



Vlaams
Parlement

stuk **12** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 24 januari 2011 (2010-2011)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2011
van de Vlaamse Gemeenschap

Rapport

Evaluatie Begroting 2011

Brussel, 19 januari 2011

Inhoud

Inleiding	6
Krachtlijnen	7
1. Begroting in evenwicht	7
2. Hoe werd het evenwicht bereikt?	9
3. Transparantie	9
4. Structurele dynamiek	11
Hoofdstuk 1 Nulsaldo: realistisch vooruitzicht?	12
1. Inkomstenraming	12
1.1. Federale overdrachten	13
1.2. Gewestbelastingen	14
1.3. Ontvangsten van de instellingen	17
1.4. Overige ontvangsten	17
2. Uitgavenbegroting	18
2.1. Overdrachten	18
2.2. Onderbenutting	19
2.3. Voldoende uitgavenkredieten voorzien?	19
3. Begrotingscontrole 2011	20
3.1. Ontvangsten	20
3.2. Uitgaven	21
3.3. Saldo	21
Hoofdstuk 2 Netto-beleidsruimte en aanwending	23
1. Raming netto-beleidsruimte in 2011	24
1.1. Netto-beleidsruimte in MJR 2011	25
1.2. Netto-beleidsruimte begroting 2011	30
2. Aanwending netto-beleidsruimte	36
2.1. Aanwending beleidsruimte MJR 2011	37
2.2. Aanwending beleidsruimte begroting 2011	38
2.3. Conclusie aanwending beleidsruimte	41
2.4. Impact van amendementen	42

Hoofdstuk 3 Detailanalyse uitgavendynamiek.....	43
1. Evolutie per beleidsdomein.....	43
1.1. Constant beleid in 2011.....	44
1.2. Ingrepen	45
2. Evolutie per kredietsoort	54
Hoofdstuk 4 Een transparante begroting?	57
1.1. Vooraf.....	57
1.2. Overzichtelijke presentatie van kerninfo.....	58
1.3. Meer informatie geven.....	61
1.4. Bijkomende informatie verzamelen	68
Hoofdstuk 5 Structurele dynamiek	71
1.1. Conjuncturele factoren	71
1.2. Eenmalige factoren	72
1.3. Structurele evolutie saldo	74
1.4. Effect eenmalige factoren op evolutie van het saldo in 2012	76
Bijlage 1: Hoe berekent men het normsaldo	78
Bijlage 2: Dynamiek bij constant beleid: analyse per beleidsdomein	82
Lijst met tabellen	87

Inleiding

In het begrotingsadvies van juli 2010 hebben de sociale partners de doelstelling van de Vlaamse regering onderschreven om de begroting 2011 in evenwicht af te sluiten. De voorliggende evaluatie over de begroting 2011 zoomt in op deze doelstelling.

Een begroting is een raming van de ontvangsten en de uitgaven van een bepaald begrotingsjaar. Dit betekent niet noodzakelijk dat deze raming overeenkomt met wat zich realiseert. Een begrotingsevaluatie moet dus in eerste instantie de vraag beantwoorden of de goedgekeurde begroting realistisch is. Deze vraag wordt behandeld in het eerste hoofdstuk.

Een tweede element van de evaluatie betreft de vraag hoe de Vlaamse overheid erin geslaagd is om een begroting in evenwicht op te stellen. De begroting 2010 voorzag nog een tekort van € 495 mln en de economische situatie is niet van die aard dat er zonder bijkomende ingrepen een evenwicht wordt bereikt in 2011. De SERV evalueert in dit rapport hoe de meevallers zich verhouden tot de bijkomende inspanningen (besparingen en extra ontvangsten). Dit gebeurt aan de hand van de netto-beleidsruimte (hoofdstuk 2) en vervolgens aan de hand van een meer gedetailleerde bespreking van de uitgavenkredieten (hoofdstuk 3).

Een van de terugkerende aandachtspunten in de begrotingsrapporten van de SERV is het belang van een transparante begroting. Een transparante begroting vormt een essentieel onderdeel van goed bestuur. In dit rapport wordt nog meer dan vorige jaren ingegaan op de transparantie van de Vlaamse begroting. Enerzijds omdat blijkt uit de analyse van de netto-beleidsruimte dat het niet altijd eenvoudig is om de beleidskeuzes te distilleren uit de begrotingsdocumenten. Anderzijds omdat het Vlaams parlement momenteel het ontwerp van rekendecreet bespreekt. Het rekendecreet kan in eerste instantie een puur technische materie lijken, maar de bepalingen ervan zijn uitermate belangrijk om de transparantie van het gevoerde financiële beleid te verhogen¹. Het vierde hoofdstuk bevat dus een aantal voorstellen met betrekking tot de transparantie van de Vlaamse begroting en maakt ook de link met het rekendecreet.

In het begrotingsadvies van juli 2010 werd een voorstel gedaan tot structurele analyse van de begroting. Op basis van die methode kan men nagaan in welke mate de verbetering van het saldo ook een structurele verbetering inhoudt. Dit vormt het vijfde en laatste hoofdstuk van het evaluatierapport.

¹ Zie ook het eindrapport van de commissie 'Efficiënte en Effectieve Overheid' (CEEEO) over een slagkrachtige overheid in Vlaanderen.

Krachtlijnen

1. Begroting in evenwicht

De Vlaamse regering wenst het jaar 2011 af te sluiten met een begrotingsevenwicht. In vergelijking met 2010 betekent dit dat het saldo met € 495 mln moet verbeteren. De goedgekeurde begroting stelt inderdaad dit evenwicht voorop, maar dit biedt op zich nog geen garantie dat het begrotingsjaar 2011 in evenwicht kan worden afgesloten. Pas op het einde van dit jaar kan men nagaan of deze doelstelling gerealiseerd werd of anders gesteld: *the proof of the pudding is in the eating*. Het saldo op basis van de uitvoeringsgegevens kan positiever zijn dan wat de begroting vooropstelt maar het kan ook negatiever uitvallen.

In de mate dat de begroting uitgaat van realistische hypothesen voor de ontvangsten en uitgaven verhoogt de kans natuurlijk dat de begroting een goede voorafspiegeling is van de realiteit. Een eerste vraag die de SERV in dit rapport behandelt is dus of de begroting realistisch is.

Wat de **ontvangsten** betreft hanteert de Vlaamse overheid relatief voorzichtige ramingen. Voor de *federale overdrachten*, die 74% vormen van de Vlaamse ontvangsten, komen de federale en Vlaamse raming volledig met elkaar overeen. Dit betekent dat de werkelijke bedragen die de Federale overheid in 2011 zal betalen aan Vlaanderen identiek zullen zijn aan de bedragen die in de Vlaamse begroting staan.

De *gewestbelastingen*, die met 19% eveneens een belangrijke deel uitmaken van de ontvangsten, zijn volgens de SERV realistisch of zelfs voorzichtig ingeschat.

Het enige aandachtspunt aan ontvangstenzijde zijn de *dividenden vanwege KBC* waar de Vlaamse regering op rekent. Indien KBC in 2011 een dividend uitkeert aan zijn aandeelhouders, ontvangt Vlaanderen € 298 mln. De Vlaamse regering acht de kans zeer groot dat zij dit bedrag zal kunnen innen in 2011. De SERV volgt deze hypothese.

Belangrijk is dat hierover meer duidelijkheid zal zijn vooraleer de begrotingscontrole wordt goedgekeurd. Eind april zal KBC immers bepalen of er in 2011 een dividend zal uitgekeerd worden aan de aandeelhouders. Bij de begrotingscontrole moet desgevallend rekening gehouden worden met deze beslissing.

Aan de **uitgavenzijde** is het minder eenvoudig om na te gaan of de begroting een goede voorafspiegeling is van de te verwachten realiteit. De voorgaande jaren is gebleken dat er twee belangrijke risico's zijn: de hypothesen inzake onderbenutting en de opstoot van betalingen.

In de begroting zijn er altijd kredieten die niet volledig tot effectieve uitgaven zullen leiden. Deze kredieten worden onderbenut. Bij de berekening van het saldo wordt hiermee al rekening gehouden zodat er meer kredieten kunnen ingeschreven worden. Indien de regering echter teveel rekent op deze onderbenutting bestaat het risico dat de effectieve uitgaven toch hoger zijn dan verwacht. Voor de begroting 2010 ging de regering nog uit van een onderbenutting van € 456 mln. Bij de opmaak van de

begroting 2011 is deze hypothese aanzienlijk verminderd tot € 121 mln, wat in de huidige context volgens de SERV een realistische hypothese is.

Daarnaast is het ook mogelijk dat de begroting onvoldoende kredieten voorziet. Het probleem situeert zich vooral bij subsidiebeloftes die in het verleden gedaan werden maar waarbij er een zeker tijdsverloop is tussen deze belofte en de effectieve betaling. Zo werd de regering in het najaar 2010 verrast doordat er onvoldoende kredieten ingeschreven waren in de begroting om tegemoet te komen aan eerder gedane beloftes om subsidies toe te kennen voor scholenbouw.

Het is echter zeer moeilijk in te schatten of er voldoende kredieten ingeschreven zijn in de begroting 2011 om aan alle verplichtingen te voldoen. Enerzijds blijkt het niet altijd mogelijk voor de instellingen en departementen om een correcte inschatting te maken van de betalingskalender. Anderzijds bevatten de begrotingsdocumenten geen informatie over de kredieten die de departementen en instellingen gevraagd hebben. Het zou dus kunnen dat de kredieten die ingeschreven zijn in de begroting lager zijn dan wat de administratie verwacht te zullen moeten betalen. Dit is volgens de SERV de belangrijkste risicofactor voor de Vlaamse begroting 2011 en zal bij de begrotingscontrole in ieder geval opnieuw geëvalueerd moeten worden.

In het rapport wordt ook reeds vooruitgekeken naar de **begrotingscontrole**. Sinds de opmaak van de begroting zijn de economische vooruitzichten gunstiger geworden. Hierdoor is het mogelijk dat bij de begrotingscontrole de ontvangsten hoger ingeschat worden. De SERV is van oordeel dat met deze eventuele meevaller zeer omzichtig moet omgesprongen worden.

In eerste instantie moet een geactualiseerde inschatting gemaakt worden van de nog te verwachten uitgaven in 2011. Dit betekent zowel een nieuwe inschatting van de betalingskalenders als van de hypothese inzake onderbenutting. In de mate dat er over deze factoren bij de begrotingscontrole nog onvoldoende zekerheid is, acht de SERV het aangewezen om een provisie te voorzien. Deze provisie zou desgevallend kunnen aangewend worden op het moment dat er voldoende duidelijkheid is dat het vooropgestelde evenwicht van 2011 effectief kan gehaald worden zonder dat bepaalde uitgaven moeten worden doorgeschoven naar 2012.

Als blijkt dat er daarnaast nog beleidsruimte is voor nieuwe maatregelen, mogen deze maatregelen er niet toe leiden dat de structurele groeimogelijkheden van de uitgavendynamiek in 2012 in het gedrang komen.

Een aantal eenmalige ontvangsten waarop de Vlaamse overheid in 2011 kan rekenen zouden immers kunnen wegvallen in 2012, bijvoorbeeld het KBC-dividend of de verkoop van gronden aan Aquafin. Dit betekent dat de Vlaamse overheid zeer voorzichtig moet omspringen met het inschrijven van extra recurrente uitgaven, ook indien de provisie wordt aangewend.

De eventuele extra uitgaven moeten bij voorkeur naar sociaaleconomische dossiers gaan.

2. Hoe werd het evenwicht bereikt?

Een begroting in evenwicht betekent dat de regering in één jaar tijd een tekort wegwerkt van € 495 mln. In welke mate heeft dat te maken met meevallers en in welke mate heeft de regering moeten bijsturen?

Volgens de laatste meerjarenraming (MJR) moet de Vlaamse regering in 2011 voor € 525 mln bijsturingen doen om een evenwicht te kunnen realiseren. Uitgedrukt in begrotingstermen beschikte de regering over een netto-beleidsstekort. Zelfs zonder nieuw beleid te voeren zou de regering voor € 525 mln besparingen moeten doorvoeren of voor extra inkomsten moeten zorgen.

In de MJR van april 2010 stelde de regering dat er zou gekozen worden voor een combinatie van extra inkomsten en besparingen. De verkoop van gronden van VMM aan Aquafin zouden € 182 mln moeten opbrengen. Daarnaast voorzag de MJR voor €416 mln besparingen. De combinatie hiervan (€ 598 mln) zou dan de mogelijkheid bieden om in de begroting € 73 mln nieuwe beleidsinitiatieven in te schrijven, wat reeds was afgesproken bij de regeringsvorming.

Bij de begrotingsopmaak 2011, zes maanden later, werd de netto-beleidsruimte opnieuw geraamd. Onder meer door de verbeterde economische vooruitzichten zou het netto-beleidsstekort nog maar € - 375 mln bedragen, een verbetering van € 150 mln ten opzichte van de MJR. Dit betekende dat de bijsturingen konden beperkt worden in vergelijking met het scenario van de MJR.

Deze meevaller werd voornamelijk gebruikt om minder besparingen door te voeren. Er werden voor € 23 mln nieuwe initiatieven ingeschreven bovenop wat reeds was voorzien bij de MJR, maar voor het overige werd de meevaller integraal aangewend om de besparingsinspanning te verminderen. Dat blijkt althans uit de toelichting van de regering in het parlement.

De analyse van de SERV geeft echter een ander beeld. Het belangrijkste verschil is dat de meevaller nog voor € 46 mln extra werd aangewend om nieuwe initiatieven in te schrijven. Dit betekent dat de besparingen ook groter zijn dan wat uit de toelichting van de regering blijkt.

Het verschillend beeld dat beide analyses geven, is voornamelijk het gevolg van de afbakening van nieuw beleid en besparingen. Wanneer een bepaalde uitgavenpost vermindert om een andere uitgave te verhogen of een nieuw initiatief mogelijk te maken, neemt de Vlaamse overheid dit niet mee als een besparing op de ene uitgave en nieuw beleid op de andere uitgavenpost. Het gaat om intern gecompenseerde overhevelingen die neutraal zijn voor de beleidsruimte en niet opgeteld worden bij de officiële besparingen en nieuwe initiatieven. De SERV doet dit wel omdat men zo een beter zicht krijgt op de keuzes die de regering maakt bij de begrotingsopmaak. Dit is belangrijk voor de transparantie van de begroting.

3. Transparantie

Zoals blijkt uit de analyse van de netto-beleidsruimte is er nog een verbetertraject mogelijk met betrekking tot de transparantie van de Vlaamse begroting. Een

transparante begroting vormt een essentieel onderdeel van goed bestuur. Specifiek voor de sociale partners is deze transparantie ook van belang omdat ze betrokken worden bij het uitwerken van bepaalde besparingsvoorstellen. Hiervoor is het essentieel dat de sociale partners een duidelijk zicht hebben op de globale budgettaire context waarbinnen deze maatregelen moeten uitgewerkt worden.

De begroting concretiseert een groot aantal beleidsintenties en is daardoor één van de belangrijkste politieke documenten. Het is dan ook essentieel om de relevante begrotingsgegevens op een systematische en overzichtelijke te verschaffen. Vandaar dat de SERV in dit rapport niet enkel ingaat op de noodzaak om duidelijkheid te verschaffen over de netto-beleidsruimte maar de transparantie in een breder kader wenst te plaatsen.

De drie belangrijkste aanbevelingen betreffen de geconsolideerde aanpak van de toelichtingen, het systematisch opvolgen van de netto-beleidsruimte en een grotere integratie van de beleids- en de financiële cyclus. Voor elke van deze punten heeft de SERV in zijn advies van 15 december 2010 over het rekendecreet ook opmerkingen geformuleerd.

In eerste instantie verdient het aanbeveling om bij de toelichtingen te vertrekken van een **geconsolideerde benadering** waarbij de uitgaven van de instellingen volwaardig aan bod komen. Een geconsolideerde benadering moet niet enkel in de algemene toelichting het uitgangspunt vormen, maar ook bij de toelichtingen per programma en afzonderlijke uitgaven. Samenvattende informatie zoals de som van de ingrepen of de dynamiek bij ongewijzigd beleid zou eveneens op geconsolideerde basis moeten weergegeven worden waarbij de verschillende componenten ervan terug te vinden zijn in de toelichtingen bij de uitgavenposten. Ook de horizontale programma's zouden moeten uitgebreid worden tot de instellingen.

Het *rekendecreet* zoals het momenteel voorligt biedt hiertoe onvoldoende garanties. De verplichtingen die worden opgelegd aan de instellingen verschillen op bepaalde punten van de verplichtingen die opgelegd worden aan de ministeries en DAB waardoor het juist moeilijker zal worden om de begroting op geconsolideerde basis te evalueren. Zo bevat het rekendecreet geen bepalingen over de manier waarop de memorie van toelichting voor de instellingen moet opgesteld worden. Enkel voor de ministeries en DAB worden een aantal bepalingen opgenomen.

Een tweede groep van opmerkingen houdt verband met de **netto-beleidsruimte**. Het verdient aanbeveling om in de begrotingsdocumenten systematisch een tabel weer te geven waarbij de netto-beleidsruimte evenals de aanwending ervan wordt aangegeven. Vertaald naar de toelichtingen per uitgavenpost betekent dit ook dat voor elke uitgave duidelijk het onderscheid moet gemaakt worden tussen de dynamiek bij ongewijzigd beleid enerzijds en de ingrepen anderzijds. De vergelijking met de meerjarenraming evenals het resultaat van de technische bilaterales zouden hiervoor als referentie kunnen gebruikt worden. Bij de dynamiek van ongewijzigd beleid moet nog meer aandacht worden besteed aan de betalingskalenders. Bij de betalingskredieten kan bijvoorbeeld het onderscheid geïntroduceerd worden tussen de betalingen die betrekking hebben op verbintenissen van het jaar zelf en betalingen die betrekking hebben op voorgaande jaren.

Het *rekendecreet* voorziet dat de begrotingen telkens moeten vergeleken worden met de meerjarenramingen. Dit is een stap in de goede richting. Idealiter zou de vergelijking

niet enkel moeten geschieden op het niveau van de beleidsdomeinen, maar ook voor elke uitgave afzonderlijk.

Een derde belangrijke aanbeveling is dat er een grotere samenhang moet komen tussen de **beleidscyclus en de financiële cyclus**. De relatie tussen de beleidsbrieven en de begroting bijvoorbeeld kan beter. De toelichtingen per programma bevatten streefwaarden en indicatoren, maar de relatie met de begrotingskredieten wordt onvoldoende verduidelijkt.

Een van de belangrijke doelstellingen van het *rekendecreet* is om te komen tot een meer prestatiegerichte begroting door een betere integratie van financiële en niet-financiële gegevens. Opvallend is echter dat in het rekendecreet geen beleidseffectenrapport opgelegd wordt, wat in het comptabiliteitsdecreet (de vorige versie van het rekendecreet) wel voorzien was.

Daarnaast doet de SERV nog een aantal meer punctuele suggesties om te komen tot een grotere transparantie:

- informatie geven over de structurele dynamiek van de begroting;
- herwaarderen van de horizontale begrotingsprogramma's;
- opnemen van een inhoudstafel bij de toelichtingen per programma;
- verbeteren van de kwaliteit van de toelichtingen per uitgavenpost verbeteren met als bijzonder aandachtspunt de toelichtingen over participaties;
- situeren van de begrotingsgegevens ten opzichte van de meest recente uitvoeringsgegevens;
- voldoende duidelijkheid scheppen over het verschil tussen de kredieten die opgenomen zijn in de begroting en de effectief beschikbare kredieten.

4. Structurele dynamiek

In vergelijking met de begroting 2010 verbetert het saldo met € 495 mln. Deze verbetering van het saldo is grotendeels, voor € 312 mln, een structurele verbetering. Dit betekent dat de verbetering voor € 185 mln te danken is aan niet-structurele factoren en meer concreet gaat het om een aantal meevallers.

Hoofdstuk 1 Nulsaldo: realistisch vooruitzicht?

De begroting stelt voor 2011 een evenwicht voorop. In vergelijking met 2010 betekent dit dat het begrotingssaldo met € 495 mln moet verbeteren². Een evenwicht inschrijven in de begroting biedt op zich geen garanties dat het ook wordt gerealiseerd. Pas op het einde van dit jaar kan men nagaan of deze doelstelling gerealiseerd werd. Het saldo op basis van de uitvoeringsgegevens kan positiever zijn dan wat de begroting vooropstelt, maar het kan ook negatiever uitvallen.

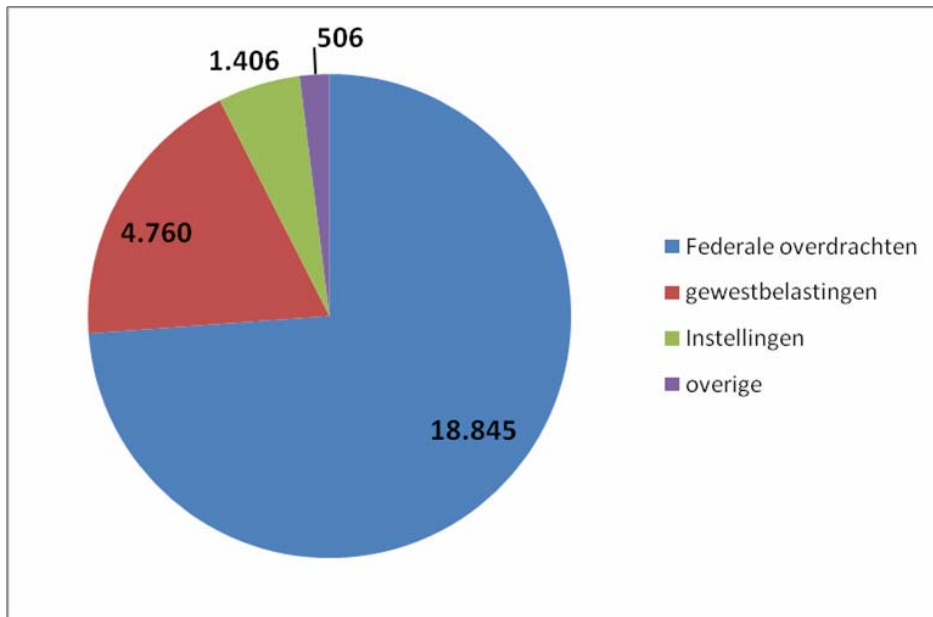
In de mate dat de begroting uitgaat van realistische hypothesen voor de ontvangsten en uitgaven verhoogt de kans natuurlijk dat de begroting een goede voorafspiegeling is van de realiteit. Een eerste vraag die de SERV in dit rapport behandelt is dus of de begroting realistisch is.

1. Inkomstenraming

De doelstelling van de Vlaamse overheid is om 2011 af te sluiten met een evenwicht. Indien de effectieve ontvangsten op het einde van het jaar lager blijken te zijn dan ingeschreven in de begroting komt dit evenwicht in gevaar. De belangrijkste vraag met betrekking tot de ontvangstenraming is dan ook of ze een realistisch vooruitzicht geeft op de effectieve ontvangsten die Vlaanderen in de loop van 2011 zal ontvangen.

De geconsolideerde ontvangsten worden in de begroting geraamd op € 25.5 mld (zie figuur 1.1). Deze ontvangsten kunnen in vier groepen opgedeeld worden: de federale overdrachten, de gewestbelastingen, de ontvangsten van de instellingen en de overige ontvangsten.

² Het is nog te vroeg om de uitvoeringsgegevens van 2010 te hanteren voor een gedetailleerde vergelijking met de begroting 2011. Vandaar dat de vergelijking vertrekt van de begrotingsgegevens 2010.

Figuur 1.1: Ontvangsten Vlaamse overheid (€ mln)

1.1. Federale overdrachten

De federale overdrachten (€ 18.845 mln of 74%) vormen veruit het belangrijkste deel van de Vlaamse ontvangsten. Het gaat in de eerste plaats om de samengevoegde en gedeelde belastingen³ (17.939 mln), maar ook om federale dotaties (€ 906 mln) en de lottomiddelen (€ 37 mln).

De federale overheid bepaalt op basis van een aantal parameters hoeveel middelen de gemeenschappen en gewesten in de loop van 2011 zullen ontvangen. Voor de economische groei en inflatievooruitzichten baseert de federale overheid zich op de parameters van BBP-groei en inflatie die het planbureau in het najaar van 2010 heeft vastgelegd voor de economische begroting. De Vlaamse overheid hanteert dezelfde cijfers.

Tabel 1.1 Economische groei en inflatie, parameters begroting 2011

	2010	2011
BBP-groei	1,80%	1,70%
Inflatie	2,10%	2,00%

Naast inflatie en economische groei worden de federale overdrachten ook nog bepaald door andere parameters. Het gaat om de verdeling van de personenbelasting per gewest (verdeelsleutel personenbelasting) en de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar (denataliteitscoëfficiënt). Bij de opmaak van de begroting ging de

³ Samengevoegde en gedeelde belastingen is het deel van de personenbelasting en de BTW die de federale overheid doorstort aan de Gemeenschappen en Gewesten.

Vlaamse regering ervan uit dat deze parameters niet zouden wijzigen in vergelijking met 2010. Nog voor de goedkeuring van de begroting werden de nieuwe cijfers voor 2011 bekend waardoor de federale overdrachten lager zouden liggen dan voorzien. De Vlaamse regering heeft hierop gereageerd door een amendement in te dienen waarbij de federale ramingen werden overgenomen en de middelenbegroting met € 94 mln werd verlaagd. De goedgekeurde middelenbegroting komt hierdoor volledig overeen met de federale raming van de overdrachten.

Naast de overdrachten van personenbelasting en BTW ontvangt de Vlaamse overheid ook een aantal dotaties van de federale overheid. De dotatie voor tewerkstellingsprogramma's is hiervan de belangrijkste (€ 262 mln). Deze dotatie is de voorbije jaren ongewijzigd gebleven.

Aangezien de Vlaamse overheid voor alle relevante parameters dezelfde ramingen hanteert als de federale overheid zijn de ontvangsten uiteraard realistisch geraamd. De inflatievooruitzichten en de economische groeiverwachtingen zijn sinds de begrotingsopmaak gewijzigd, maar de federale overdrachten worden niet meer aangepast vóór de volgende federale begrotingscontrole. Dit betekent dat de effectieve overdrachten in de eerste helft van 2011 volledig zullen overeenstemmen met wat de Vlaamse begroting heeft ingeschreven. Het spreekt voor zich dat dit omwille van een eventuele federale beslissing opnieuw kan wijzigen, maar de initiële begroting 2011 kan hier nog geen rekening mee houden.

1.2. Gewestbelastingen

De gewestbelastingen vormen een tweede belangrijke groep Vlaamse inkomsten. De goedgekeurde begroting 2011 voorziet dat de opbrengsten uit gewestbelastingen € 4.760 mln bedragen of 19% van de globale ontvangsten.

1.2.1. Economische groei en inflatie

In tegenstelling tot de federale overdrachten is er geen rechtstreeks verband tussen de inkomsten uit gewestbelastingen en de parameters economische groei en inflatie. Bij de federale overdrachten wordt elke verandering in één van beide parameters direct verrekend. Dat is niet het geval bij de inkomsten uit gewestbelastingen. Bij enkele gewestbelastingen worden de tarieven wel aangepast aan inflatie⁴, maar verder is er geen enkele directe relatie tussen de parameters en de inkomsten.

Toch zijn economische groei en inflatie belangrijke indicatoren bij de raming van de inkomsten uit gewestbelastingen. Er mag dan wel geen direct of causaal verband bestaan tussen de parameters en de inkomsten, er is wel een sterke correlatie tussen beide. De evolutie van de economische groei en de inflatie heeft een hoge voorspellende waarde voor de evolutie van de inkomsten uit gewestbelastingen.

Om dit te illustreren kijken we even naar het recente verleden. In 2007 en 2008, jaren met economische groei en inflatie, stijgen de inkomsten uit gewestbelastingen; in 2009, met een krimpende economie zonder noemenswaardige inflatie, dalen de inkomsten.

⁴ Voorbeelden zijn de verkeersbelasting voor personenwagens of de onroerende voorheffing via het kadastraal inkomen.

Daarnaast geeft onderstaande tabel ook aan dat economische groei een sterkere indicator is dan inflatie.

Tabel 1.2 Economische indicatoren en de evolutie van de gewestbelastingen

	2007	2008	2009
Economische groei	+2.70%	+1.20%	-3.00%
Inflatie	+1.82%	+4.49%	-0.05%
Evolutie gewestbelastingen	+8.24%	+1.11%	-4.47%

Voor 2011 zien we een positieve maar gematigde evolutie in deze economische indicatoren (voor de federale overdrachten gaat de begroting uit van een economische groei van € 1,7% en van een inflatie van 2%). We verwachten dan ook een raming van de inkomsten uit gewestbelastingen die een stijging geeft in dezelfde zin.

1.2.2. Raming 2011

De totale inkomsten uit gewestbelastingen in 2011 worden door de Vlaamse administratie geraamd op € 4.760 mln⁵. Dat is € 476 mln meer dan in 2010 of een stijging met 11,1%. Ondanks gematigde inflatie en economische groei wordt er toch een stevige toename van de inkomsten geraamd. Op het eerste gezicht is deze raming dus optimistischer dan onze verwachtingen.

Tabel 1.3 Inkomsten uit gewestbelastingen, begrotingsgegevens (€ mln)

	BGC 2010	INI 2011	Evolutie
Officieel	4.284	4.760	11,1%

Bekijken we de cijfers wat meer in detail, dan vinden we twee verklaringen voor deze sterke stijging.

Ten eerste zijn de uitvoeringscijfers voor 2010 een stuk hoger dan eerder werd geraamd. Bij de begrotingscontrole van april 2010 waren er nog maar nauwelijks uitvoeringsgegevens van 2010 bekend, waardoor de raming grotendeels werd opgesteld op basis van cijfers uit 2009. Ondertussen beschikken we over de volledige uitvoeringscijfers. De inkomsten uit gewestbelastingen bedroegen in 2010 € 4.449 mln. Dat is € 165 mln of 3,85% meer dan aanvankelijk geraamd.

Tabel 1.4 Inkomsten uit gewestbelastingen, correctie (1) (€ mln)

	BGC 2010	INI 2011	Evolutie
--	----------	----------	----------

⁵ Dit cijfer wijkt af van het cijfer uit de Algemene Toelichting van de Vlaamse Begroting 2011. Na het begrotingsontwerp werden er nog amendementen ingediend waardoor de raming van de inkomsten uit gewestbelastingen met 21 miljoen euro toenam.

Officieel	4.284	4.760	11,1%
Correctie	4.449		

Ten tweede wordt de raming voor 2011 vertekend door een aantal inkomsten die eigenlijk aan 2010 toebehoren. Vanaf 1 januari 2011 int Vlaanderen zelf de drie soorten verkeersbelastingen. Tot en met vorig jaar werden die nog geïnd door de federale overheid, die ze een maand later doorstortte. In 2011 krijgt Vlaanderen op die manier inkomsten uit verkeersbelastingen van 13 maanden: 12 maanden eigen inning plus de inkomsten van december 2010 die pas in januari worden doorgestort. Die laatste inkomsten vormen een tweede verklaring voor de sterke groei van de gewestbelastingen tussen 2010 en 2011.

Tabel 1.5 Inkomsten uit verkeersbelastingen voor december 2010 (€ mln)

Verkeersbelasting op autovoertuigen	100
Belasting op inverkeersstelling	18
Eurovignet	28
Totaal	145

Ook deze correctie van € 145 mln kunnen we invoegen in onze overzichtstabel.

Tabel 1.6 Inkomsten uit gewestbelastingen, correctie (2) (€ mln)

	BGC 2010	INI 2011	Evolutie
Officieel	4.284	4.760	+11,1%
Correctie	4.449	4.615	+3,7%

De totale inkomsten uit gewestbelastingen in 2011 worden op die manier geschat op € 4.615 mln, of een stijging van 3,7% ten opzichte van de (geüpdate) inkomsten voor 2010. In vergelijking met het bovenstaande stijgingspercentage van 11.1% komt deze stijging veel meer overeen met wat we konden verwachten op basis van de indicatoren economische groei en inflatie.

1.2.3. Is dit een realistische raming?

De federale raming⁶ van de Vlaamse inkomsten uit gewestbelastingen geeft een resultaat van € 4.567 mln of € 42 mln meer dan de raming van de Vlaamse administratie. Deze afwijking wordt verklaard doordat de beslissing van de Vlaamse regering omtrent het Breitsohl-arrest nog niet was verwerkt in de federale raming. Het

⁶ De federale raming vinden we terug in het Verslag van het Rekenhof over de Vlaamse begroting (stuk 16 (2010-2011) – Nr.1, p17). De Vlaamse raming zijn de cijfers van de initiële begroting 2011 na amendementen.

Breitsohl-arrest stipuleert dat bij de gezamenlijke verkoop van (nieuwbouw-) gronden en gebouwen voortaan ook de gronden aan BTW onderworpen worden. Om deze belastingverhoging binnen de perken te houden heeft Vlaanderen vervolgens een vrijstelling verleend voor de registratierechten op deze gronden. Op kruissnelheid wordt de impact van deze beslissing door Inspectie van Financiën geraamd op € 78 mln, maar voor 2011 gaat het om een bedrag van € 42 mln. We kunnen dus besluiten dat de inkomsten uit gewestbelastingen realistisch geraamd werden. Op de impact van de beslissing rond het Breitsohl-arrest na komt de raming volledig overeen met de federale raming.

1.3. Ontvangsten van de instellingen

De begroting raamt de ontvangsten van de geconsolideerde instellingen op € 1.407 mln in 2011. De algemene ontvangsten stijgen, dus is het opvallend is dat deze opbrengsten € 22 mln lager zijn dan in 2010.

De algemene toelichting geeft op dit punt een uitvoerige beschrijving van de verschillende factoren die hierin meespelen. De belangrijkste reden is te vinden bij de ontvangsten van het Mina-fonds. De inkomsten uit de oppervlaktewaterheffing die verminderen als gevolg van het wegvallen van de eenmalige ontvangsten 2010 door de versnelde facturatie van de heffingen in dat jaar en door de constante dalende trend van de belastbare basis. Daarnaast dalen ook de inkomsten van het Gemeenschapsonderwijs (GO!) met € 14 mln omdat een eenmalige ontvangst door de verkoop van gebouwen in 2010 zich niet meer zal herhalen.

Op basis van deze informatie lijken de ontvangsten van de instellingen realistische ingeschat te zijn.

1.4. Overige ontvangsten

De overige ontvangsten betreffen een aantal kleinere ontvangstenposten waarvan de toegewezen ontvangsten (inkomsten van de begrotingsfondsen) normaal gezien het belangrijkste deel vormen. In 2011 is dat echter niet het geval. De overige ontvangsten bedragen € 506 mln terwijl de toegewezen ontvangsten slechts € 107 mln bedragen. Voor 2011 gaat de Vlaamse overheid ervan uit dat zij als aandeelhouder van KBC een dividend zal ontvangen. Indien KBC een dividend uitkeert aan haar aandeelhouders, moet de bank aan de Vlaamse overheid 8,5% betalen op de uitstaande perpetuums, dat wil zeggen € 297,5 mln (8,5% op € 3.500 mln). Hoewel hier geen zekerheid over is, acht de Vlaamse regering het waarschijnlijk dat ze aanspraak kan maken op dit dividend in 2011.

Met het oog op het behalen van het begrotingsevenwicht in 2011 is dit een zeer belangrijke hypothese. Indien deze ontvangst zich niet realiseert in 2011 zal een tekort onvermijdelijk zijn. Momenteel lijkt het evenwel een aannemelijke hypothese te zijn.

Belangrijk is dat hierover meer duidelijkheid zal zijn vooraleer de begrotingscontrole wordt goedgekeurd. Eind april zal KBC immers daadwerkelijk bepalen of er in 2011 een dividend zal uitgekeerd worden. Bij de begrotingscontrole moet desgevallend rekening gehouden worden met deze beslissing.

2. Uitgavenbegroting

Anders dan bij de ontvangstenbegroting is de uitgavenbegroting geen raming waarbij het resultaat hoger of lager kan uitvallen. Het is wel een maximumlimiet voor de uitgaven waartoe de Vlaamse overheid zich mag engageren. De effectieve uitgaven mogen dus niet hoger zijn dan wat werd ingeschreven in de begroting. In principe is het risico dat het vooropgestelde evenwicht in gevaar komt omwille van de uitgavendynamiek dan ook onbestaande.

In de praktijk kunnen er drie kanttekeningen geplaatst worden bij deze theorie. Ze hebben te maken met de overgedragen kredieten, de onderbenutting en de vraag of er wel voldoende kredieten werden ingeschreven.

2.1. Overdrachten

In de eerste plaats beperken de uitgaven die de regering mag doen in 2011 zich niet tot de kredieten opgenomen in de begrotingstabel. Het begrotingsdecreet voorziet immers dat een aantal kredieten die beschikbaar waren in 2010 nog kunnen aangewend worden in 2011. Daarnaast is het ook zo dat een aantal uitgaven die ingeschreven zijn in de begroting 2011 slechts in 2012 zullen plaatsvinden.

Bij de opmaak van de begroting is het moeilijk om een correcte inschatting te maken van de overdrachten die zullen gebeuren van 2010 naar 2011 en nog moeilijker om de overdrachten naar 2012 te kunnen inschatten. Aangezien hierover onvoldoende informatie beschikbaar is, hanteren we de hypothese dat de overdrachten van 2011 naar 2012 globaal genomen gelijk zijn aan de overdrachten van 2010 naar 2011.

Hierop zijn er twee belangrijke uitzonderingen: de betaling aan de federale overheid voor de jobkorting en de betalingen aan Nederland voor de verdieping van de Westerschelde.

Hoewel de jobkorting in 2011 niet meer toegekend wordt, moet Vlaanderen voor de jobkorting van 2009 nog wel een bedrag van € 130 mln overmaken aan de federale overheid. Voor een aantal werknemers kon de jobkorting niet verrekend worden met de bedrijfsvoorheffing van februari 2009, waardoor ze grotendeels pas zal toegekend worden bij de incohiering in 2011 van de belastingen van 2009. Hiermee werd in de berekening van het vorderingensaldo rekening gehouden⁷.

De mogelijkheid bestaat dat er in 2011 een belangrijke uitgave zal plaatsvinden voor de verdieping van de Westerschelde. Hiervoor wordt in de begroting 2011 geen krediet ingeschreven omdat de Vlaamse regering beroep kan doen op aanzienlijke overdrachten van 2010. Indien er bij de begrotingscontrole voldoende zekerheid bestaat over de impact van dergelijke grote overdrachten, is het aangewezen om dit transparant te maken voor de berekening van het vorderingensaldo, net zoals voor de jobkorting bij de initiële begroting.

⁷ Bij de indiening van de begroting hield de regering rekening met een verrekening van € 130 mln (vorderingentabel in algemene toelichting). Dit is het bedrag dat de SERV hanteert in dit rapport. Bij de voorlopige uitvoeringsgegevens bleek dat de impact van de jobkorting in 2011 op het saldo beperkter zal zijn (voorlopig geraamd op € 59 mln).

2.2. Onderbenutting

Een tweede specifiek aandachtspunt betreft de hypothese inzake onderbenutting. Doordat de uitgaven beperkt zijn tot wat voorzien is, zijn de effectieve uitgaven normaal gezien lager dan wat ingeschreven wordt in de begroting. Het verschil tussen wat wordt ingeschreven in de begroting en de effectieve uitgaven die in de loop van het jaar gebeuren is de onderbenutting. Door een goede inschatting te maken van de onderbenutting komt het effectieve vorderingensaldo beter overeen met het vorderingensaldo dat in de begroting werd ingeschreven. Indien de onderbenutting echter te hoog wordt ingeschat, is de kans groot dat het begrotingsjaar wordt afgesloten met een tekort of dat de Vlaamse regering aan de noodrem moet trekken door bijvoorbeeld een aantal kredieten te blokkeren.

De discussie over de “normale” onderbenutting heeft de voorbije jaren een belangrijke plaats genomen in de begrotingsdiscussies. De Vlaamse regering verwacht dat € 121 mln van de begrotingskredieten niet zal aangewend worden. Dit lijkt een aannemelijke hypothese. Indien de onderbenutting van 2009 wordt toegepast op de begroting 2011 zou dit leiden tot een onderbenutting van € 332 mln, zo blijkt uit de algemene toelichting. Aangezien de besparingsmaatregelen van 2010 en 2011 een effect zullen hebben op de onderbenutting van de kredieten in 2011 wordt deze hypothese neerwaarts bijgesteld tot € 121 mln. Deze hypothese moet bij de begrotingscontrole opnieuw worden geëvalueerd op basis van de gedetailleerde uitvoeringsgegevens van 2010, maar op dit moment lijkt de hypothese alvast realistisch.

2.3. Voldoende uitgavenkredieten voorzien?

Een derde vraag die men moet stellen is of de begroting voldoende kredieten heeft voorzien om tegemoet te komen aan verbintenissen die werden aangegaan. Voor een aantal uitgavenposten, met name investeringsuitgaven en investeringssubsidies kan er een hele tijd verlopen tussen de belofte om te betalen (verbintenis of ook beleidskrediet genoemd) en de effectieve uitbetaling (betalingskrediet). Het is dus normaal dat er een verschil bestaat tussen de beleidskredieten en de betalingskredieten. Het gecumuleerde verschil tussen beide over de jaren heen, is de impliciete schuld. Indien deze impliciete schuld hoog oploopt, neemt druk op de uitgaven toe. De evolutie van de impliciete schuld is dus een belangrijke indicator voor de gezondheid van de overheidsfinanciën.

In het najaar van 2010 bleek dat de begrotingskredieten onvoldoende waren om tegemoet te komen aan alle engagementen. Zo konden de subsidies voor de schoolinfrastructuur niet op schema uitbetaald worden. Deze problemen komen voornamelijk voort uit het feit dat er onvoldoende rekening werd gehouden met de uitgavendynamiek die het gevolg was van vroegere beslissingen. De betalingskredieten volstonden niet om de beleidskredieten uit het verleden te honoreren. Zoals hierboven al werd aangegeven is de impliciete schuld een goede indicator voor het risico om geconfronteerd te worden met een onverwachte betalingsopstoot.

Het verschil tussen beleids- en betalingskredieten was de voorbije jaren aanzienlijk, waardoor de impliciete schuld sterk toenam. Naar aanleiding van de begroting 2011

heeft de administratie de stand van de impliciete schuld en de evolutie duidelijk in kaart gebracht. Eind 2009 was de impliciete schuld opgelopen tot € 8,6 mld. De regering verwacht dat ze in 2011 zal dalen, althans uitgedrukt in percentage van de inkomsten. De betalingskredieten zijn aanzienlijk sneller toegenomen dan de beleidskredieten, maar deze laatste zijn nog altijd hoger dan de betalingskredieten. Toch zouden volgens het Rekenhof de betalingskredieten van een aantal instellingen, zoals het IWT en Agion, nog onvoldoende kunnen zijn.

Voor de begroting 2011 is vooral het resultaat van 2010 relevant om een correcte inschatting te kunnen maken. Hiervoor zijn momenteel onvoldoende gedetailleerde gegevens beschikbaar. Naar aanleiding van de begrotingscontrole is het van belang om goed in kaart te brengen welke verbintenissen de Vlaamse overheid is aangegaan in 2010 en in welke mate ze de betalingen ervan heeft doorgeschoven naar 2011. Op dat moment kan een betere inschatting gemaakt worden over de nodige betalingskredieten.

3. Begrotingscontrole 2011

Uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bleek dat de ontvangstenraming op basis van de beschikbare informatie correct gebeurde. Momenteel is de Vlaamse overheid begonnen met de voorbereiding van de begrotingscontrole. Hierbij zullen zowel de uitgaven als de ontvangsten opnieuw moeten geraamd worden. Traditiegetrouw raamt de SERV de te verwachten inkomsten op basis van de meest recente parameters en geeft aan wat momenteel de belangrijkste uitdagingen lijken van de begrotingscontrole.

3.1. Ontvangsten

Sinds het opstellen van de economische begroting door het Planbureau in september 2010 hebben zowel de Nationale Bank van België als verschillende internationale instellingen nieuwe prognoses gepubliceerd voor de economische groei en de inflatie voor 2010 en 2011. Over het algemeen zijn deze prognoses positiever met betrekking tot de economische groei en voorzien ze een sneller inflatieritme.

Op basis van de economische vooruitzichten die de nationale bank publiceerde begin december (2,1% voor 2010 en 1,8% voor 2011) en de recente inflatiecijfers van het planbureau (2,19% voor 2010 en 2,5% voor 2011) zouden bij de begrotingscontrole de meerontvangsten voor de federale overdrachten € 248 mln bedragen.

Tabel 1.7 BBP en inflatie: voorafspiegeling begrotingscontrole

	initieel	nieuwe ramingen	effect (€ mln)
BBP 2010	1,80%	2,10%	107
BBP 2011	1,70%	1,80%	19
inflatie 2010	2,10%	2,19%	31
inflatie 2011	2,00%	2,50%	91
cumulatief effect			248

Daarnaast ligt het ook in de lijn der verwachtingen dat bij de begrotingscontrole de opbrengsten van de gewestbelastingen hoger kunnen ingeschat worden. Zoals in paragraaf 1 werd aangegeven zijn de gewestbelastingen immers sterk gecorreleerd met de economische groei en de inflatie. Een eerste voorzichtige schatting geeft aan dat het gaat om enkele tientallen miljoenen meerinkomsten in vergelijking met de ingediende begroting voor 2011.

In totaal zou de ontvangstenraming bij de begrotingscontrole dus € 250 mln tot € 300 mln hoger kunnen zijn dan wat nu is ingeschreven in de begroting, zij het dat deze raming zeer gevoelig is voor de economische prognoses die de komende maanden kunnen wijzigen.

3.2. Uitgaven

Bij de begrotingscontrole in het voorjaar zal niet enkel de ontvangstenbegroting maar ook de uitgavenbegroting aangepast worden. Voor de uitgavenbegroting is het echter moeilijk om reeds een voorafspiegeling te maken. Er is immers geen direct verband tussen de economische parameters en de uitgavendynamiek. De Vlaamse uitgaven zijn nauwelijks conjunctuurgevoelig, waardoor de betere economische vooruitzichten zich niet zullen vertalen in een aanzienlijke wijziging van de uitgaven.

Enkel met betrekking tot de evolutie van de loonkredieten waarvan de evolutie bepaald wordt door de spilindex, kan een voorlopige raming gemaakt worden. De goedgekeurde begroting gaat ervan uit dat de lonen van de ambtenaren in november 2011 met 2% zullen toenemen (overschrijding spilindex in september). Op basis van de meest recente inflatievooruitzichten van het Planbureau (4 januari 2011) zouden de lonen twee maanden eerder moeten aangepast worden. Dit houdt een meerkost in van ongeveer € 40 mln.

Naar aanleiding van de begrotingscontrole is het ook nodig om de hypothese met betrekking tot de onderbenutting en de ramingen van de betalingskalenders te actualiseren (zie 2.2 en 2.3).

3.3. Saldo

Het is mogelijk dat er na aanpassing van de ontvangsten- en uitgavenbegroting blijkt dat de meevallers groter zijn dan de tegenvallers, waardoor er netto-beleidsruimte zou

zijn. De SERV is van oordeel dat met de invulling van deze eventuele netto-beleidsruimte zeer omzichtig moet omgesprongen worden.

In eerste instantie moet een geactualiseerde inschatting gemaakt worden van de nog te verwachten uitgaven in 2011. Dit betekent zowel een nieuwe inschatting van de betalingskalenders als van de hypothese inzake onderbenutting. In de mate dat er over deze factoren bij de begrotingscontrole nog onvoldoende zekerheid is, acht de SERV het aangewezen om een provisie te voorzien. Deze provisie zou desgevallend kunnen aangewend worden op het moment dat er voldoende duidelijkheid is dat het vooropgestelde evenwicht van 2011 effectief kan gehaald worden zonder dat bepaalde uitgaven moeten worden doorgeschoven naar 2012.

Als blijkt dat er daarnaast nog beleidsruimte is voor nieuwe maatregelen, mogen deze maatregelen er niet toe leiden dat de structurele groeimogelijkheden van de uitgavendynamiek in 2012 in het gedrang komen.

Een aantal eenmalige ontvangsten waarop de Vlaamse overheid in 2011 kan rekenen zouden immers kunnen wegvallen in 2012, bijvoorbeeld het KBC-dividend of de verkoop van gronden aan Aquafin. Dit betekent dat de Vlaamse overheid zeer voorzichtig moet omspringen met het inschrijven van extra recurrente uitgaven, ook indien de provisie wordt aangewend.

De eventuele extra uitgaven moeten bij voorkeur naar sociaaleconomische dossiers gaan.

Hoofdstuk 2 Netto-beleidsruimte en aanwending

In het vorige hoofdstuk kwamen we tot de conclusie dat de begroting realistisch is opgesteld. Belangrijk is dat het begrotingssaldo in 2011 verbetert met € 495 mln. In dit hoofdstuk gaan we na welke factoren deze aanzienlijke verbetering van het saldo mogelijk maken. Volstond de sterke stijging van de ontvangsten om een evenwicht te bereiken? Of welke maatregelen werden genomen om de begroting 2011 in evenwicht te krijgen? Een grondige evaluatie van het begrotingsbeleid is niet mogelijk zonder antwoord op deze vragen.

Vertaald naar het begrotingsjargon is de vraag hoeveel “netto-beleidsruimte” beschikbaar was bij de begrotingsopmaak en hoe daarmee werd omgesprongen.

De netto-beleidsruimte is de budgettaire ruimte die beschikbaar is indien ontvangsten en uitgaven enkel evolueren ten gevolge van constant beleid. De berekening ervan is een belangrijke indicator voor het begrotingsbeleid, aangezien het bepaalt hoeveel geld er is om nieuwe initiatieven te nemen. Of, wanneer het om een negatieve netto-beleidsruimte gaat, hoeveel er zal moeten bespaard worden om de begrotingsnorm te behalen.

Om de netto-beleidsruimte te berekenen moet men informatie hebben over:

- de evolutie van de ontvangsten bij ongewijzigd beleid
- de evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid
- de evolutie van het saldo
- ESR-correcties op saldo

De netto-beleidsruimte wordt in eerste instantie bepaald door de evolutie van de ontvangsten. Voor de berekening van de netto-beleidsruimte mag men enkel rekening houden met de evolutie van de **ontvangsten bij ongewijzigd beleid**. De netto-beleidsruimte heeft immers tot doel om aan te geven wat de beleidsruimte is indien de regering geen nieuwe beslissingen neemt.

Bij de uitgaven geldt eenzelfde redenering. Enkel de **uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid** beïnvloedt de netto-beleidsruimte. Hoe sterker de uitgaven toenemen bij ongewijzigd beleid hoe minder ruimte er overblijft om extra initiatieven in te schrijven of hoe meer ingrepen er moeten gebeuren.

Ten slotte moet men ook de **evolutie van de begrotingsnorm** meenemen in de berekening. Indien deze norm over de jaren heen niet wijzigt dan is de netto-beleidsruimte gewoon het verschil tussen de evolutie van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid. Indien het saldo moet verbeteren, dan is de netto-beleidsruimte echter kleiner. Doordat de regering in 2010 een tekort toeliet van € 495 mln en er in 2011 een evenwicht behaald moet worden, vermindert de netto-beleidsruimte met € 495 mln.. Dit betekent dat een deel van de ontvangsten niet kan aangewend worden voor extra uitgaven.

Ten slotte moet voor de netto-beleidsruimte ook rekening gehouden worden met de ESR-correcties die het saldo beïnvloeden maar niet opgedeeld zijn naar inkomsten of uitgaven. Het gaat meer specifiek om een correctie voor het Zorgfonds en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) en de pensioenfondsen. Aangezien het vorderingensaldo hierdoor beïnvloed wordt, beïnvloedt de evolutie ervan de netto-beleidsruimte.

De netto-beleidsruimte geeft een scherper beeld van de uitdagingen waarvoor de regering staat bij het uitwerken van het begrotingsbeleid. De raming van de netto-beleidsruimte en de evolutie ervan komt in het eerste deel van dit hoofdstuk aan bod.

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat over de aanwending van de netto-beleidsruimte. De vraag is dan hoe deze ruimte wordt ingevuld en welke ingrepen worden doorgevoerd om tot een evenwicht te komen. Het gaat over de keuzes die de regering gemaakt heeft bij de begrotingsopmaak. Dit vormt de kern van het begrotingsbeleid. De SERV heeft, traditiegetrouw, een eigen analyse gemaakt van de ingrepen.

1. Raming netto-beleidsruimte in 2011

De raming van de netto-beleidsruimte vormt een belangrijk onderdeel van elk begrotingsproces. Ze wordt gebruikt bij de onderhandeling van het regeerakkoord, bij de raming van het ongewijzigd beleid in de MJR en tenslotte ook om te weten welke maatregelen er nodig/mogelijk zijn bij de concrete begrotingsopmaak. Om de netto-beleidsruimte te ramen, moet men een antwoord hebben op drie vragen:

- Op welke inkomsten kan de regering rekenen bij constant beleid?
- Welke uitgaven bij constant beleid moeten daarmee betaald worden?
- Welk saldo geeft de combinatie van beide en hoe verhoudt dit saldo zich tot de norm?

De raming van de netto-beleidsruimte voor een bepaald jaar biedt een belangrijke indicator om het begrotingsbeleid goed te kunnen evalueren. Aangezien de netto-beleidsruimte per definitie afhankelijk is van omstandigheden die evolueren buiten de wil van de regering om, is deze raming afhankelijk van het moment waarop het ze wordt uitgevoerd. Naast de berekening van de netto-beleidsruimte bij de opmaak van de begroting in het najaar van 2010, maken we ook de vergelijking met de MJR van een half jaar eerder. Het verschil tussen beide geeft aan of er meevallers waren dan wel of tegenvallers de situatie sindsdien bemoeilijkt hebben. De vergelijking tussen beide ramingen laat ook toe om beter in te schatten welke keuzes bij de begrotingsopmaak gemaakt werden en hoe ingespeeld werd op de evolutie van de netto-beleidsruimte.

We bekijken eerst welke netto-beleidsruimte er voorzien was voor 2011 in de MJR (1.1) en vervolgens de situatie bij de begrotingsopmaak zelf (1.2).

1.1. Netto-beleidsruimte in MJR 2011

Om de netto-beleidsruimte te ramen moet men in eerste instantie de dynamiek van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid kennen. Deze dynamiek kan afwijken van de dynamiek van de totale ontvangsten en totale uitgaven.

1.1.1. Ontvangsten constant beleid MJR 2011

In de MJR ging de regering ervan uit dat de totale ontvangsten zouden toenemen met € 1.012 mln tussen 2010 en 2011. Deze relatief sterke groei was het gevolg van de stijgende federale overdrachten (+ 6%) en de gewestbelastingen(+ 5%)⁸. De overige ontvangsten nemen aanzienlijk af. Tabel 2.1 geeft de verschillende factoren weer die reeds voorzien werden in de MJR.

⁸ Het bedrag van de gewestbelastingen dat is opgenomen in de tabel houdt reeks met de correctie voor aanrekening. Concreet is het bedrag voor 2010 € 3 mln lager dan wat in de tabellen van de MJR bij de gewestbelastingen was opgenomen. Voor 2011 is het bedrag in deze tabel € 27 mln hoger.

Tabel 2.1 MJR: ontvangsten 2010 BC - 2011 (€ mln)

	2010BC	2011	verschil	%
Federale overdrachten (1)	17.537	18.550	1.013	6%
parameters			644	
verrekening			369	
Gewestbelastingen (2)	4.281	4.482	201	5%
instellingen (3)	1.424	1.444	20	1%
correctie VMM		-182	-182	
evolutie CB	1.424	1.262	-162	
overige (4)	762	540	-222	-29%
egalisatiefonds			-500	
dividenden			308	
rest			-30	
tot. evol. ontvangsten (5 = 1 + 2 + 3 + 4)	24.004	25.016	1.012	4,2%
evol. ontvangsten CB (6 = 5 + correctie VMM)	24.004	24.834	830	3,5%
verschil (7 = 6 -5)	0	-182	-182	

De federale overdrachten nemen toe met € 1.013 mln of 6%. Deze evolutie heeft voornamelijk te maken met het positieve effect van de parameters (€ 644 mln). Daarnaast, en dat verklaart de sterke groei, was er in 2010 een negatieve verrekening voor het begrotingsjaar 2009. De federale regering had in 2009 de overdrachten berekend op te positieve vooruitzichten, waardoor Vlaanderen in 2010 een bedrag van € 369 mln moest terugbetalen. Aangezien de regering bij de opmaak van de MJR voor 2011 uitging van de meest recente parameters, werd er geen verrekening voor 2011 voorzien. Dit betekent dat het verschil tussen beide jaren niet enkel beïnvloed wordt door de parameters, maar ook nog eens een extra toename van € 369 mln. Al deze factoren zijn het gevolg de dynamiek bij ongewijzigd beleid.

Ook de toename bij de gewestbelastingen (+ 5%) heeft enkel te maken met ongewijzigd beleid.

De evolutie bij de instellingen is beperkt (1%), maar in het kader van de netto-beleidsruimte vergt dit wel een verduidelijking. Reeds bij de opmaak van de MJR had

de regering beslist om in 2011 gronden te verkopen aan Aquafin voor € 182 mln⁹. Aangezien hiervoor een expliciete beslissing nodig is van de Vlaamse overheid in 2011 nemen we dit niet op bij het ongewijzigd beleid. De ontvangsten van de instellingen bij ongewijzigd beleid dalen dus met € 162 mln volgens de MJR¹⁰, wat overeenkomt met de globale evolutie (€ 20 mln) gecorrigeerd met € 182 mln.

Tenslotte zijn er de overige ontvangsten die afnemen met € 222 mln. Dit komt doordat de eenmalige ontvangsten uit het egalisatiefonds wegvallen (- € 500 mln)¹¹ en slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door de extra ontvangsten uit dividenden (+ 308 mln), in het bijzonder de € 298 mln die Vlaanderen verwacht van KBC. Deze evoluties zijn echter het gevolg van ongewijzigd beleid en niet het gevolg van nieuwe beslissingen.

De totale evolutie van de ontvangsten in 2011 werd bij de MJR dus geraamd op € 1012 mln, waarvan € 830 als gevolg van ongewijzigd beleid. De verkoop van gronden aan Aquafin voor de overige € 182 mln verklaart het verschil.

1.1.2. Uitgaven constant beleid MJR 2011

De MJR ging ervan uit dat de begrotingsuitgaven in 2011 met € 381 mln zouden toenemen.

Tabel 2.2 MJR uitgavendynamiek 2011 (€ mln)

	2010 BC	2011	evolutie	
evolutie uitgaven	24.922	25.303	381	1,5%

In principe bevat de MJR enkel de vertaling van de dynamiek bij ongewijzigd beleid. Bij de opmaak van de MJR in het voorjaar van 2010 heeft de regering echter ook al rekening gehouden met het effect van de efficiëntiebesparingen die zouden doorgevoerd worden in 2011. Het gaat om de besparingen in het kader van de zogenaamde “kaasschaafmethode”, aangevuld met een aantal specifieke maatregelen. Het ongewijzigd beleid werd dus al neerwaarts gecorrigeerd voor € 217 mln¹². Indien de MJR enkel rekening zou houden met het ongewijzigd beleid, zouden de uitgaven van 2011 met dat bedrag moeten verhoogd worden.

Een tweede belangrijke correctie die moet gebeuren om de begrotingskredieten van beide jaren met elkaar te kunnen vergelijken betreft de hypothese van onderbenutting

⁹ Voor 2010 voorzag men een gelijkaardige operatie voor een kleiner bedrag.

¹⁰ Om de dynamiek van ongewijzigd beleid te berekenen moet men geen correctie doorvoeren voor de verkoop die plaatsvond in 2010. De begroting 2010 is het referentiejaar en moet dus niet gecorrigeerd worden.

¹¹ Zie evaluatierapport 2010 voor een gedetailleerde toelichting bij de verrichtingen op het egalisatiefonds.

¹² In de MJR zelf wordt dit bedrag niet geëxpliciteerd, maar uit de algemene toelichting bij de begroting 2011 blijkt dat het gaat om een besparing van € 217 mln. Een bespreking hiervan is opgenomen in het tweede deel van dit hoofdstuk over de invulling van de netto-beleidsruimte.

die gehanteerd wordt. Voor 2010 ging de regering ervan uit dat deze onderbenutting € 456 mln zou bedragen. Hoewel deze uitgaven ingeschreven zijn in de begroting zouden ze niet leiden tot effectieve uitgaven in 2010. In het kader van de netto-beleidsruimte moeten we geen rekening houden met de **kredieten** die geen aanleiding zullen geven tot **effectieve uitgaven**. De kredieten van 2010 moeten dus met € 456 mln verminderd worden om de netto-beleidsruimte van 2011 correct in te schatten.

Ook voor 2011 ging de MJR ervan uit dat een aantal kredieten niet aangewend worden. De onderbenutting zou dit jaar echter aanzienlijk lager zijn en beperkt blijven tot € 175 mln. De uitgavenkredieten van 2011 moeten dus met dit bedrag verminderd worden.

Tabel 2.3 MJR: Uitgavendynamiek 2011 bij constant beleid (€ mln)

	2010 BC	2011	evolutie	
evolutie uitgaven (1)	24.922	25.303	381	1,5%
correctie generieke besparingen (2)		217	217	
correctie onderbenutting (3)	-456	-175	281	
gecorrigeerde uitgaven CB (4 = 1 + 2 + 3)	24.466	25.345	879	3,6%

Indien de uitgaven op die manier gecorrigeerd worden, ziet men dat de evolutie bij ongewijzigd beleid geen toename inhoudt van € 381 mln, maar wel van € 879 mln of 3,6%. Deze evolutie bij ongewijzigd beleid kan verder uitgesplitst worden in een aantal componenten.

Tabel 2.4 MJR 2011: componenten van uitgaven ongewijzigd beleid (€ mln)

loonprovisie	189
overige inflatie	39
overige BK	233
inspanning impl schuld	165
minder onderbenutting	281
ESR-correcties	-30
totaal uitgaven CB	879

Voor een groot deel heeft deze dynamiek te maken met de aanpassing van de lonen aan de inflatie (loonprovisie). Hierdoor nemen de uitgaven toe met € 189 mln volgens de MJR. De impact van de inflatie voor de overige kredieten is beperkter (€ 39 mln).

De toename van de beleidskredieten (overige BK) door andere kostendrijvers werd in de MJR geraamd op € 233 mln. De regering voorzag ook dat de impliciete schuld minder snel zou toenemen (€ 165 mln).

Door de aangepaste hypothese inzake onderbenutting ging de regering ervan uit dat de uitgaven in 2011 € 281 mln sneller zouden stijgen.

1.1.3. Netto beleidsruimte MJR 2011

Voor de begroting 2011 moest het saldo met € 495 mln verbeteren ten opzichte van 2010 om een begroting in evenwicht te bereiken. Indien we dit combineren met de evolutie van ontvangsten bij ongewijzigd beleid (€ 830 mln) en de uitgaven bij ongewijzigd beleid (€ 879 mln) geeft dit een tekort aan van € 544 mln. Ten slotte moet er voor de berekening van de netto-beleidsruimte ook nog rekening worden gehouden met de ESR-correcties voor het Zorgfonds en de BAM. De negatieve impact van beide instellingen op het vorderingensaldo vermindert, waardoor er voor € 19 mln extra beleidsruimte ontstaat¹³.

¹³ In de MJR werd er voor de berekening van het saldo van 2011 geen correctie gemaakt voor de BAM. Het bedrag van € 19 houdt hier dus ook geen rekening mee.

Tabel 2.5 MJR 2011: samenstelling netto-beleidsruimte (€ mln)

ontvangsten CB (1)	830
uitgaven CB (2)	-879
saldo (3)	-495
BAM/Zorgfonds (4)	19
netto-beleidsruimte	-525
(5 = 1 + 2 + 3 + 4)	

Zelfs indien er geen nieuwe initiatieven ingeschreven worden, veronderstelde de regering bij de opmaak van de MJR dat er voor ten minste € 525 mln ingrepen moesten gebeuren om in 2011 een evenwicht te realiseren¹⁴.

1.2. Netto-beleidsruimte begroting 2011

Naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2011, een half jaar na de opmaak van de MJR, werd een nieuwe raming van de ontvangsten en van de uitgaven bij ongewijzigd beleid opgesteld. Door beide ramingen met elkaar te vergelijken kan men zien hoe groot de meevallers waren (uitbreiding van de ruimte) en welke tegenvallers te verwachten waren (inkrimping van de ruimte). Indien de meevallers groter zouden zijn dan de tegenvallers dan zou de opmaak van de begroting minder moeilijk zijn dan eerder ingeschat, en vice versa natuurlijk. De analyse van de netto-beleidsruimte in 2011 zelf is dus belangrijk, maar ook de vergelijking met de vorige raming biedt interessante informatie.

1.2.1. Ontvangsten constant beleid begroting 2011

In vergelijking met de MJR verwacht de regering nog € 490 mln extra inkomsten¹⁵. De belangrijkste reden hiervoor is opnieuw gelegen in de parameters.

Tabel 2.6 neemt voor 2010 de cijfers van de goedgekeurde begroting 2010¹⁶. Voor 2011 werden de cijfers genomen van de ingediende begroting. Daarna wordt aangegeven welke factoren de evolutie van de ontvangsten in de begroting 2011 verklaren. De laatste kolom geeft ten slotte aan in welke mate deze evolutie verschilt van de raming die gemaakt werd in de MJR. De bespreking gaat vooral in op deze laatste kolom en moet dus samengelezen worden met de tabel over de MJR.

¹⁴ Een deel van deze ingrepen werden reeds opgenomen in de MJR: een eenmalige verkoop van gronden van VMM aan Aquafin voor € 182 mln en het doorvoeren van generieke besparingen voor € 217 mln.

¹⁵ Het gaat om de ESR-ontvangsten zoals ze in aanmerking komen voor de berekening van het saldo. In nominale termen is er een sterkere dynamiek maar de doorstorting van de verkeersgerelateerde ontvangsten in januari 2011 door de federale overheid moet in min gebracht worden (zie ook bespreking van evolutie van de gewestbelastingen in hoofdstuk 1 voor meer toelichting).

¹⁶ Het gaat om de goedgekeurde eerste begrotingscontrole. Er was nog een tweede begrotingscontrole in 2010, maar omwille van de vergelijkbaarheid met de MJR vertrekken we van BC1. De bedragen die de MJR hanteert voor BC1 wijken in beperkte mate af van de definitieve BC1 omwille van amendementen.

In deze tabel werden de cijfers van de ingediende begroting 2011 gehanteerd. Deze verschillen nog van de definitief goedgekeurde cijfers omwille van de nieuwe raming van de federale overdrachten en de gewestbelastingen. Omwille van de vergelijkbaarheid met de cijfers die terug te vinden zijn in de begrotingsdocumenten werd er gekozen voor de ingediende begroting. Op het einde van dit hoofdstuk zal evenwel een overzichtstabel worden opgenomen over de impact van de amendementen op de netto-beleidsruimte en de aanwending ervan.

Tabel 2.6 ontvangsten 2010 BC - 2011 (€ mln)

	2010 BC	2011 ini (voor amend.)	evolutie 2011		verschil MJR
Federale overdrachten (1)	17.547	18.939	1.392		379
parameters			867		222
verrekening			526		157
Gewestbelastingen (2)	4.281	4.646	364		163
instellingen (3)	1.424	1.407	-18		-38
correctie VMM		-182	-182		0
evolutie CB	1.424	1.225	-200		-38
overige (4)	762	506	-256		-33
egalisatiefonds			-500		0
dividenden			314		7
rest			-70		-40
tot. evol. ontvangsten (5 = 1 + 2 + 3 + 4)	23.995	25.497	1.502	6,3%	490
evol. ontvangsten CB (6 = 5 + correctie VMM)	23.995	25.315	1.320	5,5%	490
verschil (7 = 6 -5)	0	-182	-182		0

De federale overdrachten zouden nog € 379 mln meer toenemen dan verwacht bij de MJR. De parameters verhogen de federale overdrachten met € 222 mln.

Een positieve verrekening zorgt voor € 157 mln extra. De overdrachten die Vlaanderen ontving in 2010 bleken achteraf gezien immers gebaseerd op te lage parameters.

De gunstige economische evolutie heeft ook haar weerslag op de gewestbelastingen. In vergelijking met de MJR nemen de gewestbelastingen toe met € 163 mln. Dit heeft louter te maken met een nieuwe inschatting van de dynamiek van ongewijzigd beleid.

Bij de instellingen daalt de ontvangstenraming in beperkte mate (€ -38 mln). De Vlaamse regering ging er bij de opmaak van de MJR nog van uit dat het Minafonds, net zoals in 2010, een versnelde facturatie van de heffingen zou kunnen doorvoeren. Bij de opmaak van de begroting werd deze hypothese niet meer gehanteerd.

Ten slotte dalen de overige ontvangsten met € 33 mln in vergelijking met de MJR. Aangezien de hypothesen van de MJR op dit punt niet geëxpliciteerd werden is het niet

met zekerheid vast te stellen wat de oorzaak is van deze lagere inschatting. Het gaat echter wel om ongewijzigd beleid en niet om een ingreep.

De ontvangsten nemen in 2011 toe met € 1.502 in vergelijking met de goedgekeurde begroting 2010. Dit is een toename van 6,3%. Om de evolutie van de ontvangsten bij ongewijzigd beleid te kennen moet er enkel een correctie gemaakt worden voor de verkoop van gronden aan Aquafin. Dit betekent dat de evolutie bij ongewijzigd beleid € 1.320 mln bedraagt of 5,5%.

Aan ontvangstenzijde heeft er zich sinds de MJR een aanzienlijke meevaller voorgedaan van € 490 mln. Uit de analyse van de MJR bleek een netto-beleidsstekort van € 544 mln. Omwille van de meevaller aan ontvangstenzijde zou dit probleem aanzienlijk kleiner worden. Indien de uitgavenraming ongewijzigd kon overgenomen worden, zou het netto-beleidsstekort nog maar € 54 mln bedragen, namelijk het verschil tussen € 544 mln en de extra ontvangsten van € 490 mln.

1.2.2. Uitgaven constant beleid begroting 2011

Een opsplitsing van de uitgavendynamiek tussen ongewijzigd beleid en nieuw beleid is niet rechtstreeks af te leiden uit de begrotingsgegevens. Het verschil tussen het krediet dat voorzien was in 2010 en het bedrag dat in 2011 wordt ingeschreven heeft deels te maken met de dynamiek van ongewijzigd beleid, maar kan ook het gevolg zijn van de gemaakte keuzes. Er is geen eenvoudige vuistregel om ongewijzigd beleid af te zonderen van de andere factoren. Bij de MJR is deze oefening eenvoudig omdat een MJR voornamelijk tot doel heeft om de evolutie bij ongewijzigd beleid door te rekenen en nog geen rekening houdt (noch kan houden) met nieuwe beslissingen van de regering. Het is echter niet mogelijk om de raming van ongewijzigd beleid van de MJR zonder meer over te nemen. Een aantal omgevingsfactoren zijn sindsdien gewijzigd waardoor de dynamiek van de uitgaven bij ongewijzigd beleid is veranderd. Zo waren de inflatievooruitzichten sinds de MJR aangepast. Dit heeft niet enkel tot gevolg dat de inkomsten hoger ingeschat kunnen worden, maar daardoor zal de spilindex een maand vroeger overschreden worden en nemen de lonen van de ambtenaren en het onderwijzend personeel toe.

Voor elke uitgavenpost moet men zich de vraag stellen of de dynamiek het gevolg is van ongewijzigd beleid dan wel van een nieuwe ingreep. Hiervoor heeft men een duidelijke definitie van ongewijzigd beleid nodig. De SERV gaat uit van de definitie die gehanteerd wordt om het ongewijzigd beleid in de MJR te ramen: ongewijzigd beleid is de dynamiek die het gevolg is van een stand-still op het niveau van regelgeving. De regelgeving en beslissingen die van kracht waren bij de opmaak van de begrotingscontrole 2010 worden doorgerekend naar 2011. Voor de investeringen, waarbij het in principe telkens om eenmalige beslissingen gaat, wordt verondersteld dat het constant beleid inhoudt dat de kredieten mee evolueren met de inflatie tenzij een bepaalde investering expliciet werd aangegeven als eenmalig.

De dynamiek bij ongewijzigd beleid wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door:

- de aanpassing aan de inflatie van lonen (spilindex) en werkmiddelen zoals beslist door de regering
- de toename van de kredieten voor het gemeentefonds
- de aanpassing van de onderwijsmiddelen aan de leerlingenevolutie
- de toename van de weddes omwille van de baremieke aanpassingen
- de bijkomende intrestlasten omwille van de toenemende schuld
- de hogere brandstofkosten van VVM De Lijn
- het wegvallen van kredieten die in 2010 eenmalig toegekend waren
- de evolutie van de investeringen die verschilt van de inflatieparameters
- het op kruissnelheid komen van uitgaven omwille van beslissingen die in het verleden genomen werden¹⁷
- een nieuwe raming van de betalingskalender

De SERV baseert zich op de informatie die opgenomen is in de begrotingsdocumenten om de dynamiek bij ongewijzigd beleid af te zonderen, voornamelijk de toelichtingen per programma en de bespreking van de begroting in de diverse commissies. Op basis van deze analyse is het mogelijk om, zo goed en zo kwaad als het kan, het ongewijzigd beleid af te zonderen. Dit laat ook een vergelijking met de MJR toe.

¹⁷ In het verleden werd dit effect meegenomen als een afzonderlijk onderdeel van de nieuwe initiatieven. Omwille van de coherentie met de benadering van de Vlaamse regering werd ervoor gekozen om dit effect mee te nemen als ongewijzigd beleid (zie ook bijlage 2)

Tabel 2.7 uitgaven constant beleid 2011, MJR versus begroting (€ mln)

	2011		
	MJR	ingediend	verschil
loonprovisie	189	245	56
overige inflatie	39	30	-10
overige BK	233	230	-3
inspanning impl schuld	165	224	59
minder onderbenutting	281	465	184
ESR-correcties	-30	-1	28
totaal uitgaven CB	879	1.193	314

In de MJR ging de regering ervan uit dat de uitgaven bij constant beleid zouden toenemen met € 879 mln (zie tabel 2.3). Bij de opmaak van de begroting blijkt dat die dynamiek nog onderschat was en € 1.193 mln bedraagt.

De sterkere dynamiek wordt in eerste instantie bepaald door de noodzaak van een hogere indexprovisie omwille van de snellere overschrijding van de spilindex (€ 56 mln).

Naast de impact van inflatie via de koppeling aan de spilindex voorzag de MJR ook dat de andere kredieten in beperkte mate zouden toenemen. Uiteindelijk werd in de begroting de impact van de inflatie nog verlaagd met € 10 mln¹⁸¹⁹.

Uit onze analyse blijkt dat de evolutie van de overige beleidskredieten (overige BK) iets beperkter is (€ -3 mln) dan wat was opgenomen in de MJR. De reden hiervoor is niet te achterhalen aangezien hierover geen details zijn opgenomen in de MJR.

Een belangrijk element is de nieuwe inschatting van de betalingskalender waarbij de regering er rekening mee houdt dat er nog meer betalingen zullen moeten gebeuren voor verbintenissen uit het verleden dan al voorzien was bij de opmaak van de MJR (inspanning impliciete schuld). De MJR voorzag dat de betalingskredieten € 165 mln sneller zouden toenemen dan de beleidskredieten in 2011; de nieuwe raming bij de begrotingsopmaak geeft aan dat het om € 224 mln gaat²⁰.

Het belangrijkste verschil heeft te maken met de hypothese over de onderbenutting. De MJR ging er al van uit dat de kredieten in 2011 beter zouden aangewend worden dan in 2010, maar bij de opmaak van de begroting neemt het verschil met 2010 nog toe. De reden hiervoor is grotendeels terug te brengen tot het feit dat er in 2011 een betaling van € 130 mln moet gebeuren aan de federale overheid voor de jobkorting die in 2009

¹⁸ Voor de manier waarop inflatie wordt meegenomen in constant beleid, zie bijlage.

¹⁹ Belangrijke kanttekening hierbij is dat de impact van de inflatie in principe € 95 mln groter was dan wat is opgenomen in de begrotingskredieten. Deze toename werd echter niet toegekend, wat een impliciete besparing is van € 95 mln. Een alternatieve voorstellingswijze zou dus kunnen zijn dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid € 95 mln hoger zou liggen evenals de besparingen.

²⁰ De dynamiek van de betalingskredieten ligt hoger dan die van de beleidskredieten, maar de betalingskredieten bedragen wel nog minder dan de beleidskredieten.

werd toegekend terwijl hiervoor geen krediet is opgenomen in de begroting (zie hoofdstuk 1).

Ten slotte voorzag de MJR dat omwille van de ESR-correcties de uitgaven met € 30 mln minder snel zouden evolueren. Een nieuwe inschatting ervan maakt dat de impact van de ESR-correcties in 2011 nagenoeg identiek zijn aan de correcties van 2010 en de beleidsruimte slechts beïnvloeden voor € -1 mln.

1.2.3. Netto- beleidsruimte begroting 2011

Nadat de dynamiek van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid afgeleid werd uit de begroting 2011 en vergeleken met de MJR, kunnen we de netto-beleidsruimte ramen. Welke beleidsruimte was er bij de opmaak van de begroting en hoe was die geëvolueerd ten opzicht van de MJR?

Bij de MJR ging de regering nog uit van een netto-beleidsstekort van € - 525 mln. Bij de opmaak van de begroting zelf constateren we dat de netto-beleidsruimte minder negatief was, namelijk € - 353 mln.

Tabel 2.8 Netto-beleidsruimte 2011: MJR versus begroting (€ mln)

	2011		
	MJR	ingediend	verschil
ontvangsten CB (1)	830	1.320	490
uitgaven CB (2)	-879	-1.193	-314
saldo (3)	-495	-495	0
BAM/Zorgfonds (4)	19	15	-5
netto-beleidsruimte	-525	-353	172
(5 = 1 + 2 + 3 + 4)			

Aan ontvangstenzijde bedroegen de meevallers € 490 mln. Dit wordt echter gedeeltelijk gecompenseerd door tegenvallers aan de uitgavenzijde (€ -314 mln). De impact van de correcties van de BAM en het Zorgfonds zijn beperkt (€ -5 mln)

Gecombineerd geeft dit een positief effect voor de netto-beleidsruimte van € 172 mln.

Om een begroting in evenwicht in te dienen moest de overheid dus geen ingrepen voorzien voor € 525 mln, maar slechts voor € 353 mln. In het volgende deel (aanwending netto-beleidsruimte) gaan we na welke impact dit heeft gehad voor het begrotingsbeleid in 2011.

2. Aanwending netto-beleidsruimte

De kern van het begrotingsbeleid is de manier waarop de regering inspeelt op de budgettaire context zoals samengevat in de netto-beleidsruimte. De kernvraag voor een begrotingsevaluatie is niet hoe groot de netto-beleidsruimte was, maar wel hoe

met deze netto-beleidsruimte werd omgegaan. Hoeveel werd er bespaard, op welke posten en waar werden er nieuwe initiatieven voorzien. Aangezien de netto-beleidsruimte duidelijk afwijkt van wat voorzien was in de MJR, kan men ook nagaan in welke mate de Vlaamse regering is afgeweken van de maatregelen die ze voor ogen had bij de MJR. We bekijken dus eerst welke ingrepen de MJR inhield om in 2011 tot een evenwicht te komen en vervolgens welke keuzes effectief gemaakt werden in de begroting.

2.1. Aanwending beleidsruimte MJR 2011

Uit de MJR kwam er een netto-beleidsstekort van € - 525 mln naar voor. Om tot een evenwicht te komen voorzag de MJR reeds een aantal ingrepen.

Tabel 2.9 aanwending netto-beleidsruimte MJR (€ mln)

netto-beleidsruimte (1)	-525
extra ontvangsten (2)	182
verkoop gronden VMM	182
heroriënteringen (3)	416
kaasschaafmethode	147
specifieke besparingen MJR	69
overige besparingen	200
nieuwe initiatieven (4)	-73
resultaat (1 + 2 + 3 + 4)	0

Aan ontvangstenzijde was er al de beslissing om in 2011 gronden te verkopen van VMM aan Aquafin een extra ontvangst van € 182 mln te realiseren. Hierdoor zou de beleidsruimte toenemen met € 182 mln.

Daarnaast voorzag de regering ook nog dat er besparingen of heroriënteringen zouden gebeuren voor € 416 mln, in eerste instantie door toepassing van de kaasschaafmethode, waardoor de beleidsruimte met € 147 mln zou toenemen. De kaasschaafmethode houdt in dat binnen elk beleidsdomein een besparing moest gevonden worden voor een bepaald bedrag. Dat bedrag werd als volgt berekend.

- Een bijkomende²¹ besparing van 1,5% op loonkredieten
- Een bijkomende besparing van 2,5% op werkingskredieten
- 5% bijkomende besparing op facultatieve subsidies

²¹ Bijkomend omdat de kaasschaafmethode reeds werd toegepast in 2010.

- 2% bijkomende besparing op gereguleerde subsidies (met een aantal uitzonderingen in de welzijnssector en woonbeleid)
- 10% bijkomende besparing op communicatie en consultancy.

Daarbovenop moesten er nog € 69 mln punctuele besparingen gebeuren. Het ging om een besparing van € 45 mln bij onderwijs (als compensatie voor het feit dat er binnen dat beleidsdomein minder moest bespaard worden in 2010), € 20 mln bij het Hermesfonds en daarnaast nog € 4 mln bij de instellingen doordat ze geen beloning meer zouden krijgen voor goed financieel beheer. Daarbovenop waren nog extra besparingen voor € 200 mln nodig zodat het totale besparingspakket €417 mln zou bedragen. De verdeling over de beleidsdomeinen van de punctuele en extra besparingen was nog niet geconcretiseerd.

Deze extra besparing van € 200 mln was nodig omdat er reeds bij de regeringsvorming was afgesproken dat er in 2011 voor € 73 mln extra kredieten zouden ingeschreven worden. Een deel van de besparingen waren dus nodig om deze afspraak te kunnen naleven zonder het begrotingsevenwicht in 2011 in gevaar te brengen.

2.2. Aanwending beleidsruimte begroting 2011

Het netto-beleidsstekort zoals geraamd bij de indiening van de begroting bedroeg € -353 mln. In eerste instantie is de vraag welke ingrepen de Vlaamse regering genomen heeft om toch een begroting in evenwicht in te kunnen dienen. Zonder ingrepen zou de begroting immers tot een tekort van € 353 mln leiden.

Tabel 2.10 Aanwending netto-beleidsruimte begroting 2011 (€ mln)

netto-beleidsruimte (1)	-353
extra ontvangsten (2)	182
verkoop gronden VMM	182
heroriënteringen (3)	312
kaasschaafmethode	147
specifieke besparingen MJR	69
overige besparingen	96
nieuwe initiatieven (4)	-141
resultaat (1 + 2 + 3 + 4)	0

In eerste instantie voorziet de regering nieuwe inkomsten door de verkoop van gronden van de VMM aan Aquafin voor € 182 mln.

Dit was echter niet voldoende. Naast deze extra ontvangsten voorzag de regering ook heroriënteringen voor € 312 mln. Net zoals reeds voorzien in de MJR gaat het voor €

147 mln om besparingen die aan de verschillende beleidsdomeinen worden toegewezen via de kaasschaafmethode. Ook de specifieke besparingen van € 69 mln die reeds voorzien waren in de MJR zijn verwerkt in de begroting. Daarnaast waren er dan nog € 96 mln extra besparingen nodig om nieuwe beleidsinitiatieven voor € 141 mln in te kunnen schrijven.

Hoe verhouden deze ingrepen zich ten opzichte van wat voorzien was in de MJR?

Tabel 2.11 Ingrepen 2011: MJR versus begroting (€ mln)

	MJR	2011	verschil
netto-beleidsruimte (1)	-525	-353	173
ingrepen ontvangsten (2)	182	182	0
ingrepen uitgaven (3)	343	171	-172
<i>heroriënteringen (3a)</i>	416	312	-104
<i>nieuwe initiatieven (3b)</i>	-73	-141	-68
saldo (4 = 1 + 2 + 3)	0	0	0

Uit de raming van het netto-beleidsstekort in de MJR en de begroting zelf blijkt dat er voor € 172 mln minder ingrepen nodig waren. Dit bood de mogelijkheid om bepaalde ontvangsten te schrappen, minder besparingen door te voeren, extra nieuwe initiatieven te voorzien of een combinatie van deze drie mogelijkheden.

De regering heeft er voor gekozen om enkel de ingrepen aan uitgavenzijde aan te passen. Concreet werd er voor € 104 mln minder bespaard dan vooropgesteld in de MJR en daarnaast werd de extra beleidsruimte gebruikt om extra nieuwe initiatieven in te schrijven voor € 68 mln.

Bij de bespreking van de begroting in de commissie “Algemeen Beleid, Financiën en Begroting” gaf de regering ook informatie over de netto-beleidsruimte en de aanwending ervan. De SERV-analyse over de netto-beleidsruimte kan dus ook vergeleken worden met de informatie die de regering hierover geeft over de netto-beleidsruimte en de aanwending ervan, wat positief is in het kader van de transparantie.

Uit de tabel die de regering presenteerde²² kan in eerste instantie de netto-beleidsruimte afgeleid worden.

²² Zie stuk 15 (2010-2011) – nr. 7, p 187

Tabel 2.12 Netto-beleidsruimte 2011: SERV versus regering (€ mln)

	SERV	Regering	verschil
ontvangsten CB (1)	1.320	1.320	0
<i>ontvangsten</i>		1502	
<i>VMM gronden</i>		-182	
uitgaven CB (2)	-1.193	-1.215	-22
<i>Extra betaalkredieten</i>		200	
<i>onderbenutting</i>		465	
<i>overige CB</i>		550	
saldo (3)	-495	-495	0
BAM/Zorgfonds (4)	15	15	0
netto-beleidsruimte	-353	-375	-22
(5 = 1 + 2 + 3 + 4)			

De ontvangsten bij constant beleid nemen toe met € 1.320 mln volgens de regeringstabel. Dit komt overeen met de benadering van de SERV.

De uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid raamt de regering op € 1.215 mln, opgedeeld in bijkomende betalingskredieten (impliciete schuld, € 200 mln), de gewijzigde hypothese inzake onderbenutting (€ 465 mln) en de evolutie van de overige betaalkredieten (overige CB, € 550 mln).

Op dit punt wijkt de analyse van de SERV af van de analyse van de Vlaamse regering, zij het in beperkt mate. De SERV raamt de dynamiek bij ongewijzigd beleid iets lager, namelijk op € 1.193 mln. Aangezien de SERV in principe dezelfde definitie hanteert als de Vlaamse regering om de dynamiek bij ongewijzigd beleid te ramen, ligt het verschil in de manier waarop dit concreet gebeurde. Ofwel heeft de SERV uit wat beschikbaar was onvoldoende informatie kunnen vinden om een onderscheid te maken tussen ongewijzigd en nieuw beleid, ofwel heeft de regering voor de opmaak van deze tabel toch een andere definitie gebruikt.

Wat de extra inspanning voor het saldo betreft is er geen verschil, evenmin als voor de correctie voor BAM en Zorgfonds. Een combinatie van de factoren die de netto-beleidsruimte uitmaken geeft aan dat er een netto-beleidsstekort is van € - 375 mln volgens de regering. Volgens de regering is het noodzakelijk om voor € 22 mln meer ingrepen door te voeren om het evenwicht te bereiken dan volgens de SERV-analyse.

De vergelijking van de aanwending van de netto-beleidsruimte is de volgende stap.

Tabel 2.13 Aanwending netto-beleidsruimte 2011: SERV versus regering (€ mln)²³

	SERV	Regering	verschil
netto-beleidsruimte (1)	-353	-375	-22
ingrepen ontvangsten (2)	182	182	0
heroriënteringen (3)	312	281	-31
<i>kaasschaafmethode</i>	<i>147</i>	<i>147</i>	<i>0</i>
<i>specifieke besparingen MJR</i>	<i>69</i>	<i>69</i>	<i>0</i>
<i>overige besparingen</i>	<i>96</i>	<i>65</i>	<i>-31</i>
nieuwe initiatieven (4)	-141	-95	46
saldo (5 = 1 + 2 + 3 + 4)	0	-6	-6

De regering raamt de netto-beleidsruimte € 22 mln lager dan de SERV. Desondanks zijn er volgens de regering voor € 31 mln minder besparingen doorgevoerd. Naast de besparingen die reeds vastlagen in de MJR (kaasschaafmethode voor € 147 mln en specifieke besparingen voor € 69 mln) werd er slechts voor € 65 mln extra bespaard. Het grootste verschil situeert zich bij het nieuw beleid. Volgens de SERV werden er voor € 141 mln nieuwe initiatieven ingeschreven, terwijl de regering over een bedrag van € 95 mln²⁴ spreekt. Het gaat om het bedrag van € 73 mln dat reeds bij het regeerakkoord was vastgelegd en ook in de MJR was opgenomen. Daarbovenop kon de regering nog voor € 22 mln extra nieuw beleid inschrijven omdat er in 2010 voor dat bedrag eenmalige nieuwe initiatieven ingeschreven waren. De beleidsruimte die ontstaat door het wegvallen van deze eenmalige uitgaven in 2011 kan, binnen de afspraken van het regeerakkoord, terug aangewend worden voor nieuwe initiatieven zodat er een toename van € 95 mln mogelijk was.

2.3. Conclusie aanwending beleidsruimte

Wat kan uit het voorgaande afgeleid worden? De vraag is of de regering enkel de minimale besparingen doorvoerde die nodig waren om tegemoet de afspraken van het regeerakkoord te kunnen naleven dan wel of ze nog extra besparingen doorvoerde voor andere nieuwe initiatieven. Uit de analyse van de SERV blijkt het laatste. Er werden voor € 46 mln extra nieuwe initiatieven genomen. Dit was enkel mogelijk doordat er meer bespaard werd dan noodzakelijk om de doelstellingen van het

²³ In de tabel van de regering wordt blijft er een niet verklaard verschil van € 6 mln. De oorzaak hiervan is niet duidelijk maar kan te maken hebben met het feit dat de ingrepen uitgedrukt zijn in beleidskredieten en de betalingskredieten hiervan in beperkte mate afwijken. Ook het feit dat bepaalde bedragen uit de tabel van de regering geen geconsolideerde bedragen zijn zou een verklaring voor dit verschil kunnen zijn.

²⁴ Het bedrag van € 95 mln komt overeen met de beleidskredieten die werden voorzien volgens de algemene toelichting. Het blijkt niet uit de algemene toelichting of deze beleidskredieten zich integraal vertalen naar betalingskredieten, maar deze hypothese werd wel gevolgd bij de opmaak van de tabel.

regeerakkoord uit te voeren. De SERV spreekt zich in dit rapport niet uit over de vraag of dit een de aangewezen keuze was. Wel is het belangrijk om zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de uitdagingen waarvoor de regering stond en de manier waarop ze erop heeft ingespeeld. Dit betekent dat zowel over de besparingen als de nieuwe initiatieven duidelijker gecommuniceerd moet worden.

2.4. Impact van amendementen

Tabel 2.14 Impact amendementen op beleidsruimte 2011 (€ mln)

	ingediend	definitief	verschil
netto-beleidsruimte (1)	-353	-383	-30
<i>Federale overdrachten</i>			-94
<i>gewestbelastingen</i>			63
extra ontvangsten (2)	182	140	-42
Breitsohl-arrest	0	-42	-42
verkoop gronden VMM	182	182	0
heroriënteringen (3)	312	387	75
kaasschaafmethode	147	147	0
specifieke besparingen MJR	69	69	0
overige besparingen	96	96	0
jobkorting	0	75	75
nieuwe initiatieven (4)	-141	-141	0
saldo (1 + 2 + 3 + 4)	0	2	2

Na de indiening van de begroting heeft de regering moeten vaststellen dat de netto-beleidsruimte verminderd was met € 30 mln. Enerzijds werden de federale overdrachten voor € 94 mln neerwaarts aangepast doordat een nieuwe raming van de parameters die nog niet bekend waren op het moment dat de begroting werd ingediend. Dit kon voor € 63 mln gecompenseerd worden door een hogere raming van de gewestbelastingen bij constant beleid.

De netto-beleidsruimte van de definitieve begroting was dus € 30 mln lager dan bij de ingediende begroting.

De amendementen hadden ook gevolg op de ingrepen. Wat de ontvangsten betreft werden de gewestbelastingen verlaagd met € 42 mln door de beslissing naar aanleiding van het Breitsohl-arrest.

Dit betekende dat er voor minstens € 72 bijkomende ingrepen nodig waren aan uitgavenzijde om het evenwicht te vrijwaren. Er werd voor gekozen om naast de overige besparingsmaatregelen die ongewijzigd bleven de jobkorting af te schaffen. Hierdoor verminderen de uitgavenkredieten met € 75 mln waardoor het evenwicht terug bereikt wordt en zelfs een beperkt overschot van € 2 mln.

Hoofdstuk 3 Detailanalyse uitgavendynamiek

In het vorige hoofdstuk werd de netto-beleidsruimte besproken. Daarbij werd het onderscheid gemaakt tussen constant beleid en de ingrepen op dat constant beleid. In dit hoofdstuk wordt een gedetailleerde analyse gemaakt van de uitgavendynamiek per beleidsdomein. Daarbij zal de nadruk liggen op de ingrepen die de Vlaamse regering heeft doorgevoerd. Een gedetailleerde bespreking van de dynamiek bij ongewijzigd beleid is opgenomen in bijlage 2.

Bij deze analyse per beleidsdomein zal voor de ingrepen het onderscheid gemaakt worden tussen de resultaten die uit de analyse van de SERV naar voor komen en de toelichting over de ingrepen die de regering aan het parlement heeft gegeven bij de begrotingsbesprekingen. Uit de analyse van de netto-beleidsruimte komt immers naar voor dat beide analyses tot verschillende resultaten leiden, zowel voor de nieuwe initiatieven als voor de besparingen.

Naast een bespreking van de begrotingsdynamiek per beleidsdomein is er ook een bespreking van de verschillende soorten kredieten zoals de lonen, werkingsmiddelen en investeringen/investeringssubsidies.

1. Evolutie per beleidsdomein

Net zoals in het voorgaande hoofdstuk wordt de eerste begrotingscontrole van 2010 als basis genomen om de evolutie van de geconsolideerde betalingskredieten in 2011 te analyseren²⁵.

Een opsplitsing van deze dynamiek naar constant beleid (CB) en ingrepen (besparingen en/of nieuw beleid) geeft het volgende resultaat.

²⁵ Naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole nam de loonprovisie nog toe met € 42,4 mln. Omwille van de vergelijkbaarheid met de gegevens die in de algemene toelichting staan werd ervoor gekozen om hiermee geen rekening te houden. De impact ervan zou beperkt zijn tot de dynamiek bij ongewijzigd beleid in het beleidsdomein Financiën en Begroting.

Tabel 3.1 Constant beleid en ingrepen per beleidsdomein (€ mln)

	2010BC	CB	ingrepen	2011 ini	% ingrepen
DAR	136	20	-3	153	-2,0%
BZ	2.642	75	-5	2.712	-0,2%
FB	609	284	-73	820	-11,9%
IV	185	-8	3	180	1,5%
EWI	972	31	-41	962	-4,2%
OV	9.848	82	-56	9.875	-0,6%
WGG	3.358	42	45	3.444	1,3%
CSJM	1.214	4	-39	1.179	-3,2%
WSE	1.429	32	-38	1.423	-2,6%
LV	180	-1	-4	174	-2,1%
LNE	767	87	-19	836	-2,5%
MOW	2.814	22	-22	2.814	-0,8%
ROW	621	53	6	680	1,0%
V	117	2	0	119	0,0%
totaal	24.890	724	-246	25.370	-1,0%

De betalingskredieten nemen in 2011 toe van € 24.890 mln naar € 25.370 mln (toename van 480 mln). De toename is louter het gevolg van constant beleid (€ 724 mln), omwille van de ingrepen dalen de betalingskredieten immers met € 246 mln. Dit is een daling van 1,0% ten opzichte van de kredieten van 2010.

Om de evolutie in de verschillende beleidsdomeinen beter te duiden is het echter nodig om zowel de dynamiek bij constant beleid als de ingrepen verder op te splitsen.

1.1. Constant beleid in 2011

De kern van het begrotingsbeleid wordt gevormd door de ingrepen die de Vlaamse overheid doorvoert. Toch blijft ook de analyse van het constant beleid een belangrijk element van de evaluatie van de begroting. Daarom werd in bijlage 2 een gedetailleerde analyse van de dynamiek bij constant beleid opgenomen. De belangrijkste vaststellingen die hieruit naar voor komen zijn de volgende.

De dynamiek bij constant beleid in 2011 wordt voor een belangrijk deel (€ 245 mln van de totale dynamiek van € 724 mln) bepaald door extra inspanningen met betrekking tot de impliciete schuld.

Omdat een aantal eenmalige impulsen van 2010 wegvallen dalen de uitgaven met € 57 mln.

Voor het overige wordt de dynamiek bij ongewijzigd beleid voornamelijk bepaald door het voorzien van een loonprovisie (€ 245 mln), de toegenomen rentelasten (€ 54 mln) en de aanpassing van de uitgaven aan decretaal voorziene parameters zoals de leerlingenevolutie (€ 35 mln) en aanpassing van het gemeente- en provinciefonds (€ 72 mln).

1.2. Ingrepen

Omwille van de ingrepen dalen de betalingskredieten met € 246 mln. Enerzijds is er een toename van € 141 mln omwille van nieuw beleid en anderzijds een besparing van € 387 mln.

Zoals reeds aangehaald in het hoofdstuk 2 over de netto-beleidsruimte wijkt de analyse van de SERV af van de gegevens die de regering presenteerde in haar toelichting aan het Parlement²⁶. Deze paragraaf bekijkt de verschillen in detail, eerst voor de nieuwe initiatieven (1.2.1), vervolgens voor de besparingen (1.2.2).

1.2.1. Nieuwe initiatieven

Tabel 3.2 Nieuw beleid per beleidsdomein (€ mln)

	toelichting	SERV	verschil
DAR		1	1
BZ		8	8
FB	3	7	4
IV	6	7	1
EWI		4	4
OV	1	3	2
WGG	55	50	-5
CSJM		18	18
WSE	8	8	0
LV		0	0
LNE		0	0
MOW	6	21	15
ROW	9	14	5
V		0	0
niet verdeeld	8		
totaal	95	141	55

Uit de toelichting aan het parlement blijkt dat er € 95 mln extra kredieten ingeschreven werden is voor nieuw beleid²⁷. Volgens de analyse van de SERV gaat het om € 141 mln, wat € 55 mln meer is.

Het is niet eenvoudig om het verschil tussen beide cijfers te duiden, omdat er geen volledige toelichting werd gegeven over de samenstelling van het bedrag van € 95 mln. Noch in de algemene toelichting, noch in de toelichting per programma of de bespreking in het parlement werd dit bedrag integraal verduidelijkt. Bij de bespreking van de begroting in de commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting werd

²⁶ Zie Vlaams Parlement, stuk 15 (2010-2011) – nr. 7, p 155 en p. 187.

²⁷ Het is niet helemaal duidelijk of het gaat om beleidskredieten dan wel betalingskredieten. We gaan uit van de veronderstelling dat het gaat om betalingskredieten aangezien het bedrag van € 95 mln wordt opgenomen in de regeringstabel over de beleidsruimte.

er wel een gedeeltelijke opdeling van dit bedrag meegegeven. Aangevuld met informatie die terug te vinden is in de algemene toelichting en de toelichtingen van de vakministers in het parlement, kan de samenstelling ervan gereconstrueerd worden voor € 87 mln. Afgezien van € 8 mln kan er dus een vergelijking gemaakt worden met de analyse van de SERV.

In het beleidsdomein Bestuurszaken (**BZ**) wijst de SERV de bijkomende middelen voor de VAC Brugge en Leuven (€ 6 mln) toe aan nieuw beleid. De bijkomende inspanningen inzake huisvesting van de Vlaamse ambtenaren werd niet meegenomen in de MJR. Aangezien er in de begrotingsdocumenten geen bijkomende informatie wordt gegeven over de beslissing waarop deze extra uitgave gebaseerd is, hoort dit thuis bij nieuw beleid.

De Vlaamse regering beschouwt deze middelen als een toename bij constant beleid.

Het nieuw beleid in het beleidsdomein Financiën en Begroting (**FB**) wordt om te beginnen bepaald door een nieuwe provisie om de voorbereidende werkzaamheden voor de wegbeprijzing te financieren (€ 3 mln). Dit is het enige bedrag dat in de toelichting van de regering wordt opgenomen als nieuw beleid.

Voor de SERV hoort ook de bijkomende inspanning die Vlaanderen wil leveren voor de inning van de verkeersbelastingen gedeeltelijk bij nieuw beleid. Vanaf 1 januari 2011 staat Vlaanderen, op eigen verzoek, zelf in voor de inning van de verkeersgerelateerde belastingen. Hiervoor krijgt het een dotatie van de Federale overheid van € 13 mln. De toename van de uitgaven die hiermee gefinancierd worden zijn opgenomen bij ongewijzigd beleid en hebben geen invloed op de netto-beleidsruimte. In de mate dat Vlaanderen in 2011 echter meer uitgaven voorziet voor de overname van deze belastingen, gaat het om een beleidskeuze die bij nieuw beleid thuishoort. De SERV raamt deze extra inspanning op € 4 mln.

Bij het beleidsdomein internationaal Vlaanderen (**IV**) blijkt uit de algemene toelichting dat er € 3 mln extra kredieten voorzien worden voor exportondersteuning via Flanders Investment and Trade (FIT). Daarnaast is er nog een extra inspanning van € 3 mln voor de bouw van jeugdinfrastructuur door Toerisme Vlaanderen en gaat er € 1 mln extra naar ontwikkelingssamenwerking.

Zo komt de regering aan € 7 mln nieuwe beleidsinitiatieven, wat nagenoeg overeenkomt met de analyse van de SERV.

In het beleidsdomein Economie Wetenschap en Innovatie (**EWI**) zouden er volgens de Vlaamse regering geen nieuwe beleidsinitiatieven zijn. Toch wordt bij het Hermesfonds een nieuwe uitgavenpost voorzien van € 4 mln als investeringssteun voor internationale groei. De concrete modaliteiten van deze nieuwe steunmaatregel moeten nog nader gespecificeerd worden blijkt uit de toelichting per programma, waardoor dit krediet door de SERV als nieuw beleid wordt meegenomen.

Het is niet duidelijk of de Vlaamse regering ook met de toename van € 2 mln op het Hermesfonds voor “initiatieven ter bevordering van het ondernemerschap” rekening houdt als nieuw beleid. Dit zou een deel van de restfactor kunnen verklaren. In de toelichting aan het Parlement spreekt de bevoegde minister over een “belangrijke

nieuwe impuls vanuit het Actieplan Ondernemerschap²⁸. In de toelichtingen per programma is er sprake van een “technische correctie doordat de uitgaven in 2010 op een aparte rubriek werden ingeschreven en nu terug bij de oorspronkelijke uitgavenpost²⁹”. Omwille van deze twee verschillende interpretaties van dit krediet is het niet duidelijk of het al dan niet om nieuw beleid gaat. Voortgaand op de informatie uit de algemene toelichting beschouwt de SERV dit echter niet als een nieuw initiatief.

De nieuwe initiatieven in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (**OV**) situeren zich volgens de begrotingsdocumenten bij de schoolinfrastructuur en de uitbouw van het Kenniscentrum Onderwijs. De analyse van de SERV leidt tot een gelijkaardig bedrag.

In het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (**WGG**) is het merendeel van de nieuwe initiatieven voorzien. Volgens de toelichting in het parlement gaat het om een extra impuls van € 55 mln die als volgt is samengesteld:

- € 7 mln opstart Vlaamse kinderbijslag
- € 3 mln ander nieuw sociaal beleid
- € 45 mln uitbreidingsbeleid in de welzijnssector

Dit bedrag geeft aan in welke mate de dotaties aan de instellingen hiervoor zijn toegenomen. Het vorderingensaldo wordt echter bepaald door de evolutie van de uitgaven die de instellingen verrichten en niet door de dotaties die gebeuren. Om de weerslag van het nieuw beleid te kennen op het vorderingensaldo is het dus nodig om na te gaan hoe deze extra dotaties zich vertaald hebben naar extra uitgaven van de instellingen. Indien wordt gekeken naar de uitgaven van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) en Kind en Gezin, blijkt de toename beperkt tot € 47 mln. Kind en Gezin voorziet in zijn eigen uitgavenbegroting een bedrag van € 4 mln (i.p.v. € 7 mln) voor de opstart van de Vlaamse Kinderbijslag. Bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) wordt voor het uitbreidingsbeleid € 24 mln extra kredieten ingeschreven (i.p.v. € 30 mln)³⁰. Een deel van de dotatie vertaalt zich nog niet in betalingskredieten van 2011.

Naast de initiatieven die worden vermeld in de opsomming van de regering houdt de SERV nog rekening met 2 bijkomende nieuwe initiatieven in 2011. Het gaat om een nieuwe provisie van € 2 mln voorzien voor projecten in het kader van Flanders' Care en een eenmalige impuls van € 1 mln voor het Europees jaar van het Vrijwilligerswerk. Zo komt de SERV aan een totaal dat weliswaar lager (€ 50 mln ipv € 55 mln), maar waarin meer initiatieven zijn opgenomen.

- € 4 mln opstart Vlaamse kinderbijslag
- € 3 mln ander sociaal beleid
- € 39 mln uitbreidingsbeleid in de welzijnssector
- € 2 mln Flanders' Care
- € 1 mln Europees jaar van het Vrijwilligerswerk.

²⁸ Vlaams Parlement, Stuk 15 (2010-2011) – Nr. 5-E, p 6.

²⁹ Vlaams Parlement, Stuk 13 (2010-2011) – Nr. 2-E, p 76.

³⁰ Hierbij werd rekening gehouden met het feit dat er een aantal kredieten voor het VAPH opgenomen zijn in de provisie én dat er bij het VAPH besparingen zijn voorzien van € 2 mln.

In de beleidsdomeinen Cultuur, Sport, Jeugd en Media (**CJSM**) zouden er volgens de regering geen nieuwe initiatieven zijn ingeschreven. De analyse van de SERV geeft echter aan dat er voor € 18 mln nieuwe initiatieven zijn genomen. In eerste instantie is er een nieuw krediet van € 4 mln ingeschreven om de stabiliteit van de Vlaamse productiehuisen te garanderen³¹. De eenmalige impuls van € 7 mln bij de VRT om de besparingsinspanningen te verzachten rekent de SERV bij nieuw beleid, evenals een bedrag van € 1,5 mln voor innovatieve media-initiatieven. Tenslotte wordt er voor het Vlaams intersectoraal akkoord van de social profit sector eenmalig een nieuwe impuls gegeven van € 1,7 mln bovenop het ongewijzigd beleid. Hiervoor werd beleidsruimte gecreëerd door een extra besparing van € 0,9 mln door te voeren bovenop de kaasschaafmethode (zie deel over besparingen).

In het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (**WSE**) komt de analyse van de SERV overeen met die van de regering. De provisie voor het duurzaam werkgelegenheidsplan werd verhoogd met € 7,5 mln.

Bij de beleidsdomeinen Landbouw en Visserij (**LV**) en Leefmilieu, Natuur en Energie (**LNE**) werden er geen nieuwe initiatieven ingeschreven in de begroting 2011.

Bij Mobiliteit en openbare werken (**MOW**) geeft de regeringstabel aan dat er een toename is van € 5,5 mln bij nieuw beleid. Uit de algemene toelichting blijkt dat het gaat om € 2 mln voor de kustverdediging en € 3,5 mln voor het structureel onderhoud van de wegen.

Het beleidskrediet voor het structureel onderhoud aan de wegen vermindert echter met € 2 mln³². Deze daling is het gevolg van een eenmalige verhoging in 2010 maar in 2011 leidt dit tot een daling van het krediet en zeker niet tot een toename die kan beschouwd worden als nieuw beleid. De SERV gaat ervan uit dat, naast de € 2 mln voor de kustverdediging, het extra krediet van € 3,5 mln aan het Verkeerscentrum om de verhuis te financieren opgenomen werd in het bedrag van € 95 mln.

Bovenop deze twee nieuwe impulsen (kustwerken en Verkeerscentrum) die opgenomen zijn in het bedrag van € 95 mln, gaat de SERV uit van een extra toename van € 15 mln omwille van nieuw beleid. De belangrijkste factor hierbij is de provisie van € 11 mln voor de beschikbaarheidsvergoedingen aan de BAM. Noch in de algemene toelichting noch in de gedetailleerde toelichting³³ wordt aangegeven welke beslissing aan de grondslag ligt van dit extra krediet. Ook in de MJR was geen sprake van dit bedrag. De SERV neemt aan dat het gaat om nieuw beleid.

Ten slotte is er ook een toename van telkens € 1 mln bij Waterwegen en Zeekanaal en bij de DAB Vloot, tweemaal toe te wijzen aan nieuw beleid.

³¹ Basisallocatie HBO HH022 3300 in het kader van de STIVO-regeling.

³² Er is wel een aanzienlijke toename van de betalingskredieten, maar dit heeft enkel te maken met de betaalkalender.

³³ De toelichting bij de basisallocatie MB0 MB001 0100 waarover het gaat stelt: "Nieuwe basisallocatie in het kader van het Masterplan voor de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen".

Voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (**RWO**) rekent de regering een extra impuls voor de woonsector van € 9 mln mee als nieuw initiatief. De SERV houdt nog rekening met een extra dynamiek van € 5 mln omwille van een verschillende berekening van de beleidskredieten. In de begroting 2011 neemt de machtiging aan de Vlaamse Maatschappij voor sociale woningbouw (VMSW) toe met € 153 mln. Deze toename neemt de Vlaamse overheid niet op als toename van de beleidskredieten aangezien deze machtiging zich niet volledig zal vertalen in extra uitgaven. De SERV neemt deze toename wel voor een (beperkt) deel mee in zijn analyse van de beleidskredieten. Deze toename heeft immers rechtstreekse gevolgen voor latere verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap. De VMSW kan met deze bedragen renteloze leningen of leningen tegen een gunstige rente toekennen, waarbij het verschil met de marktrente gefinancierd wordt door de Vlaamse gemeenschap. Dit betekent wel dat de Vlaamse Gemeenschap de komende jaren een deel van de rente (koopsector, 2,5%) of de volledige rente (huursector, 5%) op deze leningen zal moeten uitbetalen aan de VMSW. Deze percentages geven een raming aan van de toekomstige verplichtingen die ontstaan door deze vastleggingsmachtigingen. Het opnemen van dit deel van de machtigingen aan de VMSW geeft dus een beter beeld van de effectieve verbintenissen die de Vlaamse Gemeenschap aangaat waaruit in de toekomst betalingsverplichtingen gaan voortvloeien. De toename van de vastleggingsmachtigingen met € 153 mln geeft aanleiding tot een toename van de beleidskredieten met € 6 mln volgens deze benadering. Dit verklaart het verschil met de benadering van de regering.

Concluderend kan men stellen dat, afgezien van de verschillende berekening van de beleidskredieten, het verschil tussen beide benadering te maken heeft met drie factoren.

■ In eerste instantie is er een verschillende **concretisering van de term “nieuw beleid”**. Bepaalde evoluties die de SERV beschouwt als het gevolg van nieuwe initiatieven neemt de Vlaamse overheid niet mee. Het gaat bijvoorbeeld om de extra impuls voor de VAC (€ 6 mln), de extra inspanning voor de inning van de verkeersbelasting bovenop de dotatie van de Federale overheid (€ 4 mln), de extra investeringssteun voor internationaal ondernemen (€ 4 mln), eenzelfde bedrag voor de Vlaamse productiehuizen (€ 4 mln), de eenmalige herstructureringspremie van € 7 mln voor de VRT en de beschikbaarheidsvergoeding voor de BAM van € 11 mln. Voor sommige van deze uitgaven is het onduidelijk of ze worden ingeschreven op basis van vroegere beslissingen of niet (VAC en BAM). Voor andere uitgaven gaat het ontegensprekelijk om nieuwe initiatieven die deel zouden moeten uitmaken van de lijst die de Vlaamse regering overmaakt aan het Vlaams Parlement.

■ Een tweede oorzaak voor de verschillende bedragen heeft te maken met de geconsolideerde aanpak. De SERV vertrekt voor de analyse van de nieuwe initiatieven van de uitgaven van de instellingen. Bij de regering is dat niet altijd het geval. In het beleidsdomein WGG bijvoorbeeld vormen de dotaties het uitgangspunt om het nieuw beleid te berekenen, waardoor men tot een overschatting van het nieuw beleid komt. Vreemd genoeg werd voor de berekening van het nieuw beleid bij het FIT in het beleidsdomein IV wel vertrokken van de uitgaven van de instelling. De kredieten van het FIT nemen toe met € 3 mln omwille van de extra impuls voor exportondersteuning. Uit de algemene toelichting blijkt dat dit bedrag door de regering wordt meegenomen als nieuw initiatief en niet de evolutie van de dotatie. De dotatie aan het FIT voor exportondersteuning neemt

immers af, omdat er in het verleden voldoende reserves werden opgebouwd om de extra impuls eenmalig te financieren. Soms volgt de regering dus een geconsolideerde benadering, soms niet.

- Een derde oorzaak is dat er interne heroriënteringen plaatsvinden. Er wordt binnen een beleidsdomein extra beleidsruimte vrijgemaakt om nieuwe initiatieven op te zetten bovenop de impuls van € 95 mln die afgesproken was bij de regeringsvorming. Het meest duidelijke voorbeeld situeert zich in het beleidsdomein CJSM waar de minister toelicht dat er meer besparingen zijn doorgevoerd dan noodzakelijk om een extra provisie aan te leggen voor het Vlaams intersectoraal akkoord voor de social profit sector.

1.2.2. Besparingen

Net zoals voor het nieuwe beleid komt ook voor de besparingen de analyse van de Vlaamse regering niet overeen met de analyse van de SERV. De totale besparingsinspanning van € 282 mln werd opgedeeld per beleidsdomein en overgemaakt aan de leden van de commissie "Algemeen beleid, Financiën en Begroting" (Vlaams Parlement stuk 15 (2010-2011) nr. 7, p 155).

Deze opdeling kan vergeleken worden met de opdeling die de SERV maakt per beleidsdomein. Aangezien het in het merendeel van de beleidsdomeinen gaat om de som van een heel aantal kleinere besparingen is het niet eenvoudig om met zekerheid na te gaan hoe het bedrag dat de regering naar voor schuift is samengesteld. Toch is het mogelijk om bij bepaalde beleidsdomeinen een duiding te geven bij dit verschil.

Tabel 3.3 Besparingen per beleidsdomein (€ mln)

	toelichting	SERV	verschil
DAR	-3	-3	0
BZ	-11	-13	-3
FB	-7	-79	-72
IV	-8	-4	4
EWI	-54	-46	8
OV	-58	-60	-2
WGG	-17	-6	11
CSJM	-29	-57	-28
WSE	-27	-45	-19
LV	-5	-4	1
LNE	-14	-19	-5
MOW	-41	-43	-2
ROW	-8	-8	0
V	0	0	0
totaal	-282	-387	-105

In het beleidsdomein **DAR** en **BZ** gaat het om verschillende kleinere besparingsmaatregelen waarbij de analyse van de SERV grotendeels overeenkomt met de analyse van de regering.

Het grootste verschil situeert zich bij het beleidsdomein **FB**. Dit verschil is quasi-integraal toe te wijzen aan de afschaffing van de jobkorting (€ - 75 mln). Die was nog niet meegenomen in de toelichting aan het Vlaams Parlement aangezien deze besparing nog niet voorzien was bij de ingediende begroting.

Voor het beleidsdomein **IV** geeft de analyse van de SERV aan dat de besparingsinspanning € 4 mln bedraagt terwijl de vertaling van de besparingsafspraken een daling van de kredieten met € 8 mln zou inhouden. Het is niet duidelijk waaraan dit verschil te wijten is.

Voor het beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie (**EWI**) is er een aanzienlijke besparingsinspanning gerealiseerd. Dit heeft te maken met het feit dat naast de kaasschaafmethode in dit beleidsdomein ook nog € 20 mln extra bespaard moest worden op het Hermesfonds (waarvan € 18 mln zich vertaald heeft naar de ecologiepremie).

Volgens de SERV is de besparingsinspanning in dit beleidsdomein toch kleiner geweest dan wat aan het parlement werd meegedeeld. Dit verschil heeft waarschijnlijk te maken met de geconsolideerde benadering die de SERV hanteert in vergelijking met de analyse van de dotaties. Zo is de besparing op het Hermesfonds zelf € 19 mln, wat minder is dan de besparing van € 20 mln op de dotatie. Bij het Herculesfonds verklaart deze afwijkende benadering het bedrag voor € 4 mln. De besparingsinspanning in de regeringstabel heeft voor € 4 mln te maken met de vermindering van de dotatie aan het Herculesfonds. Deze vermindering van de dotatie vertaalt zich echter niet in een daling van de uitgaven bij het Herculesfonds, integendeel, de uitgaven van deze instellingen nemen toe. Deze schijnbare tegenstelling is mogelijk doordat er in het verleden een reserve was opgebouwd bij deze instelling. Een analyse van de dotatie geeft dus aan dat er een besparing is, terwijl een analyse van de uitgaven van de instelling zelf aangeeft dat er voor € 7 mln bijkomende uitgaven ingeschreven worden.

Een tweede mogelijke verklaring voor het verschil in dit beleidsdomein kan te maken hebben met de evolutie van de kredieten voor de bedrijventerreinen bij het Hermesfonds. Deze kredieten nemen af met € 7 mln. De reden hiervoor is dat omwille van de crisis de opname van deze kredieten zeer beperkt was in 2010 en de administratie verwacht dat de opname in 2011 wel zal toenemen, maar dat dit toch nog een daling van het begrotingskrediet met zich mee zal brengen. De daling zou dan geen besparingsmaatregel zijn, maar een correcte inschatting van de kostendrijvers. Hoewel het niet zeker is dat dit bedrag werd opgenomen bij de besparingen, zou dit eventueel een verklaring kunnen zijn. Deze onduidelijkheid geeft het belang aan om de algemene toelichting, de toelichting per programma en de toelichting van de bevoegde ministers in de parlementaire commissies beter op elkaar af te stemmen (zie ook het hoofdstuk over transparantie).

Afgezien van deze mogelijke elementen ziet de SERV geen andere verklaring die het verschil tussen de regeringstabel en de analyse van de SERV kunnen verklaren.

De besparingen bij onderwijs (**OV**) zijn in absolute termen het grootst. De analyse van de SERV komt uit op een gelijkaardig bedrag als de regering. Het gaat om een besparing van € 34 mln op de lonen in het leerplichtonderwijs, € 2 mln op de werkingsmiddelen van het leerplichtonderwijs en € 16 mln op de overdrachten (werkingsmiddelen en lonen) van het hoger onderwijs. Deze besparingen komen overeen met de afspraken die gemaakt zijn in het najaar van 2009 over het besparingspad voor dit beleidsdomein. Gecombineerd met een bedrag van € 3 mln generieke besparingen bekomt men een bedrag van € 56 mln. Voor het overige gaat het om een aantal kleinere ingrepen.

Voor het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin (**WGG**) is het in de presentatie van de regering niet duidelijk waaruit de besparing van € 17 mln bestaat. Uit de analyse van de SERV komt een lager bedrag naar voor. Noch uit de algemene toelichting, noch uit de bespreking van de begroting in het parlement blijkt hoe het bedrag van € 17 mln samengesteld is. Op basis van de analyse van de toelichtingen per programma lijken de besparingen beperkt te zijn gebleven tot € 6 mln. Het gaat voornamelijk om een besparing van € 1,5 mln bij Kind en Gezin, € 2 mln bij het Vlaams Agentschap voor personen met een Handicap en € 2 mln als vertaling van de lineaire maatregelen bij het departement. Voor het overige geeft de toelichting per programma geen besparingen aan. De vermindering van het investeringskrediet bij het Vlaams Fonds voor Jongerenwelzijn (€ - 4 mln) wordt door de SERV niet meegenomen als besparing. Het gaat om een eenmalige impuls in 2010 die bij ongewijzigd beleid wegvalt in 2011.

Voor het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (**CJSM**) geven beide analyses een sterk verschillend resultaat, waarbij de SERV uitgaat van grotere besparingen dan de regering. De belangrijkste oorzaak voor dit verschil situeert zich echter bij de VRT. Uit de toelichting bij de dotatie blijkt dat er in 2011 een extra besparing van € 17 mln wordt doorgevoerd bij de VRT. Uit de analyse van de uitgaven van de VRT zelf blijkt echter dat er nog meer besparingen nodig zijn omwille van de tegenvallende inkomsten. Zo dalen de werkingskosten met € 31 mln en de lonen met € 10 mln zonder dat deze vermindering wordt toegelicht. Aangezien hiervoor niet wordt aangegeven dat het om een evolutie bij ongewijzigd beleid gaat, veronderstelt de SERV dat de totale besparing bij de VRT € 41 mln bedraagt en niet € 17 mln. Dit verklaart grotendeels het verschil tussen beide benaderingen voor dit beleidsdomein.

Daarnaast blijkt uit de bespreking van de begroting in het parlement dat er bovenop de regeringsafspraken voor het beleidsveld cultuur een extra besparing van € 0,85 mln werd doorgevoerd om extra beleidsruimte te creëren voor nieuw beleid.

Ook voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (**WSE**) is er een aanzienlijk verschil tussen beide benaderingen. De toelichtingen per programma geven aan dat de besparingen in dit beleidsdomein op geconsolideerde basis € 47 mln bedragen (SERV-benadering), terwijl in de overzichtstabel van de regering de besparingen beperkt lijken tot € 27 mln.

De SERV stelt vast dat het bedrag van € 27 mln moeilijk in overeenstemming te brengen is met de bespreking in het Vlaams parlement van de begroting 2011. Uit de toelichting van de minister bevoegd voor werk bleek dat er voor € 1,5 mln bespaard was op de kredieten voor het Derde Arbeidscircuit (DAC) en voor € 5,2 mln bij de aanmoedigingspremies. Daarnaast zijn er bij de VDAB voor € 23,5 mln kredieten bespaard. Nog los van de lineaire besparingsmaatregelen die genomen werden in dat beleidsdomein gaat het al om een globaal besparingsbedrag van meer dan € 30 mln. Toch blijft het gaan om een bedrag dat aanzienlijk lager is dan de raming van de SERV. De reden hiervoor is voornamelijk terug te brengen tot 3 elementen.

- Uit de toelichtingen per programma blijkt dat er een ingreep was van € 5 mln in de uitgaven voor het Vlaams intersectoraal akkoord (VIA) in dit beleidsdomein. Omwille van geraamde evolutie van het aantal mensen dat gebruik maakt van de mogelijkheden die in het kader van VIA gegeven wordt (zorgkrediet, loopbaankrediet en landingspanen voor de werknemers van de social profit sector) zouden de kredieten € 5 mln hoger liggen dan het bedrag dat is ingeschreven in de begroting. De concrete hervorming van het systeem om deze besparing te operationaliseren zou gebeuren in overleg met de sociale partners. Deze besparing wordt niet opgenomen in de toelichting aan het Parlement en lijkt dus niet opgenomen in het bedrag van € 27 mln.
- De besparing op de aanmoedigingspremies lijkt ook hoger te zijn dan € 5,2 mln. Uit de toelichtingen per programma komt naar voor dat de ingreep op ongewijzigd beleid € 8,5 mln bedraagt. Zowel voor de aanmoedigingspremies in de openbare sector als in de private sector kondigde de Minister overleg aan met de sociale partners om het systeem van aanmoedigingspremies te hervormen met het oog op het verhogen van de billijkheid en efficiëntie van het systeem en de invulling van de besparingen. Hiervoor is het wel belangrijk dat er voldoende duidelijkheid is over het besparingsbedrag dat vooropgesteld wordt, evenals de globale budgettaire context (zie ook hoofdstuk 4 over transparantie).
- Een derde verschil heeft te maken met het feit dat de SERV voor de besparingen vertrekt van de beleidskredieten en niet van de betalingskredieten. Het verschil tussen beide benadering heeft consequenties voor de investeringskredieten bij de VDAB. Bij de beleidskredieten is er een besparing, terwijl de ordonnanceringskredieten gelijk blijven. In de analyse van de SERV betekent dat een besparing (€ 3 mln) en een positieve evolutie van de betaalkalender (ongewijzigd beleid).

De besparingen in het beleidsdomein Landbouw en Visserij (**LV**) lijken gewoon de vertaling te zijn van de afspraken omtrent de besparingsinspanningen. Beide analyses geven een gelijkaardig resultaat.

Voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (**LNE**) is er een verschil van € 5 mln tussen beide benaderingen, maar het is bijzonder moeilijk om daar meer duidelijkheid over te verschaffen aangezien noch de algemene toelichting, noch de bespreking in het Parlement voldoende informatie geeft om dit te vergelijken met de geconsolideerde analyse van de toelichtingen per programma.

Zowel bij **MOW** als bij **ROW** komt de analyse van de SERV grotendeels overeen met de regeringsanalyse. Voor MOW wordt de besparing voor € 30 mln gedragen door VVM De Lijn, zo blijkt uit de SERV-analyse. Dat is € 10 mln meer dan de besparing die

doorgevoerd werd op de dotatie van VVM De Lijn. Bij gebrek aan gedetailleerde informatie over samenstelling van het bedrag dat is opgenomen in de regeringstabel kan het niet met zekerheid vastgesteld worden hoe het komt dat beide benaderingen dan toch een gelijkaardig resultaat geven.

In het beleidsdomein “Overkoepelende entiteiten” (**V**) tenslotte, is het opvallend dat er geen besparingen voorzien zijn. Het gaat om de kredieten voor de kabinetten en de dotatie aan het Vlaams Parlement.

Net zoals bij de nieuwe initiatieven worden de besparingsinspanningen op bepaalde beleidsdomeinen verschillend geraamd door de regering en door de SERV. Hoewel het moeilijker is om deze verschillen concreet toe te wijzen ligt ook hier de oorzaak in belangrijke mate bij een al dan niet geconsolideerde benadering. Daarnaast wordt de besparing, voornamelijk in het beleidsdomein WSE anders ingeschat omwille van een andere raming van constant beleid. Indien een dynamiek bij ongewijzigd beleid niet als dusdanig wordt meegenomen lijkt de besparing kleiner dan wanneer de dynamiek bij ongewijzigd beleid wel wordt meegenomen. Opdat de besparingsmaatregelen het gewenste effect hebben, moet deze dynamiek bij ongewijzigd beleid correct worden ingeschat. Aangezien de sociale partners in bepaalde gevallen betrokken worden bij het uitwerken van besparingsmaatregelen is het belangrijk dat zowel de dynamiek bij ongewijzigd beleid als de effectieve besparingsmaatregelen zo duidelijk mogelijk naar voor gebracht worden.

2. Evolutie per kredietsoort

Naast een opsplitsing van de betalingskredieten per beleidsdomein kan men de kredieten ook indelen naar economische classificatie (ESR-code). Op die manier kan er bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt worden tussen loonkredieten, werkingsmiddelen, subsidies, kapitaaluitgaven, enz.

Door de kredieten op die manier te groeperen kan men nagaan welke kredieten het meest hebben bijgedragen tot de besparingsinspanning. Hierbij is het niet mogelijk om een vergelijking te maken met de informatie die de regering heeft meegedeeld over de ingrepen. De regeringstabellen zijn enkel beschikbaar per beleidsdomein waarbij er geen onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende soorten kredieten.

Tabel 3.4 Constant beleid en ingrepen per kredietsoort (€ mln)

	2010BC	CB	ingrepen	2011 ini	% CB	% ingrepen
loonkredieten	14.494	357	-66	14.785	2,5%	-0,5%
<i>lonen</i>	2.143	22	-21	2.144	1,0%	-1,0%
<i>loonsubsidies onderwijs</i>	8.447	79	-51	8.475	0,9%	-0,6%
<i>overige loonsubsidies</i>	3.905	11	6	3.922	0,3%	0,2%
<i>indexprovisie</i>	0	245	0	245		
werkingsmiddelen (ESR12)	1.511	50	-58	1.503	3,3%	-3,8%
subsidies (ESR3)	1.617	28	-12	1.634	1,8%	-0,7%
lokale overheden (ESR43)	2.672	93	-4	2.761	3,5%	-0,2%
investeringen (ESR7)	1.204	-52	-13	1.139	-4,3%	-1,1%
kapitaalsubsidies (ESR 5-6)	1.277	135	-23	1.389	10,6%	-1,8%
overige	2.115	112	-71	2.158	5,3%	-3,3%
totaal	24.890	724	-246	25.370	2,9%	-1,0%

Hoewel de indeling van de kredieten op verschillende manieren kan gebeuren, heeft de SERV er in dit rapport voor gekozen om in eerste instantie de loonkredieten in ruime zin te groeperen. Het gaat om alle kredieten die ofwel rechtstreeks als loon wordt toegekend aan de Vlaamse ambtenaren (lonen), ofwel de lonen voor de leerkrachten (loonsubsidies onderwijs), ofwel de subsidies aan andere sectoren zoals de cultuursector of de welzijnssector (overige loonsubsidies). Tenslotte moet ook de indexprovisie meegenomen worden.

Naast de lonen worden ook de werkingsmiddelen afgezonderd³⁴.

De subsidies aan overige sectoren worden ook apart opgenomen. Het gaat om alle uitgaven met een ESR-code 3, afgezien van de subsidies die reeds zijn opgenomen bij de lonen.

De lopende overdrachten aan de lokale overheden (ESR 43) werden ook op die manier berekend. Dit betekent dat ze uitgezuiverd zijn voor de lonen aan het gemeentelijk en provinciaal onderwijs.

Tenslotte zijn er nog de investeringen die de Vlaamse Gemeenschap zelf doet (ESR 7) en de kapitaalsubsidies die ze verstrekt om subsidies mee te verrichten (ESR 5 en ESR 6).

Uit tabel 3.4 blijkt dat nagenoeg de helft van de dynamiek bij ongewijzigd beleid verklaard wordt door de loonevolutie (€ 357 mln van € 724 mln). Dit is relatief weinig, omdat de loonkredieten meer dan de helft van de totale Vlaamse uitgaven uitmaken.

³⁴ Een deel van de werkingsmiddelen dient om lonen mee te financieren. Voor zover dat het geval is, werden deze kredieten opgenomen bij de lonen en niet bij de werkingssubsidies.

Dit heeft te maken met het feit dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid voor een belangrijk deel bepaald wordt door de inhaaloperatie op de betaalkredieten. En deze inhaaloperatie situeert zich voornamelijk bij de kapitaalsubsidies, wat de sterke toename bij ongewijzigd beleid (€ 135 mln) verklaart.

De ingrepen op de lonen zijn relatief beperkt. De inspanning van € - 66 mln komt overeen met 0,5% van de totale loonkredieten. Binnen de loonkredieten werd er relatief het meest bespaard op de lonen van de ambtenaren zelf (1,0%). De overige loonsubsidies (voornamelijk welzijnssector) gaan er zelfs op vooruit omwille van het uitbreidingsbeleid in de welzijnssector die zich ook vertaalt in bijkomend personeel.

De kaasschaafmethode heeft zich duidelijk vertaald in een besparing van de werkingsmiddelen die relatief meer dalen (1,8%) dan het gemiddelde voor alle kredieten (1,0%).

Ook de investeringen (1,1%) en kapitaalsubsidies (1,8%) moeten meer inleveren dan het gemiddelde.

De ingrepen bij de overige kredieten worden in belangrijke mate bepaald door de afschaffing van de jobkorting.

Hoofdstuk 4 Een transparante begroting?

Een van de terugkerende aandachtspunten in de begrotingsrapporten van de SERV is het belang van een transparante begroting. De begroting bevat veel informatie over het beleid en is daarom één van de belangrijkste politieke documenten. Het verschaffen van relevante begrotingsgegevens op een systematische en overzichtelijke manier is dan ook een essentiële voorwaarde van goed bestuur. Het belang ervan werd ook in 2009 nog eens extra in de verf gezet door het advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering en opnieuw in het verslag van de Rekenhof over de begroting 2011.

Er zijn nog twee bijkomende redenen om in dit rapport een volledig hoofdstuk te wijden aan de transparantie van het Vlaams begrotingsbeleid.

In eerste instantie blijkt uit de analyse van het begrotingsbeleid in het tweede en derde hoofdstuk dat het niet eenvoudig is om na te gaan welke keuzes de regering gemaakt heeft bij de opmaak van de begroting. Nochtans vormt dit de kern van het begrotingsbeleid. Om de transparantie op dat vlak te verhogen wenst de SERV de belangrijkste problemen op een rij te zetten en een aantal concrete verbetervoorstellen te doen.

Daarnaast bespreekt het Vlaams parlement momenteel het ontwerp van rekendecreet. Op het eerste gezicht lijkt het rekendecreet een puur technische materi, maar de bepalingen van het rekendecreet zijn uitermate belangrijk om de transparantie van het gevoerde financiële beleid te verhogen³⁵. In dit hoofdstuk zal dan ook waar nodig de link gemaakt worden met de bepalingen van het ontwerp van rekendecreet.

1.1. Vooraf

Naar aanleiding van de Vlaamse begroting worden een hele resem parlementaire documenten ter beschikking gesteld. Naast het begrotingsdecreet en de begrotingstabellen is er ook een algemene toelichting, een toelichting per programma, een advies van de SERV en van het Rekenhof, de verslagen van de bespreking van de begroting en de beleidsbrieven in de parlementaire commissies en het plenair debat. Het gaat om meer dan 4500 pagina's informatie over de Vlaamse begroting en het begrotingsbeleid. Het is niet altijd eenvoudig om alle kerninformatie uit deze documenten te distilleren, vooral niet aan uitgavenzijde. Bij de ontvangsten stelt het probleem zich minder, mede dankzij een uitvoerige bespreking in de algemene toelichting en het verslag van het Rekenhof. De bemerkingen van de SERV betreffen dan ook in hoofdzaak de uitgavenbegroting.

Ondanks de duidelijke kwaliteitsverbetering van de begrotingsdocumenten de voorbije jaren, blijkt uit het vorige hoofdstuk dat er op dit punt nog vooruitgang mogelijk is. Meer

³⁵ Zie ook het eindrapport van de commissie 'Efficiënte en Effectieve Overheid' (CEEEO) over een slagkrachtige overheid in Vlaanderen.

transparantie vergt extra inspanningen waarbij altijd een afweging moet gemaakt worden tussen de meerwaarde die de transparantie heeft en de bijkomende kosten en tijd die dit vraagt. Extra transparantie is volgens de SERV dan ook wenselijk in de mate dat de gebruiker van de begroting een beter zicht krijgt op het begrotingsbeleid en de situering van bepaalde bedragen in hun context. Deze gebruiker kan een Vlaams Parlements lid zijn, maar ook iemand uit het maatschappelijk middenveld of een burger die geïnteresseerd is in het Vlaams begrotingsbeleid. Ieder van deze personen is gebaat bij begrotingsdocumenten die de belangrijkste informatie zo volledig mogelijk, zo duidelijk mogelijk en zo toegankelijk mogelijk presenteren.

Specifiek voor de sociale partners is deze transparantie ook van belang omdat ze betrokken worden bij de concrete uitwerking van bepaalde ingrepen. Hiervoor is het essentieel dat de sociale partners een duidelijk zicht hebben op de globale budgettaire context.

De indeling van dit hoofdstuk wordt opgehangen aan de drie verschillende manieren om tot een meer transparante begroting te komen:

- een overzichtelijke presentatie van de begrotingsgegevens en een aantal kerngetallen waardoor de beschikbare gegevens toegankelijker worden gemaakt (zie 1.2).
- het opnemen van informatie die al beschikbaar is maar nog in de begrotingsdocumenten staat (zie 1.3).
- bijkomende informatie verzamelen (zie 1.4).

1.2. Overzichtelijke presentatie van kerninfo

Om de begrotingsinformatie transparant te maken is het in de eerste plaats nodig dat de informatie die geleverd wordt overzichtelijk en coherent gepresenteerd wordt. De algemene toelichting is wat dit betreft het belangrijkste document omdat daar de belangrijkste elementen van het begrotingsbeleid samengevat worden.

Voor meer gedetailleerde informatie is de gebruiker aangewezen op de toelichtingen per programma en ook daar is het belangrijk dat de opmaak ervan bijdraagt tot een toegankelijke begroting.

1.2.1. Algemene toelichting

De algemene toelichting is een essentieel document voor de begroting. In dit document wordt zowel voor de ontvangsten als voor de uitgaven toelichting gegeven bij de grote lijnen van de begroting. Daarnaast worden de begrotingsgegevens ook gegroepeerd per beleidsdomein zodat in een vergelijking gemaakt kan worden met de voorgaande begroting en inzicht kan verkregen worden over hoe een beleidsdomein zich verhoudt tot het geheel.

Een van de belangrijkste tabellen in deze algemene toelichting is de tabel waarin stapsgewijs het vorderingensaldo wordt opgebouwd. Op zich is het vorderingensaldo niet meer dan het resultaat van een bepaalde **ordening van ontvangsten en uitgaven**. Deze tabel laat toe om in een oogopslag te zien wat het vorderingensaldo is,

uit welke de componenten het bestaat en hoe het zich verhoudt tot het vorderingensaldo van de vorige begrotingsoefening. Aangezien een soortgelijke tabel ook opgenomen wordt in de meerjarenramingen kan ook hiermee de vergelijking gemaakt worden. Tenslotte heeft de regering, op basis van de bemerkingen van het Rekenhof, de intentie geuit om ook het vorderingensaldo op basis van de meest recente uitvoeringsgegevens op te nemen in de algemene toelichting. Deze tabel is zonder twijfel een zeer interessante manier om de begrotingsgegevens samen te vatten en te presenteren.

De transparantie van de begroting zou er echter mee gebaat zijn indien bijkomende overzichtstabellen opgenomen worden. Zo heeft de regering voor de toelichting in het parlement een tabel opgesteld over de netto-beleidsruimte en de aanwending ervan³⁶. Voor een grotere transparantie zou het nuttig zijn om systematisch een soortgelijke overzichtstabel over de netto-beleidsruimte op te nemen.

Daarnaast verdient het aanbeveling om in de algemene toelichting ook een tabel op te nemen waarin het verschil tussen de nominale en de structurele evoluties van de ontvangsten, uitgaven en het saldo duidelijk aan bod komt (zie ook hoofdstuk 4).

Tenslotte zou de transparantie van de begroting vergroten indien in de bespreking van de belangrijkste **evoluties per beleidsdomein** telkens aangegeven wordt of het gaat om de evolutie van de betaalkredieten dan wel van de beleidskredieten. Momenteel verduidelijkt de algemene toelichting niet altijd of de evolutie wordt uitgedrukt in beleidskredieten of betalingskredieten. Idealiter zou de evolutie van de beleidskredieten het uitgangspunt moeten vormen waarbij desgevallend ook de evolutie van de betaalkredieten gegeven wordt indien ze een afwijkend patroon vertoont.

1.2.2. Toelichting per programma

De toelichtingen per programma vormen veruit het omvangrijkste deel van de begrotingsinformatie. In deze toelichtingen wordt voor elk beleidsdomein een overzicht gegeven van de kredieten per programma. Daarnaast worden de kernindicatoren per entiteit toegelicht evenals de taak en doelstelling van de entiteiten. De grootste aandacht gaat naar een gedetailleerde bespreking van de verschillende ontvangsten- en uitgavenposten. In het totaal betreft het hier voor de begroting 2011 meer dan 1.600 pagina's met waardevolle informatie. De presentatie van deze informatie kan echter nog verbeteren.

Een eerste bemerking betreft de **samenvattende informatie per programma**. De begrotingstabel groepeerde sinds 2010 de kredieten per entiteit en niet (meer) per programma. In de algemene toelichting wordt de informatie enkel gegroepeerd per beleidsdomein. Een samenvatting per programma verhoogt duidelijk de transparantie van de begroting. Maar momenteel bevat deze samenvatting enkel de kredieten van de ministeries en niet de uitgaven van de instellingen. Indien de totalen per programma worden opgeteld en vergeleken met de bedragen opgenomen in de algemene toelichting bekomt men per definitie andere bedragen. De kredieten op een vergelijkbare manier ordenen als in de algemene toelichting (ESR-geconsolideerd,

³⁶ Vlaams Parlement, Stuk 15 (2010-2011) nr 7, p 22 en p. 155.

zowel de beleidskredieten als de betalingskredieten) zal tot grotere transparantie leiden.

Een tweede moeilijkheid waarop de informatiezoeker stuit, is het ontbreken van een **inhoudstafel** van deze lijvige stukken. Een gebruiker die minder vertrouwd is met deze documenten loopt de kans verloren te lopen, ondanks de zoekmogelijkheden via internet. Nochtans zijn deze documenten allemaal op een heldere en gelijklopende manier gestructureerd. Het verdient aanbeveling om voor elk van deze toelichtingen een inhoudstafel op te nemen.

1.2.3. Horizontale programma's

In de begrotingstabel worden de kredieten geordend per beleidsdomein en per entiteit. Daarnaast worden een aantal bijkomende codes toegevoegd die toelaten om de kredieten op een bepaalde manier te ordenen en zo de evolutie van een groep kredieten op te volgen. Een belangrijke code is bijvoorbeeld de economische code die toelaat om onder meer de lonen, werkingskosten en investeringen op te volgen. Daarnaast ordent de begrotingstabel ook sommige uitgaven van de ministeries onder een aantal horizontale programma's. In de begroting 2011 gaat het om 9 programma's:

B: Burotica

C: Communicatie

E: Buitenlands beleid

F: Financiële lasten

G: Gelijke kansen

I: Investerings

L: Lonen

W: Wetenschapsbeleid

V: Vesoc

De horizontale programma's zouden moeten toelaten om bepaalde kredieten op te volgen die betrekking hebben op eenzelfde soort van uitgaven en in diverse beleidsdomeinen voorkomen. Zo wordt in de jaarlijkse "Speurgids" van EWI een analyse gemaakt van het horizontaal programma wetenschapsbeleid.

De interpretatie van deze programma's vereist enige voorzichtigheid. Zo bevat het horizontaal programma "Lonen" niet alle lonen, maar enkel de lonen waarvan de evolutie gekoppeld is aan de spilindex. Bovendien volstaat het niet om alle kredieten die deel uitmaken van een horizontaal programma op te tellen om te weten welk bedrag er voorzien is voor een horizontaal programma. Het is mogelijk dat een krediet slechts gedeeltelijke thuishoort in dat horizontaal programma.

Dit blijkt duidelijk uit de kredieten die onder het programma B (Burotica) gevoegd worden. De dotatie aan het parlement is opgenomen bij dit horizontaal programma, hoewel slechts een beperkt deel van deze dotatie aangewend worden voor burotica of

informatica. Een ander voorbeeld zijn de subsidies in de culturele sector die deel

uitmaken van het horizontaal programma “Lonen”. Een deel van deze subsidies wordt aangewend om werkingskosten te financieren en hoort dus niet bij het horizontaal programma “Lonen”.

Op basis van de begrotingsinformatie is het echter niet mogelijk om te weten of een krediet dat bij een horizontaal programma hoort, volledig moet worden meegenomen dan wel gedeeltelijk. Om na te kunnen gaan wat de exacte inhoud is van de horizontale programma's is het nodig dat er wordt verduidelijkt voor hoeveel procent de kredieten opgenomen worden in het horizontale programma. Deze percentages moeten niet noodzakelijk opgenomen worden in de begrotingstabel, maar wel beschikbaar zijn. Bij de subsidies zou er bijvoorbeeld bij kunnen vermeld worden dat het voor 80% om lonen gaat die deel uitmaken van het horizontale programma en voor 20% uit werkingskosten die er geen deel van uitmaken. Bij de dotatie aan het Vlaams Parlement zou eveneens kunnen vermeld worden in welke mate deze dotatie kan meegenomen worden voor het horizontale programma “Burotica”.

Bovendien zou in de algemene toelichting een overzichtstabel kunnen opgenomen worden waarbij de som van de horizontale programma's per beleidsdomein is opgenomen. Deze tabel kan best vanuit een geconsolideerde benadering opgesteld worden, zodat ook uitgaven van de instellingen toegewezen worden aan een horizontaal programma.

Tenslotte is het ook aangewezen om de horizontale programma's te screenen op hun relevantie of eventueel bijkomende horizontale programma's te creëren. Zo zou een horizontaal programma voor “Vlaanderen in Actie” dat een speerpunt is van de huidige regering, kunnen bijdragen tot meer transparantie.

1.3. Meer informatie geven

Grotere transparantie kan ook bereikt worden door de opname in de begrotingsdocumenten van alle informatie die beschikbaar en relevant is voor het begrotingsbeleid. Het gaat om informatie die niet of slechts gedeeltelijk is opgenomen in de begrotingsdocumenten maar toch belangrijk is voor een transparante begroting. De SERV schuift ter zake een aantal prioriteiten naar voor.

1.3.1. Constant beleid versus ingrepen

Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk is het niet duidelijk welke ingrepen er doorgevoerd zijn op de dynamiek bij ongewijzigd beleid. Naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen heeft de regering aangegeven voor welk bedrag er nieuwe maatregelen genomen werden en hoeveel de besparingen bedroegen, maar een volledige oplijsting van deze ingrepen werd niet verschaft. Bij de analyse van de netto-beleidsruimte werd reeds aangegeven dat de SERV in zijn analyse tot andere bedragen komt dan de regering. In dit deel worden deze verschillen geduid.

1.3.1.1. Ongewijzigd beleid

Het verbeteren van de transparantie met betrekking tot het constant beleid heeft voornamelijk te maken met informatie die is opgenomen in de toelichtingen per programma. Zo zou de toelichting kunnen aangeven wat de dynamiek bij ongewijzigd beleid is en welke factoren hierbij een rol spelen (inflatie, kostendrijvers, externe verplichtingen, op kruissnelheid komen van vroeger genomen beslissingen...). De dynamiek die niet verklaard wordt door ongewijzigd beleid wordt dan toegewezen aan nieuwe initiatieven of besparingsmaatregelen.

Een correcte weergave van het ongewijzigd beleid is de beste manier om te vermijden dat de uitgavenbegroting ontspoorde, onder meer omdat dit ook een goede raming van de betalingskalenders veronderstelt. Door dit ongewijzigd beleid zo gedetailleerd mogelijk in kaart te brengen verhoogt de mogelijkheid van alle betrokkenen om deze evolutie te valideren dan wel in vraag te stellen. Op die manier vergroot de beheersbaarheid van de begroting.

Een correcte definitie van constant beleid is ook belangrijk voor een juiste inschatting van de ingrepen die opgenomen werden in de begroting. Zoals ook aangegeven in het derde hoofdstuk wordt de hoogte van de ingreep bepaald door de manier waarop constant beleid wordt berekend. Indien in de begroting een maximumbedrag wordt opgenomen voor een bepaalde uitgavenpost, dan hangt de vereiste besparingsinspanning af van de dynamiek bij ongewijzigd beleid die wordt meegenomen. Als er een sterke dynamiek wordt verwacht (of wordt meegenomen in de analyse) zal de besparing groter ingeschat worden dan wanneer de dynamiek bij constant beleid lager wordt ingeschat. Aangezien de sociale partners voor de uitwerking van bepaalde ingrepen gevraagd worden om concrete voorstellen te formuleren is het essentieel dat zij een duidelijk zicht hebben op de globale budgettaire context waarbinnen deze maatregelen moeten uitgewerkt worden.

Het onderscheid tussen de dynamiek bij ongewijzigd beleid en de ingrepen is niet altijd even gemakkelijk te maken.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de manier waarop de inflatie wordt meegenomen als ongewijzigd beleid. Voor de kredieten die de evolutie van de spilindex volgen is het duidelijk wat de dynamiek bij ongewijzigd beleid is, maar voor de overige kredieten is dat niet het geval. De mate waarin ze worden aangepast aan de inflatievooruitzichten kan van jaar tot jaar verschillen zoals de voorbije jaren duidelijk is gebleken. Ook in de MJR wordt hiervoor geen constante methode gehanteerd. Omdat de aanpassing aan de inflatie jaar na jaar wisselt kan men niet anders dan de beslissing van de Vlaamse regering mee te nemen als constant beleid. Dit heeft echter tot gevolg dat de netto-beleidsruimte mede bepaald wordt door deze beslissingen, wat de interpretatie van de netto-beleidsruimte bemoeilijkt. Daarom is het belangrijk dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid geobjectiveerd wordt door een referentiemethode naar voor te schuiven. Dit laat toe om op een meer objectieve manier vast te stellen welke "impliciete" besparingen de regering heeft doorgevoerd. Hoewel ook deze "impliciete" besparing niet echt objectief is, kan hierdoor wel een vergelijking over de jaren heen gemaakt worden op vergelijkbare basis.

Naast inflatie zijn er ook nog andere kostendrijvers. Ook hierbij is het belangrijk dat er meer transparantie wordt gecreëerd over de manier waarop deze kostendrijvers worden meegenomen voor de aanpassing van de kredieten in de begroting. Om deze

dynamiek van ongewijzigd beleid te objectiveren kunnen de verslagen van de technische bilaterales als basis dienen. Dit is niet enkel nuttig om de betaalkalenders beter te kunnen inschatten, maar ook om een duidelijker onderscheid tussen ongewijzigd beleid en de ingrepen te maken. Om de politieke besluitvorming niet te bemoeilijken is het niet noodzakelijk om deze informatie vrij te geven vooraleer de begroting wordt ingediend. Het volstaat dat deze informatie wordt opgenomen in de documenten die in het parlement worden neergelegd.

Het **rekendecreet** zegt niets over de manier waarop de verslagen van de technische bilaterales aangewend kunnen worden, maar bevat wel een belangrijke bepaling met betrekking tot de meerjarenraming. Artikel 14 van het voorontwerp van decreet stelt dat de memorie van toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief moet plaatsen door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming. De meerjarenraming is het instrument bij uitstek waarbij wordt nagegaan wat de effecten van het constant beleid zijn voor de komende jaren. In de mate dat het ongewijzigd beleid bij de begrotingsopmaak anders ingeschat wordt, zou de memorie dit verschil moeten verduidelijken.

Daartoe is het wel nodig dat de vergelijking gebeurt op het niveau van afzonderlijke uitgaven en niet enkel op een geaggregeerd niveau. De meerjarenraming bevat geen gedetailleerde informatie over de afzonderlijke uitgaven en inkomsten. Voor de meerjarenraming zelf is dit niet noodzakelijk aangezien het voornamelijk tot doel heeft om de budgettaire ruimte (netto-beleidsruimte) voor de komende jaren aan te geven. Naar aanleiding van de begrotingsopmaak zou het echter mogelijk zijn om de afzonderlijke begrotingskredieten te vergelijken met wat was voorzien in de meerjarenraming. Dit zou niet enkel de transparantie van de begroting ten goede komen, maar ook de beleidsmatige relevantie van de meerjarenraming nog kunnen vergroten.

1.3.1.2. Nieuwe initiatieven

De analyse van de SERV over de nieuwe initiatieven leidt tot een ander resultaat dan het bedrag van € 95 mln waarover de regering communiceerde. Naast een verschillende inschatting van de dynamiek bij ongewijzigd beleid kan het verschil grotendeels verklaard worden door de twee volgende elementen.

Wanneer een nieuw initiatief mogelijk wordt gemaakt doordat er interne heroriënteringen hebben plaatsgevonden, neemt de Vlaamse overheid dit niet mee als een nieuw initiatief. Het gaat om intern gecompenseerde overhevelingen die neutraal zijn voor de beleidsruimte en niet opgeteld worden bij de officiële besparingen en nieuwe initiatieven. De SERV doet dit wel omdat men zo een beter zicht krijgt op de keuzes van de regering, wat belangrijk is voor de transparantie van de begroting. Om dit te verhelpen is het onder meer nodig om tot een grotere coherentie te komen tussen de verschillende begrotingsdocumenten.

Het tweede element heeft te maken met de geconsolideerde benadering (zie ook 1.3.2 van dit hoofdstuk). Wanneer de besparingen en het nieuw beleid op het niveau van de dotaties geanalyseerd komt, geeft dit een ander resultaat dan wanneer dit gebeurt op het niveau van de effectieve uitgaven van de instellingen (geconsolideerde benadering). Aangezien niet de dotaties aan de instellingen maar wel de uitgaven van

de instellingen zijn die het vorderingensaldo bepalen, is het aangewezen om een geconsolideerde benadering te hanteren, zoals de SERV doet in zijn analyses.

1.3.1.3. Besparingsmaatregelen

De nieuwe initiatieven waarover de regering communiceerde waren op basis van de verschillende begrotingsdocumenten grotendeels te reconstrueren (zie hoofdstuk 3). Dat is echter niet het geval voor de concrete besparingsmaatregelen. In de algemene toelichting worden de besparingen soms wel en soms niet toegewezen aan de kaasschaafmethode³⁷. Bovendien is het niet eenvoudig om na te gaan wat het effect van de kaasschaafmethode is per beleidsdomein of programma. Een duidelijke definitie van de facultatieve subsidies waarop de besparingen moeten worden toegepast is immers niet voorhanden. De reconstructie van het bedrag van € 281 mln wordt dan nog bemoeilijkt doordat er naast de kaasschaafmethode nog specifieke besparingsmaatregelen doorgevoerd zijn voor € 65 mln. Ook hierover bieden de toelichtingen per programma onvoldoende informatie.

Op basis van de begrotingsdocumenten kan wel afgeleid worden op welke kredieten er bespaard werd, maar is het niet duidelijk of deze besparing voortvloeit uit de kaasschaafmethode, de punctuele besparingen of de interne heroriënteringen om extra nieuw beleid mogelijk te maken bovenop het bedrag van € 95 mln (zie supra). Enkel met betrekking tot de cultuurbegroting werd hierover gecommuniceerd in het parlement.

Een tweede aandachtspunt betreft de impliciete besparingen. De regering bespaart € 95 mln door de werkingskredieten niet aan te passen aan inflatie. Het is echter niet duidelijk op basis van welke inflatieparameter dit bedrag geraamd werd en op welke kredieten dit berekend werd. Ook hier zouden de begrotingsdocumenten meer informatie kunnen geven.

Net zoals bij de nieuwe initiatieven moet er een grotere coherentie komen tussen de algemene toelichting en de toelichtingen per programma voor de besparingsmaatregelen. Concreet zou dit voor de begroting 2011 betekenen dat in de toelichtingen per programma duidelijk wordt aangegeven of er een besparing werd doorgevoerd en voor welk bedrag. Ook de impliciete besparing door het niet aanpassen van de kredieten aan de inflatie dient voor elke betrokken uitgavenpost duidelijk te zijn. Dit alles moet gebeuren in een geconsolideerde benadering, dus op basis van de uitgaven van de instellingen en niet louter met betrekking tot de dotaties. Enkel op die manier is het mogelijk om de globale bedragen die vermeld zijn in de algemene toelichting in verband te brengen met de informatie in de toelichtingen per programma.

1.3.2. ESR-geconsolideerde benadering

Een tweede belangrijke bemerking in dit kader gaat over de begrotingsinformatie met betrekking tot de instellingen. De uitgaven van de Vlaamse instellingen vormen meer

³⁷ De kaasschaafmethode is een verdelings- en responsabiliseringsmethode en geen lineaire maatregel. Binnen elk beleidsdomein kon de bevoegde minister zelf bepalen op welke kredieten er bespaard zou worden en hoeveel om tot de gevraagde inspanning te komen.

dan een kwart van de totale Vlaamse uitgaven. Toch verschaffen de begrotingsdocumenten onvoldoende informatie over de inhoud en de evolutie van de uitgaven van een heel aantal instellingen. De toelichting bespreekt niet altijd de uitgaven zelf van de instellingen maar beperkt zich soms tot de bespreking van de dotaties. Deze informatie is waardevol maar laat niet altijd toe om een duidelijk beeld te krijgen van de uitgavendynamiek bij de instellingen zelf. En het zijn net deze uitgaven die het meest relevant zijn voor de analyse van het begrotingsbeleid. Niet alleen wordt het beleid concreet gestalte gegeven door de uitgaven van de instellingen (en niet door de dotaties), maar het zijn ook deze uitgaven die voor de berekening van het begrotingssaldo in aanmerking worden genomen.

Vanuit een beleidsmatige invalshoek verdient het aanbeveling dat de toelichting zou gebeuren op **ESR-geconsolideerde basis**, zodat de uitgaven van de instellingen besproken worden op eenzelfde manier als de uitgaven van de ministeries en de dotaties.

Het belang hiervan kan aangetoond worden met een aantal voorbeelden. Zoals reeds aan bod kwam in 1.3.1 krijgt Kind en Gezin een dotatie van € 7 mln voor de opstartfase van de kindpremie. De toelichting bij die dotatie is duidelijk. Bij de uitgaven van Kind en Gezin is er voor de kindpremie slechts een bedrag opgenomen van € 4 mln en niet voor € 7 mln zonder dat hierbij duiding wordt gegeven. De toelichting bij de uitgaven van Kind en Gezin verwijst louter naar de toelichting bij de dotaties.

Een gelijkaardige situatie doet zich voor bij het Fonds voor Jongerenwelzijn (FJW). Aan deze instelling worden bijkomende middelen verschaft in het kader van het uitbreidingsbeleid. De toelichting beperkt zich tot de bespreking van de dotaties aan het FJW. De manier waarop deze dotaties hun vertaling vinden in de uitgaven van de instelling is niet duidelijk. Omwille van het uitbreidingsbeleid neemt de dotatie aan het FJW toe met € 2 mln. De uitgaven op het FJW voor de subsidiëring van de voorzieningen nemen slechts toe met € 1 mln. Door de toelichting te beperken tot de dotaties is het niet duidelijk hoe de nieuwe impuls zich concreet verhoudt tot de dynamiek van het ongewijzigd beleid en de besparingen bij de instelling zelf.

Ook bij andere instellingen zoals de VDAB is er onvoldoende duidelijkheid over de samenstelling en de evolutie van de uitgaven. De toelichting beperkt zich tot de dotaties en gaat niet in op de uitgaven van de instelling zelf. In het verleden werd de werkbegroting van de VDAB opgenomen in de begrotingsdocumenten waarbij de concrete verdeling van de kredieten naar de verschillende taken van de instelling was opgenomen. In de initiële begroting 2011 was dat niet meer het geval, zodat het niet helemaal duidelijk is hoe de VDAB de dotatie concreet vertaalt naar eigen uitgaven.

Bij elk van deze instellingen gaat het om informatie die beschikbaar is op het niveau van de instellingen maar die zich niet vertaalt in de begrotingsdocumenten. Een heldere toelichting dient voldoende duidelijkheid te verschaffen over de uitgaven van de instellingen zelf, zowel wat de inhoud betreft als de evolutie ervan. Concreet zou de regering de verschillende departementen kunnen vragen om in de toelichting per programma te vertrekken van een geconsolideerde benadering.

De toepassing van het **rekendecreet** zal dit probleem niet per definitie verhelpen. Het rekendecreet bevat immers geen bepalingen over de toelichting bij de begrotingen en rekeningen van de instellingen. Enkel voor de ministeries en de DAB legt het rekendecreet bepaalde verplichtingen op (artikel 14 van het rekendecreet). Hoewel de

transparantie ook kan geboden worden zonder deze decretale verplichtingen, zou een aanpassing van het rekendecreet op dit punt meer garanties bieden.

1.3.3. Toelichting per uitgavenpost (basisallocatie)

De toelichtingen per programma en meer specifiek de toelichtingen bij de verschillende basisallocaties vormen de meest uitvoerige bron van informatie over het begrotingsbeleid. Het is positief dat bij de meeste basisallocaties gedetailleerd wordt ingegaan op de inhoud van de basisallocatie en de evolutie ervan. Dit belet niet dat de kwaliteit van de informatie verschilt naargelang de uitgavenpost.

Een opvallende vaststelling is dat de toelichting bij de participaties en deelnemingen zeer beperkt is, terwijl het toch om aanzienlijke bedragen gaat. Bij de begrotingsopmaak is het niet altijd even duidelijk wat de concrete bestemming van deze participaties is. Het zou mogelijk moeten zijn om de intenties te expliciteren die aanleiding hebben gegeven tot het inschrijven van een bepaald bedrag. Ook al hebben deze kredieten geen impact op het vorderingensaldo, door de omvang ervan hebben ze wel een aanzienlijke impact op de schuldevolutie. Het is dan ook belangrijk om hierover zo duidelijk mogelijk te communiceren. In de toelichting zou ook het onderscheid kunnen gemaakt worden tussen de verbintenissen die genomen worden voor deze participaties en de effectieve betalingen die verwacht worden. Beide invalshoeken kunnen immers een aanzienlijk verschil opleveren.

Ook de informatie voor de overige uitgavenposten kan verbeteren. De kleinste posten bedragen € 1000 (duizend euro) of minder, terwijl de grootste uitgavenpost € 2,1 mld bedraagt (salarissubsidies aan het vrij gesubsidieerd onderwijs). Op zich is dit niet noodzakelijk een probleem. De toelichting zou echter in verhouding moeten staan tot de omvang van het krediet of de evolutie ervan. Soms wordt er bij de toelichting meer aandacht besteed aan een kleine uitgavenpost die bovendien nauwelijks wijzigt³⁸ dan aan sommige grote uitgavenposten³⁹.

Het **rekendecreet** biedt geen garanties dat de kwaliteit van de toelichting in dit opzicht zal toenemen. Het rekendecreet laat immers toe om minder informatie op te nemen in de begrotingstabel. In de mate dat hierdoor een aantal uitgavenposten wordt samengevoegd zonder dat de toelichting voldoende duidelijkheid biedt over de gedetailleerde inhoud en evolutie ervan, zou dit de transparantie negatief kunnen beïnvloeden. Hierbij zal veel afhangen van de manier waarop het rekendecreet zal toegepast worden.

³⁸ Bij wijze van voorbeeld is er een uitgavenpost ND0 NF109 3300 (inkomensoverdrachten aan vzw Forum voor Erfgoedverenigingen) waar het bedrag niet wijzigt ten opzichte van 2010 en het gaat om een klein bedrag (303.000 euro) terwijl er toch een uitvoerige toelichting wordt gegeven.

³⁹ Het artikel MDU MH209 7310 op het VIF voorziet een bedrag van € 324 mln voor structureel onderhoud, bestrijding van de verkeersoverlast, bevordering van de verkeersveiligheid en het fietspadenbeleid. Een overzicht van de geplande bestedingen voor elk van deze afzonderlijke delen ontbreekt.

1.3.4. Vergelijking met uitvoeringsgegevens

In de toelichting per programma wordt het krediet van de begroting 2011 naast het krediet van 2010 gezet en wordt ook het uitvoeringspercentage van 2009 opgenomen. Dit is positief aangezien hierdoor de evolutie in perspectief kan worden gezet.

De toelichting gaat echter niet verder in op de vergelijking met de uitvoeringsgegevens. Wanneer het uitvoeringspercentage (aanzienlijk) lager is dan 100% zou die vergelijking wel een meerwaarde bieden. In de toelichting kan dan vermeld worden welke factoren een rol hebben gespeeld en of deze factoren ook de aanwending van de kredieten van 2011 kunnen beïnvloeden.

Daarnaast zou de toelichting ook gebruik kunnen maken van de monitoringgegevens die in de loop van het jaar beschikbaar zijn. De uitvoeringsgegevens voor het jaar 2010 waren nog niet gekend op het moment dat de begroting 2011 werd opgemaakt. Wel zou het mogelijk zijn om de voorlopige uitvoeringsgegevens van juli 2010 op te nemen zoals ze blijken uit de monitoring. Het uitvoeringspercentage in het midden van het jaar is niet per definitie gelijk aan 50%, maar op basis van de informatie van voorgaande jaren is het wel mogelijk om na te gaan of de aanwending op een normaal ritme verloopt. In de mate dat de aanwending van de betalingskredieten in de eerste helft van 2010 vertraging opliep kan dit tot een opstoot van betalingen leiden in 2011.

Voor de opmaak van de begrotingscontrole kan gebruik gemaakt worden van de (voorlopige) uitvoeringsgegevens van het voorgaande jaar.

Het **rekendecreet** voorziet naast een jaarlijkse rapport over de uitvoering van de begroting ook een semestrieel rapport. Dit moet in principe toelaten om bij de opmaak van de begroting rekening te houden met deze halfjaarlijkse uitvoeringsgegevens. Bovendien voorziet het rekendecreet dat de uitvoeringsrekening moet voorgelegd worden aan het Rekenhof op 31 maart. Hoewel dit nog geen definitieve stand van zaken geeft, zou dit wel moeten toelaten om bij de begrotingscontrole reeds informatie beschikbaar te stellen over deze uitvoeringsgegevens en de begrotingscijfers hiermee te vergelijken.

1.3.5. Beschikbare kredieten

De begrotingstabel en de begrotingen van de instellingen geven aan welke kredieten worden ingeschreven in de begroting. Doordat er overdrachten plaatsvinden gedurende het begrotingsjaar en over de begrotingsjaren heen, is het niet eenvoudig om te achterhalen welke kredieten er effectief beschikbaar zijn op een bepaald moment.

Een voorbeeld hiervan is het bedrag van € 130 mln dat Vlaanderen moet overmaken aan de federale overheid voor de afrekening voor de jobkorting van 2009. Dit bedrag is niet opgenomen in de begrotingstabel maar wel beschikbaar door overdrachten. In de tabel over het vorderingensaldo van 2011 is dit bedrag expliciet opgenomen als correctie op de begrotingskredieten, wat positief is. Naast deze specifieke overdracht zijn er nog andere kredieten die overgedragen worden van 2010 naar 2011 en die het saldo negatief kunnen beïnvloeden. Indien Vlaanderen in 2011 een betaling zal moeten doen aan Nederland voor de verdieping van de Westerschelde, zal dit gebeuren met

overgedragen kredieten en niet met kredieten die ingeschreven staan in de begroting. Het is dan ook belangrijk om, ten minste bij de begrotingscontrole, een duidelijk overzicht te geven van de beschikbare kredieten en waar nodig een toelichting te geven over het verschil met de begrotingskredieten. Er dient ook een inschatting gemaakt te worden over de aanwending van de overgedragen kredieten. Deze problematiek is ook verweven met de betaalkalenders voor zover het gaat om overdrachten van betaalkredieten (zie ook 1.4).

Een tweede aandachtspunt in dit kader zijn de overhevelingen die plaatsvinden tijdens het begrotingsjaar zelf. Momenteel kan de regering beslissen om binnen de programma's zowel de vastleggingskredieten als de betalingskredieten te herverdelen. Omwille van het **rekendecreet** zal deze bevoegdheid voor de betalingskredieten uitgebreid worden tot overhevelingen binnen het beleidsdomein en dus niet meer beperkt tot het programmaniveau. Hoewel dit met het oog op een efficiënte aanwending van de kredieten een positieve maatregel is, vermindert hierdoor de transparantie van de begrotingen. De bedragen die effectief betaald worden, kunnen immers aanzienlijk afwijken van het bedrag dat in de begroting is ingeschreven. Bij de uitvoering van het rekendecreet is het dan ook belangrijk om erover te waken dat voldoende transparantie gegarandeerd wordt om een correct beeld te krijgen van de werkelijke evolutie van de uitgaven op het begrotingsniveau.

1.4. Bijkomende informatie verzamelen

Naast het toegankelijker maken en het presenteren van alle relevante beschikbare informatie kan het ook nodig zijn om bijkomende informatie te verzamelen. Het spreekt voor zich dat dit meer inspanningen vergt. Daarbij moet altijd de afweging gemaakt worden of deze extra inspanning opweegt tegen de meerwaarde die ze kan opleveren. In dat kader wenst de SERV twee prioriteiten naar voor te schuiven waaraan meer aandacht kan besteed worden: een betere opvolging van de betalingskalenders en een grotere koppeling tussen de financiële informatie en de beleidsinformatie.

1.4.1. Betalingskalender

Het probleem van de inschatting van de betalingkalenders is geen nieuw probleem. Het houdt verband met de impliciete schuld of het verschil tussen de verbintenissen die zijn aangegaan en de betalingen die hier tegenover staan. Dit vormt al jaren een aandachtspunt en de Vlaamse overheid heeft in het verleden al maatregelen genomen om het effect van de impliciete schuld goed in te schatten en op te volgen. Bij de begrotingsbesprekingen kwam echter naar voor dat de inschatting van de betalingskalenders nog voor verbetering vatbaar is. Dit bleek in het bijzonder bij de betalingsverplichtingen voor de schoolinfrastructuur. Ook in het verleden stelde zich soortgelijke inschattingsproblemen bij een aantal instellingen of DAB's, zoals het Mina-fonds, het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) of het Hermesfonds.

Een verkeerde inschatting van de effectief te verrichten betalingen door deze instellingen kan het vooropgestelde saldo negatief beïnvloeden. Om dit te vermijden kan men de betalingen doorschuiven naar een volgend begrotingsjaar. Dit brengt wel mee dat er verwijlntresten verschuldigd zijn en dit getuigt ook niet van goed bestuur.

Bovendien verkleint dit de netto-beleidsruimte van het volgende begrotingsjaar op een niet-transparante manier.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om kredieten van andere uitgavenposten over te hevelen zodat de betalingen toch nog kunnen plaatsvinden in het jaar zelf (zie ook bij 1.3).

In beide gevallen gaat het echter om noodoplossingen die in de mate van het mogelijke vermeden moeten worden. Er dient dus nog meer aandacht besteed worden aan de opvolging van de impliciete schuld (verschil tussen de verbintenissen en de betalingen). Een mogelijkheid om de opvolging ervan te vergemakkelijken is om in de toelichtingen voor de betalingskredieten een onderscheid te maken tussen het deel dat betrekking heeft op verbintenissen die in de voorgaande jaren werden aangegaan enerzijds en anderzijds de betalingen die betrekking hebben op de verbintenissen die in het begrotingsjaar zelf worden aangegaan⁴⁰. Per uitgavenpost zou ook de gecumuleerde impliciete schuld op een transparante manier moeten opgevolgd worden. Dit betekent ook dat men de vastleggingen uit het verleden die zonder voorwerp zijn geworden, schraapt om te vermijden dat de impliciete schuld te hoog wordt ingeschat.

1.4.2. Integratie beleids- en financiële cyclus

Een belangrijk deel van de toelichting per programma bevat informatie over de operationele doelstellingen waarbij tal van beleidsdoelstellingen, instrumenten, indicatoren, streefwaarden en prestaties worden opgenomen. In combinatie met de beleidsbrieven laat dit toe om een globaal overzicht te krijgen van het beleid dat gevoerd zal worden in 2011.

De moeilijkheid is echter dat deze informatie onvoldoende in verband tot elkaar staat. Het is niet altijd evident om na te gaan welk effect het begrotingsbeleid zal hebben op de streefwaardes en indicatoren die in de toelichtingen per programma's zijn opgenomen of hoe bepaalde beleidsdoelstellingen budgettair vertaald worden. Het rekendecreet heeft finaal tot doel om te komen tot een begroting die gericht is op prestaties en effecten. De beleidseffecten (outcomes) per beleidsdomein moeten op termijn de drijvende indicatoren worden. In zijn advies over het rekendecreet heeft de SERV zich achter deze doelstelling geschaard. Om te komen tot een dergelijke integratie van beleids- en begrotingsinformatie, en uiteindelijk tot een prestatiebegroting, is het in eerste instantie belangrijk om de toelichting per programma op dat punt te stroomlijnen en de informatie van de begroting en de beleidsbrieven beter op elkaar af te stemmen.

Hier toe kan het helpen om de indicatoren per programma in historisch perspectief te plaatsen waarbij de link wordt gelegd tussen deze indicatoren en de budgettaire middelen die in het verleden hiertoe aangewend werden. Dit zou een belangrijke stap zijn in de richting van een meer prestatiegerichte begroting. Bovendien zou dit ook kunnen leiden tot een grotere objectivering van het constant beleid evenals van de efficiëntieverhoging die bereikt wordt op het niveau van de verschillende programma's.

⁴⁰ Dit alles in een geconsolideerde benadering, dus voor de uitgaven van de instellingen en niet enkel voor de dotaties.

In de mate dat deze informatie momenteel niet in deze vorm beschikbaar is, verdient het aanbeveling daar in de toekomst wel in te voorzien.

Een van de belangrijke doelstellingen van het **rekendecreet** is te komen tot een meer prestatiegerichte begroting. Toch werd deze doelstelling (nog) niet volledig vertaald in het ontwerp van decreet dat voorligt. Het meest opvallend is dat het rekendecreet geen melding maakt van de beleidseffectenrapportering, terwijl dat wel het geval was in het comptabiliteitsdecreet. Deze rapportering zou automatisch leiden tot een betere afstemming tussen beleidsbrieven, de indicatoren in de toelichtingen en de begrotingscijfers zelf.

Positief is dat het rekendecreet voorziet dat de memorie van toelichting naast financiële informatie ook niet-financiële informatie meeneemt. In de mate dat de toelichting ook het verband tussen beide informatiebronnen verduidelijkt, kan dit een belangrijke stap in de goede richting zijn.

Hoofdstuk 5 Structurele dynamiek

In het SERV-advies van juli 2010 werd een lans gebroken voor een meer structurele benadering van de begroting. Er werd meteen ook een concreet voorstel uitgewerkt. De SERV is van mening dat een structurele analyse van de begroting het mogelijk maakt om de begrotingsdynamiek op een meer adequate manier te analyseren en beoordelen.

In een volgende fase is het wenselijk dat de Vlaamse begrotingsnormering ook ingebed wordt in deze structurele benadering. Naar aanleiding van het Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020 heeft de Vlaamse regering alvast de intentie geuit om structurele begrotingsdoelstellingen te introduceren evenals een eigen interne stabiliteitsnorm. In het begrotingsadvies van juli 2011 zal de SERV de nodige aandacht besteden aan de structurele benadering van een eigen Vlaamse begrotingsnorm en zal de begrotingsdoelstelling ook in dat kader geëvalueerd worden.

Hoewel de begrotingsdoelstelling 2011 moet beoordeeld worden op het bereiken van een (nominaal) evenwicht, biedt een structurele analyse van de begrotingsdynamiek bijkomende inzichten voor deze begroting. Door de niet-structurele componenten aan uitgaven- en inkomstzijde uit te zuiveren is het mogelijk om te analyseren in welke mate het saldo structureel geëvolueerd is. De nominale analyse op basis van de geraamde inkomsten en uitgaven geeft aan dat het begrotingssaldo in 2011 met € 495 mln verbetert. De structurele analyse heeft tot doel om na te gaan in welke mate deze verbetering te danken is aan eenmalige inkomsten/uitgaven of conjuncturele factoren. De deelnemingen en participaties vallen buiten beschouwing, aangezien deze het vorderingensaldo niet bepalen.

Voor een uitvoerige toelichting bij de methodologie wordt verwezen naar het begrotingsadvies van de SERV van juli 2010.

1.1. Conjuncturele factoren

De Vlaamse inkomsten zijn in belangrijke mate onderhevig aan conjuncturele schommelingen. Deze impact bleek heel duidelijk uit de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de Vlaamse begroting. Twee belangrijke componenten van die inkomsten, de federale overdrachten en de registratierechten, dienen in een structurele analyse gecorrigeerd te worden voor het conjuncturele effect. Daarvoor moet de raming van de BBP-groei die werd gehanteerd bij de begrotingsopmaak (1,7%) vervangen worden door de trendgroei. Voor 2011 kan die trendgroei geraamd worden op 1,5%⁴¹. Er is dus sprake van een (beperkte) conjuncturele bonus waarvan de Vlaamse overheid gebruik heeft gemaakt om het saldo te verbeteren.

⁴¹ Hiervoor werd uitgegaan van de meest recente ramingen van de NBB tot en met 2011 en van de vooruitzichten op middellange termijn die het planbureau in het voorjaar van 2010 publiceerde.

Opgesplitst naar de inkomstencomponenten zien we dat de dynamiek van de federale overdrachten voor € 37 mln positief beïnvloed door de conjuncturele bonus. Het effect op de registratierechten is beperkter, namelijk € 6 mln.

De overige ontvangsten zijn per hypothese niet of nauwelijks onderhevig aan de conjuncturele schommelingen. In het totaal verbetert het saldo dus met € 43 mln omwille van de conjunctuur. Of met andere woorden, het structurele saldo zou omwille van de conjuncturele schommelingen € 43 lager zijn.

1.2. Eenmalige factoren

Om de structurele dynamiek van 2011 af te zonderen moet zowel de begroting 2010 als de begroting 2011 uitgezuiverd worden voor eenmalige factoren.

1.2.1. Eenmalige ontvangsten

De impact van de eenmalige ontvangsten was aanzienlijk voor zowel het saldo van 2010 als dat van 2011.

Tabel 5.1 eenmalige ontvangsten 2010 en-2011 (€ mln)

	2010 BC	2011 ini	verschil
egalisatiefonds	500	0	-500
Aquafin	143	182	39
KBC	0	298	298
verrekening	-374	99	474
totaal eenmalige ontvangsten	269	579	311

In 2010 werd een eenmalige ontvangst van € 143 mln voorzien omwille van de verkoop van waterzuiveringsinstallaties aan Aquafin⁴². In de begroting 2011 wordt deze eenmalige operatie nog eens herhaald, maar voor een groter bedrag: € 182 mln. Het saldo is dus voor € 39 mln positief beïnvloed door deze eenmalige operaties.

In 2011 verwacht de Vlaamse overheid een dividend van € 298 mln vanwege KBC. Aangezien er geen dividend was in 2010 verbetert het saldo hierdoor met € 298 mln in 2011. Voor de structurele evolutie van het saldo mag dit dividend echter niet meegenomen worden omdat het geen jaarlijks weerkerende inkomst is waar de Vlaamse overheid op kan rekenen.

Een derde belangrijk element is de verrekening. Ook dit is een niet structurele factor omdat de impact ervan jaar na jaar aanzienlijk kan verschillen. In 2010 werden de federale overdrachten voor € 374 mln negatief gecorrigeerd omdat er in 2009 teveel was doorgestort. In 2011 voorziet de federale overheid een omgekeerde correctie van € 99 mln. De “normale” evolutie van de ontvangsten werd in 2010 dus voor € 374

⁴² Het gaat om de bedragen exclusief registratierechten.

negatief beïnvloed terwijl er een positieve correctie is in 2011. De combinatie ervan geeft aan dat de evolutie van het saldo in 2011 voor € 474 mln positief beïnvloed werd door de verrekeringen.

Tenslotte is er de operatie op het egalisatiefonds. De Vlaamse overheid schreef in 2010 voor € 500 mln ontvangsten in vanwege het Egalisatiefonds. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat het INR deze operatie zal aanvaarden, gaat de raming van de Vlaamse overheid wel uit van deze eenmalige ontvangst van € 500 mln om het vorderingssaldo van 2010 te berekenen. In 2011 valt deze eenmalige ontvangst weg, zodat de evolutie van het saldo voor € 500 mln negatief beïnvloed wordt in 2011 door deze operatie die reeds dateert van eind 2009. Dit moet echter in samenhang gezien worden met het effect van de verrekening (€ 474 mln bij de externe factoren).

Zoals uitvoerig behandeld in het evaluatierapport van januari 2010 had de operatie op het egalisatiefonds tot doel om het effect van de verrekening in de periode 2009-2011 te compenseren en op die manier een stop-and-go beleid tegen te gaan. De Vlaamse regering ging er eind 2009 van uit dat de slechte economische vooruitzichten zich zouden vertalen naar minder federale overdrachten in 2009 zelf. Dit was echter niet het geval, de federale overheid deed geen begrotingscontrole op het einde van het jaar waardoor Vlaanderen onverwacht € 500 mln⁴³ meer ontving dan op basis van de meest actuele parameters te verwachten was. Het ging om een eenmalige meeropbrengst aangezien de federale overdrachten met eenzelfde bedrag verlaagd werden in 2010 door de verrekening. Voor 2011 had dit tot gevolg dat de budgettaire ruimte aanzienlijk zou toenemen aangezien men ervan uit kon gaan dat de negatieve verrekening van 2010 zich niet meer zou voordoen⁴⁴.

Indien het uitgavenpad deze schommelingen zou volgen zou dit geleid hebben tot een opstoot van uitgaven in 2009, een sterk geremde dynamiek in 2010 door de negatieve verrekening en weer extra mogelijkheden in 2011 door het wegvallen van deze negatieve verrekening. Of anders gezegd zou er een “go-stop-go” beleid gevoerd worden.

Om deze schommelingen te compenseren maakte de Vlaamse overheid gebruik van de operatie op het egalisatiefonds. Hierdoor nam de beleidsruimte af in 2009, nam ze toe in 2010 en neemt ze weer af in 2011. Deze operatie had dus enkel tot doel om de schommelingen als gevolg van de federale beslissing eind 2009 weg te werken waardoor een meer gelijkmatig groeipad mogelijk werd.

Voor 2011 kunnen we vaststellen dat het beoogde effect gerealiseerd werd. Het positieve effect van de verrekening op de beleidsruimte (€ 474 mln) wordt gecompenseerd door een negatief effect op de beleidsruimte van de operatie op het egalisatiefonds (€ - 500 mln). Hoewel de techniek misschien niet optimaal was, kan de SERV zich akkoord verklaren met het feit dat hierdoor een meer duurzaam begrotingsbeleid mogelijk was.

Concluderend kunnen we stellen dat de verbetering van het saldo in 2011 voor € 311 mln positief beïnvloed werd door niet-structurele ontvangsten.

⁴³ Uiteindelijk ging het om een bedrag van € 374 mln, maar bij de laatste begrotingscontrole van 2009 gaven de gehanteerde parameters aan dat het om een bedrag van € 500 mln zou gaan.

⁴⁴ Zoals aangegeven in tabel 5.1 van dit hoofdstuk verwacht men een positieve verrekening van 99 mln voor 2010.

1.2.2. Eenmalige (minder-)uitgaven

Tabel 5.2 eenmalige uitgaven 2010 en 2011 (€ mln)

	2010BC	2011 ini	verschil
reserves VWF	-25	-25	0
reserves VMSW	-70	-30	40
jobkorting	0	130	130
totaal eenmalige uitgaven	-95	75	170

Zowel in 2010 als in 2011 wordt de uitgave aan het Vlaams Woningfonds (VWF) verminderd met € 25 mln. Deze tijdelijke vermindering van de uitgaven is mogelijk omdat er bij het VWF voldoende reserves zouden zijn om deze vermindering op te vangen zonder negatieve gevolgen voor de werking. Aangezien het gaat om een instelling die niet tot de consolidatiekring behoort, vertaalt deze daling van uitgaven zich naar een verbetering van het saldo (minder uitgaven = hoger saldo). Aangezien de impact in 2011 identiek is aan de impact in 2011 bepaalt dit wel de hoogte van het saldo, maar niet de evolutie.

Bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) werd een soortgelijke operatie doorgevoerd. In 2010 moest de VMSW haar eigen uitgaven voor € 70 mln financieren met de opgebouwde reserves, in 2011 nog eens met € 30 mln. De Vlaamse Gemeenschap kon hierdoor haar “normale” uitgaven met € 70 mln verminderen in 2010 en met € 30 mln in 2011. In vergelijking met 2010 nemen de uitgaven toe met € 40 mln door de minder sterke intering op de reserves.

Tenslotte wordt Vlaanderen in 2011 geconfronteerd met een afrekening van de jobkorting waardoor € 130 mln extra uitgaven voorzien werden. Deze afrekening heeft betrekking op de jobkorting van 2009 en is eenmalig. Hierdoor liggen de uitgaven € 130 mln hoger dan in 2010.

Omwille van de eenmalige uitgaven in 2010 en 2011 nemen de uitgaven € 170 mln toe in 2010. Een toename van uitgaven betekent logischerwijze dat het saldo afneemt. De evolutie van het (nominale) saldo wordt in 2011 dus voor € 170 negatief beïnvloed door eenmalige uitgaven.

1.3. Structurele evolutie saldo

Nominaal verbetert het saldo in 2011 met € 497 mln. Om de structurele dynamiek van het saldo te ramen moeten de ontvangsten van 2011 gecorrigeerd worden voor het conjunctureel effect en moeten de eenmalige ontvangsten en uitgaven uitgezuiverd worden.

Tabel 5.3 Evolutie structureel gecorrigeerd saldo 2010-2011 (€ mln)

	2010	2011	evolutie
saldo	-495	2	497
conj. Ontv			-43
eenmalige factoren ontv.			-311
eenmalige factoren uitg.			170
structurele evolutie saldo			313
niet-structurele evolutie saldo			184

De nominale verbetering van het saldo in 2011 is € 497 mln. Om de structurele evolutie te ramen moeten we dit in eerste instantie corrigeren voor het conjunctureel effect. Aangezien de economische groei boven de trendgroei lag, werd de evolutie van het saldo hierdoor in positieve zin bepaald. Om de overgang te maken naar de structurele evolutie moeten we hiervoor corrigeren (€ - 43 mln).

De eenmalige ontvangsten hebben het nominale saldo € 311 verhoogd (zie 1.2.1). Voor de structurele dynamiek van het saldo moet dit gecorrigeerd worden. Dit betekent dat de dynamiek van het structurele saldo € 311 mln lager is dan de nominale evolutie.

Voor de eenmalige uitgaven geldt juist het omgekeerde. De niet structurele uitgaven hebben het saldo van 2011 € 170 mln bemoeilijkt. De overgang van de nominale evolutie naar de structurele evolutie betekent dus dat er een positieve correctie moet gebeuren van € 170 mln (zie 1.2.2).

Indien de nominale evolutie voor deze drie niet structurele elementen gecorrigeerd wordt, bekomt men de structurele dynamiek van het saldo in 2011. Het saldo verbetert € 313 mln structureel in 2011. Het verschil, € 184 mln, is te verklaren door de niet-structurele evolutie van het saldo.

Deze niet-structurele evolutie kan verder uitgesplitst worden naar “externe factoren” en “beleidskeuzes” die de regering in het verleden of voor de begrotingsopmaak 2011 gemaakt heeft.

Tabel 5.4 niet structurele factoren: extern versus beleidskeuzes

externe factoren (1)	685
KBC	298
verrekening	474
conjunctuur	43
jobkorting	-130
beleidskeuzes (2)	-501
egalisatiefonds	-500
Aquafin	39
intering reserves	-40
totaal niet structurele factoren (1 + 2)	184

De externe factoren hebben geen direct verband met beleidskeuzes. Zo is de federale verrekening niet het gevolg van een beleidskeuze. Of KBC al dan niet een dividend uitbetaalt aan Vlaanderen heeft enkel te maken met de beslissing die de Algemene vergadering zal nemen eind april. Het feit dat de jobkorting voor 2009 in 2011 nog moet afgerekend worden voor € 130 mln is ook geen bewuste keuze geweest. Hierdoor verbeterde het (nominale) saldo met € 685 mln.

Daarnaast was er het effect van een aantal eenmalige ingrepen die het saldo van 2011 negatief beïnvloed hebben in 2011 ten opzichte van 2010. In het totaal gaat het om een verslechtering van het saldo met € 501 mln. Voor een duiding van deze evolutie en meer specifiek voor het egalisatiefonds verwijzen we naar 1.2.1 van dit hoofdstuk.

1.4. Effect eenmalige factoren op evolutie van het saldo in 2012

Een laatste element in dit hoofdstuk betreft de vraag hoe de evolutie van het saldo van 2012 bepaald zal worden door het wegvallen van eenmalige factoren van 2011.

Zowel het KBC-dividend (€ 298 mln), de verkoop van gronden aan Aquafin (€ 182 mln), de intering op de reserves van het VWF (€ 25 mln) en de VMSW (€ 30) zouden wegvallen in 2011. Ook de positieve verrekening van € 99 mln in 2011 is als eenmalig te beschouwen aangezien het momenteel onmogelijk is om de verrekening voor 2012 nu al in te schatten. Voorlopig kan er dus geen rekening gehouden worden met een verrekening in 2012. De ontvangsten zullen hierdoor met € 634 mln verminderen.

Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat de afrekening voor de jobkorting van 2009 zou wegvallen (€ 130 mln)⁴⁵.

Door deze verschillende factoren zou de netto-beleidsruimte in 2012 verminderen met € 504 mln. Zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk (3.3) moet deze informatie

⁴⁵ De effectieve afrekening in 2011 zal waarschijnlijk lager liggen, voor deze raming hanteren we het cijfer dat in de begrotingsdocumenten naar voor geschoven wordt.

meegenomen worden bij de begrotingscontrole in het kader van een duurzaam begrotingsbeleid.

Bijlage 1: Hoe berekent men het normsaldo

De begrotingsnorm voor 2011 vergt een begrotingsevenwicht op het niveau van het vorderingensaldo. Het vorderingensaldo is het resultaat van de vergelijking van de geconsolideerde uitgaven met de geconsolideerde ontvangsten zoals voorgeschreven in het Europees systeem van rekeningen (ESR). Het volstaat dus niet om de middelenbegroting (€ 24,3 mld⁴⁶) en de uitgavenbegroting (€ 24,4 mld) met elkaar te vergelijken. Hieruit zou blijken immers een beperkt tekort. In deze bijlage wordt aangegeven welke inkomsten en uitgaven worden meegenomen en welke correcties er moeten gebeuren.

	2011 ini
totale ontvangsten begroting	24.297
dotaties van instellingen	-182
verkoop van participaties	-3
totale inkomsten instellingen	9.623
dotaties van MVG en instellingen	-6.630
verkoop van participaties	-8
interne verrichtingen	-1.578
geconsolideerde ESR-inkomsten begroting (1=som bestanddelen)	25.518
totale uitgaven begroting	24.403
dotaties (instellingen)	-6.519
participaties	-389
aflossing schuld	0
totale uitgaven instellingen (incl FFEU)	9.781
dotaties aan andere instellingen en MVG	-288
participaties	-24
aflossingen schuld	-27
interne verrichtingen	-1.566
geconsolideerde ESR-uitgaven begroting (2=som bestanddelen)	25.372
ESR-saldo begroting (3 = 1 - 2)	146
ESR-correcties ontvangsten (4)	-93
ESR-correcties uitgaven (5)	-19
BAM/pernsioenfonds (6)	-14
ESR-gecorrigeerd begrotingssaldo (7 = 3 + 4 + 5 + 6)	20

⁴⁶ Het gaat om cijfers uit de goedgekeurde begroting.

Onderbenutting (8)	-9
Voorafspiegeling ESR-gecorrigeerd uitvoeringssaldo (9 = 7 + 8)	11
Correctie Zorgfonds (10)	-8
Vorderingensaldo voor norm (11= 9 + 10)	2

Om het vorderingensaldo te berekenen dat in aanmerking komt voor de norm, moeten er, zowel aan inkomstenzijde als aan uitgavenzijde een aantal correcties gebeuren⁴⁷.

In eerste instantie moeten de geconsolideerde ESR-inkomsten en uitgaven berekend worden.

Voor de inkomsten vertrekt men van de totale inkomsten van de algemene begroting (€ 24,3 mld). Een aantal inkomsten kunnen echter niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van het vorderingensaldo. In eerste instantie gaat het om de overdrachten of dotaties vanwege de eigen instellingen. In 2011 zou de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) een bedrag van € 182 mln ontvangen van Aquafin. Deze ontvangst zal de VMM doorstorten aan het ministerie. Om te vermijden dat deze ontvangst dubbel wordt meegeteld moet hiervoor gecorrigeerd worden. Daarnaast wordt de verkoop van participaties (€ 3 mln) niet meegenomen als ontvangst voor het saldo.

Ook de inkomsten van de instellingen (€ 9,6 mld) tellen niet allemaal mee. De dotaties die de instellingen ontvangen van de ministeries of van andere instellingen worden niet meegenomen om dubbeltellingen te vermijden (€ - 6,6 mld). Ook de verkoop van participaties wordt niet meegerekend bij de ontvangsten net zomin als de interne verrichtingen (voornamelijk saldi die worden overgedragen van het ene jaar naar het andere jaar).

De geconsolideerde ESR-ontvangsten van de Vlaamse begroting bedragen € 25,518 mld.

Gelijkaardige correcties moeten gebeuren aan uitgavenzijde. De totale uitgaven op de algemene begroting (€ 24,4 mld) en van de instellingen (€ 9,8 mld) vormen de vertrekbasis. Deze uitgaven moeten gecorrigeerd worden voor dotaties, participaties, schuldaflossingen en interne verrichtingen, naar analogie met de correcties die aan ontvangstenzijde gebeuren.

De geconsolideerde ESR-uitgaven van de begroting bedragen € 25,4 mld. Samengenomen met de geconsolideerde ESR-inkomsten van de begroting geeft dit een positief saldo van € 146 mln.

Om tot het vorderingensaldo te komen dat in aanmerking wordt genomen voor de begrotingsdoelstelling moeten er nog een aantal extra correcties gebeuren.

⁴⁷ Zie ook tabel 6-5 die is opgenomen in de algemene toelichting bij de begroting 2011. De cijfers verschillen op bepaalde punten omdat de SERV uitgaat van de goedgekeurde begroting. Bovendien is de opbouw van de tabel verschillend.

Volgens de ESR-methode moeten de ontvangsten en uitgaven aangerekend worden op het moment dat de verplichting ontstaat, wat niet noodzakelijk overeenkomt met het moment waarop er effectief betaald of geïnd wordt.

Aan ontvangstenzijde moet er een belangrijke correctie gebeuren. Door de overname van de verkeersgerelateerde belastingen zal Vlaanderen in januari 2011 zelf al ontvangsten innen maar daarnaast ook nog van de federale overheid ontvangsten doorgestort krijgen die betrekking hebben op het voorgaande jaar. Hiervoor moet gecorrigeerd worden met € - 93 mln.

De uitgaven die volgens de ESR-methode betrekking hebben op 2011 zijn € 19 mln hoger dan wat in de begroting is ingeschreven (negatieve correctie van € 19 mln voor het saldo dus). Zo worden de lonen van de ambtenaren van december 2011 slechts in januari 2012 betaald, maar moeten ze toch meegerekend worden voor de berekening van het saldo van 2011. De weddes die in januari 2011 betaald worden en betrekking hebben op december 2010 moeten dan weer niet meegerekend worden. Aangezien de weddes die in januari 2012 zullen betaald worden hoger zijn dan de weddes die in januari 2011 werden betaald, moeten de uitgaven met dit verschil verhoogd worden. Daarnaast worden ook de intresten anders aangerekend, wat ook een toename van de ESR-gecorrigeerde uitgaven met zich meebrengt.

Een laatste correctie moet er gebeuren voor de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) en de pensioenfondsen (€ - 14 mln). De BAM, het Vlaams Pensioenfonds en het Pensioenfonds van de VRT zijn instellingen die behoren tot de Vlaamse overheid (vallen binnen de consolidatiekring), maar waarvan de begrotingen nog niet opgenomen zijn in de parlementaire documenten. De totale uitgaven en ontvangsten van de instellingen zijn dus exclusief de uitgaven op deze instellingen. Daarom moet er nog een correctie gebeuren voor deze instellingen. De correctie die in de tabel wordt doorgevoerd bestaat erin om het verschil tussen de ontvangsten en uitgaven van deze instellingen op te nemen als correctie op het ESR-saldo dat uit de begrotingskredieten naar voor komt. Indien de uitgaven van deze instellingen hoger zijn dan de inkomsten, dan gaat het om een negatieve correctie voor het verschil tussen beide en vice versa. Dit is ook de manier waarop de administratie deze correctie toepast en aangezien de SERV niet beschikt over bijkomende informatie wordt deze correctie overgenomen op eenzelfde manier.

Na deze correcties bekomt men het “ESR-gecorrigeerd begrotingssaldo” dat € 20 mln bedraagt.

Aangezien de begroting nooit wordt uitgevoerd zoals voorzien in de begroting, wordt er nog een correctie doorgevoerd om rekening te houden met de onderbenutting of overaanwending van de kredieten. In 2011 zouden de effectieve uitgaven € 9 mln hoger zijn dan wat in de begroting is ingeschreven, waardoor het saldo negatief moet gecorrigeerd worden. Een “overaanwending” is uitzonderlijk en heeft te maken met het feit dat er in 2011 nog een afrekening van € 130 mln zal moeten betaald worden voor de jobkorting. Zonder deze afrekening zou er sprake zijn van een onderbenutting van € 121 mln.

De voorafspiegeling van het ESR-gecorrigeerde uitvoeringssaldo is € 11 mln. Om tot het normalsaldo te komen moet er tenslotte gecorrigeerd worden voor het Vlaams Zorgfonds. Volgens de methodologie van Eurostat hoort deze Vlaamse instelling thuis bij de sociale zekerheid en niet bij Vlaanderen. Het officiële Vlaamse ESR-saldo houdt

dus enkel rekening met de dotatie van Vlaanderen aan het Zorgfonds, niet met de ontvangsten en uitgaven van het Zorgfonds. Beleidsmatig is het echter duidelijk dat het resultaat van het Zorgfonds bepaald wordt door de beslissingen van de Vlaamse overheid. Daarom wordt voor de berekening van het normsaldo van Vlaanderen het Zorgfonds, net zoals alle andere Vlaamse instellingen, geconsolideerd. In 2011 betekent dit een negatieve correctie van € 8 mln (de uitgaven zijn € 8 mln hoger dan de ontvangsten).

Het resultaat van alle voorgaande bewerkingen geeft het vorderingensaldo dat in aanmerking komt voor de norm: een positief saldo van € 3 mln. In de algemene toelichting is er sprake van een evenwicht, maar door de amendementen die goedgekeurd werden door het Vlaams Parlement is het saldo verbeterd met € 3 mln.

Bij de analyse van de ontvangsten en uitgaven vertrekken we van de geconsolideerde ESR-ontvangsten en uitgaven vóór correcties. De reden hiervoor is dat deze ontvangsten en uitgaven rechtstreeks uit de begrotingstabellen kunnen afgeleid worden.

Bijlage 2: Dynamiek bij constant beleid: analyse per beleidsdomein

Tabel 0.1 Opsplitsing constant beleid 2011, € mln

	betaalkal.	vroegere besl.	overig CB	totaal CB	% evolutie
DAR	36	0	-16	20	15%
BZ	2	2	71	75	3%
FB	6	-2	279	284	47%
IV	77	-84	0	-8	-4%
EWI	34	5	-8	31	3%
OV	27	-24	79	82	1%
WGG	-6	-2	50	42	1%
CSJM	20	-17	1	4	0%
WSE	16	11	5	32	2%
LV	2	-3	0	-1	-1%
LNE	-16	38	66	87	11%
MOW	10	-4	16	22	1%
ROW	38	22	-8	53	9%
V	0	0	2	2	1%
totaal	245	-57	536	724	3%

De dynamiek bij ongewijzigd beleid is in belangrijke mate bepaald door de snellere evolutie van de betalingskredieten in vergelijking met de evolutie van de beleidskredieten. De betalingskredieten nemen dus € 245 mln sneller toe dan de beleidskredieten en dit verschil nemen we op in de kolom "betaalkalender"⁴⁸. Het verschil tussen de evolutie bij de beleidskredieten en betaalkredieten wordt beschouwd als constant beleid in de analyse van de SERV, tenzij het duidelijk kan toegewezen worden aan een nieuw initiatief⁴⁹.

De kolom "Vroegere beslissingen" geeft aan in welke mate de evolutie bepaald wordt doordat sommige kredieten op kruissnelheid komen, of doordat een eenmalige besparing dan wel eenmalig nieuw initiatief wegvalt in 2011. Een eenmalige besparing in 2010 leidt tot een toename van de kredieten in 2011 en levert dus een positief getal op. Een eenmalig krediet van 2010 dat wegvalt geeft een negatief bedrag. De

⁴⁸ De hoofding van deze kolom had ook "impliciete schuld" kunnen zijn. Aangezien het bedrag van € 245 mln echter niet betekent dat de impliciete schuld afneemt met € 245 mln, maar enkel dat de impliciete schuld minder snel toeneemt zou deze hoofding voor verwarring kunnen zorgen.

⁴⁹ Voor de ondertunneling van de Krijgsbaan wordt een beleidskrediet van € 45 mln ingeschreven als nieuw initiatief. Hiervoor wordt geen betalingskrediet ingeschreven. Dit verschil wordt niet opgenomen bij constant beleid, maar wel bij nieuw beleid.

“vroegere beslissingen” zijn wel beperkt tot vroegere beslissingen binnen de huidige legislatuur.

Het overig constant beleid is dan opgenomen in de kolom “overig CB”.

De som van deze die componenten van constant beleid is opgenomen in de kolom “totaal CB”.

De laatste kolom geeft de procentuele evolutie weer van het totaal CB ten opzichte van de kredieten 2010.

In de algemene toelichting bij de begroting wordt een belangrijk deel van de evoluties toegelicht. Zonder de intentie te hebben om een volledig overzicht te geven van de dynamiek bij constant beleid geeft deze bijlage duiding bij de meest opvallende evoluties die naar voor komen uit tabel 0.1. Hierbij wordt niet getracht om alle bedragen van de tabel in hun totaliteit te verklaren, maar wel om bij de belangrijkste evoluties een duiding te geven.

In het beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid (**DAR**) heeft de evolutie bij ongewijzigd beleid bijna volledig te maken met het krediet voor de kazerne Dossin. Het beleidskrediet hiervoor was reeds voorzien tijdens de vorige legislatuur en valt weg (€ - 18 mln dat bij overig CB hoort). De betaalkredieten nemen € 10 mln toe, waardoor het verschil tussen de evolutie bij de beleidskredieten (vermindering van € 18 mln) en de betalingskredieten (toename van € 10 mln) € 28 mln bedraagt.

Daarnaast is er ook bij het Vlaams Brusselfonds een snellere evolutie van de betaalkredieten (€ 8 mln).

Aangezien het gaat om een relatief klein beleidsdomein leidt dit tot een sterke toename bij constant beleid (15%).

De dynamiek bij Bestuurszaken (**BZ**) heeft te maken met de normale evolutie van het gemeente- en provinciefonds (€ 72 mln, opgenomen onder overig CB).

Bij Financiën en Begroting (**FB**) is het meest opvallende cijfer de toename van € 279 mln bij “overig CB”. Het inschrijven van € 245 mln op de loonprovisie verklaart al het grootste deel. In dit beleidsdomein is er ook een toename door de overname van de inning van verkeersgerelateerde belastingen. Deze toename wordt opgenomen bij constant beleid voor zover ze vergoed wordt met de dotatie van de federale overheid (€ 13 mln). Daarnaast neemt de interestlast toe met € 56 mln. In het totaal zouden de uitgaven hierdoor toenemen met meer dan € 310 mln. Er is ook een belangrijke vermindering van de kredieten bij ongewijzigd beleid omdat een aantal provisies worden overgeheveld naar andere beleidsdomeinen. Het gaat voornamelijk om de provisie voor energiebesparende investeringen (€ 40 mln, zie LNE). Door de overheveling van de provisies naar andere beleidsdomeinen vermindert het krediet bij FB.

Bij het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (**IV**) is er een daling van € 84 mln omwille van vroegere beslissingen en een toename van € 77 mln door de betaalkalender. Deze tegengestelde beweging heeft voornamelijk te maken met de renovatie van de Koningin Elisabethzaal. In 2010 was de beslissing genomen om deze renovatie door te voeren en werden er dus beleidskredieten ingeschreven. Deze beleidskredieten vallen volledig weg in 2011 terwijl aan de andere kant de

betalingskredieten toenemen. Samengenomen betekent dit dat de betalingskredieten € 67 mln sneller toenemen dan de beleidskredieten. Eenzelfde beweging doet zich voor bij Toerisme Vlaanderen, zij het voor een beperkter bedrag van € 9 mln. Aangezien in beide dossiers de beslissing werd genomen door de huidige regering, wordt de daling van de beleidskredieten opgenomen bij “vroegere beslissingen”.

Bij het beleidsdomein “Economie, Wetenschappen en Innovatie” (**EWI**) is het bedrag van € 34 mln in de kolom “betaalkalender” voor € 21 mln te verklaren door de evolutie bij het Hermesfonds en voor € 13 mln door de begroting van het IWT. Voor beide instellingen is er een sterkere dynamiek van de betaalkredieten in vergelijking met de beleidskredieten.

De toename omwille van vroegere beslissingen in dit beleidsdomein heeft te maken met het op kruissnelheid komen van de uitgaven van het Herculesfonds (investeringen voor zware en middelzware onderzoeksinfrastructuur).

De daling bij overige constant beleid in dit beleidsdomein heeft voor € 7 mln te maken met een afname van het krediet op het Hermesfonds voor bedrijventerreinen. Het gaat volgens de toelichting om het gevolg van de crisis en niet omwille van een beslissing om minder kredieten te voorzien voor de inrichting van bedrijventerreinen.

Bij onderwijs en vorming (**OV**) neemt de eenmalige impuls voor investeringen in schoolgebouwen af (€ - 25 mln). Aangezien de betaalkredieten hiervoor in beperkte mate stijgen is er een groot (positief) verschil tussen de evolutie van de beleids- en betaalkredieten.

De toename van € 79 mln bij “overige CB” heeft voornamelijk te maken met de aanpassing van de kredieten aan de evolutie van de leerlingen en andere parameters in onderwijs (€ 35 mln) en de provisie die nodig is om de extra kredieten te voorzien ingevolge de CAO-onderwijs die werd afgesloten onder de vorige legislatuur (€ 39 mln).

In het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (**WGG**) kan de toename van € 50 mln bij “overig CB” verklaard worden door de bijkomende provisies voor het Vlaams intersectoraal akkoord in de social profit sector (€ 11 mln), de evolutie van de dotatie aan het zorgfonds (€ 17 mln), het groeipad van de subsidies aan de thuiszorg (€ 5 mln) en de provisie voor weddedrift (€ 10 mln).

Bij Cultuur, Sport, Jeugd en Media (**CJSM**) is het schrappen van het eenmalige beleidskrediet voor de “Waalse Krook” in Gent, gecombineerd met een toename van de betalingen voor in dat beleidsdomein de verklaring voor de belangrijkste evoluties.

De analyse van de evolutie in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (**WSE**) wordt bemoeilijkt omdat de informatie in de begrotingsdocumenten met betrekking tot de VDAB beperkt is. De begrotingsdocumenten gaan uitvoerig in op de evoluties van de dotaties aan de VDAB, maar deze toelichting kan niet zonder meer toegepast worden op de evolutie van de kredieten van de VDAB. Zo werd naar aanleiding van de besparingsoperatie in 2010 een krediet van € 11 mln geschrapt op de werkingsuitgaven van de VDAB. Het is niet duidelijk wat het effect hiervan was op de werking van de VDAB. Maar in de begroting 2011 worden deze werkingsuitgaven weer verhoogd met € 10 mln. Deze toename is opgenomen bij “vroegere beslissingen” bij gebrek aan meer informatie.

De toename omwille van de betaalkalenders heeft voor € 4 mln te maken met de investeringen van de VDAB en met € 12 mln met het feit dat de sectorconvenants in het kader van het WIP in 2010 werden vastgelegd voor 2 jaar. De beleidskredieten die hiervoor voorzien moesten worden in 2010 vallen weg (€ - 11 mln) terwijl de betaalkredieten licht toenemen. Dit vertaalt zich in een positief bedrag in de kolom “betaalkalender” van € 12 mln.

Bij het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (**LNE**) heeft de sterke toename van de kredieten (€ 87 mln of 11%) voornamelijk te maken met de beslissing van de Vlaamse overheid om gronden te verkopen aan Aquafin en om de aflossingstermijn te verlengen. Deze operatie levert in 2010 én 2011 extra ontvangsten op, maar leidt ook tot bijkomende recurrente uitgaven zoals ook bleek uit het rapport van het Rekenhof. De impact ervan in 2011 raamt de SERV op € 38 mln (vroegere beslissingen).

Daarnaast wordt de meerjarige beleidsovereenkomst met betrekking tot de plattelandsontwikkeling opnieuw afgesloten in 2010. De beleidskredieten nemen hierdoor toe in 2011 (toename van € 29 mln onder “overig CB”) terwijl het een negatief effect heeft op de betaalkalender.

Ten slotte is er een toename van de kredieten bij ongewijzigd beleid doordat de provisie voor energiebesparende renovaties voor € 40 mln wordt overgeheveld van het beleidsdomein FB.

Bij het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken (**MOW**) is de positieve evolutie van de betalingskalender het gevolg van een aantal tegengestelde bewegingen. Zo nemen de betaalkredieten op het VIF sneller toe dan de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid (€ 31 mln⁵⁰). Ook voor het gewoon onderhoud van de havens is dat het geval (€ 29 mln). Daarnaast is er een omgekeerde beweging door het wegvallen van de betalingskredieten voor de verdieping van de Westerschelde terwijl de beleidskredieten hiervoor op nul blijven staan (€ - 43 mln).

In 2010 was er een eenmalig krediet van € 4 mln voor de co- en préfinanciering van de spoorwegen dat wegvalt, waardoor er een daling is omwille van de vroegere beslissingen.

De overige dynamiek bij ongewijzigd beleid is voornamelijk het gevolg van de toename van de uitgaven van VVM De Lijn aan de inflatie en gestegen energieprijzen.

Bij het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed (**RWO**) was het beleidskrediet voor de renovatiepremie al in 2010 verminderd tot € 8 mln. Vorig jaar voorzag de begroting wel nog een aanzienlijk bedrag voor betalingen ten gevolge van vroegere beslissingen (€ 53 mln). De betalingskredieten nemen in 2011 echter af met € 35 mln. Deze daling van de betaalkredieten uit zich toch niet in een negatief bedrag in de kolom “betaalkalender” omdat er voor de sociale woningbouw een omgekeerde beweging is voor € 71 mln. De combinatie van beide elementen verklaart het grootste deel van de toename van € 38 mln voor de betaalkalender.

Ook bij de vroegere beslissingen gaat het om een gecombineerd effect van een aantal belangrijke vroegere beslissingen waardoor de kredieten in 2011 verder toenemen. Dit verklaart de stijging van € 8 mln bij de serviceflats, en de minder grote intering op de

⁵⁰ Hierbij wordt geen rekening gehouden met de nieuwe beleidskredieten die zijn ingeschreven voor de ondertunneling van de Krijgsbaan, aangezien dat om een nieuw initiatief gaat.

reserves van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (€ 40 mln). Daarnaast is er een daling van de renovatiepremie ingevolge van de beslissing eind 2009 over de afbouw van het systeem (€ - 11 mln) en het aflopen van de eenmalige impuls voor de restauratiepremies (€ -18).

De daling van de kredieten met € 8 mln omwille van de overige factoren bij ongewijzigd beleid zijn het gevolg van de lagere rentestand. De kredieten voor sociale woningbouw en de rentesubsidies aan het Vlaams Woningfonds bestaan grotendeels uit rentesubsidies. In 2011 zal dit tot een daling van € 9 mln leiden. De impact van overige factoren op de evolutie van de kredieten is beperkt.

Lijst met tabellen

Tabel 1.1	Economische groei en inflatie, parameters begroting 2011	13
Tabel 1.2	Economische indicatoren en de evolutie van de gewestbelastingen	15
Tabel 1.3	Inkomsten uit gewestbelastingen, begrotingsgegevens (€ mln)...	15
Tabel 1.4	Inkomsten uit gewestbelastingen, correctie (1) (€ mln)	15
Tabel 1.5	Inkomsten uit verkeersbelastingen voor december 2010 (€ mln).	16
Tabel 1.6	Inkomsten uit gewestbelastingen, correctie (2) (€ mln)	16
Tabel 1.7	BBP en inflatie: voorafspiegeling begrotingscontrole	21
Tabel 2.1	MJR: ontvangsten 2010 BC - 2011 (€ mln)	26
Tabel 2.2	MJR uitgavendynamiek 2011 (€ mln)	27
Tabel 2.3	MJR: Uitgavendynamiek 2011 bij constant beleid (€ mln).....	28
Tabel 2.4	MJR 2011: componenten van uitgaven ongewijzigd beleid (€ mln)	29
Tabel 2.5	MJR 2011: samenstelling netto-beleidsruimte (€ mln)	30
Tabel 2.6	ontvangsten 2010 BC - 2011 (€ mln).....	32
Tabel 2.7	uitgaven constant beleid 2011, MJR versus begroting (€ mln).....	35
Tabel 2.8	Netto-beleidsruimte 2011: MJR versus begroting (€ mln)	36
Tabel 2.9	aanwending netto-beleidsruimte MJR (€ mln)	37
Tabel 2.10	Aanwending netto-beleidsruimte begroting 2011 (€ mln)	38
Tabel 2.11	Ingrepen 2011: MJR versus begroting (€ mln)	39
Tabel 2.12	Netto-beleidsruimte 2011: SERV versus regering (€ mln).....	40
Tabel 2.13	Aanwending netto-beleidsruimte 2011: SERV versus regering (€ mln)	41
Tabel 2.14	Impact amendementen op beleidsruimte 2011 (€ mln)	42
Tabel 3.1	Constant beleid en ingrepen per beleidsdomein (€ mln)	44
Tabel 3.2	Nieuw beleid per beleidsdomein (€ mln)	45
Tabel 3.3	Besparingen per beleidsdomein (€ mln).....	50
Tabel 3.4	Constant beleid en ingrepen per kredietsoort (€ mln)	55
Tabel 5.1	eenmalige ontvangsten 2010 en-2011 (€ mln)	72
Tabel 5.2	eenmalige uitgaven 2010 en 2011 (€ mln)	73
Tabel 5.3	Evolutie structureel gecorrigeerd saldo 2010-2011 (€ mln).....	75
Tabel 5.4	niet structurele factoren: extern versus beleidskeuzes.....	76
Tabel 0.1	Opsplitsing constant beleid 2011, € mln.....	82