingscontrole.

Daarnaast blijft het nog onzeker wat de effectieve impact van de participaties in de financiële sector zal zijn vanaf 2011. We nemen aan –dat is hetgeen de SERV ook adviseert – dat de terugbetaling van de genomen participaties geen impact zal hebben op het vorderingensaldo.

Beide elementen hebben we dan ook niet meegenomen in tabel 20 aangezien ze per hypothese geen extra beslag leggen op de beleidsruimte van 2011.

Tabel 20 Vereiste ingrepen bij constant beleid om in 2011 tot evenwichtsbegroting te komen (€ mln)

extra middelen (a)	655
groei BFW (+)	(676)
gewestbelastingen (+)	(176)
overige ontvangsten (+)	(30)
eenmalige verrichtingen	
negatieve verrekening 2010 (+)	(398)
middelen 2010 egalisatiefonds (-)	-(500)
eenmalige opbrengst verkoop VMM (-)	-(125)
extra uitgaven (b)	-777
indexering lonen (indexsprong) (-)	-(166)
overige indexering (-)	-(141)
extra dotaties lokale overheden (-)	-(72)
extra rentelasten (-)	-(30)
eenmalige verrichtingen	
eenmalige besparingen 2010 (-)	-(123)
doorgeschoven besparingen 2010 (+)	(45)
extra uitgaven jobkorting 2009 (-)	-(205)
extra druk nieuwe beleidsinitiatieven (-)	-(102)
wegvallen eenmalige uitgaven (+)	(18)
extra onderbenutting (+)	(0)
nog af te leggen traject (c)	-500
extra maatregelen (a + b + c)	-622

3. Vlaanderen en het federale stabiliteitsprogramma

3.1. De opeenvolgende adviezen van de HRF (Hoge Raad van Financiën) en daarbij aansluitende federale stabiliteitsprogramma's

Begin september 2009 heeft de HRF een advies uitgebracht over "begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009 – 2012". In dat advies werd het eerder al in maart geadviseerde begrotingstraject om op het niveau van de gezamenlijke overheid (GO) tegen 2015 een structureel evenwicht te bereiken bevestigd. Omwille van de uitgesproken verslechtering van de uitgangspositie en van de macro-economische vooruitzichten in vergelijking met het eerdere advies moesten de inspanningen echter fors opgedreven worden: ten minste vanaf 2011 (een gecumuleerde inspanning van 1,5 %). Voor 2010 bleef de vooropgezette inspanning op een niveau van 0,5 % bbp.

De HRF heeft in dat advies bovendien een aantal scenario's gesimuleerd met het oog op een akkoord tussen de federale overheid en de deelgebieden over de verdeling van de inspanningen. In het advies zelf bevatten de scenario's enkel globale gegevens op het niveau van de deelgebieden (geen uitsplitsing voor de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen).

Op 16 september 2009 hebben de federale regering en de deelgebieden een akkoord bereikt en is dat overgenomen in het aangepaste stabiliteitsprogramma dat België aan de Europese instanties moest voorleggen. In dat aangepaste stabiliteitsprogramma wordt het door de HRF voorgestelde traject voor GO overgenomen en is er een principieel akkoord om de inspanningen te verdelen tussen entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en entiteit II (deelgebieden en lokale overheden) volgens één van de HRF – scenario's, met name de verdeling van de inspanningen volgens "spending power" (het aandeel van iedere overheid in de primaire uitgaven). Dit akkoord strekt zich in ieder geval slechts uit tot en met 2012.

In de loop van oktober heeft de HRF een aanvulling op zijn advies gepubliceerd, waarin de "verdelingsscenario's" worden doorgerekend voor de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen en dit voor het traject tot en met 2015. Daaruit kan – in het bijzonder voor het scenario dat in het overlegcomité is overeengekomen voor de jaren 2009 – 2012 – worden afgeleid wat de vereiste inspanningen zijn voor de Vlaamse gemeenschap.

Voor alle duidelijkheid: in de formele tekst van de aanvulling op het stabiliteitsprogramma⁴⁵ is een verdeling per deelgebied niet opgenomen en bovendien wordt zelfs aangegeven dat de verschillende scenario's die de HRF heeft uitgewerkt "geen sluitende voorafname vormen op een verdere verdeling van de inspanning die deel uitmaakt van de meerjarenbegroting 2010 – 2011 en het hierop volgende budgettaire samenwerkingsakkoord met de verschillende deelstaten". Er wordt wel aangegeven dat "de trajecten vervat in de verschillende regeerakkoorden deze doelstelling mogelijk maken".

De overeenstemming van deze begrotingstrajecten met de doelstellingen is voor de jaren 2009 – 2010 bevestigd in een nieuwe overeenkomst tussen de federale overheid en de deelgebieden (16 december 2009). In het bijzonder voor Vlaanderen verwijst deze overeenkomst naar de begrote vorderingensaldi van 2009 en 2010: respectievelijk - € 997 en - € 493 mln.

Het geactualiseerd stabiliteitsprogramma heeft echter van de ECOFIN – Raad (eind november 2009) geen voldoende gekregen en België werd aangespoord om het saneringstraject wat te versnellen zodanig dat reeds in 2012 het tekort hoogstens nog 3 % bedraagt (in plaats van een eerder geraamd tekort van 4,4 %).

Met het oog op het aanpassen van het stabiliteitsprogramma (tegen eind januari) heeft de HRF in een nieuw advies (15 januari 2010) het eerder voorgesteld traject naar een evenwicht in 2015 voor de GO verder geactualiseerd. Deze actualisatie bevat zowel een geactualiseerde raming van de te verwachten evolutie bij ongewijzigd beleid (tot 2015) en een aangepast normatief traject om ongewijzigd beleid tegen 2015 in overeenstemming te brengen met de vereiste om al in 2012 maximaal op een tekort van 3 % uit te komen. Bij deze actualisatie werd in het bijzonder rekening gehouden met

- de beslissingen over de begrotingen 2009 – 2010 van de verschillende overheden en de daarin genomen maatregelen (voor zover ze ook al effectief geoperationaliseerd zijn of nader uitgewerkt);
- de vooruitzichten voor de eerstkomende jaren (tot en met 2012) zoals blijkt uit nieuwe meerjarenplannen of voorgenomen doelstellingen. Voor de federale overheid is dat onder meer de voorafbeelding van de begroting 2011 en voor de Vlaamse gemeenschap is dat het voorgenomen evenwicht vanaf 2011. Voor de overige deelgebieden wordt naar meerjarenramingen verwezen;
- de meest recente macro-economische ramingen (in het bijzonder van het FPB, december 2009). Deze aangepaste ramingen veronderstellen in het bijzonder een iets snellere heropleving van de economie in 2010.

⁴⁵ Zie stabiliteitsprogramma 2009 – 2013, aanvulling vanaf p. 44,
http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_home/TAB149685/SP2009FR.pdf

3.2. Wat impliceert het nieuwe HRF – advies voor de gewesten en gemeenschappen en de Vlaamse gemeenschap in het bijzonder?

Dit nieuw advies zet opnieuw onder de vorm van een “normatief traject” een verdeling van de inspanningen voorop tussen entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en entiteit II (deelgebieden en lokale overheden). Dit voorstel komt hierop neer:

- voor de jaren 2009 en 2010 wordt uitgegaan van het akkoord van december 2009 en voor de jaren 2011 – 2012 van de voorgenomen begrotingsresultaten (voorgenomen door de respectievelijke regeringen van de deelgebieden). In beide gevallen zijn de doelstellingen bepaald per deelgebied. Voor de Vlaamse gemeenschap zijn dat voor 2009 en 2010 de begrote saldi en voor 2011 – 2012 het evenwicht;
- voor de jaren na 2012 (2013 – 2015) worden de resterende inspanningen (GO in 2013 een extra van 0,9 % en in 2014 – 2015 jaarlijks een extra van 1,1 % bbb) verdeeld volgens de formule van “spending power” (65 % entiteit I en 35 % entiteit II). De verdeling wordt uitsluitend uitgewerkt op het niveau van de entiteiten, geen afzonderlijke doelstellingen voor de deelgebieden.

De HRF maakt hierbij in het bijzonder voor 2010 enkele belangrijke kanttekeningen. De overeenstemming van de bovengenoemde doelstellingen voor 2010 met het globale saneringstraject gelden onder enkele voorwaarden:

- De meest recente ramingen van het FPB en van de NBB over 2010 zouden aangeven dat de feitelijke evolutie in 2010 minder goed zou kunnen uitvallen dan wat in het akkoord van december 2009 is vooropgezet. De negatieve kloof wordt geraamd op 0,3 % van het bbb en zou recurrent zijn (dus doorlopen tot en met 2015). Het probleem zou zich grotendeels situeren op Entiteit II en dan voornamelijk bij de lokale overheden. De HRF gaat ervan uit dat deze kloof wordt weggewerkt op het niveau van entiteit II. In het bijzonder worden de regionale overheden aangemaand om bijzondere aandacht te hebben voor de evolutie bij de lokale overheden.
- De begrotingsdoelstellingen voor de gewesten en gemeenschappen voor 2010 resulteren in een gezamenlijk tekort voor de deelgebieden van € 1,9 mld of 0,6 % van het bbb. Dat wordt in overeenstemming geacht met de doelstellingen van de GO (daarmee doen de deelgebieden overigens zelfs een inspanning die groter is dan hun aandeel zou opleveren: 61 % van 35 %: 21 %). Die overeenstemming wordt echter door de HRF maar aanvaard op voorwaarde dat de manier waarop de afzonderlijke overheden hun saldo berekenen correct is en in overeenstemming met de richtlijnen van het INR. De HRF bestwist dat (zij het wat dubbelzinnig, waarschijnlijk is de formulering een

compromis)⁴⁶. In het bijzonder voor 2010 staat de betwisting gelijk met € 500 mln extra tekort (de aanwending van de gereserveerde € 500 mln in 2009). De HRF stelt duidelijk dat dit extra tekort tegen 2012 in ieder geval moet rechtgezet worden, anders is er geen overeenstemming meer met de doelstellingen voor de verdere jaren.

Als Vlaanderen echter tegen 2011 een evenwicht realiseert dan is er geen probleem. De HRF aanvaardt blijkbaar zelfs dat die rechtzetting mag gespreid worden over de jaren 2011-2012.

Voor de jaren 2013 – 2015 is er slechts een aandeel vooropgezet voor de totaliteit van entiteit II. Gecumuleerd voor die jaren zou dat uitkomen op een verbetering ten opzichte van ongewijzigd beleid van 1,1 %, waarvan de gewesten en gemeenschappen bijna 61 % voor hun rekening zouden moeten nemen (de rest is voor de lokale overheden, waarvoor uiteraard de gewesten ook een verantwoordelijkheid hebben). Een strikte toepassing van de “spending power – formule” op de afzonderlijke deelgebieden zou resulteren in een aandeel van de Vlaamse gemeenschap (dus zonder de lokale overheden) van 56 % daarvan⁴⁷ of 0,38 % van het bbp bovenop de inspanningen die al geleverd zijn in de jaren tot en met 2012. Finaal gaat dat over een gecumuleerd extra van ongeveer € 1,5 mld.

Dat blijft veel, maar is uitgesproken minder dan wat bij hetzelfde scenario door de HRF berekend werd in oktober 2009: een gecumuleerde inspanning t.a.v. ongewijzigd beleid voor de jaren 2010 – 2015 van bijna 0,9 % (€ 3,6 mld), waarvan 0,66 % in de jaren 2013 – 2015 (of iets meer dan € 2,4 mld). Niettemin blijft er - volgens deze scenario's tenminste - nog altijd een belangrijke extra inspanning te leveren nadat de Vlaamse gemeenschap in 2012 het evenwicht heeft gerealiseerd.

Waarom is het geraamde aandeel in de inspanningen bij het verdelingsscenario van de HRF tussen oktober 2009 en januari 2010 verminderd?

Daarvoor zijn diverse factoren verantwoordelijk.

Ten eerste heeft de HRF zijn raming “ongewijzigd beleid” bijgestuurd. Ten gronde met twee zaken:

- De macro-economische vooruitzichten zijn iets gunstiger geworden, zeker op de korte termijn. Het gecumuleerd verschil van de bbp – groei in de jongste raming in vergelijking met de eerdere raming ten opzichte van 2009 bedraagt in 2010 1,1 %, in 2011 nog 0,8 % en

⁴⁶ De betwisting over de toepassing van de INR – richtlijnen slaat overigens niet alleen op 2010, maar ook op 2008 en 2009. De saldi die de Vlaamse gemeenschap hanteert voor deze jaren zouden moeten aangepast worden als volgt: 2008 een verbetering met € 356 mln (voortuitbetaling voor uitgaven 2009), in 2009 een verbetering met € 144 mln (- 356 voortuitbetalingen + 500 reservering) en in 2010 een verslechtering met € 500 mln. Het nu voorlopig geraamde tekort voor 2009 (€ 1,2 mln) zou bij toepassing daarvan dus verbeteren tot iets meer dan € 1 mld).

⁴⁷ Of 12 % van de totale inspanning van de GO.

neemt dan af tot 0,5 % in 2015. Die extra groei tempert uiteraard al de tekorten bij ongewijzigd beleid (extra ontvangsten, matigend effect op de uitgaven vooral federaal en noemereffect van een hoger bbp).

- De nieuwe raming ongewijzigd beleid calculeert uiteraard ook de genomen beslissingen van de verschillende overheden in voor 2009 – 2010 en de vooruitzichten (in het bijzonder voor 2011), tenminste voor zover er kan van uitgegaan worden dat ze ook effectief zullen geoperationaliseerd worden. Gecumuleerd voor de GO zou het effect daarvan tegen 2015 opgelopen zijn tot 0,9 % van het bbp.

Beide factoren (aangevuld met enige effecten in de raming van de rentelasten) temperen de negatieve ontwikkeling van ongewijzigd beleid voor de GO in vergelijking met de eerdere ramingen dan ook al substantieel: in 2012 ligt het tekort bij ongewijzigd beleid al 1,6 % lager dan eerder was geraamd en in 2015 is dat nog lichtjes toegenomen tot 1,7 %. Daarboven komt nog de hypothese van de HRF dat entiteit II het geraamde extra tekort in 2010 in vergelijking met de doelstellingen ook effectief recurrent kan wegwerken (0,3 %).

Bovendien wordt in het nieuwe HRF – traject voor de GO een lichte versnelling ingebouwd om er voor te zorgen dat in 2012 al de norm van maximaal tekort van 3 % wordt bereikt.

Combinatie van een minder negatieve evolutie bij ongewijzigd beleid en een iets snellere aanpak tegen 2012 op het niveau van de GO (tenminste als de HRF gevolgd wordt) maakt het nog af te leggen traject in de jaren 2013 – 2015 wat minder scherp en uiteraard ook het proportionele deel ervan voor Vlaanderen.

3.3. Hoe moeten we dat beoordelen?

3.3.1 De extra inspanning is niet volledig gelijk te stellen met een extra inspanning bovenop een evenwichtsbegroting

Ongewijzigd beleid zoals de HRF dit hanteert is ruimer gedefinieerd dan wat in ongewijzigd beleid verrekend wordt langs Vlaamse kant (overigens ook door de SERV) en is in ieder geval veel ruimer dan wat de Vlaamse regering heeft afgesproken in het regeerakkoord. Dat geldt overigens ook voor de andere gewesten en gemeenschappen (zij het in iets mindere mate). De redenering van de HRF (en overigens ook van het FPB) is de volgende. Wat de deelgebieden (en dus ook Vlaanderen) als ongewijzigd beleid of als doelstellingen in hun meerjarenbegroting voorstellen is te beschouwen als een “uitdovend” beleid: er wordt alleen rekening gehouden met genomen beslissingen. Op die manier wordt de groei van de primaire uitgaven na enige jaren sterk beperkt en ontstaat er automatisch een marge voor nieuw beleid. De HRF vult dat – aan de hand van een voor alle deelgebieden gelijke groeivoet – al in (vanuit de opvatting “men zal wel doen zoals in het verleden”).

Op zich is die redenering niet onzinnig, maar als men een raming “ongewijzigd beleid” wil hanteren die representatief is voor wat de regeringen er zullen van maken dan is er geen enkele reden om bijv. ook niet te vertrekken van de regeerakkoorden of de voorgestelde meerjarenbegrotingen. Of men zou op zijn minst al moeten aangeven hoe de HRF – ramingen van ongewijzigd beleid beïnvloed worden door het voorgenomen budgettair beleid zoals het vastgelegd is in regeerakkoorden. Dat doet men niet en daarmee blijft de HRF voor een stuk verwijderd van de realiteit van het budgettair beleid van de deelgebieden.

Ongewijzigd beleid “Vlaamse versie” en vóór de beslissingen van 2009 en 2010 (en voor het gemak met toepassing van de correcties van de HRF) zou in 2015 zijn uitgekomen op een licht overschot van € 133,2 mln. Het ongewijzigd beleid “HRF – versie” zoals gehanteerd in september – oktober 2009 resulteerde in 2015 in een tekort van € 1.096,6 mln of een verschil van € 1,23 mld. De Vlaamse regering neemt zich voor om geen overschot te realiseren. Als we daar mee rekening houden dan was er t.a.v. de HRF – raming van september nog een verschil van € 1,1 mld. M.a.w. alleen al door zich strikt te houden aan wat in het regeerakkoord was afgesproken leverde de Vlaamse gemeenschap al 30 % van wat de HRF in zijn scenario als totale inspanning raamde (in september – oktober).

De nieuwe ramingen van ongewijzigd beleid in het HRF – advies van januari zijn opnieuw veel ruimer dan wat voortvloeit uit de toepassing van de regeerakkoorden en in ieder geval geldt dat voor Vlaanderen. M.a.w. Vlaanderen doet sowieso nog altijd al een belangrijk deel van de inspanning die de HRF raamt door zich te houden aan de afspraken van het regeerakkoord. Maar dat zal niet volstaan om te voldoen aan wat de HRF vooropzet. Alleen laten de beschikbare gegevens niet toe om dat precies vast te stellen. Het is opnieuw wachten op een aanvullende analyse van de HRF (zoals die in oktober werd gepubliceerd als aanvulling op het advies van september). De HRF gaat uit van een tekort bij ongewijzigd beleid voor entiteit II in 2015 van 0,7 %. Toepassing van het verdelingsscenario zou vergen dat dit tekort wordt omgezet tegen 2015 in een overschot van 1 %. Finaal gaat dat voor de totaliteit van entiteit II over een verschil meer dan € 6,8 mld.

Zonder bijkomende verduidelijking over de ramingen “ongewijzigd beleid” door de HRF is een goed onderbouwd debat over de bijdragen van iedere overheid niet mogelijk.

3.3.2 De inspanning van het Vlaams regeerakkoord is vanaf 2013 kleiner dan de vereiste inspanning volgens de “spending power” formule (65/35)

Tot en met 2012 kunnen we stellen dat – zelfs na de versnelde sanering op het niveau van de GO tot maximaal een tekort van 3 % - het Vlaams regeerakkoord boven de afgesproken inspanning blijft. Op dat ogenblik is Vlaanderen in evenwicht en hebben de overige gewesten en gemeenschappen nog een tekort van 0,2 % (ongeveer € 750 mln)

Vanaf 2013 zal dat echter niet meer het geval zijn en gaat de HRF in zijn jongste advies onvermijdelijk uit van nog een extra bijdrage die substantieel blijft, weliswaar op een lager niveau dan geraamd in september – oktober 2009.

Bijlagen

4. Apparaatkredieten

4.1. Definitie van apparaatkredieten en belang ervan

Apparaatkredieten zijn de kredieten die de werking van de Vlaamse overheid mogelijk maken. Het gaat voornamelijk om personeelskosten en werkingskosten, met inbegrip van aankoop van informatica-materiaal. De apparaatkredieten zijn dus de kredieten waarmee er geen dienstverlening aan de burgers en bedrijven kan gebeuren (beleidsmatige kredieten).

In het kader van een efficiënte overheid is dit een belangrijk onderscheid. Toch is de notie van apparaatkredieten in de Vlaamse begroting slechts ingevoerd naar aanleiding van de BBB-operatie. Voorheen waren de werkingsmiddelen van de Vlaamse overheid verspreid opgenomen over de verschillende departementen en bij de “Interdepartementale bestaansmiddelen” (programma 99.1). Een transparant overzicht van de apparaatskosten van de Vlaamse overheid was moeilijk te maken. De BBB-hervorming had onder meer tot doel om de apparaatkredieten meer zichtbaar te maken en te groeperen per beleidsdomein met het oog op een grotere responsabilisering per beleidsdomein, zowel op het niveau van het ministerie als voor de agentschappen.

De nieuwe begrotingsindeling die het gevolg was van de BBB-operatie werd vanaf de initiële begroting 2007 ingevoerd in een aantal fases. De huidige uitgavenbegroting voorziet binnen elk beleidsdomein specifieke programma's waarbinnen alle apparaatkredieten zijn opgenomen. Hiertoe werden in eerste instantie de interdepartementale bestaansmiddelen opgedeeld naar beleidsdomein en vervolgens deze middelen toegewezen aan de respectievelijke programma's “apparaatkredieten” binnen de verschillende beleidsdomeinen. Bij de huidige uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap zijn voor elk van de 13 beleidsdomeinen de 3 eerste programma's voorbehouden. Het eerste programma is bestemd voor “Apparaatkredieten” (kenletter A), het tweede voor “Provisionele kredieten” (kenletter B) en vervolgens is er het programma “Algemeen” (kenletter C). Vervolgens zijn de programma's specifiek per beleidsdomein en groeperen ze de beleidsprogramma's (oplopend vanaf kenletter D).

Deze logica werd voorlopig enkel ingevoerd voor de kredieten van de algemene begroting, niet voor de kredieten van de instellingen.

Hierdoor werd in elk geval voor het MVG de doelstelling bereikt om de apparaatkosten (kenletter A) af te zonderen van de overige uitgaven en ze toe te wijzen aan de

respectievelijke beleidsdomeinen. Deze apparaatkosten binnen elk beleidsdomein zijn de lonen van de administratie, de werkingskosten van de administratie maar ook de ICT-uitgaven. Dit is duidelijk de kern van de apparaatkosten. Daarnaast zijn ook de kredieten opgenomen waarmee schadevergoedingen betaald worden aan derden. Hoewel het niet in strikte zin gaat om werkingskosten lijkt het logisch dat deze uitgaven hieronder vallen omdat het nog minder gaat om beleidsuitgaven. Het gaat in ieder geval maar om een zeer beperkt bedrag. Indien men binnen elk beleidsdomein de uitgaven optelt die zijn opgenomen onder het programma “apparaatkosten” (kenletter A) gaat het om een bedrag van € 724 mln in 2009. In verhouding tot het globale uitgavenpakket gaat het om 2,5%. Een percentage dat zou wijzen op een zeer efficiënte overheid. Daarentegen zou het een moeilijke taak zijn om louter op deze kredieten een besparing door te voeren van € 133 mln zoals de regering zich had voorgenoemen bij de opmaak van de begroting.

4.2. Apparaatkredieten volgens CAG

Naar aanleiding van de bijdrage van de Vlaamse administratie voor het regeerakkoord, heeft het College van ambtenaren-generaal (CAG) zelf de apparaatkredieten van 2008 in kaart gebracht.

Volgens de benadering van het CAG bedragen de apparaatkredieten iets meer dan 10% van de totale Vlaamse overheidsuitgaven. Blijkbaar zijn de apparaatkredieten van de Vlaamse overheid dus ruimer dan de kredieten die zijn opgenomen in de specifiek gecreëerde programma's binnen elk beleidsdomein. Waar zit dan het verschil met de 2,5% die men bekomt door alle uitgaven binnen de programma's “apparaatkredieten” op te tellen.

Naast de programma's “apparaatkredieten” zijn er twee bijkomende categorieën van uitgaven die het CAG meeneemt in zijn berekening.

De belangrijkste toevoeging zijn de kredieten opgenomen onder “Algemeen” (kenletter C). Hoewel deze kredieten niet zijn opgenomen bij de apparaatkredieten in de begroting, gaat het volgens het CAG toch niet om beleidskredieten en worden ze dus integraal meegeteld.

Daarnaast worden ook de uitgaven van de DAB opgenomen, voor zover zij een dotatie krijgen vanuit de apparaatkredieten. De dotatie zelf wordt niet meegeteld, maar de uitgaven van de instelling (of een gedeelte ervan) wel.

4.2.0 Bemerkingen bij de CAG-methodologie

De methodologie die het CAG hanteert heeft het grote voordeel dat de manier waarop men de apparaatkredieten kan berekenen relatief eenvoudig is. Alle uitgaven die op de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap zijn opgenomen binnen de

apparaatkredieten dan wel algemene uitgaven worden opgeteld. Enkel voor de DAB die een dotatie ontvangen vanuit deze programma's wordt dan een correctie gemaakt.

Het nadeel is dat de definitie van apparaatkosten op die manier totaal niet de lading dekt. Enerzijds is deze definitie te ruim en anderzijds zijn er een aantal apparaatkredieten die niet meegenomen worden.

- De definitie is te ruim...

Er zijn twee elementen die duidelijk aangeven dat de definitie die het CAG hanteert te ruim is.

Een eerste element betreft het **programma "Algemeen" (kenletter C)** binnen elk beleidsdomein. In dit programma worden een aantal kredieten opgenomen die bij de nieuwe begrotingsindeling niet werden ondergebracht bij de beleidsmatige programma's, maar ook niet bij de apparaatkredieten. Blijkbaar heeft men bij de nieuwe begrotingsstructuur gedacht dat het toch niet allemaal om apparaatkredieten ging. En bij nadere analyse van de basisallocaties die onder deze programma's zijn opgenomen blijkt dat dit terecht is. Zo is de jobkorting opgenomen onder dit programma, evenals de subsidies voor het algemeen welzijnswerk en de kapitaalparticipatie die de Vlaamse overheid genomen heeft bij de banken naar aanleiding van de financiële crisis. Het is duidelijk dat deze uitgaven niet horen bij de werkingsuitgaven van de Vlaamse overheid, maar wel degelijk beleidsuitgaven zijn⁴⁸. Een deel van deze "algemene uitgaven" zal dus uitgezuiverd moeten worden.

De definitie is in tweede instantie ook te ruim door de manier waarop de uitgaven van de DAB in aanmerking worden genomen. Voor zover de **DAB** een dotatie krijgen die is opgenomen in het programma "Apparaatkredieten" of "Algemeen", worden de uitgaven van deze DAB meegenomen in de apparaatkosten. Niet enkel de apparaatkosten, maar ook de overige kosten in principe. Zo is de dotatie aan het Mina-fonds opgenomen in het programma "Algemeen" van het beleidsdomein LNE. Dit betekent dat de uitgaven van het Mina-fonds worden meegenomen bij de berekening van de apparaatkosten. Zo wordt de subsidie aan de waterdistributiemaatschappijen meegenomen in de apparaatkosten, hetgeen eerder een beleidsuitgave is dan een werkingsuitgave.

- Maar ook te eng...

Daarnaast is de definitie die het CAG gehanteerd heeft bij zijn berekening te eng en wel omwille van twee redenen.

Een eerste reden is dat er **ook werkingskosten van de Vlaamse overheid zijn opgenomen in de beleidsprogramma's**. Het meest opvallende voorbeeld is het programma "Facilitair"

⁴⁸ Wat de kapitaalparticipaties betreft gaat het bovendien niet om ESR-uitgaven, hetgeen een bijkomende reden is om ze niet mee te nemen in de berekening.

binnen het beleidsdomein bestuurszaken. Onder dit programma vallen bijvoorbeeld de huuruitgaven van de Vlaamse Gemeenschap en het onderhoud van deze gebouwen. Binnen elk van de beleidsdomeinen is een deel van de werkingskosten opgenomen bij een aantal verspreide basisallocaties op de beleidsprogramma's.

Een tweede reden is dat enkel de uitgaven van een aantal DAB worden meegenomen, niet van de andere *instellingen*. Zo worden de personeels- en werkingskosten van Kind en Gezin, OVAM, het FFEU en de Vlor (om er maar een paar te noemen) niet meegenomen in de apparaatkredieten.

Voor een aantal instellingen kan men zich de vraag stellen of de lonen en werkingsmiddelen ervan integraal moeten meegenomen worden in de apparaatkosten (bijvoorbeeld VVM De Lijn), maar het lijkt evenmin correct om de totaliteit van de EVA's en IVA's per definitie niet mee te nemen in de analyse.

Bovendien neemt het CAG in zijn berekening niet alle uitgaven van de DAB mee. Zo wordt in de begroting van het Mina-fonds een onderscheid gemaakt tussen bepaalde uitgaven die een kenletter C meekrijgen (onder meer de subsidies aan de waterdistributiemaatschappijen) en anderzijds een aantal uitgaven die een kenletter D meekrijgen (bijvoorbeeld de werkingsuitgaven van het Agentschap voor natuur en bos). De uitgaven met kenletter D worden niet meegenomen, terwijl de werkingsuitgaven voor het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) wel degelijk tot de werkingskosten van de Vlaamse overheid kunnen gerekend worden. Ook voor de DAB dient de methodologie dus aangepast te worden.

Tenslotte worden de *werkingskosten van de Vlaamse regering* niet meegenomen, terwijl deze kosten eerder bij de apparaatskosten horen dan bij de beleidsuitgaven.

4.2.1 Conclusie

De oefening van het CAG is dus enerzijds een te ruime analyse (naast apparaatskosten ook beleidskosten meegenomen via het programma "Algemeen") en anderzijds te beperkt (de instellingen slechts gedeeltelijk meegenomen in de analyse en geen rekening gehouden met de werkingskosten van de Vlaamse regering of de werkingskosten die zijn opgenomen in de beleidsprogramma's).

Bovendien lijkt de methode eenvoudiger dan ze is, voornamelijk wat betreft de DAB. Een deel van deze uitgaven wordt meegenomen, andere uitgaven van de DAB niet.

Een derde bemerking is dat het CAG vertrekt van de uitgavenbegroting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en niet van een geconsolideerde begroting. De indeling van de Vlaamse overheid in subentiteiten zou in principe geen invloed mogen hebben op de omlijning

van de werkingskosten ervan. Dit zou immers betekenen dat de apparaatskosten zouden afnemen indien er een IVA wordt opgericht om bepaalde taken uit te voeren en vice versa.

Bovendien heeft deze methodologie tot gevolg dat er in 2010 een aanzienlijke “efficiëntiewinst” wordt geboekt zonder dat er iets moet gebeuren. Het feit dat de jobkorting selectiever wordt heeft tot gevolg dat de apparaatkosten volgens de methodologie van het CAG vermindert met € 635 mln. De evolutie van de KVD heeft eenzelfde effect. Zelfs indien de overige uitgaven zouden groeien, zou dit nog een “efficiëntiewinst” van ongeveer 20% betekenen volgens deze methodologie.

4.3. Apparaatkredieten volgens regering

Hoewel de oefening van het CAG een zinvolle aanzet is om tot een gemeenschappelijke aflijning en opvolging van de apparaatkredieten te komen, is deze oefening nog voor verbetering vatbaar. De nieuwe Vlaamse regering heeft er blijkbaar voor gekozen om nog een andere invulling te geven aan de apparaatkosten dan het CAG. Op zich is dit positief, maar hierbij heeft de regering geen verdere toelichting gegeven over de manier waarop de apparaatkredieten berekend werden. Enkel het resultaat van de besparingen op de apparaatkosten werd vooropgezet (€ 133 mln).

Door op de eigen SERV-bestanden na te gaan hoe dit bedrag tot stand kwam is het echter mogelijk om de werkdefinitie van apparaatkosten zoals gehanteerd door de Vlaamse regering te omschrijven.

In zijn budgettaire nota voor de begroting 2010 (opgesteld naar aanleiding van de opening van het parlementair jaar in september 2009) gaat de Vlaamse regering er van uit dat door efficiëntiewinsten op het apparaat een bedrag van € 133 mln bespaard kan worden in 2010. De efficiëntiewinsten zouden erin bestaan om 2,5% te besparen op de loonkosten en 5% op de werkingskosten, voor zover ze deel uitmaken van de apparaatkredieten. De definitie van apparaatkredieten wordt net zoals in de definitie van het CAG mede bepaald door de kredieten die zijn opgenomen onder de programma's “Apparaatkredieten”. Hiervan worden echter niet alle uitgaven meegenomen. Enkel voor zover het gaat om uitgaven die betrekking hebben op de lonen (ESR 11), werkingskosten (ESR 12) of overige vermogensgoederen (ESR 74).

Daarnaast worden alle lonen (ESR 11), werkingskosten (ESR 12) en overige investeringsgoederen (ESR 74) van de DAB's en rechtspersonen ook opgenomen bij de apparaatkredieten.

Samengeteld geeft dat voor de initiële begroting 2009 (de basis waarop de Vlaamse regering zijn efficiëntiewinst berekent) een bedrag van € 3,7 mld, hetgeen aanzienlijk hoger is dan de berekening van het CAG. Van deze € 3,7 mld vormen de lonen € 2,1 mld, de werkingsuitgaven € 1,5 mld en de overige investeringsgoederen € 0,1 mld.

Het grote voordeel van de regeringsdefinitie is zijn eenvoud. Nog eenvoudiger dan de methode van het CAG. Maar net zoals bij het CAG gaat deze benadering enerzijds te ver en anderzijds niet ver genoeg. Ook hier zijn er dus bemerkingen te maken die deels gelijklopen, deels verschillend zijn.

■ Keuze voor ESR-codes

De keuze voor ESR-codes lijkt een objectieve en correcte benadering te zijn, beter althans dan de benadering via programma's zonder onderscheid van codes. Alleen is het belangrijk om de juiste ESR-codes te hanteren. Hierbij is vooral de ESR-code 12.5 relevant. Het gaat om indirecte belastingen betaald aan sub-sectoren van de overheid. Concreet gaat het om uitgaven van instellingen die BTW-plichtig zijn. Aan de inkomstenzijde schrijven zij BTW-ontvangsten in die zij corrigeren aan de uitgavenzijde. Het gaat onder meer om VVM De Lijn, de VRT, NV Zeekanaal en de dienst voor de scheepvaart. In het totaal € 117 mln in de begroting 2009. Een besparing doorvoeren op deze uitgaven is enkel mogelijk indien er minder BTW-inkomsten zijn, hetgeen dus neutraal is voor het saldo. Het lijkt dus niet correct om deze uitgaven bij apparaatkredieten onder te brengen.

Daarnaast is het vreemd dat de andere ESR-codes die zijn ondergebracht onder de programma's "apparaatkredieten" niet zouden meegenomen worden. Hoewel het om een beperkt bedrag gaat (€ 4,4 mln), is de decreetgever blijkbaar wel van oordeel dat deze uitgaven ontegensprekelijk bij de apparaatkosten horen. Voor deze programma's lijkt de beperking tot de drie ESR-codes toch te eng.

■ Beperking tot apparaatkredieten binnen MVG

De definitie van de regering houdt enkel rekening met de kredieten van MVG voor zover ze zijn opgenomen bij de programma's apparaatkredieten. De lonen, werkmiddelen en overige investeringsuitgaven die opgenomen zijn onder andere programma's worden niet meegenomen. Hierbij kan dezelfde kritiek geformuleerd worden als bij de methodologie van het CAG (zie supra).

4.3.0 Opname van alle instellingen

Een belangrijke beperking van de methodologie van het CAG was dat enkel de DAB's werden meegenomen voor de berekening van de apparaatkosten en dan nog maar partieel. De regering stelt voor om deze beperking op te heffen: de apparaatkosten omvatten alle lonen, werkingsuitgaven en overige investeringsaankopen van alle instellingen die geconsolideerd worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat alle lonen van de buschauffeurs, alle

televisieprogramma's die de VRT aankoopt, de loodsboten en lonen van de beloodsing etc deel uitmaken van de "werkingskosten van de Vlaamse administratie". Deze uitgaven horen eerder thuis bij de beleidsuitgaven dan bij werkingskosten. Voor een aantal instellingen lijkt het evident dat de lonen en werkingskosten bij de apparaatkosten horen (adviesraden, Toerisme Vlaanderen, VLM om er maar een paar te noemen), maar dit geldt niet voor alle instellingen. Op de beleidsuitgaven van de instellingen kan natuurlijk ook bespaard worden, maar het gaat dan niet om apparaatkosten, wel om beleidsuitgaven.

4.3.1 Conclusie

De methodologie van de Vlaamse regering raamt de apparaatkosten van de Vlaamse overheid duidelijk hoger in dan het CAG, voornamelijk door de ruime definitie ervan met betrekking tot de instellingen. Een berekening van mogelijke efficiëntiewinst bij de Vlaamse overheid op basis van deze definitie heeft tot gevolg dat er onvermijdelijk ook op beleidsuitgaven moet bespaard worden. Hoewel dit niet per definitie onmogelijk is, kan hiervoor niet eenzelfde lineaire methode gevolgd worden als voor de echte werkingskosten van de Vlaamse overheid. Hierbij zouden bovendien niet enkel een aantal beleidsuitgaven die bij de instellingen zijn opgenomen mee moeten betrokken worden, maar de totaliteit van de beleidsuitgaven, dus ook bij het MVG.

4.4. Voorstel voor alternatieve becijfering

Het uitgewerkte voorstel heeft tot doel om een stap dichterbij een correcte definitie van de werkingskosten van de Vlaamse overheid te komen. Zoals zal blijken uit het voorstel ontbreken er echter een aantal gegevens om dit heel precies in kaart te brengen. Het opzet is dus om op een relatief eenvoudige manier op basis van beschikbare gegevens tot een zinvolle afbakening te komen van de werkingskosten van de Vlaamse overheid. Een verdere verfijning is wenselijk, maar niet mogelijk op basis van de huidige begrotingsindelingen.

Voor deze oefening vertrekken we van de geconsolideerde ESR-uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap in 2008 (€ 23,5 mld). Hierbij wordt in eerste instantie een correctie gemaakt voor een aantal instellingen. Het gaat om **instellingen die een dienst verlenen aan de burger/bedrijfswereld of die onderzoek verrichten en waarvan het gros van de loon- en werkingsuitgaven dient om deze dienst te verzekeren**.

De redenering is dat de personeelskosten van de buschauffeurs eerder tot de beleidsuitgaven horen dan tot de apparaatkosten. Ook het loon van de museumsuppoosten vallen niet onder de apparaatkosten, net zomin als de onderzoekers van het VITO of de loodsen.

Hoewel het niet voor elke instelling even eenvoudig is om uit te maken of de loon- en werkingsmiddelen voornamelijk bestemd zijn voor dienstverlening aan de maatschappij (beleidsuitgaven) dan wel om uitgaven om de beleidsuitgaven te organiseren (apparaatkosten), gaan we er van uit dat de lonen en werkingskosten van de volgende instellingen eerder bij de beleidsuitgaven kunnen gerekend worden dan bij de apparaatskosten.

- Hogere Zeevaatschool
- KMSKA
- Alden Biesen
- Domein van Gaasbeek
- DAB Loodswezen
- DAB Vloot
- Dienst voor de Scheepvaart
- VDAB
- VITO
- Vlopera
- VVM De Lijn
- VRT
- NV Zeekanaal
- Muhka
- De Singel

Het is natuurlijk zo dat binnen deze instellingen een deel van de uitgaven ook apparaatkosten zijn, maar deze kosten kunnen op basis van de beschikbare gegevens niet afgezonderd worden. Aangezien het bij deze instelling om een minderheid van de loon- en werkingskosten gaat, lijkt het logischer om deze instelling niet mee te nemen in plaats van de globale loon- en werkingskost mee te nemen. Idealiter zou men hiervan een meer precieze berekening moeten maken.

Daarnaast worden ook de uitgaven binnen het **beleidsdomein onderwijs en vorming** enkel opgenomen in de analyse voor zover ze deel uitmaken van het programma “apparaatkredieten”. Ook hier is er verdere verfijning mogelijk omdat een aantal uitgaven binnen het programma “algemeen” ook deel uitmaakt van de werkingskosten van de overheid, bijvoorbeeld de lonen van de dienst voor onderwijsontwikkeling. Het gros van de uitgaven gaat echter naar de onderwijsinstellingen (fietsvergoedingen, salarissen van Gesco's, regularisaties van salarissen van het onderwijzend personeel). Een analyse per basisallocatie zou de oefening kunnen verfijnen, maar zou de opvolging en transparantie nog bemoeilijken. Mogelijkerwijze kan er nagegaan worden of bepaalde uitgaven niet beter worden opgenomen bij het programma “apparaatkredieten”.

Voor zover ze niet zijn opgenomen in het lijstje van instellingen zoals hiervoor aangegeven, worden de instellingen wel meegenomen in de analyse. Het gaat om GO!, Vlor en Agion. Deze instellingen zorgen voor de organisatie en infrastructuur van het onderwijs, waardoor hun

werkingsuitgaven opgenomen worden bij de apparaatkredieten in tegenstelling tot de werkingsuitgaven (m.i.v. het loon) van de onderwijsinstellingen zelf die via de Vlaamse gemeenschap betaald worden.

Voor de overige geconsolideerde ESR-uitgaven is de economische code zoals toegekend door de administratie het uitgangspunt van de analyse.

De apparaatkosten kunnen opgedeeld worden in drie categorieën: lonen, werkingskosten en bepaalde investeringen.

- Werkingskosten ESR-code 12 (aankopen van niet-duurzame goederen en diensten) m.u.v. 12.5 (recupereerbare BTW)
- Investeringskosten ESR-code 74 (verwerving van investeringsgoederen m.u.v. gronden, gebouwen, water- en wegebouwkundige werken; het gaat bijvoorbeeld om ICT-uitgaven)

De **loonuitgaven** hebben een economische code 11 in de begroting. Alle uitgaven met een code 11 maken deel uit van de apparaatkosten voor zover ze niet worden uitgegeven door de hierboven genoemde instellingen of binnen het beleidsdomein onderwijs.

Het grootste deel ervan is opgenomen binnen de programma's apparaatkredieten, maar de loonkosten in de andere programma's zijn niet te verwaarlozen. Zo lopen de lonen binnen de verschillende kabinetten op tot € 36 mln (op basis van hun kenletter gaat het niet om apparaatkosten).

De **werkingskosten** worden omlijnd aan de hand van de economische code 12, met uitzondering van code 12.5 (belastingen). Code 12 zijn de uitgaven voor aankoop van niet-duurzame goederen en diensten. In tegenstelling tot de lonen is het grootste deel van de werkingsuitgaven opgenomen in de beleidsprogramma's en niet bij de apparaatkredieten of algemene uitgaven. Zo zijn de huuruitgaven opgenomen in een specifiek programma. Een aantal werkingsuitgaven die op die manier opgenomen worden in de omschrijving van apparaatkosten zijn eerder beleidsuitgaven (bijvoorbeeld werkingsuitgaven voor preventie en vaccinatie). Het grootste deel van de werkingskosten op de specifieke programma's kan echter wel worden toegeschreven aan de apparaatkosten, waardoor de totaliteit van deze economische code deel uitmaakt van de apparaatkosten in onze definitie. Ook hier is er dus nog verdere verfijning mogelijk.

Een derde grote categorie betreft de **investeringsuitgaven**. Het gaat maar om een beperkt deel van de investeringen van de Vlaamse overheid. De aankoop van gronden en gebouwen evenals het aanleggen van water- en wegebouwkundige werken maakt natuurlijk geen deel uit van de apparaatkosten. Economische code 74 gaat om de andere investeringen, zoals informatica, machines en meubilair.

Tenslotte worden de uitgaven met een andere economische code meegenomen voor zover ze zijn ondergebracht bij het programma "apparaatkredieten" en het om ESR-uitgaven gaat.

Het betreft o.m. schadevergoedingen aan derden evenals dotaties aan een aantal instellingen die momenteel nog geen eigen begroting hebben (althans niet in 2008) en subsidies aan de sociale dienst. Het gaat om een beperkt bedrag van in het totaal € 4 mln, waarbij de grootste posten gevormd worden door de subsidies voor de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap en de dotatie aan de Mina-raad.

Ingevolge deze definitie komen we aan een bedrag van € 1,59 mld apparaatkosten, 6,8% van de totale Vlaamse uitgaven. In de tabel worden de apparaatkredieten uitgesplitst per categorie (uitvoering 2008).

Bijlage Tabel 1 Voorstel apparaatkredieten op basis van uitvoeringsgegevens 2008 (€ mln)

Lonen		932
	apparaatkredieten	502
	Algemeen	3
	andere MVG	92
	instellingen	335
Werkingsuitgaven		593
	apparaatkredieten	77
	Algemeen	34
	andere MVG	192
	instellingen	290
Investeringsuitgaven		65
	apparaatkredieten	24
	Algemeen	4
	andere MVG	15
	instellingen	22
overige apparaatkredieten		4

1.594

De verschillende categorieën zijn telkens onderverdeeld in "apparaatkredieten" (programma apparaatkredieten binnen elk beleidsdomein), "Algemeen" (programma Algemeen binnen elk

beleidsdomein), “andere MVG (andere programma’s) en “instellingen” (de instellingen die mee worden genomen in de analyse).

De “overige apparaatkredieten” zijn de uitgaven opgenomen in de programma’s “apparaatkredieten” die geen lonen, werkingsuitgaven of investeringsuitgaven zijn zoals hierboven gedefinieerd.

Op basis van deze methode zou de besparing op de apparaatkredieten slechts een efficiëntiewinst opleveren van ongeveer € 60 mln, hetgeen minder dan de helft is dan het vooropgestelde bedrag in de begroting 2010. Het verschil heeft voornamelijk te maken met een andere manier waarop uitgaven van een aantal instellingen tot de apparaatkosten worden gerekend en in het bijzonder De Lijn, de VRT en VDAB.

5. Maatregelen in het beleidsdomein onderwijs

Bij de regeringsvorming zijn er afspraken gemaakt om een aantal besparingsmaatregelen door te voeren. Het ging in principe om een verdelingsmechanisme tussen de verschillende beleidsdomeinen. Per beleidsdomein moest een bepaald bedrag bespaard worden, gedeeltelijk door toepassing van de efficiëntiemaatregelen die voorgesteld werden, maar het kon ook met andere besparingsmaatregelen gebeuren. De beleidsdomeinen werden dus geresponsabiliseerd. Een van de gevolgen hiervan was weliswaar dat het niet eenvoudig is om na te gaan op welke uitgavenposten er juist bespaard werd. Dit gebrek aan transparantie doet zich voor in elk beleidsdomein, maar valt in het bijzonder op met betrekking tot het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. In deze bijlage proberen we de aanpassingen in de onderwijsbegroting zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Met betrekking tot het begrotingsjaar 2009 bestond de belangrijkste besparingsmaatregel er in om de indexprovisie niet integraal toe te kennen. Het gros van de lonen die gekoppeld zijn aan de spilindex situeren zich in het beleidsdomein onderwijs, en meer specifiek in het kleuter- en leerplichtonderwijs. De toepassing van de besparingsmaatregel betekende dat er een bedrag van € 59 mln bespaard moest worden bij onderwijs. Daarnaast werden ook besparingen doorgevoerd ten belope van € 13 mln op de werkingsuitgaven. In totaliteit diende onderwijs in 2009 immers € 72 mln te besparen. Hierbij mochten er geen gedwongen ontslagen vallen. De ruimte om een deel van de besparingen te realiseren door kredieten die te hoog waren ingeschat naar beneden te herzien was beperkt in dit beleidsdomein. In het voorjaar had de administratie onderwijs nog een nieuwe raming gemaakt. Gezien het tijdstip van de actualisatie waren er op dat punt geen meevallers te verwachten die vertaald konden worden in lagere kredieten. Omdat het vooropgestelde bedrag van € 59 mln integraal moest vertaald worden door lagere uitgaven in de aangepaste begroting 2009, werden de begrotingskredieten voor het vrij gesubsidieerd onderwijs met € 43 mln verlaagd en daarnaast compenserende

besparingsmaatregelen genomen buiten de lonen, waardoor de besparing op de niet-loonkredieten opliep tot € 29 mln (€ 13 mln + € 16 mln compenserende besparingen). De overige loonkredieten bleven ongewijzigd. De kredieten die na de begrotingscontrole ingeschreven werden, waren hierdoor onvoldoende om de lonen uit te betalen in het vrij gesubsidieerd onderwijs. De lonen werden uiteindelijk wel betaald, hetgeen betekent dat de begroting op dat punt geen correcte weergave was van de benodigde kredieten. Gedeeltelijk kon dit opgelost worden door een onderbenutting op deze loonkredieten, maar er moest toch naar bijkomende oplossingen gezocht worden.

Voor een groot deel werd de oplossing gevonden bij het middelenfonds. Het is een begrotingsfonds waarop teveel betaalde lonen uit het voorgaande jaar op worden teruggestort en waarmee nog betalingen gebeuren voor lonen die in principe het voorgaande jaar moesten betaald worden. Op dit middelenfonds was er een saldo beschikbaar, waardoor er voor ongeveer € 27 mln van het tekort kon opgelost worden. Voor het overige is het niet duidelijk hoe het verschil tussen effectieve uitgaven en de begrotingskredieten 2009 kon weggewerkt worden.

De aanwending van de extra kredieten uit het middelenfonds maakt wel dat het vorderingensaldo van 2009 verslechtert. De aanwending van deze extra kredieten was immers niet meegenomen voor de berekening van het vorderingensaldo in de begroting. Dit is één van de verklaringen voor het feit dat de onderbenutting in 2009 minder groot was dan vooropgesteld.

Een andere opmerkelijke vaststelling met betrekking tot deze besparing is dat het niet om een recurrente besparing gaat. Uitgangspunt voor de kredieten van 2010 vormt de berekening van de administratie zonder de besparingsmaatregel van 2009. In 2010 blijft er wel een besparingsinspanning van € 72 mln vereist, maar die besparing gebeurt op een andere manier. De nieuwe besparingsmaatregelen die van kracht worden in 2010 in dit beleidsdomein zijn dus geen bijkomende besparingen, maar moeten de besparingsinspanning van 2009 compenseren voor zover ze eenmalig waren.

Concluderend kan men stellen dat de besparing in 2009 voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming gedeeltelijk een “papieren” besparing was. De begroting werd weliswaar aangepast, maar dit vertaalde zich niet in dezelfde mate in een vermindering van de effectieve uitgaven. De impact op het vorderingensaldo was dus minder groot dan bleek uit de begrotingsgegevens.

Naast de besparingsoperatie werden de onderwijskredieten in 2009 ook neerwaarts aangepast omwille van de weddedrift. De begroting gaat er met andere woorden vanuit dat de vervanging van oudere leerkrachten door jongere leerkrachten een groter effect heeft dan de toename van de onderwijslonen door barema-aanpassingen.

Zowel de MJB 2009-2014 als de berekening van de administratie onderwijs gingen er van uit dat naar aanleiding van de begrotingscontrole de weddedrift zou leiden tot een toename van

de uitgaven met € 2 mln. In de begroting is deze toename niet meer terug te vinden, maar gaat het om een daling van de kredieten met € 13 mln omwille van de weddedrift. Op dit punt werd er dus een andere inschatting gemaakt van de weddedrift in vergelijking met de MJB. Deze aanpassing van de kredieten heeft geen effect op de effectieve uitgaven, maar hierdoor werd wel een extra beleidsruimte op de begroting gecreëerd van € 15 mln in vergelijking met de MJB.

Lijst met tabellen

Krachtlijnen Tabel 1: begrotingsgegevens 2009 en 2010 op een rijtje (€ mln)	8
Krachtlijnen Tabel 2: uitgavenbegroting 2009 BC3: vergelijking met MJB (€ mln).....	10
Krachtlijnen Tabel 3: ontvangstenbegroting 2010 initiëel: vergelijking met MJB (€ mln)	14
Krachtlijnen Tabel 4: uitgavenbegroting 2010 initiëel: vergelijking met MJB (€ mln)	16
Krachtlijnen Tabel 5: Vereiste ingrepen bij constant beleid om in 2011 tot evenwichtsbegroting te komen (€ mln)	20
 Tabel 1 - budgetcontrole 2009 en initiële begroting 2010 versus oorspronkelijke ramingen (in € mln)	31
Tabel 2 – Tweede begrotingscontrole 2009, MJB voor 2009 en derde begrotingscontrole 2009; ontvangsten en samenstelling van de onderlinge afwijkingen (in € mln).	32
Tabel 3 – Tweede begrotingscontrole 2009, MJB voor 2009 en derde begrotingscontrole 2009; betalingskredieten en samenstelling van de onderlinge afwijkingen (in € mln).	34
Tabel 4 – Wijzigingen begroting 2009 reeds opgenomen in MJB (in € mln).	35
Tabel 5 – Wijzigingen uitgaven 2009 versus reeds voorzien in MJB (in € mln).	38
Tabel 6 – 2009 BC3: effect nieuw beleid versus MJB (in € mln).....	42
Tabel 7 – 2009 BC3: effect besparingsmaatregelen versus MJB (in € mln).	44
Tabel 8 – 2009 BC3: effect ESR-correcties versus MJB (in € mln).....	49
Tabel 9 – initiële ontvangstenbegroting 2010 versus MJB, samenstelling van de afwijkingen (in € mln)	54
Tabel 10 – Uitgavenkredieten 2009 en 2010, MJB vs begrotingen (in € mln).....	56
Tabel 11 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, betalingskredieten en samenstelling van de verschillende afwijkingen (in € mln).....	57
Tabel 12 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, evolutie primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid en onderlinge verschillen (in € mln).....	58
Tabel 13 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, evolutie nieuwe uitgaven en onderlinge verschillen (in € mln).	61
Tabel 14 – initiële uitgavenbegroting 2010 versus MJB, impact besparingsmaatregelen (in € mln).....	64
Tabel 15 – 2009 BC3: Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).	73
Tabel 16 – 2010 initiëel: Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).	75
Tabel 17 – Evolutie van betalingskredieten per beleidsdomein tussen 2009 BC2 en 2010 initiëel; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).	77

Tabel 18 – 2009 BC3: Evolutie van betalingskredieten per uitgavencategorie; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).	78
Tabel 19 – 2010 initieel: Evolutie van betalingskredieten per uitgavencategorie; opdeling ingrepen versus constant beleid (in € mln).	79
Tabel 20 Vereiste ingrepen bij constant beleid om in 2011 tot evenwichtsbegroting te komen (€ mln)	87
Bijlage Tabel 1 Voorstel apparaatkredieten op basis van uitvoeringsgegevens 2008 (€ mln)	104