



Vlaams
Parlement

stuk **12** (2014) – Nr. 1
ingediend op 9 juli 2014 (2014)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2009-2014
van de Vlaamse Gemeenschap



Rapport

Evaluatierapport over het Vlaams begrotingsbeleid 2009-2014

Brussel, 14 mei 2014

Inhoud

Vooraf	6
Krachtlijnen	8
1. Moeilijke uitgangssituatie	8
2. Beleidskeuzes bij begin van legislatuur	9
3. Een onverwacht begrotingsparcours	9
4. Begrotingsdoelstellingen gehaald	16
5. Structureel begrotingsbeleid?	17
6. Prestatiebegroting	19
Deel 1 Evaluatierapport	20
Hoofdstuk 1 Beleidsruimte en beleidskeuzes	21
1. Moeilijke uitgangspositie door crisis én beslissingen vorige regering	21
2. Evolutie netto-beleidsruimte bij ongewijzigd beleid	23
3. Beleidskeuzes	44
Hoofdstuk 2 Afspraken begrotingspad nageleefd	63
1. Afspraken stabiliteitsprogramma's in periode 2009-2014	63
2. Gerealiseerde saldi 2009-2012	64
Hoofdstuk 3 Structureel begrotingsbeleid	71
1. Situering	71
2. Nominaal versus structureel evenwicht	72
3. Houdbare uitgavendynamiek	78
4. Structureel gezonde begrotingen?	80
Hoofdstuk 4 Extra-budgettaire verrichtingen en schuld	82
1. Participaties en deelnemingen	82
2. PPS en alternatieve financiering	87
3. Waarborgen	90
4. Schuldevolutie	94
Hoofdstuk 5 Prestatiebegroting	98
1. Inputbegroting en prestatiebegroting	98
2. Betere keuzes, meer transparantie	100
3. Stappen in de richting van een prestatiebegroting	101
4. Index prestatiegericht begroten	102
5. Besluit	103

Deel 2 Bijlagen	104
Bijlage 1 Kerncijfers 2009-2014.....	105
Bijlage 2 Ongewijzigd beleid.....	109
1. Situering ongewijzigd beleid	109
2. SERV-methode ongewijzigd beleid	111
Bijlage 3 Raming inflatie en besparing op inflatie.....	116
1. Algemeen.....	116
2. Inflatie-effect bij ongewijzigd beleid	116
3. Raming besparingen op inflatie niet-loonkredieten	119
Bijlage 4 Financieringsfonds voor schuldafbouw en éénmalige investeringsuitgaven (FFEU)	124
Bijlage 5 Onderbenuttingshypothesen 2009-2014.....	127
Bijlage 6 Onderbenutting van uitgaven-kredieten	137
1. Algemeen.....	137
2. Van begrotingskrediet naar beschikbaar krediet.....	138
3. Onderbenutting	143
4. Conclusie	155
Bijlage 7 Basisgegevens participaties	156
1. 2009.....	157
2. 2010.....	158
3. 2011.....	159
4. 2012.....	160
5. 2013.....	161
6. 2014.....	162
Bijlage 8 Basisgegevens PPS	163
Lijst tabellen.....	165
Lijst figuren	169
Lijst met afkortingen.....	170

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 7 mei 2014

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 14 mei 2014

Vooraf

De SERV heeft een decretale opdracht om jaarlijks een advies uit te brengen over de begrotingsopmaak van het volgende jaar. Concreet brengt de SERV dit advies naar buiten in de eerste helft van juli. Daarnaast heeft de SERV ook een traditie uitgebouwd om op eigen initiatief de goedgekeurde begroting te evalueren. Dit evaluatierapport wordt in de eerste helft van januari gepubliceerd.

In januari 2014 heeft de SERV geen evaluatierapport naar buiten gebracht. Eerder dan in januari een evaluatie te maken van de begrotingsopmaak 2014 heeft de SERV ervoor gekozen om, met het oog op het einde van de legislatuur, een globale evaluatie van het begrotingsbeleid in de periode 2009-2014 te maken. In dit globaal evaluatierapport over het begrotingsbeleid is het de bedoeling om een aantal belangrijke elementen van het begrotingsbeleid van de regering Peeters II te bundelen en in vergelijkend perspectief te plaatsen.

Daarbij vertrekt de SERV in eerste instantie van de begrotingsadviezen en –rapporten die sinds juli 2009 opgesteld werden. In dit evaluatierapport is het echter de bedoeling om verder te gaan dan het louter samenvoegen van de belangrijkste elementen uit de voorgaande adviezen en rapporten. Dit evaluatierapport over het geheel van de legislatuur beoogt een aantal grote lijnen te distilleren uit de verschillende begrotingsrondes en het effectief gevoerde begrotingsbeleid te vergelijken met de voornemens van de regering op dat vlak. Belangrijke vragen die hierbij aan bod komen zijn onder meer de vragen welke saneringsinspanningen de Vlaamse Regering de voorbije jaren effectief geleverd heeft, of we inderdaad kunnen spreken van een investeringsregering en in welke mate de regering een gezond, of structureel verantwoord, begrotingsbeleid heeft gevoerd.

Na een overzicht van de belangrijkste bevindingen in de krachtlijnen, gaat dit rapport dieper in op een aantal elementen.

Het eerste hoofdstuk gaat in op de vraag over welke beleidsruimte de regering beschikte en hoe deze beleidsruimte werd uitgebreid (door extra inkomsten dan wel besparingen) of werd aangewend (door nieuwe initiatieven of lastenverlagingen).

Een tweede hoofdstuk gaat in op de vraag welke saldi de Vlaamse begroting de voorbije jaren gerealiseerd heeft en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de afspraken op federaal niveau enerzijds en ten opzichte van de goedgekeurde begrotingen anderzijds (waarbij de onderbenutting in kaart wordt gebracht).

Sinds 2008 heeft de SERV in zijn begrotingsadviezen er consequent op gewezen dat het belangrijk is om een structureel begrotingsbeleid te voeren om in de mate van het mogelijke te vermijden dat er een *stop and go-beleid* gevoerd wordt of inspanningen naar de toekomst worden doorgeschoven. Dit werd ook opgenomen als expliciete doelstelling in VIA. In het derde hoofdstuk gaan we na in welke mate het gevoerde begrotingsbeleid verenigbaar is geweest met een structureel gezond begrotingsbeleid.

Een vierde hoofdstuk geeft een overzicht van de verrichtingen die geen invloed hadden op het saldo van de Vlaamse overheid, maar die wel een belangrijke factor zijn om het Vlaams begrotingsbeleid in zijn totaliteit te kunnen opvolgen. In dit hoofdstuk gaan we na hoe de schuld de voorbije jaren evolueerde en welke factoren hierbij een rol speelden, welke participaties er genomen werden om het economisch overheidsinitiatief te

stimuleren, het beleid dat gevoerd werd rond Publiek Private Samenwerking (PPS-constructies) en alternatieve financiering, en het waarborgbeheer.

Het laatste hoofdstuk trekt het begrotingsbeleid open naar een breder kader. De ultieme doelstelling van een goed begrotingsbeleid is immers om de beschikbare middelen aan te wenden op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier. Door de brug te leggen tussen de aangewende middelen en de beleidsdoelstellingen die een regering wenst te realiseren, kan zowel de efficiëntie als de effectiviteit van de ingezette middelen verbeteren. Met die doelstelling voor ogen heeft de Vlaamse Regering een aantal stappen gezet naar een meer prestatiegerichte begroting. De vorderingen die de Vlaamse Regering op dat vlak heeft gerealiseerd worden in het laatste hoofdstuk tegen het licht gehouden.

Voor de opmaak van dit evaluatierapport werd gebruik gemaakt van de informatie die begin mei 2014 beschikbaar was.

Krachtlijnen

1. Moeilijke uitgangssituatie

Net na de verkiezingen in 2009 overhandigde de Vlaamse administratie aan de regeringsonderhandelaars een raming van de budgettaire situatie bij ongewijzigd beleid voor de periode 2009-2014. Hieruit bleek dat indien de Vlaamse Regering geen maatregelen zou nemen, de Vlaamse begroting gedurende die hele periode een tekort zou vertonen.

Tabel 1 Saldi bij constant beleid, raming administratie juni 2009, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo bij constant beleid, in € mln	-1.077	- 2.479	-2.101	- 1.399	- 903	- 353

De reden hiervoor lag in eerste instantie bij de financieel-economische crisis waarvan de gevolgen zich ten volle lieten voelen in de begroting 2009. De laatste begroting die de regering Peeters I had opgesteld, ging nog uit van een overschot van € 185 mln. Omwille van de financieel-economische crisis verwachtte de Vlaamse administratie in juni 2009 een tekort van € 1.077 mln. In 2009 zou echter het dieptepunt nog niet bereikt worden, want het tekort zou in 2010 verder oplopen tot € 2.479 mln. De verslechtering in 2010 had echter niet zozeer met de financieel-economische crisis te maken, dan wel met bepaalde beleidskeuzes van de voorgaande regering en met name de keuze om in 2009 een eenmalige minderuitgave van € 685 mln aan te wenden om nieuwe wekerende uitgaven in te schrijven in de begroting. In 2010 namen de uitgaven dus € 685 mln sneller toe dan normaal. Daarnaast had de vorige regering ook nog een aantal verbintenissen aangegaan waarvoor nog geen middelen voorzien waren in de begroting. Gecombineerd leidde dit tot een verslechtering van het saldo met nagenoeg € 1 mld in 2010. De verslechtering in 2010 had dus vooral te maken met het feit dat de budgettaire keuzes die de voorgaande regering in 2008 en 2009 gemaakt had niet in overeenstemming waren met een structureel gezond begrotingsbeleid. Dat was één van de redenen waarom de SERV gedurende de vorige legislatuur zo sterk de nadruk heeft gelegd op de noodzaak om een structureel begrotingsbeleid te voeren door niet alleen een houdbaar en duurzaam uitgavenpad te volgen, maar ook een stop and go-beleid in de mate van het mogelijke te vermijden.

Een bijkomende moeilijkheid was dat in het kader van het Europese Stabiliteits- en Groeipact er op Belgisch niveau een inspanning moest gebeuren om de tekorten die zich voordeden in 2009 op termijn weg te werken. Hoewel de exacte omvang van de inspanning nog niet duidelijk was, noch de spreiding ervan in de tijd, was het wel van in het begin duidelijk dat het tekort van 2009 op termijn moest worden weggewerkt.

2. Beleidskeuzes bij begin van legislatuur

Geconfronteerd met deze moeilijke uitgangssituatie heeft Vlaanderen ervoor gekozen om tegen 2011 een begroting in evenwicht te hebben. Dit was een autonome keuze van de Vlaamse Regering die ook door de SERV ondersteund werd. Daarbij communiceerde de Vlaamse Regering ook van bij haar aantreden, midden juli 2009, hoe deze inspanning zou gerealiseerd worden en hoe de beleidsruimte die hierdoor vanaf 2011 ontstond, zou ingevuld worden.

De meest in het oog springende maatregel was de beperking van de jobkorting met € 635 mln. Dit was echter niet de belangrijkste factor om het evenwicht in 2011 te realiseren. Daarnaast zou er nog voor meer dan € 1 mld structurele besparingen doorgevoerd worden. Ten slotte zou een eenmalige verkoop van gronden in 2011 € 300 mln eenmalige middelen moeten opleveren. Vanaf 2012 zou het wegvallen van deze eenmalige ontvangst opgevangen worden door bijkomende structurele besparingen, waardoor de structurele saneringsinspanning iets meer gelijkmatig over de jaren gespreid kon worden.

Reeds vanaf 2010, maar vooral in 2012 zou er op die manier ruimte gecreëerd worden om nieuwe initiatieven op te starten. Voorzichtigheidshalve ging de Vlaamse Regering er van uit dat door de structurele saneringsoperatie in de eerste twee jaren van de legislatuur voor € 1 (A) tot € 1,4 mld (B) nieuwe initiatieven opgestart konden worden in 2014 zonder het evenwicht in het gedrang te brengen. Binnen die grenzen werden er afspraken gemaakt over de toewijzing van de beleidsruimte voor verschillende initiatieven. Voor zover de SERV kon nagaan werden die prioriteiten als volgt bepaald.

Tabel 2 Prioriteiten vastgelegd voor regering in juli 2009, in € mln

	2014 (A)	2014 (B)
welzijn	275	365
investeringen	200	320
VI. Sociale bescherming + schooltoelagen	160	190
innovatie	120	200
onderwijs	120	165
werk	80	80
overige	85	125
Totaal	1000	1400

3. Een onverwacht begrotingsparcours

3.1. Meevallers in begin aangewend voor nieuwe accenten

Door het sneller dan verwacht aantrekken van de economische groei in het begin van de legislatuur én door het toekennen van een dividend van € 298 mln door KBC in

2011 (waarop de regering niet had gerekend in 2009) moest de Vlaamse Regering een minder grote inspanning doen dan verwacht om in 2011 een begroting in evenwicht in te dienen. In plaats van een inspanning van € 2,1 mld bleek dat een inspanning van € 1,3 mld volstond om het evenwicht te bereiken. Toch heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om voor meer dan € 2 mld maatregelen te nemen. Niet alleen werd de jobkorting volledig afgeschaft (€ 710 mln) en voorzag de begroting een verkoop van gronden aan Aquafin voor € 200 mln, in vergelijking met de laatste begroting van de vorige regering had de Vlaamse Regering in 2011 al voor € 1,2 mld besparingen ingeschreven.

Dat er meer bespaard zou worden dan nodig om het begrotingsevenwicht te realiseren had de Vlaamse Regering al van in het begin aangekondigd. Hierdoor kon al in 2011 voor € 150 mln nieuw beleid opgestart worden. Het ging voornamelijk om € 68 mln extra middelen voor het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptensector. Om dit mogelijk te maken was al voorzien dat er voor € 150 mln uitgaven zouden geheroriënteerd worden. Uiteindelijk blijkt dat de Vlaamse Regering in de begrotingsopmaak 2011 al voor meer dan € 0,6 mld heroriënteringen had doorgevoerd, aanzienlijk meer dan de € 150 mln die aangekondigd waren in juli 2009. Hoewel het over vele kleine initiatieven ging die niet echt in het oog sprongen, heeft de Vlaamse Regering op die manier wel een heel aantal accentverschuivingen tot stand gebracht van in het begin van de legislatuur. De SERV is van oordeel dat de regering zich regelmatig de vraag moet stellen of bepaalde kredieten nog (volledig) nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Indien dat niet het geval is, kunnen deze kredieten best geheroriënteerd worden, zoals de Vlaamse Regering ook gedaan heeft. Het verder uitwerken van een prestatiebegroting (zie punt 6) kan er toe bijdragen om de juiste keuzes te maken.

De meevallers in die eerste jaren van de legislatuur zijn dus niet aangewend om minder besparingen door te voeren, maar wel om nieuwe accenten te kunnen leggen van in het begin van de legislatuur. De saneringsmaatregelen die in het begin van de legislatuur waren aangekondigd, werden nagenoeg volledig uitgevoerd zoals afgesproken bij de regeringsonderhandelingen.

3.2. Tegenvallers in laatste jaren opgevangen door extra besparingen

Bij de regeringsformatie in 2009 ging men er nog van uit dat de economische groei in de tweede helft van de vorige legislatuur (vanaf de begroting 2012) zou toelaten om voor € 1 tot € 1,4 mld nieuwe beleidsinitiatieven te kunnen opstarten, omdat vanaf dan de ontvangsten duidelijk sneller zouden toenemen dan de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Afgezien van een extra besparing van € 300 mln in 2012 als compensatie voor het wegvallen van de opbrengsten uit de verkoop van gronden aan Aquafin, werden er geen bijkomende besparingen in het vooruitzicht gesteld na de begrotingsopmaak van 2011.

Omwille van de minder gunstige economische evolutie, maar ook door het wegvallen van het KBC-dividend van € 298 mln in 2014, zijn de ontvangsten in die periode niet toegenomen met € 3,2 mld zoals voorzien in het begin van de legislatuur, maar met € 2,1 mld. Gecombineerd met een iets snellere toename van de uitgaven bij ongewij-

zigt beleid betekende dit dat de Vlaamse Regering uiteindelijk niet beschikte over een beleidsruimte van € 1 mld of € 1,4 mld, maar slechts van € 552 mln.

Geconfronteerd met deze tegenslag heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om in die periode bijkomende besparingen door te voeren. In het totaal werd er tussen de begrotingsopmaak van 2011 en die van 2014 voor € 0,8 mld extra bespaard. Daarnaast werd ook het herverdelingsrecht verhoogd, wat een extra ontvangst betekende van iets meer dan € 30 mln. Door deze beslissingen werd, althans volgens onze analyse, de beleidsruimte in die periode uitgebreid tot € 1,4 mld. Dit betekent dat de Vlaamse Regering in de laatste drie jaren van de vorige legislatuur voor € 1,4 mld nieuwe initiatieven kon inschrijven in de begroting. Hoewel dit overeenstemt met de maximale beleidsruimte waar de Vlaamse Regering in het begin van de legislatuur mee rekening had gehouden, is de invulling ervan anders gebeurd.

3.3. Uitbreiding en aanwending beleidsruimte 2009-2014

De vergelijking van de budgettaire vooruitzichten en voorgenomen maatregelen in het begin van de legislatuur enerzijds en de effectieve vertaling ervan in de begrotingen anderzijds, kan het best gedaan worden op basis van een tabel die de netto-beleidsruimte aangeeft.

Tabel 3 Netto-beleidsruimte 2009-2014, uitbreiding en aanwending; invulling juli 2009 vs begrotingen, in € mln

	juli 2009	begrotingen	verschil
netto-beleidsruimte 2014 (1)	-353	-725	-373
uitbreiding beleidsruimte 2009-2014 (2 = a+b)	1.795	2.768	973
extra ontvangsten (a)	635	824	189
Besparingen (b)	1160	1.944	784
netto-beleidsruimte 2014 na uitbreiding (3 = 1+2)	1.442	2.043	600
aanwending beleidsruimte 2009-2014 (4= c + d)	1.442	2.000	558
nieuwe initiatieven (c)	1.400	1.976	576
rest (d)	42	24	-18
saldo 2014 (= 3 - 4)	0	43	42
pm netto-maatregelen uitgaven (= c-b)	240	31	-209

Indien de vorige Vlaamse Regering geen maatregelen zou genomen hebben in de loop van de legislatuur, zou er in 2014 geen tekort van € 353 mln (MJR 2009 van de administratie die als uitgangspunt heeft gediend voor het regeerakkoord), maar een tekort van € 725 mln geweest zijn. Dit betekent dat de budgettaire situatie omwille van omstandigheden buiten de wil van de regering € 373 mln negatiever zou zijn dan gehoopt.

Hierop heeft de Vlaamse Regering gereageerd door in de loop van de legislatuur € 189 mln extra maatregelen te nemen aan ontvangstenzijde en € 784 mln extra besparingen te nemen dan oorspronkelijk voorzien. Hierdoor was er over de ganse legislatuur ruimte voor exact € 2 mld nieuwe initiatieven, in plaats van € 1,4 mld.

Het feit dat er meer nieuwe initiatieven genomen zijn dan vooropgesteld betekent echter niet dat hierdoor de uitgaven meer zijn toegenomen. De onderste rij van de tabel geeft aan dat de gemaakte beleidskeuzes geleid hebben tot een netto-toename van de uitgaven met € 31 mln in plaats van een toename met € 240 mln (zie onderste rij van Tabel 3).

3.4. Gemaakte beleidskeuzes 2009-2014

Voor de evaluatie van de gemaakte beleidskeuzes aan uitgavenzijde gedurende de legislatuur benaderen we de begroting vanuit drie verschillende invalshoeken. In eerste instantie gaan we na in welke mate de Vlaamse Regering de beleidsprioriteiten zoals aangegeven in juli 2009 heeft kunnen realiseren. Vervolgens kijken we naar de gemaakte keuzes aan de hand van de verschillende soorten uitgaven zoals lonen, werkmiddelen of subsidies. De combinatie van deze twee voorgaande analyses geven ook een indicatie van de mate waarin deze Vlaamse Regering zich een investeringsregering mag noemen.

Tenslotte brengen we in beeld wat de impact van de beleidskeuzes was op de verschillende beleidsdomeinen.

Vertaling beleidsprioriteiten

Omwille van het feit dat de netto-beleidsruimte kleiner was dan voorzien, vergelijken we de beleidsingrepen niet met de maximale invulling van € 1,4 mld, maar met de verdeling van het minimale bedrag van € 1 mld (zie Tabel 2).

In 2012 heeft de Vlaamse Regering deze prioriteiten bijgesteld. Omwille van de moeilijke budgettaire situatie én de uitbreiding van de bevoegdheden die voorzien was omwille van de staatshervorming, werd het luik binnen het nieuw sociaal beleid dat bestemd was voor de Vlaamse sociale bescherming (€ 120 mln) en het luik schooltoelagen (€ 40 mln) geschrapt. Indien we ook abstractie maken van de verschillende kleinere initiatieven waarvoor in het totaal € 85 mln voorzien was, blijft er een bedrag van € 755 mln over waaraan de Vlaamse Regering extra middelen wou toekennen.

Tabel 4 Prioriteiten Vlaamse Regering voor 2014 invulling juli 2009 versus begrotingen, in € mln

	Juli 2009 2014 2014 (A)	Begrotingen nieuw	Begrotingen besparing	Begrotingen netto
welzijn (gehandicapten + kinderopv.)	275	252	-29	223
investeringen	200	248	-185	63
Innovatie	120	160	-129	32
Onderwijs	80	332	-379	-47
Werk	80	200	-116	84
Subtotaal	755	1.193	-838	355
VI. Sociale bescherming + schooltoelagen	160	0	0	0
overige	85	783	-1.107	-324
Totaal	1000	1.976	-1.944	31

Door de beleidskeuzes (het netto-resultaat van nieuw beleid en besparingen) is er voor de meeste van deze prioriteiten inderdaad een netto-impuls geweest die globaal € 355 mln bedroeg. Dit is minder dan oorspronkelijk voorzien, wat in het licht van de minder gunstige beleidsruimte echter niet verwonderlijk is.

Wel is het opvallend dat de globale toename met € 355 mln niet werd toegewezen aan de verschillende prioriteiten in verhouding tot het oorspronkelijk toegekende bedrag. In de loop van de legislatuur heeft de Vlaamse Regering haar prioriteiten dus bijgestuurd, zij het dat hierover niet expliciet gecommuniceerd is, afgezien van de bijsturing van het nieuw sociaal beleid.

Binnen de resterende prioriteiten was bij de regeringsafspraken het meeste belang toegekend aan het welzijnsbeleid. De extra impuls hiervoor bestond erin om extra middelen te voorzien om de wachtlijst voor de gehandicapten weg te werken en te zorgen voor een uitbreiding van aanbod voor kinderopvang. De SERV stelt vast dat hiervoor inderdaad een extra budget van € 252 mln voorzien werd, maar ook hier werd dit deels gecompenseerd door besparingsmaatregelen. Van de toename die in het minimum-scenario voorzien was, is er volgens onze raming wel € 223 mln of 81% gerealiseerd.

Een tweede prioriteit betrof de investeringen. Uit de begrotingen blijkt dat de investeringsuitgaven in 2014 omwille van nieuwe initiatieven in de loop van de legislatuur met € 248 mln zijn toegenomen. Deze extra impuls is echter grotendeels mogelijk gemaakt doordat er tegelijkertijd elders investeringen wegvielen én de investeringskredieten niet volledig werden aangepast aan inflatie, hoewel dat oorspronkelijk voorzien was. De netto-toename van het investeringsniveau door beleidskeuzes is beperkt tot € 63 mln of 32% van het bedrag dat in het minimumscenario van 2009 vooropgesteld werd.

Voor innovatie blijkt dat de nieuwe impulsen over het geheel van de legislatuur (€ 160 mln) in belangrijke mate teniet gedaan werden door besparingsmaatregelen, waardoor de netto-impuls beperkt bleef tot € 32 ml of 27% van wat vooropgesteld werd.

Voor onderwijs zijn er duidelijk nieuwe impulsen gegeven, maar deze werden overtroffen door de besparingsmaatregelen, waardoor er in het beleidsdomein onderwijs sprake is van een netto-besparing van € 47 mln.

Voor werk ten slotte is er inderdaad een netto-impuls van € 84 mln geweest (totaliteit van beleidsdomein), wat ongeveer overeenkomt met wat voorzien was.

Uit deze analyse blijkt dat de vorige Vlaamse Regering niet enkel een expliciete bijsturing van de oorspronkelijke prioriteiten gemaakt heeft (voornamelijk uitstellen van initiatieven voor Vlaamse sociale bescherming tot na de staatshervorming), maar ook een impliciete bijsturing.

■ Opdeling naar type van uitgaven

Tot en met 2012 gaven de begrotingsdocumenten informatie over het soort uitgave waarvoor er middelen ingeschreven werden in de begroting. Vanaf 2013 is dat niet meer het geval (zie deel over prestatiebegroting), maar desalniettemin heeft de SERV zo goed als mogelijk deze evoluties in kaart gebracht per type van uitgave. Aangezien een deel van de beleidskeuzes niet volledig kon toegewezen worden, verschillen de totalen in beperkte mate van de twee andere analyses die aan bod komen.

Tabel 5 Beleidsingrepen per soort van uitgave, in € mln

	netto- beleidsingreep	2014ini	% tov 2014
lonen	-212	9.503	-2,2%
werking	-128	1.827	-7,0%
investeringen	63	1.241	5,1%
inv_onderh	-52	469	-11,1%
subs gezinnen	300	5.701	5,3%
subs lokale Overheden	-126	4.981	-2,5%
subs bedrijven	-89	838	-10,6%
subs overheid	37	2.576	1,4%
provisies	246	417	59,1%
rest	-21	553	-3,7%
Totaal	19	28.106	0,1%
<i>pm statistische fout</i>	12		
werkmiddelen OH	-96	1.635	-5,9%

Uit deze analyse komt naar voor dat weinig uitgavencategorieën ontsnapt zijn aan de besparingen. In absolute termen was de besparing het meest uitgesproken op de loonmassa, de werkmiddelen en de subsidies aan de lokale overheid. In relatieve termen ging het vooral om het investeringsonderhoud, de subsidies aan bedrijven en de werkmiddelen die er ten opzichte van het referentieniveau in 2009 zijn op achteruitgegaan omwille van beleidsingrepen.

Deze analyse laat ook toe om de evolutie van de werkmiddelen van de overheid in kaart te brengen die voornamelijk bestaan uit lonen van ambtenaren en werkmiddelen. In de loop van de legislatuur is hierop voor € 96 mln bespaard, wat 5,9% is van het budget dat in 2014 voorzien wordt.

■ Investeringsregering?

De Vlaamse Regering heeft zich tot op het einde van de legislatuur geprofileerd als een investeringsregering. Een belangrijke vraag is dan ook of dat gestaafd kan worden door de begrotingsgegevens. Daarbij moet voornamelijk gekeken worden naar de toename van het investeringsniveau door de beleidskeuzes van de regering. Zoals hiervoor aangegeven, blijkt dat de Vlaamse Regering minder prioriteit heeft gegeven aan

de investeringsuitgaven dan verwacht mocht worden, zelfs gezien de moeilijke budgettaire situatie.

Deze beoordeling wijzigt niet indien men naast de investeringen in strikte zin ook een ruimere blik hanteert. Zo werd er in netto-termen voor ongeveer € 50 mln bespaard op de onderhoudskredieten. De onderhoudsmiddelen die ingeschreven zijn in de begroting 2014 zijn hierdoor nauwelijks hoger (in nominale termen) dan in 2009. Ook bij de investeringssubsidies stellen we vast dat er een netto-besparing was.

Indien we niet enkel kijken naar de rechtstreekse overheidsuitgaven maar ook de extra-budgettaire verrichtingen meenemen, blijkt dat er wel een inspanning geleverd werd om het investeringsklimaat te verbeteren, maar dat deze niet geleid heeft tot een sterke investeringsimpuls in de vorige legislatuur. De Vlaamse Regering heeft door middel van participaties (zoals voor Gigarant, Vlaams energiebedrijf en Tinafonds) een aantal initiatieven in dat kader genomen, maar deze zijn nog niet allemaal gerealiseerd. Uit de rapportering van het kenniscentrum PPS blijkt dat door middel van publiek private samenwerkingsprojecten voor een aanzienlijk bedrag aan contracten afgesloten werd. Dit heeft echter nog niet geleid tot een grote bijkomende investeringsimpuls, onder meer omdat het moeilijk blijkt om deze constructies ESR-neutraal te laten verlopen. Door middel van een actief waarborgbeheer in het begin van de legislatuur werd er in de periode 2009-2011 wel ademruimte gecreëerd voor de ondernemingen. Tenslotte is er ook nog een impuls geweest in sociale woningbouw, door zowel de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw als het Vlaams Woningfonds meer investeringsmogelijkheden te bieden.

We kunnen concluderen dat de vorige Vlaamse Regering de intentie heeft gehad om via extra-budgettaire middelen een investeringsimpuls te geven en het investeringsklimaat te verbeteren. Maar aangezien dit (nog) niet geleid heeft tot een aanzienlijke omvang van de investeringen én omdat er in de begroting onvoldoende prioriteit gegeven werd aan investeringen, investeringsonderhoud en investeringssubsidies, kan deze regering niet bestempeld kan worden als een investeringsregering.

Beleidskeuzes per beleidsdomein

Een andere benadering is om in beeld te brengen hoe de verschillende beleidsdomeinen geëvolueerd zijn door de beleidskeuzes. De SERV kiest er bewust voor om deze analyse niet te baseren op de totale evolutie van de uitgaven, maar op de analyse van de gemaakte beleidskeuzes (combinatie van nieuwe initiatieven en besparingen, % tov 2014). In de laatste kolom werd de evolutie van de betaalkredieten over het geheel van de legislatuur opgenomen (opgenomen onder kolom “totale evol” van Tabel 6).

Tabel 6 Beleidsingrepen per beleidsdomein vs nominale evolutie, in € mln

	netto- beleidsingreep	2014 ini	% tov 2014	totale evol
Diensten Alg. Regeringsbeleid (DAR)	-20	135	-15%	5%
Bestuurszaken (BZ)	-57	2.872	-2%	17%
Financiën en Begroting (FB)	81	567	14%	-62%
Internationaal Vlaanderen (IV)	36	191	19%	5%
Economie, Wetensch. & Innov. (EWI)	-65	1.235	-5%	17%
Onderwijs & Vorming (OV)	-47	10.897	0%	18%
Welzijn, Volksgezondheid & Gezin (WVG)	266	4.217	6%	26%
Cultuur Jeugd Sport & Media (CJSM)	-101	1.313	-8%	7%
Werk & Sociale Economie (WSE)	84	1.590	5%	11%
Landbouw & Visserij (LV)	-6	170	-3%	1%
Leefmilieu, Natuur & Energie (LNE)	-118	868	-14%	31%
Mobiliteit & Openbare Werken (MOW)	-25	3.174	-1%	10%
Ruimtelijke Ordening & Wonen	15	744	2%	17%
Parlement en kabinetten (HE)	-12	130	-9%	5%
Totaal excl FFEU	31	28.101	0%	12%
FFEU	0	97	0%	-33%
Totaal incl FFEU	31	28.198	0%	12%

Uit onze analyse blijkt dat de netto-toename omwille van beleidskeuzes zich situeert bij de beleidsdomeinen FB (14%), IV (19%), WVG (6%), WSE (5%) en ROW (2%). Bij de andere beleidsdomeinen is er een daling. Opvallend is dat een van de belangrijkste dalers in dit overzicht het departement LNE is, terwijl de totale uitgaven tussen 2009 en 2014 juist het meest zijn toegenomen. Dit heeft te maken met het feit dat de uitgaven in 2009 helemaal vertekend waren door eenmalige factoren.

Opvallend is dat de evolutie per beleidsdomein op basis van de gemaakte beleidskeuzes (% t.o.v. 2014) voor alle beleidsdomeinen een aanzienlijk verschillend beeld geeft in vergelijking met de evolutie van de kredieten tussen 2009 en 2014 (laatste kolom). Dit geeft aan dat een analyse van het begrotingsbeleid op basis van de nominale evoluties een totaal vertekend beeld kan geven indien men de beleidskeuzes in kaart wil brengen.

4. Begrotingsdoelstellingen gehaald

De vorige Vlaamse Regering heeft van bij haar aantreden aangegeven dat ze op twee jaar tijd het begrotingstekort wou wegwerken en vervolgens dit evenwicht zou aangehouden worden tot op het einde van de legislatuur. De Vlaamse doelstelling werd voor de jaren 2009 tot en met 2010 geformaliseerd in een samenwerkingsakkoord. Voor de twee volgende jaren zijn er geen formele afspraken gemaakt, maar het begrotings-evenwicht dat de Vlaamse Regering vooropstelde was in ieder geval coherent met het stabiliteitsprogramma dat bij Europa werd ingediend. Voor 2013 en 2014 werd er weer een akkoord afgesloten tussen de verschillende overheden waarbij werd overeengekomen dat Vlaanderen een evenwicht zou realiseren.

De eerste twee jaren van de legislatuur werd de begrotingsdoelstelling niet gerealiseerd.

Voor 2009 lag de belangrijkste oorzaak bij een onderschatting van de uitgaven. De laatste begrotingscontrole van 2009 in de herfst van 2009 ging er van uit dat € 750 mln van de ingeschreven uitgavenkredieten niet aangewend zouden worden. Uiteindelijk bleek dat een groter deel van de kredieten nodig was en dat de onderbenutting beperkt bleef tot € 508 mln.

Ook in 2010 ging de Vlaamse Regering nog uit van een te ruime onderbenutting. Door in de herfst van 2010 voor € 181 mln kredieten te blokkeren, konden de uitgaven nog beperkt worden tot onder het niveau dat in de begroting voorzien was. Toch haalt Vlaanderen volgens het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) een tekort dat duidelijk hoger is dan de € 500 mln die afgesproken was. Dit verschil heeft te maken met een transfert van het egalisatiefonds van € 500 mln die het INR niet beschouwt als een ontvangst. In het samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 was echter afgesproken dat deze ontvangst wel kon meegerekend worden om de begrotingsdoelstelling in 2010 te evalueren. Indien men hiervoor corrigeert voldoet Vlaanderen wel aan de begrotingsdoelstelling. Nog los van het feit hoe dit boekhoudkundig het best verwerkt kon worden, is de SERV van oordeel dat deze operatie vanuit structureel perspectief verantwoord was, omdat op die manier een meer gelijkmatige spreiding van de inspanningen gerealiseerd werd.

Zowel in 2011 als 2012 behaalde Vlaanderen een overschot en ook in 2013 ziet het er op basis van de voorlopige overheidsrekeningen naar uit dat dit het geval zal zijn.

Het begrotingspad dat door de Vlaamse Regering uitgetekend werd en door de SERV ook onderschreven, heeft ertoe geleid dat de schuldopbouw aanzienlijk kleiner was dan wanneer de regering ervoor gekozen had om het tekort meer geleidelijk weg te werken. Daarnaast heeft de Vlaamse Regering echter geen extra inspanning gedaan om de schuld verder af te bouwen. De schuld is ten opzichte van 2009 wel verminderd, maar dit is voornamelijk het gevolg van de terugbetalingen door KBC van een deel van hun schuld.

5. Structureel begrotingsbeleid?

De regering had er zich toe verbonden om tegen 2011 een begroting in evenwicht te realiseren en vervolgens dit begrotingsevenwicht aan te houden. In het regeerakkoord wordt nergens melding gemaakt van een structureel begrotingsbeleid.

Zowel Pact 2020, VIA als de beleidsnota Financiën en Begroting spreken wel degelijk de intentie uit om tot een structureel begrotingsbeleid te komen. In het kader daarvan werd zelfs een expertencommissie opgericht om een methodologie uit te werken. In 2012 heeft de Vlaamse Regering besloten om voor de resterende jaren van de legislatuur het begrotingsbeleid af te stemmen op het realiseren van een nominaal evenwicht, zoals ook afgesproken in het regeerakkoord.

Vanaf dat moment heeft de SERV er voor gepleit om dit nominale evenwicht in de mate van het mogelijke af te stemmen op de principes van een structureel begrotingsbeleid, namelijk een duurzame, houdbare en gelijkmatige groei van de uitgaven over de jaren én legislaturen heen. Omwille van het belang dat de SERV hecht aan een struc-

tureel gezond begrotingsbeleid heeft de Raad een evaluatie gemaakt van in welke mate het begrotingsbeleid van de vorige regering strookt met een structureel gezond begrotingsbeleid.

Een eerste vaststelling is dat de globale uitgavendynamiek gedurende het geheel van de legislatuur duidelijk lager is geweest dan de economische groei. In reële termen zijn de Vlaamse uitgaven in die periode jaarlijks toegenomen met 0,46%, wat de helft is van de normale economische groei.

Deze beperkte uitgavendynamiek is niet verwonderlijk omdat de Vlaamse Regering zich ertoe had verbonden om het tekort dat er was in 2009 weg te werken. Het is dan ook relevant om na te gaan wat er vanuit structureel perspectief gebeurd is vanaf 2011.

De analyse van de SERV, gebaseerd op de methodologie van de Europese Commissie, geeft aan dat er sinds 2012 niet enkel kan gesproken worden van een nominaal evenwicht, maar ook van een structureel evenwicht, afgezien van de initiële begroting 2013. Het nominale evenwicht in 2014 komt volgens onze raming overeen met een structureel overschot van € 175 mln.

Tabel 7 Structurele saldi en evolutie 2011-2014, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
structureel saldo	-204	-137	38	-1	14	-30	109	175
structurele evolutie		67	175	-39	15	-44	139	66

Daarenboven blijkt dat de Vlaamse Regering bij de twee laatste begrotingsrondes een duidelijke structurele inspanning geleverd heeft om het saldo te verbeteren. Het saldo is structureel verbeterd met € 139 mln bij de begrotingscontrole van 2013 en nog eens met € 66 mln bij de begrotingsopmaak 2014.

Hoewel dit zich niet vertaalt naar een verbetering van het nominale saldo, betekent een structurele verbetering van het saldo in 2013 en 2014 dat de Vlaamse begroting beter voorbereid is om toekomstige uitdagingen op te vangen dan de voorbije jaren.

Een structureel overschot betekent niet per definitie dat de begroting structureel gezond is. Een structureel gezond begrotingsbeleid betekent immers dat de toekomstige uitdagingen mee verrekend worden in het begrotingsbeleid van vandaag. In dat kader heeft de SERV in zijn voorgaande rapporten er herhaaldelijk op gewezen dat Vlaanderen zich moet voorbereiden voor de budgettaire schok die gepaard zal gaan met de staatshervorming. Vlaanderen zal de komende jaren immers een aanzienlijke bijdrage moeten leveren voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, met name ongeveer € 1,5 mld gespreid over de komende twee jaren.

Op dat punt is de SERV van oordeel dat de Vlaamse Regering een grotere inspanning had kunnen leveren. Onder meer door ervoor te zorgen dat de beleidsruimte in 2015 niet negatief beïnvloed zou worden door eenmalige besparingen in 2014. Of door ervoor te zorgen dat er een grotere inspanning werd geleverd om de betaalachterstand weg te werken, dan wel dat er, zoals de Vlaamse Regering zelf vooropgesteld had in het begin van de legislatuur, het investeringsniveau in 2014 duidelijk verhoogd zou zijn door beleidsmaatregelen in vergelijking met het begin van de vorige legislatuur. Deze elementen zouden de inspanning van de komende jaren hebben kunnen verminderen waardoor er een meer gelijkmatige spreiding van de inspanningen mogelijk was geweest.

Hierbij is het wel van belang dat de Vlaamse Regering zich daartoe niet verbonden had bij het begin van de legislatuur én dat er niet echt sprake is van het doorschuiven van lasten naar de volgende begrotingsjaren, wat in ieder geval positief is.

6. Prestatiebegroting

De Vlaamse overheid heeft al een aantal stappen gezet naar een meer prestatiegerichtte begroting. De belangrijkste stappen tot nu toe zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan de entiteiten in plaats van aan de beleidsdomeinen, en het voorzien van extra informatie in de Memorie van Toelichting om de koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus te maken. Elk van deze stappen zijn logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De SERV ondersteunt niet alleen de stappen in de richting van een prestatiebegroting, ook de meerwaarde van het einddoel – een volledig geïmplementeerde prestatiebegroting – is voor de SERV duidelijk. De voordelen situeren zich in de eerste plaats op het gebied van meer effectiviteit, efficiëntie en responsabilisering. Er zullen betere keuzes gemaakt kunnen worden in functie van de doelstellingen en die keuzes zullen ook beter verantwoord kunnen worden. De vorige regering is er niet in geslaagd om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Dit is ook niet abnormaal, aangezien het om een zeer complex proces gaat dat best stapsgewijze ingevoerd kan worden. Wel is de SERV van oordeel dat de ambitie die geuit was in de beleidsnota onvoldoende geleid heeft tot verbeteringen in de vorige legislatuur. Er is wel degelijk een verbetering te merken, maar deze verbetering situeert zich voornamelijk op het formele vlak en heeft nog onvoldoende geleid tot een hogere aanwending van performantie-indicatoren voor de politieke beslissingen of de begrotingsopmaak. Op dat punt scoort Vlaanderen ook internationaal gezien relatief slecht en is er dus nog duidelijk marge voor verbetering.

Deel 1

Evaluatierapport

Hoofdstuk 1

Beleidsruimte en beleidskeuzes

De beleidsruimte waarover een regering beschikt is bij elke begrotingsoefening een cruciaal gegeven. De beleidsruimte geeft aan over welke marge de Vlaamse Regering bij elke begrotingsopmaak of –controle beschikt om nieuwe initiatieven te nemen (in geval van een positieve netto-beleidsruimte) dan wel de noodzaak om saneringsinspanningen te leveren (in geval van een negatieve netto-beleidsruimte).

Op 8 juni 2009 overhandigde de Vlaamse administratie haar insteek voor het regeerprogramma van de toenmalig aantredende Vlaamse Regering. Een belangrijk deel hiervan betrof een inschatting van de budgettaire ruimte in de periode 2009-2014. Uit deze raming bleek dat er in 2009 een tekort zou zijn van iets meer dan € 1 mld. Dat tekort zou in 2010 nog oplopen tot € 2,5 mld, om vervolgens geleidelijk aan te verminderen.

De regeringsonderhandelaars vertrokken van deze raming om de grote lijnen van het begrotingsbeleid 2009-2014 vast te leggen. Zo kwamen de regeringspartijen overeen dat het tekort in 2009 beperkt moest worden tot € 1 mld om vervolgens zowel in 2010 als in 2011 jaarlijks met € 500 mln te verminderen en zo tot een begrotingsevenwicht te komen in 2011. In vergelijking met het ongewijzigd beleid zou dit een inspanning betekenen van € 2,1 mld. Door de eerste twee jaren van de vorige legislatuur de begroting opnieuw in evenwicht te brengen zou er de jaren nadien beleidsruimte ontstaan om nieuwe initiatieven op te starten.

In dit hoofdstuk vertrekken we van de raming van juni 2009 en de beleidsintenties van de regering en vergelijken we die met het effectief gevoerde begrotingsbeleid. Achtereenvolgens zoeken we een antwoord op de volgende vragen:

- Wat was de oorzaak van de moeilijke uitgangssituatie in 2009?
- Hoe is de beleidsruimte daadwerkelijk geëvolueerd de voorbije jaren?
- Welke saneringsmaatregelen heeft de Vlaamse Regering de voorbije jaren genomen en hoe werd omgesprongen met de beleidsruimte tussen 2011 en 2014?

1. Moeilijke uitgangssituatie door crisis én beslissingen vorige regering

De initiële begroting 2009 werd ingediend met een overschot van € 268 mln. Zoals aangegeven in het evaluatierapport van de SERV van januari 2009, was het reeds in december 2008, dus vooraleer de initiële begroting 2009 goedgekeurd werd, duidelijk dat de impact van de financieel-economische crisis onvoldoende in de begrotingsopmaak verwerkt was. Een tekort van iets meer dan € 700 mln was volgens het evaluatierapport van de SERV in januari 2009 een meer realistische inschatting geweest. Uiteindelijk verslechterden de economische vooruitzichten nog verder, waardoor de administratie in juni 2009 uitging van een tekort van € 1,1 mld.

Op het eerste gezicht was de moeilijke uitgangssituatie dus integraal te wijten aan de negatieve impact van de financieel-economische crisis op de Vlaamse ontvangsten. Naast de financieel-economische crisis hebben een aantal beslissingen van de regering Peeters I de moeilijkheden nog verder verscherpt. Dit heeft zich niet vertaald in een bijkomend tekort in 2009, maar wel in een toename van het tekort in 2010.

De belangrijkste reden hiervoor is dat de Vlaamse Regering in 2008 besliste om de uitgaven eenmalig te verhogen door bepaalde uitgaven die in principe maar in 2009 verschuldigd waren, reeds in 2008 te betalen. Daarmee beoogde de regering Peeters I twee effecten: enerzijds wou men vermijden dat Vlaanderen in 2008 een overschot zou boeken en anderzijds liet deze operatie toe om in de begroting 2009 bijkomende uitgaven te voorzien. Bij de initiële begroting 2009 werd de eenmalige beleidsruimte die hierdoor ontstond in 2009 bijna uitsluitend ingevuld met weerkerende uitgaven, wat resulteerde in een negatieve impact op de beleidsruimte in 2010. Naast de normale evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid namen de uitgaven toe met € 685 mln ten opzichte van 2009.

Daarnaast namen de uitgaven in de periode 2010-2011 in belangrijke mate toe door een aantal beslissingen van de regering Peeters I waarvan de uitgaven in 2009 nog niet op kruissnelheid gekomen waren. Zo hadden verschillende cao's door de vorige regering afgesloten tot gevolg dat de lonen nog met € 139 mln zijn toegenomen.

Ook waren er een aantal belangrijke infrastructuurprojecten in gang gezet waarvoor in 2009 beleids- noch betaalkredieten voorzien waren (Waalse Krook, masterplan KMSKA, en renovatie Koningin Elisabethzaal). De administratie stelde in haar rapport van juni 2009 vast dat de bijkomende investeringsuitgaven die door deze beslissingen vanaf 2009 nodig waren, niet geneutraliseerd werden door een vermindering van andere investeringsuitgaven bij ongewijzigd beleid.

Ten slotte nam de vorige regering op het einde van de legislatuur een aantal beslissingen waarvoor reeds beleidskredieten ingeschreven waren in de begroting, maar waarvan de uitgaven nog niet volledig voorzien waren in 2009. Zo was er een bijkomende investeringsimpuls voor onderwijsinfrastructuur, kon het IWT bijkomende verbintenissen aangaan die pas na 2009 tot extra uitgaven zouden leiden en kon het Vlaams Infrastructuurfonds een extra dynamiek op gang zetten die zich pas na 2009 zou vertalen in extra uitgaven¹.

Hoewel de laatste twee factoren moeilijk exact te becijferen zijn, blijkt uit onze analyse dat de netto-impact (dus ook rekening houdend met het wegvallen van eenmalige uitgaven) van de beslissingen van de regering Peeters I een extra uitgavendynamiek van bijna € 1 mld tot stand heeft gebracht. Door de beslissingen van die regering werd dus de beleidsruimte van de legislatuur 2009-2014 met ongeveer € 1 mld verkleind.

De moeilijke budgettaire uitgangssituatie waarmee de nieuwe regering in de zomer van 2009 geconfronteerd werd, was dus niet enkel het gevolg van de financieel-economische crisis, maar voor € 1 mld het gevolg van een doorschuifoperatie uit het verleden. Aangezien de administratie het tekort bij ongewijzigd beleid in 2011 raamde

¹ Zie onder meer: SERV, Advies van 9 juli 2008 over het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, p. 29.

op € 2,1 mld, kan men stellen dat de helft van dit tekort het gevolg was van eerdere beslissingen.

2. Evolutie netto-beleidsruimte bij ongewijzigd beleid

2.1. Raming juni 2009 (MJR)

De Vlaamse administratie maakte in juni 2009 een raming van de te verwachten saldi bij ongewijzigd beleid.

Tabel 8 Raming ESR-gecorrigeerd vorderingensaldo 2009-2014, juni 2009, in € mln

	2009BC2	2009herz	2010	2011	2012	2013	2014
ESR-ontvangsten (1)	25.072	22.591	23.160	24.208	25.273	26.354	27.449
uitgaven (2)	25.018	24.697	26.154	26.837	27.485	28.084	28.643
onderbenutting (3)	-125	-1.033	-523	-537	-825	-843	-860
ESR-correcties (4)	6	-4	-7	-9	-13	-16	-18
saldo = 1 - 2 - 3 + 4	185	-1.077	-2.479	-2.101	-1.399	-903	-353

Tabel 8 geeft de raming van de geconsolideerde ESR-ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid, evenals de verwachte onderbenutting op de uitgaven. Daarnaast zijn ook de ESR-correcties opgenomen. Enerzijds zijn dit verrichtingen bij instellingen waarvan de uitgaven en ontvangsten niet meegerekend worden in de totale Vlaamse uitgaven en ontvangsten², maar waarvan het saldo wel een impact heeft op het ESR-gecorrigeerd saldo onderaan de tabel. Anderzijds gaat het om een verschillend tijdstip van aanrekening van bepaalde ontvangsten en uitgaven, enerzijds gehanteerd bij begrotingsopmaak en anderzijds volgens de boekhoudprincipes van het ESR.

De kolom onder '2009herz' is de raming van de administratie van een geactualiseerde begrotingsopmaak 2009 op basis van nieuwe parameters.

Op basis van deze raming van de administratie van begin juni 2009 bleek dat er geen overschot van € 185 mln zou zijn in 2009 indien er geen maatregelen zouden genomen worden, maar wel een tekort van € 1.077 (indien de kredieten opgenomen in de begroting voor € 1.033 mln niet zouden aangewend worden). Deels door de beperkte groei-vooruitzichten in 2010 maar voornamelijk door de vooruitschuifoperaties van de regering Peeters I zou dit tekort bij ongewijzigd beleid verder toenemen tot € 2.479 mln in 2010. Vanaf 2011 zou een meer normale economische groei er toe leiden dat bij ongewijzigd beleid de ontvangsten opnieuw sneller zouden toenemen dan de uitgaven, waardoor het saldo stelselmatig zou verbeteren.

² Het gaat om het Zorgfonds en de pensioenfondsen van de VRT en van de Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien de Vlaamse Regering in 2011 een begrotingsevenwicht wenste te realiseren, gaf deze raming aan dat er een bijsturing van € 2,1 mld moest gebeuren. Door vanaf 2011 vast te houden aan het begrotingsevenwicht, zou er vanaf dan netto-beleidsruimte vrijkomen om nieuwe initiatieven op te starten. Deze netto-beleidsruimte komt overeen met de verbetering van het saldo en werd door de administratie geraamd op € 1,75 mld (verschil tussen € - 2.101 mln en € - 353 mln).

Deze raming vormde het uitgangspunt voor de grote lijnen van het begrotingsbeleid in de vorige legislatuur. Opzet van de regering was om het tekort weg te werken tegen 2011. Dat vergde een inspanning van € 2,1 mld. Vervolgens zou er voor € 1,75 mld beleidsruimte zijn om nieuwe initiatieven op te starten. Veiligheidshalve werd deze ruimte niet van in 2009 volledig ingevuld, maar werd er uitgegaan van een netto-beleidsruimte tussen € 1 en € 1,4 mld (zie verder).

In dit onderdeel zoekt de SERV een antwoord op de vraag hoe de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid effectief geëvolueerd zijn, en hoe dit zich verhoudt tot de raming van juni 2009.

2.2. Effectieve evolutie bij constant beleid

Net zoals de Vlaamse Regering zullen we met het oog op de analyse van de netto-beleidsruimte de periode van de voorbije vijf jaar opdelen in twee periodes:

- de evolutie van de netto-beleidsruimte van de laatste begrotingsoefening van de regering Peeters I (tweede begrotingscontrole 2009) tot en met de initiële begroting 2011;
- de evolutie van de netto-beleidsruimte van de begrotingscontrole 2011 tot en met de initiële begroting 2014.

De opsplitsing in deze twee periodes laat ons toe om twee belangrijke vragen te beantwoorden: welke saneringsinspanning heeft de Vlaamse Regering effectief moeten doen om het begrotingsevenwicht opnieuw te bereiken bij de initiële begroting 2011? En welke beleidsruimte was de volgende jaren beschikbaar?

2.2.1. Saneringsinspanning nodig in 2009-2011

De ontvangsten noch de uitgaven zijn helemaal voorspelbaar. Door wijzigende parameters of een nieuwe inschatting van het effect ervan op de begroting, ontstaat er onvermijdelijk een verschil tussen de geraamde begrotingsdynamiek in het begin van de legislatuur en de effectieve evolutie bij ongewijzigd beleid.

De SERV maakte de voorbije jaren stelselmatig bij de verschillende begrotingsrondes een eigen raming van de dynamiek bij ongewijzigd beleid van zowel ontvangsten als uitgaven. Deze methode vormt ook het uitgangspunt van de analyse in dit evaluatierapport. Voor de ontvangsten wordt de evolutie beschouwd als een evolutie bij ongewijzigd beleid, tenzij het expliciet gaat om een beleidskeuze. Concreet hebben we de desinvesteringen (voornamelijk de verkoop van gronden van de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) aan Aquafin, inclusief de registratierechten) meegenomen als beleidskeuze evenals een aantal beperkte eenmalige beleidskeuzes (zoals de versnelde inname van milieueffingen in 2010). De rest werd toegeschreven aan ongewijzigd beleid.

Voor de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid gaat het om een meer complexe methode die in bijlage 2 in detail wordt toegelicht.

Door zowel voor ontvangsten, uitgaven, onderbenutting en ESR-correcties een vergelijking te maken tussen de verwachte dynamiek bij ongewijzigd beleid in 2009 en de effectieve dynamiek bij ongewijzigd beleid zoals opgenomen in de begrotingen (tweede begrotingscontrole 2009 tot initiële begroting 2011), blijkt dat de Vlaamse Regering geen saneringsinspanning van € 2.101 mln moest leveren, maar slechts een inspanning van € 1.278 mln.

Tabel 9 Impact van verschillende factoren op netto-beleidsruimte, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	MJR2009	begrotingen	verschil
evolutie ontv bij CB 2009_2011 (1)	-864	170	1.034
evolutie uitg. bij CB 2009_2011 (2)	-1.820	-1.466	354
evolutie onderbenutting 2009_2011 (3)	412	-134	-546
evolutie ESR-correcties 2009_2011 (4)	-15	-33	-19
evolutie saldo 2009B_2011 (5)	185	185	0
saneringsinspanning	-2.101	-1.278	823

Voor elk van de verschillende factoren geven we in wat volgt meer duiding.

■ **Ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid**

Bij de regeringsvorming in 2009 ging men er nog van uit dat de ontvangsten in 2011 € 864 mln lager zouden zijn dan bij de laatste begrotingscontrole opgesteld door de regering Peeters I. Bij de begrotingsopmaak 2011 bleek echter dat er bij ongewijzigd beleid een toename was van € 170 mln. Hierdoor was er in 2011 € 1.034 mln meer beleidsruimte beschikbaar dan geraamd. Dat de begroting 2011 aanzienlijk meer middelen voorzag dan twee jaar eerder voor mogelijk werd gehouden, heeft te maken met de gunstige evolutie van de parameters die de federale overdrachten bepalen (€ 505 mln), de sterke dynamiek bij de gewestbelastingen (€ 339 mln) en het KBC-dividend dat € 198 mln hoger was dan voorzien.

Tabel 10 Ontvangstenevolutie bij constant beleid 2009-2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	MJR	2011ini	beleid	2011in CB	verschil CB
federale overdrachten	1.199	1.704	0	1.704	505
specifieke dotaties	19	39	0	39	19
gewestbelastingen	249	606	18	588	339
KBC-middelen	100	298	0	298	198
overige ontvangsten van departement	102	96	-9	105	3
ontvangsten zorgfonds	-5	-2	0	-2	3
overige ontvangsten van instellingen	48	188	173	15	-34
Totaal	1.712	2.928	182	2.746	1.034

De sterkere toename van de beleidsruimte heeft voor bijna de helft te maken met de federale overdrachten. Hierbij spelen voornamelijk de gewijzigde parameters voor inflatie en economische groei van 2009 tot en met de begrotingsopmaak van 2011 een rol.

Tabel 11 Parameters inflatie en economische groei 2009-2011, raming 2009 en begrotingen

	raming 2009	begroting	verschil	impact
inflatie	103,6%	104,1%	0,5%	91
bbp	98,5%	100,4%	1,9%	383
Totaal	102,1%	104,5%	2,4%	474

De raming van de administratie in juni 2009 ging er van uit dat de nominale bbp-groei tussen 2009 en 2011 beperkt zou blijven tot 2,1%. De inflatie van 3,6% zou deels gecompenseerd worden door een negatieve economische groei van 1,5% in die periode. Uiteindelijk bleek dat de nominale groei in die periode 4,5% bedroeg, voornamelijk doordat het reële bbp-groei in die periode niet negatief was. Aangezien 1% groei overeenkomt met € 200 mln, betekent dit dat de federale overdrachten € 474 mln hoger waren dan oorspronkelijk geraamd: € 91 mln hoger door de snellere inflatie en € 383 mln hoger door de minder negatieve economische groei.

Ook bij de gewestbelastingen is de sterkere toename deels te verklaren door de aangepaste parameters, maar daar is de toename relatief gezien veel groter dan voor de federale overdrachten.

Naast de positieve impact van de parameters heeft de Vlaamse Regering ook een aantal beslissingen genomen die de ontvangsten positief hebben beïnvloed. Hiervoor moet gecorrigeerd worden om de dynamiek bij ongewijzigd beleid af te zonderen en op die manier de netto-beleidsruimte zo precies mogelijk af te lijnen.

In 2011 heeft de Vlaamse Regering beslist om gronden van de VMM te verkopen aan Aquafin voor € 182 mln. Dit heeft ook tot gevolg dat de registratierechten (10% op de verkoopwaarde) met € 18 mln zijn toegenomen. De overige desinvesteringen van de instellingen in 2011 werden wel € 9 mln lager begroot dan het bedrag dat in 2009 voorzien was en ook bij de departementen was dat het geval. De totale toename van inkomsten door beleidskeuzes bedroeg dus € 182 mln. Gecorrigeerd voor deze ingrepen zijn de ontvangsten in 2011 met € 1.034 mln toegenomen ten opzichte van de laatste begrotingscontrole opgesteld door de regering Peeters I³.

Uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid

Bij de meerjarenraming ging de administratie er van uit dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid tussen 2009 (BC2) en de initiële begroting 2011 zouden toenemen met € 1.820 mln. Uiteindelijk blijkt dat de dynamiek € 354 mln minder bedroeg. Dat betekent dat de Vlaamse Regering € 354 mln minder saneringsinspanningen moest leveren dan verwacht.

De term “ongewijzigd beleid” is een vlag die vele ladingen dekt. Voor de definitie en operationalisering van dit begrip in dit rapport verwijzen we naar bijlage 2. Concreet hebben we in de mate van het mogelijke de invulling ervan afgestemd op de manier waarop het ongewijzigd beleid door de administratie in juni 2009 geraamd werd. Bij gebrek aan voldoende informatie in de begrotingsdocumenten, werd wel een eigen

³ Het schrappen van de jobkorting heeft geen impact gehad op de Vlaamse ontvangsten. Het zijn de federale ontvangsten die hierdoor beïnvloed werden. Om dit verschil te neutraliseren storte de Vlaamse overheid een bedrag aan de federale overheid.

raming gemaakt van het inflatie-effect. Hiervoor baseerde de SERV zich op de methode die de Vlaamse administratie hanteerde voor de raming van het ongewijzigd beleid in juni 2009. Dit liet ook toe om de impact te ramen van de besparingsmaatregel die erin bestond om in de periode 2009-2013 de niet-loonkredieten niet aan te passen aan inflatie (zie bijlage 3 en deel 3 van dit hoofdstuk over de gemaakte beleidskeuzes).

Voor € 28 mln heeft de grotere beleidsruimte te maken met een minder snelle evolutie van de **inflatie**, voornamelijk omdat de indexsprong een maand later heeft plaatsgevonden dan in het begin van de legislatuur verwacht werd. De gewijzigde inflatieparameter heeft dus zowel voor meer ontvangsten als voor minder uitgaven gezorgd in de eerste helft van de legislatuur. De aanpassing van de lonen gebeurt immers niet recht evenredig met de inflatieparameter, waardoor dit eerder uitzonderlijk tegengesteld effect zich kan voordoen.

Tabel 12 Evolutie uitgaven bij constant beleid 2009-2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	MJR	begroting	verschil
inflatie	330	302	-28
rente	225	132	-93
vorige Reg.	922	878	-44
betaalkalender	218	94	-125
overig CB	303	238	-65
buffer	-178	-178	0
Totaal	1.820	1.466	-354

Daarnaast zijn de **intrestlasten** € 93 mln minder sterk toegenomen dan verwacht bij ongewijzigd beleid. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de keuze om het tekort vanaf 2009 reeds in te perken, waardoor de schuldopbouw merkkelijk minder snel verlopen is dan bij ongewijzigd beleid.

Een opvallend gegeven is dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid in die periode voor meer dan de helft toe te wijzen is aan **beslissingen van de regering Peeters I**. De meerjarenraming gaf aan dat dit effect € 922 mln zou bedragen, onze eigen analyse leidt tot een iets lager bedrag, namelijk € 878 mln. Deze toename is voornamelijk het gevolg van een voorafbetaling die eind 2008 gebeurde. Om te vermijden dat de begroting 2008 een aanzienlijk overschot zou opleveren, werden er eind 2008 facturen betaald die in principe slechts verschuldigd waren in 2009. Zo werd in 2008 al voor € 201 mln werkingskosten voor de waterdistributiemaatschappijen vooruitbetaald, ontvingen de onderwijsnetten al € 355 mln van hun werkingssubsidies van het jaar erop en werden de overdachten naar de lokale overheden in het kader van het fiscaal pact en de compensatie voor afschaffing van de Elia-heffing (€ 126 mln) vervroegd doorgevoerd. Doordat deze uitgaven in 2009 niet moesten betaald worden, had de afscheidnemende regering de mogelijkheid om de uitgaven voor de jobkorting op kruissnelheid te laten komen zonder dat hiervoor elders moest gesaneerd worden. In 2010 namen de uitgaven hierdoor in vergelijking met de begroting 2009 sterk toe (€ 682 mln) en bleven deze kredieten ook grotendeels de volgende jaren nodig. Daarenboven had de vorige regering een aantal nieuwe projecten opgestart zonder hiervoor alle kredieten reeds in de begroting in te schrijven. Hoewel dit een normale gang van zaken is, zelfs op het einde van een legislatuur, was de omvang ervan relatief groot en werd dit niet gecomp-

penseerd wanneer vanaf 2010 een aantal eenmalige initiatieven wegvielen. Het op kruissnelheid komen van deze initiatieven van de regering Peeters I leidde tot een toename van de beleidskredieten met € 273 mln⁴. Gecombineerd met de vooruitschuifoperatie, raamt de SERV dat de beslissingen van de regering Peeters I de uitgaven in 2011 met € 878 mln hebben doen toenemen ten opzichte van de laatste begroting van de vorige regering.

Een bijkomende uitdaging waarmee de vorige regering van in het begin werd geconfronteerd, was de toename van de **betaalachterstand** (verschil tussen beleids- en betaalkredieten) in de periode 2007-2009. De administratie ging er van uit dat deze uitgestelde betalingen er toe zouden leiden dat de betaalkredieten tegen 2011 € 218 mln sneller dan de beleidskredieten zouden evolueren. Uit de analyse van de begrotingsdocumenten blijkt dat de betaalkredieten bij ongewijzigd beleid € 94 mln meer dan de beleidskredieten⁵ zijn toegenomen. Het is vooral deze factor, samen met de tragere evolutie van de rentelasten, die verklaart waarom de dynamiek bij ongewijzigd beleid minder snel verlopen is dan verwacht. Aangezien het niet mogelijk is een onderscheid te maken tussen een verschuiving door de bewuste keuze om de betalingen uit te stellen dan wel door een nieuwe inschatting bij ongewijzigd beleid, wordt deze factor in onze analyse integraal meegenomen als ongewijzigd beleid.

De **overige dynamiek bij constant beleid** (overig CB in Tabel 12) was relatief beperkt in de periode 2009-2011. De administratie raamde deze in juni 2009 op € 303 mln. Uit onze analyse van de begrotingsdocumenten blijkt dat het nog iets minder bedroeg, namelijk € 238 mln.

Het gros hiervan heeft te maken met de verhoging van het Gemeentefonds met 3,5% en de evolutie van de onderwijsmiddelen door wijzigingen in het leerlingenaantal.

Het voorzien of schrappen van **buffers** maakt in principe geen deel uit van ongewijzigd beleid. Het gaat om een bewuste keuze van de regering om de beleidsruimte te verkleinen (aanleggen van buffers) dan wel te vergroten (schrappen van buffers). In die zin is de keuze van de regering betreffende de buffers een belangrijke keuze in het kader van een gezond structureel begrotingsbeleid. De manier waarop de Vlaamse Regering gebruik gemaakt heeft van buffers komt gedetailleerd aan bod in Hoofdstuk 2. Het schrappen van de conjunctuurbuffer van € 178 mln, die reeds bij de initiële begroting 2009 ingeschreven werd, nemen we echter mee als ongewijzigd beleid. Reden is dat deze conjunctuurbuffer door de regering Peeters I bij de initiële begroting expliciet ingeschreven was om aan te wenden (te schrappen) indien de economische vooruitzichten zouden verslechteren.

Gecombineerd geven al deze effecten aan dat de Vlaamse Regering door een minder sterke dynamiek bij ongewijzigd beleid € 354 mln minder inspanningen moest leveren om in 2011 tot een begroting in evenwicht te komen. Dit had voor meer dan de helft te maken met een minder snelle uitbetaling van eerder aangegane verbintenissen (be-

⁴ Het was niet mogelijk om het effect op de betaalkredieten in 2011 te becijferen. Het gaat echter om een minder groot effect dan op het niveau van de verbintenissen.

⁵ De verschillende evolutie van de betaalkredieten voor nieuwe initiatieven die vanaf 2010 voorzien werden zijn niet meegenomen bij ongewijzigd beleid, voor zover ze konden afgezonderd worden. Dit komt later aan bod bij de analyse van de maatregelen genomen door de vorige regering.

taalkalender). Daarnaast had de keuze om het tekort tegen 2011 weg te werken ook tot gevolg dat de interestlast merkkelijk lager was dan geraamd in juni 2009.

■ Onderbenutting

De tweede begrotingscontrole 2009 werd ingediend met een vooropgestelde onderbenutting van € 125 mln. Voor 2011 ging de administratie in haar raming van juni 2009 uit van een onderbenutting van € 537 mln. Een hogere onderbenuttingshypothese betekent dat de beleidsruimte toeneemt zonder dat extra ontvangsten moeten ingeschreven worden.

Bij de begrotingsopmaak 2011 ging de Vlaamse Regering niet uit van een onderbenutting, maar van een overbenutting van de kredieten met € 9 mln. Zoals uitgelegd in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2011 is dit het gevolg van het feit dat er in 2011 nog voor € 130 mln betalingen aan de federale overheid moesten gebeuren, als afrekening voor de jobkorting toegekend in 2009. Het budget voor de jobkorting was integraal voorzien op de begroting 2009, maar is in dat jaar slechts gedeeltelijk doorgestort aan de federale overheid. Dit had voornamelijk te maken met de keuze om de jobkorting in de bedrijfsvoorheffing van mei 2009 te verwerken. Voor een deel van de werkenden kon dit niet gebeuren, waardoor de jobkorting aan deze personen maar kon toegekend worden bij de afrekening van de belastingaangifte, dus in 2011. Bij de begrotingsopmaak 2011 verwachtte de Vlaamse Regering nog een betaling te moeten doen van € 130 mln, terwijl hiervoor geen krediet was ingeschreven⁶. Dit werd grotendeels gecompenseerd door een veronderstelde onderbenutting van € 121 mln op de overige kredieten.

Tabel 13 Onderbenutting en impact op beleidsruimte, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	2009BC2	2011ini	verschil
raming juni 2009	125	537	412
begrotingen	125	-9	-134
impact beleidsruimte			-546

In plaats van een toename van de beleidsruimte met € 412 mln nam de beleidsruimte ten opzichte van 2009 BC2 af met € 134 mln door de gewijzigde onderbenuttingshypothese. Door een aangepaste onderbenuttingshypothese is de beleidsruimte dus met € 546 mln kleiner dan voorzien in juni 2009. Dit zeer grote verschil kan verklaard worden door drie factoren: een andere benchmark voor de normale onderbenuttingshypothese, de impact van de besparingen van 2010 en 2011, én de impact van de jobkorting in 2011.

Voor de raming van juni 2009 baseerde de administratie zich op de gemiddelde onderbenutting in twee vorige periodes van budgettaire krapte, namelijk 1993-1994 en 2002-2004. In beide periodes bedroeg de onderbenutting ongeveer 2%. Voor 2011 werd dat

⁶ Er was wel een budget beschikbaar doordat een deel van het krediet dat in 2009 ingeschreven was, overgeheveld werd naar 2011. Voor meer toelichting hierover verwijzen we naar de bijlage 6 over de onderbenutting.

onderbenuttingspercentage toegepast op de begrotingskredieten bij ongewijzigd beleid.

Bij de begrotingsopmaak 2011 baseerde de administratie zich op de onderbenutting op de kredieten exclusief de jobkorting in 2009. Aangezien de onderbenutting in 2009 (exclusief jobkorting) lager was dan 2%, was er al een eerste afwijking. Daarnaast ging de Vlaamse Regering er bij deze begrotingsopmaak van uit dat de onderbenutting nog lager zou zijn omdat de besparingsmaatregelen van 2010 en 2011 zouden leiden tot een minder grote onderbenutting dan normaal. De kaasschaafmethode betekende immers dat een deel van de besparing gevonden kon worden in het schrappen van het deel van de kredieten die in het verleden niet aangewend werden. Door de combinatie van deze twee elementen (lagere onderbenutting in 2009 en negatieve impact besparingen op normale onderbenutting), werd voor 2011 uitgegaan van een onderbenutting van € 121 mln, exclusief jobkorting. Door ook nog rekening te houden met de jobkorting kwam men tot een overbenutting.

Hieruit blijkt dat de raming van onderbenutting niet alleen een zeer moeilijk element bij de begrotingsopmaak is, maar ook voor het bepalen van de beschikbare beleidsruimte van zeer groot belang is. In bijlage 5 hebben we een overzicht gegeven van de onderbenuttingshypothese in ver verschillende begrotingsjaren van de vorige legislatuur.

■ ESR-correcties

Om het ESR-gecorrigeerd vorderingensaldo te berekenen moeten nog een aantal correcties toegepast worden die niet in de begrotingen opgenomen worden. Deels gaat het om de impact van de verrichtingen op instellingen die volgens Eurostat geconsolideerd moeten worden maar die (voorlopig) nog niet geconsolideerd zijn. Concreet betreft het de BAM en de pensioenfondsen. Daarnaast hanteert Eurostat voor bepaalde uitgaven en ontvangsten ook een ander aanrekeningsmoment dan het bedrag dat in de begroting opgenomen wordt. Vanaf 2012 werd de begrotingsopmaak conform de bepalingen van Eurostat opgemaakt, maar tot en met 2011 moest hiervoor nog een correctie gebeuren. Deze correcties werden echter, zoals ook in de meerjarenraming van juni 2009, rechtstreeks verwerkt in de ontvangstenramingen. De enige correcties die dus moeten gebeuren zijn in functie van de consolidatiekring.

Deze correcties zijn relatief beperkt maar voor de volledigheid geven we toch ook de impact op de netto-beleidsruimte mee.

Tabel 14 ESR-correcties, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

ESR-correcties	2009BC2	2011ini	Verschil
raming juni 2009	6	-9	-15
begrotingen	6	-32	-38
verschil begroting vs raming 2009			-24

Door de ESR-correcties neemt de beleidsruimte € 24 mln minder snel toe. Het gaat voornamelijk om het negatieve effect van de verrichtingen van de BAM op het saldo (€ - 11 mln) die nog niet voorzien was en een correctie voor de aanrekening van de uitgaven met € 18 mln.

2.2.2. Beperkte netto-beleidsruimte vanaf 2011

Bij de regeringsvorming gingen de onderhandelaars er van uit dat, na een saneringsinspanning in de twee eerste jaren, vanaf 2011 netto-beleidsruimte zou vrijkomen om nieuwe initiatieven op te starten. Uit de raming van de administratie kwam naar voor dat deze beleidsruimte kon geraamd worden op € 1,74 mld.

Net zoals in de periode 2009-2011 evolueerde de netto-beleidsruimte in de jaren na 2011 anders dan verwacht. Waar er in de periode 2009-2011 sprake was van een meevaller, gebeurde het omgekeerde in de periode 2011-2014⁷. Globaal genomen evolueerde de netto-beleidsruimte in die jaren minder positief dan vooropgesteld in 2009. Daarenboven was er sprake van sterke conjuncturele schommelingen, niet enkel over de jaren heen, maar ook tussen initiële begroting en begrotingscontrole. Dit betekent dat de netto-beleidsruimte sterk schommelde van begrotingsoefening tot begrotingsoefening (dit wordt verder uitgewerkt in Hoofdstuk 3).

Tabel 15 Impact van verschillende factoren op netto-beleidsruimte vanaf 2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	juni 2009	begrotingen	verschil
evolutie ontv bij CB 2011_2014 (1)	3.241	2.124	-1.117
evolutie uitg. bij CB 2011_2014 (2)	-1.812	-2.208	-396
evolutie onderbenutting 2011_2014 (3)	323	603	280
evolutie ESR-correcties 2011_2014 (4)	-10	33	43
evolutie saldo 2011_2014 (5)	0	0	0
netto-beleidsruimte 2011-2014 (=1+2+3+4+5)	1.742	552	-1.190

In plaats van een toename van de netto-beleidsruimte met € 1.742 mln, blijkt achteraf dat de toename beperkt bleef tot € 552 mln. De saneringsinspanning in de eerste twee jaren van de legislatuur bleken achteraf gezien minder zwaar dan gevreesd, maar de netto-beleidsruimte waar de regering op rekende in de periode 2011-2014 was duidelijk kleiner dan verwacht, zelfs in vergelijking met de voorzichtige raming van € 1 mld waarvoor de regering al prioriteiten had aangeduid.

De belangrijkste reden was de minder sterke ontvangstendynamiek door de beperkte economische groei in deze jaren. Ook de snellere uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid had een negatief effect op de beschikbare beleidsruimte in de voorbije drie jaren. Deze tegenvallers werden slechts in beperkte mate gecompenseerd door een sterkere toename van de onderbenuttingshypothese en de ESR-correcties.

■ Ontvangstendynamiek 2011-2014 bij ongewijzigd beleid

In de periode 2009-2011 kon de Vlaamse Regering rekenen op een aantal meevallers aan ontvangstenzijde in vergelijking met de meerjarenraming. In de periode 2011-2014 doet zich het omgekeerde effect voor. De federale overdrachten evolueren duidelijk minder snel dan voorzien in 2009 en daarnaast keerde de KBC in 2014 ook geen divi-

⁷ In dit deel nemen we de initiële begroting 2011 als referentie. De wijzigingen vanaf de begrotingscontrole 2011 tot en met de initiële begroting 2014 zijn in de berekeningen opgenomen.

dend meer uit. Door de lagere ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid nam de beleidsruimte € 1.117 mln minder snel toe dan vooropgesteld.

De meerjarenraming ging uit van een toename van de ontvangsten met € 3.241 mln tussen 2011 en 2014. Uit de initiële begroting 2014 blijkt dat de ontvangsten slechts € 2.056 mln hoger geraamd worden dan wat in de initiële begroting 2011 opgenomen was. Deze evolutie is voor € 69 mln negatief beïnvloed door beleidskeuzes. Om de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid te ramen moet hiervoor gecorrigeerd worden.

Tabel 16 Evolutie ontvangsten bij constant beleid 2011-2014, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	MJR	begroting	beleid	begr. CB	verschil
federale overdrachten	2.430	1.400	0	1.400	-1.030
specifieke dotaties	30	48	0	48	18
gewestbelastingen	719	754	36	719	-1
KBC-middelen	0	-298	0	-298	-298
overige ontvangsten van departement	-11	102	0	102	113
ontvangsten zorgfonds	2	0	0	0	-2
overige ontvangsten van instellingen	71	49	-104	153	82
Totaal	3.241	2.056	-69	2.124	-1.117

De **beleidskeuzes** in deze periode hebben voornamelijk te maken met het verhogen van de verdeelrechten in 2012 en de verkoop van gronden aan Aquafin, die minder opbrachten in 2014 dan in 2011.

Hoewel de begrotingsdocumenten niet exact aangeven wat de impact van de verhoging van de verdeelrechten in 2014 is, ramen we dit effect op € 36 mln. De evolutie bij ongewijzigd beleid van de gewestbelastingen is dus € 36 mln lager dan de evolutie die uit de begrotingsgegevens naar voren komt. Daarnaast brengen de eenmalige verrichtingen bij de instellingen (voornamelijk de verkoop van gronden aan Aquafin) € 104 mln minder op dan in 2011. Ook hiervoor moet gecorrigeerd worden zodat de evolutie van de ontvangsten van de instellingen bij ongewijzigd beleid geen € 49 mln bedraagt, maar wel € 153 mln.

Door deze twee correcties toe te passen, ramen we de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid op € 2.124 mln tussen de initiële begroting 2011 en 2014.

De belangrijkste oorzaak hiervan zijn de tegenvallende **federale overdrachten** ten opzichte van de raming van juni 2009. Net zoals voor de periode 2009-2011 kan dit effect in belangrijke mate toegewezen worden aan inflatie en reële economische groei, die tussen de begrotingsopmaak 2011 en 2014 anders verlopen is dan verwacht bij regeringsvorming.

Tabel 17 Impact inflatie en bbp op federale overdrachten 2011-2014, in € mln

	raming 2009	Begroting	verschil	Impact
Inflatie	105,1%	107,0%	2,0%	391
bbp	107,0%	101,2%	-5,8%	-1.151
Totaal	112,4%	108,3%	-4,1%	-813

De inflatie is in die periode sneller toegenomen dan verwacht, waardoor de federale overdrachten € 391 mln meer zijn toegenomen dan voorzien in de meerjarenraming. Dit effect werd echter meer dan gecompenseerd doordat de zeer beperkte economische groei in die periode, terwijl de raming van juni 2009 er van uitging dat de economie in deze periode juist een sterke groei zou kennen na de recessie in het begin van de legislatuur. Door de gewijzigde bbp-parameter namen de federale overdrachten € 1.151 mln minder snel toe.

Gecombineerd leidt dit tot een negatief verschil van € 813 mln. Hierbij wensen we erop te wijzen dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de impact van de gewijzigde parameters voor reële economische groei enerzijds en de inflatie anderzijds. De bijkomende ontvangsten als gevolg van de hogere inflatieparameters worden gecompenseerd aan uitgavenzijde doordat ook de uitgaven bij ongewijzigd beleid meer zijn toegenomen dan verondersteld. Het netto-effect is dus beperkter dan de toename van de ontvangsten. Voor de bbp-parameter geldt dit echter niet. De verminderde ontvangsten worden niet gecompenseerd doordat bepaalde uitgaven minder snel toenemen of zouden afnemen. De netto-impact hiervan op de netto-beleidsruimte komt overeen met de vermindering van de federale ontvangsten.

Vanaf 2014 moet Vlaanderen ook al een bijdrage leveren van € 171 mln voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Aangezien dit gebeurt door een afhouding op de federale overdrachten, is dit een tweede belangrijke reden voor de minder sterke groei ervan.

Tenslotte zijn naast inflatie en economische groei zijn ook de andere parameters (fiscale capaciteit, verdeelsleutel leerlingen en denataliteitscoëfficiënt) iets minder gunstig geëvolueerd. De negatieve impact hiervan is echter beperkt.

De evolutie van de **gewestbelastingen** bij ongewijzigd beleid komt nagenoeg volledig overeen met de raming die in juni 2009 gemaakt werd. Dit is opvallend aangezien de gewestbelastingen net zoals de federale overdrachten ook beïnvloed worden door inflatie en bbp. De minder sterke toename van deze parameters heeft niet, zoals bij de federale overdrachten, tot gevolg gehad dat de gewestbelastingen minder snel zijn toegenomen.

Een bijkomende tegenvaller was dat de **KBC-dividenden** in 2014 niet meer uitgekeerd zullen worden. In 2011 was dit dividend een belangrijke meevaller die de inspanning minder zwaar maakte, maar in 2014 kan de Vlaamse Regering niet meer rekenen op die meevaller waardoor de beleidsruimte vermindert. Aangezien het om een tijdelijke ontvangst gaat, is dit niet geheel onverwacht.

De enige ontvangstencategorie die duidelijk sneller toeneemt dan voorzien, zijn de **overige ontvangsten** van het departement. Dit heeft voornamelijk te maken met een aantal eenmalige ontvangsten in 2014, namelijk de opbrengsten van € 42 mln uit verkoop van 4G-licenties door de federale overheid, waarvan een deel wordt doorgestort naar Vlaanderen, en een teruggewonnen waarborg voor € 16 mln. In de raming van juni 2009 werd nog uitgegaan van een beperkte afname van de dividenden, terwijl de dividenden in 2014 juist relatief hoog waren. Tenslotte zijn de toegewezen ontvangsten, door tal van factoren, met ongeveer € 30 mln in 2014 toegenomen bovenop de reeds vermelde teruggewonnen waarborg van € 16 mln, die ook deel uitmaakt van de toegewezen ontvangsten.

■ Uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid 2011-2014

De negatieve impact van de ontvangstenraming op de beschikbare netto-beleidsruimte werd nog versterkt doordat de uitgaven bij ongewijzigd beleid € 396 mln sneller zijn toegenomen dan vooropgesteld. Dit heeft in vergelijking met de raming van juni 2009 een negatieve impact op de netto-beleidsruimte gehad. Zie Tabel 18.

Tabel 18 Evolutie uitgaven bij constant beleid 2011-2014, raming juni 2009 versus begrotingen, in € mln

	jun/09	begroting	verschil
inflatie	1.088	1.343	255
rente	106	-122	-228
vorige Reg.	55	19	-36
betaalkalender	110	80	-30
overig CB	454	946	492
FFEU	-6	-59	-53
Totaal	1.812	2.208	396

Een belangrijk deel hiervan is te verklaren door de hogere **inflatie**. Hierdoor zijn de uitgaven bij ongewijzigd beleid met € 255 mln meer toegenomen dan vooropgesteld in juni 2009. Hoewel dit een negatieve impact op de uitgavenevolucie heeft gehad, hebben de gewijzigde inflatieparameters globaal genomen een positief effect op de netto-beleidsruimte. Zoals hiervoor aangegeven zijn de federale overdrachten in die periode met € 391 mln toegenomen door de snellere inflatie. Ook bij de gewestbelastingen zorgt de inflatie voor een toename van de ontvangsten, zij het dat het niet eenvoudig is om dit effect af te zonderen. In ieder geval moet de afname van de beleidsruimte door de hogere inflatie samen gezien worden met het positieve effect aan ontvangstenzijde. Hierbij is de vuistregel dat een toename van de inflatie zorgt voor een netto-toename van de netto-beleidsruimte en vice versa. Hoe hoger de inflatie, hoe beter de Vlaamse overheidsfinanciën er voor staan. Het spreekt voor zich dat dit geen pleidooi is om de inflatiepolitiek aan te passen, maar het is wel belangrijk om de impact van inflatie op de Vlaamse overheidsfinanciën in zijn totaliteit te bekijken. De gewijzigde inflatie heeft volgens onze raming de netto-beleidsruimte met € 136 mln verhoogd (€ 391 mln toename aan ontvangstenzijde - € 255 mln aan uitgavenzijde).

In juni 2009 ging de administratie er nog van uit dat de **rentelasten** zouden toenemen tussen 2011 en 2014. In realiteit zijn de rentelasten van de Vlaamse overheid vermindert met € 122 mln. Dit heeft voornamelijk te maken met de beslissing van de Vlaamse Regering om het tekort af te bouwen tegen 2011 terwijl in de raming van juni 2009 de tekorten verder opliepen tot en met 2014. Daarnaast heeft de afbouw van de schuld via een terugbetaling door KBC ook een positief effect op de rentelast van 2014 gehad.

Voor het wegwerken van de **betaalachterstand** heeft de Vlaamse overheid minder uitgaven moeten doen dan verondersteld in juni 2009. In die raming ging men er van uit dat de betaalkredieten in 2014 € 97 mln hoger dan de beleidskredieten zouden zijn. In de begroting 2014 liggen de betaalkredieten echter € 147 mln onder de beleidskre-

dieten, een verschil met € 234 mln⁸. Dit is opmerkelijk, want ook in de eerste jaren van de legislatuur was die inspanning kleiner dan geraamd. Het verschil tussen beleids- en betaalkredieten, dat er al was bij de begrotingsopmaak 2011, is in vergelijking met de raming van juni 2009 nog met € 30 mln opgelopen.

Het belangrijkste element dat de sterke evolutie van de uitgaven bij constant beleid bepaalt, zit bij de **restfactoren**. Het gaat bijvoorbeeld om de decretale verhoging van de middelen voor het Gemeentefonds, de aanpassing van de onderwijsuitgaven aan de leerlingenevolutie, de toename van uitgaven voor gezinszorg door de toenemende vergrijzing, en dergelijke meer. Een gedetailleerde vergelijking van deze factoren hebben we in dit rapport niet kunnen opnemen. Daarvoor verwijzen we naar de afzonderlijke SERV-rapporten waar dit voor de meeste begrotingsoefeningen werd toegelicht.

Tenslotte zijn de uitgaven voor het **FFEU** sterker dan voorzien verminderd. De evoluties op het FFEU worden gedetailleerd in kaart gebracht in bijlage 4.

■ Onderbenutting

De Vlaamse administratie hanteerde in juni 2009 de hypothese dat de onderbenutting vanaf 2011 stelstelmatig zou toenemen, aangezien vanaf dan de jaren van budgettaire krapte achter de rug zouden zijn. Deze hypothese leidde tot een toename van de netto-beleidsruimte met € 323 mln.

Tabel 19 Onderbenutting en impact op beleidsruimte, 2011 tot 2014, in € mln

onderbenutting	2011ini	2014	verschil
raming juni 2009	537	860	323
begrotingen	-9	593	603
impact beleidsruimte			280

Op basis van de vastgestelde onderbenutting in 2012 en gecorrigeerd voor een aantal specifieke factoren, gaat de Vlaamse Regering er in de initiële begroting 2014 van uit dat de onderbenutting € 593 mln zal bedragen, wat merkkelijk minder is dan de hypothese van de administratie in juni 2009.

Aangezien er in de initiële begroting een overbenutting van € 9 mln voorzien werd, is de netto-beleidsruimte met € 603 mln toegenomen. Dit is € 280 mln meer dan de evolutie die voorzien werd in de raming van juni 2009.

■ ESR-correcties

De impact van de ESR-correcties zijn relatief beperkt voor de netto-beleidsruimte. De laatste jaren heeft de Vlaamse Regering bovendien meer instellingen opgenomen in de consolidatiekring en het moment dat de ontvangsten en uitgaven aangerekend moeten worden afgestemd op de ESR-methodologie.

⁸ Er is een beperkt verschil tussen de evolutie opgenomen in de tabellen van de algemene toelichting en onze eigen analyse. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat in onze analyse geen rekening gehouden wordt met de variabele kredieten om de evolutie op de betaalkalender te analyseren.

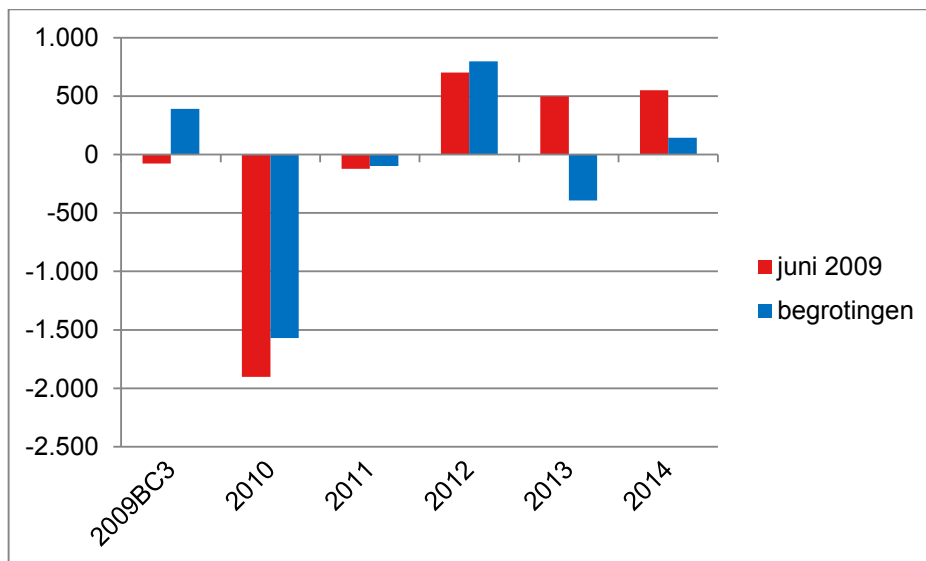
Tabel 20 Vlaamse overheid, 2011ini en 2014ini, ESR-correcties, in € mln

ESR-correcties	2011ini	2014	verschil
raming juni 2009	-9	-18	-10
begrotingen	-32	1	33
impact netto-beleidsruimte			43

Er is sprake van een beperkte toename van de beleidsruimte door het wegvallen van de negatieve ESR-correctie in 2011, namelijk € 33 mln. In vergelijking met de raming van juni 2009 gaat het om een uitbreiding van de netto-beleidsruimte met € 43 mln.

2.3. Sterk schommelende beleidsruimte op jaarbasis

Het samenvoegen van de analyse van de begrotingen in twee delen (2009-2011 en 2011-2014) geeft duidelijk aan dat de twee periodes die de Vlaamse Regering onderscheidde (saneren tot 2011 en vervolgens nieuwe initiatieven) een totaal andere verloop dan verwacht hebben gekend. Maar de samenvoeging van de verschillende jaren verduidelijkt niet hoe de beleidsruimte over de jaren heen geëvolueerd is. Figuur 1 geeft aan hoe de jaarlijkse netto-beleidsruimte evolueerde en vergelijkt die met de raming van juni 2009.

Figuur 1 Evolutie netto-beleidsruimte 2009-2014; raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

In het vorige deel is verduidelijkt dat de netto-beleidsruimte in de eerste helft van de vorige legislatuur minder negatief evolueerde dan gevreesd. Dit heeft voornamelijk te maken met de evolutie bij de laatste begrotingscontrole 2009 en de begrotingsopmaak 2010. Bij de derde begrotingscontrole van 2009 was er een positieve netto-beleidsruimte van € 391 mln, terwijl de raming van juni 2009 nog uitging van een negatieve netto-beleidsruimte van € 77 mln. Op het eerste gezicht mag het verwonderlijk lijken dat de netto-beleidsruimte niet duidelijk negatief was in 2009, omdat in dat jaar

de financieel-economische crisis zich vertaalde naar een scherpe daling van de Vlaamse ontvangsten. De reden hiervoor is dat de evolutie van het saldo (van een overschot van € 185 mln naar een toelaatbaar tekort van € 1 mld) meegenomen wordt als factor die de netto-beleidsruimte uitbreidt. Daarnaast heeft de uitbreiding van de onderbenuttingshypothese in 2009 ook gezorgd voor een toename van de netto-beleidsruimte. In de raming van juni 2009 compenseren deze positieve factoren in belangrijke mate de negatieve impact van de financieel-economische crisis. Daarbij ging de administratie er echter van uit dat de federale regering nog een bijkomende begrotingscontrole ging doen, waardoor de overdrachten naar Vlaanderen aangepast zouden worden aan de meest actuele economische parameters, wat een negatieve impact zou hebben van ongeveer € 500 mln. Uiteindelijk heeft de federale overheid beslist om deze aanpassing maar door te voeren bij de begrotingsopmaak 2010, waardoor er bij de derde begrotingscontrole 2009 een positieve netto-beleidsruimte was van € 391 mln in plaats van een negatieve netto-beleidsruimte van € 77 mln.

Deze beslissing van de federale overheid had een positieve impact op de beleidsruimte van 2009, maar een negatieve impact in 2010. Bij de begrotingsopmaak 2010 moest Vlaanderen immers een bedrag van € 389 mln terugstorten aan de federale overheid (verrekening) omdat er inderdaad teveel was doorgestort in 2009. Dit had toch niet tot gevolg dat de netto-beleidsruimte in 2010 kleiner was dan voorzien in juni 2009. Doordat de economische parameters voor 2010 gunstiger waren dan verwacht, de uitgaven minder snel zijn toegenomen dan vooropgesteld en er gebruik gemaakt werd van een grotere onderbenuttingshypothese, was de netto-beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2010 minder negatief van verwacht (€ - 1.569 mln versus € - 1.901 mln).

Tussen de initiële begroting 2010 en de initiële begroting 2012 evolueerde de netto-beleidsruimte min of meer zoals verwacht in het begin van de legislatuur. In 2011 was er nog een licht negatieve netto-beleidsruimte (€ - 97 mln op basis van onze analyse), terwijl het de netto-beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2012 met € 798 mln bleek toegenomen te zijn in vergelijking met de initiële begroting 2011.

In het voorjaar van 2011 (op het moment dat de begrotingsopmaak 2012 werd voorbereid) zag het er naar uit dat de financieel-economische crisis definitief achter de rug was en dat men inderdaad kon uitgaan van een aantal jaren van stabiele groei, zoals verwacht in juni 2009. Vanaf het najaar 2011 bleek echter dat dit te optimistisch was. Bij de begrotingsopmaak 2013⁹ bleek dan ook dat er geen toename van de netto-beleidsruimte met bijna € 500 mln was, maar een negatieve netto-beleidsruimte van € 361 mln¹⁰.

In 2014 was er, ondanks het wegvallen van het KBC-dividend, weer sprake van een positieve netto-beleidsruimte van € 144 mln t.o.v. de initiële begroting 2013, zij het dat de raming van juni 2009 nog uitging van een toename met € 550 mln.

⁹ De negatieve economische vooruitzichten van het najaar 2011 hebben er voornamelijk toe geleid dat er bij de begrotingscontrole 2012 een negatieve netto-beleidsruimte was. Aangezien we in dit deel de evolutie van de netto-beleidsruimte bespreken op jaarbasis, gaan we hier niet verder op in (zie volgende voetnoot).

¹⁰ Het gaat om de gecumuleerde evolutie van de netto-beleidsruimte van de twee begrotingscontroles in 2012 (respectievelijk € - 299 mln en € 52 mln) en de negatieve evolutie bij begrotingsopmaak 2013 van € - 114 mln.

De ontvangsten zijn het laatste jaar duidelijk minder snel toegenomen dan voorzien. Ten opzichte van de begrotingsopmaak 2013 zijn de ontvangsten bij ongewijzigd beleid slechts met € 65 mln toegenomen, in plaats van een verwachte toename van € 1.096 mln. Deze tegenvaller werd wel deels gecompenseerd doordat ook de uitgaven minder snel zijn toegenomen (voornamelijk door een toename van betaalachterstand en relatief beperkte uitgavendynamiek).

2.4. Evolutie van constant beleid per beleidsdomein

Zoals blijkt uit de analyse van ongewijzigd beleid, zijn er verschillende factoren die de dynamiek van de kredieten bij ongewijzigd beleid bepalen. Deze factoren kunnen een verschillend effect voor de verschillende beleidsdomeinen hebben. Een analyse van de evolutie van kredieten per beleidsdomein, om de effecten van het regeringsbeleid in een bepaald beleidsdomein na te gaan, kan dan ook een vertekend beeld geven. Om dit te illustreren geven we aan wat de impact van het ongewijzigd beleid per beleidsdomein geweest is.

Tabel 21 Evolutie van uitgaven 2009-2014 bij ongewijzigd beleid, in € mln

	2009BC2	index	vorige reg	betaal	consol	overh.	overig CB	2014_CB	Δ CB	Δ CB%
DAR	129	8	-19	32	0	2	3	155	26	20%
BZ	2.449	24	100	6	0	-52	403	2.930	481	20%
FB	1.507	-189	28	23	7	-91	-121	1.165	-342	-23%
IV	182	11	-10	-21	0	-6	-2	155	-27	-15%
EWI	1.052	79	14	18	0	95	41	1.300	248	24%
OV	9.218	947	444	72	0	-93	355	10.944	1.726	19%
WVG	3.356	316	123	-77	0	25	207	3.950	595	18%
CJSM	1.233	72	20	-2	62	0	30	1.414	181	15%
WSE	1.427	100	8	4	0	33	-67	1.506	79	6%
LV	169	12	0	-14	0	9	0	175	7	4%
LNE	661	62	205	20	0	59	-22	986	324	49%
MOW	2.875	181	-19	69	33	8	48	3.194	319	11%
ROW	637	17	1	42	0	17	15	729	91	14%
HE	124	3	0	1	0	1	9	138	14	11%
tot.excl										
FFEU	25.017	1.645	897	174	102	6	899	28.741	3.723	15%
FFEU	144	0	0	0	0	0	-50	95	-50	-34%
tot.incl										
FFEU	25.162	1.645	897	174	102	6	850	28.835	3.674	15%

Tabel 21 geeft per beleidsdomein de geconsolideerde betaalkredieten ingeschreven bij de tweede begrotingscontrole 2009 (laatste begrotingscontrole van Peeters I) weer. Achtereenvolgens wordt per beleidsdomein het inflatie-effect over de legislatuur weergegeven, de impact van de beslissingen van de regering Peeters I ("vorige reg") die tot een extra dynamiek geleid heeft, de impact van de betaalkalender, de uitbreiding van de consolidatiekring, de herverdelingen over de beleidsdomeinen en de restfactor bij ongewijzigd beleid.

Uit de analyse blijkt dat sinds het begin van de legislatuur de totale uitgaven met € 3,7 mld of 15% bij ongewijzigd beleid zijn toegenomen. De verdeling over de beleidsdomeinen is echter heel divers. Dit heeft te maken met een aantal specifieke factoren die de evolutie mee bepaald heeft en die een verschillend patroon voor de verschillende beleidsdomeinen gehad hebben. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de beslissingen genomen op het einde van de regering Peeters I waarvan de effecten zeer ongelijkmatig verspreid zijn over de beleidsdomeinen, maar ook de uitbreiding van de consolidatiekring en een verschillend inflatie-effect per beleidsdomein zijn hiervoor een verklaring.

De belangrijkste factor van het constant beleid is de toename van de kredieten door de **inflatie**. Voor alle beleidsdomeinen afgezien van Financiën en Begroting (FB) heeft de inflatie geleid tot een toename van de kredieten bij ongewijzigd beleid. De afname bij het beleidsdomein FB is louter het gevolg van de herverdeling van de indexprovisie van € 315 mln die bij 2009BC2 voorzien was en die bij de derde begrotingscontrole deels werd overgeheveld naar de andere beleidsdomeinen en deels kon geschrapt worden, omdat de indexsprong later gebeurd was dan voorzien zodat (bij ongewijzigd beleid) minder kredieten nodig waren.

Naast de daling van de kredieten door inflatie bij FB valt ook op dat de spreiding van inflatie over de beleidsdomeinen niet gelijkmatig verdeeld is. Dit heeft te maken met de samenstelling van de verschillende soorten kredieten binnen de beleidsdomeinen. De beleidsdomeinen, die voor een groot deel bestaan uit loonkredieten aan te passen aan de loonindex, kennen de grootste toename. Zo leidt de inflatie tot een sterkere toename van de uitgaven bij de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming (OV) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG). Bij Bestuurszaken (BZ) daarentegen is er maar een klein inflatie-effect. Dit komt omdat de jaarlijkse toename met 3,5% van het Gemeentefonds (dat een belangrijk deel vormt van dit beleidsdomein) niet meegenomen wordt als een aanpassing aan de inflatie, maar wel bij de overige effecten. Hetzelfde geldt voor de dotatie aan het Vlaams Parlement (in beleidsdomein Hogere Entiteiten of HE), die niet rechtstreeks gekoppeld is aan de inflatie.

Een tweede belangrijke factor, die de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid in de vorige legislatuur bepaald heeft, zijn **beslissingen van de vorige regering** (Peeters I). Zoals reeds hoger aangehaald gaat het voornamelijk om een voorafbetaling van uitgaven einde 2008. Het ging om een voorafbetaling van subsidies aan de gemeenten voor het fiscaal pact en de Elia-heffing (€ 127 mln), een voorafbetaling van de werkingsmiddelen voor onderwijs (€ 365 mln) en een voorafbetaling aan de waterdistributiemaatschappijen door het Mina-fonds (€ 197 mln). Bij de begrotingsopmaak 2010 namen de uitgaven bij ongewijzigd beleid hierdoor alleen al met € 695 mln toe in vergelijking met de begroting 2009. Dit verklaart de zeer sterke toename (49%) van de uitgaven bij ongewijzigd beleid in het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). In vergelijking met 2009 lijkt er dus een zeer sterke toename te zijn geweest, maar dit heeft louter te maken met deze eenmalige factor die een vertekend beeld geeft. Ook bij BZ en OV werd de dynamiek bij ongewijzigd beleid hierdoor versterkt.

Naast deze eenmalige voorafbetaling heeft de regering Peeters I ook een aantal beslissingen op het einde van de voorgaande legislatuur genomen, waarvan de budgettaire impact nog niet integraal in de begroting 2009 opgenomen was. Het gaat voornamelijk om collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten voor de beleidsdomeinen OV (€ 84 mln), WVG (€ 36 mln) en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM, € 13 mln).

Bij beleidsdomein WVG liet zich ook het effect voelen van de gewijzigde infrastructuurfinanciering gecombineerd met een extra impuls waarover reeds in 2008/2009 beslist werd. De raming van de administratie van juni 2009 gaf aan dat hierdoor de uitgaven bij ongewijzigd beleid voor het beleidsdomein WVG met € 76 mln zouden toenemen.

Naast de beslissingen van de regering Peeters I die tot een sterkere uitgavendynamiek geleid hebben, zijn een aantal eenmalige uitgaven weggevallen. Het gaat over veel kleinere bedragen, zij het dat deze de dynamiek in de beleidsdomeinen DAR (Diensten Algemeen Regeringsbeleid), IV (Internationaal Vlaanderen) en MOW (Mobiliteit en openbare werken) beperkt hebben.

Voor DAR gaat het om de betaalkredieten voor Kazerne Dossin (€ 18 mln) die reeds voorzien waren in de begrotingsopmaak 2008 en konden wegvallen. Bij MOW gaat het voornamelijk om eenmalige uitgaven bij het VIF voorzien in 2009.

De vorige regering heeft het verschil tussen de beleids- en betaalkredieten verkleind met € 174 mln. Deze inhaaloperatie op de **betaalkalender** heeft voor bepaalde beleidsdomeinen geleid tot een relatief sterke toename van de uitgaven. Een opmerkelijke uitzondering op dat vlak is er bij WVG. Door de overstap in 2006 naar een systeem van alternatieve financiering voor de financiering van de Vlaamse welzijnsvoorzieningen, waren er € 71 mln meer betaalkredieten voorzien op het VIPA dan beleidskredieten. Voor de investeringen die door middel van het klassieke financieringsmechanisme gefinancierd werden, voorzag de begroting veel meer beleidskredieten dan betaalkredieten. Aangezien de betalingen voor het klassieke financieringsmechanisme in de loop van de vorige legislatuur afgenomen zijn, zijn de betaal- en beleidskredieten bij het VIPA nagenoeg gelijk. Dit verklaart in belangrijke mate het negatieve cijfer voor dit beleidsdomein.

Een vierde factor bij ongewijzigd beleid is het gevolg van de **uitbreiding van de consolidatiekring**. In de loop van de legislatuur werden een aantal instellingen opgenomen in de consolidatiekring van de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat om instellingen die deel uitmaken van de Vlaamse Gemeenschap volgens Eurostat, maar waarvan de ontvangsten en uitgaven voorheen niet meegenomen werden in de Vlaamse ontvangsten en uitgaven. Wel werd een correctie gemaakt voor de impact van de verrichtingen op het Vlaamse saldo. Op het einde van de legislatuur werd de beslissing genomen om niet enkel het saldo van deze instellingen te integreren in het globale Vlaamse voorde-ringensaldo, maar ook de ontvangsten en uitgaven in de Vlaamse begroting te integreren. Daardoor namen de geconsolideerde uitgaven toe met € 102 mln in de loop van de legislatuur. Dit is niet het gevolg van een keuze van de Vlaamse Regering, maar louter een boekhoudkundige aanpassing aan de realiteit die voorheen al tot uiting kwam in het saldo. Deze wijziging heeft dus geen impact op het saldo of de economische realiteit, maar heeft wel als gevolg dat de geconsolideerde uitgaven opgenomen in de begrotingsdocumenten toenemen.

Het gaat voornamelijk om het pensioenfonds van de VRT, het Koninklijk Ballet van Vlaanderen, de BAM, NV Diestsepoort, het Egalisatiefonds voor de pensioenen en Gigarant. De consolidatie van de eerste twee instellingen verklaart de toename door consolidatie in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM), de overige instellingen zorgen voor een toename bij Mobiliteit en Openbare Werken (MOW).

Deels is de evolutie per beleidsdomein ook te verklaren omdat bepaalde programma's van het ene beleidsdomein naar het andere¹¹ **overgeheveld** werden. Over het algemeen ging het om relatief beperkte bedragen, maar bij de begroting 2010 werden de middelen voor de bijzondere onderzoeksfondsen overgeheveld van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) naar Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Hierdoor verminderden de kredieten van onderwijs met € 107 mln en namen de kredieten voor EWI toe met eenzelfde bedrag. Dit is een belangrijke verklaring voor de relatief sterke toename van de kredieten van EWI bij ongewijzigd beleid.

De **restfactor** omvat alle evoluties die niet aan één van de eerder vermelde categorieën van constant beleid kunnen toegewezen worden noch als een beleidskeuze bestempeld kunnen worden. Aangezien de kwaliteit van de toelichtingen per programma niet toelaat om elke evolutie te verklaren, bevat deze restfactor ook de evoluties waarvoor geen verklaring gevonden kon worden. Grotendeels gaat het echter om de normale dynamiek bij ongewijzigd beleid, zoals de toename van de subsidies voor het gemeentefonds, de evolutie van de onderwijsuitgaven in functie van het leerlingenaantal, of de toename van welzijnsuitgaven door demografische factoren.

Indien de specifieke elementen uitgezuiverd worden (impact beslissingen vorige regering, evolutie betaalachterstand, overhevelingen en uitbreiding van de consolidatiekring), wordt een beter zicht op de 'basis'-dynamiek bij ongewijzigd beleid mogelijk.

Tabel 22 Vlaamse overheid, kernelementen constant beleid per beleidsdomein, in € mln

	Δ kern CB
DAR	9%
BZ	17%
FB	-21%
IV	5%
EWI	11%
OV	14%
WVG	16%
CJSM	8%
WSE	2%
LV	7%
LNE	6%
MOW	8%
ROW	5%
HE	10%
Totaal excl. FFEU	10%

Uitgezuiverd voor specifieke en eenmalige factoren bedraagt de dynamiek bij ongewijzigd beleid 10% voor de totaliteit van de Vlaamse uitgaven. De inflatie is in diezelfde

¹¹ In principe zouden deze overhevelingen neutraal moeten zijn voor de totaliteit van de beleidsdomeinen. Uit de analyse komt naar voor dat er hierdoor een netto-toename zou zijn van € 6 mln. Dit heeft te maken met het feit dat dotaties van bepaalde instellingen overgeheveld zijn zonder dat hiervoor een gelijkmatige vermindering van de uitgaven van de oorspronkelijke beleidsdomeinen plaatsvindt.

periode iets sterker toegenomen, wat betekent dat de basisdynamiek van de Vlaamse uitgaven bij ongewijzigd beleid in de vorige legislatuur iets minder bedroeg dan de inflatie. De verschillen tussen de beleidsdomeinen blijven beperkt.

De relatief sterke toename van het beleidsdomein **BZ** komt in deze tabel duidelijk naar voor en is het logische gevolg van de jaarlijkse toename met 3,5% van de dotaties aan de lokale overheden (gemeente-, provincie- en stedenfonds).

De afname bij het beleidsdomein **FB** is het gevolg van de evolutie van de indexprovisie enerzijds en het wegvallen van de conjunctuurprovisie anderzijds. De indexprovisie was bij de tweede begrotingscontrole 2009 (€ 318 mln) duidelijk hoger dan de indexprovisie voorzien bij de begrotingsopmaak 2014 (€ 120 mln). Dit verklaart de daling voor € 198 mln (13%). Het wegvallen van de conjunctuurprovisie voor € 178 mln ingeschreven bij de begrotingsopmaak 2009 leidt tot een verdere daling met 12%. Uitgezuiverd voor deze beide factoren registreert dit beleidsdomein een toename van 4%.

Dat de normale dynamiek bij constant beleid in de vorige legislatuur in het beleidsdomein **EWI** meer dan gemiddeld was, heeft in belangrijke mate te maken met een aantal eenmalige factoren bij de begrotingsopmaak 2014. Zo voorzag de Vlaamse Regering dat er voor € 27 mln waarborgen moeten uitbetaald worden in 2014 (deels via de NV Waarborgbeheer), wat we meenemen als de restfactor bij ongewijzigd beleid.

De relatief sterke toename van de dynamiek bij ongewijzigd beleid bij **OV** is deels het gevolg van een toename van de gemiddelde anciënniteit van de leerkrachten (weddedrift), en deels het gevolg van een toename van de leerlingenpopulatie (met name in kleuter-, basis- en hoger onderwijs). De toename van de uitgaven door aanpassing van de omkaderingsnormen en cao's zijn bij beslissingen van de vorige regering dan wel bij nieuw beleid meegenomen, en bepalen dus niet de restfactor van de dynamiek bij ongewijzigd beleid.

Bij het beleidsdomein **WVG**, is er ook een relatief sterke toename. Net zoals bij OV heeft dit deels te maken met het effect van de weddedrift en deels met demografische factoren. Zo zijn de uitgaven van het Zorgfonds in de voorbije legislatuur toegenomen met € 60 mln door een toename van de zorgbehoevenden die een uitkering aanvragen. Ook de uitgaven bij ongewijzigd beleid voor thuiszorg zijn in de loop van de legislatuur toegenomen met € 49 mln. Tenslotte is er bij de gehandicaptensector een toename van ongeveer € 50 mln geweest, die niet kon toegewezen worden aan inflatie of andere factoren van ongewijzigd beleid en evenmin in de toelichtingen als nieuw beleid bestempeld werd en dus in onze analyse meegenomen wordt als restfactor bij ongewijzigd beleid.

Bij **WSE** ten slotte blijkt uit onze analyse dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid relatief beperkt is. De verklaring hiervoor is niet eenvoudig af te leiden uit de begrotingsdocumenten. De toelichtingen van de begroting beperken zich in belangrijke mate tot een bespreking van de dotaties en geven nauwelijks toelichting bij de evolutie van de uitgaven van de instellingen, in casu de VDAB. Het is dus niet eenvoudig om voor de uitgaven van de VDAB het onderscheid te maken tussen ongewijzigd beleid enerzijds en beleidsmaatregelen anderzijds. In de mate dat bepaalde evoluties niet expliciet kunnen toegeschreven worden aan beleidsmaatregelen verduidelijkt in de begrotingstoelichting, neemt de SERV deze evoluties mee als restfactor bij ongewijzigd beleid. De relatief beperkte toename binnen dit beleidsdomein is het gevolg van een negatieve restfactor die in combinatie met het inflatie-effect tot een toename van 3% leidt. Het is

echter mogelijk dat bepaalde evoluties, bij gebrek aan informatie, door de SERV verkeerdelijk als ongewijzigd beleid in plaats van een besparingsmaatregel meegenomen zijn. Dit betekent dat het ongewijzigd beleid in dit beleidsdomein eventueel onderschat is en het positieve netto-effect van beleidsmaatregelen in dit beleidsdomein overschat. Het spreekt voor zich dat deze foutenmarge zich kan voordoen in elk beleidsdomein, maar deze moeilijkheid doet zich in het bijzonder voor bij het beleidsdomein WSE (VDAB) en het beleidsdomein WVG, door de uitgavendynamiek van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH).

2.5. Conclusies

De evolutie van de netto-beleidsruimte over het geheel van de vorige legislatuur is totaal anders geëvolueerd dan voorzien op het moment dat de Vlaamse Regering de grote lijnen voor het begrotingsbeleid vastlegde.

De Vlaamse Regering ging er bij het begin van de legislatuur van uit dat er in 2011 een negatieve netto-beleidsruimte van € 2,1 mld zou zijn, wat betekende dat een inspanning van € 2,1 mld nodig was om het vooropgestelde begrotingsevenwicht te bereiken. Uiteindelijk bleek de vereiste inspanning iets minder dan € 1,3 mld te bedragen. Dit had voornamelijk te maken met een sterkere toename van de federale overdrachten dan voorzien, als gevolg van het sneller aantrekken van de conjunctuur, en ook in beperkte mate door de hogere inflatie. Maar ook de hogere opbrengsten van de gewestbelastingen en het KBC-dividend uitbetaald vanaf 2011 hebben de noodzakelijke inspanning aanzienlijk verlaagd. De meevallers aan uitgavenzijde waren iets lager en ook van een andere orde. Het minder snelle betalingsritme heeft geleid tot een toename van de beleidsruimte in 2011, maar heeft het omgekeerde effect gehad bij de begrotingscontrole van 2011¹² en waarschijnlijk ook nog in 2012.

In de tweede helft van de legislatuur is de netto-beleidsruimte duidelijk minder snel geëvolueerd dan verwacht, voornamelijk omwille van de tegenvallende economische groei, maar ook door het wegvallen van het KBC-dividend in 2014.

Door de keuze van de Vlaamse Regering om het tekort van 2009 op twee jaar tijd weg te werken, is er door het wegvallen van de intrestlasten wel extra netto-beleidsruimte bijgekomen. Het precieze effect van deze beleidskeuze hebben we niet becijferd, maar de geconsolideerde intrestlasten zijn in 2014 wel ongeveer op hetzelfde niveau als in 2009 (€ 126 mln), wat in ieder geval minder is dan wanneer de schuld niet of minder snel zou zijn afgebouwd.

¹² Het exacte effect hiervan op het tweede deel van de legislatuur is op basis van de informatie waarover we beschikken niet te ramen. Een belangrijke indicator is echter dat de betaalkredieten tussen 2009BC3 en de initiële begroting 2011 door de betaalachterstand € 30 mln extra zijn toegenomen, terwijl bij de begrotingscontrole 2011 er plots een toename van € 200 mln is.

Tabel 23 Verklaring voor evolutie netto-beleidsruimte 2009-2014; raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln

	juni 2009	begrotingen	verschil
evolutie ontv bij CB 2009_2014 (1)	2.377	2.294	-83
evolutie uitg. bij CB 2009_2014 (2)	-3.632	-3.674	-42
evolutie onderbenutting 2009_2014 (3)	735	468	-266
evolutie ESR-correcties 2009_2014 (4)	-24	0	24
evolutie saldo 2009_2014i (5)	185	185	0
netto-beleidsruimte 2009-2014 (=1+2+3+4+5)	-359	-726	-367

Globaal genomen waren de tegenvallers in de tweede helft van de legislatuur iets groter dan de meevallers in de eerste helft, waardoor de netto-beleidsruimte nog € 424 mln minder gunstig was dan verwacht in het begin van de legislatuur.

De ontvangsten in 2014 zijn iets lager dan 5 jaar eerder werd verwacht (€ 83 mln) en de uitgaven iets hoger (€ 42 mln). Het belangrijkste verschil is echter dat de Vlaamse Regering uitgaat van een minder sterke onderbenutting dan vooropgesteld in de raming van juni 2009.

Over het geheel van de vorige legislatuur was er een negatieve netto-beleidsruimte van € - 726 mln. Dat betekent dat de Vlaamse Regering minstens voor dat bedrag meer moest besparen of extra ontvangsten moest voorzien vooraleer er nieuwe initiatieven konden ingeschreven worden. Een negatieve netto-beleidsruimte over het geheel van de legislatuur is ongezien op Vlaams niveau. De voorgaande Vlaamse Regeringen hadden steeds de mogelijkheid om netto-beleidsruimte aan te wenden: voor nieuwe initiatieven, schuldafbouw of lastenverlagingen. De vorige regering had daar, over het geheel van de legislatuur, geen ruimte bij ongewijzigd beleid voor en was verplicht om een saneringsinspanning te leveren. Deze uitzonderlijke situatie is grotendeels het gevolg van de economische crisis, maar ook de beslissingen van de regering Peeters I in 2008 en 2009 hadden een belangrijke negatieve impact.

Een laatste belangrijke conclusie is dat de netto-beleidsruimte minder gelijkmatig geëvolueerd is dan vooropgesteld, zeker in de periode vanaf 2011. Aangezien de Vlaamse Regering zich ertoe verbonden had om een begroting in evenwicht te realiseren vanaf dat jaar (en dus geen overschot of tekort), moesten deze schommelingen integraal opvangen worden door beleidsingrepen.

Het volgend deel gaat na hoe de Vlaamse Regering met deze negatieve beleidsruimte is omgesprongen.

3. Beleidskeuzes

3.1. Algemeen

Op basis van de raming van de administratie in mei 2009 had de Vlaamse Regering zich voorgenomen om tegen 2011 de begroting in evenwicht te brengen en vervolgens de beschikbare netto-beleidsruimte aan te wenden voor nieuwe initiatieven.

Opzet was om, naast de noodzakelijke saneringen, van in het begin ook al een aantal nieuwe initiatieven op te starten. Daarnaast gaf de regering aan om zowel in 2010 als in 2011 gebruik te maken van eenmalige maatregelen, onder meer de verkoop van gronden aan Aquafin waarvan de opbrengst op 300 mln geraamd werd. Vanaf 2012 zouden deze eenmalige ontvangsten kunnen wegvallen zonder dat extra structurele maatregelen nodig waren.

In dit deel splitsen we, net zoals in het voorgaande deel, de legislatuur in twee helften op, om na te gaan welke globale beleidskeuzes de Vlaamse Regering gemaakt heeft in enerzijds de periode 2009-2011 en anderzijds de periode 2011-2014.

Vervolgens zoomen we verder in op de uitgavenzijde. Daarbij hanteren we drie invalshoeken. In eerste instantie bekijken we de impact van de beleidskeuzes op de verschillende beleidsdomeinen. Vervolgens analyseren we de beleidskeuzes per soort van uitgaven (lonen, werking, investeringen ...). Ten slotte gaan we na in welke mate de prioriteiten die de Vlaamse Regering bij de regeringsvorming had afgesproken ('atomaschrift') gerealiseerd zijn.

3.2. Saneringsmaatregelen én nieuwe initiatieven bij begin van legislatuur

Van in het begin had de regering aangegeven dat een belangrijk onderdeel van de saneringsinspanning erin zou bestaan om de jobkorting af te bouwen. Deze maatregel zou echter niet volstaan om tegen 2011 een begroting in evenwicht te realiseren, daarnaast zouden nog een aantal structurele maatregelen genomen worden. Zowel in 2010 als 2011 voorzag de Vlaamse Regering ook eenmalige ontvangsten, respectievelijk € 420 mln en € 300 mln, om de begrotingsdoelstellingen te realiseren. De eenmalige ontvangsten werden niet volledig geconcretiseerd, maar een belangrijk aandeel ervan werd gevormd door de verkoop van gronden aan Aquafin.

De sanering zou vanaf 2010 ruimte moeten bieden voor een aantal nieuwe initiatieven, zij het dat het om relatief beperkte bedragen ging. In 2010 voorzag de Vlaamse Regering reeds € 70 mln nieuwe initiatieven en in 2011 zouden er voor € 80 mln nieuwe uitgaven kunnen ingeschreven worden. In het totaal moest er dus, naast de inspanning vereist om een begrotingsevenwicht te realiseren, voor € 150 mln extra beleidsruimte gecreëerd worden om nieuwe initiatieven te kunnen opstarten.

Bij regeringsvorming in 2009 ging men er van uit dat er een saneringsinspanning van € 2,1 mld nodig was om het evenwicht te bereiken. Gecombineerd met de keuze om reeds voor € 150 mln nieuwe initiatieven in te schrijven in de begroting 2011 zou dit geleid hebben tot een saneringsinspanning van € 2,25 mld. Zoals reeds aangegeven in de analyse van de netto-beleidsruimte, waren de noodzakelijke saneringsinspanningen in die periode minder groot. Toch heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om voor meer dan € 2 mld saneringen door te voeren. De extra-beleidsruimte die hierdoor vrijkwam is aangewend voor extra nieuw beleid, waardoor er voor veel meer dan € 150 mln nieuwe initiatieven konden ingeschreven worden.

De Vlaamse Regering heeft tot en met de initiële begroting 2011 de netto-beleidsruimte uitgebreid met € 2.023 mln. Dit gebeurde voor € 892 mln door extra ontvangsten (inclusief jobkorting) en voor € 1.131 mln door besparingen (exclusief jobkorting). Deze

saneringsoperatie volstond niet alleen om de begrotingsdoelstelling te realiseren, maar liet ook toe om voor € 721 mln nieuwe initiatieven en een buffer van € 48 mln in de begroting op te nemen.

Tabel 24 Globale uitbreiding en invulling netto-beleidsruimte, 2009-2011, in € mln

uitbreiding beleidsruimte (1 = a-b)	2.023
extra ontvangsten (a)	892
<i>jobkorting</i>	710
<i>Aquafin</i>	200
<i>overige</i>	-15
besparingen (b)	-1.131
<i>eenmalig</i>	10
<i>index werking</i>	-163
<i>overige</i>	-978
aanwending beleidsruimte (2 = c + d)	721
nieuwe initiatieven (c)	673
<i>eenmalig</i>	57
<i>overige</i>	616
buffers (d)	48
impact op netto-beleidsruimte (= 1-2)	1.302

In totaal werd de netto-beleidsruimte met € 1,3 mld uitgebreid, wat overeenkomt met de vereiste inspanning om in 2011 tot een evenwicht te komen (zie Tabel 9)¹³.

In dit deel geven we de belangrijkste elementen weer van de beleidsmaatregelen aan ontvangstenzijde, de besparingsmaatregelen en de nieuwe initiatieven.

■ **Ontvangsten**

De uitbreiding van de beleidsruimte in deze periode is voor € 892 mln het gevolg van extra ontvangsten, voornamelijk het schrappen van de jobkorting. Hoewel de jobkorting in de Vlaamse begroting opgenomen werd als een uitgave, nemen we deze maatregel mee aan ontvangstenzijde voor deze analyse. De jobkorting resulteerde in een minderontvangst voor de federale overheid die de Vlaamse overheid compenseerde door een bedrag te storten aan de federale overheid. Bij de initiële begroting 2009 werd hiervoor een bedrag van € 710 mln voorzien.

Van bij haar aantreden in juli 2009 had de regering aangekondigd dat de jobkorting zou ingeperkt worden tot een regeling voor de laagste inkomens, waardoor de kostprijs tot € 75 mln zou beperkt worden. Dit leverde bij begrotingsopmaak 2010 een extra beleidsruimte van € 635 mln op. Bij de begrotingsopmaak 2011 werd beslist om de jobkorting volledig te schrappen, waardoor de beleidsruimte nog met € 75 mln vergroot, zodat de beleidsruimte in vergelijking met 2009 in totaal met € 710 mln werd uitgebreid.

¹³ Uit de analyse van de netto-beleidsruimte zoals weergegeven in Tabel 9, blijkt dat een inspanning van € 1.278 mln nodig was. Uit de analyse van de beleidskeuzes blijkt dat de inspanning iets groter was, namelijk € 1.302 mln. In theorie zouden beide bedragen exact gelijk moeten zijn, maar het gaat om een relatief beperkt verschil waarop we niet verder ingaan.

Een tweede belangrijk element in die periode is de verkoop van gronden door de VMM aan Aquafin. Die zouden bij de initiële begroting 2011 een bedrag moeten opleveren van € 200 mln (inclusief registratierechten). Deze eenmalige ontvangst was al beslist in de zomer van 2009 en maakte deel uit van het saneringspad. Zowel in 2010 als in 2011 wou de Vlaamse Regering immers gebruik maken van eenmalige ontvangsten om de begrotingsdoelstelling te halen. Voor een evaluatie hiervan vanuit structureel perspectief verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Ten slotte waren er in de initiële begroting 2009 voor € 10 mln desinvesteringen opgenomen die wegvallen in 2011.

Besparingen

Om het begrotingsevenwicht in 2011 te realiseren, maakte de Vlaamse Regering geen gebruik van eenmalige besparingen. Integendeel, de eenmalige besparingen bedroegen € 10 mln minder dan op het einde van de vorige legislatuur voorzien was. De besparingsmaatregelen aan uitgavenzijde waren dus integraal structurele besparingsmaatregelen.

Van bij het begin kondigde de Vlaamse Regering aan dat een deel van de besparing erin zou bestaan om de **werkingsmiddelen niet te indexeren**. Aangezien dit een besparingsoperatie was die rechtstreeks naar de werkingsmiddelen vertaald werd, kan deze besparing afzonderlijk worden weergegeven. In de algemene toelichting geeft de Vlaamse Regering aan dat hiermee een besparing van € 120 mln in 2009 en bij begrotingsopmaak 2010 gerealiseerd werd, en bij begrotingsopmaak 2011 nog eens € 95 mln. In totaal gaat het om een besparing van € 215 mln tussen 2009 en 2011. De toelichtingen bij de begrotingen geven echter onvoldoende informatie om het effect van deze maatregel verder toe te wijzen aan specifieke uitgavenposten of beleidsdomeinen. Daarom heeft de SERV een eigen raming gemaakt van dit effect. Hoewel deze eigen analyse een zekere foutenmarge bevat, zeker op meer gedetailleerd niveau, heeft het als voordeel dat een uniforme methode gehanteerd wordt en dat deze besparingsmaatregel ook kan geventileerd worden naar beleidsdomein en type van uitgaven. Onze raming geeft aan dat het niet verhogen van de niet-loon kredieten aan inflatie een besparing opleverde van € 163 mln. Zoals toegelicht in het evaluatierapport van januari 2010 heeft dit verschil voornamelijk te maken met feit dat de gewijzigde inflatieparameters in 2009 door de Vlaamse Regering zijn meegenomen als besparingsmaatregel, terwijl het gaat om een meevaller.

De overige structurele besparingsmaatregelen in de eerste helft van de legislatuur kunnen niet afzonderlijk in kaart gebracht worden, maar groeperen we onder de term 'overige'. Volgens onze eigen analyse gaat het om een besparing van € 978 mln, wat aanzienlijk meer is dan wat de Vlaamse Regering opneemt als besparingsmaatregelen in de algemene toelichtingen, namelijk € 584 mln.

Een eerste belangrijke besparingsmaatregel bestond uit de **kaasschaafmethode**. Eerder dan een saneringsinspanning ging het om een verdelingscriterium van de inspanning. Op basis van het aandeel van bepaalde uitgaven in elk beleidsdomein werd het aandeel van de saneringsinspanning verdeeld over de beleidsdomeinen. De implementatie van deze saneringsinspanning werd per beleidsdomein autonoom bepaald door de verantwoordelijken voor dit beleidsdomein. De kaasschaafmethode werd toegepast op verschillende kredieten. Zo werd bij de begrotingen 2010 en 2011 bepaald dat de beleidsdomeinen een besparing moesten doorvoeren die overeenkwam met 5% van

de facultatieve subsidies en 2% van de gereguleerde subsidies. Gecombineerd over beide jaren zou dit volgens de toelichtingen bij de begroting een besparing van ongeveer € 145 mln moeten opleveren.

Een tweede maatregel was het beperken van de **lonen en werkmiddelen**. Deze maatregel moest bij de laatste begrotingscontrole 2009 een besparing van € 100 mln met zich meebrengen (waarvan € 45 mln bij onderwijs), en ook bij begrotingsopmaak 2010 en 2011 zou dit volgens de algemene toelichting tot een bijkomende besparing moeten leiden van respectievelijk € 133 mln en € 72 mln. Aangezien deze maatregelen in de toelichtingen per programma niet afzonderlijk vermeld werden, is het niet mogelijk om het onderscheid te maken tussen deze besparingen en de besparingen doorgevoerd in functie van de kaasschaafmethode.

Een derde groep van structurele besparingsmaatregelen bestond uit een aantal **punctuele besparingen**. Volgens de algemene toelichtingen ging het in 2010 om € 45 mln en bij begrotingsopmaak 2011 om € 89 mln. Ook hier is het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk om deze besparingsmaatregelen af te zonderen van de besparingen doorgevoerd in functie van de kaasschaafmethode.

Het verschil tussen de besparingsmaatregelen die geëxpliciteerd zijn in de algemene toelichtingen en onze eigen raming heeft voornamelijk te maken met de **interne heroriënteringen** die zijn doorgevoerd. Ondanks de negatieve netto-beleidsruimte heeft de Vlaamse Regering nieuwe accenten willen leggen door bepaalde kredieten te verschuiven, grotendeels binnen het beleidsdomein zelf. Deze interne heroriënteringen werden in de toelichtingen bij de begrotingen niet specifiek vermeld, maar aangezien het om beleidskeuzes gaat, heeft de SERV deze accentverschuivingen meegenomen als besparingen enerzijds en nieuwe initiatieven (nieuwe accenten) anderzijds. Het gaat om tal van kleinere verschuivingen die niet afzonderlijk in dit rapport kunnen besproken worden. In eerdere SERV-adviezen en rapporten is hierover echter meer informatie terug te vinden. Zoals blijkt uit het verschil tussen onze eigen raming van de besparingsmaatregelen in de eerste helft van de legislatuur en de besparingsmaatregelen geëxpliciteerd in de begrotingsdocumenten, gaat het om een relatief belangrijk bedrag dat geheroriënteerd werd. Dit verklaart ook waarom nieuwe initiatieven zoals door de SERV in kaart gebracht aanzienlijk meer inspanningen vereisten dan wat in de begrotingsdocumenten werd toegelicht.

Nieuwe initiatieven

Uit de raming van de administratie van juni 2009 bleek dat er nauwelijks ruimte zou zijn in de eerste helft van de legislatuur voor nieuwe beleidsinitiatieven. Toch gaf de Vlaamse Regering van in het begin aan dat er in 2010 voor € 55 mln nieuw beleid zou ingevoerd worden (€ 22,5 mln voor het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptensector, € 10 mln voor nieuw sociaal beleid en € 22,5 mln voor investeringen). In 2011 zou dit met € 45 mln verder toenemen.

Zoals reeds aangegeven bij de analyse van de besparingsmaatregelen is extra ruimte gecreëerd voor nieuwe beleidsinitiatieven door middel van **heroriënteringen**. In plaats van € 90 mln geeft de analyse van de SERV aan dat de uitgaven met € 673 mln zijn toegenomen voor nieuwe beleidsinitiatieven (of accentverschuivingen). Bovenop de maatregelen door de Vlaamse Regering opgenomen in de algemene toelichtingen gaat het voornamelijk om kleinere accentverschuivingen binnen beleidsdomeinen. Voor een

meer gedetailleerde toelichting verwijzen we naar de SERV-rapporten van het begin van de vorige legislatuur.

Daarnaast is het van belang erop te wijzen dat nieuwe initiatieven van de vorige regering (sinds de derde begrotingscontrole in 2009) die op kruissnelheid komen in deze evaluatie beschouwd worden als nieuw beleid. In de jaarlijkse evaluatierapporten van de SERV werd dit meegenomen als aparte factoren van ongewijzigd beleid, omdat deze bij de begrotingsopmaak van een bepaald jaar het gevolg zijn van eerdere beslissingen, en dus van ongewijzigd beleid. Bij de evaluatie van de legislatuur wordt deze dynamiek wel als nieuw beleid meegenomen, anders zou de impact van nieuw beleid tijdens de legislatuur in belangrijke mate onderschat worden doordat het nieuw beleid enkel zou meegenomen worden als nieuw beleid voor zover het opgenomen is in de begroting in het jaar dat over de nieuwe maatregel beslist wordt. De impact van initiatieven die op kruissnelheid komen is ook al in de eerste jaren van de legislatuur belangrijk, namelijk € 151 mln of ongeveer 25% van wat we meenemen als nieuw beleid in deze periode.

Buffers

De saneringsmaatregelen lieten niet alleen toe om een begrotingsevenwicht in te schrijven in 2011 en nieuwe initiatieven op te starten, ook werd bij de indexprovisie van 2010 een buffer ingeschreven van € 48 mln om een versnelling van de inflatievooruitzichten zonder nieuwe saneringsmaatregelen op te kunnen vangen.

3.3. Beperkte beleidsruimte in tweede helft van legislatuur

In de tweede helft van de legislatuur (na de initiële begroting 2011) ging de Vlaamse Regering ging er van uit dat in de tweede helft van de legislatuur (na de initiële begroting 2011) er geleidelijk aan meer ruimte zou komen voor nieuwe initiatieven. Over het geheel van deze periode blijkt uit onze analyse van ongewijzigd beleid dat er inderdaad netto-beleidsruimte voor nieuwe initiatieven was. Door de vermindering van de eenmalige ontvangsten van Aquafin is de netto-beleidsruimte in die periode verminderd met € 69 mln en maar door middel van besparingsmaatregelen was er een uitbreiding van de beleidsruimte met € 814 mln. Dit gaf de mogelijkheid om voor € 1,3 mld nieuwe initiatieven op te starten in de tweede helft van de legislatuur.

Tabel 25 Globale uitbreiding en invulling netto-beleidsruimte, 2011 tot 2014, in € mln

	2011BC-2014ini
uitbreiding beleidsruimte (1)	745
extra ontvangsten (a)	-69
<i>jobkorting</i>	0
<i>Aquafin</i>	-170
<i>overige</i>	102
besparingen (b)	-814
<i>eenmalig</i>	-51
<i>index werking</i>	-273
<i>overige</i>	-489
aanwending beleidsruimte (2 = c + d)	1.294
nieuwe initiatieven (c)	1.303
<i>eenmalig</i>	-127
<i>overige</i>	1.429
buffers (d)	-9
impact op netto-beleidsruimte (= 1-2)	-549

Ontvangsten

In de tweede helft van de vorige legislatuur is geen bijkomende ruimte aan ontvangstenzijde gecreëerd. Integendeel, door het gedeeltelijk wegvallen van eenmalige ontvangsten waarop de Vlaamse Regering bij begrotingsopmaak nog kon rekenen, is de beleidsruimte verkleind met € 69 mln.

Bij begrotingsopmaak 2011 kon nog € 200 mln voor de verkoop aan Aquafin ingeschreven worden. Bij de begrotingsopmaak 2014 gaat het om € 30 mln, wat een vermindering van de beleidsruimte met € 170 mln betekent.

Daarnaast zijn er beleidskeuzes gemaakt die tot een uitbreiding van de netto-beleidsruimte geleid hebben. Vanuit politiek oogpunt is de verhoging van de verdeelingsrechten beslist in 2012 de belangrijkste. De budgettaire impact ervan bij de begrotingsopmaak 2014 is niet helemaal duidelijk, maar we gaan er van uit dat het om € 36 mln gaat. De desinvesteringen zijn in 2014 € 66 mln hoger dan in 2011. Hoewel dit een eenmalig effect is, leidt dit wel tot een toename van de beleidsruimte in 2014 tegenover 2011. In het totaal hebben de overige beleidskeuzes aan ontvangstenzijde dus geleid tot een uitbreiding van de beleidsruimte met € 102 mln.

In tegenstelling tot de eerste helft van de legislatuur, waar de afschaffing van de jobkorting er toe leidde dat een belangrijk deel van de sanering via bijkomende ontvangsten opgevangen werd, werd de uitbreiding van de beleidsruimte in de tweede helft van de legislatuur louter gerealiseerd door besparingsmaatregelen.

Besparingen

Globaal genomen is de netto-beleidsruimte bij ongewijzigd beleid in de tweede helft van de legislatuur met € 552 mln toegenomen (Tabel 15), en waren dus geen besparingen nodig om de begrotingsdoelstellingen te halen. De tweede helft van de legislatuur werd echter gekenmerkt door een ongelijkmatig conjuncturele evolutie gekoppeld aan een grote moeilijkheid om deze evolutie correct te ramen. Dit had tot gevolg dat bij

de begrotingscontrole 2012 evenals bij de begrotingsopmaak 2013 een negatieve netto-beleidsruimte onstond, waardoor ingrepen nodig waren om het evenwicht te blijven garanderen. Deze ingrepen verliepen grotendeels door besparingen in te schrijven. Daarnaast zijn er, net zoals in de eerste jaren van de legislatuur, een aantal heroriënteringen doorgevoerd om nieuwe accenten te kunnen leggen. Deze beide factoren verklaren dat volgens onze analyse in de tweede helft van de legislatuur voor € 814 mln besparingsmaatregelen zijn genomen.

Ook hier kunnen de besparingsmaatregelen verder onderverdeeld worden.

Bij de begrotingsopmaak 2014 zijn de **eenmalige besparingsmaatregelen** met € 51 mln toegenomen ten opzichte van 2011. Dit heeft voornamelijk te maken met de responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen (€ 68 mln), waarvoor geen betaling verwacht wordt. De responsabiliseringsbijdrage is opgenomen in de begroting als een reserve die het saldo niet beïnvloedt. Hiermee voldeed de Vlaamse Regering aan de letter van het akkoord met de federale overheid dat vroeg om een bedrag te reserveren, maar voldeed niet aan de geest van het akkoord, namelijk een extra inspanning voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën leveren. Door deze verwerking van de responsabiliseringsbijdrage heeft de Vlaamse Regering dus € 68 mln minder maatregelen moeten nemen om het begrotingsevenwicht te realiseren. Aangezien de responsabiliseringsbijdrage vanaf 2015 rechtstreeks zal afgehouden worden van de federale overdrachten gaat het per definitie om een eenmalige (en verdoken) besparingsoperatie.

Net zoals in de eerste helft van de legislatuur werden de **niet-loongebonden kredieten niet stelselmatig aangepast aan de inflatie**. Bij de begrotingscontrole 2011, de eerste begrotingscontrole 2012 en de begrotingsopmaak 2013 was dat wel het geval. Er is een duidelijke link tussen de netto-beleidsruimte en deze besparingsmaatregel. Bij de begrotingsopmaak 2012 was er een positieve netto-beleidsruimte en heeft de Vlaamse Regering in dat jaar een begroting ingediend waarbij de werkingsmiddelen wel aan de inflatie aangepast werden. Toen bij de begrotingscontrole bleek dat de economische groei minder gunstig evolueerde dan verwacht, en dat dus een extra inspanning moest gebeuren om de begroting in evenwicht te houden, werd alsnog met terugwerkende kracht beslist om de toegekende inflatie te annuleren. Aangezien er zowel bij de begrotingscontrole 2013 als bij de begrotingsopmaak 2014 een positieve netto-beleidsruimte was, werd bij die begrotingsoefeningen een verhoging voor inflatie aan de werkingsmiddelen toegekend. Volgens onze eigen analyse heeft deze besparingsmaatregel de beleidsruimte met € 273 mln uitgebreid. Dit is merkkelijk meer dan de impact weergegeven in de algemene toelichtingen. Het belangrijkste verschil heeft te maken met de impact van de maatregel bij begrotingscontrole 2012. Bij de initiële begroting 2012 waren ook de niet-loongebonden kredieten aangepast aan inflatie. Door de verslechterde economische vooruitzichten moest de Vlaamse Regering bij begrotingscontrole echter een saneringsinspanning leveren. Aangezien de inflatievooruitzichten voor 2012 toenemen tot 2,7% in vergelijking met de parameters gehanteerd bij de begrotingsopmaak, werd in eerste instantie beslist om de niet-loonkredieten niet aan te passen. Daarnaast werd ook retroactief de toename van de kredieten bij de initiële begroting voor inflatie ongedaan gemaakt. In de algemene toelichting is enkel de impact van deze tweede factor meegenomen, dus enkel de effectieve vermindering van de kredieten ten opzichte van de initiële begroting.

Bij de eerste begrotingscontrole 2012 heeft de Vlaamse Regering nog twee bijkomende structurele besparingsmaatregelen aangekondigd: de hervorming van het TBS-stelsel en een extra vermindering van het aantal personeelsleden. De exacte impact van deze besparingsmaatregelen is niet uit de begrotingen af te leiden. Wel is het zo dat de besparingsmaatregel voor de hervorming van het TBS tot een minder grote uitbreiding van de beleidsruimte geleid heeft, aangezien onvoldoende rekening gehouden werd met het dynamische effect van deze maatregel, namelijk een snellere toename van de loonkost in onderwijs. In het totaal kan het effect van deze beide maatregelen op het einde van de legislatuur geraamd worden op ongeveer € 80 tot € 100 mln.

Bij de begrotingsopmaak 2013 bestond de belangrijkste maatregel erin om 1% op de lonen te besparen, inclusief de onderwijslonen. Deze maatregel heeft ongeveer € 100 mln extra beleidsruimte gecreëerd.

Tenslotte geven de algemene toelichtingen aan dat een aantal punctuele besparingen zijn doorgevoerd: een vermindering van de subsidies aan het provinciefonds (€ 26 mln), een hervorming van de strategische hervormingssteun (€ 20 mln), een besparing op het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (€ 20 mln), en een aantal diverse besparingsmaatregelen bij de begrotingsopmaak 2014 (€ 60 mln), zijn hiervan de belangrijkste elementen.

Naast deze besparingsmaatregelen expliciet vermeld in de toelichtingen heeft de Vlaamse Regering nog een aantal heroriënteringen doorgevoerd, zij het dat de omvang ervan duidelijk minder groot is dan in de eerste helft van de legislatuur.



Nieuw beleid

Gedurende de drie laatste jaren van de vorige legislatuur kon de Vlaamse Regering voor € 1,3 mld nieuwe initiatieven inschrijven of accentverschuivingen doorvoeren. Deels was deze beleidsruimte het gevolg van de dynamiek bij ongewijzigd beleid (€ 552 mln), deels door bijkomende ontvangsten en besparingsmaatregelen zoals hoger toegelicht.

Net zoals dat het geval is voor de besparingsmaatregelen bieden de begrotingsdocumenten onvoldoende transparantie over nieuwe initiatieven. Bovendien is het op basis van de toelichtingen niet eenvoudig om de impact van deze maatregelen op het saldo te bepalen, aangezien de nieuwe beleidsinitiatieven soms worden uitgedrukt in termen van verbintenissen en soms in termen van betaalkredieten. In de loop van de legislatuur zijn de toelichtingen op dit punt wel aanzienlijk verbeterd, maar toch zou een meer transparante toelichting kunnen opgesteld worden, zeker wat de toelichtingen per beleidsdomein betreft.

Een deel van de nieuwe initiatieven in de tweede helft van de legislatuur waren erop gericht om besparingsmaatregelen in de eerste jaren ongedaan te maken. Dit is het meest opvallend voor de O&O uitgaven, waarop de eerste jaren bespaard werd, maar waarvoor er vanaf de begrotingscontrole 2011 en in de daarop volgende jaren bijkomende middelen voorzien werden.

In het kader van dit globale evaluatierapport kunnen we niet alle nieuwe beleidsinitiatieven opsommen, daarvoor verwijzen we naar de algemene toelichtingen en naar de SERV-adviezen van de voorbije jaren.

 Buffers

In vergelijking met de initiële begroting 2011 zijn de buffers op het einde van de vorige legislatuur met € 9 mln afgenomen. De manier waarop de Vlaamse Regering gedurende de laatste jaren gebruik gemaakt heeft van buffers komt meer gedetailleerd aan bod in het hoofdstuk over structureel begrotingsbeleid, aangezien het aanleggen en aanwenden van buffers een belangrijk instrument geweest is om de jaarlijkse conjuncturele schommelingen op te vangen.

3.4. Beleidskeuzes per beleidsdomein

In de vorige twee onderdelen (3.2 en 3.3) hebben we toegelicht hoe de Vlaamse Regering met de netto-beleidsruimte in de eerste en tweede helft van de vorige legislatuur is omgesprongen. In de volgende twee onderdelen spitsen we ons toe op de beleidskeuzes aan uitgavenzijde. In dit onderdeel bekijken we hoe de kredieten voor de verschillende beleidsdomeinen door beleidskeuzes geëvolueerd zijn.

Bij een analyse van de evolutie van de kredieten per beleidsdomein is men meestal genoodzaakt om de nominale evolutie als graadmeter voor de gemaakte beleidskeuzes te hanteren. Niet omdat men ervan overtuigd is dat dit de beste graadmeter is, maar omdat de beschikbare informatie in de begrotingsdocumenten niet toelaat om de beleidskeuzes per beleidsdomein in kaart te brengen. De voorbije jaren heeft de Vlaamse Regering in de algemene toelichting een overzicht van de belangrijkste factoren voor zowel ongewijzigd beleid als beleidskeuzes opgenomen. Voor een analyse van de globale beleidsruimte is dat een belangrijke vooruitgang in vergelijking met vorige legislaturen, maar deze benadering wordt niet verder doorgetrokken naar de toelichtingen per beleidsdomein.

Een evaluatie van het gevoerde beleid op basis van de nominale evolutie geeft echter geen goed beeld van de beleidskeuzes. Zoals aangegeven in de bespreking van de dynamiek bij ongewijzigd beleid, kan per beleidsdomein deze dynamiek sterk verschillen door specifieke factoren, zoals de herverdeling van provisies of eenmalige operaties. Hierdoor kan het zijn dat bepaalde beleidsdomeinen sterk in belang toegenomen zijn in vergelijking met de laatste begroting van de vorige regering, zonder dat er in dat beleidsdomein in realiteit extra beleidsruimte voor nieuwe initiatieven gecreëerd werd.

Op basis van de gedetailleerde analyse van de SERV is het mogelijk om een beter zicht te krijgen op de beleidskeuzes. Hoewel door gebrek aan informatie een zekere foutenmarge onvermijdelijk is, komen de gemaakte beleidskeuzes per beleidsdomein veel beter naar voren, door enkel rekening te houden met besparingsmaatregelen en nieuwe initiatieven.

Tabel 26 Impact beleidskeuzes in legislatuur per beleidsdomein, in € mln

	besp. Index	overig besp	NB	tot. ingreep	2014ini	% tov 2014
DAR	-5	-18	2	-20	135	-15%
BZ	-17	-69	29	-57	2.872	-2%
FB	-2	-102	185	81	567	14%
IV	-7	-26	69	36	191	19%
EWI	-74	-196	205	-65	1.235	-5%
OV	-33	-346	332	-47	10.897	0%
WVG	-52	-38	356	266	4.217	6%
CJSM	-21	-143	63	-101	1.313	-8%
WSE	-28	-88	200	84	1.590	5%
LV	-9	-11	14	-6	170	-3%
LNE	-51	-210	144	-118	868	-14%
MOW	-126	-182	283	-25	3.174	-1%
ROW	-12	-64	91	15	744	2%
HE	0	-14	2	-12	130	-9%
Totaal excl FFEU	-436	-1.508	1.976	31	28.101	0%
FFEU	0	0	0	0	97	
Totaal incl FFEU	-436	-1.508	1.976	31	28.198	0%

In Tabel 26 geven we per beleidsdomein eerst aan wat de impact geweest is van de besparingen als gevolg van de niet-indexering, en vervolgens komt de impact van de overige besparingsmaatregelen en het nieuwe beleid aan bod. De combinatie van deze beleidskeuzes resulteert in de totale impact van de ingreep, die vervolgens gerelateerd wordt aan de totale betaalkredieten beschikbaar bij begrotingsopmaak 2014.

Over het geheel van de legislatuur zijn de uitgaven met € 31 mln toegenomen door ingrepen, wat quasi verwaarloosbaar is in verhouding tot de beschikbare betaalkredieten in 2014. De extra sanering gerealiseerd in het begin van de legislatuur werd gewoon gecompenseerd in de tweede helft van de legislatuur. Dit heeft wel geleid tot een aanzienlijke verschuiving tussen een aantal beleidsdomeinen ten opzichte van de dynamiek bij ongewijzigd beleid.

Bij de Diensten voor Algemeen Regeringsbeleid (**DAR**) is er een afname met 15% geweest, zij het dat het in absolute termen om een relatief beperkte vermindering gaat. Het gaat om tal van kleinere besparingsmaatregelen verspreid over het beleidsdomein. Meest opvallend is de vermindering van kredieten voor het Brusselbeleid met € 4 mln.

De vermindering van de overdrachten aan het provinciefonds (€ 26 mln) vormen de meest opvallende maatregel in het beleidsdomein Bestuurszaken (**BZ**).

Bij Financiën en Begroting (**FB**) hebben de beleidsmaatregelen tot een netto-toename van de kredieten geleid¹⁴. De belangrijkste besparingsmaatregel betrof de vermindering van kredieten voor het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD). Hoewel dit ook

¹⁴ Het schrappen van de uitgavenkredieten voor de jobkorting (€ 710 mln) wordt niet meegenomen in deze tabel omdat het beschouwd wordt als een ontvangstenmaatregel. Aangezien deze kredieten opgenomen waren in de uitgavenbegroting heeft dit wel geleid tot een aanzienlijke vermindering van de uitgavenkredieten binnen dit beleidsdomein.

zou kunnen beschouwd worden als een vermindering van de reserves, hebben we dit net zoals de Vlaamse Regering als besparingsmaatregel meegenomen. De nieuwe initiatieven, en met name de provisie voor het relancebeleid (€ 83 mln) voorzien bij de initiële begroting 2014, zijn echter belangrijker geweest dan de besparingen. Naast deze provisie is er ook nog een toename geweest voor het SALK (€ 5 mln) en het doelgericht fiscaal beleid (€ 5 mln). Het inschrijven van de responsabiliseringsbijdrage in 2012 nemen we ook mee als nieuw beleid. Zoals reeds aangegeven is het netto-effect hiervan echter gecompenseerd door de (eenmalige) besparing in 2014.

Internationaal Vlaanderen (**IV**) heeft door de beleidskeuzes een netto-toename van 19% gekend en is daarmee in relatieve termen de sterkste stijger. In absolute termen gaat het echter om een beperkte toename van € 36 mln, die in belangrijke mate te danken is aan de evolutie binnen Toerisme Vlaanderen.

Bij Economie Wetenschap en Innovatie (**EWI**) hebben, afgezien van de besparing op inflatie, de nieuwe beleidsmaatregelen en besparingsmaatregelen elkaar in evenwicht gehouden. Het gaat dan ook in belangrijke mate om heroriënteringen, zowel binnen O&O als het Hermesfonds.

Een opvallende vaststelling is dat uit de analyse van de SERV naar voor komt dat de besparingsmaatregelen binnen het beleidsdomein onderwijs en vorming (**OV**) groter waren dan de nieuwe initiatieven. De toename van de kredieten door de aangepaste omkaderingsnormen, CAO's, integratiedecreet hoger onderwijs en infrastructuursubsidies, vormen de belangrijkste drijvers voor de toename door nieuw beleid. Deze bijkomende impuls werd echter meer dan gecompenseerd door besparingsmaatregelen op werkingsmiddelen en lonen binnen dit departement.

Het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin (**WVG**) kreeg via beleidskeuzes de meeste middelen bij (€ 266 mln), en kende hierdoor een toename met 6%. Dit heeft voornamelijk te maken met de uitbreiding in het kader van het Vlaams Interprofessioneel akkoord, het uitbreidingsbeleid inzake de gehandicaptensector en de extra uitgaven voor Kind en Gezin. Deze impulsen voor nieuw beleid zijn slechts in beperkte mate afgezwakt door het opleggen van besparingsmaatregelen.

De besparingsmaatregelen in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (**CJSM**) zijn in belangrijke mate terug te brengen tot saneringsinspanning opgelegd aan de VRT. Daarnaast zijn er binnen de verschillende programma's tal van heroriënteringen geweest die elkaar grotendeels compenseren.

Voor Werk en Sociale Economie (**WSE**) is er een netto-toename van € 84 mln. Deze netto-toename is voor ongeveer de helft het gevolg van de compensatiemaatregel voor het afschaffen van de jobkorting. Daarnaast is de extra impuls voor het loopbaan- en competentiebeleid in 2012 een belangrijke factor. Beide beslissingen hebben geleid tot een netto-toename van de uitgaven van de VDAB met € 69 mln omwille van beleidskeuzes.

De evoluties bij Landbouw en Visserij (**LV**) zijn relatief beperkt.

Bij Leefmilieu, Natuur en Energie (**LNE**) hebben de besparingsmaatregelen duidelijk een grotere impact dan de nieuwe beleidsimpulsen gehad. Zonder deze beleidsingrepen zouden de uitgaven voor LNE 14% hoger zijn. Deze vaststelling staat in sterk contrast met de nominale toename met 31% van de uitgaven in dit beleidsdomein. Zoals toegelicht bij de analyse van ongewijzigd beleid kan dit verklaard worden omdat zowel

in 2009 als in 2014 de begrotingskredieten geen representatief beeld van de normale uitgaven geven. Op basis van een analyse van de nominale evolutie zou naar voor komen dat dit beleidsdomein tijdens de voorbije legislatuur het best bedeed werd, terwijl juist het omgekeerde waar is indien men naar de beleidskeuzes kijkt. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat we in 2014 rekening houden met een eenmalige besparing van € 83 mln, omdat de overdrachten aan de openbare waterdistributienetwerken naar volgend jaar werden doorgeschoven. Deze besparing heeft geen negatieve impact op de dienstverlening in 2014. Maar zelfs indien we hiervan abstractie maken hebben de beleidskeuzes voor LNE nog tot een afname van de uitgaven geleid.

Een andere belangrijke opmerking in verband met dit beleidsdomein is de verkoop van gronden aan Aquafin. Deze operatie heeft gedurende de voorbije legislatuur een aantal eenmalige ontvangsten gegenereerd, maar heeft ook geleid tot een toename van de uitgaven. Aangezien deze toename het gevolg van een expliciete beleidskeuze was, hebben we dit meegenomen als nieuw beleid. Deze nieuwe beleidsmaatregel heeft echter niet tot gevolg dat in dit beleidsdomein een bijkomende impuls werd gegeven, maar betreft louter een financiële operatie met een impact zowel aan ontvangsten- als aan uitgavenzijde. In de vorige legislatuur was deze impact positief voor de beleidsruimte, zij het dat de SERV dit niet exact becijferd heeft. Voor de volgende jaren zal het echter gaan om een aanzienlijke negatieve impact, aangezien de eenmalige ontvangsten wegvallen en de verhoogde betalingsstromen naar Aquafin door de verkoop de beleidsruimte de komende jaren zullen blijven bezwaren.

Een gelijkaardige opmerking kan gemaakt worden voor de herziening van betalingsstromen naar Aquafin voor bestaande verplichtingen. Ook hier was er een (niet door de SERV becijferde) positieve impact op de beleidsruimte in de vorige legislatuur, maar zal dit een negatieve impact op de beleidsruimte van de komende legislatuur hebben.

Voor Mobiliteit en Openbare Werken (**MOW**) hebben de besparingen en nieuwe initiatieven elkaar in belangrijke mate gecompenseerd. Zo zijn er bij De Lijn een heel aantal besparingsoperaties geweest, maar daarnaast werden ook bijkomende kredieten voor nieuw beleid voorzien. Uit onze analyse komt naar voor dat de netto-besparing bij De Lijn tot € 11 mln beperkt is gebleven.

Voor ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (**RWO**) is er een netto-toename geweest van € 15 mln, zo blijkt uit onze analyse.

Voor dit beleidsdomein willen we echter iets meer duiding geven bij de kredieten voor de sociale woningbouw. Hiervoor heeft de Vlaamse Regering immers een extra investeringsimpuls gegeven, zij het dat deze zich niet rechtstreeks laat afleiden uit de betalingsstromen opgenomen in de begroting.

Voor de renovatie van sociale huurwoningen heeft de Vlaamse Regering beslist dat er tussen 2013 en 2017 een extra inspanning van € 100 mln op jaarbasis zal gebeuren. Daarnaast werd een nieuw financieringssysteem opgestart (FS3) om, ondanks de beperkte budgettaire middelen, toch een extra impuls aan de sociale woningbouw te geven en op die manier de doelstellingen van het grond- en pandendecreet te kunnen realiseren. De combinatie van deze maatregelen heeft tot gevolg gehad dat het investeringsvolume voor de sociale huursector tussen 2009 en 2014 van € 420 mln tot € 701 mln toeneemt. Dit heeft zich echter niet in dezelfde mate vertaald in een toename van de betaalkredieten, aangezien slechts een deel van de financiering door de

Vlaamse overheid gedragen wordt én omdat de betalingen nog niet op kruissnelheid gekomen zijn.

Eenzelfde bemerking kan voor de bijzondere sociale leningen gemaakt worden. Hiervoor werd de toestemming aan het Vlaams Woningfonds (VWF) en de Vlaamse maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) om leningen toe te kennen stelselmatig verhoogd. De vastleggingsmachtigingen zijn op die manier gestegen van € 525 mln tot € 814 mln. Bij de eerste begrotingsaanpassing in 2014 is nog een verhoging van € 500 mln toegekend, waardoor er bij beide organisaties voor € 1,3 mld voor de financiering van een woning ontleend kan worden. Ook deze beslissing vertaalt zich niet volledig en onmiddellijk naar de betaalkredieten die het uitgangspunt voor onze analyse vormen.

Zowel voor de sociale huursector als de sociale koopsector heeft de Vlaamse Regering dus bijkomende inspanningen geleverd om tot een toename van het investeringsniveau te komen. Deze extra investeringsimpuls heeft zich nog maar gedeeltelijk vertaald naar bijkomende uitgaven die op het saldo wegen, maar aangezien de budgettaire impact van deze extra impuls zich voornamelijk situeert bij de rentesubsidies is de globale impact op de toekomstige beleidsruimte relatief beperkt.

Voor de Hogere Entiteiten (HE) tenslotte is er een netto-besparing van € 14 mln geweest, voornamelijk als gevolg van de vermindering van de lonen voor de kabinetten.

3.5. Beleidskeuze per type van uitgaven

Naast een indeling van de uitgaven per beleidsdomein kunnen de uitgaven ook per type van uitgaven weergegeven worden. Tot en met de begroting 2012 kon deze informatie rechtstreeks uit de beschikbare begrotingsinformatie afgeleid worden. Door de geleidelijke invoering van een prestatiebegroting kan dit echter niet meer rechtstreeks uit de begrotingsdocumenten achterhaald worden. Sinds 2013 is het bijvoorbeeld niet meer te achterhalen of de Vlaamse Regering bepaalde beleidsdoelstellingen wenst te realiseren door middel van werkingsmiddelen, subsidies dan wel investeringen. Gegeven de relevantie van deze benadering heeft de SERV voor het geheel van de vorige legislatuur toch op basis van een aantal hypotheses een overzicht van de evolutie per type uitgaven gemaakt.

Voor een opdeling per type van uitgave zijn we vertrokken van de economische hergroepering die aan Eurostat moet worden overgemaakt. Daarbij worden de Vlaamse uitgaven opgedeeld in functie van de economische betekenis van de uitgave. Hoewel er andere keuzemogelijkheden zijn hebben we er in deze analyse voor gekozen om naast lonen en werkingsmiddelen ook de investeringen en investeringsuitgaven op te nemen. Vervolgens werden de subsidies opgedeeld naar de ontvanger ervan: gezinnen, lokale overheden (LO), bedrijven en andere overheden (OH). In deze laatste groep zitten onder meer de subsidies voor het gemeenschapsonderwijs.

Net zoals voor de analyse per beleidsdomein hebben we een opdeling gemaakt tussen besparingen in functie van het niet-toepassen van inflatie voor niet-werkingsmiddelen, overige besparingen en nieuwe initiatieven.

De cijfers wijken in beperkte mate af van de analyse per beleidsdomein. De reden is dat bij gebrek aan voldoende informatie het niet steeds mogelijk is om de artikelstruc-

tuur perfect te doen overeenstemmen met een indeling per type uitgaven. Voor 2013 en 2014 heeft de SERV een poging gedaan om, op basis van het aandeel van de uitgaven per economische hergroepering in het artikel, een analyse over het geheel van de legislatuur door te voeren. Onvermijdelijk moeten daarvoor een aantal hypothesen gemaakt worden, waardoor er kleine verschillen zijn met de indeling per beleidsdomein (waar dit probleem niet speelt). Zo blijkt uit de analyse per beleidsdomein dat de impact van de beleidsmaatregelen geleid hebben tot een netto-toename van € 31 mln. Bij de indeling per type van uitgave komt naar voor dat de netto-toename € 19 mln bedraagt. Dit verschil van € 12 mln heeft louter te maken met het feit dat bepaalde evoluties niet correct toegewezen konden worden aan een type uitgave. Het gaat echter om zeer beperkte verschillen die de globale analyse nauwelijks beïnvloeden.

Tabel 27 Impact beleidskeuzes in legislatuur per type van uitgaven, in € mln

	besp. Index	overig Besp	NB	tot. ingreep	2014ini	% tov 2014
lonen	-31	-351	170	-212	9.503	-2,2%
werking	-64	-206	143	-128	1.827	-7,0%
inv	-85	-101	248	63	1.241	5,1%
inv_onderh	-32	-24	4	-52	469	-11,1%
subs gezinnen	-83	-170	553	300	5.701	5,3%
subs LO	-54	-290	219	-126	4.981	-2,5%
subs bedrijven	-45	-176	132	-89	838	-10,6%
subs OH	-32	-85	154	37	2.576	1,4%
provisies	-1	-91	338	246	417	59,1%
rest	-10	-7	-4	-21	553	-3,7%
Totaal	-437	-1.501	1.957	19	28.106	0,1%
apparaatskredieten	-25	-149	78	-96	1.635	-5,9%

De opbouw van de tabel is naar analogie met Tabel 26. Uit Tabel 27 komt duidelijk naar voor dat de Vlaamse Regering inderdaad door middel van ingrepen de **lonen** verminderd heeft. Het gaat niet enkel om lonen van het overheidsapparaat, maar ook om lonen betaald aan leerkrachten van het vrij onderwijs. Aangezien de niet-indexering voornamelijk tot doel had om te besparen op niet-loonkredieten is de impact van deze besparingsmaatregel op de lonen relatief beperkt gebleven. Daarnaast werd er echter voor € 351 mln op de loonmassa bespaard, terwijl het nieuw beleid (bijvoorbeeld cao's) minder omvangrijk blijkt te zijn geweest. Dit is niet verwonderlijk omdat, naast de besparingsoperatie op de lonen bij de laatste begrotingscontrole 2009 (€ 45 mln eenmalig bij onderwijs en € 55 mln structureel) en de besparing van € 100 mln bij begrotingsopmaak 2013, ook werk gemaakt is van een vermindering van het aantal ambtenaren met 6,5% gedurende de legislatuur. Netto is er op de lonen en loonsubsidies een besparing doorgevoerd van € 212 mln, of 2,2%.

Op de **werkingsmiddelen** is er, naast de impact van niet-indexering, een bedrag van € 206 mln bespaard, zij het dat er nog nieuwe initiatieven zijn bijgekomen als compensatie. Netto is er wel een besparing van € 128 mln geweest. Relatief gezien gaat het om 7% van de kredieten bestemd voor de werking (ESR-code 12).

De **investeringen** zijn door beleidsingrepen toegenomen met € 63 mln. Dit is merklijk minder dan de intentie die de Vlaamse Regering in het begin van de legislatuur geuit

had om, afhankelijk van de beschikbare beleidsmarge, tussen € 200 mln en € 320 mln extra te investeren (zie verder bij 3.6).

De toename bij investeringen werd echter meer dan gecompenseerd door de **onderhoudskredieten** voor de investeringen (ESR-code 14), met name voor de onderhoudskredieten van de havens. De onderhoudsuitgaven voor het wegennetwerk zijn min of meer op peil gebleven, zij het dat er ook daar geen extra impuls geweest is. Globaal genomen dalen de onderhoudsuitgaven met € 52 mln of 11% ten opzichte van het ongewijzigde beleid, voornamelijk omdat deze kredieten niet volledig aan de inflatie aangepast werden.

De **subsidies aan gezinnen** zijn gedurende de voorbije legislatuur toegenomen, wat in belangrijke mate het gevolg van het uitbreidingsbeleid in de welzijnssector is.

De subsidies voor de lokale overheden (**subs LO**) omvatten naast het gemeente- en provinciefonds ook de subsidies aan het gemeentelijk en provinciaal onderwijs. De netto-besparing bij deze subsidies weerspiegelen dus zowel de besparing op het provinciefonds als de besparingen binnen het gemeentelijk en provinciaal onderwijs.

De **subsidies aan bedrijven** zijn de voorbije legislatuur door gemaakte beleidskeuzes met 10,6% verminderd. Afgezien van de impact van de niet-indexering wordt dit in belangrijke mate bepaald door de afbouw van de ecologiepremie binnen het Hermesfonds, die niet volledig geheroriënteerd werd naar nieuwe impulsen binnen het Hermesfonds. Globaal genomen zijn de subsidies aan bedrijven via het Hermesfonds met ongeveer € 40 mln door beleidskeuzes verminderd.

De subsidies aan overheden (**subs OH**) worden in belangrijke mate bepaald door de uitgaven voor het (gemeenschaps)onderwijs, waar er een netto-besparing van € 12 mln is. Dit wordt echter meer dan gecompenseerd door toename van een aantal andere uitgaven die hieronder ressorteren. Zo heeft de Vlaamse Regering beslist om de investeringsbijdragen van het Herculesfonds met € 11 mln te laten toenemen. Voor het overige gaat het om relatief kleine bedragen, voornamelijk bij een aantal instellingen (o.m. VDAB). Uit de beschikbare begrotingsdocumenten is het echter niet altijd mogelijk om af te leiden voor welke entiteiten (die deel uitmaken van de overheidssector maar niet van de Vlaamse Gemeenschap) deze subsidies bedoeld zijn.

De grote positieve impact van de beleidskeuzes op de **provisies** is het gevolg van het feit dat de overheveling van provisie naar de respectieve kredieten bij de analyse over de jaren heen niet consequent door de SERV kon toegewezen worden. Het gaat echter in belangrijke mate over lonen. Dit betekent dat de negatieve impact van de beleidskeuzes op de loonmassa kleiner is dan wat uit deze tabel naar voren komt. Daarnaast heeft het ook te maken met het feit dat in de begroting 2014 provisie voor € 123 mln (exclusief indexprovisie) zijn voorzien, wat per definitie als nieuw beleid wordt meegenomen.

Naast de indeling per type van uitgaven hebben we ook de **apparaatskredieten** afgezonderd. Dit zijn lonen en werkingsmiddelen die op het functioneren van het Vlaamse overheidsapparaat betrekking hebben. Het gaat dus niet om uitgaven die rechtstreeks op de dienstverlening betrekking hebben: zo worden de lonen voor chauffeurs van De Lijn niet bij de apparaatskredieten gerekend. Wel zijn de uitgaven voor kabinetten en administratie opgenomen. Deze groep wordt dus gevormd door een deel van de lonen en werkingskredieten uit de tabel samen te nemen, voor zover ze betrekking hebben op de werking van de Vlaamse overheid.

Hieruit blijkt dat op de apparaatskredieten een netto-besparing van € 96 mln is doorgevoerd, wat overeenkomt met 5,9% van de betaalkredieten opgenomen in de begroting 2014.

3.6. Beleidsprioriteiten regeringsvorming

In dit laatste deel gaan we na in welke mate de vorige Vlaamse Regering de aangekondigde beleidsprioriteiten heeft kunnen realiseren. Hoewel de Vlaamse Regering niet expliciet heeft aangekondigd wat haar beleidsprioriteiten waren, is er toch voldoende informatie om dit in grote lijnen in kaart te brengen, voornamelijk op basis van informatie op 15 juli 2009 gepubliceerd in De Tijd en Knack.

Reeds vanaf 2010 wenste de Vlaamse Regering budgettaire ruimte te creëren door middel van besparingen om nieuwe initiatieven op te starten. Vanaf 2012 zou deze dynamiek aanzienlijk toenemen, aangezien de ramingen van het begin van de legislatuur aangaven dat er vanaf dan voldoende netto-beleidsruimte zou vrijkomen (gegeven de keuze om tegen 2011 de begroting in evenwicht te brengen). Voorzichtigheidshalve¹⁵ ging de Vlaamse Regering er van uit dat door de structurele saneringsoperatie in de eerste twee jaren van de legislatuur voor € 1 tot € 1,4 mld nieuwe initiatieven opgestart konden worden, zonder het begrotingsevenwicht in het gedrang te brengen. Binnen die grenzen werden er afspraken gemaakt over de toewijzing van de beleidsruimte voor verschillende initiatieven. Voor zover de SERV kon nagaan werden die prioriteiten als volgt bepaald: zie Tabel 28.

Tabel 28 Prioriteiten vastgelegd voor regering in juli 2009, in € mln

	2014 (A)	2014 (B)
welzijn	275	365
investerings	200	320
VI. Sociale bescherming + schooltoelagen	160	190
innovatie	120	200
onderwijs	120	165
werk	80	80
overige	85	125
Totaal	1000	1400

Hoewel de netto-beleidsruimte achteraf gezien kleiner was dan verwacht (zie 2.5, Tabel 23), is het toch zinvol om deze beleidsintenties met de realisaties te vergelijken. We vergelijken de realisaties met de 'minimale' raming, namelijk een totaal van € 1.000 mln nieuwe initiatieven zoals weergegeven in optie A.

Daarnaast voeren we een correctie door aangezien de vorige Vlaamse Regering in de loop van de legislatuur deze prioriteiten heeft bijgesteld. Door de moeilijke budgettaire situatie én de uitbreiding van de bevoegdheden via de 6^{de} staatshervorming werd het

¹⁵ De raming van de administratie van juni 2009 gaf aan dat de netto-beleidsruimte vanaf 2011 meer zou toenemen, maar op basis van een geactualiseerde raming van het Federaal Planbureau (daarna gepubliceerd) heeft de Vlaamse Regering beslist om een voorzichtigere raming te hanteren.

luik binnen het nieuw sociaal beleid bestemd voor Vlaamse sociale bescherming (€ 120 mln) en het luik schooltoelagen (€ 40 mln) in 2012 geschrapt. Indien we ook abstractie maken van verschillende kleinere initiatieven waarvoor in het totaal € 85 mln voorzien was, blijft er een bedrag van € 755 mln over waaraan de Vlaamse Regering extra middelen wou toekennen.

Tabel 29 Prioriteiten Vlaamse Regering voor 2014: invulling juli 2009 versus begrotingen, in € mln

	Juli 2009 2014 2014 (A)	Begrotingen nieuw	Begrotingen besparing	Begrotingen netto
welzijn (gehandicapten + kinderopv.)	275	252	-29	223
investeringen	200	248	-185	63
Innovatie	120	160	-129	32
Onderwijs	80	332	-379	-47
Werk	80	200	-116	84
Subtotaal	755	1.193	-838	355
VI. Sociale bescherming + schooltoelagen	160	0	0	0
overige	85	783	-1.107	-324
Totaal	1000	1.976	-1.944	31

Door de beleidskeuzes (nettoresultaat van nieuw beleid en besparingen) is er voor de meeste prioriteiten inderdaad een netto-impuls van € 355 mln geweest. Dit is minder dan oorspronkelijk voorzien was, wat in het licht van de minder gunstige beleidsruimte niet verwonderlijk is.

Het is echter opvallend dat de globale toename met € 355 mln niet toegewezen is aan de prioriteiten in verhouding tot het oorspronkelijk toegekende bedrag. In de loop van de legislatuur heeft de Vlaamse Regering haar prioriteiten dus bijgestuurd, zij het dat hierover niet expliciet gecommuniceerd is, afgezien van de bijsturing van het sociaal beleid.

Binnen de resterende prioriteiten was bij de regeringsafspraken het meeste belang aan het welzijnsbeleid toegekend. De extra impuls hiervoor bestond erin om extra middelen te voorzien om de wachtlijst voor gehandicapten weg te werken en te zorgen voor een uitbreiding van het aanbod voor kinderopvang. De SERV stelt vast dat hiervoor inderdaad een extra budget van € 252 mln voorzien werd, maar ook hier werd dit deels gecompenseerd door besparingsmaatregelen. Van de toename voorzien in het minimum-scenario is volgens onze raming € 223 mln of 81% gerealiseerd.

Een tweede prioriteit betrof de investeringen. Uit de begrotingen blijkt dat de investeringsuitgaven in 2014 door nieuwe initiatieven in de loop van de legislatuur met € 248 mln zijn toegenomen. Deze extra impuls is echter grotendeels mogelijk gemaakt doordat er tegelijkertijd elders investeringen wegvielen en doordat de investeringskredieten niet volledig aan de inflatie werden aangepast, hoewel dat oorspronkelijk voorzien was. De netto-toename van het investeringsniveau door beleidskeuzes is beperkt tot € 63 mln, of 32% van het bedrag vooropgesteld in het minimumscenario van 2009.

Voor innovatie blijkt dat de nieuwe impulsen over het geheel van de legislatuur (€ 160 mln) in belangrijke mate teniet gedaan werden door besparingsmaatregelen,

waardoor de netto-impuls beperkt bleef tot € 32 mln, of 27% van wat vooropgesteld werd.

Voor onderwijs zijn er duidelijk nieuwe impulsen gegeven maar deze werden overtroffen door de besparingsmaatregelen, waardoor er sprake is van een netto-besparing van € 47 mln.

Voor werk ten slotte is er inderdaad een netto-impuls van € 84 mln geweest (totale beleidsdomein), wat ongeveer overeenkomt met wat voorzien was.

Uit deze analyse blijkt dat de Vlaamse Regering niet enkel een expliciete bijsturing van de oorspronkelijke prioriteiten gemaakt heeft (voornamelijk uitstellen van initiatieven voor Vlaamse sociale bescherming tot na de staatshervorming), maar ook een impliciete bijsturing.

Hoofdstuk 2

Afspraken begrotingspad nageleefd

1. Afspraken stabiliteitsprogramma's in periode 2009-2014

De stabiliteitsprogramma's van de Belgische overheid hebben zich in het begin van de vorige legislatuur afgestemd op de begrotingsdoelstellingen van de gemeenschappen en gewesten. Dit betekent dat er tot en met 2011 in ieder geval een overeenstemming was tussen de Belgische stabiliteitsprogramma's en de Vlaamse begroting.

Op 15 december 2009 werd tussen de verschillende deelregeringen afgesproken dat Vlaanderen een tekort van € 997 mln mocht hebben en dat dit tekort tot € 493 mln moest afgebouwd worden in 2010. Dit zijn exact de bedragen die opgenomen zijn in de laatste begrotingscontrole 2009 en de initiële begroting 2010.

De jaren erna werd er geen overeenkomst meer afgesloten tussen de verschillende overheden. Het voorstel, door de federale overheid uitgewerkt op basis van het advies van de Hoge Raad van Financiën en opgenomen in het stabiliteitsprogramma, werd niet meer formeel onderschreven door de gemeenschappen en gewesten die er louter akte van namen. Maar de evenwichtsbegrotingen die Vlaanderen opstelde vanaf 2011 waren wel verenigbaar met de Belgische doelstelling opgenomen in de stabiliteitsprogramma's sinds 2011. In juli 2013 werd er opnieuw een overeenkomst afgesloten over de begrotingsdoelstellingen van de deelgebieden, waarbij ook afspraken over de uitvoering van de staatshervorming gemaakt werden. Concreet engageerde Vlaanderen zich ook in 2013 en 2014 tot een nominaal begrotingsevenwicht, waarbij er een provisie zou aangelegd worden voor eventuele tekorten van de lokale overheden en een provisie die overeenkomt met de bijdrage van Vlaanderen voor de responsabiliseringsbijdrage voor de Vlaamse ambtenarenpensioenen (€ 68 mln in 2013 en € 74 mln in 2014).

Samengevat kan men stellen dat het begrotingsdoelstelling die de Vlaamse Regering opnam in zijn begrotingen overeen kwamen met de begrotingsdoelstellingen die aan Vlaanderen gevraagd werden in de stabiliteitsprogramma's, inclusief het voorzien van een reserve voor de lokale overheden en voor de responsabiliseringsbijdrage.

Het begrotingspad uitgetekend door Vlaanderen (en overgenomen in de stabiliteitsprogramma's) was de eerste twee jaren van de vorige legislatuur duidelijk ambitieuzer dan de inspanningen van de andere deelentiteiten. De andere gewesten en gemeenschappen hebben hun tekort van 2009 meer gelijkmatig afgebouwd om in 2014 tot een evenwicht te komen. Over het geheel van de legislatuur maakt dit geen verschil, maar Vlaanderen heeft er bewust voor gekozen om de inspanningen te concentreren in het begin van de legislatuur, om vervolgens te kunnen beschikken over een positieve netto-beleidsruimte in de tweede helft van de legislatuur (zie Hoofdstuk 1). Het ging dus om een keuze die tot een andere spreiding geleid heeft, niet tot een grotere inspanning over het geheel van de legislatuur.

2. Gerealiseerde saldi 2009-2012

2.1. Algemeen

De Vlaamse begroting ging uit van een tekort van € 1 mld in 2009 dat zowel in 2010 als in 2011 met € 500 mln zou verminderen om vanaf 2011 dat evenwicht te behouden tot het einde van de legislatuur. Tot en met 2012 kan deze doelstelling vergeleken worden met de realisaties in de nationale overheidsrekeningen 2012, zoals gepubliceerd in het najaar van 2013.

Tabel 30 Vlaamse Gemeenschap, 2009-2012, begrotingsdoelstelling en realisatie, in € mln

	2009	2010	2011	2012
doelstelling Vlaamse Gemeenschap	-997	-493	0	0
realisaties Vlaams Gemeenschap	-1.113	-981	196	312
verschil	-116	-488	196	312

In 2009 en 2010 werd het resultaat niet gehaald maar in de twee daarop volgende jaren was er een overschot in plaats van een evenwicht. Gecombineerd over die vier jaren was het Vlaams tekort € 96 mln groter dan de doelstelling. Op basis van de voorlopige uitvoeringsrekening die de Vlaamse Regering begin dit jaar voor 2013 opmaakte (€ 175 mln), zou dit verschil meer dan gecompenseerd worden. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de realisaties van de Vlaamse Gemeenschap nog moeten gecorrigeerd worden voor de PPS-constructie Scholen van Morgen die door Eurostat niet als ESR-neutraal aanvaard wordt. Concreet dient het overschot van Vlaanderen verminderd te worden met de effectieve investeringen die er in 2013 gebeurd zijn in het kader van Scholen van Morgen. Aangezien het in 2013 om een relatief beperkt investeringsbedrag gaat, zal dit het gecorrigeerde evenwicht naar alle waarschijnlijkheid niet in het gedrang brengen. Voor 2014 is het te vroeg om aan te geven of de doelstelling gehaald wordt.

Vlaanderen heeft zijn begrotingsdoelstellingen over het geheel van de legislatuur dus gerealiseerd. Dit betekent concreet dat de schuld omwille van de vorderingensaldi niet méér is toegenomen dan vooropgesteld in het begin van de legislatuur (zie Hoofdstuk 44).

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de verschillen tussen de begrotingsdoelstellingen en realisaties verklaard kunnen worden. Daarvoor bekijken we voornamelijk in welke mate de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven afwijken van de begrotingsramingen. Daarnaast proberen we de restfactor te duiden. Zie Tabel 31.

In 2009 is het verschil in belangrijke mate te verklaren doordat de uitgaven hoger waren dan geraamd. Hogere uitgaven hebben een negatieve impact op het saldo.

In 2010 was er een meevaller van € 182 mln aan ontvangstenzijde in vergelijking met de begroting en waren de uitgaven € 82 lager dan geraamd. Desondanks deze twee positieve factoren, is het saldo in 2010 € 488 mln lager dan vooropgesteld in de laatste begrotingscontrole van 2010. Hier is er een negatieve “restfactor” van € 744 mln.

Tabel 31 Verklaring van verschil tussen begrotingsdoelstelling en realisatie 2009-2012, in € mln

	2009	2010	2011	2012
impact ontvangsten	48	182	4	-33
impact uitgaven	-242	73	296	270
rest	79	-744	-105	74
verschil doelstelling vs realisaties	-116	-488	196	312

In de twee laatste jaren die we kunnen analyseren was het begrotingsoverschot voornamelijk het gevolg van een grotere dan vooropgestelde onderbenutting van de uitgaven.

In de rest van dit hoofdstuk geven we meer duiding bij deze drie elementen (ontvangsten, uitgaven en restfactor).

2.2. Realistische ontvangstenramingen

De ontvangstenraming van de Vlaamse Regering was voor de meeste jaren realistisch ingeschat, ondanks de zeer wisselende conjuncturele vooruitzichten. Gemiddeld over de periode 2009-2012 bedroegen de geconsolideerde ontvangsten € 50 mln meer dan voorzien in de begroting. Dit betekent ook dat het saldo hierdoor met eenzelfde bedrag verbetert.

Tabel 32 Afwijking tussen realisaties en ontvangstenbegroting 2009-2012, in € mln

	2009	2010	2011	2012	μ 2009-2012
federale overdrachten	0	1	-2	2	0
gewestbelastingen	63	185	-72	-98	20
instellingen	-35	-60	55	73	8
Aquafin	0	0	-42	0	-10
overige	20	56	65	-10	33
Totale afwijking	48	182	4	-33	50

De federale overdrachten, die het gros van de Vlaamse ontvangsten vormen, zijn bij de eerste federale begrotingscontrole al gekend. De doorstorting van het jaar worden dan immers vastgelegd. Een gewijzigde raming vertaalt zich pas het jaar erop wanneer er een verrekening gebeurt voor deze correctiefout. Dit betekent dat de federale overdrachten bij begrotingscontrole gekend zijn en de verschillen met de effectieve doorstorting dus verwaarloosbaar zijn.

Voor de gewestbelastingen is dat niet het geval. De realisaties kunnen aanzienlijk afwijken van de begrotingsramingen. In 2009 en 2010 ging het om een meevaller, maar de twee volgende jaren was het omgekeerd. Globaal genomen geeft onze analyse echter aan dat deze raming realistisch is, zij het dat de voorzichtigheidsmarge ingebouwd tijdens de eerste twee jaren van de legislatuur niet meer aanwezig zijn (zie ook eerdere SERV-rapporten).

De verkoop van gronden aan Aquafin werd afzonderlijk opgenomen. De opbrengsten van de verkoop van deze gronden kan in principe perfect geraamd worden. Dat blijkt ook uit het feit dat zowel voor 2010 als voor 2012 de inkomsten perfect begroot waren. Dat er in 2011 een overraming van de inkomsten was, lijkt erop te wijzen dat de Vlaamse Regering op het einde van het jaar van oordeel was dat de begroting 2011 in evenwicht zou zijn met minder ontvangsten van Aquafin dan voorzien in de begroting. Anderzijds was einde 2011 duidelijk dat de begrotingsopmaak 2012 vertrok van te optimistische economische vooruitzichten. Daarom werd een deel van de verkoop die in principe voorzien was in 2011 doorgeschoven naar 2012. Dit bracht de begrotingsdoelstelling van 2011 niet in het gedrang en betekende een eenmalige meevaller van € 41 mln in 2012 (zie ook de analyse van het structureel begrotingsbeleid).

Bij de overige ontvangsten is er meestal sprake van een meevaller. Dit heeft te maken met de keuze van de Vlaamse Regering om voor een aantal kleinere ontvangstenposten geen ontvangsten in te schrijven in de begroting, terwijl er toch een (beperkte) ontvangsten te verwachten is. Op die manier wordt er een zekere voorzichtigheidsmarge ingebouwd. Enkel in 2012 was dat niet het geval.

2.3. Onderbenutting uitgaven moeilijk in te schatten

De onderbenutting van de uitgavenkredieten is een gegeven eigen aan elke begrotingsoefening. De begroting moet immers, afgezien van de variabele kredieten en eventuele overdrachten, vastleggen wat de maximumuitgave is die op een bepaalde uitgavenpost mag gebeuren. Meer uitgeven kan in principe niet, minder uitgeven is dus de regel. De regering Peeters I had ervoor geopteerd om een beperkte onderbenuttingshypothese te hanteren voor de uitgaven. Het resultaat hiervan was dat de saldi over het algemeen hoger waren dan wat in de begroting ingeschreven was, waardoor de schuld kon afgebouwd worden. De regering heeft na 2009 ervoor gekozen om van in het begin de onderbenutting van de uitgavenkredieten zo precies mogelijk in te schatten. Deze verschillende benadering werd mede ingegeven door de ongunstige economische vooruitzichten. Indien er geen onderbenutting verondersteld werd, konden er immers minder uitgaven ingeschreven worden. Eerder dan jaar na jaar een beter begrotingsresultaat te kunnen presenteren dan vooropgesteld in de begrotingen, heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om een duidelijke begrotingsdoelstelling op te nemen en al op voorhand rekening te houden met een zo realistisch mogelijke onderbenutting. Op die manier beoogde de regering de uitgaven te maximaliseren zonder de begrotingsdoelstellingen in het gedrang te brengen. De SERV heeft zich, gezien de omstandigheden, akkoord verklaard met deze methode in eerdere rapporten. Wel vroeg de SERV om de onderbenuttingshypothese zo realistisch mogelijk te ramen.

De raming van onderbenutting is de voorbije jaren herhaaldelijk gewijzigd, mede op vraag van de SERV. In bijlage 5 wordt de methodologie met betrekking tot de raming bij begrotingsopmaak van de onderbenutting meer gedetailleerd in kaart gebracht. Deze bevat een gedetailleerde analyse van de onderbenutting. In dit deel gaan we enkel na of de gehanteerde onderbenuttingshypothese de voorbije jaren realistisch zijn geweest.

Tabel 33 Geraamde versus gerealiseerde onderbenutting 2009-2012, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013BC	2014ini
onderbenuttingshypothese	750	456	203	318	593	593
gerealiseerde onderbenutting	508	529	499	588		
verschil (impact op saldo)	-242	73	296	270		

Uit onze analyse blijkt dat de onderbenuttingshypothese tussen 2009 en 2012 enkel in 2009 te hoog geraamd was. Op basis van de tweede begrotingscontrole 2009, de laatste begrotingsoefening van de regering Peeters I, kon men uitgaan van een aanzienlijke onderbenutting zoals in 2009 ook door de SERV aangegeven werd. Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole 2009 werd op basis van een monitoring van de reeds aangewende kredieten een heel aantal kredieten verminderd om beter overeen te komen met de uitgavenbehoeften (zie de analyse van de dynamiek bij ongewijzigd beleid in Hoofdstuk 1). Daarnaast werden er ook al besparingen doorgevoerd die eigenlijk neerkwamen op een meer realistische inschatting van de kredieten. Deze besparing had in ieder geval ook tot gevolg dat de onderbenutting verminderde. Op basis van die ingrepen bleek achteraf dat de onderbenuttingshypothese in 2009 te ruim geraamd was. Het vorderingensaldo in 2009 is door de hogere aanwendingsgraad in 2009 € 242 mln slechter dan geraamd.

Het feit dat de onderbenutting in 2009 nog relatief hoog is, heeft voornamelijk te maken met een onderaanwending van de kredieten voor de jobkorting. Hiervoor was een bedrag van € 710 mln ingeschreven in de begroting, maar daarvan werd slechts € 539 mln uitgegeven in dat jaar. Alleen al op deze post was er een onderbenutting van € 171 mln. Dit heeft wel in 2011 en 2012 geleid tot extra uitgaven.

In 2010 dreigde zich een gelijkaardig probleem voor te doen. Ondanks het feit dat de onderbenuttingshypothese bij de laatste begrotingscontrole 2010 duidelijk lager was dan in 2009, dreigde deze nog te hoog te zijn. De Vlaamse Regering heeft hierop gereageerd door voor in het totaal € 181 mln kredieten te blokkeren. Door deze ingreep was de onderbenutting toch nog groter dan vooropgesteld in de begroting, zij het dat dit enkel mogelijk was door bepaalde uitgaven op het einde van het jaar te schrappen of door te schuiven naar de volgende jaren. De exacte impact hiervan op de onderbenutting in 2011 kon door de SERV niet achterhaald worden.

De twee jaren erna heeft de Vlaamse Regering de onderbenuttingshypothese nog verminderd. Daarbij werd ook rekening gehouden met het feit dat er in 2011 en 2012 nog uitgaven moesten gebeuren voor de jobkorting terwijl hiervoor geen krediet was ingeschreven in die begrotingsjaren. De onderbenutting van € 170 mln op de jobkorting in 2009 heeft voornamelijk in 2011 geleid tot een hoger aanwendingspercentage. Daarmee had de regering al rekening gehouden bij begrotingsopmaak, waardoor ook in 2011 en 2012 de effectieve onderbenutting hoger was dan geraamd. Het positieve verschil is zelfs aanzienlijk, namelijk € 296 mln in 2011 en € 270 mln in 2012. Hieruit blijkt dat de onderbenuttingshypothese in beide jaren voorzichtig geraamd waren.

Die vaststelling heeft er ook toe geleid dat de Vlaamse Regering de onderbenuttingshypothese zowel in 2013 als 2014 geraamd heeft op € 593 mln. Aangezien de definitieve uitvoeringsgegevens nog niet gekend zijn, kan dit nog niet geëvalueerd worden. Uit de voorlopige uitvoeringsgegevens die de Vlaamse Regering in het begin van het

jaar bekend gemaakt heeft, blijkt echter dat deze onderbenuttingshypothese niet te ruim geraamd was voor 2013.

De gedetailleerde analyse van de onderbenutting opgenomen in bijlage 6 geeft onvoldoende houvast om de methode van de Vlaamse Regering met betrekking tot de onderbenuttingshypothese verder te verfijnen. Hoewel deze methode eventueel nog verder verfijnd kan worden is in ieder geval gebleken dat voor de jaren 2011 en 2012 deze hypothese er niet toe geleid heeft dat het saldo verslechterd is ten opzichte van de begrotingsraming.

2.4. ESR-correcties en restfactoren

Het ESR-gecorrigeerde vorderingensaldo van Vlaanderen wordt niet enkel bepaald door de effectieve ontvangsten en uitgaven, maar ook door een aantal andere factoren die in aanmerking moet genomen worden om het saldo te berekenen. Zo hanteert Eurostat soms een andere definitie van instellingen die al dan niet mee geconsolideerd moeten worden. In de mate dat die instellingen een tekort of overschot hebben moet dat mee geïntegreerd worden in het ESR-gecorrigeerde vorderingensaldo. Voor een aantal instellingen corrigeert Vlaanderen zelf, voor andere niet. Aangezien deze definitie jaar na jaar wijzigt is het ook niet altijd mogelijk om de definitie van Europa toe te passen. Bovendien kan Europa ook na afloop van het begrotingsjaar een beslissing nemen, die de Vlaamse Regering dus nog niet in haar cijfers kon integreren.

Een tweede belangrijke ESR-correctie is het moment waarop de ontvangsten en uitgaven moeten aangerekend worden. Tot en met 2011 ging Vlaanderen er van uit dat de uitgaven en ontvangsten een impact hadden op het saldo op het moment dat de ontvangsten effectief gerealiseerd werden of er uitgaven gedaan werden. Er werd een beperkte correctie doorgevoerd voor een aantal specifieke posten (sommige gewestbelastingen en intresten), maar globaal genomen was het saldo het gevolg van de kasverrichtingen. Voor Eurostat is het echter het moment waarop Vlaanderen met zekerheid weet dat ze een ontvangst zal krijgen, ook al gebeurt de betaling enkel maanden later. Voor de uitgaven geldt het moment waarop de uitgaven verschuldigd zijn, ook al worden ze vroeger betaald of doorgeschoven naar een later begrotingsjaar. Hoewel Eurostat hiervoor niet altijd de juiste correctie kan toepassen, is dat toch de bedoeling.

Door deze twee factoren kan het vorderingensaldo dat Eurostat berekent aanzienlijk afwijken van de eigen berekening van de Vlaamse Regering.

Voor 2009 en 2010 hebben we geprobeerd om deze verschillen zo precies mogelijk in kaart te brengen. Voor de volgende jaren ontbrak de tijd en informatie om deze vergelijking af te kunnen ronden, waardoor de restfactor (voornamelijk in 2011) relatief groot blijft.

2009

In 2009 heeft de Vlaamse Regering een begroting opgesteld waarin een uitgave van € 500 mln voor het Egalisatiefonds opgenomen was (voor meer uitleg hierover verwijzen we naar hoofdstuk 3 over het structureel begrotingsbeleid). Volgens Eurostat behoort het Egalisatiefonds tot de consolidatiekring van de Vlaamse Gemeenschap, waardoor de overdracht van € 500 mln geen uitgave is. Het Vlaams begrotingssaldo is daardoor € 500 mln beter dan wat in de begroting voorzien was.

Daarnaast is Eurostat van mening dat de onderwijsuitgaven die eind 2008 betaald waren, betrekking hadden op 2009 en niet op 2008. Hoewel deze uitgaven dus niet opgenomen zijn in de begroting 2009, hebben ze wel een negatieve impact op het saldo van 2009 en niet op dat van 2008. Dit verslechtert het saldo met € 355 mln.

Ten derde heeft Eurostat vanaf 2009 de BAM meegenomen als onderdeel van de Vlaamse overheid. Het tekort van de BAM in 2009 bedroeg € 41 mln, waardoor dit tekort het Vlaams saldo voor een gelijk bedrag verslechterde.

Een laatste correctie die we in beeld kunnen brengen is dat Vlaanderen in 2009 voor de jobkorting € 17 mln meer aan de federale overheid heeft doorgestort dan de kostprijs van de jobkorting in dat jaar. Daardoor verbetert het Vlaams saldo met € 17 mln.

Gecombineerd leiden deze correcties ertoe dat het gecorrigeerd vorderingensaldo van 2009 € 121 mln beter is dan voorzien in de begroting. Dit is meer dan het verschil van € 79 mln dat verklaard moest worden. Dit betekent dat er ofwel nog andere correcties zijn gebeurd die de SERV niet heeft kunnen achterhalen, of dat het saldo dat de SERV berekend heeft op basis van de beschikbare gegevens niet volledig correct is. Aangezien de informatie over de uitvoeringsgegevens beperkt zijn, kan deze optie niet uitgesloten worden.

■ 2010

In 2010 had de Vlaamse Regering in zijn ontvangstenbegroting rekening gehouden met een ontvangst van € 500 mln van het Egalisatiefonds. Net zoals in 2009 beschouwt Eurostat dit als een interne verrichting binnen de Vlaamse overheid die geen impact heeft op het vorderingensaldo. Hierdoor verslechtert het saldo met € 500 mln in vergelijking met de voorstellingswijze van de Vlaamse Regering (het omgekeerde effect van in 2009, gecombineerd over de twee jaren is deze operatie dus neutraal).

Daarnaast bleek dat de BAM een tekort van € 40 mln had, in plaats van een tekort van € 20 mln waarmee al rekening gehouden was. Hierdoor vergroot het Vlaams tekort nog met € 20 mln.

Daarnaast blijft echter nog een aanzienlijk verschil dat we niet kunnen verklaren. Ook het verschil in 2011 en 2012 kunnen we niet verklaren op basis van de beschikbare gegevens.

2.5. Conclusies

De begrotingsdoelstelling die Vlaanderen zichzelf heeft opgelegd in de eerste twee jaren van de legislatuur 2009 tot 2014 was ambitieuzer dan het begrotingspad dat de andere gemeenschappen en gewesten uitgestippeld hebben. Vervolgens kon Vlaanderen daarvan de vruchten plukken door relatief minder inspanningen te moeten doen. Het bereikte overschot moest aangehouden worden, maar er moesten geen extra inspanningen gebeuren om een tekort weg te werken. Over het geheel van de legislatuur heeft Vlaanderen hierdoor geen grotere inspanning gedaan, het gaat louter om een andere spreiding van de inspanning.

Een belangrijke vaststelling is dat de Vlaamse Regering over het algemeen een realistische ontvangsten- en uitgavenraming opgesteld heeft. Het feit dat de Vlaamse saldi in 2009 en 2010 minder positief zijn dan wat in de begrotingen vooropgesteld werd, heeft

in 2009 louter te maken met het feit dat de Vlaamse Regering uitging van een te grote onderbenutting in haar eerste begrotingsoefening.

Ook in 2010 ging de Vlaamse Regering nog uit van een te ruime onderbenutting. Door in de herfst van 2010 voor € 181 mln kredieten te blokkeren, konden de uitgaven nog beperkt worden tot onder het niveau voorzien in de begroting. Toch haalt Vlaanderen volgens het INR een tekort dat duidelijk hoger is de € 500 mln waar de Vlaamse Regering naar streefde. Dit heeft te maken met het niet aanvaarden van de overdracht van het Egalisatiefonds als een ontvangst in 2010. Aangezien in het samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 expliciet was afgesproken dat de verrichting op het Egalisatiefonds zou meegenomen worden voor de berekening van de Vlaamse saldi, heeft Vlaanderen in 2009 de doelstelling niet gehaald (€ - 1.613 mln i.p.v. een toelaatbaar tekort van € 1 mld), maar kwam Vlaanderen in 2010 wel tegemoet aan de afspraken (€ - 481 mln i.p.v. een toelaatbaar tekort van € 500 mln).

Zoals blijkt uit Hoofdstuk 3 over het structureel begrotingsbeleid was deze operatie vanuit het perspectief van een gezond structureel begrotingsbeleid ook te verantwoorden.

Vanaf 2011 behaalt Vlaanderen telkens een (beperkt) overschot in plaats van het beoogde evenwicht.

Hoofdstuk 3

Structureel begrotingsbeleid

1. Situering

De SERV pleit reeds sinds 2009 voor een structureel begrotingsbeleid en van vóór de verkiezingen in 2009 voor een structurele begrotingsnormering. In het regeerakkoord werd niet verwezen naar een structurele norm, er werd enkel gesteld dat Vlaanderen vanaf 2011 een begroting in evenwicht moest realiseren.

In het Pact 2020 en VIA werd wel aangegeven dat Vlaanderen een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma diende uit te werken dat, binnen het kader van een meerjarenbegroting, de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vastlegt in functie van de conjunctuur en de verwachte toekomstige uitdagingen. Dit is een expliciete verwijzing naar een structurele begrotingsnormering. In de beleidsnota Financiën en Begroting werd ook expliciet melding gemaakt van een structurele begrotingsnorm. Vanuit de vaststelling dat het werken met jaargebonden normeringen problematisch is gebleken, gaf de minister van begroting aan dat het zijn betrachting was om een eigen norm van interne stabiliteit uit te werken op basis van een structureel begrotingsbeleid. In eerste instantie zou een methode moeten uitgewerkt worden om de structurele begrotingssaldi te ramen om op die manier het begrotingsbeleid vanuit structureel oogpunt te kunnen analyseren. Op het moment dat de methode voldoende uitgekristalliseerd is zou die dan kunnen vertaald worden naar een normering (Beleidsnota, pagina 15).

In dat kader gaf de Beleidsbrief aan dat de heer Etienne Poelvoorde gevraagd zou worden om een expertencommissie voor te zitten om een structurele norm uit te werken. Deze werkzaamheden werden afgerond in het voorjaar van 2011. Verder bouwend op de werkzaamheden van deze commissie heeft de SERV in zijn begrotingsadvies van juli 2011 een structureel toelaatbaar uitgavenniveau voorgesteld voor de begrotingsopmaak 2012. De initiële begroting 2012 werd echter opgesteld op basis van een nominaal evenwicht en niet op basis van een structureel toelaatbaar uitgavenniveau. In de loop van 2012 nam de Vlaamse Regering de beslissing om geen structurele begrotingsnorm toe te passen in de lopende legislatuur, zolang er geen duidelijkheid was over de budgettaire gevolgen van de staatshervorming in voorbereiding. Tot dan zou vastgehouden worden aan een nominaal evenwicht. Er werd ook besloten om bij de voorstelling van de begroting geen toelichting gegeven over de verhouding tussen het nominaal begrotingsevenwicht en een structurele benadering van het begrotingsbeleid.

Uiteindelijk is het begrotingsbeleid in deze legislatuur dus afgestemd op nominale begrotingsdoelstellingen en heeft de Vlaamse Regering zichzelf er nooit ertoe geëngageerd om een structurele begrotingsnorm te volgen. Daarom zal de evaluatie ook niet gebeuren door een vergelijking van het begrotingsbeleid van de Vlaamse Regering met het begrotingspad dat zou gevolgd zijn indien de structurele norm van de SERV zou toegepast zijn. Wel proberen we zo precies mogelijk aan te geven hoe het begrotingsevenwicht vanaf 2011 zich verhoudt ten opzichte van een structureel evenwicht, en of

de uitgavendynamiek in deze legislatuur kan beschouwd worden als een houdbare uitgavendynamiek.

Tenslotte gaan we in een derde deel specifiek in op de vraag in welke mate de Vlaamse Regering bepaalde lasten heeft doorgeschoven naar de volgende legislatuur. Een belangrijk kenmerk van een structureel gezond begrotingsbeleid is immers een zo gelijkmatig mogelijke spreiding van de inspanningen. Aangezien bij de begrotingsopmaak 2014 al duidelijk is dat de inspanning volgend jaar aanzienlijk groter zal zijn dan in 2014, zou een structureel gezonde begroting geen extra inspanning meer mogen doorschuiven naar volgend jaar.

2. Nominaal versus structureel evenwicht

Een belangrijke vraag in het kader van een structureel begrotingsbeleid is hoe het nominaal begrotingsevenwicht, dat de Vlaamse Regering beoogde sinds 2011, zich verhoudt tot een structureel begrotingsevenwicht. Op deze vraag is geen sluitende antwoord te geven. Het grootste probleem is dat de exacte impact van de conjunctuur op het saldo, zowel het Vlaamse als dat van andere entiteiten, moeilijk te bepalen is. Door die methodologische moeilijkheid heeft de expertencommissie onder leiding van de heer Poelvoorde ook gekozen voor de methode van een structureel houdbare groeionorm, en niet voor de methode om jaar na jaar een structureel evenwicht te bereiken.

Voor de uitvoering van het Europese Stabiliteits- en Groeipact blijft de benchmark van het structurele saldo wel een belangrijk ijkpunt. Aangezien ook in de beleidsnota Financiën en Begroting de ambitie werd geuit om de begrotingsevenwichten te analyseren op basis van een structurele benadering, heeft de SERV hiervoor een poging ondernomen. Daarvoor moet in eerste instantie de impact van de conjunctuur uitgezuiverd worden. Daarnaast moet ook een correctie voor eenmalige factoren gemaakt worden.

2.1. Negatieve impact van conjunctuur op saldo

Voor het omzetten van nominale naar structurele saldi heeft de Europese Commissie in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact een methode ontworpen.

Deze methode vertrekt van het verschil tussen de effectieve versus de 'normale' omvang van het bruto binnenlands product (bbp). In een periode van recessie bevindt het effectieve bbp zich onder het normale niveau, wat omgekeerd is tijdens een hoogconjunctuur. Het verschil tussen beide noemt men de '*output gap*'. In hoogconjunctuur is er een positieve *output gap* en tijdens een recessie is er een negatieve *output gap*.

De moeilijkheid is dat de normale omvang van het bruto binnenlands product niet direct meetbaar is en op theoretische wijze berekend moet worden. Daarvoor zijn er twee manieren die in normale economische situaties gelijklopende situaties geven. Een eerste methode probeert de potentiële groei theoretisch te ramen op basis van een aantal

parameters (raming potentiële groei). Een tweede methode gaat uit van een trendraming van de effectieve economische groei en leidt daarvan de normale economische groei af (trendraming). De diensten van de Europese Commissie rapporteren de *output gap* berekend via beide methodes. De evaluaties van de Europese Commissie over het structureel begrotingsbeleid zijn gebaseerd op de methode via de potentiële groei.

Het definitief vaststellen van de *output gap* kan echter pas verschillende jaren na datum gebeuren, op het moment dat alle nodige informatie beschikbaar is om de potentiële economie te ramen. Dit betekent dat de raming over de jaren heen sterk kan verschillen, zeker in tijden van economische instabiliteit zoals de voorbije jaren het geval was.

Dit blijkt duidelijk uit de gegevens over de *output gap* in 2009.

Tabel 34 Opeenvolgende ramingen van *output gap* in 2009 op basis van potentiële groei¹⁶

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
output gap (obv pot. groei)	-1,1%	-2,6%	-2,8%	-3,1%	-2,3%	-2,0%

Vanaf de raming eind 2008 bleek dat de economie in 2009 zich onder het normale niveau zou situeren. De exacte omvang ervan is echter over de jaren heen verschillend geraamd. Een evaluatie van de conjuncturele impact op de begroting 2009 op basis van informatie die nu beschikbaar is komt tot duidelijk andere resultaten dan een evaluatie op basis van informatie beschikbaar op het moment dat de begroting moest gestemd worden. Om in het kader van dit rapport een indicatie te hebben van de impact van de conjunctuur op het Vlaamse begrotingssaldo, heeft de SERV zich gebaseerd op informatie die beschikbaar was op het moment van de begrotingswerkzaamheden (en dus niet op informatie die nu beschikbaar is). Voor de begrotingsopmaak van elk jaar zijn we vertrokken van de herfstramingen van de Europese Commissie van het jaar voorafgaand aan de begroting, voor de begrotingscontrole gaat het om de lenteraming van het jaar zelf.

Eenmaal de *output gap* geraamd, moet men ook de impact van de *output gap* op de Vlaamse begrotingsresultaten ramen. Met het oog op het Europese begrotingskader zal de Hoge Raad van Financiën hiervoor een methode uitwerken, maar dat is momenteel nog niet definitief gebeurd. Uitgaande van de vaststelling dat de Vlaamse uitgaven nauwelijks conjunctureel gevoelig zijn, kan men de impact van de conjunctuur beperken tot de impact op de Vlaamse ontvangsten. Daarvoor kan men zich baseren op de methode van de Vlaamse administratie om de elasticiteit van de Vlaamse ontvangsten ten opzichte van de economische groei te meten. De vuistregel die hiervoor gehanteerd wordt is dat 1% groei van het bbp overeenkomt met € 250 mln.

Door de geraamde *output gap* te vermenigvuldigen met € 250 mln, kan men dus een raming maken van het effect van de conjunctuur op de Vlaamse ontvangsten. Bij een negatieve *output gap* zal er een negatief effect zijn. In Tabel 35 geven we aan wat het conjunctuur gezuiverd saldo in de begrotingen sinds 2011 zou geweest zijn.

¹⁶ Voorjaarsramingen van de Europese Commissie, afgezien van de raming 2008 die vertrekt van de najaarsraming 2008.

Tabel 35 Indicator voor impact *output gap* op saldi 2011-2014, in € mln

	2011ini	2011BC	2012ini	2012BC	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
outputgap	-1,68%	-1,53%	-1,12%	-1,44%	-1,44%	-1,47%	-1,86%	-1,46%
conj. saldo	421	383	279	359	359	366	465	365

Gecorrigeerd voor het conjunctuureffect zoals geraamd bij de respectievelijke begrotingsrondes, zou Vlaanderen in plaats van een evenwicht telkens een duidelijk overschot gerealiseerd hebben.

Hoewel het gaat om een ruw en indicatief bedrag, geeft het resultaat wel aan dat impact van de conjunctuur de voorbije jaren een duidelijk negatieve impact heeft gehad op de Vlaamse begroting.

Om de overgang te maken van het nominale naar een structureel saldo, moet echter ook nog gecorrigeerd worden voor eenmalige factoren.

2.2. Positieve impact van eenmalige factoren

Voor de overgang van het conjunctuurgezuiverd naar het structureel saldo corrigeren we zowel voor de meevallers (ongewijzigd beleid), de eenmalige ingrepen (extra ontvangsten én besparingen) en de buffers opgenomen in de begrotingen.

■ Positieve impact meevallers compenseren grotendeels conjunctuur

De conjunctureel ongunstige situatie werd deels gecompenseerd door meevallers aan ontvangstenzijde. Het gaat voornamelijk om de KBC-dividenden waarop Vlaanderen kon rekenen vanaf 2011, maar ook de positieve verrekeningen voor de federale overdrachten van het voorbije jaar. De eerste jaren van de legislatuur waren deze verrekeningen stelselmatig negatief, maar vanaf de begrotingsopmaak 2011 ging het meestal om positieve verrekeningen. Enkel in 2013 was er een beperkte negatieve verrekening. Een derde meevaller was de versnelde inning van de successierechten waartoe de federale overheid vanaf 2012 is overgegaan.

Tabel 36 Eenmalige meevallers begrotingen 2011-2014, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
verrekening	100	154	191	97	97	1	-30	1
KBC	298	298	298	298	298	298	298	0
inning succ.recht	0	0	0	60	0	40	82	0
overige ontv	0	89	0	0	0	56	36	58
uitgaven	0	-89	0	0	0	-56	-56	0
Totaal meevallers	397	451	489	455	395	338	330	59
evolutie		54	264	-34	-60	-56	-9	-271

Sinds 2011 hebben de eenmalige meevallers een positieve impact op de begrotingen¹⁷, meestal gaat het ook om een relatief grote impact.

Een belangrijk risico van positieve eenmalige factoren is dat ze sterk kunnen schommelen en hierdoor het risico op een *stop and go-beleid* verhogen. Uit de analyse blijkt dat de schommelingen beperkt zijn gebleven. Enkel in 2014 was er een sterke afname aangezien zowel het KBC-dividend als het effect van de versnelde inning van de successierechten wegvielen.

■ Eenmalige maatregelen zijn tot 2014 belangrijk gebleven

Een structureel saldo moet niet enkel corrigeren voor meevallers, maar ook voor beleidskeuzes met een eenmalige impact op het saldo. Eenmalige ingrepen zijn vanuit structureel perspectief niet per definitie negatief. In de mate dat ze een compensatie vormen voor eenmalige tegenvallers of een negatieve *output gap* zijn kunnen ze vanuit structureel perspectief aanvaardbaar zijn, voor zover ze een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte over de jaren heen bevorderen.

Specifiek voor de afgelopen legislatuur was de aanwending van eenmalige maatregelen in 2011 aanvaardbaar. Hierdoor kon de inspanning, nodig om het tekort van 2009 tegen 2011 weg te werken, gespreid worden over drie in plaats van twee jaar. De Vlaamse Regering had van in het begin ook aangekondigd om in 2011 nog gedeeltelijk gebruik te maken van eenmalige maatregelen om dit evenwicht te bereiken. In 2012 zou er dan een extra inspanning geleverd worden om het evenwicht zonder eenmalige maatregelen te bereiken.

Tabel 37 Eenmalige maatregelen aan ontvangstenzijde 2011-2014, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
Aquafin	200	200	0	64	64	20	20	30
overige desinv.	-46	-42	-25	-25	-22	-29	-25	17
Totaal	154	158	-25	39	42	-9	-5	47

De Vlaamse Regering heeft inderdaad bij de begrotingsopmaak 2012 nauwelijks eenmalige maatregelen voorzien. Hoewel de eenmalige maatregelen vervolgens wel minder belangrijk waren om het evenwicht te bereiken, werd er bij de laatste begrotingscontrole van 2012 én bij de begrotingsopmaak 2014 wel gebruik gemaakt van eenmalige maatregelen voor meer dan € 40 mln.

Naast de verkoop van gronden aan Aquafin zijn er nog andere desinvesteringen. We nemen het aandeel van de begroting 2010 als referentiepunt. Ten opzicht daarvan waren de desinvesteringen (naast Aquafin) kleiner, behalve in 2014.

Naast eenmalige ontvangsten heeft de Vlaamse Regering in de periode 2011-2014 ook een aantal eenmalige besparingen doorgevoerd. Enkel in 2012 was dat niet het geval. Aangezien een deel van desinvesteringen expliciet bedoeld zijn om andere investeringen mogelijk te maken, hebben we aan uitgavenzijde ook rekening gehouden met de

¹⁷ In dit overzicht houden we geen rekening met de tweede begrotingscontrole 2011 waarin een extra uitgave van € 226,5 mln wordt opgenomen in verband met de Gemeentelijke Holding. Dat ging om een eenmalige tegenvaller.

evolutie van de investeringen om de impact van de eenmalige maatregelen in kaart te brengen.

Tabel 38 Eenmalige besparingen en evolutie investeringen 2011-2014, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
interen reserves	-55	-55	0	0	0	-110	-163	-83
respobijdrage	0	0	0	0	0	0	0	-69
overige	-16	0	0	0	0	0	0	0
investeringen	-65	58	17	-10	18	20	-41	38
Totaal	-136	3	17	-10	18	-90	-204	-113

Globaal genomen hebben eenmalige besparingen voornamelijk bij de begrotingsopmaak 2011, de begrotingsopmaak en -controle 2013 en bij de begrotingsopmaak 2014 het evenwicht bevordert.

De belangrijkste maatregel bestond erin om dotaties aan bepaalde instellingen te verminderen zodat ze moesten interen op hun reserves. In 2011 ging het om de Vlaams Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW) voor € 30 mln en het Vlaams Woningfonds (VWF) voor € 25 mln. Vanaf 2013 werden de dotaties aan de waterdistributiemaatschappijen verminderd omdat er daar nog reserves waren. Bij begrotingscontrole 2013 werd deze ingreep nog verhoogd en bij de initiële begroting 2014 is dit ook een van de maatregelen.

Een tweede, minder zichtbare ingreep is de eenmalige besparing op de responsabiliseringsbijdrage. In overeenstemming met de afspraken gemaakt met de federale overheid heeft de Vlaamse Regering in 2014 een reserve ingeschreven voor de responsabiliseringsbijdrage van de pensioenen. Opzet hiervan was dat deze reserve het saldo van Vlaanderen zou verhogen, aangezien deze reserve geen aanleiding zou geven tot een uitgave. Op die manier zou Vlaanderen, net zoals de overige entiteiten, bijdragen aan de sanering van de overheidsfinanciën. Het ging niet om een grote extra bijdrage, aangezien hiervoor ook in 2013 een bedrag was ingeschreven. Deze reserve is echter in de begroting opgenomen als een dotatie, waardoor het saldo niet negatief beïnvloed wordt. Indien alle overige uitgaven en inkomsten zich realiseren zoals voorzien bij begrotingsopmaak, zal Vlaanderen dus geen overschot van € 68 mln realiseren doordat deze reserve niet aangewend wordt, maar zal Vlaanderen gewoon een begroting in evenwicht hebben. Aangezien deze bijdrage in 2013 wel opgenomen was als uitgave met een negatieve impact op het saldo én omdat deze bijdrage in 2015 ook effectief betaald zal moeten worden, gaat het om een eenmalige besparingsoperatie.

Daarnaast waren er bij de begrotingsopmaak 2011 nog een beperkt aantal eenmalige besparingsmaatregelen die bij begrotingscontrole al konden ingetrokken worden, door de verbeterde economische situatie op dat moment. Dit is een duidelijk voorbeeld van *stop and go-beleid*.

Als tegenhanger voor het opnemen van desinvesteringen moet tenslotte ook rekening gehouden worden met de evolutie van de investeringen in die periode. Daaruit blijkt dat de evolutie van de investeringsuitgaven relatief beperkt is geweest. In 2011 is het evenwicht voor € 65 mln te danken aan het feit dat de investeringskredieten met dat bedrag zijn afgenomen ten opzichte van 2010. Bij begrotingscontrole 2011, toen er weer een positieve netto-beleidsruimte was, zijn er opnieuw bijkomende investerings-

kredieten ingeschreven. In 2014 zijn de desinvesteringen meer dan gecompenseerd door een toename van de investeringsuitgaven.

■ **Buffers meestal gebruikt als middel om netto-beleidsruimte gelijkmatiger te maken**

Een laatste correctie die we maken om tot een structureel saldo te komen, zijn de buffers die de Vlaamse Regering voorzien heeft. Om conjuncturele en andere schokken gedeeltelijk op te vangen heeft de Vlaamse Regering gebruik gemaakt van buffers.

Tabel 39 Vlaamse overheid, 2011ini tot 2014ini, voorziene buffers en impact op netto beleidsruimte, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
buffers	62	87	206	143	73	23	173	30
evolutie		24	120	-64	-70	-50	150	-143
netto-beleidsruimte		124	813	-299	52	-114	78	66

Er is bij de begrotingsopmaak 2012 sprake van een duidelijke toename van de buffers met € 120 mln. Dit gebeurt op een moment dat de netto-beleidsruimte duidelijk uitsteekt boven de netto-beleidsruimte van de andere jaren. Op dat moment heeft de Vlaamse Regering een deel van die netto-beleidsruimte aangewend om buffers aan te leggen om op die manier beter voorbereid te zijn op negatieve schokken. Deze schok deed zich al onmiddellijk voor bij de begrotingscontrole, waardoor een deel van de buffers geschrapt werd. Dit heeft de noodzaak aan saneringsinspanningen en de negatieve gevolgen van het *stop and go-beleid* eigen aan het nominale begrotingsevenwicht gedeeltelijk afgezwakt. Ook bij de volgende begrotingen werden de buffers verder verminderd. Bij de initiële begroting 2013 komt dit overeen met de structurele logica (om de gevolgen van de negatieve netto-beleidsruimte deels op te vangen), maar bij de tweede begrotingscontrole 2012 kan dat argument niet aangehaald worden.

Bij de begrotingscontrole 2013 maakte de Vlaamse Regering opnieuw gebruik van de netto-beleidsruimte om de buffers te verhogen, waarbij er zelfs een grotere inspanning werd geleverd dan de beschikbare netto-beleidsruimte.

Bij de begrotingsopmaak 2014 tenslotte worden de buffers aanzienlijk verlaagd, terwijl er toch sprake is van een netto-positieve beleidsruimte. Ook hier kan dit niet uitgelegd worden als een structureel verantwoorde maatregel.

2.3. Structurele saldi 2011-2014

Wanneer we de conjunctuurcorrectie en de overige correcties samentellen krijgen we een indicatie van de mate waarin de begrotingen sinds 2011 een structureel evenwicht vertonen. Zie Tabel 40.

Tabel 40 Vlaams overheid, 2011ini tot 2014ini, structureel saldo, in € mln

	2011ini	2011BC1	2012ini	2012BC1	2012BC2	2013ini	2013BC	2014ini
saldo na conj.corr	421	383	279	359	359	366	465	365
mee/tegenvallers	-397	-451	-489	-455	-395	-338	-330	-59
eenmalige ingrepen	-290	-155	42	-48	-23	-81	-199	-161
buffers	62	87	206	143	73	23	173	30
structureel saldo	-204	-137	38	-1	14	-30	109	175
structurele evolutie		67	175	136	15	-44	139	66

Uit onze analyse komt naar voor dat de begroting in 2011 nog niet structureel in evenwicht was. Dit was echter ook niet het opzet van de Vlaamse Regering, die reeds in juli 2009 had aangegeven dat in 2011 nog gebruik gemaakt zou worden van eenmalige maatregelen om op die manier de inspanning meer gelijkmatig te spreiden.

Bij de begrotingscontrole 2012 en de initiële begroting 2013 zou er in beperkte mate sprake zijn geweest van een structureel tekort. Zowel bij de begrotingscontrole 2013 als bij de begrotingsopmaak 2014 is een structurele inspanning geleverd van respectievelijk € 139 mln en € 66 mln. Dit leidt uiteindelijk tot een geraamd structureel overschot van € 175 mln in 2014.

Men kan dus stellen dat de vorige Vlaamse Regering er in geslaagd is om op het einde van de legislatuur een begroting met een structureel overschot goed te keuren.

3. Houdbare uitgavendynamiek

Europa houdt niet enkel rekening met de structurele saldi, ook de jaarlijkse uitgavendynamiek is een belangrijke referentie om te bepalen of een begroting structureel gezond is. Hiervoor brengen we de globale uitgavendynamiek over de gehele legislatuur in beeld en spitsen ons vervolgens toe op de jaarlijkse evoluties sinds 2011.

3.1. Beperkte uitgavendynamiek over geheel van legislatuur

Om de uitgavendynamiek van de vorige legislatuur in beeld te brengen heeft men een zo representatief mogelijk uitgangspunt nodig. Uit Hoofdstuk 1 kwam duidelijk naar voren dat de begroting 2009 geen representatieve vergelijkingsbasis is door de voorafbetalingen in 2008. Bovendien zou men dan ook de onderbenuttingshypothese van 2009 moeten hanteren, waar een foutmarge op zit. Vandaar dat we de effectieve uitgaven 2009 als uitgangspunt nemen, met inbegrip van volgende elementen: inclusief € 685 mln uitgaven die in 2008 vervroegd terugbetaald werden maar betrekking hadden op 2009, en verminderd met de dotatie aan het Egalisatiefonds aangezien dit een eenmalige uitgave was. En aangezien de Vlaamse Regering naar aanleiding van de derde begrotingscontrole 2009 volgens onze analyse voor € 119 mln netto besparingen heeft doorgevoerd, moet ook hiervoor gecorrigeerd worden.

Dat geeft een resultaat van € 24,75 mld in 2009. De uitgaven in 2014 (rekening houdend met de geraamde onderbenutting) bedragen € 27,6 mld, wat 11,5% meer is. Dat

betekent dat de uitgaven jaarlijks gemiddeld 2,2% in nominale termen zijn toegenomen. Gecorrigeerd voor het prijseffect¹⁸ gaat het om een gemiddelde jaarlijkse reële toename van 0,46%. Indien we de potentiële groei zoals geraamd door de Europese Commissie als maatstaf nemen, gaat het exact om de helft van de reële potentiële groei in deze periode.

3.2. Jaar op jaargroei

De beperkte groei over het geheel van de legislatuur heeft voornamelijk te maken met de noodzaak om het tekort van het begin van de legislatuur weg te werken. Europa stelt echter ook dat vanuit structureel perspectief de groei beperkt dient te worden tot de potentiële groei. Hierbij wordt niet vertrokken van de potentiële groeiraming van het jaar zelf, maar van het gemiddelde over een periode van 10 jaren, namelijk de 5 jaren voorafgaand aan het begrotingsjaar, het begrotingsjaar zelf en de raming voor de 4 volgende jaren.

Om de Vlaamse uitgavendynamiek te toetsen aan een structureel verantwoord groeiritme maken we een correctie voor de eenmalige besparingen en de buffers. Vervolgens zetten we de nominale groeivoeten om in reële groeivoeten via de bbp-deflator, aangezien dit overeenkomt met de Europese methode. Tenslotte vergelijken we deze groeivoet met de benchmark die Europa naar voor schuift. Ook hier vertrekken we van informatie beschikbaar op het moment van de begrotingswerkzaamheden en niet op basis van de huidige ramingen.

Tabel 41 Vlaamse overheid, 2010 tot 2014, structureel verantwoord groeiritme van de uitgaven, in € mln

	2010	2011	2012	2013	2014
uitgavenbegroting	25.084	26.261	27.206	27.762	28.198
corr eenm. besp.	105	55	0	163	152
corr. buffers	-14	-87	-73	-173	-53
	25.176	26.230	27.133	27.752	28.297
evolutie		4,19%	3,44%	2,28%	1,96%
reële evolutie (1)		2,14%	1,51%	0,87%	0,66%
potentiële groei (2)		1,67%	1,23%	1,06%	1,02%
verschil (= 2 - 1)		-0,47%	-0,28%	0,19%	0,36%

Hieruit blijkt dat de groei in 2011 en 2012 de toelaatbare groei overschreden heeft, maar dat het omgekeerde zich voordoet op het einde van de legislatuur. Zowel de begrotingscontrole 2013 als de begrotingsopmaak 2014 voorzien een groei ten opzichte van het voorgaande jaar die lager is dan de benchmark vanuit Europa. In tegenstelling tot wat bij de twee voorgaande legislaturen kon worden vastgesteld is er dus geen structureel onhoudbaar uitgavenpad uitgezet op het einde van de legislatuur.

¹⁸ Er werd gecorrigeerd op basis van de bbp-deflator. Dit is ook de parameter die door Europa gehanteerd zal worden om de reële toename van de overheidsuitgaven in het kader van het Stabiliteitsprogramma op te volgen. Indien zou gecorrigeerd worden op basis van de HICP zou de reële groei nog kleiner zijn.

4. Structureel gezonde begrotingen?

Een structureel overschot betekent niet per definitie dat de begroting structureel gezond is. Een structureel gezond begrotingsbeleid betekent dat de toekomstige uitdagingen mee verrekend worden in het huidige begrotingsbeleid. In dat kader heeft de SERV in zijn voorgaande rapporten er herhaaldelijk op gewezen dat Vlaanderen zich moest voorbereiden voor de budgettaire schok die gepaard zal gaan met de staatshervorming. Vlaanderen zal de komende jaren immers een aanzienlijke bijdrage moeten leveren voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, ongeveer € 1,5 mld gespreid over de komende twee jaren.

Hoewel het structureel overschot van 2014 en de relatief beperkte uitgavendynamiek op het einde van de legislatuur deze schok zullen verminderen, had de Vlaamse Regering wellicht nog een grotere inspanning kunnen leveren. In dat kader is het vooral opvallend dat door eenmalige maatregelen (inclusief buffers) nog voor meer dan € 100 mln inspanningen doorgeschoven zijn naar 2015, terwijl de inspanning in dat jaar onvermijdelijk veel groter zal zijn dan de begrotingsinspanning nodig in 2014.

Binnen het kader van een evenwichtsbegroting, waartoe de Vlaamse Regering zich verbonden had, waren er nog andere mogelijkheden om de inspanning van de komende jaren meer te spreiden. Aangezien het vanaf 2012 al duidelijk was dat Vlaanderen een extra inspanning zou moeten leveren, had de vorige regering er ook voor kunnen kiezen om in de laatste jaren van haar legislatuur een grotere investeringsimpuls te geven. Doordat de investeringen in de eerste jaren van de volgende legislatuur (2015-2016) dan terug zouden kunnen afnemen, zouden de inspanningen meer gelijkmatig gespreid kunnen worden.

Een laatste vaststelling in dit kader is dat qua verschil tussen beleids- en betaalkredieten op het einde van de legislatuur er geen extra inspanning gebeurd is.

Tabel 42 Vlaamse overheid, 2009BC3 tot 2014ini, verschil tussen beleids- en betaalkredieten, in € mln

	2009BC3	2010BC	2011BC	2012BC	2013BC	2014ini
beleidskr. (1)	25.326	25.254	26.301	27.008	27.816	28.250
betaalkr. (2)	24.796	24.857	26.323	27.068	27.651	28.106
verschil (= 2-1)	-530	-398	22	60	-165	-144

Tot en met de begrotingscontrole van 2012 heeft de Vlaamse Regering stelselmatig de betaalkredieten sneller doen toenemen dan de beleidskredieten. Hierdoor kon, althans op basis van de begrotingsgegevens, de betaalachterstand vanaf 2011 zelfs verminderen. Zowel in 2013 als in 2014 zijn de beleidskredieten echter opnieuw hoger dan de betaalkredieten. Dit verhoogt het risico dat er in 2015 extra druk is om nog betalingen te verrichten voor verbintenissen aangegaan in de vorige legislatuur. Door in 2013 en 2014 een extra inspanning te leveren om de betaalachterstand versneld weg te werken, zou er meer ruimte gecreëerd zijn in 2015 zodat de saneringsinspanning zou verkleind worden.

Daarbij mag men echter niet uit het oog verliezen dat de lasten uit het verleden verwerkt door de vorige regering (de beslissingen van Peeters I hadden een impact van ongeveer € 900 mln op de reeds beperkte beleidsruimte van de vorige regering bij haar

aantreden) veel groter zijn dan de inspanning die de vorige regering doorschuift naar de nieuwe regering na mei 2014. Bovendien was de laatste begroting van Peeters I een begroting met een structureel tekort, terwijl de vorige regering wel een structureel overschot in 2014 bereikte. De saneringsinspanning die gepaard zal gaan met de staatshervorming is dus vanuit structureel perspectief onvoldoende voorbereid, maar de last van de nieuwe regering werd ook niet verder verzwaard.

Hoofdstuk 4

Extra-budgettaire verrichtingen en schuld

De begrotingsrapporten en adviezen van de SERV hebben voornamelijk betrekking op de ontvangsten- en uitgaven die in aanmerking genomen worden voor het ESR-saldo. Dit is namelijk de focus van het begrotingsbeleid geweest in de voorbije jaren.

Daarnaast zijn er echter verrichtingen gebeurd die geen onmiddellijke weerslag hebben gehad op de begroting, maar wel een impact kunnen hebben op de toekomstige beleidsmogelijkheden.

Het gaat met name om participaties, PPS-constructies en verstrekte waarborgen. Tot slot gaan we kort in op de schuldevolutie gedurende de voorbije legislatuur.

1. Participaties en deelnemingen

Dit deel geeft een overzicht van de kredieten en betalingen voorzien voor participaties en deelnemingen (ESR-8) in de periode 2009 tot 2014. We focussen op het beleid van de regering, dus nieuwe participaties ontstaan in deze periode. Een gedetailleerde toelichting over de gehanteerde gegevens bevindt zich in bijlage 7. In dit overzicht gaan we bovendien voorbij aan de uitgaven voor en ontvangsten via KBC.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd: eerst duiden we de kredieten voor ESR-8 beslist door de Vlaamse Regering in de afgelopen regeerperiode; vervolgens wordt nagegaan welke van deze kredieten effectief tot betalingen hebben geleid; ten slotte wordt de bestemming van deze kredieten in kaart gebracht en wordt kort ingegaan op het saldo van ontvangsten en uitgaven.

1.1. Kredieten en uitgaven voor participaties

De Vlaamse Regering heeft aan uitgavenzijde haar budget voor participaties in het regeerakkoord¹⁹ vastgelegd: ze voorzag € 800 mln in de periode 2010 tot 2013. Ze heeft in de loop van de legislatuur dit budget verhoogd met € 370 mln, zodat de regering in totaal kredieten voor participaties voor € 1.170 mln vastlegde. Daarnaast nemen we in dit overzicht kredieten en uitgaven voor participaties in 2009 en 2011 bijkomend op, die we eveneens beschouwen als een kapitaalparticipatie beslist door de regering in de afgelopen regeerperiode.

In bijlage 7 worden de kredieten voor participaties gedetailleerd in kaart gebracht. De belangrijkste elementen zijn de oprichting van Gigarant (€ 300 mln) in 2009, het TINA-fonds (€ 200 mln), de kapitaalverhoging van Aquafin met € 100 mln via de VMH,

¹⁹ Zie voor een overzicht hoofdstuk 3.3 in: Rapport van de Vlaamse Regering over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in 2012, Vlaams Parlement, stuk 32 (2012-2013) – Nr. 1, 15 mei 2013.

€ 200 mln voor het Vlaams Energiebedrijf, € 100 mln voor het Tweede ARKimedefonds, € 100 mln voor PPS-constructies via PMV en VIA-Invest, evenals € 100 mln voor het Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat (SALK), uit te voeren door de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM). Voor deze laatste geeft de Vlaamse Regering aan dat de benodigde middelen gedeeltelijk via een lening van PMV aan de LRM ter beschikking worden gesteld. Ook worden in 2012 en 2013 voor € 195 mln niet verdeelde kredieten voor participaties ingeschreven waarvan de bestemming vandaag niet kan nagegaan worden. Tenslotte neemt de SERV € 40 mln uitgaven voor de Gemeentelijke Holding op: deze middelen zijn naar de Gemeentelijke Holding gestroomd maar bij de vereffening in december 2011 niet terug opgevraagd, en beschouwen we als een ESR-8 uitgave. Zie Tabel 43.

Tabel 43 Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, kredieten voor participaties, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
voorzien in regeerakkoord		300	300	200	0		800
verhoogd door VR		140	30	0	200		370
aanvulling (OR)	342		40				382
Totaal	342	440	370	200	200	0	1.552

Tussen het vastleggingskrediet voorzien in de begroting en de uitbetaling ervan (ordonnancerings of OR) kan echter een hele tijd verlopen. Tabel 44 geeft de ordonnances weer per jaar waarop het krediet voor de participatie voor het eerst ingeschreven wordt (per rij). De tabel dient als volgt gelezen: in 2010 wordt € 440 mln vastgelegd door de regering (kolom VAK); daarvan wordt in 2010 ook € 50 mln uitbetaald (kolom OR 2010); in 2011 gaat het om € 68 mln (kolom OR 2011), terwijl de volgende kolommen de betalingen tot 2014 aangeven. De som van deze betalingen wordt in de voorlaatste kolom gemaakt. De laatste kolom tenslotte bevat het overblijvende krediet. In deze kolom wordt geen rekening gehouden met geschrapte kredieten. De middelen voor SALK (€ 100 mln in 2013) nemen we volledig in dit overzicht (VAK) op.

Tabel 44 Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, vastleggingskredieten en ordonnances voor ESR-8, in € mln

	VAK	OR 2009	OR 2010	OR 2011	OR 2012	VEK 2013	VEK 2014	Som OR 09-14	VAK overblijvend
VAK 2009	342	342						342	0
VAK 2010	440		50	68	50	18	30	215	225
VAK 2011	370			90	18	10	30	148	222
VAK 2012	200							0	200
VAK 2013	200					5	5	10	190
som 2009-2012	1.352	342	50	158	68	27	60	705	647
som 2009-2013	1.552	342	50	158	68	32	65	715	837

In totaal leiden de nieuw ingeschreven kredieten voor participaties tot een uitbetaling van € 715 mln (laatste rij), of minder dan de helft van de ingeschreven kredieten tussen 2009 en 2013. Aangezien de kredieten pas ingeschreven in 2013 onmogelijk in dat jaar volledig tot uitbetalingen kunnen leiden, maken we eveneens het totaal voor de periode

2009 tot 2012 (voorlaatste rij). Het aandeel van de uitbetalingen wordt dan groter dan het nog openstaande krediet (€ 705 mln tegenover € 647 mln).

Opvallend is de evolutie in de loop van de tijd: het integrale budget 2009 wordt in dat jaar ingeschreven en uitbetaald, maar voor de dossiers vanaf 2010 ontstaat een lange doorlooptijd. In 2014 heeft bijna de helft van de in 2010 ingeschreven kredieten tot betalingen geleid, voor het budget 2013 voor ongeveer een derde, en voor 2012 en 2013 een nog beperkter gedeelte. Zoals verduidelijkt mag in het bijzonder voor de laatste jaren niet uitgesloten worden dat dit cijfer de reële uitbetalingen wat onderschat, bij gebrek aan informatie over de uitvoering van de begroting en omdat geen rekening wordt gehouden met geschrapte kredieten. Maar ook met deze nuancering blijft sowieso de discrepantie tussen ingeschreven kredieten en betalingen voor participaties aanzienlijk.

Geconcludeerd dient dat de vorige regering een belangrijk budget voor nieuwe participaties had voorzien. Op dit vlak had de regering duidelijk de intentie om een investeringsregering te zijn. De doorstroming van deze middelen naar concrete participaties op het terrein blijkt echter heel wat tijd te vragen. Deze regering heeft qua participaties dus een belangrijk deel van haar intenties niet in realisaties kunnen omzetten.

1.2. Duiding bij doorlooptijd

Een deel van de verklaring voor deze lange doorlooptijd vormt ongetwijfeld de neerwaartse conjunctuur, wat zich in de afgelopen regeerperiode zelfs tweemaal voordeed. Heel wat participaties vereisen immers een inbreng of ondersteunende rol van derden (zoals het tweede ARKimedefonds en andere economische vehikels binnen PMV).

Maar, bij initiatieven waar de Vlaamse Regering wel direct aan zet is (zoals het TINA-fonds en het Vlaams Energiebedrijf) dient eveneens geconstateerd dat het eerder lang duurt vooraleer concrete investeringen op het terrein worden gerealiseerd. De economische conjunctuur is dus niet de enige verklaring.

De argumentatie van de Vlaamse Regering om deze lange doorlooptijd te duiden verwijst in essentie naar de complexiteit van de dossiers evenals naar de strengere Europese kwalificatievereisten voor ESR-8 uitgaven. Deze elementen komen aan bod in de jaarlijkse Rapporten over het Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer van de Vlaamse overheid, die een toelichting bij haar financieel beheer in jaar Y geven, en in de regel in mei van het jaar Y+1 gepubliceerd worden. De eerste jaren na de start van de regering wordt uitgegaan van een vlotte doorstroming van de voorziene middelen voor participaties naar het instrumentarium en de beoogde doelgroepen. In de loop van de volgende jaren wordt meer gewezen op de doorlooptijd nodig om besliste uitgaven voor participaties in de begroting effectief in te schrijven en daarvoor de nodige betalingen te verrichten.

In het meest recente rapport (mei 2013) verduidelijkt de Vlaamse Regering de doorlooptijd vereist voor participaties: "Bij vele van de besliste investeringsuitgaven komt de gebudgetteerde kost niet onmiddellijk tot uiting in de uitvoering van de begroting. Deze investeringen hebben namelijk veelal een lange doorlooptijd. Ze worden dan ook in functie van de realisaties en de behoefte aan financieringsmiddelen uitbetaald. Het is pas bij de uitbetaling dat er een impact ontstaat op het te financieren saldo en de hieruit voortvloeiende schuld. Bijkomend werden de dossiers nog niet allemaal beslissings-

rijp gevonden voor agendering op de Vlaamse Regering. Hierdoor is er wel budget voorzien, maar kunnen er nog geen uitgaven voor gebeuren. Want, onder meer ingevolge de strengere Europese normen voor participaties, is er op voorhand een grondige screening of de voorziene participatie zal voldoen aan de Europese kwalificatievereisten van een ESR 8-uitgave. Op dit moment is de inschatting van de impact op de kas van de ESR 8-uitgaven dan ook grotendeels een theoretische verdeling van ingeschreven budgetten voor nog door de Vlaamse Regering goed te keuren projecten / dossiers. Rekening houdende dat de ingeschreven budgetten 2012 en 2013 volledig worden uitbetaald in de komende jaren, is de impact van de huidige budgetten beperkt tot 2017”²⁰.

Naast de conjunctuur heeft in de visie van de vorige regering de onduidelijkheid over procedures en werkwijzen voor de al dan niet ESR-consolidatie van haar instrumenten eveneens een rol gespeeld in de lange doorlooptijd. De afgelopen regering ging er bij haar start immers van uit dat haar belangrijkste instrumenten op het terrein buiten de ESR-consolidatiekring zouden blijven²¹. Op het einde van deze regeerperiode zijn deze instellingen echter geconsolideerd, zodat de onduidelijkheid hierover eveneens een impact op de lange doorlooptijd lijkt gehad te hebben. Recent is bovendien gebleken dat in de nabije toekomst ook andere actoren van de Vlaamse overheid (zoals PPS-constructies) in haar consolidatiekring zullen opgenomen worden.

1.3. Bestemming ESR-8 kredieten

De twee belangrijkste doelstellingen van het participatiebeleid tussen 2009 en 2014 zijn PPS-samenwerkingsverbanden (zoals Schoolinvest) en het economisch instrumentarium (zoals Gigarant, het TINA-fonds en het ARKimedes II-fonds). Een aantal ESR-8 uitgaven zijn niet onder deze labels te vatten, en worden onder de categorie ‘andere’ samengevat: het betreft IMEC, de Gemeentelijke Holding, de Onroerend Erfgoedkluis, de minderheidsparticipaties in welzijnsinitiatieven (PMV-dochter SIFO), en het niet verdeelde budget in 2012 en 2013.

Tabel 45 Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, kredieten voor participaties naar aard van de besteding, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
economisch instrumentarium	307	340	250	20	100		1.017
PPS	0	100	60	80	0		240
andere	35	0	60	100	100		295
Totaal	342	440	370	200	200	0	1.552

²⁰ Zie de verwijzing in voetnoot 19.

²¹ De Beleidsnota over het economisch overheidsinstrumentarium (oktober 2009) formuleerde het als volgt: “Zowel de inbreng van kapitaal bij de investeringsmaatschappijen als de classificatie van de investeringen in bedrijven en projecten moeten buiten de consolidatiekring blijven. Het is een absolute voorwaarde dat de investeringsmaatschappijen buiten de consolidatiekring functioneren en dus enerzijds schuldfinanciering kunnen verstrekken en anderzijds vreemd vermogen kunnen aantrekken zonder consequentie voor de begroting”.

Het budget voor nieuwe PPS-constructies bedraagt ongeveer een kwart van de kredieten voor het economisch instrumentarium. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat bijkomende belangrijke uitgaven voor PPS-constructies in de afgelopen regeerperiode voortvloeien uit beleidsbeslissingen van de regering voor 2009, en dus niet in bovenstaande tabel zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven voor de BAM of de kapitaalverhoging voor de regionale luchthavens.

1.4. Som alle ESR-8 uitgaven, ontvangsten en saldo

Naast nieuw beleid geïnitieerd door de toenmalige regering werden in de periode 2009-2014 eveneens betalingen (ordonnanceringen) verricht voor dossiers opgestart voor 2009. De uitgaven door enkele instellingen nemen we hier eveneens in op. Het betreft onder andere Scholen van Morgen, door de vorige regering opgestart maar qua opzet en werking door de vorige regering bijgesteld: zie bijlage 7 voor een meer gedetailleerde schets. Wel dient aangestipt dat vanaf 2014 onder andere PMV inclusief een aantal dochters in de Vlaamse ESR-perimeter geconsolideerd worden: deze gegevens nemen we in deze tabel niet op, aangezien het duidelijk niet om een beleidsbeslissing van de Vlaamse Regering gaat.

De som van alle ESR-8 uitgaven komt in de periode 2009 tot 2014 uit op bijna € 1,2 mld. Ongeveer 30% daarvan betreft beleid opgestart voor 2009. Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse Regering naast het eigen beleid ook in belangrijke mate dossiers geïnitieerd door de vorige regering realiseert.

Tabel 46 Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, som uitgaven voor participaties, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Beleid 2009-2014 (OR)	342	50	158	68	32	65	715
Scholen van Morgen (OR)	53	29	90	1	3		176
Vorige regering (OR)	93	95	26	18	37	24	291
Totaal	488	173	273	86	72	89	1.182

De ESR-8 ontvangsten zijn in deze periode veel bescheidener, en komen bijna integraal bij de instellingen tot stand. Ook bij de ontvangsten houden we geen rekening met de instellingen opgenomen in 2014 in de Vlaamse ESR-kring.

Tabel 47 Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, saldo ESR-8, in € mln

	OR 2009	OR 2010	OR 2011	OR 2012	VEK 2013	VEK 2014	OR 09- 14
Som uitgaven	488	173	273	86	72	89	1.182
Ontvangsten	43	55	13	12	14	8	145
Saldo = uitgaven - ontvangsten	445	118	260	75	58	81	1.037

Uit beide elementen wordt het saldo van ESR-8 ontvangsten en uitgaven afgeleid, wat over de gehele regeerperiode – rekening houdend met de vandaag beschikbare gegevens, in het bijzonder over de twee laatste jaren - neerkomt op iets meer dan € 1 mld.

2. PPS en alternatieve financiering

In dit deel gaan we na welk beleid de Vlaamse Regering gevoerd heeft met betrekking tot PPS en alternatieve financiering. We vertrekken van de informatie die wordt vrijgegeven van het kenniscentrum PPS. Hierbij wordt wel abstractie gemaakt van de alternatieve financiering in de welzijnssector (VIPA I en VIPA II). Het gaat hierbij in belangrijke mate om een vervanging van een klassieke financieringsformule door een alternatieve financieringsformule. De toename van de beschikbaarheidsvergoedingen en investeringsuitgaven die hiervan het gevolg waren zijn dus niet volledig een bijkomende uitgave/investering zoals wel het geval is voor de andere PPS-constructies.

2.1. Extra investeringsimpuls door PPS?

In het kader van dit rapport zoekt de SERV een antwoord op twee vragen: in welke mate hebben de PPS-constructie in de vorige legislatuur geleid tot een extra investeringsimpuls enerzijds en wat is de impact ervan voor beleidsruimte (paragraaf 2.2). Daarbij vertrekken we van de informatie die jaarlijks wordt vrijgegeven door het kenniscentrum PPS. Wel maakt de SERV een onderscheid tussen PPS-constructies die reeds opgestart werden door de regering Peeters I (2005-2009) en de PPS-constructies die in de periode 2009-2014 opgestart werden (Peeters II).

In bijlage 8 geven we een gedetailleerde weergave van de ze opdeling op basis van de cijfers van het kenniscentrum. De kerngegevens voor het beantwoorden van de twee vragen zijn opgenomen in Tabel 48.

Tabel 48 Vlaamse overheid, Investeringsimpuls door PPS-constructies voor en na 2009, in € mld

	Uitgevoerd vóór 2009	Uitgevoerd 2009-2014	Voorzien	Totaal
totale investeringen	0,58	3,57	4,55	8,12
projecten Peeters I	0,58	1,46	1,11	3,15
projecten Peeters II		2,11	3,44	5,57

Tabel 48 toont de totaal uitgevoerde en nog uit te voeren investeringen gefinancierd door PPS-constructies. We maken hierbij een opdeling tussen initiatieven van de twee vorige regeringen (Peeters I en Peeters II) en naargelang het tijdstip waarop het project werd afgerond (geclosed). Een project wordt als “geclosed” beschouwd op het moment dat de beslissing definitief genomen is en ook contractueel vastgelegd. Vanaf dat moment kan men met een redelijke zekerheid aannemen dat dit project zal uitgevoerd kunnen worden.

Vanaf het moment dat een pps-project geclosed is, kunnen de investeringen opgestart worden, zij het dat de investering in het algemeen pas na verloop van een aantal jaren

afgerond wordt. Een duidelijk voorbeeld is de PPS-constructie “Scholen van Morgen”, dat geclosed werd in augustus 2009 en in onze indeling toegevoegd wordt aan de PPS-constructies van de regering Peeters II. Het gaat over een geraamd investeringsbedrag van € 1,5 mld. Uit recente informatie op de website van het kenniscentrum PPS bleek dat in september 2013 nog maar 1 project in de bouwfase zat. Een groot deel van het geclosede bedrag van € 1,5 mld zal dus maar leiden tot extra investeringen in de loop van de volgende legislatuur (2015-2019). Op basis van de informatie van het kenniscentrum in zijn jaarlijkse rapporten is het echter niet mogelijk om na te gaan welke effectieve investeringsbedragen toegewezen kunnen worden op jaarbasis. Vandaar dat we noodgedwongen moeten terugvallen op het onderscheid tussen projecten die geclosed zijn en niet-geclosed zijn, en het volledig bedrag van de projecten meenemen op het moment dat de projecten geclosed worden.

In de periode 2009-2014 werd er in het kader van de PPS-projecten voor een totaal investeringsbedrag van € 3,57 mld projecten contractueel afgerond.

Voor € 1,46 mld gaat het om projecten die reeds door de regering Peeters I opgestart werden. Het gaat voornamelijk op projecten van VIA-invest (Missing Links I), die niet alleen in de vorige legislatuur geclosed zijn, maar ook tot effectieve investeringen geleid hebben (zij het dat het totaal geïnvesteerde bedrag in de vorige legislatuur niet gekend is). Een tweede PPS-project van de regering Peeters I dat afgerond werd in de vorige legislatuur, is de bouw van de Vlaamse Administratieve Centra (VAC). Ook dat project heeft geleid tot extra investeringen in de vorige legislatuur.

De Vlaamse Regering heeft niet enkel projecten van de voorgaande regering uitgevoerd, maar ook zelf een aantal PPS-constructies afgerond. In het totaal gaat het om een investeringsbedrag van € 2,11 mld. Het project “schoolinfrastructuur” voor € 1,5 mld. maakt hiervan het grootste deel uit. Zoals reeds aangegeven heeft dit maar in beperkte mate geleid tot extra investeringen in de loop van de vorige legislatuur. Bovendien heeft Eurostat beslist dat het deze constructies niet kan beschouwen als een PPS-constructie, en dat de investeringen in dat kader dus moeten beschouwd worden als uitgave van de Vlaamse Regering. Dit maakt dat de omvang en uitvoeringstermijn van het project misschien opnieuw in vraag gesteld zal worden tijdens de volgende legislatuur.

Een tweede belangrijk project van de vorige regering zijn de investeringen in het Deurganckdok via de NV Havens. Dit heeft wel voor extra investeringen geleid waarbij men ervan kan uitgaan dat een belangrijk deel van het investeringsbedrag van de € 411 mln reeds is uitgegeven. Hetzelfde geldt voor de sportinfrastructuurwerken en de jeugdverblijf infrastructuur.

Daarnaast heeft de Vlaamse Regering nog een aantal projecten voorbereid, maar deze zijn nog niet afgerond. Het gaat om een geraamd investeringsbedrag van € 3,44 mld. Het is nog helemaal niet zeker of deze projecten volledig kunnen uitgevoerd worden door de volgende regering. Zo gaat het voor € 2,27 mld om investeringen in het kader van de Vlaamse Havens Gent en Zeebrugge, waarvan enerzijds de financieringswijze nog niet vaststaat en anderzijds ook de uitvoering onzeker blijft. Ook voor andere niet-geclosede projecten (Antwerp Coordination Centre, kustverdediging) is de concrete financieringswijze (al dan niet PPS) nog niet bepaald.

Concluderend kunnen we stellen dat de Vlaamse Regering in de vorige legislatuur voor € 2,11 mld projecten heeft voorzien. Dit heeft zich echter niet helemaal vertaald naar

extra investeringen, een groot deel ervan (met name de schoolinfrastructuur) zal pas de volgende jaren leiden tot een investeringsimpuls. De werkzaamheden aan het Deurganckdok en een aantal kleinere PPS-projecten hebben wel al geleid tot een extra investeringsimpuls, zij het dat het exacte bedrag niet gekend is.

Van de projecten die de Vlaamse Regering in de steigers gezet heeft, is het onzeker of ze zullen kunnen afgerond worden omwille van de steeds grotere moeilijkheid om binnen de Europese regelgeving via PPS-constructies te kunnen uitvoeren die ESR-neutraal zijn.

2.2. Impact op beleidsruimte

Indien een PPS-constructie ESR-neutraal kan uitgevoerd worden volgens de bepalingen van Eurostat, moet het investeringsbedrag niet rechtstreeks meegenomen worden als uitgave voor de Vlaamse begroting. Dat betekent echter niet dat dit project geen impact heeft op de Vlaamse beleidsruimte. De investering wordt vergoed door het betalen van de zogenaamde beschikbaarheidsvergoedingen over een vooraf afgesproken periode.

Tabel 49 Beschikbaarheidsvergoedingen PPS-constructies, in € mln

	2014	Kruissnelheid
totale BSV	73	533
projecten Peeters I	65	261
projecten Peeters II	7	272

Tabel 49 toont de verwachte beschikbaarheidsvergoedingen (BSV) die in 2014 zullen moeten betaald voor PPS-constructies, alsook de te verwachten BSV op kruissnelheid. Opmerkelijk is dat de PPS-projecten die de vorige regering (Peeters I) initieerde, slechts in beperkte mate ook effectief doorstroomden in te betalen beschikbaarheidsvergoedingen. Dit heeft te maken met het feit dat de projecten die afgerond (geclosed) zijn door de vorige regering, nog maar gedeeltelijk uitgevoerd zijn. Zolang het project niet opgeleverd werd aan de Vlaamse Gemeenschap moeten er geen beschikbaarheidsvergoedingen betaald worden.

Terwijl de kost aan BSV in 2014 slechts € 7 mln. bedraagt voor de initiatieven opgestart door de vorige regering, zal deze op kruissnelheid € 272 mln. bedragen. Een belangrijke kost wordt bijgevolg doorgeschoven naar de volgende legislaturen. Zo wordt voor een aantal potentiële PPS-constructies verwacht dat de beschikbaarheidsvergoedingen slechts zullen moeten worden betaald vanaf 2020 of later (Missing Links II). We merken evenwel op dat ook voor de initiatieven van de regering Peeters II, de BSV nog lang niet op kruissnelheid zijn. Tenslotte moet gezegd dat de beschikbaarheidsvergoeding voor de eventuele PPS-constructies Vlaamse Havens Gent en Zeebrugge nog niet gekend zijn, en aldus niet opgenomen zijn in Tabel 2. Deze kunnen, gegeven het omvangrijke bedrag aan investeringen (cfr. supra), de potentiële kost voor volgende regeringen nog sterk verhogen.

De impact van de PPS-constructies op de beleidsruimte van de vorige legislatuur waren relatief beperkt (€ 73 mln). Op basis van de projecten die al afgerond zijn, ziet het

er naar uit dat beleidsruimte de komende jaren hierdoor in belangrijke mate beïnvloed zal worden. Een bijkomende onzekerheid is dat de vorige regering er niet in geslaagd is om de PPS-constructies zodanig uit te werken dat er voldoende garanties zijn om als dusdanig aanvaard te worden door Eurostat (zie bijvoorbeeld de herclassificatie van de constructie “Scholen van Morgen”). In de mate dat er PPS-projecten geherclassificeerd worden zullen de investeringsuitgaven die in dat kader gebeuren beschouwd worden als uitgaven van de Vlaamse gemeenschap en dus het saldo zullen verslechteren. De potentiële negatieve impact op de beleidsruimte van de vorige legislatuur is dus nog groter dan de loutere toename van de beschikbaarheidsvergoedingen. Wel is het zo dat in dat geval de beschikbaarheidsvergoedingen niet meer beschouwd zullen worden als uitgaven. Voor de volgende regering zal het netto-effect echter leiden tot een beperking van de netto-beleidsruimte.

3. Waarborgen

Deze paragraaf gaat dieper in de waarborgen verleend door de Vlaamse Regering. Onderscheid wordt gemaakt tussen waarborgen aan andere (vooral lagere) overheden, aan instellingen met activa als onderpand voor de waarborg (verder opgedeeld tussen sociale huisvesting en andere activa), en instellingen die waarborgen verlenen ter ondersteuning van het economisch beleid. In een tweede paragraaf wordt dieper ingegaan op de uitbetaalde waarborgen, de recuperatie van deze uitbetaalde waarborgen en de waarborgpremies ontvangen voor de waarborgverlening. Een laatste paragraaf tenslotte vat de belangrijkste conclusies samen.

3.1. Totale waarborgsom

Het totaal aan waarborgen aangegaan door de Vlaamse Regering groeit in de afgelopen regeerperiode met gemiddeld 10% op jaarbasis: van € 7,3 mld einde 2008 tot € 11,7 mld op het einde van 2013. In het begin van de legislatuur ligt de groei aanzienlijk hoger, vooral door engagementen voortvloeiend uit het regeerakkoord (uitbreiding sociale huisvesting, oprichting Gigarant, uitbreiding takenpakket Waarborgbeheer).

Waarborgen voor sociale huisvesting (VMSW, Vlaams Woningfonds, lokale huisvestingsmaatschappijen, Domus Flandria) betreffen het grootste aandeel in de totale waarborgsom: einde 2013 gaat het om meer dan € 6,8 mld waarborgen, of 58% van het totaal. Zij vormen in absolute termen ook de grootste groeipool.

De andere waarborgen gedekt door activa betreffen organisaties die belangrijke infrastructuurwerken voor de Vlaamse overheid realiseren, zoals de BAM, Agion, VIPA, Liefkenshoektunnel en verschillende PPS-constructies. Deze vorm van waarborgen groeit het snelst, van 17% einde 2008 naar 24% van het totaal einde 2013. De grootste toename in de afgelopen legislatuur vormt de zogenaamde alternatieve financiering van het VIPA, waarvoor de totale waarborg einde 2012 neerkomt op iets meer dan € 1 mld (nog geen detailgegevens voor 2013 beschikbaar). De alternatieve financiering door VIPA impliceert dat de Vlaamse waarborg kan opgetrokken worden van 40% naar 90% van de totale investering.

Tabel 50 Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen, in € mln

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Waarborgen andere (lokale) overheden	1.362	1.444	1.339	1.232	1.177	1.111	1.006
Waarborgen sociale huisvesting	3.584	4.063	4.482	5.229	5.824	6.395	6.797
Andere waarborgen (BAM, VIPA, PPS...)	1.170	1.227	1.711	1.968	2.184	2.265	2.838
Economische waarborgen	611	589	808	1.150	1.151	958	1.071
...waarvan Gigarant	229	252	399	512	583	582	563
...waarvan Waarborgbeheer			125	343	299	131	286
Rest	1	1	1	1	0	0	0
Totaal	6.729	7.323	8.340	9.579	10.336	10.729	11.712
<i>Groei op jaarbasis</i>		8,8	13,9	14,9	7,9	3,8	9,2

Tabel 51 Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen, in % van het totaal

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Waarborgen aan andere (lokale) overheden	20,2%	19,7%	16,1%	12,9%	11,4%	10,4%	8,6%
Waarborgen sociale huisvesting	53,3%	55,5%	53,7%	54,6%	56,3%	59,6%	58,0%
Andere waarborgen gedekt door activa (BAM, VIPA, PPS...)	17,4%	16,8%	20,5%	20,5%	21,1%	21,1%	24,2%
Economische waarborgen	9,1%	8,0%	9,7%	12,0%	11,1%	8,9%	9,1%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Deze toename wordt als volgt verklaard: naast een directe subsidie kan VIPA (fonds voor investeringen in infrastructuur persoonsgebonden aangelegenheden) ook een waarborg van het Vlaamse Gewest hechten aan de externe financiering van haar investeringsprojecten. Tot voor enkele jaren verstreekte VIPA kapitaalsubsidies ad 60% van de investeringskost, waardoor de externe financiering beperkt bleef tot maximaal 40%. Sinds enkele jaren ondersteunt VIPA de investeringen van grotere dossiers (zoals ziekenhuizen en rusthuizen) niet langer via eenmalige kapitaalsubsidies, maar via een jaarlijkse gebruikstoelage aangevuld met een waarborg ten belope van 90% van de externe financiering. Dit betekent dat door deze alternatieve financiering het ge-waarborgde bedrag aanzienlijk kan toenemen, van 40% tot 90% van de investeringskost. Tot op heden lijkt dit niet tot een groter risico voor de Vlaamse overheid te leiden: niet alleen is er in de afgelopen regeerperiode geen enkele van dergelijke waarborgen uitgewonnen, ook de voorwaarden opgelegd aan de financierende instelling impliceren dat het risico beperkt blijft (terugbetalingscapaciteit van externe financiële instelling dient gegarandeerd; pari passu-overeenkomst waarbij VIPA en de financiële instelling het aangegane risico delen; ontvangen waarborgpremies).

De economische waarborgen tenslotte betreffen dossiers uit de vorige regeerperiode (eerste ARKimedefonds, Vlaams Landbouwinvesteringsfonds VLIF, IMEC, generieke waarborgverlening via Waarborgbeheer nv) en belangrijke nieuwe dossiers uit de vorige regeerperiode (Gigarant en Waarborgbeheer als anticrisismaatregel in 2009, uitbreiding waarborg IMEC). In de tweede helft van de legislatuur daalt de waarborgsom voor Gigarant en Waarborgbeheer aanzienlijk. Opgemerkt dient dat in deze cijfers de uitbreiding van de waarborgmogelijkheden door Gigarant via het zogenaamde Bankenplan (december 2012) nog niet tot uiting komt.

Tenslotte dient gewezen op het volume aan waarborgen aan ESR-geconsolideerde instellingen. Deze instellingen worden beheerd en aangestuurd door de Vlaamse overheid, waardoor de Vlaamse overheid sowieso de eindverantwoordelijkheid en dus ook het risico voor de engagementen van deze instellingen draagt. De relevantie van de waarborg lijkt dan ook beperkt te blijven tot bijvoorbeeld het bedingen van meer gunstige financieringsvoorwaarden bij externe financiers, zonder dat het risico voor de Vlaamse overheid wezenlijk verandert. Het aandeel van waarborgen aan ESR-geconsolideerde instellingen in het totaal neemt toe, van 24% einde 2008 naar 32% einde 2013. De grootste stijging realiseert VIPA, met iets meer dan € 2 mld waarborgen op het einde van 2013 (zie toelichting hoger).

Tabel 52 Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen opgedeeld in ESR- en niet-ESR-geconsolideerd, in € mln

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
instelling ESR-geconsolideerd	1.759	1.785	2.465	2.945	3.115	3.086	3.702
instelling niet ESR-geconsolideerd	4.970	5.538	5.875	6.634	7.221	7.642	8.010
som	6.729	7.323	8.340	9.579	10.336	10.729	11.712
ESR-geconsolideerd, in % tot	26,1%	24,4%	29,6%	30,7%	30,1%	28,8%	31,6%

3.2. Waarborgpremies en (recuperatie van) uitbetaalde waarborgen

Het verlenen van waarborgen impliceert dat deze ook kunnen uitgewonnen worden: in de praktijk blijft het risico echter beperkt. De belangrijkste dossiers in de afgelopen regeerperiode vormen de vrijwillige vereffening van de Gemeentelijke Holding op het einde van 2011²², en de ondersteuning van de kredietverlening door financiële instellingen aan ondernemingen via Waarborgbeheer nv en Gigarant nv.

Tabel 53 Vlaamse overheid, uitbetaalde waarborgen, 2010 tot 2012, in € mln²³

Uitbetaalde waarborgen	2010	2011	2012
waarborgen aan (lokale) overheden	0	225	0
waarborgen sociale huisvesting	0	0	0
andere waarborgen gedekt door activa	0	0	0
economische waarborgen	30	21	25
... waarvan Waarborgbeheer	28	20	24
Totaal	30	246	25

²² Strictu sensu gaat het niet om een uitgewonnen waarborg, aangezien er geen betaling aan derden verricht wordt. De Vlaamse overheid neemt wel voor € 225 mln uitstaande leningen van financiële instellingen aan de Gemeentelijke Holding over: deze leningen worden opgenomen in de Vlaamse schuld. Daarnaast vraagt de Vlaamse Regering een krediet van € 40 mln aan de Gemeentelijke Holding niet terug op. Enkel de overgenomen leningen worden in het overzicht opgenomen, aangezien aan de kredietverlening geen waarborg toegekend werd.

²³ In Tabel 53 en Tabel 54 zijn de gegevens beperkt van 2010/2011 tot 2012. Voorheen werden de details over waarborgpremies en recuperatie van uitbetaalde waarborgen niet gerapporteerd. De gegevens voor 2013 zijn bij de voorbereiding van dit rapport nog niet beschikbaar.

Er dient gewezen op twee vormen van inkomsten uit de waarborgverlening, namelijk waarborgpremies (bijdrage van gebruiker om recht te hebben op de waarborg) en de gedeeltelijke recuperatie van uitbetaalde waarborgen (waarborgverlener wordt schuldeiser na een faillissement). Deze laatste inkomsten bedragen in de gedocumenteerde periode 2010 tot 2012 tussen € 5 en € 11 mln, en komen bijna volledig via Waarborgbeheer tot stand. In de toekomst zal de recuperatie van de uitbetaalde waarborg aan Alfacam het totaalcijfer licht doen stijgen. Waarborgpremies worden door verschillende gebruikers betaald (waaronder VIPA, sociale huisvesting, Gemeentelijke Holding, economische instrumenten): in 2011 gaat het in totaal om € 26 mln (waarvan € 12 mln via de economische instrumenten), in 2012 om € 16 mln (€ 9 mln). Ook de inkomsten via waarborgverlening blijven dus beperkt t.o.v. de aangegane waarborgen.

Wordt de som van de netto werkingskost gemaakt (= inkomsten via waarborgverlening minus kosten voor uitbetaalde waarborgen), dan leiden de waarborgen voor sociale huisvesting tot een netto ontvangst, aangezien er geen waarborgen dienen uitbetaald maar wel waarborgpremies ontvangen worden. Waarborgbeheer nv registreert in de gedocumenteerde periode het grootste negatieve resultaat, aangezien de uitbetaalde waarborgen hoger uitvallen dan de ontvangen waarborgpremies. De Gemeentelijke Holding beïnvloedt het eindresultaat aanzienlijk in 2011: zonder dit dossier zijn de totale ontvangsten hoger dan de som van uitbetaalde waarborgen. In 2012 eindigt het totaal van ontvangsten minus kosten op een licht negatief resultaat, waarin gegeven het resultaat van 2011 vooral de conjunctuur tot uiting lijkt te komen.

Tabel 54 Vlaamse overheid, 2011 tot 2012, netto werkingskost waarborgverlening (ontvangen waarborgpremies + recuperatie uitbetaalde waarborgen minus uitbetaalde waarborgen), in € mln

Waarborgpremies + recuperatie minus uitbetaalde waarborgen	2011	2012
Waarborgen andere (lokale) overheden	-221	0
Waarborgen sociale huisvesting	10	7
Andere waarborgen gedekt door activa (BAM, VIPA, PPS...)	0	0
Economische waarborgen	1	-9
...waarvan Gigarant	4	3
...waarvan Waarborgbeheer	-5	-12
Totaal	-210	-1
Totaal zonder Gemeentelijke Holding	15	-1

3.3. Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse waarborgverlening in de afgelopen regeerperiode sterk stijgt, en dat er aanzienlijke verschillen zijn naargelang de aard van de waarborgen. De risico's lijken beperkt te blijven, aangezien slechts weinig waarborgen effectief uitbetaald worden.

Waarborgen zijn daarmee een nuttig en intens gebruikt instrument voor de vorige regering. De impact op het terrein kan immers aanzienlijk zijn (zoals: financiering voor infrastructuurwerken en sociale huisvesting wordt goedkoper; ondersteuning van kredietverlening aan ondernemingen impliceert dat het voor deze ondernemingen eenvoudiger wordt om te investeren), terwijl de kosten onder controle blijven.

De afgelopen Vlaamse Regering wenste een investeringsregering te zijn, waartoe vooral de economische waarborginstrumenten Gigarant en Waarborgbeheer hebben bijgedragen. Immers, via deze instrumenten worden kredieten door financiële instellingen aan ondernemingen mogelijk, waarvan een belangrijk deel anders niet (of minstens een stuk duurder voor de onderneming) zou gerealiseerd zijn. Deze instrumenten dragen dus door hun bestaan bij tot meer, en meer gunstige, financiering van Vlaamse ondernemingen. We beschouwen echter enkel de instrumenten Gigarant en Waarborgbeheer omwille van deze waarborgverlening als een directe bijdrage tot de beoogde investeringsregering. Bij andere instrumenten zoals PPS-constructies of VIPA leidt de waarborg op zich immers niet tot meer investeringen, maar wel tot bijvoorbeeld gunstiger financieringsvoorwaarden voor de investering.

4. Schuldevolutie

De schuld is gedurende de voorbije legislatuur aanzienlijk toegenomen. Deze toename is slechts in beperkte mate veroorzaakt door de begrotingsverrichtingen die ook een impact gehad hebben op het vorderingensaldo. Belangrijker dan deze begrotingsverrichtingen waren de extra-budgettaire verrichtingen met betrekking tot de KBC-reddingsoperatie en het participatiebeleid van de Vlaamse Regering.

In dit deel bespreken we eerst de evolutie van de Vlaamse schuld van begin 2009 tot 2014 aan de hand van de drijvende factoren. Vervolgens geven we een indicatie over de verdere evolutie van de Vlaamse schuld waarbij met name de KBC-verrichtingen nog een belangrijke impact zullen hebben.

4.1. Schuldevolutie tussen 2009 en 2014

Tabel 55 Schuldevolutie 2009-2014 en uitsplitsing naar factoren, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (r)	evolutie 2009-2014
begin	-537	-6.085	-6.612	-6.643	-6.453	-4.386	
KBC	-3.500	0	0	0	1.750	500	-1.250
participaties	-445	-118	-260	-75	-58	-81	-1.037
begrotingssaldo	-1.144	-350	84	221	175	0	-1.014
restfactor	-459	-59	145	43	200	0	-129
eindpositie	-6.085	-6.612	-6.643	-6.453	-4.386	-3.967	-3.430

Begin 2009 bedroeg de Vlaamse schuld € 537 mln. Op basis van de beschikbare informatie (1 mei 2014) ramen we dat deze schuld eind 2014 zal toegenomen zijn tot € 3.967 mln, of een toename met € 3,4 mld (een toename van de schuld is opgenomen als een negatief cijfer in de tabel).

De belangrijkste reden hiervoor zijn de verrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de **reddingsoperatie van KBC** begin 2009. Hiervoor werd een bedrag van € 3,5 mld gestort aan KBC, dat integraal geleend moest worden. In tegenstelling tot eind 2008 waar de Vlaamse Regering nog kon putten uit de kasreserves en de reserves op het toekomstfonds om zowel aan Dexia als aan Ethias een bedrag van € 500 mln over te maken, moest de Vlaamse Regering dit bedrag integraal lenen. Van-

af 2013 is KBC echter overgegaan tot een terugbetaling van deze lening. Aangezien KBC zich ertoe verbonden heeft om 150% van het kapitaal terug te betalen, werd in 2013 naast een terugstorting van het kapitaal voor € 1.166 mln ook nog een terugbetalingspremie van € 583 mln terugbetaald. In 2014 ging het respectievelijk om € 333 mln kapitaal terugstorting en € 167 mln terugbetalingspremie. Zo werd in de loop van de voorbije legislatuur € 1,5 mld van de schuld terugbetaald en ontving Vlaanderen hiervoor € 2,25 mld. Globaal genomen is de Vlaamse schuld door deze verrichtingen met € 1,25 mld toegenomen in de voorbije legislatuur²⁴

Het beleid dat de Vlaamse Regering gevoerd heeft met betrekking tot de **participaties**, heeft de schuld met € 1.037 mln doen toenemen (zie ook Tabel 47).

De **begrotingsverrichtingen** hebben de Vlaamse schuld in de voorbije legislatuur met € 1.014 mln doen toenemen, dus in mindere mate dan de participaties. Als indicator van de impact van de begrotingsverrichtingen op de schuld hebben we alle ordonnances en ontvangsten meegenomen die in een bepaald jaar gebeurd zijn en die het vorderingensaldo beïnvloed hebben. Dit verschilt van het vorderingensaldo omdat er geen correctie doorgevoerd werd voor het aanrekeningsmoment noch voor de consolidatiekring. Wat het aanrekeningsmoment betreft is deze keuze voornamelijk bepaald doordat er, zeker in de periode 2009-2011 een aantal specifieke ESR-correcties gebeurd zijn zonder impact op de schuldevolutie. Zo werden de voorafbetalingen einde 2008 voor de onderwijswerkingsmiddelen, voor de berekening van het vorderingensaldo alsnog toegekend aan 2009, terwijl ze reeds geordonnanceerd waren in 2008 en dus in principe geen impact meer hadden op de schuldevolutie in 2009 (zie echter verder bij de restfactor voor een nuancering hiervan). Wat de consolidatiekring betreft zouden we wel een correctie moeten toepassen, maar aangezien het niet duidelijk was welke correctie er juist moest gebeuren hebben we dit niet kunnen doen. Het gaat dan ook om een indicatie van de mate waarin de geconsolideerde begrotingsverrichtingen een impact gehad hebben op de schuld, waarbij een foutenmarge mogelijk is.

Voor 2013 hebben we het saldo dat begin februari 2014 door de Vlaamse Regering gecommuniceerd werd meegenomen. Voor 2014 veronderstellen we dat het begrotingsevenwicht dat voorzien is in de begroting ook gerealiseerd wordt. Zeker voor 2014 gaat het om een voorlopige raming.

Ten slotte is er nog een **restfactor** nodig om de evolutie van de schuld te verklaren. Over het geheel van de periode 2009-2013 is de schuld € 129 mln sterker toegenomen dan op basis van de drie voorgaande factoren kan verklaard worden. Dit heeft te maken met een heel aantal technische factoren die elkaar over het geheel van de legislatuur nagenoeg compenseren.

We hebben al aangegeven dat de manier waarop de begrotingsverrichtingen een impact gehad hebben op de geconsolideerde schuld door de SERV niet correct berekend kan worden SERV. Maar daarnaast zijn er nog andere technische factoren.

Zo fungeert de Vlaamse overheid als doorgeefluik voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing die door de gemeenten en provincies geïnd worden. Aangezien de

²⁴ Hierbij maken we abstractie van de € 893 mln dividenden die terugbetaald worden in de periode 2011-2013. Deze dividenden hebben een impact op het begrotingssaldo gehad en zijn via het saldo in de tabel verwerkt.

inning en doorstorting niet gelijktijdig verlopen, kan dit leiden tot schommelingen van de schuld op bepaalde momenten. Dit is zeker in 2009 het geval geweest, aangezien er dat jaar een nieuw betalingssysteem opgestart werd dat een negatieve impact gehad heeft op de Vlaamse schuld in 2009 en die pas nadien opnieuw gecompenseerd werd.

Een tweede belangrijke factor voor de restfactor is dat er nog een tijdsverloop kan zijn tussen het moment waarop een bepaalde uitgave geordonnanceerd wordt (dat is het moment waarop de SERV het als een uitgave beschouwt) en het moment waarop er overgegaan wordt tot de effectieve betaling (dat is het moment waarop de schuld wijzigt). Het verschil tussen beide (de ordonnanceringsen die nog niet uitbetaald werden), noemt men de lei. Aangezien de lei van jaar tot jaar kan verschillen, kan dit in bepaalde jaren leiden tot een sterkere toename van de schuld dan wat kan afgeleid worden uit de ordonnanceringsen en op andere jaren tot een minder sterke evolutie. Net zoals de kasfunctie hiervoor besproken gaat het om eenmalige schommelingen die in principe gecompenseerd worden over een langere periode, zij het niet noodzakelijk over het geheel van de voorbije legislatuur.

Een laatste element van de restfactor betreft het feit dat er geen volledige overeenstemming is tussen de instellingen binnen de consolidatiekring en de instellingen waarvan de verrichtingen de Vlaamse schuld beïnvloeden. Bepaalde instellingen maken geen deel uit van de consolidatiekring, maar hebben wel een impact op de Vlaamse schuld. Een bijkomende moeilijkheid is dat de consolidatiekring in de loop van de vorige legislatuur gewijzigd is, waarbij het niet duidelijk is in welke mate deze instellingen doorheen de voorbije legislatuur de Vlaamse schuld beïnvloed hebben. Het ziet er wel naar uit dat de uitbreiding van de consolidatiekring in 2013 geleid heeft tot een toename van de Vlaamse geconsolideerde schuld.

Bij gebrek aan informatie gaan we er van uit dat er geen restfactor is in 2014. Ook deze hypothese zal later nog moeten worden aangepast.

4.2. Schuldevolutie in komende jaren

Tabel 56 Geraamde schuldevolutie 2015-2020, in € mln

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	evolutie 2015-2020
begin	-3.967	-3.597	-3.167	-2.667	-2.167	-1.667	
KBC	500	500	500	500	500	500	3000
participaties	-130	-70	0	0	0	0	-200
begrotingssaldo	0	0	0	0	0	0	0
restfactor	0	0	0	0	0	0	0
eindpositie	-3.597	-3.167	-2.667	-2.167	-1.667	-1.167	2.800

Voor de begrotingssaldi en de restfactor gaan we er voor deze indicatieve raming van uit dat deze de schuld de komende jaren niet zullen beïnvloeden.

Wat de terugbetaling door KBC en de participaties betreft is er wel al informatie die toelaat om de impact hiervan op de schuld te ramen.

De verwachting is dat KBC de volgende jaren haar schuld terugbetaald a rato van € 333 mln op jaarbasis. Verhoogd met de terugbetalingspremie gaat het om een terugbetaling van € 500 mln op jaarbasis van 2015 tot en met 2020. Hoewel een versnelde

terugbetaling niet uit te sluiten valt, kan men dus stellen dat tegen 2020 de Vlaamse schuld nog met € 3 mld zal verminderen.

Voor de participaties baseren we ons op het laatst beschikbare Kas-, Schuld- en Waarborgrapport (2013) waarin staat dat er in 2015 nog voor € 130 mln bijkomende uitgaven nodig zijn om reeds besliste participaties aan te gaan en in 2016 nog eens € 70 mln. In het totaal, en zonder rekening te houden met de beslissingen van de nieuwe regering, zal hierdoor de schuld toenemen met € 200 mln.

Voor zover deze hypothesen gerealiseerd worden, zou de schuld eind 2020 teruggelopen zijn tot € 1.167 mln. Deze schuld zou op dat moment lager zijn dan de participaties die de Vlaamse Gemeenschap genomen heeft sinds 2009. Indien deze participaties integraal van de hand gedaan zouden worden voor de waarde waarvoor ze aangekocht werden, zou Vlaanderen eind 2020 dus geen schuld maar een overschot hebben.

Hierbij is wel abstractie gemaakt van eventuele wijzigingen van het schuldniveau ingevolge de herkwalificatie van sommige PPS-constructies of door een verdere uitbreiding van de consolidatiekring. Ook met de mogelijkheid van een toename van de schuld in het kader van de BAM werd geen rekening gehouden.

Hoofdstuk 5

Prestatiebegroting

Een van de doelstellingen van VIA is om belangrijke stappen naar een meer prestatiegericht begroting te nemen. Ook voor de SERV is dit belangrijk, aangezien dit zowel voor de efficiënte aanwending van begrotingsmiddelen als voor de effectieve realisaties van Vlaamse beleidsdoelstellingen een positieve impact kan hebben. Gedurende de legislatuur heeft de Vlaamse Regering een aantal stappen naar een meer prestatiegericht begroting gezet. Het belangrijkste element in dit proces is de goedkeuring van het rekendecreet dat een degelijke basis biedt voor een meer prestatiegericht begroting. Daarnaast zijn de beheers- en managementovereenkomsten verder ontwikkeld met het oog op een prestatiegericht begroting. Er werden dus een aantal stappen in de goede richting gezet.

In een eerste deel geven we de belangrijkste elementen van een prestatiegericht begrotingsbeleid weer en duiden we het verschil met een inputbegroting. Vervolgens gaan we na welke stappen er genomen zijn. Omdat de tijd ontbrak om de beheers- en managementovereenkomsten in dit rapport mee te nemen, beperken we ons tot de wijzigingen door het rekendecreet doorgevoerd in de Vlaamse begroting.

1. Inputbegroting en prestatiebegroting

Een begroting maakt gebruik van kredieten (input) om een beleid te voeren (output) dat een bepaald effect (outcome) teweegbrengt. Als voorbeeld van een dergelijk schema kan gedacht worden aan een tewerkstellingsbeleid. Er worden middelen (input) gereserveerd om meer mensen uit een bepaalde kansengroep aan het werk te krijgen (outcome). Om dat resultaat te bereiken worden de middelen aangewend om een bepaald beleid (output) te voeren, bijvoorbeeld het toekennen van subsidies aan werkgevers of het voorzien van opleidingen voor werknemers. Aan dit schema zijn bovendien drie processen of cycli verbonden. In de *begrotingscyclus* worden de kredieten toegewezen aan de verschillende begrotingsposten, in de *beleidscyclus* worden de doelstellingen geformuleerd en geëvalueerd, en de *contractcyclus* geeft aan wie waarvoor verantwoordelijk is.

Zowel bij een inputbegroting als bij een prestatiebegroting zijn de elementen input, output en outcome aanwezig, net als de drie cycli. Het verschil tussen beide zit vooral in de koppelingen die worden gemaakt. Bij een zuivere **inputbegroting** bestaat er geen koppeling tussen de kredieten uit de begroting en de doelstellingen van het beleid. Het toewijzen van kredieten aan verschillende begrotingsposten (*begrotingscyclus*) wordt niet afgestemd op de doelstellingen die werden geformuleerd (*beleidscyclus*). Beide cycli hebben een andere indeling waardoor het onmogelijk is om te bepalen welke kredieten precies aan een doelstelling gekoppeld zijn.

Een **prestatiebegroting** voorziet deze koppeling wel. Er is een strikte en exclusieve relatie tussen kredieten (input), beleid (output) en effect (outcome). Daardoor wordt duidelijk welke kredieten precies hebben bijgedragen tot een doelstelling en is er ook

een terugkoppeling mogelijk. Stel dat het effect (outcome) van de subsidies zeer gering is, bijvoorbeeld omdat een beleid gericht op subsidies niet werkt, dan kunnen de kredieten die hiermee verbonden zijn sterk worden teruggeschroefd. Het zijn trouwens niet alleen de kredieten die worden verbonden met de doelstellingen, ook de verantwoordelijkheden van de contractcyclus worden hieraan gekoppeld. Steeds wordt vastgelegd welke entiteiten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het beleid en het halen van de doelstellingen. Een prestatiebegroting verbindt dus steeds drie elementen: doelstellingen (beleidscyclus) met kredieten (begrotingscyclus) en verantwoordelijkheden (contractcyclus). Het centrale element hierbij zijn de doelstellingen. Kredieten en verantwoordelijkheden worden in functie hiervan vastgelegd.

De Vlaamse begroting was tot voor kort zeer inputgericht. Er werden wel doelstellingen geformuleerd en er werd ook een beleid ontwikkeld om deze doelstellingen te halen, maar er werd geen expliciete koppeling voorzien met de kredieten die hiervoor werden aangewend, noch met de verantwoordelijkheid hiervoor. Er was dus ook geen *terugkoppeling* mogelijk. Sinds de begrotingsopmaak 2012 zet de Vlaamse Regering stappen in de richting van een prestatiebegroting. In de eerste plaats wordt de structuur aangepast om de begrotingscyclus en de contractcyclus beter te laten aansluiten op de beleidscyclus. Momenteel is dit uitgerold voor de begroting van de departementen en van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB). In principe zou bij de begrotingsopmaak 2015 ook voor de instellingen de begrotingen opgemaakt worden in een nieuwe structuur die een betere koppeling tussen beleids- en begrotingscyclus moet toelaten.

In vergelijking met een inputbegroting kan een prestatiebegroting meer informatie bieden over de effectiviteit en efficiëntie van de aangewende kredieten. Ze werkt ook meer responsabilisering in de hand. Elk van deze voordelen worden hieronder kort toegelicht.

1.1. Effectiviteit

Door de koppeling van begrotings- en beleidscyclus – en de strikte relatie tussen input, output en outcome – wordt het mogelijk om een onderscheid te maken tussen *effectieve* en *niet-effectieve* kredieten. Effectieve kredieten zijn gekoppeld aan doelstellingen die worden gerealiseerd, terwijl niet-effectieve kredieten verbonden zijn met doelstellingen die niet worden gerealiseerd. Het is daarbij wel opletten met voor de hand liggende conclusies. Het feit dat een doelstelling wordt gehaald, wil nog niet zeggen dat de inzet van de kredieten hiervoor verantwoordelijk is. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de tewerkstellingsgraad van een bepaalde kansengroep niet door de subsidies maar door externe omstandigheden (bijvoorbeeld een aantrekkende economie) werd verhoogd. De doelstelling werd dan wel gerealiseerd, terwijl de middelen toch niet effectief werden ingezet. Omgekeerd kunnen er ook geen eenduidige conclusies voor niet-effectieve kredieten worden getrokken. Misschien moeten de kredieten afgeschaft worden omdat de doelstelling onmogelijk te halen is. Misschien moeten de kredieten net fors verhoogd worden om de doelstelling een eerlijke kans te geven. Of misschien zijn er precies genoeg kredieten, maar leidt de manier waarop ze beleidsmatig worden ingezet (output) niet tot het gewenste effect. Over het algemeen kunnen we wel zeggen dat kredieten die samenhangen met gerealiseerde beleidsdoelstellingen in principe effectiever werden ingezet dan kredieten die samenhangen met beleidsdoelstellingen die niet worden gerealiseerd.

1.2. Efficiëntie

Naast de effectiviteit kan een prestatiebegroting ook informatie verschaffen over de efficiëntie van de kredieten. Dit is vooral het geval wanneer er verschillende beleidsopaties zijn om eenzelfde doelstelling na te streven. Een hogere tewerkstellingsgraad kan bijvoorbeeld worden bekomen via subsidies aan werkgevers, maar ook door gerichte opleiding voor de doelgroep. Beide soorten beleid zullen een effect hebben op de tewerkstelling, maar de ene optie zal meer effect hebben dan de andere. Vervolgens kan worden nagegaan welke kredieten hiermee samenhangen en welke kredieten dus het meest efficiënt werden aangewend.

1.3. Responsabilisering

De koppeling van de beleidscyclus met de begrotingscyclus en de contractcyclus heeft een sterk responsabiliserend effect. Doordat de indeling van de cycli op elkaar is afgestemd, wordt het duidelijk welke kredieten voor welke doelstellingen beschikbaar zijn, en vooral wie verantwoordelijk is om deze doelstellingen te realiseren. Belangrijk daarbij is dat de verantwoordelijken voldoende autonomie krijgen. Als het begrotingskader te strikt is, zal de responsabilisering weinig of geen effect hebben. De verantwoordelijken moeten immers zelfstandig maatregelen kunnen nemen en creativiteit aanwenden om hun doelstellingen te realiseren. Alleen op die manier zullen de middelen optimaal worden aangewend.

2. Betere keuzes, meer transparantie

De voordelen die hierboven werden geschetst – effectiviteit, efficiëntie en responsabilisering – zijn de meest directe voordelen van een prestatiebegroting. Wanneer de Vlaamse overheid erin slaagt om een volwaardige prestatiebegroting te implementeren, dan verwachten we dat kredieten beter worden ingezet met het oog op een hogere realisatiegraad van de doelstellingen. Naast deze directe voordelen is er ook een belangrijk ander voordeel, zijnde meer transparantie. Een prestatiebegroting maakt betere keuzes mogelijk, maar ook meer inzicht in die keuzes en een betere opvolging.

Bij de huidige Vlaamse begroting is het niet (altijd) duidelijk op welke manier de besparingen en het nieuwe beleid met de beleidsdoelstellingen verbonden zijn. Een besparingsmaatregel zoals de kaasschaafmethode kan misschien rechtvaardig lijken omdat alle beleidsdomeinen (ongeveer) evenveel worden getroffen, maar vanuit het oogpunt van maximale realisatie van de beleidsdoelstelling is het waarschijnlijk niet de beste maatregel. Sommige doelstellingen zullen inderdaad nog steeds gerealiseerd kunnen worden met iets minder middelen, maar voor andere doelstellingen kan een kleine daling al fataal zijn. Voor sommige doelstellingen kunnen de kredieten best wat forser verlaagd worden – doelstellingen die gemakkelijk kunnen gehaald worden – middelen die dan weer kunnen ingezet worden om kredieten gekoppeld aan doelstellingen die niet worden gehaald te verhogen. De kaasschaafmethode is dan ook typisch een be-

sparingsmaatregel die bij een inputbegroting²⁵ past. De middelen worden evenwichtig verdeeld, maar er is geen koppeling of terugkoppeling met het effect van deze verdeling op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Ook bij nieuw beleid is het niet altijd duidelijk op welke manier de extra kredieten bijdragen tot de vooropgestelde doelstellingen. Er worden zeker keuzes gemaakt en accenten gelegd, maar de link met de beleidsdoelstellingen wordt meestal niet geëxpliciteerd.

Vanuit het perspectief van een inputbegroting is het logisch dat vooral belang wordt gehecht aan een evenwichtige verdeling van de kredieten. Er bestaat immers geen objectief criterium om af te stappen van dit evenwicht en het anders te doen. Een prestatiebegroting biedt op dit vlak nieuwe mogelijkheden, precies door haar objectieve basis om ingrepen aan af te toetsen. Het criterium wordt dan de mate waarin de ingrepen bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zo zou het perfect te verantwoorden zijn om bij een bepaalde entiteit of beleidsdomein extra veel te besparen als uit de prestatie-informatie blijkt dat de doelstellingen daar gemakkelijk gehaald worden. De informatie uit de prestatiebegroting laat toe om dit soort keuzes te kunnen maken, en geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om de keuzes te verantwoorden.

3. Stappen in de richting van een prestatiebegroting

In bovenstaande paragrafen werd aangegeven welke kenmerken en voordelen een prestatiebegroting heeft. Daarbij werd uitgegaan van een volledig geïmplementeerde en goed functionerende prestatiebegroting. Hoewel dit het uiteindelijke doel is van de Vlaamse Regering, lijkt het voorlopig meer om een soort theoretisch ideaalbeeld te gaan, en is het nog maar de vraag hoe de uitgangspunten naar de praktijk zullen vertaald worden.

De ervaring met het Comptabiliteitsdecreet uit 2004 leert dat een volledige prestatiebegroting moeilijk bij decreet kan afgekondigd worden. Een van de redenen waarom het Comptabiliteitsdecreet nooit in werking is getreden, is precies dat de lat voor de prestatiebegroting te hoog lag. Men wou de hele hervorming in één keer en van bovenaf doorvoeren, maar die ambitie bleek weinig haalbaar. Het Rekendecreet, de opvolger van het Comptabiliteitsdecreet, opteerde voor een meer geleidelijke aanpak, die bovendien van onderuit (vanuit entiteiten en beleidsdomeinen) werd opgebouwd. Bij de begrotingsopmaak 2012 werden de eerste stappen naar een prestatiebegroting gezet, bij de begrotingsopmaak 2013 werd hierop verder gebouwd en in 2014 werd nogmaals een nieuwe indeling van de begrotingsartikelen doorgevoerd. In 2015 zouden ook de begrotingen van de instellingen aan de artikelstructuur aangepast worden.

²⁵ Deze stelling verdient enige nuance. De kaasschaafmethode op zich is zeer inputgericht omdat ze een algemene verlaging van de kredieten doorvoert, zonder keuzes te maken. De manier waarop deze methode werd geïmplementeerd bevat echter ook elementen van responsabilisering. Ministers konden immers binnen de eigen beleidsdomeinen ervoor opteren om wel keuzes te maken en sommige kredieten meer te verlagen dan anderen.

In het evaluatierapport van de SERV over de begroting 2013 (januari 2013) werden de belangrijkste wijzigingen tot en met de begroting 2013 besproken. In wat volgt geven we de belangrijkste bevindingen kort weer.

Er werd in de vorige legislatuur een overstap gemaakt van basisallocaties naar artikels. Dit zorgt voor meer autonomie omdat de bevoegde ministers en entiteiten eenvoudiger kunnen bepalen met welk soort uitgaven de doelstellingen het best kunnen gerealiseerd worden. Een nadeel is dat het parlement en de buitenwereld minder informatie krijgen over het soort uitgaven dat in de begroting voorzien wordt om de doelstellingen te realiseren. Het is bijvoorbeeld niet meer mogelijk om in de begrotingen na te gaan in welke mate er investeringskredieten voorzien worden. Ook de precieze verdeling van subsidies naar de verschillende actoren wordt in de begrotingen minder transparant. Deze informatie kan wel achterhaald worden op basis van de uitvoeringsgegevens, maar deze zijn minder gedetailleerd dan de begrotingsgegevens en worden pas na verloop van tijd gepubliceerd.

Een tweede belangrijk element is dat de kredieten verbonden aan het functioneren van een bepaald beleidsdomein of entiteit (apparaatkredieten) gegroepeerd worden. Momenteel is dat nog niet het geval voor de instellingen, maar vanaf de begroting 2015 zou dat wel het geval kunnen zijn. Dit laat toe om eenvoudiger na te gaan in welke mate deze kosten evolueren.

Een derde element is dat de memorie van toelichting meer stelselmatig de koppeling moet maken tussen de beleids-, begrotings- en beheerscyclus. In ons rapport van januari 2013 stelden we vast dat dat nog niet geleid heeft tot een duidelijke verbetering van de toelichtingen op dit punt. Ook bij de begrotingsopmaak 2014 blijft die opmerking gelden. De kwaliteit van de toelichtingen op dat vlak varieert sterk van beleidsdomein tot beleidsdomein, en ook binnen de beleidsdomeinen over de entiteiten heen. Algemeen kunnen we stellen dat de koppeling tussen de beleids- en begrotingscyclus nog altijd verre van volledig is.

4. Index prestatiegericht begroten

In het kader van de opvolging van Pact 2020 en VIA wordt onder meer de index prestatiegericht begroten (IPB) opgevolgd. De index geeft aan in welke mate prestatiegericht informatie wordt aangewend bij het begrotingsproces: bij het opstellen van doelstellingen, bij de opvolging en rapportering van de uitvoering, bij de begrotingsonderhandelingen en het nemen van begrotingsbeslissingen. De index kan variëren van 0 (geen prestatiegericht begroting) tot 1 (uitgebreid en diepgaand prestatiegericht begroten).

De score evolueerde van 17,7% in 2011 (nulmeting) tot 22,2% in 2013. Aangezien er geen merkenwaardige wijzigingen zijn doorgevoerd in 2014 gaan we er van uit dat de score in 2014 niet verbetert.

Tabel 57 Vlaamse overheid, 2011 tot 2014, index prestatiegericht begroten

	2011	2012	2013	2014
IPB	17,7%	20,3%	22,2%	22,2%

Het monitoringrapport van VIA geeft zelf aan dat een verbetering tussen 2011 en 2013 heeft plaatsgevonden, maar dat de streefwaarde van 100% nog veraf ligt. Aangezien ook landen die volgens de OESO het beste scoren geen 100% behalen, is dat niet verwonderlijk. Belangrijker is wel dat Vlaanderen aanmerkelijk minder goed scoort dan de buurlanden volgens het monitoringrapport. Landen die beter presteren zijn onder meer Nederland (57%), het Verenigd Koninkrijk (57%) en Finland (58%). Maar ook in vergelijking met het OESO gemiddelde, dat in 2009 meer dan 40% bedroeg, scoort Vlaanderen relatief laag.

Dit lage cijfer heeft, volgens de IPB die de Vlaamse Gemeenschap zelf publiceert, voornamelijk te maken met het feit dat de performantie-indicatoren nauwelijks bij de begrotingsbesprekingen en politieke doelstellingen gebruikt worden, terwijl dat juist een essentieel element is om tot een grotere integratie tussen de beleids- en begrotingscyclus te komen.

5. Besluit

De Vlaamse overheid heeft al een aantal stappen naar een meer prestatiegerichte begroting gezet. De belangrijkste stappen tot nu toe zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan de entiteiten in plaats van de beleidsdomeinen, en het voorzien van extra informatie in de Memorie van Toelichting voor een koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus. Elk van deze stappen zijn logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De SERV ondersteunt niet alleen de stappen in de richting van een prestatiebegroting, ook de meerwaarde van het einddoel – een volledig geïmplementeerde prestatiebegroting – is voor de SERV duidelijk. De voordelen situeren zich in de eerste plaats op het gebied van meer effectiviteit, efficiëntie en responsabilisering. Er zullen betere keuzes kunnen gemaakt worden in functie van de doelstellingen, en die keuzes zullen ook beter verantwoord kunnen worden.

De vorige regering is er evenwel nog niet in geslaagd om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Dit is ook niet abnormaal, aangezien het om een zeer complex proces gaat dat best stapsgewijze kan doorgevoerd worden. Wel is de SERV van oordeel dat de ambitie geuit in de Beleidsnota onvoldoende geleid heeft tot verbeteringen in de vorige legislatuur. Er is wel degelijk een verbetering te merken, maar deze verbetering situeert zich voornamelijk op het formele vlak en heeft nog onvoldoende geleid tot een hogere aanwending van performantie-indicatoren voor de politieke beslissingen of de begrotingsopmaak. Op dat punt scoort Vlaanderen ook internationaal gezien relatief slecht, en is er dus nog duidelijk marge voor verbetering.

Deel 2

Bijlagen

Bijlage 1 Kerncijfers 2009-2014

In deze bijlage geven we voor de periode van 2009 tot en met 2014 een overzicht van de belangrijkste componenten van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

Hierbij nemen we de initiële begroting 2009 als referentiepunt. Voor de ontvangstenraming is deze begroting identiek aan de tweede begrotingscontrole 2009 (de laatste begrotingscontrole van Peeters I). Voor de uitgavenbegroting is er een verschil omwille van de reddingsoperatie voor KBC waardoor er bijkomende kredieten ingeschreven zijn. Aangezien dit geen impact had op de geconsolideerde uitgaven, hebben we ook hier abstractie gemaakt van de tweede begrotingscontrole.

De gegevens zoals verwerkt door de SERV wijken op bepaalde punten af van de gegevens die opgenomen zijn in de algemene toelichting of uitvoeringsgegevens. Wat de begrotingen betreft heeft dit deels te maken met het feit dat de amendementen verwerkt zijn in de analyse van de SERV, terwijl dat nog niet kon gebeuren bij de algemene toelichtingen die ingediend werden samen met de ontwerpbegroting.

Belangrijker echter is dat de SERV het Zorgfonds consequent geconsolideerd heeft vanaf 2009, en dus niet de dotatie aan het Zorgfonds maar wel de uitgaven van het zorgfonds meeneemt bij de geconsolideerde uitgaven.

Tenslotte wijkt de analyse van de SERV op een aantal punten af van de officiële informatie omdat een aantal kredieten wel als ESR-uitgaven meegerekend worden (i.p.v. bijvoorbeeld een dotatie) of vice versa. Deze verschillen situeren zich voornamelijk in het begin van de legislatuur en zijn relatief beperkt.

Dit cijferoverzicht heeft zeker niet tot doel om tot een volledig correct overzicht van ontvangsten- en uitgavengegevens van de voorbije legislatuur te bieden, maar heeft enkel tot doel om aan te geven op welke cijfers de SERV zich gebaseerd heeft bij haar analyses in dit evaluatierapport.

Tabel 58 ESR-Geconsolideerde ontvangsten per ontvangstencategorie, 2009ini -2014ini, in € mln

	2009ini	2009BC3	2009uitv	2010ini	2010BC	2010uitv	2011ini	2011BC2	2011uitv	2012ini	2012BC1	2012BC2	2012uitv	2013ini	2013BC	2014ini
overdr. Fed. belast.	17.993	16.755	16.735	16.454	16.666	16.666	17.937	18.228	18.228	19.156	18.843	18.843	18.843	19.276	18.966	19.337
dotaties	848	828	847	825	825	826	862	867	866	886	890	890	892	899	893	910
gewest. belastingen	4.694	4.061	4.125	4.099	4.281	4.479	4.667	4.801	4.795	5.051	4.968	5.061	4.963	5.187	5.176	5.421
KBC	0	0	0	0	0	0	298	298	298	298	298	298	298	298	298	0
toegewezen ontv.	119	101	106	113	112	109	104	112	131	117	117	126	134	127	137	152
overge MinVG	162	202	178	752	695	643	151	242	159	149	149	157	158	152	154	204
Zorgfonds	139	135	141	133	135	136	137	136	137	136	136	135	141	135	136	137
overige instellingen	1.225	1.223	1.181	1.393	1.427	1.367	1.403	1.436	1.448	1.273	1.331	1.348	1.416	1.415	1.410	1.452
Totaal geconsol. ontv.	25.178	23.305	23.313	23.769	24.142	24.225	25.558	26.121	26.062	27.064	26.732	26.858	26.845	27.490	27.169	27.614

Tabel 59 Van begrotingsuitgaven naar geconsolideerde uitgaven (excl. ESR-correcties; betaal kredieten en ordonnanceringen), 2009ini-2014ini, in € mln

	2009ini	2009BC3	2009uitv	2010ini	2010BC	2010uitv	2011ini	2011BC2	2011uitv	2012ini	2012BC1	2012BC2	2012uitv	2013ini	2013BC	2014ini
uitgaven MVG	27.577	27.346	27.121	23.570	24.052	23.485	24.403	25.390	25.086	25.910	25.732	25.443	25.077	26.338	26.166	26.756
KVD	3.912	3.955	3.949	416	589	161	389	451	254	157	157	156	74	257	232	203
dotaties	6.473	6.230	6.352	6.352	6.586	6.705	6.696	7.088	7.267	7.323	7.224	7.019	7.211	7.305	7.190	7.610
aflossingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ESR-uitgaven	17.191	17.161	16.820	16.802	16.877	16.620	17.318	17.851	17.565	18.430	18.352	18.268	17.792	18.776	18.745	18.942
uitgaven Inst	9.329	9.611	9.413	9.749	10.109	9.977	9.941	10.622	10.569	10.529	10.487	10.548	10.235	10.830	11.007	11.616
KVD	13	19	39	17	115	12	24	23	17	26	26	26	13	23	24	239
dotaties	140	157	99	255	284	243	290	346	248	106	164	162	156	120	152	129
aflossingen	37	37	39	40	40	43	27	27	29	26	26	26	27	28	27	23
overdrachten	1.313	1.763	1.770	1.743	1.690	1.885	1.565	1.754	1.951	1.587	1.629	1.533	1.296	1.703	1.903	2.065
ESR-uitgaven	7.826	7.635	7.466	7.694	7.980	7.793	8.036	8.472	8.324	8.784	8.642	8.800	8.742	8.957	8.902	9.159
ESR-consol excl. FFEU	25.017	24.796	24.287	24.495	24.857	24.412	25.354	26.323	25.890	27.214	26.994	27.068	26.534	27.733	27.646	28.101
FFEU	144	155	158	158	185	139	156	165	101	145	145	138	89	105	116	97
ESR-consol incl. FFEU	25.162	24.951	24.444	24.653	25.042	24.551	25.510	26.488	25.990	27.359	27.139	27.206	26.623	27.839	27.762	28.198

Tabel 60 Gesolideerde uitgaven en ordonnanceringen per beleidsdomein, 2009ini-2014 ini, in € mln

	2009ini	2009BC3	2009uitv	2010ini	2010BC	2010uitv	2011ini	2011BC2	2011uitv	2012ini	2012BC1	2012BC2	2012uitv	2013ini	2013BC	2014ini
DAR	129	132	132	135	136	126	153	152	138	154	154	161	152	139	137	135
BZ	2.449	2.440	2.414	2.633	2.642	2.614	2.712	2.720	2.667	2.780	2.778	2.780	2.788	2.841	2.842	2.872
FB	1.507	1.415	1.140	450	422	344	646	809	661	843	727	531	316	612	613	567
IV	182	175	159	179	185	151	180	187	199	219	194	193	177	217	211	191
EWI	1.052	970	975	907	975	1.004	974	1.107	1.023	1.264	1.239	1.211	1.131	1.270	1.210	1.235
OV	9.218	9.298	9.393	9.725	9.848	9.810	9.874	10.153	10.252	10.316	10.279	10.415	10.388	10.648	10.665	10.897
WVG	3.356	3.391	3.326	3.478	3.506	3.441	3.589	3.670	3.618	3.859	3.833	3.904	3.903	4.084	4.122	4.217
CJSM	1.233	1.235	1.238	1.215	1.214	1.202	1.179	1.195	1.171	1.217	1.211	1.201	1.207	1.268	1.281	1.313
WSE	1.427	1.432	1.359	1.424	1.429	1.377	1.423	1.452	1.460	1.524	1.522	1.544	1.480	1.571	1.579	1.590
LV	169	172	169	176	180	173	174	178	176	177	177	185	199	184	183	170
LNE	661	617	577	764	770	706	838	878	830	913	891	915	936	888	816	868
MOW	2.875	2.737	2.662	2.688	2.814	2.797	2.814	3.006	2.924	3.037	3.088	3.156	3.034	3.116	3.119	3.174
ROW	637	661	624	607	620	554	680	695	652	788	781	750	703	769	745	744
HE	124	121	117	115	117	115	119	120	118	123	122	122	120	125	126	130
Totaal excl FFEU	25.017	24.796	24.287	24.495	24.857	24.412	25.354	26.323	25.890	27.214	26.994	27.068	26.534	27.733	27.646	28.101
FFEU	144	155	158	158	185	139	156	165	101	145	145	138	89	105	116	97
Totaal incl FFEU	25.162	24.951	24.444	24.653	25.042	24.551	25.510	26.488	25.990	27.359	27.139	27.206	26.623	27.839	27.762	28.198

Bijlage 2 Ongewijzigd beleid

1. Situering ongewijzigd beleid

Geen algemeen aanvaarde methode

Ongewijzigd of constant beleid is een term die regelmatig gebruikt wordt in het kader van begrotingsanalyses of meerjarenramingen. Hoewel dit een eenvoudig begrip lijkt, is dat niet het geval. Er is immers geen algemeen aanvaarde methode om het ongewijzigd beleid te bepalen.

Grosso modo bestaan er drie methodes om ongewijzigd beleid te bepalen, en deze drie methodes kunnen tot totaal verschillende resultaten leiden.

Het bepalen van ongewijzigd beleid kan gebeuren door:

- een trend uit verleden door te trekken (trendraming)
- het huidig regelgevend kader toe te passen zonder rekening te houden met gemaakte afspraken over toekomstige uitgaven (stand-still raming)
- het huidig regelgevend kader toe te passen met inbegrip van gemaakte afspraken over toekomstige uitgaven (stand-still-plus raming).

Bij een **trendraming** gaat men na hoe de uitgaven in het verleden geëvolueerd zijn. Deze evolutie beschouwt men als een goede indicator van de manier waarop de uitgaven de komende jaren zullen evolueren bij ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid moet dan wel verstaan worden als de combinatie van de werking van beleidskeuzes én aanpassing van uitgaven op basis van bestaande regelgeving. Het gaat dus in essentie om een politieke definitie van ongewijzigd beleid. Deze methode wordt bijvoorbeeld gehanteerd door het Federaal Planbureau (FPB) in zijn middellange termijn ramingen van de gemeenschappen en gewesten voor zover er onvoldoende informatie is om de stand-still methode toe te passen.

De stand-still methodes vertrekken allebei van de huidige regelgeving en bekijken dan hoe de uitgaven verder zullen evolueren. Eerder dan een politieke definitie gaat het om een juridische definitie. De **stand-still**-methode komt meestal overeen met een afnemende dynamiek op korte termijn die zich dan stabiliseert op middellange en lange termijn. De beslissingen die op het moment van de raming reeds gemaakt werden worden wel meegenomen. Deze beslissingen hebben meestal tot gevolg dat er in het begin van de raming bij ongewijzigd beleid een sterkere uitgavendynamiek is, maar zodra deze opstoot uitgewerkt is, komt men op een lagere dynamiek die vervolgens gelijkmatig aangehouden kan worden. Deze methode wordt bijvoorbeeld door de Vlaamse administratie gehanteerd bij het begin van de legislatuur om een inschatting te maken van de beleidsruimte waarover de nieuwe regering kan beschikken. Dit is ook de methode die de SERV toepast. Het FPB past deze methode in de mate van het mogelijke toe voor de raming bij ongewijzigd beleid van de federale overheid en sociale zekerheid.

De **stand-still-plus**-methode houdt naast het bestaande regelgevende kader ook rekening met reeds gemaakte afspraken op regeringsniveau, bijvoorbeeld de invulling

van beleidsruimte met nieuwe initiatieven. Een toepassing van deze methode leidt in bepaalde gevallen tot moeilijk interpreteerbare informatie. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen stellen dat de Vlaamse Regering het politiek voornemen had om het begrotingsevenwicht vanaf 2011 te bewaren. Een toepassing van de stand-still-plus methode zou in dat geval betekenen dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid tussen 2011 en 2014 op identiek dezelfde manier zouden evolueren als de ontvangsten. Ook voor de periode 2015-2016 zou men volgens die redenering moeten stellen dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid (inclusief overdracht van bevoegdheden door staatshervorming) verder evolueren zoals de ontvangsten. Hoewel dit een meer zinvolle manier is om invulling te geven aan een politieke invulling van het begrip “ongewijzigd beleid” dan de eerste methode, wordt deze methode nergens toegepast.

Aangezien de derde methode niet toegepast wordt, gaan we hier niet verder op in en beperken we ons tot de eerste twee methodes: de trendraming en de stand-still methode.

Binnen deze methodes kan de operationalisering eveneens op verschillende manieren gebeuren. Zo kan een trend geraamd worden door een gemiddelde groei uit het verleden door te trekken, gebaseerd op een relatief korte periode (bijvoorbeeld 4 jaar zoals in de economische vooruitzichten van het FPB voor gemeenschappen en gewesten) dan wel op een periode die langer is (zoals de HRF in het verleden soms gedaan heeft). Maar deze trendraming kan evengoed gebeuren aan de hand van de economische groei die men verwacht, of de trendmatige groei van het BBP.

Ook de manier waarop de stand-still-methodes gebruikt worden, leidt niet altijd tot eenzelfde resultaat. Zo dient men hypothesen te maken over de evolutie van investeringen bij ongewijzigd beleid bijvoorbeeld, of over de manier waarop de werkingsmiddelen aan de inflatie aangepast worden.

Keuze methode

Op zich is de ene keuze niet beter dan de andere, dit hangt volledig af van de context. Afhankelijk van het doel van de raming en beschikbare informatie zal de ene methode echter meer geschikt zijn dan de andere, waarbij voldoende aandacht moet besteed worden aan de operationalisering, zodat de resultaten zo relevant mogelijk zijn in de context waarin ze gebruikt worden. Bovendien is de stand-still methode veel moeilijker toe te passen, waardoor er in bepaalde gevallen noodgedwongen gekozen wordt voor de trendraming.

Indien men zich de vraag stelt welke ingrepen nodig zijn om een bepaalde begrotingsdoelstelling te realiseren, kan men het best vertrekken van de stand-still methode. Deze methode is ook het meest geschikt om de globaal waargenomen uitgaven- en ontvangstendynamiek van de voorbije jaren op te delen naar beleidskeuzes enerzijds en ongewijzigd beleid anderzijds.

De trendraming heeft als voordeel dat ze relatief eenvoudig is en een goede raming in een stabiele begrotingsomgeving kan zijn. Voor zover de context niet wijzigt (begrotingsdoelstellingen, ontvangstendynamiek, economische groei...), kan de trend uit het verleden als representatief beschouwd worden voor de normale evolutie in de komende jaren. In een zeer onstabiele situatie, zoals de voorbije jaren maar ook de komende jaren in België, lijkt het nut van deze methode beperkt. Zoals de SERV in zijn advies van juli 2011 uitvoerig aangetoond heeft, kan deze methode best niet gebruikt worden

als basis om begrotingsinspanningen tussen de verschillende entiteiten te verdelen. De entiteit die in het verleden het meest restrictieve begrotingsbeleid gevoerd heeft, loopt het risico dat dit restrictief beleid ook de komende jaren moet worden doorgetrokken omdat dit beschouwd wordt als het normale beleid van die entiteit.

Voor de analyse van het begrotingsbeleid van de voorbije legislatuur kiest de SERV ervoor voor de “stand-still methode”. Deze methode geeft zo precies mogelijk aan welke beleidskeuzes door de regering in de periode 2009-2014 gemaakt werden: de uitgaven- en ontvangstendynamiek van de voorbije jaren bestaat uit de som van ongewijzigd beleid enerzijds en beleidskeuzes anderzijds. Een bijkomend voordeel is dat deze methode ook gehanteerd wordt door de Vlaamse Regering/administratie voor de meerjarenramingen, waardoor beide oefeningen beter vergelijkbaar zijn. Ook voor de raming van de netto-beleidsruimte die de Vlaamse Regering recent integreerde in de algemene toelichting, werd deze methode gebruikt²⁶.

2. SERV-methode ongewijzigd beleid

2.1. Algemeen

Zoals in de inleiding reeds aangegeven, kan de stand-still methode op verschillende manier toegepast worden. In dit deel geven we zo precies mogelijk aan hoe het ongewijzigd beleid door de SERV voor de analyse van het begrotingsbeleid van de voorbije jaren toegepast wordt.

De dynamiek bij ongewijzigd beleid wordt in eerste instantie bepaald door de toepassing van de **huidige regelgeving**. Daarbij gaat het niet alleen om de jaarlijkse aanpassing van de kredieten voor het gemeentefonds, maar ook om de toename van de loonmassa door de loonindexering of de koppeling van de werkingsmiddelen en bepaalde subsidies aan inflatie.

Daarnaast evolueren de kredieten bij ongewijzigd beleid omwille van **omgevingsfactoren**. Zo wijzigen de onderwijsuitgaven omdat het aantal leerlingen evolueert en leidt de stijging van de energieprijzen tot een toename van de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Ook de uitgaven voor thuiszorg en het zorgfonds zijn de voorbije jaren toegenomen door demografische en socio-economische factoren.

Voor de **investeringen** hanteren we de vuistregel dat de totale uitgaven, afgezien van zeer specifieke eenmalige bewegingen, bij ongewijzigd beleid gekoppeld zijn aan de inflatie. Dit is ook de methode gehanteerd voor de raming van de meerjarenramingen van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁶ De manier waarop ongewijzigd beleid concreet geoperationaliseerd werd in deze ramingen van de netto-beleidsruimte was weliswaar niet elk jaar identiek.

2.2. Concretisering

Het concreet uitzuiveren van ongewijzigd beleid en beleidskeuzes is in de praktijk niet altijd eenvoudig voor buitenstaanders (zoals de SERV). Zoals reeds herhaaldelijk aangehaald in eerdere SERV-adviezen geven de toelichtingen bij de begroting niet altijd voldoende informatie om na te gaan in welke mate de evolutie van een begrotingskrediet het gevolg is van ongewijzigd beleid dan wel van beleidskeuzes. Daarom heeft de SERV al herhaaldelijk gevraagd om op dat punt meer informatie te leveren in de begrotingsdocumenten: in welke mate evolueren de kredieten omwille van ongewijzigd beleid (economische parameters, nieuwe inschatting, socio-demografische evoluties, ...) en wat is het effect van de beleidsingrepen. In de meer recente algemene toelichtingen wordt van deze factoren een globaal overzicht gegeven, maar een vertaling ervan naar de onderliggende beleidsdomeinen/kredieten is jammer genoeg niet terug te vinden. Een andere mogelijkheid om de rapportering op dat punt te verbeteren is dat de Vlaamse Regering stelselmatig aangeeft in welke mate de begrotingskredieten afwijken van de raming die gehanteerd werd in de laatste meerjarenraming.

In dit deel geven we zo precies mogelijk aan hoe ongewijzigd beleid door de SERV geoperationaliseerd wordt voor een aantal factoren waarbij het onderscheid tussen ongewijzigd beleid en beleidskeuzes niet zo eenvoudig is, bij gebrek aan informatie.

Inflatie

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

In de eerste plaats zijn er loonkredieten die geïndexeerd worden op basis van het indexeringsmechanisme toegepast voor de lonen van de ambtenaren (evolutie spilindex). Concreet nemen deze loonkredieten toe met 2% de tweede maand nadat het voortschrijdend gemiddelde van de gezondheidsindex de waarde van de spilindex heeft overschreden. Aangezien het bij de begrotingsopmaak nog niet vast staat wanneer de spilindex overschreden wordt en hoeveel extra uitgaven er hiervoor nodig zijn per uitgavenpost (basisallocatie), wordt de geraamde impact ervan ingeschreven op een loonprovisie. Op het moment dat men de lonen moet aanpassen door overschrijding van de spilindex wordt de loonprovisie herverdeeld naar de verschillende uitgavenposten. Om te vermijden dat de loonprovisie onvoldoende zou zijn, kan men een grotere provisie voorzien dan nodig op basis van de meest recente ramingen. In de mate dat de SERV hierover voldoende informatie heeft, wordt dit extraatje meegenomen als een beleidskeuze (buffer) en niet als ongewijzigd beleid.

Daarnaast zijn er kredieten waarvoor er bij de opmaak van de begrotingen wordt bepaald in welke mate de verwachte toename van de inflatie zich mag vertalen in uitgaven. Het gaat zowel om werkingskredieten als loonkredieten (deze loonkredieten volgen dan niet de spilindex). In tegenstelling tot de kredieten gekoppeld aan de spilindex, worden deze kredieten bij begrotingsopmaak reeds verhoogd op basis van de inflatie. Voor de werkingsuitgaven in het onderwijs gebeurt het op basis van gekende cijfers uit het verleden, voor de meeste overige uitgaven gaat het om een raming van de evolutie in het begrotingsjaar zelf. De kredieten worden bij de begrotingsopmaak zelf aangepast en eventueel naar aanleiding van de begrotingscontrole opnieuw aangepast. De aan-

passing bij de begrotingscontrole gebeurt echter niet automatisch indien de parameters gewijzigd zijn. Het gaat om een expliciete keuze van de overheid.

Op dit punt heeft de Vlaamse Regering de voorbije jaren regelmatig bepaald dat de niet-loonkredieten niet aangepast mochten worden aan de inflatie-parameter. Aangezien het gaat om een beslissing die afwijkt van de normale gang van zaken zoals ook opgenomen in elke meerjarenraming die de regering opstelde, en ook niet voor elke begrotingsoefening werd toegepast, beschouwen we dit niet als ongewijzigd beleid maar als besparingsmaatregel. Daarvoor heeft de SERV zelf een raming gemaakt van de toepassing van de “normale” aanpassing van de kredieten aan inflatie, waarbij de methode van de meerjarenraming van de administratie in 2009 als uitgangspunt gold. Het verschil tussen de effectief toegekende inflatieverhoging (voor zover ze kon achterhaald worden op basis van de begrotingsdocumenten, wat niet altijd mogelijk was) en de raming die de SERV gemaakt heeft, nemen we mee als besparingseffect. Een meer gedetailleerde toelichting hierover is opgenomen in de volgende bijlage.

Dit wijkt in bepaalde gevallen af van het cijfer dat de Vlaamse Regering hierover naar voor schoof. Deels heeft dit te maken met het feit dat de raming van de Vlaamse Regering vertrekt van een niet-geconsolideerde benadering op dat vlak en dus het inflatie-effect evenals de besparing hierop, onderschat. De instellingen financieren een deel van hun uitgaven met eigen middelen die eveneens toenemen. Door deze toename kunnen ze hun uitgaven waarvoor het ministerie geen dotatie verleent ook laten toenemen omwille van inflatie. Bij de geconsolideerde benadering kan dit effect meegenomen worden. Aangezien de eigen inkomsten in 2014 € 1,45 mld bedragen, gaat het om een niet te verwaarlozen impact.

■ **Rentelasten**

De evolutie van de rentelasten kan in principe opgedeeld worden in het effect van de beleidskeuze om de schuld te doen afnemen dan wel extra schuld aan te gaan, en exogene factoren zoals de impliciete rentevoet. De SERV heeft ervoor gekozen om de evolutie van de rentelasten integraal te beschouwen als ongewijzigd beleid. Naast het feit dat het niet eenvoudig is om het onderscheid te maken tussen ongewijzigd beleid en beleidskeuzes voor deze uitgaven, is dit ook te verantwoorden omdat de het voornamelijk de bedoeling is om na te gaan welke inhoudelijke beleidskeuzes de Vlaamse Regering gemaakt heeft.

■ **Op kruissnelheid komen van nieuwe initiatieven**

De initiatieven opgestart door de vorige Vlaamse Regering worden als ongewijzigd beleid beschouwd. In de mate dat de initiatieven van de vorige regering verdergezet worden, wordt deze evolutie beschouwd als ongewijzigd beleid, ook al waren deze initiatieven nog niet op kruissnelheid op het einde van de legislatuur.

Nieuwe initiatieven opgestart door de vorige Vlaamse Regering worden integraal meegenomen als beleidskeuzes, niet enkel in het eerste jaar, maar ook de bijkomende dynamiek in de jaren erna. Indien enkel het effect in het eerste jaar zou meegenomen worden als nieuw beleid, zou dit leiden tot een onderschatting van het budgettaire effect van de beleidskeuzes van de vorige regering. De analyse poogt aan te geven in welke mate de uitgaven/ontvangsten in 2014 hoger zijn dan in 2009 omwille van de gemaakte beleidskeuzes. Daarvoor wordt de totale budgettaire impact van de nieuwe beleidsmaatregelen op kruissnelheid (of in 2014) als referentie genomen. Dit wijkt wel

af van de methode die de SERV hanteert om de netto-beleidsruimte bij de begrotings-opmaak of begrotingscontrole te ramen in de jaar op jaar analyses. Vanuit dat perspectief is het op kruissnelheid komen van bepaalde initiatieven een gegeven waarmee de regering in een bepaald jaar rekening moet houden. Indien we echter het geheel van de legislatuur evalueren moeten alle budgettaire gevolgen van de beslissingen mee in rekening gebracht worden.

■ **Omgevingsfactoren**

De impact van de omgevingsfactoren om de Vlaamse begroting is niet eenvoudig af te zonderen van de beleidskeuzes. Hiervoor vertrekt de SERV van informatie opgenomen in de begrotingsstukken. Zo worden de uitgaven voor thuiszorg jaarlijks verhoogd door socio-demografische factoren. Deze aanpassing is echter niet altijd identiek en ook de link met de onderliggende socio-demografische factoren is niet altijd duidelijk. De toename voor de uitgaven voor thuisverzorging worden door de SERV dan ook per definitie meegenomen als ongewijzigd beleid, tenzij de toelichting bij de begroting expliciet aangeeft dat er een beleidsingreep heeft plaatsgevonden.

Voor de gehandicaptensector wordt een omgekeerde methode gehanteerd: de evolutie heeft per hypothese te maken met beleidskeuzes en niet met ongewijzigd beleid. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat de vorige Vlaamse Regering zelf aangegeven heeft om in die sector een groeipad uit te tekenen. Hoewel dit groeipad ook deels te verantwoorden is door socio-demografische factoren, is het effect hiervan niet eenvoudig uit te zuiveren van de beleidskeuzes en per hypothese relatief beperkt.

Meer in het algemeen gaat de SERV ook uit van de ramingen van de meerjarenramingen om het onderscheid te maken tussen ongewijzigd beleid en beleidskeuzes. In de mate dat een bepaalde dynamiek niet is meegenomen in de meerjarenraming, veronderstelt de SERV dat het gaat om het gevolg van een beleidskeuze (tenzij het duidelijk een gevolg is van een gewijzigde inschatting van de kosten door gewijzigde parameters).

■ **Overhevelingen/Interne heroriënteringen**

De voorbije jaren zijn er een aantal nieuwe maatregelen genomen die intern gecompenseerd werden door het verminderen van andere uitgavenkredieten. Globaal genomen leidt dit niet tot een toename van de uitgaven, maar voor bepaalde uitgaven heeft dit wel tot gevolg dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid neerwaarts aangepast werd. Voor zover hiervoor informatie beschikbaar is, neemt de SERV dit mee als beleidskeuzes.

Hierbij is het niet altijd eenvoudig om het onderscheid te maken tussen administratieve overhevelingen enerzijds en interne heroriënteringen anderzijds. Een administratieve overheveling houdt in dat een bepaald krediet overgeheveld wordt naar een andere begrotingspost, maar dat de finaliteit ervan behouden blijft. Een interne heroriëntering daarentegen houdt in dat een bepaalde beleidsdoelstelling minder middelen krijgt om een andere beleidsdoelstelling meer middelen te kunnen geven.

■ **Betaalkalender**

Een gewijzigde inschatting van de betaalkalender (waarmee we het verschil tussen beleids- en betaalkredieten bedoelen) wordt in principe beschouwd als ongewijzigd beleid. Maar de evolutie van de betaalkalender is de voorbije jaren ook in belangrijke

mate bepaald door het vertraagd effect van beleidskeuzes. Zo zijn de beleidskredieten in bepaalde jaren aanzienlijk verhoogd zonder dat dit een toename van de betaalkredieten tot gevolg had. Het jaar erna heeft deze beleidsmaatregel echter tot gevolg dat de noodzaak aan betaalkredieten toeneemt. Dit is niet het gevolg van ongewijzigd beleid, maar wel het gevolg van een beleidskeuze in het voorgaande begrotingsjaar. Hoewel het niet altijd eenvoudig is om het onderscheid te maken tussen een aanpassing van de betaalkalender bij ongewijzigd beleid dan wel door beleidskeuzes, probeert de SERV dit onderscheid zo goed mogelijk te maken.

Impact van ontvangstendynamiek op uitgaven

In bepaalde gevallen nemen de uitgaven toe omdat er meer inkomsten beschikbaar zijn. Dit wordt per definitie meegenomen als ongewijzigd beleid in de analyse van de SERV, althans aan uitgavenzijde.

Zo leveren bepaalde instellingen hun diensten aan derden tegen betaling. In de mate dat er meer opdrachten uitgevoerd worden zijn, nemen zowel de ontvangsten als uitgaven toe. Aangezien dit geen impact heeft op het beleid dat gevoerd wordt door de Vlaamse Regering, wordt dit beschouwd als ongewijzigd beleid.

Ook de evoluties op de begrotingsfondsen (variabele kredieten) worden per definitie meegenomen als ongewijzigd beleid aan uitgavenzijde.

In de mate dat de extra ontvangsten het gevolg zijn van beleidskeuzes van de Vlaamse Regering, zal dit echter aan ontvangstenzijde beschouwd worden als een beleidskeuze en niet als ongewijzigd beleid.

FFEU

De kredieten voor het Financierings Fonds voor Eenmalige Uitgaven en schuldafbouw (FFEU) wordt apart geanalyseerd en heeft dus geen impact op ongewijzigd beleid. Aangezien het grotendeels om investeringsuitgaven gaat, kan men stellen dat ongewijzigd beleid inhoudt dat ze jaarlijks geïndexeerd worden. Door het FFEU apart te analyseren is het echter mogelijk om dit op een meer genuanceerde manier te doen. De evoluties bij het FFEU worden gedetailleerd toegelicht in bijlage 3.

Bijlage 3 Raming inflatie en besparing op inflatie

1. Algemeen

Voor de evolutie van het ongewijzigd beleid heeft de SERV zich gebaseerd op de beschikbare informatie (toelichtingen bij de begroting, meerjarenraming, beleidsbrieven ...). Enkel voor de impact van het effect van de inflatie is de SERV vertrokken van een eigen raming. Daarom wordt in dit deel het resultaat van de SERV vergeleken met de informatie in de toelichtingen en wordt het verschil geduid.

De SERV vond het belangrijk om een eigen raming te maken om twee redenen. In de eerste plaats is het belangrijk om de evolutie van de Vlaamse begrotingsuitgaven bij ongewijzigd beleid zo duidelijk mogelijk in kaart te brengen. Deze informatie is immers belangrijk om goede meerjarenramingen op te stellen, en om na te gaan of en hoe deze dynamiek moet bijgestuurd worden. In tweede instantie laat deze raming beter toe om de beleidsingrepen toe te wijzen aan bepaalde groepen van uitgaven. Aangezien bijvoorbeeld de investeringsuitgaven ongeveer 1/3 van de totale niet-loonkredieten uitmaken, zal het niet toepassen van de inflatie op de niet-loonkredieten een relatief grote impact op de evolutie van de investeringsuitgaven hebben. Om deze besparingsmaatregel in kaart te brengen kan men zich niet baseren op de begrotingsdocumenten, aangezien hierover onvoldoende informatie terug te vinden is.

Voor de eigen raming van het inflatie-effect heeft de SERV bij gebrek aan voldoende informatie een aantal hypothesen moeten maken, waardoor een foutenmarge onvermijdelijk is. Wel werd de eigen raming vergeleken met de informatie opgenomen in de algemene toelichting. Daaruit bleek dat de raming over het geheel van de periode en voor het totaal van de kredieten een relatief goede raming is, zij het dat in afzonderlijke jaren er verschillen zijn. Soms geeft de raming van de SERV een lager bedrag in vergelijking met de raming van de Vlaamse Regering en soms gebeurt het omgekeerde.

Deze oefening heeft dus niet zozeer tot doel om aan te geven welke de exacte impact van de inflatie op de Vlaamse begroting was en welke besparing er juist is doorgevoerd, maar wel om in grootteorde het belang van inflatie te duiden en een indicatie te geven over haar impact op de verschillende beleidsdomeinen en soorten uitgaven.

2. Inflatie-effect bij ongewijzigd beleid

In de meerjarenraming van juni 2009 ging de administratie er van uit dat de kredieten met € 1.584 mln zouden toenemen door de normale aanpassing van de kredieten aan inflatie. Voor deze raming ging ze uit van de volgende inflatie-parameters (zie Tabel 61).

Tabel 61 Raming inflatieparameters in de meerjarenraming van juni 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
gezondheidsindex	-0,9%	1,5%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
overschrijding spilindex	-	07/10	10/11	12/12	-	01/14

In 2009 ging de administratie er van uit dat de evolutie van de gezondheidsindex 0,9%-punt lager zou zijn dan wat vooropgesteld werd in de laatste begroting van de voorgaande jaren. Vervolgens zou het stelselmatig om een toename gaan. Voor het geheel van de legislatuur ging de administratie uit van een gecumuleerd inflatie-effect van 7,6%. De spilindex zou vier maal overschreden worden, waarbij het effect van de laatste overschrijding van toepassing zou zijn vanaf maart 2014.

De evolutie van de inflatie zoals meegenomen in de begrotingen van de voorbije jaren (laatste begrotingscontrole, met uitzondering van 2014 waar het over de begrotingsopmaak gaat) heeft echter een ander patroon gekend.

Tabel 62 Raming inflatieparameters opgenomen in begrotingen 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
gezondheidsindex	-0,9%	1,2%	2,2%	2,7%	1,1%	1,4%
overschrijding spilindex	-	08/10	4/11	1/12	-	06/14
				11/12		

De gemiddelde evolutie van de gezondheidsindex zoals meegenomen in de begrotingen bedroeg 7,9%, wat iets meer is dan de hypothese waar men van uitging bij het begin van de legislatuur (7,6%).

Daarnaast werd de spilindex viermaal overschreden (waarvan twee in 2012) en ging de regering er bij de begrotingsopmaak van uit dat er midden 2014 een overschrijving zou plaatsvinden (in de praktijk bleek dat niet het geval). Ook hier bedraagt het inflatie-effect dus meer dan bij het begin van de legislatuur verondersteld werd.

De toepassing van inflatie bij ongewijzigd beleid zou er dus toe geleid hebben dat de kredieten sinds de laatste begroting van de voorgaande regering met meer dan € 1,584 mln²⁷ zouden toegenomen zijn. De toelichtingen bij de begroting laten echter niet toe om na te gaan wat het inflatie-effect geweest is van het totaal van de legislatuur. Enkel de laatste jaren werd er in de algemene toelichtingen een tabel opgenomen met betrekking van de netto-beleidsruimte waarbij het inflatie-effect bij ongewijzigd beleid opgenomen werd.

Onze eigen analyse geeft aan dat de inflatieparameters gehanteerd bij de begrotingen aanleiding gegeven hebben tot een toename van de uitgaven met € 1.645 mln, wat iets meer is dan waar de Vlaamse administratie in juni 2009 van uitging. Voor onze eigen raming hebben we de methode van de meerjarenraming van juni 2009 in de mate van het mogelijke toegepast op de begrotingen van de volgende jaren. In eerste instantie werden de uitgaven uitgezuiverd die aan de spilindex aangepast werden. Vervolgens

²⁷ Dit was de raming waarvan de administratie uitging in juni 2009.

werden de werkingsmiddelen van het leerplichtonderwijs afgezonderd, aangezien deze kredieten aangepast worden op basis van de effectieve inflatie van twee jaar eerder (januari t-1 / januari t-2). Het voordeel van deze parameter is dat hij gekend is op het moment van de begrotingsopmaak en dus geen aanleiding meer geeft tot wijzigingen in de loop van het begrotingsjaar. Het nadeel is dat er een aanzienlijk verschil kan zijn tussen de inflatie in een bepaald jaar en de middelen die hiervoor toegekend worden. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het begrotingsjaar 2011 waar de werkingsmiddelen voor onderwijs gedaald zijn (er was een negatieve inflatie tussen januari 2009 en januari 2010) terwijl er in 2011 juist sprake was van een relatief hoge inflatie.

Vervolgens worden de loonkredieten die niet gekoppeld zijn aan de spilindex, aangepast aan de geraamde evolutie van de gezondheidsindex, tenminste voor zover het niet gaat om subsidies die niet aan inflatie aangepast worden. Voor de overige uitgaven (werkingsuitgaven, subsidies, investeringen ...) wordt een onderscheid gemaakt tussen kredieten aangepast aan de gezondheidsindex (zoals investeringen), kredieten aangepast aan 75% van de gezondheidsindex, en kredieten die niet aan de index aangepast worden.

In Tabel 63 geven we het aandeel van de uitgaven van de initiële begroting 2010 weer in functie van de manier waarop de kredieten aan inflatie aangepast worden.

Tabel 63 Indeling uitgavenkredieten 2011 in functie van aanpassing aan inflatie

	lonen	niet-lonen
spilindex	44%	0%
GZI	11%	10%
75% GZI	0%	9%
GZI t-1	0%	4%
geen aanpassing	2%	20%

Het gros van de uitgaven (44%) volgt de spilindex. Daarnaast is er bij de lonen en loonsubsidies ook een omvangrijk deel dat aangepast wordt aan de gezondheidsindex (GZI): in het totaal gaat het om 11% van de Vlaamse uitgaven. 2% van de Vlaamse uitgaven zijn loonsubsidies waarvoor geen koppeling aan inflatie voorzien is. Het gaat voornamelijk om tal van kleinere subsidies die jaarlijks bepaald moeten worden. Ook het loongedeelte van de dotatie aan het Vlaams Parlement valt hieronder, aangezien de evolutie hiervan autonoom door het Vlaams Parlement bepaald wordt.

Bij de niet-lonen wordt iets minder dan de helft niet aangepast aan de inflatieparameters (20% van de totale uitgaven). Dit betekent echter niet dat al deze uitgaven nominaal constant blijven. Een belangrijk deel van deze uitgavencategorie wordt bijvoorbeeld gevormd door de dotaties aan het gemeentefonds die jaarlijks evolueren met een vast percentage (3,5%). Deze groei heeft onder meer tot doel om de evolutie van de inflatie op te vangen, maar wisselt niet in functie van de schommelende inflatievooruitzichten. Daarnaast zijn er echter ook, net zoals bij de loonsubsidies, een aantal subsidies die niet gekoppeld zijn aan inflatie bij ongewijzigd beleid.

Van de niet-loonkredieten die wel rechtstreeks gekoppeld zijn aan inflatie volgt het grootste deel de evolutie van de gezondheidsindex. Ongeveer de helft daarvan is gekoppeld aan 100% van de gezondheidsindex. Bijna evenveel niet-loonkredieten zijn gekoppeld aan 75% van de gezondheidsindex.

Tenslotte vormen de werkingsmiddelen van het leerplichtonderwijs 4% van de totale uitgaven die gekoppeld zijn aan de inflatie van het voorgaande jaar.

Deze indeling in een beperkt aantal categorieën doet afbreuk aan de complexiteit van de verschillende bestaande inflatiemechanismes, maar deze vereenvoudiging laat wel toe om de impact van inflatie bij ongewijzigd beleid relatief nauwkeurig in kaart te brengen, in ieder geval veel beter dan wat mogelijk is op basis van de informatie opgenomen in de begrotingsdocumenten. Bovendien laat dit toe om de besparingsmaatregel die erin bestaat om de niet-loonkredieten niet aan te passen aan inflatie, zelf te ramen.

Vooraleer de besparingsmaatregel te bespreken willen we er op wijzen dat de impact van inflatie bij ongewijzigd beleid geen decretaal vastgelegd mechanisme is. Voor een aantal kredieten (bijvoorbeeld de lonen gekoppeld aan de spilindex) is er een wettelijk kader dat deze koppeling vastlegt. Ook voor een beperkt aantal andere uitgaven is dat het geval. Voor een belangrijk deel gaat het echter over een administratieve praktijk die over de jaren heen kan wijzigen. Zo is er op een bepaald moment in het verleden overgestapt van de koppeling van de algemene consumptieprijsindex naar de gezondheidsindex, deels als een besparingsmaatregel. Ook de keuze om bepaalde uitgaven niet meer te koppelen aan 100% van de inflatie maar slechts aan 75% is een keuze die niet decretaal bepaald is geweest. Het ongewijzigd beleid met betrekking tot de aanpassing aan inflatie kan dus voor een aantal kredieten aangepast worden zonder wijziging van het wettelijk kader en is dus geen vaststaande evolutie. Het gaat dus voor tal van uitgaven eerder om een administratieve praktijk dan om een vaststaand gegeven.

3. Raming besparingen op inflatie niet-loonkredieten

In dit deel duiden we onze raming van de besparingsmaatregel door de niet-loonkredieten niet aan inflatie aan te passen. Daarnaast zijn er besparingen geweest op de loonkredieten, met name het schrappen van de loonprovisie van € 100 mln bij de laatste begrotingscontrole van 2009 (waarvan € 45 mln opnieuw werd toegevoegd in 2010), en € 100 mln bij de begrotingsopmaak 2013. Aangezien het hierbij expliciet niet de bedoeling was om personeelsleden te ontslaan of de lonen te verminderen, is deze besparingsmaatregel niet volledig vertaald naar een vermindering van de lonen. Het ging eerder om een responsabilisering van de verantwoordelijke minister om een bepaald bedrag te saneren, waarbij de keuze van de saneringsmaatregel werd overgelaten aan de minister. De besparing die erin bestond om de niet-loonkredieten niet aan te passen aan inflatie heeft echter wel rechtstreeks geleid tot een minder sterke groei van die uitgaven. Hoewel deze kon gecorrigeerd worden door interne heroriënteringen, ging het om een automatisme. De impact ervan kan dan ook op basis van de methode toegelicht in het voorgaande deel becijferd worden.

In wat volgt geven we de impact per begrotingsoefening weer, waarbij we in de mate van het mogelijke de vergelijking met de informatie in de begrotingsdocumenten maken. Deze vergelijking is enkel mogelijk op het globale niveau, aangezien de begrotingsdocumenten van de voorbije legislatuur geen gedetailleerde informatie per uitgavenpost of beleidsdomein geven.

 2009 BC3

Van bij haar aantreden heeft de Vlaamse Regering beslist dat de koppeling van de niet-loonkredieten aan inflatie toegekend in 2009, moest ongedaan gemaakt worden in het kader van de besparingsoperatie. Voor de onderwijswerkingsmiddelen werd wel een uitzondering gemaakt hiervoor zou de toegekende inflatie behouden blijven.

Bij de begrotingsopmaak 2009 (die op dat punt door de regering Peeters I niet meer gewijzigd werd), ging men op basis van de gezondheidsindex uit van een inflatie van 2%. Een geactualiseerde raming van de inflatievooruitzichten voor 2009 gaf aan dat de evolutie tot 1,1% beperkt zou blijven. Het aanpassen van de uitgaven aan deze geactualiseerde raming is geen besparingsmaatregel, maar een aanpassing van de kredieten aan de parameters van ongewijzigd beleid. Het effect hiervan op de niet-loonkredieten ramen we op € 37 mln.

De besparingsmaatregel bestond erin om de toegestane koppeling aan inflatie voor 1,1% ook te schrappen. Dit leverde volgens ons een besparing op van € 45 mln.

Onze raming geeft dus aan dat de niet-loongebonden kredieten bij de laatste begrotingscontrole van 2009 verminderd werden met € 82 mln, deels door aangepaste inflatievooruitzichten bij ongewijzigd beleid en deels als besparingsmaatregel.

In de algemene toelichting wordt vermeld dat de besparingsmaatregel € 89 mln bedroeg. Het is niet duidelijk hoe dit verschil met onze eigen analyse verklaard kan worden, maar een mogelijke verklaring is dat dit bedrag niet enkel de besparingsmaatregel omvat maar ook de aanpassing van de inflatievooruitzichten bij ongewijzigd beleid.

 2010 ini

Bij de initiële begroting 2010 raamde men de evolutie van de gezondheidsindex voor 2010 op 1,2%.

Onze raming geeft aan dat dit tot een toename van de niet-loonkredieten (exclusief onderwijs) zou leiden met € 50 mln. Door deze verhoging niet toe te staan, is er volgens de SERV dus een besparing van € 50 mln doorgevoerd.

Ook de werkingsmiddelen van onderwijs werden niet aangepast aan inflatie. De inflatieparameter die hiervoor gehanteerd wordt is de evolutie van de gezondheidsindex tussen januari van 2008 (t-2) en januari 2009 (t-1). Concreet ging het om een toename van 2,8%. Toegepast op de werkingsmiddelen voor onderwijs gaat het om een toename van € 28 mln. Door deze inflatie niet toe te kennen werd dus een besparing van € 28 mln doorgevoerd.

Beide besparingsmaatregelen leverden volgens onze raming een gecombineerd effect van € 78 mln op.

In de algemene toelichting wordt voor de begrotingsopmaak 2010 echter verwezen naar een besparingseffect van € 120 mln. Net zoals bij de laatste begrotingscontrole van 2009 wijkt de raming van de SERV dus aanzienlijk af van de informatie terug vinden in de algemene toelichting, en ook hier is niet duidelijk wat de oorzaak van dit verschil zou kunnen zijn.

Eventueel omvat het bedrag van € 120 mln waarnaar de Vlaamse Regering verwijst in de algemene toelichting de gecumuleerde impact van de besparing in 2009 en 2010.

Onze raming geeft aan dat deze gecumuleerde impact € 123 mln bedraagt, wat ongeveer overeenkomt met het bedrag in de algemene toelichting.

■ **2010BC1**

De inflatievooruitzichten bij de begrotingscontrole 2010 zijn niet gewijzigd ten opzichte van de begrotingsopmaak. Er was dus geen impact van de inflatie en geen bijkomende saneringsinspanning.

■ **2011 ini**

Bij de initiële begroting 2011 ging men uit van een evolutie van de gezondheidsindex met 1,6%. Volgens onze raming betekent dit een toename van de niet-loonkredieten met € 68 mln (exclusief werkingsmiddelen onderwijs).

In 2011 werd er geen besparing doorgevoerd op de werkingsmiddelen onderwijs. Dat was ook niet relevant, aangezien de inflatieparameter van toepassing voor de werkingsmiddelen onderwijs in 2011 licht negatief was (-0,1%).

De besparing door de niet-indexering van niet loon-kredieten ramen we dus op € 68 mln bij de begrotingsopmaak 2011. In de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2011 geeft de Vlaamse Regering aan dat de besparing € 95 mln bedraagt. Ook hier is het niet duidelijk hoe het verschil verklaard kan worden.

■ **2011 BC1**

De inflatievooruitzichten voor 2011 namen bij begrotingscontrole toe van 1,6% naar 2,2%. Bij ongewijzigd beleid zou er volgens onze raming een toename zijn van de niet-loonkredieten (exclusief onderwijs) met € 26 mln. Doordat er geen bijkomende middelen werden toegekend, was er dus een bijkomende besparing van € 26 mln op ongewijzigd beleid.

Aangezien het inflatie-effect voor de onderwijswerkingsmiddelen gebaseerd is op een parameter gekend bij begrotingsopmaak is hiervoor bij begrotingscontrole nooit een aanpassing vereist en is er dus geen bijkomende impact door de besparingsmaatregel op inflatie.

De algemene toelichting bij de begrotingscontrole 2011 neemt dit niet mee als besparingsmaatregel.

■ **2012 ini**

Bij de begrotingsopmaak 2012 bedroegen de inflatievooruitzichten voor dat jaar 2,0%. Onze raming geeft aan dat hierdoor de niet-loonkredieten exclusief onderwijs zouden toenemen met € 88 mln.

Voor de onderwijskredieten bedroeg de inflatieparameter 2,71% (evolutie van gezondheidsindex tussen januari 2010 en januari 2011). Dit leidde volgens onze raming tot een toename van € 26 mln.

Aangezien er bij de initiële begroting 2012 een relatief aanzienlijke netto-beleidsruimte bij ongewijzigd beleid was (inclusief volledige toepassing van het inflatie-effect), heeft de Vlaamse Regering het inflatie-effect ook voor de niet-loonkredieten toegekend en werd hierop niet bespaard.

 2012 BC1

Nog voor het indienen van de initiële begroting in het Vlaams Parlement bleek dat de economische vooruitzichten van 2012 minder gunstig zouden zijn dan verwacht bij de voorbereiding van de initiële begroting. Bij de eerste begrotingscontrole van 2012 werden een aantal saneringsmaatregelen genomen, waaronder de niet-indexatie van de niet-loonkredieten.

Dit betekende dat het inflatie-effect toegekend bij begrotingsopmaak ongedaan gemaakt werd. Voor de werkingsmiddelen onderwijs ging het om een gedeeltelijke herziening. In plaats van een indexatie op basis van 100%, zouden de middelen slechts aan 60% van de inflatieparameter gekoppeld worden. De redenering hierachter was dat in het verleden (vóór 2008) de werkingsmiddelen voor 60% gekoppeld werden aan de loonindex en voor 40% aan de index voor de niet-lonen.

Het (gedeeltelijk) schrappen van de toegekende middelen voor inflatie bij begrotingsopmaak leidde tot een besparing van € 12 mln voor de werkingsmiddelen onderwijs en € 88 mln voor de overige niet-loonkredieten.

De besparingsmaatregel bestaat er echter niet alleen in om de toegekende inflatie bij begrotingsopmaak te schrappen. Bij begrotingscontrole zijn de inflatievooruitzichten toegenomen van 2,0% tot 2,7%. Door ook dit inflatie-effect niet toe te kennen wordt een extra besparing doorgevoerd van € 31 mln.

In het totaal gaat het om een besparing van € 131 mln bij ongewijzigd beleid. Dat is duidelijk meer dan wat de Vlaamse Regering aangeeft in de algemene toelichting, namelijk € 87 mln.

 2013 ini

Ook bij de begrotingsopmaak 2013 wordt er een besparing doorgevoerd door het niet (volledig) toekennen van de inflatie. Net zoals bij de begrotingscontrole 2012 worden de onderwijsmiddelen aangepast aan 60% van de inflatieparameter voor de werkingsmiddelen onderwijs (60% van 3,4% = 2%), en worden de niet-loonkredieten niet aangepast aan de geraamde evolutie van de gezondheidsindex (op 1,9% geraamd bij de begrotingsopmaak).

Bij ongewijzigd beleid zou er een inflatie-effect geweest zijn van € 111 mln, wat het geraamde effect van de besparingsmaatregel is. Het gaat om € 26 mln bij onderwijs en € 86 mln bij de overige niet-loonkredieten.

In de algemene toelichting geeft de Vlaamse Regering aan dat het besparingseffect van deze maatregel € 61 mln bedraagt, wat duidelijk minder is dan onze eigen raming.

Een mogelijke verklaring is dat de besparing door de beperking van het inflatie-effect voor de werkingsmiddelen onderwijs niet meegenomen wordt als besparingsmaatregel in de toelichting. Maar dan nog geeft onze raming aan dat de besparing € 25 mln meer bedroeg.

 2013 BC1

Bij begrotingscontrole 2013 werden de inflatievooruitzichten neerwaarts bijgesteld van 1,9% naar 1,4%. Bij ongewijzigd beleid zou dit dus geleid hebben tot een vermindering van de uitgaven. Aangezien er bij de begrotingsopmaak geen inflatie-effect was toegekend, moest er ook geen vermindering worden toegekend.

De impact van de besparing vermindert echter wel omdat het verschil met de toepassing van de inflatieparameters bij ongewijzigd beleid minder groot wordt. In plaats van een besparingseffect van € 86 mln bij de niet-loonkredieten exclusief onderwijs, vermindert het besparingseffect tot € 64 mln. Voor de werkingmiddelen onderwijs wijzigt er niets.

■ **2014 ini**

Bij de begrotingsopmaak 2014 wordt er geen besparing meer doorgevoerd door het niet-indexeren van de niet-loonkredieten. Zowel voor de onderwijsmiddelen als voor de overige niet-loonkredieten wordt de inflatie volledig doorgerekend. Voor de onderwijsmiddelen bedraagt de verhoging 1,48% (€ 12 mln), voor de overige niet-loonkredieten gaat het, afhankelijk of de aanpassing gebeurt aan 100% of 75% van de gezondheidsindex om 1,4% of 1,05% (€ 60 mln).

Bijlage 4 Financieringsfonds voor schuldafbouw en éénmalige investeringsuitgaven (FFEU)

Het Financieringsfonds voor schuldafbouw en éénmalige investeringsuitgaven (FFEU) werd in december 2001 opgericht om jaaroverschotten, zijnde niet-vastgelegde kredieten, op de Vlaamse begroting te recupereren en te herverdelen. Deze niet-benutte kredieten konden vanaf eind 2000 herverdeeld worden naar de dotatie aan het FFEU. Bij de begrotingscontrole kan het Vlaams Parlement deze middelen vervolgens bestemmen voor éénmalige investeringsprojecten of voor schuldafbouw. In 2009 werd in het kader van het relanceplan de mogelijkheid geboden om de middelen die op het einde van het voorgaande jaar beschikbaar werden, vroeger te bestemmen, om op die manier deze middelen sneller te kunnen aanwenden.

In deze bijlage evalueren we welke uitgaven er ingeschreven waren in de begroting van het FFEU tussen 2009 en 2014 en in welke mate deze uitgaven ook hebben plaatsgevonden. Daarbij maken we een onderscheid tussen de projecten goedgekeurd door de vorige regering (Peeters II) en de projecten van voorgaande regeringen (d.i. de regeringen voorafgaand aan Peeters II).

■ Uitgaven FFEU

In een eerste stap evalueren we de evolutie van de totale uitgaven van het FFEU in de periode 2009-2014. In Tabel 64 geven we een overzicht van de vereffeningskredieten (VEK) van het FFEU. We schrijven de projecten tot en met 2009 toe aan de voorgaande regeringen, projecten vanaf 2010 aan Peeters II. Tabel 65 doet hetzelfde voor de effectief uitgevoerde betalingen.

Tabel 64 Evolutie VEK FFEU, 2009-2014, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projecten voorgaande regeringen	166	185	119	80	39	20
Projecten regering Peeters II	0	0	52	60	77	79
Totaal	166	185	171	140	115	94

Tabel 65 Evolutie betalingen FFEU, 2009-2014, in € mln

	2009	2010	2011	2012	2013
Projecten voorgaande regeringen	167	144	87	52	24
Projecten regering Peeters II	0	0	17	34	71
Totaal	167	144	104	86	95

Zowel voor de globale evolutie van de VEK als van de effectieve vereffeningen merken we een sterke daling in de periode 2009-2013/14. Enerzijds is dit het gevolg van het geleidelijk ten einde lopen van projecten geïnitieerd door de voorgaande regeringen. Anderzijds blijkt echter ook dat de opstart van nieuwe initiatieven door de vorige regering eerder traag verliep. Het duurde tot 2013 vooraleer het relatieve belang van projecten opgestart door de regering Peeters II in de totale VEK dat van projecten van voorgaande regeringen oversteeg. De regering Peeters II slaagde er dus niet in om de investeringsuitgaven van het FFEU op peil te houden.

■ Tijdslijn projecten en vertraging bij uitvoering

Hoe komt het dat de vorige regering er niet in slaagde de investeringsuitgaven van het FFEU op peil te houden? Eén mogelijkheid bestaat erin dat de uitvoering van projecten met een zekere vertraging geconfronteerd worden. Om dit te onderzoeken, bekijken we de tijdslijn van opgestarte projecten.

Tabel 66 geeft een indicatie van deze tijdslijn. Ze deelt de projecten van het FFEU in per opstartjaar en toont de toegekende kredieten evenals de vastlegging en vereffening op verschillende tijdstippen. Een eerste vaststelling is dat de gemiddelde toegekende kredieten per jaar voor de projecten van de vorige legislatuur (2010-2013) met € 109 mln lager zijn dan die gedurende de voorgaande legislaturen (€ 148 mln). Een tweede vaststelling is dat er een aanzienlijke *lag* bestaat bij de uitvoering van de voorziene projecten. Zo blijkt dat twee jaar na de toekenning, slechts gemiddeld 66% van de aan een project initieel toegekende kredieten effectief werd vastgelegd. Ook bij de betaling is er sprake van een dergelijke *lag*. Zo blijkt dat 4 jaar na de toekenning van de kredieten gemiddeld slechts 81% van de toegekende kredieten ook effectief naar betalingen doorstroomt. Een vergelijking van de vorige met voorgaande legislaturen leert bovendien dat de vertraging aanwezig bij zowel vastleggingen als vereffeningen aanzienlijk groter is bij de vorige legislatuur. Dit kan mee verklaren waarom de vorige regering een relatief beperkt aantal investeringsuitgaven via het FFEU heeft gerealiseerd.

Tabel 66 Tijdslijn projecten per opstartjaar, 2004-2013, in € mln

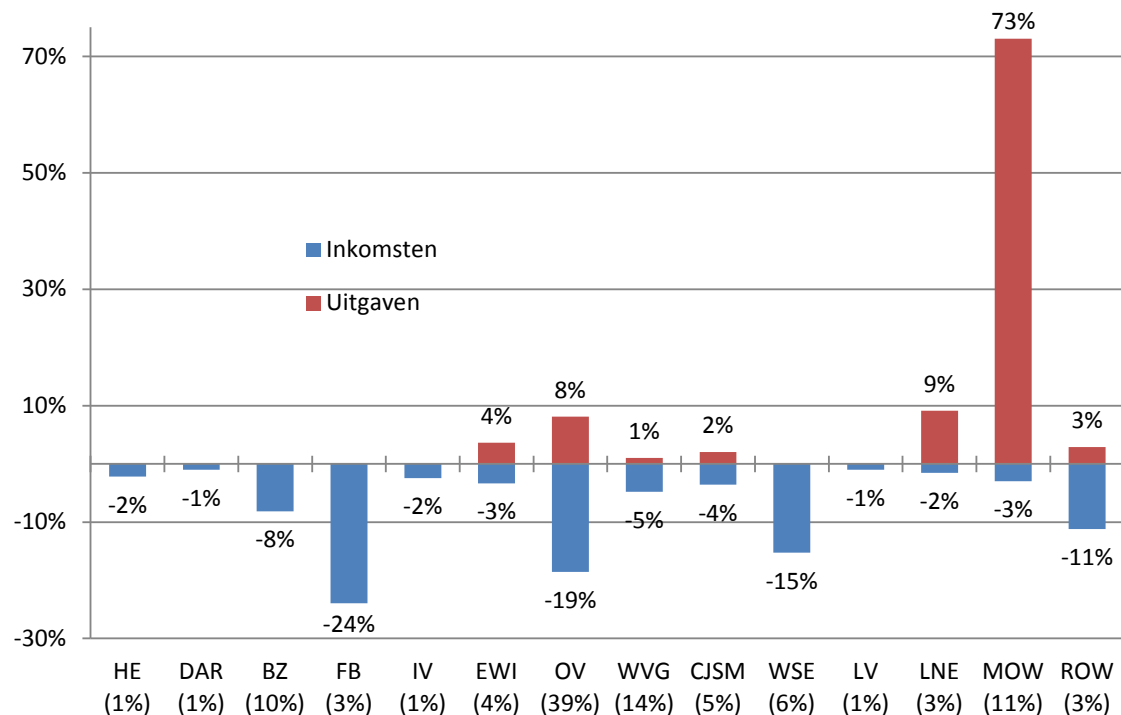
Opstartjaar (t)	Toekenningen kredieten	Vastlegging (tot t+2)	Vereffening (tot t+2)	Vereffening (tot t+3)	Vereffening (tot t+4)
2004	141	56,7%	9,4%	42,6%	77,4%
2005	-	-	-	-	-
2006	128	91,0%	32,2%	71,6%	94,4%
2007	125	96,0%	38,8%	80,4%	93,2%
2008	170	68,9%	37,4%	60,1%	71,0%
2009	180	79,9%	40,5%	65,8%	86,0%
2010	120	73,1%	14,3%	42,3%	66,7%
2011	92	35,8%	0,2%	39,0%	-
2012	111	25,5%	4,1%	-	-
2013	111	16,5% ^(*)	-	-	-
Gemiddeld	131	65,9%	22,1%	57,4%	81,4%

Noot: (*) bij gebrek aan uitvoeringscijfers voor 2013 gebruiken we voor projecten van 2013 de vastlegging op tijdstip t+1

■ Herkomst en aanwending middelen

Figuur 2 toont enerzijds uit welke beleidsdomeinen de middelen van het FFEU gemiddeld afkomstig zijn in de periode 2009-2012, en anderzijds in welke domeinen de uitgaven van het FFEU zich situeren. Het betreft telkens ordonnanceringen (betalingen). De middelen van het FFEU zijn overdrachten die resulteren uit onderbenutting van betaalcredieten bij uitvoering van de begroting. We tonen tussen haakjes het belang van het respectievelijke beleidsdomein in het totaal van de ESR-geconsolideerde Vlaamse vereffeningen.

Figuur 2 Herkomst en aanwending van middelen FFEU volgens beleidsdomein (in % totaal)



De beleidsdomeinen die in verhouding tot de totale middelen van het FFEU voor een belangrijke financiering zorgen, zijn FB (24%), WSE (15%), OV (19%) en ROW (11%). Vooral FB is opmerkelijk: terwijl dit beleidsdomein een relatief beperkt belang heeft in het totaal van de ordonnancerings, zorgt ze wel voor een kwart van de middelen van het FFEU. Ook het aandeel van beleidsdomein WSE binnen het FFEU is groter dan haar belang in de totale ordonnancerings van de Vlaamse overheid.

Terwijl de middelen van het FFEU afkomstig zijn vanuit alle beleidsdomeinen, zijn de uitgaven meer geconcentreerd. Zo situeren bijna twee derde van de FFEU-uitgaven zich binnen het beleidsdomein MOW. Dit terwijl de bijdrage van dit beleidsdomein tot het FFEU slechts 2,9% bedraagt. Daarnaast worden de uitgaven ook aangewend binnen de beleidsdomeinen LNE (9%) en OV (8%).

Bijlage 5 Onderbenuttingshypothesen 2009-2014

In deze bijlage geven we een chronologisch overzicht van de manier waarop de onderbenutting geraamd werd door de Vlaamse administratie (meerjarenraming administratie van juni 2009), de Vlaamse Regering (begrotingen), en wat de SERV hierover opnam in zijn begrotingsadviezen en –rapporten²⁸.

We bespreken de onderbenuttingshypothesen in chronologische volgorde.

■ Meerjarenraming administratie (juni 2009)

Voor de onderbenutting in haar meerjarenraming van juni 2009 vertrekt de administratie van de vaststelling dat er in 2008 een onderbenutting op de betaalkredieten was van € 1.145 mln. Deze was voor ongeveer € 200 mln te wijten aan een te hoge indexprovisie die niet aangewend werd. Maar zelfs indien men hiervoor corrigeert, was er in 2008 nog een onderbenutting van € 963 mln.

De Vlaamse administratie ging er in haar meerjarenraming van juni 2009 van uit dat een onderbenuttingshypothese van € 1.032 mln in 2009 te verantwoorden was indien er geen ingrepen zouden gebeuren. Deze stelling werd ook gestaafd door de monitoring van de uitgaven in de eerste maanden van 2009.

De administratie gaf wel aan dat het onverantwoord zou zijn om deze onderbenutting onveranderd door te trekken voor de jaren na 2009. De hoge onderbenutting van 2008 was immers in grote mate te wijten aan de expansieve begrotingen in de laatste jaren van de regering Peeters I (2004-2009) waarbij de ingeschreven kredieten nog niet volledig in uitgaven vertaald konden worden. Dit zou in principe in 2010 tot uiting moeten komen doordat er vanaf dat jaar ook extra betalingen verwacht werden als tegenhanger van de grote onderbenutting van de voorgaande jaren. Bovendien stelde de administratie ook dat de onvermijdelijke besparingen in de eerste plaats zouden doorgevoerd worden op de minder benutte kredieten, waardoor de onderbenuttingsgraad merkelijk lager zou liggen dan in 2009.

Daarnaast verwachtte de administratie dat er altijd wel een basisniveau met betrekking tot onderbenutting zou zijn, tenminste voor zover de betaalkredieten zoals in het verleden correct en voorzichtig werden ingeschat. Uit de analyses van de twee vorige periodes van budgettaire austeriteit (1993-1994 en 2002-2004) bleek immers dat het onderbenuttingspercentage nog steeds 2% bedroeg. Voor 2010 en 2011, de jaren waarin het gros van de inspanning verwacht werd, ging de administratie dus uit van een onderbenutting van 2%.

Voor de volgende jaren van de legislatuur kon er opnieuw een hogere onderbenutting verwacht worden, aangezien er volgens de toenmalige vooruitzichten weer sprake zou zijn van een meer normale begrotingsopmaak bij een normale economische groei.

²⁸ De SERV heeft geen bemerkingen meer gegeven over de onderbenuttingshypothese na januari 2012. De adviezen en rapporten die hierna verschenen zijn werden dus niet in dit overzicht opgenomen.

Daarom werd voor de periode van 2012 tot en met 2014 een onderbenuttingspercentage van 3% verwacht.

Deze hypothese leidde voor 2009 tot een onderbenuttingshypothese van € 1.032 mln, voor 2010 en 2011 ging het om respectievelijk € 523 mln en € 537 mln. De jaren erna zou de onderbenutting opnieuw toenemen tot € 825 mln (2012), € 843 mln (2013) en € 860 mln (2014).

Ten slotte wees de administratie er op dat deze hypothesen vertrokken van een normale inschatting van de betalingsbehoeften. Bij een te lage inschatting van de betalingskredieten zou de onderbenuttingsgraad evenredig mee dalen.

■ **Advies van de SERV over het begrotingsbeleid 2009-2014 (juli 2009)**

In een bijlage bij het advies ging de SERV ook in op de onderbenuttingshypothese. Dit advies werd net na de meerjarenraming van de administratie naar buiten gebracht, maar nog vooraleer er een regeerakkoord was en dus vooraleer de SERV kennis had kunnen nemen van het begrotingspad dat door de Vlaamse Regering zou gevolgd worden.

In zijn advies geeft de SERV aan dat de relatief hoge onderaanwending in 2007 en 2008 te verklaren is door drie factoren:

- buffers in de begroting
- aanwendingspercentage in het jaar zelf
- aanwendingspercentage op doorgeschoven kredieten.

Om de onderbenutting van 2009 te ramen moet in ieder geval met deze elementen rekening worden gehouden. De tweede begrotingscontrole 2009 (de laatste begrotingsoefening van de regering Peeters I) bevatte twee buffers. De eerste buffer was de conjunctuurprovisie van € 178 mln. Daarnaast bleek op basis van de informatie beschikbaar begin juli 2009 dat de indexprovisie € 113 mln te hoog geraamd was. In de veronderstelling dat deze buffers niet geschrapt werden, zou er dus een minimale onderaanwending van € 291 mln zijn. Ten slotte ging de SERV er op basis van meer actuele ramingen van uit dat er voor € 113 mln teveel voor het inflatie-effect voorzien was. Ook dit kon beschouwd worden als een buffer die kon geschrapt worden. In het totaal bevatte de initiële begroting 2009 dus voor € 425 mln buffers die konden geschrapt worden.

Een hypothese formuleren voor het aanwendingspercentage op de overige begrotingskredieten was moeilijker. Het aanwendingspercentage was op het einde van de voorgaande legislatuur (Peeters I) immers stelselmatig toegenomen, waardoor er geen sprake was van een normale onderaanwending.

Om een prefiguratie te maken van de onderaanwending in 2009 baseerde de SERV zich op de gerealiseerde onderaanwending van 2008. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen drie soorten van uitgaven:

- kredieten die, afgezien van de evolutie bij ongewijzigd beleid, niet gewijzigd zijn sinds 2008
- provisionele kredieten
- investeringen.

Voor provisionele kredieten werd een ad hoc-benadering gebruikt. Voor de conjunctuurprovisie werden geen uitgaven voorzien. De loonprovisie werd verminderd met de voorziene buffer en voor het overige herverdeeld naar de loonkredieten waarvoor ze

bestemd waren. Voor de provisies bedoeld voor nieuwe beleidsinitiatieven werd een aanwendingspercentage van 75% verondersteld, zij het met een aantal uitzonderingen.

Voor investeringen was er in 2008 een aanwending van 85%, maar aangezien dit zeer laag is, ging de SERV er van uit dat het aanwendingspercentage voor investeringen zou toenemen tot 93%.

Voor de overgedragen kredieten reeds vastgelegd in 2008 veronderstelde de SERV een aanwendingspercentage van 93%. Voor de begrotingsruiters ten slotte werd op basis van een gedetailleerde analyse extra uitgaven verondersteld en dus een hoger aanwendingspercentage.

De combinatie van deze ramingen leidde tot een onderaanwending van € 717 mln op de kredieten, exclusief de buffers waarvan sprake. In het totaal zou er dus een onderbenutting zijn van € 1,1 mld, tenminste op voorwaarde dat er bij begrotingscontrole geen buffers (€ 425 mln) zouden geschrappt worden en ook de andere uitgaven niet neerwaarts zouden worden bijgesteld.

De onderaanwending in juni 2009 door de administratie geraamd op € 1.033 mln was volgens de SERV dus aannemelijk voor 2009, tenminste voor zover er geen wijzigingen meer zouden doorgevoerd worden na de tweede begrotingscontrole.

■ **Algemene toelichting bij derde begrotingscontrole en initiële begroting 2010 (oktober 2009)**

Er wordt in de toelichting geen uitleg gegeven over de onderbenutting van € 750 mln verondersteld voor 2009 noch voor de onderbenutting van € 470 mln voor 2010.

■ **SERV-rapport over begrotingsaanpassing 2009 en begroting 2010 (januari 2010)**

In dit begrotingsrapport is de SERV uitvoerig ingegaan op de onderbenuttingshypothese. We hernemen hieronder de essentie van wat in dat rapport is opgenomen.

Naar aanleiding van de meerjarenraming van juni 2009 ging de administratie er van uit dat de onderaanwending in 2009 zou oplopen tot meer dan € 1 mld. De derde begrotingscontrole 2009 veronderstelde een onderbenutting van € 750 mln om het vorderingstekort te beperken tot € 1 mld. Op basis van de eerste uitvoeringscijfers blijkt dat de onderbenutting tot € 479 mln beperkt is gebleven, wat de belangrijkste verklaring voor de niet gerealiseerde begrotingsdoelstelling in 2009 was.

Voor de raming van de onderbenutting voor 2009 was de Vlaamse Regering vertrokken van de onderbenutting geraamd door de SERV in zijn begrotingsadvies van juli 2009. De regering baseerde zich op de analyse van de SERV om bij de parlementaire begrotingsdebatten aan te geven dat een onderbenutting van € 750 mln in 2009 niet onrealistisch was, zeker indien men rekening houdt dat door de jobkorting er een onderbenutting van € 205 mln zal zijn.

Indien er zich, afgezien van een nieuwe raming voor de jobkorting, geen nieuwe evoluties hadden voorgedaan, zou deze raming een correcte en zelfs voorzichtige raming zijn geweest. Naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole werden echter een heel aantal wijzigingen doorgevoerd met impact op de effectieve onderbenutting. De SERV kon hiermee geen rekening houden in juli 2009, omdat deze maatregelen nog niet gekend waren, maar in functie daarvan was het wel logisch geweest om de onderaanwendingshypothese bij te stellen. Een analyse van de onderaanwending die daar-

mee rekening houdt zou een totaal verschillend resultaat hebben gegeven dan in juli 2009. Het gaat voornamelijk om de volgende elementen:

- schrappen van de loonprovisie (€ 65 mln)
- niet-opname van beleidskredieten (€ 96 mln)
- nieuwe raming betaalkalender (€ 223 mln).

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

Daarnaast zijn er nog tal van besparingsmaatregelen op uitgavenkredieten genomen waarbij waarschijnlijk een deel kon opgevangen worden door de marge van onderbenutting te verkleinen of te schrappen. Aangezien deze maatregelen op het einde van het jaar werden doorgevoerd, had de overheid immers een goed zicht op de mogelijke onderbenutting waardoor de sanering relatief pijnloos kon doorgevoerd worden, door voornamelijk die kredieten te verminderen, waar er anders een onderaanwending zou zijn. Dit heeft onvermijdelijk een impact op de onderaanwending. Een juist bedrag van de impact hiervan op de globale onderbenutting is niet te becijferen, maar dit heeft ontegensprekelijk tot gevolg gehad dat de onderaanwending verkleinde.

Zelfs rekening houdend met de extra onderbenutting op de jobkorting komt de lagere onderbenutting dan vooropgesteld (€ 478 mln ipv € 750 mln) dus niet volledig onverwacht in het licht van de maatregelen genomen na het advies van de SERV waarop de regering zich baseerde.

Algemene toelichting bij begrotingscontrole 2010 (april 2010)

Bij de begrotingscontrole 2010 werd de onderbenuttingshypothese verlaagd van € 470 mln naar € 456 mln.

Vermits er een aantal elementen wijzen op mogelijke overschatting van de onderbenutting (zoals het relatief lage onderbenuttingspercentage 2009 exclusief jobkorting en bijkomende besparingen in 2010), heeft de Vlaamse Regering een specifieke maatregel genomen. Om te vermijden dat de onderbenutting minder zou bedragen dan € 456 mln, heeft de Vlaamse Regering ook besloten om de uitgaven te monitoren en zo nodig bepaalde uitgaven te blokkeren op het einde van het jaar. Concreet zullen € 190 mln beleids- en betaalkredieten in de begroting worden geblokkeerd. Pas wanneer er naar aanleiding van de doorgevoerde begrotingsmonitoring voldoende zekerheid is dat de begrotingsdoelstelling gehaald wordt, zullen de geblokkeerde kredieten worden vrijgegeven.

Begrotingsadvies SERV, juli 2010

In het begrotingsadvies van juli 2010 blikt de SERV terug op de onderaanwending van 2009 die aanleiding geeft tot enkele bemerkingen.

Een eerste vaststelling is dat het aanwendingspercentage in 2009 uitzonderlijk hoog is. Dit heeft grotendeels te maken met de besparingsmaatregelen van de laatste begrotingscontrole waardoor de mogelijkheid tot onderbenutting aanzienlijk afnam. Voor de onderwijsuitgaven stelde zich bovendien het probleem dat er onvoldoende ruimte was om de opgelegde besparingen op die korte termijn door te voeren. Dit resulteerde in een overschrijding van de beschikbare loonkredieten voor in totaal € 40 mln. Ook dit speelde mee bij het hoge aanwendingspercentage in 2009.

Een positieve vaststelling was dat het aanwendingspercentage op de kapitaaluitgaven (investerings en investeringssubsidies) in 2009 veel hoger was dan de voorgaande jaren. Hiermee heeft de regering gevolg gegeven aan de oproep van de sociale partners, zoals ook opgenomen in het WIP, om voldoende aandacht te besteden aan een gunstig investeringsklimaat. In de SERV-raming van juli 2009 over de onderbenutting van de kredieten van 2009 ging de SERV nog uit van een veel grotere onderaanwending van deze uitgaven. Die hypothese bleek achteraf dus niet correct.

Ten slotte wees de SERV er op dat de mate waarin een aantal uitgaven uit het verleden door niet-uitvoering worden doorgeschoven naar 2010 of 2011 een belangrijke impact kunnen hebben op het aanwendingspercentage in die jaren. Wanneer bijvoorbeeld de verdieping van de Schelde op Nederlands grondgebied zal starten, moeten hiervoor aanzienlijke uitgaven gebeuren waardoor de onderbenutting nog lager kan liggen.

Vervolgens gaf de SERV een evaluatie van de onderbenuttingshypothese gehanteerd bij de begrotingscontrole 2010.

Net zoals de administratie in juni 2009 ging de SERV er van uit dat een normale onderaanwending van de kredieten in 2010 inhield dat het onderaanwendingspercentage min of meer vergelijkbaar zou zijn met 2009, waarbij evenwel voor de jobkorting moest gecorrigeerd worden. Net zoals in 2009 zou de onderaanwending in 2010 laag zijn omdat de eenvoudigste manier om te besparen erin bestond de kredieten te verminderen waar in het verleden een onderaanwending mogelijk was. Dit zou tot gevolg hebben dat de onderbenutting nog lager zou moeten zijn dan in 2009. Dit wordt echter gecompenseerd doordat de SERV er van uitging dat de onderwijsuitgaven in 2010 beter ingeschat zijn dan in 2009.

Op basis hiervan concludeerde de SERV dat de onderbenutting ongeveer € 300 mln zou bedragen in 2010. De SERV gaf zelf aan dat dit aanzienlijk lager was dan het bedrag waar de begrotingscontrole van uitging. Hiermee gaf de SERV al aan dat de blokkering van € 190 mln wellicht nodig zou zijn om ervoor de zorgen dat de onderbenuttingshypothese ingeschreven in de begroting zou gehaald worden. Daarbij gaf de SERV aan dat niet duidelijk was wat de impact van deze maatregel voor de onderbenutting in 2011 zou zijn.

Algemene toelichting bij initiële begroting 2011 (oktober 2010)

Op pagina 51 van de algemene toelichting wordt de onderbenuttingshypothese van de begrotingsopmaak 2011 volledig geëxpliciteerd.

“Inzake onderbenutting wordt er rekening gehouden met een onderaanwending van de ingeschreven betaalkredieten ten belope van € 120,6 mln. Dit bedrag wordt bekomen door het in 2009 vastgestelde bedrag, uitgezuiverd voor onderbenutting op jobkorting, uit te drukken als percentage op de ESR-gecorrigeerde betaalkredieten exclusief jobkorting. Dat resulteert in een verwachte onderbenutting van € 331,8 mln in 2011. Er dient echter rekening gehouden te worden met het effect van de generieke en bijkomende besparingen in 2010 en 2011 (€ 247 en € 281 mln respectievelijk) op de onderbenutting. We gaan ervan uit dat 40% van de besparingen wordt gerealiseerd door het schrappen van voorheen onderbenutte kredieten. Aldus dient het bedrag van 331,8 mln te worden verminderd met 40% van € 528 mln, ofwel € 211,2 mln, tot € 120,6 mln.

Aangezien er ook rekening gehouden moest worden met een bedrag van € 130 mln voor de jobkorting, dat ten laste zou vallen van de begroting 2011 terwijl hiervoor geen kredieten in de begroting opgenomen waren, zou er de facto zelfs een overaanwending zijn van bijna € 10 mln.

■ **SERV, Evaluatierapport bij begroting 2011 (januari 2011)**

In zijn evaluatierapport van januari 2011 sluit de SERV zich aan bij de onderbenuttingshypothese gehanteerd bij begrotingsopmaak 2011, zij het dat deze hypothese bij begrotingscontrole opnieuw moest geëvalueerd worden.

■ **Algemene toelichting bij begrotingsaanpassing 2011 (april 2011)**

Bij de begrotingscontrole 2011 wordt de onderbenuttingshypothese opgetrokken naar € 259 mln. Hiervoor wordt dezelfde methode gehanteerd als bij de begrotingsopmaak 2011, zij het dat de gerealiseerde onderbenutting van 2010 als uitgangspunt genomen wordt in plaats van de onderbenutting in 2009.

De onderbenutting van 2010 wordt uitgezuiverd voor het effect van de blokkeringsmaatregelen en voor de overbenutting op het krediet voor de jobkorting. De aldus herberekende onderbenutting wordt uitgedrukt als percentage op de ESR-gecorrigeerde kredieten en toegepast op de kredieten van 2011. Dit resulteert in een onderbenutting van € 371 mln.

Vervolgens moet gecorrigeerd worden voor het effect van de generieke en bijkomende besparingen in 2011, die € 281 mln bedroegen volgens de algemene toelichting. Bij de begrotingsopmaak 2011 moest er ook nog rekening gehouden worden met de besparingen van 2010, maar aangezien nu de onderbenutting van 2010 als vertrekpunt gehanteerd wordt, is dat al verwerkt in het onderbenuttingspercentage. Net zoals bij de begrotingsopmaak 2011 ging de Vlaamse Regering er van uit dat de besparingsmaatregelen zouden leiden tot 40% minder onderbenutting. Aldus dient het bedrag van € 371 mln verminderd te worden met 40% van € 281 mln (€ 112 mln), wat het resultaat op € 259 mln brengt.

Ten slotte moet nog rekening gehouden worden met het resterende negatieve effect van de eenmalige afrekening in 2011 van de jobkorting. Op basis van de toen beschikbare informatie ging het om een bijkomende correctie van € 56 mln.

Dit leidde uiteindelijk tot een onderbenuttingshypothese van € 203 mln.

■ **SERV-advies over de begroting 2012 (juli 2011)**

De SERV besteedde in zijn advies van juli 2011 een bijlage aan de methode om de onderbenutting te ramen. In wat volgt geven we de belangrijkste elementen weer.

Uitgangspunt is dat de methode die de administratie uitgewerkt heeft een goede benadering is. “Toch geeft het verschil tussen de onderbenuttingshypothese tussen begrotingsopmaak en begrotingscontrole 2011 aan dat de methode nog voor verbetering vatbaar is. Hoewel exact dezelfde methode gehanteerd werd als bij begrotingsopmaak, is de beleidsruimte bij begrotingscontrole 2011 met € 213 mln toegenomen omwille van een andere onderbenuttingshypothese. Dit heeft voor € 74 mln te maken met de meer accurate raming van de correctie voor jobkorting. Het grootste verschil heeft echter te maken met het basispercentage met betrekking tot de onderbenutting dat werd toege-

past. Aangezien er een hogere onderbenutting was in 2010 dan in 2009, werd er bij begrotingscontrole 2011 uitgegaan van een hogere onderbenuttingshypothese.

Op zich is een verschillende (gecorrigeerde) onderbenutting over de jaren heen niet abnormaal, maar dit geeft wel aan dat de regel die gehanteerd wordt niet waterdicht is. Ondanks de besparingen in 2010 die zich in theorie voor 40% vertalen in een minder sterke onderaanwending, is de onderaanwending in 2010 procentueel toch nog hoger dan in 2009. Dit geeft aan dat de onderaanwending jaar na jaar kan schommelen en in belangrijke mate afhankelijk is van andere factoren.

In het verleden heeft de SERV reeds voorgesteld dat het onderaanwendingspercentage op een meer gedetailleerde manier moet berekend worden. Hiervoor is het aangegeven om te vertrekken van de verschillende uitgavenposten, waarbij de evolutie van de onderaanwending over de jaren heen in verband wordt gelegd met de evolutie van de begrotingskredieten (besparingen, nieuwe initiatieven, herraaming van het krediet op basis van uitvoeringsgegevens uit het verleden ...). Deze gedetailleerde analyse zal niet enkel een beter beeld geven van de onderaanwending die men in een bepaald begrotingsjaar mag verwachten, maar zal ook de kwaliteit van de begrotingen verbeteren door stelselmatig te komen tot een betere inschatting van de effectief te verwachten uitgaven. Naar aanleiding van dit advies heeft de SERV deze gedetailleerde benadering niet verder kunnen uitwerken.

Ondanks het feit dat de methode om de onderaanwending te ramen voor verbetering vatbaar is, lijkt het bekomen bedrag van € 259 mln bij de begrotingscontrole 2011 niet overdreven. De onderaanwending in 2009 was uitzonderlijk laag aangezien er nog een begrotingscontrole heeft plaatsgevonden op het einde van het jaar. Hierdoor kon men een begroting opstellen die zeer nauw aansloot bij de effectieve uitgaven.

Voor 2010 was er niet alleen het effect van de besparingsmaatregelen, maar waren er ook geblokkeerde kredieten. Net zoals bij de besparingsmaatregelen kan men verwachten dat de blokkering van kredieten tot een lagere aanwendingsgraad geleid heeft.

Een derde factor is dat er bij de begrotingscontrole een heel aantal bijkomende kredieten werden ingeschreven. Gedeeltelijk gaat het om een verhoging van de betaalkredieten voor verplichtingen uit het verleden, maar daarnaast worden er ook nieuwe initiatieven mogelijk gemaakt. Het is te verwachten dat het aanwendingspercentage van deze kredieten (iets) lager is dan het gemiddelde aanwendingspercentage van de voorbije 2 jaren.

Ten slotte zijn er een aantal buffers voorzien in de begroting. De twee meest opvallende buffers zijn een veiligheidsbuffer bij de indexprovisie (hypothese dat de spilindex overschreden zal worden in september 2011; momenteel verwacht het planbureau geen overschrijding van de spilindex in 2011 waardoor er ongeveer € 20 mln buffer is) en de buffer van € 50 mln voor onvoorziene betalingen."

Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2012 (oktober 2011)

De onderbenutting wordt gelijkaardig berekend als bij begrotingscontrole 2011. Het voor 2011 geraamde onderbenuttingspercentage (0,99%) wordt toegepast op betaal-kredieten 2012 exclusief nieuw beleid (230 mln). Voor dat nieuw beleid wordt een onderbenutting van 20% verondersteld. Tenslotte wordt er ook nog met een beperkte uitgaven voor de jobkorting rekening gehouden, namelijk € 3 mln.

■ **SERV evaluatie van de begroting 2012 (januari 2012)**

In zijn evaluatierapport van 2012 geeft de SERV aan dat de toepassing van het Rekendecreet aanleiding zou kunnen geven tot een minder grote onderbenutting, aangezien het Rekendecreet meer mogelijkheden biedt om binnen de programma's kredietverschuivingen door te voeren. Een onderbenutting op een bepaalde post kan dus gemakkelijker aangewend worden om elders extra uitgaven te doen.

Bovendien is het ook belangrijk om de betaalachterstand mee te nemen in de hypothese en volledig rekening te houden met de buffers.

Daarnaast wees de SERV er op dat de onderbenutting op de voorziene kredieten in 2011 hoger was dan op het eerste zicht lijkt. Bij de tweede begrotingscontrole werden de uitgaven verhoogd met € 227 mln om een betaling te kunnen verrichten aan de Gemeentelijke Holding. Aangezien de andere uitgaven noch de ontvangsten aangepast werden, moest de onderbenutting in 2011 minstens € 227 mln hoger zijn dan wat voorzien was bij de eerste begrotingscontrole. De hogere onderbenutting in 2011 kan volgens de SERV echter niet zonder meer worden doorgetrokken naar 2012. Belangrijk is om na te gaan in welke mate de onderbenutting van 2011 geleid heeft tot het doorschuiven van uitgaven naar 2012.

Aangezien de blijvende onzekerheden deels wezen op een mogelijk grotere onderbenutting en deels wezen op een mogelijk kleinere onderbenutting, kon de SERV zich wel akkoord verklaren met de onderbenuttingshypothese gehanteerd bij begrotingsopmaak 2012.

■ **Algemene toelichting bij tweede begrotingscontrole 2012 (april 2012)**

Bij de tweede begrotingscontrole 2012 heeft de Vlaamse Regering de onderbenuttingshypothese verder verfijnd door nog meer elementen in de raming mee te nemen.

Zoals de voorgaande jaren werd het laatst gekende gecorrigeerde onderbenuttingspercentage gehanteerd. De onderbenutting van 2011 wordt uitgezuiverd voor buffers, provisies, eenmalige factoren en ruiters. Dit leidt tot een onderbenuttingspercentage van 1,41% dat wordt toegepast op de kredieten van 2012, exclusief het nieuw beleid (€ 200 mln), dus € 26,8 mld. Zo bekomt men een onderbenutting van € 378 mln.

Voor nieuw beleid wordt een onderbenuttingspercentage van 20% toegepast, wat aanleiding geeft tot extra onderbenutting van € 40 mln.

Op deze onderbenutting wordt een negatieve correctie van € 57 mln doorgevoerd voor aanwending van kredieten overgedragen van het begrotingsjaar 2011 en een positieve correctie voor extra onderbenutting op voorziene provisies binnen werk voor € 1 mln.

Ten slotte wordt nog een negatieve correctie toegepast voor het effect van besparingen geconcretiseerd in de eerste en tweede begrotingscontrole. Alles samen gaat het volgens de algemene toelichting om een besparing van € 104 mln. Dit zal voor 40% gerealiseerd worden door een minder grote onderbenutting en dus de onderbenutting verminderen met € 42 mln.

Dit geeft een onderbenutting van € 320 mln bij BC2 ($378 + 40 - 57 + 1 - 42$), of € 20 mln minder dan bij begrotingsopmaak.

■ **Algemene toelichting bij begrotingsopmaak 2013 (oktober 2012)**

Voor de begrotingsopmaak 2013 hanteert de Vlaamse Regering in grote mate de methode die ook voorheen gehanteerd werd, zij het dat er opnieuw een aantal kleine wijzigingen werden aangebracht.

Uitgangspunt is opnieuw de gecorrigeerde onderbenutting van 1,41% van 2011. Dit percentage wordt toegepast op beschikbaar gestelde betaalkredieten, exclusief nieuw beleid opgestart in 2012 (€ 200 mln), dus € 27,4 mld. Dit geeft een geraamde onderbenutting van € 386 mln.

Voor het nieuw beleid van 2012 wordt een onderbenuttingspercentage van 10% toegepast, wat aanleiding geeft tot een extra onderbenutting van € 20 mln.

Van de generieke besparingen wordt verwacht dat 40% zal aanleiding geven tot aantasten van de onderbenutting. De Vlaamse Regering ging uit van € 105 mln generieke besparingen, wat leidt tot € 42 mln minder onderbenutting.

Bij de begrotingsopmaak 2013 kennen werkingsmiddelen een nominale 0-groei, wat overeenstemt met een minderuitgave van € 61 mln. De impact hiervan op de onderbenutting wordt in de toelichting geraamd op 25% of € 15 mln.

Tot slot ging de Vlaamse Regering nog uit van 10% onderbenutting op bijkomende beleidsimpulsen 2013 of € 5 mln.

Gecombineerd leidde dit tot een onderbenuttingshypothese van € 354 mln (= 386 + 20 - 42 - 15 + 5).

■ **Algemene toelichting bij de begrotingscontrole 2013 (april 2013)**

De methode voor onderbenutting gehanteerd bij begrotingsopmaak 2013 is ongewijzigd gebleven. Aangezien de uitvoeringsgegevens van 2012 gekend waren bij begrotingscontrole 2013, werd uitgegaan van de onderbenutting in 2012, aangepast voor eenmalige factoren die de onderbenutting in 2012 beïnvloed hebben.

De onderbenutting in 2012 bedroeg € 659 mln of 2,43%. Deze onderbenutting werd echter vertekend door eenmalige factoren, met name buffers en provisies die voorzien waren. De onderaanwending op deze buffers en provisies in 2012 bedroeg € 347 mln. Daarnaast zijn er in 2012 een aantal betalingen gebeurd voor uitgaven die normaal gezien slechts in 2013 voorzien waren. Dit heeft de onderbenutting verminderd met € 263 mln.

Tot slot werd de onderbenutting in 2012 ook beïnvloed omdat er voor € 25 mln uitgaven voor de lokale verkiezingen waren waarvoor het krediet in 2011 voorzien was, maar niet aangewend.

De combinatie van deze elementen leidt tot een onderbenuttingshypothese voor 2013 van € 559 mln voor het lopende beleid.

Voor € 200 mln nieuw beleid opgestart in 2012 wordt in 2013 een onderbenutting van 10% verondersteld, waardoor de onderbenutting toeneemt met € 20 mln. Tot slot wordt op de nieuwe beleidsimpulsen van 2013 (€ 50 mln) nog een onderbenutting verondersteld van 10% of € 5 mln.

Aldus berekend kwam men aan een onderbenuttingshypothese van € 593 mln bij begrotingscontrole.

■ **Algemene toelichting bij de initiële begroting 2014 (oktober 2013)**

In september 2013 stelde de Vlaamse Regering een rapport op over de uitvoering van de begroting 2013. Hieruit bleek dat de geraamde onderbenutting in 2013 gehaald zou worden. Gelet op de beheersingsmaatregel, die naar aanleiding van het aantreden van de nieuwe regering 2014 van toepassing zal zijn, werd de onderbenutting ongewijzigd gelaten ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2013. Ook voor 2014 werd dus een onderbenutting van € 593 mln verondersteld.

Bijlage 6 Onderbenutting van uitgavenkredieten

1. Algemeen

De voorbije jaren was de onderbenutting een regelmatig terugkomend thema in het Vlaams Parlement wanneer het Vlaams begrotingsbeleid besproken werd. Enerzijds kwam bij elke begrotingsbespreking de vraag naar voor welke onderbenuttingshypothese bij begrotingsopmaak redelijkerwijze mochten aangehouden worden. Hoe hoger de onderbenuttingshypothese, hoe meer uitgaven konden ingeschreven worden (en hoe minder besparingen of extra ontvangsten nodig waren), maar hoe groter het risico dat teveel uitgaven werden ingeschreven en men op de rem moest gaan staan op het einde van het jaar. Anderzijds is het nog altijd niet duidelijk wat de redenen voor deze onderbenutting zijn en waar ze zich juist situeert. Bij de uitvoering van de begrotingen is de transparantie duidelijk minder groot dan bij de begrotingsopmaak.

In dit rapport wordt aangegeven in welke mate de onderbenutting in de periode 2009-2012 de begrotingsresultaten beïnvloed heeft en wordt er voor een aantal belangrijke posten aangegeven waar de onderbenutting heeft plaatsgevonden. In deze bijlage geven we een meer uitgebreide analyse van de onderbenutting van de voorbije jaren. Aangezien de uitvoeringsgegevens van 2013 niet beschikbaar waren hebben we deze niet kunnen integreren in deze analyse.

Aangezien het de bedoeling is om de onderbenutting zo precies mogelijk in kaart te brengen, hebben we de variabele kredieten en de uitgaven van het Financieringsfonds voor schuldafbouw en éénmalige investeringsuitgaven (FFEU) afgezonderd van de overige kredieten. Bij de variabele kredieten wordt de onderbenutting immers niet enkel bepaald door de mogelijkheid om de voorziene uitgaven te realiseren, deze uitgaven zijn beperkt tot het niveau van de toegewezen ontvangsten die hiervoor bestemd zijn. Doordat de toegewezen ontvangsten hoger of lager zijn dan wat vooropgesteld was, kunnen de variabele kredieten hoger of lager zijn dan wat in de begroting opgenomen werd. Dit is enkel het geval voor de variabele kredieten en geldt dus niet voor de overgrote meerderheid van de Vlaamse uitgaven. Daarom hebben we deze kredieten apart geanalyseerd. Ook voor het FFEU hebben we geopteerd voor een aparte analyse.

Niet alle bij begroting voorziene kredieten worden effectief gebruikt (d.i. vloeien voort in effectieve vastleggingen of uitbetalingen). Enkele mogelijke theoretische redenen voor onderbenutting van betaal- en of beleidskredieten zijn:

- moeilijk voorspelbare evolutie van uitgaven
- het op voorhand voorzien van marges
- een rem zetten op de uitgaven op het einde van het jaar (blokkering in 2010 of doorschuiven van betalingen naar het volgende jaar)
- minderuitgaven door niet of gedeeltelijk uitvoeren van beleidsdoelstellingen
- occasionele meevallers of tegenvallers die niet voorzien konden worden in de begroting.

Een belangrijke vraag is welke kredieten (ingedeeld per beleidsdomein of per type van uitgaven) onderbenut worden en of er sprake is van een systematische onderbenutting. Om op deze vraag te kunnen antwoorden, maakt de gebruikelijke analyse van onderbenutting een vergelijking tussen de bij begroting goedgekeurde kredieten en de effectieve uitvoeringscijfers. Belangrijk is dat er zich tussen de begrotingscontrole en de uitvoering enkele tussenstappen situeren die een eenduidige analyse van onderbenutting complex maken. Alvorens in te gaan op de onderbenutting zelf, geven we meer duiding bij deze tussenstappen.

In de analyse zullen we, tenzij expliciet vermeld, ons enkel toespitsen op vereffeningskredieten, en niet op de vastleggingskredieten.

2. Van begrotingskrediet naar beschikbaar krediet

De begrotingskredieten goedgekeurd bij de laatste begrotingscontrole door het parlement komen meestal niet overeen met de beschikbare kredieten die kunnen aangewend worden. Vooreerst vindt er voor tal van kredieten nog een onderlinge herverdeling plaats. Dit heeft in principe geen impact op de totale Vlaamse uitgaven, maar kan wel een groot verschil voor afzonderlijke uitgavenposten betekenen.

Daarnaast kunnen kredieten van een voorgaand jaar overgedragen worden, zowel voor betaal- als voor beleidskredieten. Dit heeft niet enkel een impact op de betrokken uitgavenposten, maar laat ook toe dat Vlaanderen in een bepaald begrotingsjaar meer uitgeeft dan wat in de begroting voorzien was. Door het Rekendecreet werd de mogelijkheid om kredieten over te dragen beperkt, maar aangezien onze analyse enkel betrekking heeft op de overdrachten die dateren van vóór het Rekendecreet, kunnen we daar abstractie van maken.

Specifiek voor de begroting 2010 heeft de vorige Vlaamse Regering bepaalde kredieten geblokkeerd op het einde van het jaar. In dat jaar waren de beschikbare kredieten voor bepaalde uitgavenposten dus lager dan wat in de begroting voorzien was.

Deze drie factoren worden in wat volgt meer gedetailleerd toegelicht.

2.1. Interne herverdeling

Na de laatste begrotingscontrole van het jaar kunnen er nog herverdelingen en verschuivingen van kredieten tussen verschillende posten of allocaties plaatsvinden. Vaak zal het hier gaan om aangelegde provisies die worden overgeheveld naar andere uitgavenposten. Wanneer we de interne overdrachten opsplitsen volgens economische hergroepering blijkt inderdaad dat het gros van de interne herverdeling afkomstig is van de aangelegde provisies. Aangezien provisies net worden aangelegd omdat bij de begrotingscontrole nog niet bekend is welke uitgaven er exact nodig zijn en voor welke uitgavenposten ze moeten dienen, is de herverdeling van provisies een normale gang van zaken. Het parlement dat de begroting, inclusief provisies, goedkeurt geeft immers de toelating aan de Vlaamse Regering om deze provisies te herverdelen onder

bepaalde voorwaarden. Dit moet bijgevolg ook in rekening gebracht worden bij onze latere analyse van onderbenutting.

In principe zou de interne herverdeling budgettair neutraal moeten zijn. Op basis van onze analyses blijkt echter dat dit niet helemaal zo is. Terwijl in 2009 en 2010 de afwijkingen relatief beperkt zijn, worden 2011 en 2012 gekenmerkt door een negatief eindtotaal. Het is voor de SERV niet duidelijk wat hiervan de oorzaak is.

Tabel 67 Interne herverdeling van kredieten volgens beleidsdomein, in € mln

	2009	2010	2011	2012
DAR	1	3	1	0
BZ	0	0	1	3
FB	-42	-64	-179	-146
IV	0	-14	24	0
EWI	2	9	3	29
OV	7	31	78	4
WVG	2	2	22	-12
CJSM	1	6	2	2
WSE	12	8	10	10
LV	1	1	1	1
LNE	6	10	-13	66
MOW	5	4	7	1
RWO	0	0	8	9
HE	3	0	0	0
Eindtotaal	-4	-3	-35	-33

Tabel 67 deelt de cijfers over interne herverdeling van kredieten in per beleidsdomein. Zo blijkt dat herverdelingen vooral plaatsvinden tussen de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (FB), Onderwijs en Vorming (OV) en Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). De belangrijkste interne overdrachten vinden plaats vanuit het beleidsdomein FB. Belangrijk is dat vooral overheveling van provisies en buffers een belangrijke rol blijkt te spelen in dit beleidsdomein.

- In 2010 werd de indexprovisie voor € 40 mln herverdeeld naar andere beleidsdomeinen. Ook de provisie voor energiebesparende investeringen in private woningen werd voor € 23 mln herverdeeld.
- In 2011 werd opnieuw de indexprovisie voor € 127 mln toegewezen aan andere beleidsdomeinen. Hiervan is een groot deel terechtgekomen bij het beleidsdomein OV. Daarnaast werd ook de buffer voor betaalincidenten (€ 50 mln) herverdeeld om in andere beleidsdomeinen over voldoende betaalkredieten te kunnen beschikken.
- De eveneens omvangrijke interne herverdeling van € 146 mln vanuit FB in 2012 is voornamelijk te verklaren door 5 elementen. Het gaat om de herverdeling van:
 - de indexprovisie (€ 48 mln)
 - de conjunctuurbuffer (€ 20 mln)
 - rente-uitgaven (€ 26 mln)
 - de overgedragen kredieten voor jobkorting (€ 25 mln)
 - middelen voorzien voor vrijstelling onroerende voorheffing materieel en outillage (€ 25 mln).

Opmerkenswaardig is dat er in 2011 ook een onderbenutting was op de conjunctuurbuffer, rente-uitgaven en vrijstelling onroerende voorheffing, maar toen zijn deze kredieten niet intern herverdeeld en hebben ze dus geleid tot een sterkere onderbenutting. In 2012 is de ruimte die vrijkwam door deze kredieten aangewend in andere beleidsdomeinen waardoor de onderbenutting daar afgenomen is. Op basis van de informatie waarover de SERV beschikt is het niet mogelijk om voor alle herverdelingen na te gaan voor welke uitgaven deze buffer specifiek aangewend werd. In Tabel 76 (cfr. infra) zullen we dieper ingaan op het belang van provisies en buffers. De herverdeling werd in 2012 in ieder geval voor € 76 mln aangewend om het MINA-fonds een voorafbetaling aan de waterdistributiemaatschappijen te laten doen. Daarnaast werd deze herverdeling uit het beleidsdomein FB voor € 20 mln aangewend voor de VZW IMEC, wat de toename in EWI grotendeels verklaart.

2.2. Overdrachten van vorig begrotingsjaar

Naast de overheveling van kredieten tussen verschillende uitgavenallocaties moet nog rekening worden gehouden met overgedragen kredieten van vorig begrotingsjaar. Dit zijn niet-(op)gebruikte kredieten die men niet laat verloren gaan, maar overdraagt naar het volgende begrotingsjaar. Dit kan bijvoorbeeld omdat de realisatie van bepaalde beleidsdoelstellingen vertraging oploopt. Een analyse van deze cijfers is van belang omdat een hoog aanwendingscijfer (lage onderbenutting) in een bepaald jaar vaak verklaard kan worden door het benutten van uit het verleden overgedragen kredieten. Bij de instellingen kunnen we bij gebrek aan informatie het onderscheid tussen overdracht en niet-aanwending van de kredieten niet maken. Bij onze analyse hebben we gedaan alsof er geen overdrachten bij de instellingen zijn. Dit komt natuurlijk niet overeen met de realiteit, maar is een noodzakelijke hypothese. Aangezien er wel degelijk overdrachten zijn van kredieten bij de instellingen geeft onze analyse van de overdrachten dus geen volledig beeld. Het gaat enkel om de overdrachten van de uitgavenkredieten van het ministerie.

Tabel 68 toont de evolutie van de overgedragen betaalkredieten tussen 2009 en 2012. De netto-overdrachten in het rechterluik van de tabel werden berekend als de totale inkomende overdrachten uit het vorige begrotingsjaar verminderd met de uitgaande overdrachten naar het volgende begrotingsjaar. Zowel in begrotingsjaar 2009 als 2010 merken we een hoog bedrag aan inkomende overdrachten uit het voorgaande begrotingsjaar. In tegenstelling tot 2009, werden deze overdrachten in 2010 slechts in beperkte mate doorgeschoven naar het volgende begrotingsjaar.

Tabel 68 Evolutie (netto-)overdrachten betaalkredieten, in € mln

	Ontvangen overdrachten van vorig begrotingsjaar					Netto-overdrachten			
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012
DAR	23	16	1	0	0	7	15	0	0
BZ	34	23	0	39	0	11	23	-39	39
FB	93	253	204	107	0	-160	50	97	107
IV	6	4	0	0	0	2	5	0	0
EWI	38	29	0	8	0	9	29	-8	8
OV	114	55	0	6	0	60	55	-6	6
WVG	122	122	0	0	0	0	122	0	0
CJSM	119	107	1	8	5	11	107	-7	3
WSE	31	64	31	21	0	-34	34	9	21
LV	8	6	1	0	0	2	5	1	0
LNE	14	15	8	23	8	-1	7	-15	15
MOW	161	149	120	86	53	12	29	34	33
RWO	7	9	0	0	0	-1	9	0	0
HE	3	5	0	0	0	-5	5	0	0
Totaal	772	856	365	299	66	-84	492	66	233

De overdrachten zijn in belangrijke mate te verklaren door volgende drie uitgavenpos-
ten:

Tabel 69 Belangrijkste overdrachten betaalkredieten, 2009 tot 2012, in € mln

	2009	2010	2011	2012
Jobkorting		206	182	60
Woonzorg	81	88		
Westerschelde	98	87	107	86

Voor de jobkorting (FB) kon de uitbetaling niet volledig gebeuren in 2009, het jaar waarin het totale bedrag in de begroting opgenomen was. De kredieten werden door-
geschoven naar de volgende jaren en geleidelijk aan uitbetaald. De laatste betalingen
aan de federale overheid gebeurden in 2012.

In het beleidsdomein WVG zijn de kredieten voor woonzorgvoorzieningen verantwoor-
delijk voor het grootste deel van de overdrachten.

Omdat de betalingen van Vlaanderen aan Nederland in het kader van de verdiepings-
werken van de Westerschelde op Nederlands grondgebied slechts vanaf 2013 tot uit-
gaven geleid hebben merken we in het beleidsdomein MOW eveneens omvangrijke
overdrachten op.

2.3. Blokkering van kredieten in 2010

Op het einde van 2010 bleek dat de onderbenuttingshypothese bij de begrotingscontro-
le van het voorjaar te groot verondersteld was. Om te vermijden dat het tekort in 2010
te groot zou zijn, heeft de Vlaams Regering op het einde van het jaar beslist om de
uitgaven van bepaalde kredieten te beperken tot een bedrag lager dan voorzien bij

begrotingscontrole. Door de blokkering van deze kredieten kon de onderbenuttingshypothese gerealiseerd worden en het tekort beperkt. In totaal werd er voor een bedrag van € 182 mln kredieten geblokkeerd.

Tabel 70 geeft een overzicht van de blokkering van betaalkredieten per beleidsdomein. Vooral bij EWI werd een groot budget geblokkeerd. Dit had voornamelijk plaats bij het IWT (€ 13 mln) en het Hermesfonds (€ 11 mln). Bij WSE is vooral de blokkering van € 12 mln betaalkredieten van de VDAB belangrijk.

De blokkering gebeurde voor ongeveer de helft bij dotaties aan instellingen. Enkel indien deze vermindering van deze dotaties ook geleid heeft tot een vermindering van de uitgaven van deze instellingen, had dit een positieve impact op het vorderingensaldo. Uit de analyse van de begrotings- en uitvoeringsgegevens van de instellingen waarvan de dotatie gedeeltelijk geblokkeerd was, blijkt echter dat dit niet helemaal het geval was. Zo was er bij de VDAB geen onderbenutting van € 12 mln, maar een overbenutting doordat deze instelling ingeteerd heeft op haar reserves. Bij het Hermesfonds werd de vermindering van de dotatie eveneens deels opgevangen door het aanspreken van reserves uit het verleden. De blokkering van € 182 mln heeft dus niet geleid tot een hogere onderbenutting van € 182 mln. Het precieze effect ervan op het vorderingensaldo is echter niet in kaart te brengen aangezien het onbekend is welke uitgaven de betrokken instellingen zouden gedaan hebben zonder dat hun dotatie gedeeltelijk geblokkeerd was.

Tabel 70 Blokkering van kredieten in 2010 per beleidsdomein, in € mln

BD	ESR-uitgaven	Dotatie	Totaal
DAR	-4	-1	-4
BZ	-8	0	-8
FB	-6	0	-6
IV	-2	-1	-4
EWI	-5	-26	-31
OV	-27	0	-27
WVG	0	-11	-11
CJSM	-8	-1	-9
WSE	-20	-13	-32
LV	0	-2	-2
LNE	-4	-9	-13
MOW	-14	-8	-21
RWO	-15	0	-15
HE	0	0	0
Totaal	-111	-71	182

Tabel 70 geeft aan in welk beleidsdomein de blokkering heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de blokkering op kredieten die het saldo beïnvloeden (ESR-uitgaven) en de dotaties aan de instellingen zonder rechtstreekse impact op het saldo (dotatie).

2.4. Begrootte versus beschikbare kredieten

Tabel 71 geeft een overzicht per jaar van de kredieten goedgekeurd bij de laatste begrotingscontrole (BC) en de uiteindelijk beschikbare kredieten (BS) binnen de beleidsdomeinen. Aan de basis van de verschillen tussen beide kredieten liggen interne herverdelingen, overdrachten naar volgend begrotingsjaar en, voor 2010, de blokkering van ESR-uitgaven zoals weergegeven in Tabel 70.

Tabel 71 Decretale en beschikbare kredieten, 2009-2012, in € mln

	2009		2010		2011		2012	
	BC3	BS	BC2	BS	BC2	BS	BC2	BS
DAR	132	156	136	151	152	153	161	161
BZ	2.438	2.471	2.639	2654	2.718	2.718	2.778	2.820
FB	1.415	1.466	464	648	809	834	530	491
IV	175	181	185	173	187	211	193	193
EWI	969	1008	972	1.005	1.105	1.108	1.209	1.246
OV	9.230	9.351	9.781	9.840	10.073	10.151	10.328	10.339
WVG	3.374	3.498	3.487	3.612	3.652	3.674	3.887	3.875
CJSM	1.235	1.355	1.214	1.320	1.195	1.197	1.201	1.210
WSE	1.431	1.473	1.429	1.481	1.450	1.491	1.543	1.575
LV	170	179	177	184	177	178	184	185
LNE	605	625	747	768	856	852	894	1.059
MOW	2.737	2.903	2.814	2.953	3.006	3.133	3.156	3.243
RWO	655	662	614	607	688	696	744	753
HE	121	127	117	122	120	120	122	122
Totaal	24.686	25.454	24.776	25.518	26.187	26.517	26.929	27.271

Bovenstaande tabel verduidelijkt dat onderbenutting gebaseerd op een vergelijking van de uitvoeringscijfers met de bij begroting voorziene kredieten sterk genuanceerd moet worden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat voor het domein FB de beschikbare kredieten in 2012 onder de begrote betaalkredieten lagen. Dit terwijl de beschikbare kredieten in 2010 nog ongeveer € 200 mln hoger waren dan de begrote. De verklaring werd hierboven reeds aangehaald: een groot bedrag aan overdrachten van 2009 naar 2010 enerzijds, en een grote herverdeling vanuit het beleidsdomein FB naar andere domeinen in 2011 en 2012 anderzijds. Ook andere beleidsdomeinen, zoals MOW, kennen in bepaalde jaren grote verschillen tussen de kredieten goedgekeurd bij begrotingscontrole en de uiteindelijk beschikbare kredieten (we gaan hier niet verder in op de redenen voor deze verschillen).

3. Onderbenutting

In deze paragraaf gaan we in op de onderbenutting in de klassieke zin van het woord, namelijk het verschil tussen de begrotingskredieten en de effectieve uitvoeringscijfers. Zoals eerder aangehaald concentreren we ons enkel op betaalkredieten, tenzij anders aangegeven.

Paragraaf 3.1 gaat in op het verschil tussen de begrote betaalkredieten en de aanwending ervan (ordonnancering). Een onderbenutting van kredieten betekent niet noodza-

kelijk dat deze kredieten ‘verloren’ zijn. Een krediet dat niet aangewend werd kan ofwel overgedragen worden naar een volgend begrotingsjaar, ofwel doorgestort worden naar het FFEU waar het in de volgende jaren nog kan aangewend worden voor projecten van het FFEU of waar het wordt geschrapt.

In paragraaf 3.2 gaan we dieper in op de overdrachten naar het FFEU, waarbij we ons de vraag stellen hoe de beleidsdomeinen tot de financiering van het FFEU bijdragen.

3.1. Onderbenutting van betaalkredieten

Bovenstaande analyse, en vooral Tabel 71, maakt duidelijk dat het uiteindelijk beschikbare budget/krediet voor een bepaalde allocatie sterk kan afwijken van het budget voorzien bij de laatste begrotingscontrole, en dit door interne herverdeling en overdrachten van vorig begrotingsjaar. Een analyse van onderbenutting moet dus dieper gaan dan een rechtlijnige vergelijking tussen het bij begroting voorziene budget en de effectieve uitvoeringscijfers. Enige nuance is vaak op zijn plaats. Zo kan een opmerkelijk hoge aanwending van bij begroting voorziene kredieten bijvoorbeeld verklaard worden doordat extra kredieten werden overgedragen uit het verleden. Tegelijk kan een gedeeltelijke overheveling van het ene naar het andere krediet aan de basis liggen van een opmerkelijk hoge onderbenutting van het ene en lage onderbenutting van het andere krediet. In het vervolg van onze analyse zullen we, waar mogelijk, de terugkoppeling maken met bovenstaande elementen.

Voor de analyse van de onderbenutting maken we een onderscheid naar het soort krediet waar de onderbenutting zich voordoet. Daarbij zonderen we de onderbenutting op de variabele kredieten en op de uitgaven van het FFEU af van de overige kredieten. De onderbenutting van de variabele kredieten is onderworpen aan een andere logica aangezien de ontvangst van het begrotingsfonds waarmee deze uitgaven gefinancierd moeten worden ook een impact kan hebben. Voor het FFEU zoomen we specifiek in op de onderbenutting van de middelen van het FFEU.

In vergelijking met de laatst goedgekeurde begroting bedroeg de onderbenutting in de periode 2009-2012 ongeveer € 500 mln tot € 600 mln. Uitgezuiverd voor de onderbenutting op het FFEU en de variabele kredieten gaat het om € 428 mln tot € 550 mln. In wat volgt spitsen we de analyse toe op deze ‘overige onderbenutting’.

Tabel 72 Onderbenutting betaalkredieten, in € mln

	2009	2010	2011	2012
Globale onderbenutting	-508	-529	-499	-588
FFEU	1	-41	-66	-54
Variabele kredieten	41	-13	-5	-6
Overige onderbenutting	-550	-475	-428	-528
In % begrootte betaalkredieten	-2,2%	-1,9%	-1,6%	-2,0%

Voor 2012 wijzen onze berekeningen op een globale onderbenutting van de betaalkredieten van € 528 mln, wat neerkomt op 2% van de bij begroting (2012BC2) voorziene betaalkredieten. De onderbenutting was hoger dan in de periode 2010-2011, maar lager dan in 2009. De gemiddelde onderbenuttingsgraad van de betaalkredieten tussen 2009 en 2012 bedroeg 1,93%.

De onderbenuttingspercentages verschillen echter sterk naargelang het beleidsdomein en het soort uitgaven. Op beide aspecten gaan we dieper in.

3.1.1. Onderbenutting betaalkredieten naar beleidsdomein

Tabel 73 Onderbenuttingspercentage betaalkredieten per beleidsdomein.

BD	Relatief belang BD (in % totale betalingen)	Onderbenuttingspercentage				Gemiddelde onderbenutting	Gemiddelde onderbenutting (in € mln)
		2009	2010	2011	2012		
DAR	1%	-0%	-7%	-9%	-6%	-6%	-8
BZ	10%	-1%	-1%	-2%	+0%	-1%	-26
FB	3%	-20%	-26%	-18%	-41%	-26%	-189
IV	1%	-9%	-8%	+6%	-8%	-7%	-13
EWI	4%	+1%	+3%	-8%	-7%	-3%	-33
OV	39%	+1%	-0%	+1%	-0%	0%	25
WVG	14%	-2%	-2%	-1%	0%	-1%	-44
CJSM	5%	0%	-1%	-2%	+1%	-1%	-7
WSE	6%	-5%	-4%	+1%	-4%	-3%	-45
LV	1%	-2%	-3%	-1%	+7%	0%	-0
LNE	3%	-8%	-8%	-5%	+3%	-4%	-31
MOW	11%	-3%	-1%	-3%	-4%	-3%	-74
RWO	3%	-6%	-11%	-6%	-6%	-7%	-48
HE	1%	-3%	-2%	-1%	-2%	-2%	-3
Gemiddeld	100%	-2,2%	-1,9%	-1,6%	-2,0%	-1,9%	-

De aanwending van de bij begroting voorziene kredieten verschilt sterk per beleidsdomein. Tabel 73 illustreert de onderbenuttingspercentages per beleidsdomein. Ze resulteren uit een rechtstreekse vergelijking van effectief uitgevoerde betalingen enerzijds en bij begroting voorziene betaalkredieten anderzijds. Zoals echter blijkt uit de vergelijking van de begrotingskredieten met de beschikbare kredieten (zie paragraaf 2) kan een deel van de onderbenutting verklaard worden door interne herverdelingen en overdrachten van het vorige en naar het volgende begrotingsjaar. De klassieke onderbenutting in bovenstaande tabel is bijgevolg geen goede benadering van de effectieve niet-aanwending van betaalkredieten. Tabel 74 geeft daarom een meer diepgaande analyse van de onderbenuttingscijfers. In deze tabel delen we de klassieke onderbenuttingsmaatstaf op in volgende delen:

- interne herverdeling (zie bespreking paragraaf 2.1);
- overdrachten over de jaren heen (zie bespreking paragraaf 2.2) en
- effectieve niet-aanwending.

Tabel 74 Onderbenutting – detailanalyse per beleidsdomein, in € mln

BD	2009				2010			
	OB	IHv	NOv	NtA	OB	IHv	NOv	NtA
DAR	-0	1	7	-8	-10	3	15	-28
BZ	-27	0	11	-37	-29	0	23	-52
FB	-275	-42	-160	-73	-120	-64	50	-106
IV	-16	0	2	-17	-33	-14	5	-24
EWI	5	2	9	-5	30	9	29	-7
OV	63	7	60	-3	-35	31	55	-121
WVG	-65	2	0	-66	-62	2	122	-187
CJSM	3	1	11	-9	-12	6	107	-125
WSE	-73	12	-34	-51	-53	8	34	-94
LV	-3	1	2	-6	-6	1	5	-12
LNE	-47	6	-1	-51	-59	10	7	-76
MOW	-75	5	12	-92	-17	4	29	-49
RWO	-38	0	-1	-37	-65	0	9	-74
HE	-4	3	-5	-5	-2	0	5	-7
Totaal	-550	-4	-84	-462	-475	-3	492	-964

BD	2011				2012			
	OB	IHv	NOv	NtA	OB	IHv	NOv	NtA
DAR	-14	1	0	-15	-9	0	0	-9
BZ	-53	1	-39	-15	5	3	39	-37
FB	-148	-179	97	-66	-215	-146	107	-176
IV	12	24	0	-12	-16	0	0	-16
EWI	-86	3	-8	-81	-80	29	8	-116
OV	99	78	-6	27	-29	4	6	-39
WVG	-52	22	0	-73	2	-12	0	13
CJSM	-24	2	-7	-19	6	2	3	2
WSE	9	10	9	-10	-64	10	21	-96
LV	-2	1	1	-4	12	1	0	12
LNE	-43	-13	-15	-15	26	66	15	-55
MOW	-82	7	34	-123	-121	1	33	-155
RWO	-43	8	0	-51	-45	9	0	-54
HE	-1	0	0	-2	-2	0	0	-2
Totaal	-428	-35	66	-458	-528	-33	233	-728

Noot: (b) Kolom NtA werd berekend als OB-IHv-NOv.

(c) Positieve niet-aanwending kan worden verklaard door naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten afkomstig vanuit andere uitgavenposten. De SERV beschikt niet over voldoende informatie om deze transacties uit te zuiveren.

Tabel 74 toont in kolom OB voor elk jaar de klassieke onderbenutting in € mln, berekend als het verschil tussen begrotingskredieten en aanwending in het begrotingsjaar. Het eindtotaal van deze kolom komt dus overeen met de cijfers in Tabel 72. We corrigeren deze onderbenutting vervolgens voor interne herverdeling (IHv, zie Tabel 67) en de netto-impact van de overdrachten (Nov, overdrachten van voorgaand begrotingsjaar

verminderd met overdrachten naar volgend begrotingsjaar, zie Tabel 68). Wat rest is een maatstaf voor niet-aanwending (NtA) die nauwer aansluit bij dat deel van de onderbenutting dat niet verdeeld werd naar andere beleidsdomeinen noch verklaard wordt door overdrachten, en dus effectief een niet-aanwending van de beschikbare kredieten van dat jaar weergeeft.

In wat volgt geven we voor een aantal beleidsdomein de belangrijkste bevindingen.

■ Financiën en Begroting (FB)

Financiën en Begroting werd gekenmerkt door een erg hoge graad van onderbenutting (22,5% gemiddeld over 2009-2012). De niet-aanwending van kredieten was echter veel lager. De verklaring ligt vaak bij een interne herverdeling van kredieten, vnl. van provisie en buffers naar andere beleidsdomeinen.

De totale onderbenutting bij FB bedroeg in 2009 € 275 mln. Enerzijds werd voor € 42 mln aan krediet intern herverdeeld (vnl. provisie cao ambtenarenzaken voor € 25 mln). Anderzijds werd netto voor € 160 mln aan kredieten overgedragen naar 2011. Zo werd voor de jobkorting een bedrag van € 170 mln euro overgedragen naar het volgende jaar. De niet-aanwending van kredieten was bijgevolg veel lager dan de totale onderbenutting en bedroeg € 73 mln.

Ook in de jaren 2010-2012 is een gelijkaardige analyse mogelijk. Zo bedraagt de klassieke onderbenutting in 2010 € 120 mln. Rekening houdend met interne herverdeling en overdracht van kredieten bedroeg de niet-aanwending echter € 106 mln. Het verschil wordt voornamelijk verklaard door twee verschuivingen. Enerzijds werd voor € 64 mln niet gebruikte provisie voor energiebesparende investeringen in private woningen herverdeeld naar andere posten. Anderzijds zorgden overdrachten van vorig begrotingsjaar voor een hoger bedrag aan beschikbare kredieten (€ 50 mln). Netto leidde dit tot een niet-aanwending die lager is dan de onderbenuttingscijfers doen vermoeden. De effectieve niet-aanwending vond o.a. plaats bij de kredieten voor compensatie van de gedeerde inkomsten als gevolg van de vrijstelling onroerende voorheffing voor het KI van nieuw materiaal en outillage, en dit voor € 20 mln.

In 2011 bedroeg de officiële onderbenutting bij FB € 148 mln. Dit cijfer is echter opnieuw geen goede benadering van de effectieve niet-aanwending. Zo werd er namelijk voor € 179 mln aan herverdeling gedaan (vnl. provisie): provisie voor indexering salarissen en salaristoelagen (€ 127 mln van de 134 mln begrotingskredieten) en kredieten voor betaalincidenten (€ 50 mln). Wanneer we ons onderbenuttingscijfers aanpassen voor deze interne herverdeling (en ook rekening houden met netto-overdrachten) komen we tot een veel lager cijfer voor de niet-aanwending (€ 66 mln). Deze niet-aanwending situeerde zich o.a. voor € 20 mln bij de rente voor leningen, en voor € 35 mln bij de compensatie vrijstelling onroerende voorheffing KI van nieuw materiaal en outillage.

In 2012 ten slotte was er een niet-aanwending van € 176 mln. Deze situeert zich voor € 60 mln bij de provisie voor het Rekendecreet (€ 60 mln²⁹) en voor € 20 mln bij de provisie betaalincidenten. Bovendien werd het budget voor de compensatie voor de gedeelde inkomsten als gevolg van de volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing voor het K.I van nieuw materiaal en outillage voor € 13 mln niet aangewend.

■ **Economie Wetenschap en Innovatie (EWI)**

Voor EWI merken we vooral in 2011 en 2012 een grote niet-aanwending van kredieten. In 2011 situeerde de niet-aanwending zich voor € 40 mln bij het IWT, en voor € 18 mln ging het om een niet-aanwending bij het Hermesfonds (€ 11 mln steun aan bedrijven-terreinen en € 7 mln EFRO-steun). In 2012 was er eveneens sprake van een omvangrijke niet-aanwending op het Hermesfonds: € 20 mln voor ecologiesteun, € 5 mln voor steun aan bedrijventerreinen en € 4 mln voor de ondernemerschapsportefeuille. Tenslotte merken we enkel in 2012 een omvangrijk bedrag aan interne herverdeling op. Het betreft hier vnl. een overdracht ten voordele van de VZW IMEC voor € 20 mln.

■ **Onderwijs en Vorming (OV)**

Het beleidsdomein OV in Tabel 73 is opmerkelijk omdat daar de uitgaven gemiddeld hoger lagen dan de bij begroting voorziene kredieten; er is dus gemiddeld een overbenutting van betaalkredieten (een positief getal in de kolom OB). Ook de niet-aanwending van kredieten is in Tabel 74 eveneens laag. Meer specifiek was er door een quasi volledige benutting van netto-overdrachten in 2009 een niet-aanwending van slechts € 3 mln. In 2010 is het beeld iets anders. Zo was er een onderbenutting van € 35 mln. De niet-aanwending was echter nog hoger (€ 121 mln), ditmaal omdat de overdrachten voor € 55 mln niet werden aangewend.

■ **Werk en Sociale Economie (WSE)**

In het beleidsdomein WSE merken we dat de niet-aanwending van kredieten vooral in 2010 en 2012 groot was (respectievelijk € 94 en € 96 mln). In 2010 betrof het voornamelijk een niet-aanwending van ongeveer € 21 mln betaalkredieten voor beschutte werkplaatsen en € 17 mln voor gesubsidieerde contractuelen tewerkgesteld bij de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. In 2012 werden zowel de betaalkredieten voor beleidsruimte werk (€ 27 mln) als voor de dekking van uitgaven voor een adequate aanpak van problemen werkzekerheid (€ 22 mln) niet aangewend.

■ **Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)**

Het beleidsdomein MOW werd, voornamelijk in 2011 en 2012, gekenmerkt door een belangrijke niet-aanwending van betaalkredieten (respectievelijk € 123 mln en € 155 mln). In 2010 was het niet-aangewende kredietbedrag veel lager, onder meer door een overbenutting van het krediet van € 40 mln voor de investeringsuitgaven voor verdiepingswerken en het bergen van wrakken in de Westerschelde en haar maritieme toegang (deels mogelijk gemaakt door overdrachten van 2009). In de jaren 2009, 2011

²⁹ Het niet-aanwenden van deze reserve was het gevolg van een afspraak op het overlegcomité om in 2012 een bedrag te reserveren voor de responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen. Aangezien in de loop van het jaar bleek dat de provisie niet nodig was om de gevolgen van het Rekendecreet op te vangen heeft de Vlaamse Regering beslist om deze provisie niet aan te wenden en op die manier het saldo met € 60 mln gunstig te beïnvloeden.

en 2012 was er wel sprake van een hoge onderbenutting die geleid heeft tot overdrachten naar de volgende jaren. Bovendien is het zo dat, in tegenstelling tot het beleidsdomein FB waar een belangrijk deel van de onderbenutting verklaard wordt door interne herverdeling van provisies, dit niet het geval is bij MOW. Dit blijkt ook in Tabel 74, waar onze gecorrigeerde maatstaf in lijn ligt van de standaard onderbenuttingscijfers. In 2011 springt vooral de niet-aanwending van € 99 mln vergoedingen in het kader van het Masterplan in het oog. In 2012 werd € 22 mln krediet voor het beheer van het wegennet en aanhorigheden niet aangewend.

3.1.2. Onderbenutting naar soort krediet

Zoals uit de voorgaande paragraaf naar voor komt verschilt de onderbenutting per beleidsdomein onder meer in functie van het soort uitgavenkrediet ingeschreven in de begroting. Om het effect ervan beter te kunnen begrijpen hebben we in eerste instantie een analyse gemaakt van de onderbenutting naar economische hergroepering. Vervolgens zoomen we in op een aantal zeer specifieke kredieten, namelijk de provisies en buffers, de kredieten voor O&O en de apparaatskredieten.

Tabel 75 Onderbenutting betaalkredieten naar economische hergroepering

Economische hergroepering	Relatief belang categorie (in % totale betalingen)	Onderbenuttingspercentage				Gemiddelde 2009-2012	Gemiddelde onderbenutting 2009-2012 (in € mln)
		2009	2010	2011	2012		
LON	34%	0%	-1%	-1%	-1%	-0,7%	60
INV	5%	-3%	-3%	-3%	-4%	-3,4%	40
WEK	6%	-2%	0%	-2%	-4%	-1,9%	31
SubsK	6%	-2%	-9%	-5%	-6%	-5,3%	76
SubsL	46%	-3%	0%	1%	0%	-0,5%	64
Provisies	1%	-100%	-100%	-100%	-100%	100%	173
Rest	9%	-7%	-7%	-1%	-8%	-6,4%	51

Op basis van de economische hergroepering van de uitgaven zoals opgenomen in de begrotingen maken we een onderscheid tussen lonen (LON), investeringen (INV), werkmiddelen (WEK), kapitaalsubsidies (SubsK), lopende subsidies (SubsL), provisies en een restfactor.

In Tabel 75 blijkt dat de onderbenutting bij de investeringen gemiddeld 3,4% bedroeg in de periode 2009-2012, wat gemiddeld € 40 mln per jaar betekent. Daarnaast is vooral de onderbenutting van de kapitaalsubsidies (5,3%) aan de hoge kant. In 2011 werd deze laatste categorie gekenmerkt door ongeveer € 30 mln onderbenutting op het Hermesfonds voor steun aan bedrijventerreinen en ecologiesteun. In 2012 was er € 38 mln onderbenutting van betaalkredieten (onderbenutting van kredieten voor steun bedrijventerreinen, decreet economisch ondersteuningsbeleid grote ondernemingen en ecologiesteun).

De volledige onderbenutting van de provisies heeft deels te maken met de interne overdrachten, deels met een niet-aanwending ervan. In het volgend onderdeel komt dit meer gedetailleerd aan bod.

3.1.3. Onderbenutting specifieke kredieten

In deze paragraaf zoomen we in op enkele speciale posten, zoals de kredieten voor Onderzoek & Ontwikkeling, de apparaatskredieten en de provisie.

■ Buffers en provisie

Bij de bespreking van de onderbenutting per beleidsdomein wezen we al op het belang van buffers en provisie. Tabel 76 geeft een overzicht van de voorziene provisie en buffers bij de laatste begrotingscontrole van het jaar. We tonen per ingeschreven provisie de onderbenutting³⁰, welk deel van het betaalkrediet intern werd herverdeeld, de netto-overdrachten en het niet-aangewende deel.

Vooraf in 2011 en 2012 merken we een relatief grote niet-aanwending van provisie en buffers. In deze jaren wordt een belangrijk deel van de niet-aanwending verklaard door niet-aangewende buffers en provisie. Toegepast op 2012 kunnen we stellen dat de € 663 mln niet-aangewende kredieten (zie Tabel 73) voor € 174 mln toegeschreven kunnen worden aan niet-aanwending van provisie, waarvan € 97 mln niet-aanwending van buffers (€ 60 mln buffer Reken-decreet, € 20 mln buffer betaalincidenten en € 17 mln buffer conjunctuurreserve). In 2011 lagen voornamelijk provisie die geen buffers waren aan de basis van de niet-aanwending, met name de onderaanwending van € 99 mln provisie vergoedingen masterplan.

Tabel 76 Onderbenutting betaalkredieten provisie en buffers

2009	OB	IHv	NOv	NtA
Totaal	-119	-112	3	-11
<i>waarvan provisie</i>				
cao Ambtenarenzaken	-25	-25	0	0
Energiebesparende maatregelen	-8	-8	0	0
Indexprovisie	-2	0	0	-2
Overige provisie	-44	-39	3	-9
 2010	 OB	 IHv	 NOv	 NtA
Totaal	-154	-125	0	-29
<i>waarvan provisie</i>				
Energiebesparende investeringen	-30	-23	-21	14 ^c
Salarissen onderwijs	-10	-10	0	0
Werkgelegenheids- en investeringsplan	-23	-16	-7	0
Uitgaven i.h.k.v. Europees voorzitterschap 2010	-15	-15	0	0
Conjunctuurreserve	0	0	21	-21
Indexprovisie	-42	-40	7	-9
Overige provisie	-34	-21	0	-13

³⁰ Voor provisie stemt het bedrag van onderbenutting overeen met het bij begroting voorziene betaalkrediet.

2011	OB	IHv	NOv	NtA
Totaal	-380	-224	-65	-89
<i>waarvan provisies</i>				
Provisie binnenlands bestuur	-30	0	-30	0
Provisie vergoedingen masterplan	-99	0	0	-99
Werkgelegenheids- en investeringsplan	-16	-5	-11	0
Indexprovisie	-134	-127	-17	10 ^c
Overige provisies	-49	-42	-7	0
<i>waarvan buffers</i>				
Betaalincidenten	-50	-50	0	0
2012	OB	IHv	NOv	NtA
Totaal	-259	-185	99	-174
<i>waarvan provisies</i>				
Vergoedingen kader masterplan	-11	-10	0	-1
Uitvoering VL. Intersectoraal akkoord social profit	-25	-25	0	0
Adequate aanpak problemen werkzekerheid	-22	-2	4	-24
Beleidsruimte werk	-27	5	0	-32
Binnenlands bestuur	-11	-41	30	0
Vrije beleidsruimte	-10	-10		0
Werkgelegenheids- en investeringsplan	0	-15	18	-3
Indexprovisie	-31	-48	17	0
Overige provisies	-28	-20	9	-17
<i>waarvan buffers</i>				
Conjunctuurreserve	-16	-20	21	-17
Betaalincidenten	-20	0	0	-20
Rekendecreet	-60	0	0	-60

Noot: (a) De onderbenuttingscijfers in kolom OB komen overeen met de totale begrootte kredieten.
 (b) Kolom NtA werd berekend als OB-IHV-NOV.
 (c) Positieve niet-aanwending kan worden verklaard door naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten afkomstig vanuit andere uitgavenposten. De SERV beschikt niet over voldoende informatie om deze transacties uit te zuiveren.

Kredieten voor O&O

Tabel 77 Onderbenutting betaalkredieten O&O, in € mln

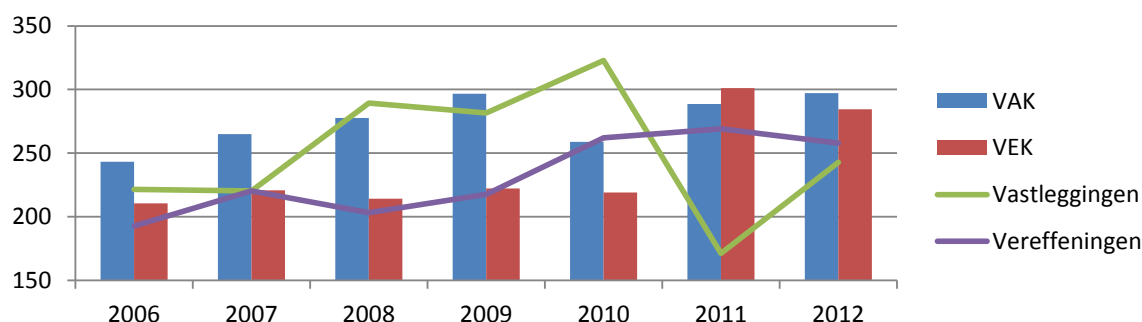
jaar	2009	2010	2011	2012
betaalkrediet (1)	785	781	890	927
effectieve betalingen (2)	778	801	856	911
onderbenutting (1-2)	-7	20	-34	-17
	-0,9%	2,5%	-3,8%	-1,8%

In Tabel 77 focussen we op de onderbenutting van betaalkredieten voor onderzoek en ontwikkeling. Grosso modo kunnen we geen duidelijke evolutie opmerken. We halen evenwel enkele belangrijke punten aan. Zo blijkt dat 2011 werd gekenmerkt door een onderbenutting van 3,8% op de betaalkredieten voor O&O, wat relatief veel is, zowel in

vergelijking met de gemiddelde onderbenutting van de Vlaamse kredieten als in vergelijking met andere jaren. Het gaat voornamelijk om een onderbenutting van € 30 mln bij het IWT. Een andere belangrijke vaststelling is dat de onderbenutting van 1,8% in 2012 in feite vertekend is door een interne herverdeling naar de VZW IMEC voor € 16 mln. Dit betekent dat er op de andere kredieten een grotere onderbenutting was. Daarnaast was er in 2012 bij het IWT een onderbenutting voor in totaal € 33 mln. Ten slotte merken we op dat er in 2010 sprake was van een overbenutting van de betaalkredieten voor O&O van 2,5%. De reden voor deze overbenutting ligt eveneens bij het IWT. Aangezien de onderbenutting binnen O&O in belangrijke mate verband houdt met de verrichtingen op het IWT, hebben we dit verder geanalyseerd en in een ruimer perspectief geplaatst.

Figuur 3 toont de jaarlijks voorziene vastleggings- en vereffeningskredieten, alsook de uitgevoerde vastleggingen en vereffeningen tussen 2006 en 2012. Tussen 2006 en 2010 waren de vastleggingskredieten van het IWT duidelijk hoger dan de voorziene betaalkredieten. Dit is de vertaling van een impuls voor onderzoek en ontwikkeling gegeven op het einde van de legislatuur Peeters I. In 2007 resulteerde dit nog niet in een sterke toename van de vastleggingen, maar vanaf 2008 was dat wel het geval. Het heeft echter nog een tijd geduurd vooraleer deze toename van de vastleggingen geleid hebben tot extra uitgaven. De impuls die op basis van de vastleggingskredieten duidelijk is vanaf 2007 begint zich pas vanaf 2010 te vertalen in een duidelijke toename van de uitgaven. Hierdoor nam de betaalachterstand van het IWT sterk toe in deze periode. In 2010 gaf dit in eerste instantie aanleiding tot een inhaaloperatie waarbij meer betalingen werden uitgevoerd dan betaalkredieten beschikbaar waren bij begroting (zie ook de vorige paragraaf). In 2011 en 2012 merken we ten slotte dat ook de VEK's sterk zijn toegenomen tegenover de voorgaande jaren. Ook de vereffeningen liggen in deze jaren hoger dan de nieuwe vastleggingen.

Figuur 3 Evolutie vastleggingen en ordonnancerings IWT, in € mln



■ Apparaatskredieten

Uit Tabel 78 blijkt dat apparaatskredieten een consistent hogere onderbenutting dan niet-apparaatskredieten kennen. De gemiddelde onderbenutting van apparaatskredieten over de periode 2009-2012 bedraagt € 57 mln per jaar of 3,9% van de bij begroting voorziene kredieten. Deze onderbenutting situeert zich voornamelijk bij de beleidsdomeinen BZ (€ 11 mln in 2012) en LNE (€ 13 mln in 2012). Een analyse op basis van economische hergroepering maakt duidelijk dat in 2012 de onderbenutting van de apparaatskredieten voor lonen 3,1% en voor werkmiddelen 6,7% van de voorziene betaalkredieten bedraagt.

Tabel 78 Onderbenutting betaalkredieten apparaatskredieten, in € mln

Jaar	2009	2010	2011	2012
Betaalkrediet	1.463	1.458	1.499	1.548
Effectieve betalingen	1.409	1.400	1.445	1.486
Onderbenutting	-54	-58	-55	-62
	-3,7%	-4,0%	-3,7%	-4,0%

De besparingsmaatregelen die de voorbije jaren genomen zijn op de apparaatskredieten hebben dus niet geleid tot een kleinere onderbenutting.

3.2. Niet-aanwending en FFEU

De voorgaande analyse gaf aan dat de onderbenutting van betaal- en beleidskredieten kan opgedeeld worden in (a) interne herverdeling, (b) overdrachten naar volgend begrotingsjaar en (c) effectieve-aanwending. Om te vermijden dat de niet-aangewende kredieten definitief verloren zouden zijn, heeft de Vlaamse Regering in december 2000 het FFEU opgericht. Door middel van het FFEU kan de Vlaamse Regering er voor zorgen dat de niet-aangewende kredieten toch minstens gedeeltelijk in een later stadium gerecupereerd kunnen worden. Het verschil met de interne herverdeling is dat de overdrachten naar het FFEU niet meer in het jaar zelf kunnen aangewend worden. Het verschil met de overdrachten is dat de kredieten niet meer moeten aangewend worden binnen de uitgavenpost zelf, maar dat het parlement in het volgend jaar er een nieuwe bestemming aan kan geven.

Gemiddeld werd in de periode 2009-2012 een bedrag van € 111 mln niet-aangewende kredieten overgeheveld naar het FFEU³¹.

Tabel 79 toont de gemiddelde overdracht naar het FFEU tussen 2009 en 2012 per beleidsdomein. In de periode 2009-2012 kwam gemiddeld 24% van de middelen van het FFEU van beleidsdomein FB. Vanuit dit beleidsdomein werd bijvoorbeeld in 2011 € 20 mln niet-aangewende kredieten voor rente van leningen overgedragen naar het FFEU. In 2012 werd € 47 mln niet-aangewende provisie voor het Rekendecreet overgeheveld. Andere beleidsdomeinen die belangrijke financiering leveren voor het FFEU zijn WSE (15%), OV (19%) en ROW (11%).

³¹ In 2010 en 2011 bedroeg de overdracht resp. € 89 en 90 mln. In 2009 was dit nog € 120 mln. en in 2012 zelfs € 139 mln.

Tabel 79 Overdrachten naar het FFEU, in € mln

Beleidsdomein	Gemiddelde overdracht naar FFEU, 2009-2012	% aandeel herkomst middelen, 2009-2012	Relatief belang beleidsdomein (in % totale betalingen)
DAR	-1	1%	1%
BZ	-9	8%	10%
FB	-26	24%	3%
IV	-3	2%	1%
EWI	-4	3%	4%
OV	-20	19%	38%
WVG	-5	5%	14%
CJSM	-4	4%	5%
WSE	-17	15%	6%
LV	-1	1%	1%
LNE	-2	2%	3%
MOW	-3	3%	11%
RWO	-12	11%	3%
HE	-2	2%	1%
Eindtotaal	-110	100%	100%

De laatste kolom van de tabel geeft aan wat het aandeel van de uitgaven binnen dit beleidsdomein is ten opzichte van de totale uitgaven. Hieruit blijkt dat de overheveling vanuit het beleidsdomein OV een belangrijk deel uitmaakt van de financiering van het FFEU, maar proportioneel ten opzichte van de omvang van het beleidsdomein is dat niet meer het geval.

3.3. Verschil tussen vastlegging en ordonnancering in begroting en uitvoering

Onze analyse van de onderbenutting baseert zich op de betaalkredieten en niet op de beleidskredieten. Aangezien het verschil in de evolutie van de vastleggingen en ordonnanceringen (voor de eenvoud noemen we dit 'evolutie van de betaalachterstand', zij het dat dit niet hetzelfde is) een belangrijk element is voor het begrotingsbeleid, gaan we in dit laatste onderdeel na in welke mate de betaalachterstand beïnvloed is door de onderbenutting. Omdat we echter geen zicht hebben op het schrappen van de beleids- en betaalkredieten op geconsolideerde basis, kunnen we niet nagaan hoe de betaalachterstand effectief in de periode 2009-2012 geëvolueerd is. Wel kunnen we nagaan in welke mate de onderbenutting tussen betaalkredieten- en beleidskredieten verschillend evolueerde. Dit is de beste indicator voor de evolutie van de betaalachterstand.

Tabel 80 toont het verschil tussen betaal- en beleidskredieten in de begroting (Δ betaalachterstand bij begroting) en hoeveel het verschil bedraagt bij uitvoering (door de specificiteit van de variabele kredieten en het FFEU werden deze niet meegenomen). In 2009 werd bij begroting verwacht dat de betalingen € 562 mln lager zouden zijn dan de vastleggingen. Bij uitvoering bleek dit verschil evenwel opgelopen tot € 705 mln. Tussen 2010 en 2012 werd bij begroting voorzien om de toename in de betaalachterstand te vertragen. In 2012 werd bij begroting verwacht dat de betaalachterstand

slechts zou toenemen met € 27 mln. De uitvoeringscijfers tonen echter aan dat deze raming te optimistisch was. In 2010 is de toename van de betaalachterstand vermindert en in 2011 waren de betalingen bijna identiek aan de vastlegging. In 2012 daarentegen is de theoretische betaalachterstand nog toegenomen met € 154 mln, wat merkbaar meer is dan wat in de begroting voorzien was.

Tabel 80 Evolutie betaalachterstand, 2009-2012, in € mln

	2009	2010	2011	2012
begroting				
Δbetaalachterstand	562	440	85	27
uitvoering				
vastleggingen	24.841	24.812	25.759	26.555
betalingen	24.136	24.301	25.760	26.401
Δbetaalachterstand	705	511	-1	154

Noot: de begrotingen betreffen 2009BC3, 2010BC2, 2011BC2, 2012BC2

4. Conclusie

Niet alle bij begroting voorziene kredieten worden effectief gebruikt (d.i. leiden tot effectieve vastleggingen of uitbetalingen). De analyse van deze onderbenutting en de vraag of bepaalde kredieten (eventueel in bepaalde beleidsdomeinen) systematisch worden onderbenut, moet volgens de SERV de nodige aandacht krijgen. Een grondige en gedetailleerde analyse van onderbenutting moet evenwel verder gaan dan een eenvoudige vergelijking van de bij de laatste begrotingscontrole voorziene kredieten en de uitvoeringscijfers. Het is belangrijk te weten dat het uiteindelijk beschikbare budget/krediet voor een bepaalde allocatie sterk kan afwijken van het krediet dat goedgekeurd werd bij de laatste begrotingscontrole, en dit door interne herverdeling, overdrachten van vorig begrotingsjaar en overdrachten naar het FFEU. Zo kan een opmerkelijk hoge aanwending van bij begroting voorziene kredieten bijvoorbeeld verklaard worden door additionele kredieten die werden overgedragen uit het verleden. Tegelijk kan een gedeeltelijke overheveling van het ene naar het andere krediet aan de basis liggen van een opmerkelijk hoge onderbenutting van het ene en lage onderbenutting van het andere krediet.

De beleidsmatige relevantie van de huidige resultaten blijft op dit moment eerder beperkt, enerzijds door de moeilijk te ontwarren complexiteit en techniciteit van de bewegingen (vooral door overdrachten van voorgaande jaren en overhevelingen naar andere beleidsdomeinen), en anderzijds door een gebrek aan gegevens (vooral over nieuwe elementen enkel opgenomen bij de uitvoering van de begroting).

De SERV pleit er daarom voor om de transparantie te verhogen, zodat de onderbenutting beter te vatten wordt. Bovendien vraagt de SERV om de noodzakelijke gegevens voor een meer gedetailleerde analyse publiek te maken, waarbij ook voldoende aandacht besteed wordt aan verklarende elementen die kunnen bijdragen om de onderbenuttingshypothese de volgende jaren verder te verfijnen.

Bijlage 7 Basisgegevens participaties

Dit deel geeft een overzicht van de kredieten en betalingen voorzien voor participaties en deelnemingen (uitgaven met code ESR-8). Tevens wordt nagegaan in welke mate deze kredieten ook aangewend zijn. We focussen op het beleid van de vorige regering (nieuwe participaties). De uitvoering van beslissingen van de regering Peeters I (beslissing tot participatie genomen door vorige regering) wordt kort overlopen.

Om praktische redenen bespreken we de participaties per jaar waarin de principiële beslissing tot participatie genomen wordt, omdat het totaaloverzicht anders moeilijk te volgen is.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen volgende elementen:

- voorziene budget (vastleggingskrediet of VAK) opgenomen in de initiële en/of aangepaste begrotingen. Dit impliceert: er is een engagement van de Vlaamse Regering, inclusief een inschatting van de budgettaire impact. Dit impliceert uiteraard niet dat er onmiddellijk uitvoering aan deze beslissing wordt gegeven
- OR of ordonnancering: het effectief uitbetalen bij uitvoering van de begroting.

Bedragen die bij de uitvoering van een begroting worden overgedragen naar het volgende jaar, worden uiteraard niet betaald en dus niet opgenomen bij de ordonnanceringen (OR). Zij zijn wel terug te vinden onder de rubriek budget.

De lezer dient te beseffen dat kleine fouten en/of verkeerde inschattingen in dergelijke overzichten onmogelijk te vermijden zijn, bij gebrek aan (voldoende) gedetailleerde gegevens. De resultaten voor 2013 en 2014 zijn inschattingen o.b.v. vandaag beschikbare (onvolledige) gegevens. Ook detailgegevens over de uitvoering van de begroting 2013 zijn niet beschikbaar bij opmaak van deze nota. Met deze beperking worden de grote lijnen van het betoog inclusief de conclusies niet in vraag gesteld. Wel is het mogelijk dat sommige bedragen licht zullen afwijken wanneer in de nabije toekomst meer gedetailleerde gegevens gepubliceerd worden.

Er wordt geen rekening gehouden met de schrapping van een voorziene participatie (budget dat niet vastgelegd (VL) of uitbetaald wordt (OR) maar ook niet meer wordt overgedragen), omdat het in kaart brengen van geschrapte uitgaven complex is. Ook de interactie met derden in de realisatie van een ESR-8 investering kan niet systematisch in kaart gebracht worden. Bijvoorbeeld: voor de Strategische Actie Limburg in het Kwadraat (SALK) uit 2013 voorziet de Vlaamse Regering € 100 mln, in te brengen in de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM). In de praktijk echter wordt dit geen ESR-8 uitgave (participatie) van de Vlaamse overheid, maar minstens voor een groot gedeelte wel een lening van PMV aan LRM. Dus: in de uitgavenbestanden van de Vlaamse overheid zal deze € 100 mln niet of slechts gedeeltelijk geregistreerd worden. Maar uiteraard is dit budget niet geschrapt: het is enkel verschoven naar een andere instantie uit de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid, zonder verdere consequenties voor de Vlaamse overheidsfinanciën. Tenslotte: Scholen van Morgen bundelt verschillende elementen, zowel uit de vorige regeerperiode als de regering Peeters I. Het gehele budget voor Scholen van Morgen wordt als beleid van de vorige regering beschouwd, omdat deze de recente werking van Scholen van Morgen heeft ingevuld.

1. 2009

De vorige regering trad aan in juli 2009, en neemt snel een aantal beslissingen, inclusief over participaties. De belangrijkste dossiers opgenomen in het regeerakkoord worden echter pas in 2010 en 2011 geïnitieerd en in de daaropvolgende jaren gerealiseerd.

De twee belangrijkste dossiers uit 2009 kenmerken zich door hoogdringendheid onder druk van de economische omstandigheden: de ondersteuning van KBC (€ 3.500 mln in twee stappen; dit dossier komt elders meer in detail aan bod en wordt hier niet verder besproken) en Gigarant³² (begin 2009 opgericht, waarbij het volledig kapitaal van € 300 mln volgestort wordt). Daarnaast gaat het om minder grote bedragen die wel volledig in hetzelfde jaar uitbetaald worden: € 35 mln voor IMEC, € 7 mln voor het Sociaal Investeringsfonds van PMV, evenals € 53 mln voor de PPS Scholen van Morgen. In totaal gaat het naast de KBC dus om € 342 mln betalingen voor participaties beslist door de nieuwe regering, en € 395 mln betalingen inclusief Scholen van Morgen.

In 2009 worden in het kader van dossiers van de vorige regering voor in totaal € 77 mln participaties genomen: het kapitaal van de BAM nv wordt met € 41 mln verhoogd, en dat van PMV met € 10 mln. Voor het Toekomstfonds is er een ESR-8 uitgaven van € 26 mln. Naast deze € 77 mln worden voor € 16 mln ESR-8 uitgaven bij instellingen geregistreerd, wat het totaal op € 93 mln brengt. De belangrijkste uitgaven bij de instellingen worden gerealiseerd door de VLM (ruilverkavelingen) en Vlabinvest (investeringen Vlaams-Brabant).

Tevens dient gewezen op de ESR-8 ontvangsten: in 2009 bedragen deze in totaal 43 mln. De belangrijkste ontvangsten betreffen € 16 mln uit de verkoop van een deel van de GIMV-participatie (bestemd voor de kapitaalverhoging van PMV), € 15 mln door verkoop van deelnemingen door de VRT, en € 5 mln ontvangsten via het Toekomstfonds.

Het saldo van alle ESR-8 uitgaven en ontvangsten in 2009 bedraagt dan € 43 (ontvangsten) - 342 (uitgaven nieuw beleid) - 53 (Scholen van Morgen) - 77 (beleid vorige regering) - 16 (instellingen) = - € 445 mln.

In 2009 worden tenslotte voor € 27 mln vastleggingskredieten in de begrotingen ingeschreven die nog niet tot betalingen bij uitvoering leiden: € 22 mln betreft de kapitaalversterking van de regionale luchthavens, en € 5 mln is gereserveerd voor de kapitaalverhoging van PMV-dochter Fonds Vlaanderen Internationaal.

³² De oprichting van Gigarant is op het einde van de legislatuur van de vorige regering beslist. Het is echter de nieuwe regering die in 2009 de werkingsmodaliteiten vastlegt, en Gigarant onder andere als anti-crisismaatregel inzet. Na afloop van de tijdelijke Europese crisismaatregelen past de vorige regering de werking en doelgroep van Gigarant opnieuw aan, onder andere via het Bankenplan. We beschouwen Gigarant dan ook als behorend tot het beleid van de vorige regering.

2. 2010

In 2010 voorziet de Vlaamse Regering in totaal € 440 mln voor participaties (VAK) in haar begroting: € 100 mln voor het eerste luik van het TINA-fonds (het tweede luik volgt in 2011), € 100 mln voor de kapitaalverhoging van Aquafin via de VMH, € 200 mln voor het Vlaams Energiebedrijf, € 20 mln voor Vlaanderen Medisch Centrum (PMV), evenals € 20 mln voor innovatie. Naast deze € 440 mln toegelicht in begrotingsdocumenten beschouwt de SERV € 29 mln uitgaven voor Scholen van Morgen eveneens als beleid van de regering.

De grote meerderheid van dit budget voor participaties (buiten Scholen van Morgen) vertaalt zich pas geleidelijk in een vastlegging en/of betaling:

- het volledige bedrag voor de Vlaamse Milieuholding VMH (kapitaalverhoging van € 100 mln in Aquafin) wordt bij de uitvoering van de begroting 2010 vastgelegd, maar slechts voor de helft (€ 50 mln) effectief betaald. In 2011 wordt nog eens € 12,5 mln uitbetaald. Er worden in de verdere legislatuur geen verdere betalingen gedocumenteerd. Dit betekent dat nog € 37,5 mln krediet beschikbaar is
- het budget voor het eerste luik van het TINA-fonds wordt eveneens integraal in 2010 vastgelegd (€ 100 mln). De helft daarvan wordt uitbetaald in 2011, gevolgd door een tweede schijf van € 25 mln in 2014. Dit impliceert dat € 75 mln van het voorziene budget uit 2010 effectief in de vorige regeerperiode geïnvesteerd is
- het budget 2010 voor de PMV-dochter Flanders' Care Invest (Medisch Centrum) wordt in 2011 integraal vastgelegd. De eerste betaling (OR) vindt in 2011 plaats (€ 5 mln), gevolgd door een tweede schijf van € 5 mln in 2014
- het budget 2010 (€ 200 mln) voor het Vlaamse Energiebedrijf wordt integraal in 2012 vastgelegd, waarvan € 50 mln in dat jaar uitbetaald wordt. Verdere stappen kunnen vandaag niet gedocumenteerd worden
- in 2010 wordt een budget van € 20 mln voor innovatie voorzien, dat, voor zover door de SERV vandaag kan nagegaan worden, nooit vastgelegd en/of uitbetaald is
- voor de PPS-constructie Scholen van Morgen tenslotte is bij uitvoering van de begroting 2010 € 29 mln effectief uitbetaald.

Dit betekent dat – abstractie makend van het budget voor Scholen van Morgen – de nieuwe kredieten opgestart in 2010 (€ 440) tegen 2012 voor € 420 mln is vastgelegd, maar voor zover vandaag kan nagegaan worden heeft slechts € 198 mln tot effectieve participaties (betalingen) in de afgelopen legislatuur aanleiding gegeven (47%).

In het kader van dossiers van de vorige regering wordt € 80 mln uitbetaald: € 41 mln nogmaals voor de BAM, € 33 mln voor een kapitaalverhoging van PMV, en € 5 mln voor PMV-dochter Fonds Vlaanderen Internationaal.

De instellingen tenslotte realiseren ESR-8 uitgaven voor € 15 mln. De belangrijkste instellingen zijn VITO (€ 4 mln), FIT en Vlabinvest (beide € 3 mln), de VLM (€ 2 mln) en de VRT (€ 1,5 mln).

De ESR-8 ontvangsten bedragen in 2010 bedragen in totaal 55 mln. De belangrijkste ontvangsten betreffen € 26 mln via het Toekomstfonds, € 11 mln via het VITO, € 5 mln

door verkoop van deelnemingen door de VRT, € 4 mln via Vlabinvest, € 3 mln via de OVAM, € 2 mln via FIT, en € 1 mln via de VLM.

Het saldo van alle ESR-8 uitgaven en ontvangsten in 2010 bedraagt € 55 (ontvangsten) - 50 (uitgaven nieuw beleid) - 29 (Scholen) - 80 (vorige regering) - 15 (instellingen) = - € 118 mln.

Tenslotte dient aangestipt dat opnieuw € 22 mln VAK voor de omvorming van de luchthavens in de begroting ingeschreven werd, maar naar volgende jaren wordt overgedragen.

3. 2011

Het resultaat voor het in 2011 voorziene ESR-8 budget volgt dezelfde tendens als in het voorgaande jaar: de doorstroming van kredieten in de begroting naar ordonnanciering bij uitvoering vraagt tijd.

Er worden in 2011 middelen voor participaties voorzien voor het Tweede ARKimedesfonds (€ 100 mln), het tweede luik van het TINA-fonds (€ 100 mln, wat het totaal op € 200 mln brengt), € 60 mln voor PPS-constructies, € 40 mln voor VIA-Invest waarvan de helft via PMV, € 10 mln voor PMV-dochter Spin-off Financieringsinstrument SOC's (SOFI), € 10 mln voor de Onroerend Erfgoedkuis, en € 10 mln voor minderheidsparticipaties in welzijnsinvesteringen (SIFO). In totaal gaat het om € 330 mln.

Naast deze elementen gedocumenteerd in de toelichtingen bij begrotingen neemt de SERV € 40 mln uitgaven voor de Gemeentelijke Holding op. Deze middelen zijn naar de GH gestroomd, maar bij de vereffening in december 2011 niet terug opgevraagd. Tevens neemt de SERV € 91 mln ESR-8 uitgaven voor Scholen van Morgen in het overzicht op. Dat brengt het totaal op € 330 + € 40 + € 91 = € 461 mln.

Ook de nieuwe kredieten (VAK) begroot in 2011 vertalen zich slechts geleidelijk in ordonnancerings (OR):

- de middelen voor het 2de ARK-fonds worden in 2011 volledig vastgelegd, maar er wordt slechts € 30 mln uitbetaald. Een tweede betaling van € 20 mln volgt in 2014. Dit betekent dat – voor zover vandaag kan nagegaan worden - nog € 50 mln van de middelen vastgelegd voor het tweede ARK-fonds dienen uitbetaald
- de middelen voor VIA-Invest (€ 40 mln, waarvan de helft via PMV) worden integraal in het startjaar vastgelegd, maar slechts € 10 mln wordt effect uitbetaald. In 2014 volgt een tweede betaling van € 10 mln. Ook hier is dus nog 50% van de voorziene kredieten uit te betalen
- de kredieten voor de onroerend erfgoedkuis via PMV zijn bij de uitvoering 2013 integraal vastgelegd en uitbetaald. Dit geldt eveneens voor de € 10 mln SIFO-middelen (welzijn)
- wel worden de € 10 mln bedoeld voor de PMV-dochter SOFI (spin-offs van de Vlaamse SOC's) vastgelegd en uitbetaald
- van de 2de schijf van het TINA-fonds (100 mln) wordt niets vastgelegd en/of uitbetaald. Hoger is verduidelijkt dat nog € 25 mln van de eerste schijf van € 100 mln ter beschikking staat, zodat in totaal slechts € 75 van de voorziene € 200 mln is volgestort

- tenslotte werden € 60 mln voor investeringen in PPS-constructies voorzien. In de begroting 2012 wordt € 18 mln uitbetaald voor PMV-dochter Diestsepoort, maar zonder de uitvoering van de begroting 2013 kan vandaag niet nagegaan worden of deze uitbetaling in 2013 betrekking heeft op deze begrotingspost
- voor de Gemeentelijke Holding is er een uitgave van € 40 mln (zie hoger)
- er wordt tenslotte in 2011 voor € 90 mln ESR-8 betalingen verricht voor Scholen van Morgen.

Dit betekent dat van de nieuwe VAK-kredieten in 2011 (€ 370 mln inclusief de niet terug opgevraagde inbreng van € 40 mln in de Gemeentelijke Holding maar exclusief de inbreng in Scholen van Morgen) er in de afgelopen regeerperiode € 210 mln aanleiding heeft gegeven tot vastleggingen en € 90 mln tot effectieve betalingen (24%). Daarnaast is in 2011 € 68 mln afkomstig van VAK vastgelegd in 2010 uitbetaald, wat het totaal op € 158 mln effectieve uitgaven in 2011 brengt.

Voor de uitvoering van dossiers van de vorige regering wordt in 2011 € 5 mln uitbetaald: € 3 mln voor het Fonds Sociale Economie en € 2 mln voor het Toekomstfonds.

De instellingen tenslotte realiseren ESR-8 uitgaven voor € 21 mln. De belangrijkste bedragen betreffen VITO en VLM (beide € 6 mln), Vlabinvest (€ 5 mln) en FIT (€ 2 mln).

De ESR-8 ontvangsten bedragen in 2011 in totaal 13 mln. De belangrijkste ontvangsten betreffen € 3 mln via de VLM evenals hetzelfde bedrag via het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (ruilverkavelingen), € 2 mln via het FIT, en € 1 mln telkens via Vlabinvest en het IWT.

Het saldo van alle ESR-8 effectieve uitgaven en ontvangsten in 2011 bedraagt € 13 (ontvangsten) - 90 (nieuw beleid 2011) - 68 (nieuw beleid 2010) - 90 (Scholen) - 5 (vorige regering) - 21 (instellingen) = - € 260 mln.

4. 2012

Een budget van € 200 mln voor nieuwe ESR-8 uitgaven was voorzien in het regeerakkoord, maar dit budget leidt in 2012 niet tot gedocumenteerde vastleggingen of betalingen. Een onverdeeld krediet (VAK) van € 150 mln wordt in de begroting ingeschreven, wat niet het geval is voor een voorziene inbreng van € 50 mln in VMSW. Daarbij dient vermeld dat de uitvoering van de begroting 2013 bij de opmaak van deze nota niet beschikbaar is.

Hoger is aangegeven dat in 2012 € 50 mln wordt uitbetaald voor beleid opgestart in 2010, evenals € 18 mln voor beleid opgestart in 2011 en € 10 mln in 2012.

Tevens wordt € 1 mln uitbetaald voor het Scholen van Morgen-dossier.

Beleid van de vorige regering geeft aanleiding tot € 3 mln effectieve betaling (Vlabinvest).

De instellingen realiseren ESR-8 uitgaven voor € 15 mln. De belangrijkste bedragen betreffen de VLM (€ 6 mln), Vlabinvest (€ 4 mln), VITO en FIT (telkens € 1 mln).

De ESR-8 ontvangsten in 2012 bedragen € 12 mln. De belangrijkste ontvangsten betreffen € 5 mln via de VLM, € 3 mln via Vlabinvest, evenals € 1 mln via het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (ruilverkavelingen).

Het saldo van alle ESR-8 effectieve uitgaven en ontvangsten in 2012 bedraagt € 12 (ontvangsten) - 18 (uitgaven nieuw beleid 2011) - 50 (nieuw beleid 2010) - 1 (Scholen) - 3 (beleid vorige regering) - 15 (instellingen) = - € 75 mln.

5. 2013

Nieuwe elementen voor in totaal € 200 mln worden in 2013 voorzien en als volgt in de toelichtingen bij de begrotingen gedocumenteerd:

- er wordt € 5 mln voor de Erfgoedkuis PMV (bovenop het eerder besproken budget 2011) vastgelegd in 2013
- in de toelichting bij de begroting wordt € 20 mln voorzien voor nv Diestepoort (VAC Vlaams Brabant), waarvan € 18,4 mln blijkbaar reeds in 2012 uitbetaald wordt. We gaan ervan uit dat dit teruggaat tot eerder voorzien krediet. Op basis van het regeerakkoord was slechts € 200 mln voor nieuw beleid participaties in 2013 vooropgesteld, wat zou impliceren dat deze € 20 mln kan verbonden worden met nog niet gerealiseerde VAK van een voorgaand jaar
- er wordt € 100 mln voor het Strategisch Actieplan Limburg in het Kwaadraat (SALK) voorzien, uit te voeren door de Limburgse Reconversie-maatschappij (LRM). De Vlaamse Regering geeft aan een reële inbreng van € 20 mln in 2013 te doen, en tevens te onderzoeken of de benodigde middelen via een lening van PMV aan de LRM ter beschikking kunnen gesteld worden
- tenslotte worden € 95 mln ESR-8 kredieten voorzien zonder verdere verduidelijking.

Bij gebrek aan uitvoeringsgegevens maken we een overzicht gebaseerd op informatie beschikbaar via parlementaire vragen en het Kas-, Schuld- en Waarborgrapport voor 2013. Dat impliceert dat niet alle ingeschreven betaalkredieten bij begrotingscontrole in dit overzicht behouden blijven. Dit leidt tot volgend overzicht:

- uit antwoord op een parlementaire vraag blijkt dat € 9,75 mln aan PMV uitbetaald wordt voor verschillende dossiers (TINA, ARKimedes II, Flanders Care Invest, Via-Invest). Uit hetzelfde antwoord blijkt dat € 40,25 mln van de eerder aan PMV toegezegde middelen niet zullen uitgekeerd worden, en dus vervallen
- daarnaast wordt € 10 mln uitbetaald voor het Medisch Centrum Vlaanderen (PMV), waarvan het VAK in 2011 is vastgelegd
- de regering voorziet een betaling van € 20 mln voor SALK in 2013. Bij gebrek aan uitvoeringsgegevens nemen we dit element in het overzicht niet op
- voor de Erfgoedkuis wordt in totaal € 10 mln uitbetaald: naast de nieuw vastgelegde VAK (€ 5 mln) wordt ook € 5 mln vastgelegd in 2011 uitbetaald
- tenslotte gaan we ervan uit dat € 2,5 mln uitbetaald is in het kader van de kapitaalverhoging van de VMH (AquaFin).

Dit brengt het totaal op € 32,25 mln, waarvan € 5 mln VAK voor het eerst ingeschreven in 2013.

Daarnaast gaan we ervan uit dat € 15 mln voor dossiers vorige regering is uitbetaald (Fonds Sociale Economie, VLM, uitgaven door het Departement voor ruilverkaveling, en W&Z).

Tevens wordt € 2,5 mln uitbetaald voor Scholen van Morgen.

Bij de begrotingscontrole 2013BC1 realiseren de instellingen ESR-8 uitgaven voor € 24 mln. De belangrijkste bedragen betreffen Vlabinvest (€ 8 mln), de VLM (€ 4 mln), het Toekomstfonds (€ 3 mln), het FIT en Screen Flanders via het Hermesfonds (telkens € 2 mln), en het VITO (€ 1 mln). Er dient aangestipt dat met deze cijfers voorzichtig dient omgesprongen, aangezien uit voorgaande jaren blijkt dat er aanzienlijke verschillen kunnen zijn tussen de laatste controle en de uitvoering van de begroting.

Eveneens op basis van de begrotingscontrole 2013BC1 ramen we de ESR-8 ontvangsten in 2013 op € 14 mln. De belangrijkste ontvangsten betreffen € 4 mln via de VLM, € 3 mln telkens via Vlabinvest en via het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (ruilverkavelingen), en tenslotte € 2 mln via FIT. Ook hier geldt dezelfde waarschuwing als hoger, aangezien het om gegevens bij begrotingscontrole gaat.

Het geschatte saldo van alle ESR-8 effectieve uitgaven en ontvangsten in 2012 bedraagt dan € 14 (ontvangsten) - 5 (uitgaven nieuw beleid 2013) - 27 (nieuw beleid 2010 en 2011) – 3 (Scholen) – 15 (beleid vorige regering) – 24 (instellingen) = - € 58 mln.

6. 2014

Over 2014 kunnen we kort zijn, aangezien er geen nieuw beleid wordt opgestart. De gegevens zijn uiteraard enkel gebaseerd op de betaalkredieten (VEK) in de initiële begroting 2014. We maken abstractie van de in dit jaar nieuw geconsolideerde instellingen.

Hoger is verduidelijkt dat in totaal € 65 mln uitgaven worden voorzien die teruggaan tot beslissingen tussen 2009 en 2013. Er worden geen betaling meer voor Scholen van Morgen gedocumenteerd, maar wel nog € 24 mln uitgaven bij instellingen en dossiers vorige regering. De ontvangsten bij deze instellingen worden op € 8 mln geraamd.

Het saldo ESR-8 bij 2014ini bedraagt € 8 (ontvangsten) – 65 (beleid 2009-2013) – 24 (instellingen en vorige regering) = - 81 mln.

Bijlage 8 Basisgegevens PPS

Initiatieven voorgaande legislaturen									
Domein	Project	BSV					Investeringsbedrag		
		2014	2015	2016	2017	Kruissnelheid	Geclosed 2008	Geclosed 2009-2014	Niet-Geclosed
Welzijn	Serviceflats BEVAK	G	1,9	2,0	2,1	2,0	2,1	80,0	105,6
Wonen	Sociale huisvesting	G	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	12,7	29,7
Openbare werken	Missing Links I	G	18,6	32,8	32,9	47,7	97,0	991,0	727,3
	AMORAS	NG	0,0	0,0	0,0	14,6	72,0	482,3	
Mobiliteit	De Lijn – Stelplaatsen	G	3,6	3,5	3,5	3,6	4,0	47,4	200,7
	De Lijn – Tramlijnverleningen	G	0,0	4,5	5,6	5,7	8,6	85,1	183,5
	VAC	NG	0,0	0,0	0,0	2,5	15,2	200,5	
Bestuurszaken		G	11,1	15,3	15,3	15,3	15,3	575,0	1.459,3
Totaal		G	65,4	88,3	89,6	104,6	157,3		1.111,5
		NG	0,0	1,0	4,6	23,8	103,8		

Initiatieven vorige legislatuur

		BSV					Investeringsbedrag		
		2014	2015	2016	2017	Kruissnelheid	Geclosed	Niet-geclosed	
Domein	Project								
Onderwijs	schoolinfrastructuur	G	0,4	18,6	79,8	97,2	100,0	1.500,0	0,0
Sport	sportinfrastructuur	G	1,8	2,3	2,8	2,9	3,0	169,0	
		NG	0,0	0,0	0,9	1,1	1,0		56,3
Toerisme	jeugdverblijf-infrastructuur	G	4,0	10,5	0,6	1,8	0,6	42,9	
Openbare werken	Missing Links II - Zaventem	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3		118,6
	Missing Links II - R4	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	20,1		161,8
	Missing Links II - N8	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	11,5		95,0
	NV Vlaamse Havens	G	0,0	0,0	18,0	18,1	18,1	411,0	
		NG	0,0	0,0	0,0	0,0	NA		2.269,6
	ACC	NG	1,0	0,0	0,0	0,0	0,8		16,7
	kustverdediging	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	NA		301,0
	Missing Links II - bruggen Albert	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	11,5		108,0
	Missing Links II - Dam(me)poortsluis	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8		50,0
	Missing Links II - Steenbruggebrug	NG	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3		15,0
Mobiliteit	Kilometerheffing	NG	0,0	0,0	80,0	80,0	80,0		250,6
Totaal		G	6,1	31,4	101,2	120,0	121,6	2.122,9	
		NG	1,0	31,4	80,9	81,0	150,3		3.442,6

Lijst tabellen

Tabel 1	Saldi bij constant beleid, raming administratie juni 2009, in € mln.....	8
Tabel 2	Prioriteiten vastgelegd voor regering in juli 2009, in € mln	9
Tabel 3	Netto-beleidsruimte 2009-2014, uitbreiding en aanwending; invulling juli 2009 vs begrotingen, in € mln.....	11
Tabel 4	Prioriteiten Vlaamse Regering voor 2014 invulling juli 2009 versus begrotingen, in € mln	13
Tabel 5	Beleidsingrepen per soort van uitgave, in € mln.....	14
Tabel 6	Beleidsingrepen per beleidsdomein vs nominale evolutie, in € mln.....	16
Tabel 7	Structurele saldi en evolutie 2011-2014, in € mln.....	18
Tabel 8	Raming ESR-gecorrigeerd vorderingensaldo 2009-2014, juni 2009, in € mln	23
Tabel 9	Impact van verschillende factoren op netto-beleidsruimte, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln.....	25
Tabel 10	Ontvangstenevolutie bij constant beleid 2009-2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln.....	25
Tabel 11	Parameters inflatie en economische groei 2009-2011, raming 2009 en begrotingen	26
Tabel 12	Evolutie uitgaven bij constant beleid 2009-2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln	27
Tabel 13	Onderbenutting en impact op beleidsruimte, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln	29
Tabel 14	ESR-correcties, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln.....	30
Tabel 15	Impact van verschillende factoren op netto-beleidsruimte vanaf 2011, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln.....	31
Tabel 16	Evolutie ontvangsten bij constant beleid 2011-2014, raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln.....	32
Tabel 17	Impact inflatie en bbp op federale overdrachten 2011-2014, in € mln	32
Tabel 18	Evolutie uitgaven bij constant beleid 2011-2014, raming juni 2009 versus begrotingen, in € mln.....	34
Tabel 19	Onderbenutting en impact op beleidsruimte, 2011 tot 2014, in € mln.....	35
Tabel 20	Vlaamse overheid, 2011ini en 2014ini, ESR-correcties, in € mln	36
Tabel 21	Evolutie van uitgaven 2009-2014 bij ongewijzigd beleid, in € mln	38
Tabel 22	Vlaamse overheid, kernelementen constant beleid per beleidsdomein, in € mln.....	41

Tabel 23	Verklaring voor evolutie netto-beleidsruimte 2009-2014; raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln	44
Tabel 24	Globale uitbreiding en invulling netto-beleidsruimte, 2009-2011, in € mln	46
Tabel 25	Globale uitbreiding en invulling netto-beleidsruimte, 2011 tot 2014, in € mln	50
Tabel 26	Impact beleidskeuzes in legislatuur per beleidsdomein, in € mln	54
Tabel 27	Impact beleidskeuzes in legislatuur per type van uitgaven, in € mln	58
Tabel 28	Prioriteiten vastgelegd voor regering in juli 2009, in € mln	60
Tabel 29	Prioriteiten Vlaamse Regering voor 2014: invulling juli 2009 versus begrotingen, € mln	61
Tabel 30	Vlaamse Gemeenschap, 2009-2012, begrotingsdoelstelling en realisatie, in € mln	64
Tabel 31	Verklaring van verschil tussen begrotingsdoelstelling en realisatie 2009-2012, in € mln	65
Tabel 32	Afwijking tussen realisaties en ontvangstenbegroting 2009-2012, in € mln	65
Tabel 33	Geraamde versus gerealiseerde onderbenutting 2009-2012, in € mln	67
Tabel 34	Opeenvolgende ramingen van <i>output gap</i> in 2009 op basis van potentiële groei	73
Tabel 35	Indicator voor impact <i>output gap</i> op saldi 2011-2014, in € mln	74
Tabel 36	Eenmalige meevallers begrotingen 2011-2014, in € mln	74
Tabel 37	Eenmalige maatregelen aan ontvangstenzijde 2011-2014, in € mln	75
Tabel 38	Eenmalige besparingen en evolutie investeringen 2011-2014, in € mln	76
Tabel 39	Vlaamse overheid, 2011ini tot 2014ini, voorziene buffers en impact op netto beleidsruimte, in € mln	77
Tabel 40	Vlaams overheid, 2011ini tot 2014ini, structureel saldo, in € mln	78
Tabel 41	Vlaamse overheid, 2010 tot 2014, structureel verantwoord groeiritme van de uitgaven, in € mln	79
Tabel 42	Vlaamse overheid, 2009BC3 tot 2014ini, verschil tussen beleids- en betaalkredieten, in € mln	80
Tabel 43	Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, kredieten voor participaties, in € mln ...	83
Tabel 44	Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, vastleggingskredieten en ordonnancerings voor ESR-8, in € mln	83
Tabel 45	Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, kredieten voor participaties naar aard van de besteding, in € mln	85
Tabel 46	Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, som uitgaven voor participaties, in € mln	86

Tabel 47	Vlaamse overheid, 2009 tot 2014, saldo ESR-8, in € mln	86
Tabel 48	Vlaamse overheid, Investerings door PPS-constructies voor en na 2009 (€ mld)	87
Tabel 49	Beschikbaarheidsvergoedingen PPS-constructies, in € mln.....	89
Tabel 50	Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen, in € mln	91
Tabel 51:	Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen, in % van het totaal	91
Tabel 52	Vlaamse overheid, 2007 tot 2013, uitstaande waarborgen opgedeeld in ESR- en niet-ESR-geconsolideerd, in € mln	92
Tabel 53	Vlaamse overheid, uitbetaalde waarborgen, 2010 tot 2012, in € mln	92
Tabel 54	Vlaamse overheid, 2011 tot 2012, netto werkingskost waarborgverlening (ontvangen waarborgpremies + recuperatie uitbetaalde waarborgen minus uitbetaalde waarborgen), in € mln.....	93
Tabel 55	Schuldevolutie 2009-2014 en uitsplitsing naar factoren, in € mln	94
Tabel 56	Geraamde schuldevolutie 2015-2020, in € mln	96
Tabel 57	Vlaamse overheid, 2011 tot 2014, index prestatiegericht begroten	102
Tabel 58	ESR-Geconsolideerde ontvangsten per ontvangstencategorie, 2009in - 2014ini, in € mln	106
Tabel 59	Van begrotingsuitgaven naar geconsolideerde uitgaven (excl. ESR-correcties; betaalkredieten en ordonnancerings), 2009ini-2014ini, in € mln	107
Tabel 60	Gesolideerde uitgaven en ordonnancerings per beleidsdomein, 2009ini-2014 ini, in € mln	108
Tabel 61	Raming inflatieparameters in de Meerjarenraming van juni 2009.....	117
Tabel 62:	Raming inflatieparameters opgenomen in begrotingen 2009-2014	117
Tabel 63	Indeling uitgavenkredieten 2011 in functie van aanpassing aan inflatie ..	118
Tabel 64	Evolutie VEK FFEU, 2009-2014, in € mln	124
Tabel 65	Evolutie betalingen FFEU, 2009-2014, in € mln	124
Tabel 66	Tijdslijn projecten per opstartjaar, 2004-2013, in € mln	125
Tabel 67	Interne herverdeling van kredieten volgens beleidsdomein, in € mln	139
Tabel 68	Evolutie (netto-)overdrachten betaalkredieten, in € mln	141
Tabel 69:	Belangrijkste overdrachten betaalkredieten, 2009 tot 2012, in € mln	141
Tabel 70	Blokkering van kredieten in 2010 per beleidsdomein, in € mln	142
Tabel 71	Decretale en beschikbare kredieten, 2009-2012, in € mln	143
Tabel 72	Onderbenutting betaalkredieten, in € mln	144
Tabel 73	Onderbenuttingspercentage betaalkredieten per beleidsdomein.	145
Tabel 74	Onderbenutting – detailanalyse per beleidsdomein, in € mln	146

Tabel 75	Onderbenutting betaalkredieten naar economische hergroepering	149
Tabel 76	Onderbenutting betaalkredieten provisies en buffers	150
Tabel 77	Onderbenutting betaalkredieten O&O, in € mln.....	151
Tabel 78	Onderbenutting betaalkredieten apparaatskredieten, in € mln	153
Tabel 79	Overdrachten naar het FFEU, in € mln	154
Tabel 80	Evolutie betaalachterstand, 2009-2012, in € mln	155

Lijst figuren

Figuur 1	Evolutie netto-beleidsruimte 2009-2014; raming juni 2009 vs begrotingen, in € mln	36
Figuur 2	Herkomst en aanwending van middelen FFEU volgens beleidsdomein (in % totaal)	126
Figuur 3	Evolutie vastleggingen en ordonnancerings IWT, in € mln.....	152

Lijst met afkortingen

BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
bbp	bruto binnenlands product
BC	begrotingscontrole
beleidskr.	beleidskrediet
betaalkr.	betaalkrediet
BSV	Beschikbaarheidsvergoedingen
BZ	Bestuurszaken
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CB	constant beleid
CJSM	Cultuur Jeugd Sport & Media
DAB	Diensten met Afzonderlijk Beheer
DAR	Diensten Algemeen Regeringsbeleid
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EWI	Economie, Wetenschap & innovatie
FB	Financiën en Begroting
FFEU	Fonds voor Financiering van Eenmalige Uitgaven en Schuldafbouw
FPB	Federaal Planbureau
GIMV	Gewestelijke investeringsmaatschappij voor Vlaanderen
GZI	Gezondheidsindex
HE	Hogere Entiteiten
HRF	Hoge Raad van Financiën
Ihv	Interne herverdeling
IMEC	Interuniversitair Micro-Electronica Centrum
ini	initiële begroting
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
inv	investeringen
IPB	Index prestatiegericht begroten
IV	Internationaal Vlaanderen
IWT	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie
KI	Kadastraal Inkomen
KMSKA	Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen
LNE	Leefmilieu, Natuur & Energie
LON	Ionen
LRM	Limburgse Reconversiemaatschappij
LV	Landbouw & Visserij
MINA-Fonds	Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur
MJR	meerjarenraming
mld	miljard
mln	miljoen
MOW	Mobiliteit & Openbare Werken
Nov	Netto impact van de overdrachten

NtA	Niet aanwending
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
OB	Onderbenutting
OR	Ordonnanceringen
OV	Onderwijs & Vorming
PMV	Participatie Maatschappij Vlaanderen
PPS	Publiek Private Samenwerking
ROW	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SALK	strategisch actieplan Limburg in het kwadraat
SIFO	Sociaal Investeringsfonds
SOC's	strategische onderzoekscentra
SOFI	Spin-off Financieringsinstrument
subs	subsidies
SubsK	kapitaalsubsidies
SubsL	lopende subsidies
TBS	ter beschikkingstelling
TINA-Fonds	Fonds voor Transformatie, Innovatie en Acceleratie
VAC	Vlaamse Administratieve Centra
VAK	vastleggingskredieten
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEK	vereffeningskredieten
VFLD	Vlaams Fonds voor Lastendelging
VIA	Vlaanderen in Actie
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VITO	Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek
Vlabinvest	Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMH	Vlaamse Milieu Holding
VMM	Vlaamse Milieu Maatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VRT	Vlaamse Radio en Televisie
VWF	Vlaams Woningfonds
WEK	Werkingsmiddelen
WSE	Werk & Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid & Gezin