



Vlaams
Parlement

stuk **12-A** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 12 juli 2013 (2012-2013)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2014
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Begroting 2014

Brussel, 10 juli 2013

SERV_ADV_201310710_Begroting_2014

[Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen](#)

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: Begrotingsadvies 2014

Adviesvrager: Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 3 juli 2013

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 10 juli 2013

Aan de heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport
Koning Albert II-laan 19
1210 BRUSSEL

contactpersoon
Axel Mathot
amathot@serv.be
Erwin Eysackers
eeysackers@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20130710_begroting_2014

Brussel
10 juli 2013

Begrotingsadvies 2014

Mijnheer de minister,

Hierbij vindt u het advies van de SERV over de begrotingsopmaak 2014 evenals een evaluatie van de aangepaste begroting 2013.

De SERV raamt dat de Vlaamse Regering een begrotingsinspanning van minstens € 610 mln moet leveren om de begroting 2014 in evenwicht te krijgen. Deze uitdaging komt niet zomaar uit de lucht vallen: de ingrepen bij de begrotingscontrole 2013 droegen al de kiemen in zich voor een moeilijke begrotingsopmaak 2014.

De aangepaste begroting 2013 is vanuit structureel oogpunt geen modelplaatje. De regering maakte teveel gebruik van eenmalige meevallers en inkomsten, zeker gezien de toekomstige uitdagingen voor de staatshervorming.

Voor 2014 kan de Vlaamse Regering meer dan vermoedelijk niet meer rekenen op meevallers van een gelijkaardige grootteorde als in 2013. Bovendien keert de KBC in 2014 wellicht geen dividend uit. Door het wegvallen van eenmalige ontvangsten, het doorschuiven van een aantal betalingen naar 2014 én de groeivoorzichten die nog steeds beperkt blijven, zal de Vlaamse Regering een fikse inspanning moeten leveren om tot een begroting in evenwicht te komen. De SERV pleit daarbij voor een evenwichtige spreiding van deze structurele inspanning over de komende jaren.

De SERV is steeds bereid dit advies verder toe te lichten.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Bijlage(n): SERV-advies begroting 2014

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	7
1. Begrotingsadvies 2014.....	7
2. Begrotingscontrole 2013	7
2.1. Daling ontvangsten maar toch meer beleidsruimte.....	8
2.2. Drie risico's en drie problemen	9
2.2.1. Drie risico's	9
2.2.2. Drie problemen	11
Hoofdstuk 1 : Begrotingscontrole 2013	13
1. Ontvangsten.....	13
1.1. Algemene evolutie.....	13
1.2. Federale overdrachten	14
1.3. Gewestbelastingen.....	14
1.4. Instellingen.....	16
1.5. Actualisering 2013BC1.....	16
1.6. Conclusies over ontvangstenbegroting.....	18
2. Uitgaven.....	18
2.1. Betaalkredieten	19
2.2. Beleidskredieten.....	21
3. Netto beleidsruimte en aanwending	22
4. Onderbenutting	23
5. Nominaal evenwicht versus structureel saldo.....	26
6. Evolutie beleidskredieten	29
Hoofdstuk 2 : Advies over de begroting 2014.....	37
1. Stabiliteitsprogramma en Europa	38
1.1. Stabiliteitsprogramma maart 2013.....	38
1.2. Twee scenario's van de Hoge Raad van Financiën.....	39
1.3. Aanbevelingen van Europa	40
2. Netto beleidsruimte in komende jaren	41
2.1. Actualisering meerjarenraming.....	42
2.1.1. Gewijzigde ontvangstenraming	42
2.1.2. Geactualiseerde raming beleidskredieten	44
2.1.3. Geactualiseerde raming betaalkredieten	47
2.2. Geactualiseerde netto beleidsruimte in meerjarig perspectief.....	49
2.3. Conclusies beleidsruimte 2014.....	52
3. Begrotingsadvies voor 2014.....	53
Hoofdstuk 3 : Bijlagen	54
1. Bijlage 1: evolutie beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC	54
2. Lijst met tabellen	56

Krachtlijnen van het advies

De SERV is van oordeel dat de Vlaamse Regering een begroting in evenwicht moet indienen in 2014. Dit zal een aanzienlijke inspanning vergen, deels omdat de begroting 2013 onvoldoende tegemoet kwam aan een structureel verantwoorde begroting. Daarnaast blijkt uit de analyse van de begrotingsaanpassing die in juni 2013 goedgekeurd werd, dat er toch nog een aantal risico's en problemen zijn waaraan de Vlaamse Regering de nodige aandacht moet besteden.

1. Begrotingsadvies 2014

Voor de SERV is het belangrijk dat de Vlaamse Regering in 2014 voldoet aan de engagementen met de andere overheden in het kader van de Europese afspraken. Dit betekent dat in **2014 een begroting in evenwicht** moet ingediend worden. Door het wegvallen van eenmalige ontvangsten, het opnieuw moeten inschrijven van een aantal uitgaven die niet moesten gebeuren in 2013 én het feit dat de economische groeivoorzichten nog altijd relatief beperkt zijn, zal de Vlaamse Regering hiervoor een inspanning moeten leveren.

Bij gebrek aan een geactualiseerde meerjarenraming is de omvang van de vereiste inspanning nog niet bekend. De SERV heeft zelf een geactualiseerde meerjarenraming opgesteld op basis van de beschikbare informatie. Daaruit blijkt een begrotingstekort van **€ 610 mln** in 2014.

Bij deze raming werd nog geen rekening gehouden met een extra inspanning van die Vlaanderen gevraagd zou worden als bijdrage aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Hierdoor zal dit tekort nog toenemen. Over de omvang ervan is momenteel nog geen duidelijkheid maar bij de begrotingsopmaak zal dat wellicht wel het geval zijn. In dat geval moet de Vlaamse Regering hier ook rekening mee houden. Daarbij is het belangrijk dat de Vlaamse regering een **juist evenwicht** vindt tussen het nemen van voldoende structurele inspanningen in 2014 enerzijds, en het spreiden van de noodzakelijke structurele inspanningen over de komende jaren anderzijds.

Ten slotte is het wenselijk dat de Vlaamse Regering niet uitgaat van een te grote onderbenutting. Op basis van de beschikbare informatie meent de SERV dat de **onderbenuttingshypothese** in 2014 beperkt moet blijven tot maximaal € 525 mln (zie begrotingscontrole 2013).

2. Begrotingscontrole 2013

De SERV is van oordeel dat de begrotingscontrole het risico loopt dat de voorziene uitgaven € 139 mln hoger en de ontvangsten € 57 mln lager blijken te zijn. In het totaal zou er volgens de SERV dus een buffer van € 196 mln nodig zijn. Bij begrotingscontrole heeft de Vlaamse Regering wel een buffer van € 150 mln ingeschreven die hieraan tegemoet kan komen. Maar uit de risico-analyse van de SERV blijkt dus dat deze buffer onvoldoende zou kunnen zijn.

De SERV beveelt aan dat deze buffer niet gebruikt wordt om een antwoord te bieden aan andere uitdagingen die nog zouden kunnen opduiken, maar integraal beschouwd wordt als een buffer die niet herbestemd mag worden.

Zelfs indien op het einde van het jaar blijkt dat de risico's minder groot zijn dan deze buffer, is de SERV van oordeel dat het restant ervan niet aangewend mag worden, althans niet voor weerkerende uitgaven. Een dergelijke aanwending zou de moeilijke budgettaire situatie voor 2014 nog verergeren, wat geenszins wenselijk is.

Na begrotingscontrole is de regering er niet in geslaagd om een structureel verantwoorde begroting in te dienen. Hoewel de conjuncturele situatie toeliet om het evenwicht te realiseren met eenmalige meevallers en inkomsten, werd hiervan teveel gebruik gemaakt, zeker indien rekening gehouden wordt met de toekomstige uitdagingen voor de staatshervorming. Dit is een van de oorzaken voor de grote kloof tussen de beleidsruimte van 2013 (licht positief) en de beleidsruimte van de komende jaren (duidelijk negatief). Een structureel gezond begrotingsbeleid had in 2013 meer oog gehad voor de toekomstige uitdagingen en naar aanleiding van de begrotingscontrole reeds structurele maatregelen genomen om de inspanningen meer gelijkmatig in de tijd te spreiden.

Ten slotte is de SERV van oordeel dat de buffer voor nieuwe beleidskredieten (€ 100 mln) niet mag aangewend worden in 2014, om te vermijden dat de vereiste inspanningen in de komende jaren nog zouden toenemen.

2.1. Daling ontvangsten maar toch meer beleidsruimte

Bij de **begrotingscontrole** stond de regering voor de opdracht om een begroting op te stellen waarbij de ontvangsten **€ 317 mln** lager waren dan oorspronkelijk geraamd. Door de minder gunstige economische vooruitzichten moesten immers zowel de federale overdrachten als de gewestbelastingen lager ingeschat worden (zie tabel 1).

Tabel 1: Vlaamse overheid, 2013INI en 2013BC1, ontvangsten, in € mln

	2013 INI	2013 BC	evolutie
federale overdrachten	20.175	19.859	-316
gewestbelastingen	5.187	5.176	-11
instellingen	1.408	1.407	-1
overige	578	588	11
totaal	27.348	27.032	-317

Deze tegenvallers aan ontvangstenzijde gingen echter gepaard met een aantal meevallers aan uitgavenzijde. Doordat er op het einde van 2012 nog ruimte was, kon de Vlaamse Regering bovenop het voorziene budget extra betalingen doorvoeren. Hierdoor verminderen de uitgaven van 2013 eenmalig met € 60 mln (zogenaamde **oversijpelingeffecten**). Een nieuwe raming van de **kostendrijvers** (uitgaven voor onderwijs, rentelast,...) gaf aan dat de overige uitgaven bij begrotingsopmaak € 75 mln te hoog ingeschat waren. Ten slotte leidde een onderzoek van de **betaalkalender** tot de conclusie dat er € 141 mln minder betalingen in 2013 moesten gebeuren dan oorspronke-

lijk geraamd. Door deze meevallers konden de tegenvallende ontvangsten al voor € 276 mln opgevangen worden zonder bijkomende inspanningen.

Tabel 2: Vlaamse overheid, 2013BC1, evolutie van de uitgaven bij constant beleid tegenover 2013INI, in € mln

versnelde betaling 2012	-60
kostendrijvers	-75
betaalkalender	-141
uitgaven bij constant beleid	-276

Daarnaast leidde een eerste analyse van de effectieve aanwending van de kredieten in 2012 er toe dat men kon uitgaan van een grotere **onderbenutting** van de kredieten dan oorspronkelijk geraamd. Door deze bijgestelde hypothese kon de Vlaamse Regering € 593 mln meer uitgaven dan ontvangsten inschrijven om uit te komen op een begrotingsevenwicht. Bij de initiële begroting was dit verschil beperkt tot € 354 mln. Alleen al hierdoor kon € 240 mln van de ontvangstendaling opgevangen worden. Waar de verminderde ontvangsten dus de beleidsruimte verminderden met € 317 mln, leidde de combinatie van de meevallers en gewijzigde onderbenuttingshypothese tot een bijkomende beleidsruimte van € 516 mln.

In combinatie met een technische correctie beschikte de Vlaamse Regering bij begrotingscontrole over een netto-beleidsruimte van € 189 mln. Ondanks de aanzienlijke daling van de ontvangsten waren er dus geen ingrepen nodig, maar was er ruimte om een **buffer** te voorzien van € 150 mln en daarnaast nog voor € 39 mln **nieuwe initiatieven** in te schrijven.

2.2. Drie risico's en drie problemen

De begrotingscontrole 2013 werd door de Vlaamse Regering gepresenteerd als een technische begrotingscontrole om, voor de derde keer op rij, een begrotingsevenwicht te kunnen garanderen. Volgens de SERV zijn er toch drie risicofactoren, die ook al in de begrotingsbesprekingen aan bod zijn gekomen. Daarnaast wenst de SERV te wijzen op twee problemen als gevolg van de begrotingscontrole.

2.2.1. Drie risico's

■ Risico 1: onderbenutting

De meest opvallende wijziging is de **onderbenuttingshypothese** die op basis van de effectieve uitvoeringsgegevens van 2012 toeneemt tot € 593 mln. Bij de initiële begroting ging de regering nog uit van een onderbenutting van € 354 mln. De methode van de initiële begroting is ongewijzigd overgenomen, maar voor de concrete toepassing ervan werd uitgegaan van de onderbenutting van 2012 en niet meer van de onderbenutting van 2011, die merkkelijk lager was. Aangezien de onderbenutting zo sterk kan schommelen van het ene jaar op het andere, bestaat het risico dat de onderbenutting in 2013 aanzienlijk afwijkt van die van 2012. Hoe hoger de geraamde onderbenutting, hoe groter het risico dat de effectieve onderbenutting lager dreigt te zijn dan vooropge-

steld. En dit betekent dat er een negatief saldo kan zijn op het einde van het jaar, of dat de Vlaamse Regering genoodzaakt wordt om de uitgaven op het einde van het jaar te beperken (waardoor de uitgaven in 2014 sterker zouden kunnen toenemen).

Bovendien leiden deze sterke schommelingen tot een **stop-and-go beleid**. In het specifieke geval van de begrotingscontrole was dat niet het geval, maar een toepassing van deze methode in 2014 zou tot vreemde sprongen kunnen leiden.

Voor de SERV is het dan ook belangrijk dat de oorzaken voor deze schommelingen beter in kaart worden gebracht.

In afwachting hiervan lijkt het voorzichtiger om uit te gaan van een onderbenutting die overeenkomt met de gemiddelde onderbenutting van de voorbije jaren in deze legislatuur, wat ongeveer overeenkomt met een onderbenutting van **€ 525 mln**. Dit argument wordt nog versterkt doordat een eigen analyse van de SERV aangeeft dat een consequente toepassing van de methode van de Vlaamse Regering, leidt tot een onderbenuttingshypothese van € 528 mln in plaats van € 593 mln. Het verschil heeft te maken met het tijdstip van raming. De Vlaamse Regering heeft zich gebaseerd op voorlopige uitvoeringscijfers van de begroting 2012 die beschikbaar waren in januari 2013. De SERV baseert zich op meer definitieve cijfers zoals gepubliceerd bij de begrotingscontrole. Deze geactualiseerde raming leidt tot een gelijkaardig bedrag als de gemiddelde onderaanwending van voorgaande jaren. Daarom is de SERV van oordeel dat een onderbenuttingshypothese van € 525 mln meer aangewezen is. Uitgaande van deze hypothese bestaat het risico dus dat er € 69 mln te veel uitgaven voorzien zijn in de aangepaste begroting 2013.

■ **Risico 2: aanpassing betaalkalender**

Een tweede risico is een gevolg van het feit dat een deel van de voorziene betalingen uitgesteld wordt. Hierdoor zou de betaalachterstand opnieuw toenemen. Deze aanpassing is deels ingegeven door het feit dat een groot deel betaalkredieten in 2012 niet nodig waren. Het feit dat er minder betalingen zijn doorgevoerd in 2012, zou echter kunnen betekenen dat deze betalingen gewoon zijn uitgesteld en zich gaan voordoen in 2013. Dat kan zich dan vertalen in een toename van de betalingen bij bepaalde uitgavenposten. Anderzijds kan het inderdaad zijn dat de kredieten te hoog ingeschat werden bij begrotingsopmaak, wat inderdaad een reden is om de betaalkredieten bij begrotingscontrole te verminderen.

Bij gebrek aan informatie over de monitoring van de uitgaven in de eerste helft van het jaar is het moeilijk uit te maken welk effect het sterkst zal spelen. Maar het is een risicofactor. Bovendien versterkt dit nog het risico dat de onderbenutting te hoog werd ingeschat. Door de betaalkalender neerwaarts aan te passen, vermindert immers de kans op onderbenutting. Dit element kwam al naar boven in het rapport van het Rekenhof en de parlementaire besprekingen. De SERV heeft berekend dat de vermindering van de betaalkredieten voor € 70 mln overeenkomen met kredieten die in 2012 niet aangewend werden. Voor € 70 mln rekent de Vlaamse Regering dus op een onderbenutting van kredieten die bij de begrotingscontrole geschrapt werden. Door de aanpassing van de betaalkalender bij begrotingscontrole moet de onderbenuttingshypothese in principe verlaagd worden met € 70 mln. In combinatie met het feit dat de onderbenuttingshypothese al € 69 mln te hoog geraamd was, ziet het er naar uit dat de onderbenuttingshypothese € 139 mln te hoog geraamd werd en er dus € 139 mln teveel uitgavenkredieten opgenomen zijn in de begroting 2013.

Dit betekent echter niet noodzakelijk dat Vlaanderen op een tekort afstevent in 2013. De onderbenuttingshypothese is en blijft een hypothese. De uiteindelijke onderbenutting bepaalt finaal het saldo, en kan zowel hoger als lager zijn dan de hypothese die werd gehanteerd bij begrotingsopmaak. Maar hoe hoger die hypothese, hoe groter het risico op onaangename verrassingen waardoor eventueel extra maatregelen nodig zijn of betalingen moeten worden doorgeschoven naar 2014.

■ **Risico 3: economische parameters**

Een derde risico betreft de recente **minde gunstige ramingen van de economische parameters**. De SERV is van oordeel dat de begrotingscontrole op basis van de beschikbare informatie in maart 2013 een correcte inschatting van de middelen hanteerde. Op basis van de laatste economische begroting lijkt het echter dat het geheel van de gewestontvangsten in 2013 iets te hoog geraamd zijn. De nieuwe parameters geven aan dat een daling van € 17 mln te verwachten is bij de gewestbelastingen door de gewijzigde vooruitzichten. Indien er ook nog een federale begrotingscontrole komt, zouden de federale overdrachten met € 40 mln dalen. Indien er in 2013 geen bijkomende aanpassing komt van de federale overdrachten zouden de Vlaamse ontvangsten in 2013 niet verminderen, maar dat zou slechts uitstel zijn. Dit zou dan aangepast worden bij federale overdrachten in 2014, die € 40 mln lager zouden zijn dan het normale niveau. Het zou niet van goed begrotingsbeleid getuigen om hiermee nog geen rekening te houden. In totaal moet de Vlaamse Regering dus rekening houden met ontvangsten die **€ 57 mln** lager zijn.

2.2.2. Drie problemen

Naast deze risico's door mogelijk lagere ontvangsten dan wel hogere effectieve uitgaven, stelt de SERV drie **problemen** vast bij de begrotingscontrole.

■ **Probleem 1: oversijpelingseffecten**

Een eerste probleem betreft de zogenaamde **oversijpelingseffecten**. Door de grote onderbenutting in 2012 was er nog ruimte voor bijkomende uitgaven in 2012 zonder het vooropgestelde saldo in gevaar te brengen. Voor € 60 mln ging het om uitgaven die voorzien waren in 2013 en dus ook opgenomen waren in de initiële begroting. Doordat deze uitgaven reeds in 2012 gebeurden, nemen de uitgaven in 2013 eenmalig af met € 60 mln. Mede door deze meevaller kon de achteruitgang van de ontvangsten zonder bijkomende inspanningen opgevangen worden.

De keerzijde van de medaille is dat deze uitgaven de komende jaren opnieuw verschuldigd zijn, met dus een negatief effect op de beleidsmogelijkheden in 2014. Zoals blijkt uit de analyse lijken inspanningen in 2014 onvermijdelijk. Door de manier waarop de oversijpelingseffecten bij begrotingscontrole aangewend zijn, zal de nood om in 2014 inspanningen te doen met **€ 60 mln** toenemen. Dit zou te verantwoorden zijn in een situatie waar de beleidsruimte van 2014 groter zou zijn dan die van 2013, maar dat is geenszins het geval. De beleidsruimte in 2013¹ was min of meer neutraal, terwijl de

¹ De beleidsruimte die naar voor komt door de netto-beleidsruimte van de initiële begroting 2013 (€ - 179 mln) samen te tellen met de netto-beleidsruimte van de begrotingscontrole (€ + 195 mln), geeft een positieve netto-beleidsruimte van € 16 mln in 2013.

beleidsruimte in 2014 negatief is, zelfs zonder rekening te houden met bijkomende inspanningen in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Vanuit een structureel begrotingsbeleid was het aangewezen om deze eenmalige meevallers niet aan te wenden, dan wel aan te wenden voor eenmalige uitgaven of eenmalige inkomstenvermindering.

■ **Probleem 2: buffer nieuwe verbintenissen**

Een tweede probleem waar de SERV op wenst te wijzen, betreft de **buffer** van **€ 100 mln** voor **nieuwe verbintenissen** die bij begrotingscontrole ingeschreven werd. Hierdoor kunnen er in 2013 nog extra verbintenissen aangegaan worden, waarvan de betaling wordt doorgeschoven naar 2014. Indien deze verbintenissen in november of december gebeuren, kunnen bij begrotingsopmaak 2014 nog geen betaalkredieten voorzien worden. Het zal dan de volgende regering zijn die de nodige betaalkredieten moet inschrijven bij de begrotingscontrole. Op die manier zou de beleidsruimte van de volgende jaren dus nog verder belast worden.

Aangezien dit, zeker op het einde van een legislatuur, niet getuigt van een structureel gezond begrotingsbeleid, is de SERV van oordeel dat deze buffer in 2013 niet aangewend mag worden.

■ **Probleem 3: aanwenden eenmalige ontvangsten voor wekerende uitgaven**

De SERV heeft er meermaals op gewezen dat het niet getuigt van een goed begrotingsbeleid indien **eenmalige ontvangsten** aangewend worden voor **wekerende uitgaven**. Bij de begrotingscontrole 2013 zijn de eenmalige ontvangsten nog toegenomen door de versnelde inning van de successierechten. Gecombineerd met eenmalige ontvangsten die reeds opgenomen waren bij begrotingsopmaak, bedragen de totale eenmalige ontvangsten in 2013 € 368 mln. In tegenstelling tot voorgaande jaren is het meest realistische scenario dat het KBC-dividend in 2014 niet zal uitbetaald worden. Dit betekent dat deze eenmalige ontvangsten in 2013 ook effectief eenmalig zijn.

Aangezien de Vlaamse Regering de voorbije jaren geen inspanning geleverd heeft om de wekerende uitgaven gefinancierd met dit dividend gelijkmatig af te bouwen, zal de Vlaamse Regering in 2014 geconfronteerd worden met het wegvallen van € 368 mln eenmalige ontvangsten, zonder dat dit gepaard gaat met een gelijkaardige daling van (eenmalige) uitgaven. Dit zal de begrotingsopmaak 2014 aanzienlijk bemoeilijken.

Hoofdstuk 1: Begrotingscontrole 2013

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de belangrijkste gegevens aan **ontvangstenzijde**. Daarbij wordt voor de verschillende ontvangstencategorieën geanalyseerd welke factoren de evolutie bepaald hebben en of het om een correcte raming gaat. Aangezien de economische vooruitzichten sedert de opmaak van de begrotingscontrole minder positief zijn, gaan we ten slotte de impact na van deze gewijzigde vooruitzichten voor de ontvangstenbegroting.

In een tweede deel gaan we in op de **uitgavenevolutie**. Daarbij geven we aan welke factoren de uitgavendynamiek bij begrotingscontrole bepaald hebben en wat het effect voor de beschikbare kredieten per beleidsdomein was.

Een derde deel gaat dieper in op de **onderbenuttingshypothese** die de Vlaamse Regering hanteert bij begrotingscontrole. Naast de ontvangsten- en uitgavendynamiek bepaalt deze hypothese in belangrijke mate de beschikbare beleidsruimte die er was bij de begrotingscontrole.

Een vierde deel gaat dieper in op de **netto-beleidsruimte**. Daarbij vatten we nog eens samen welke elementen de netto-beleidsruimte in 2013 bepaald hebben, niet enkel bij begrotingscontrole, maar in combinatie met de initiële begroting. We gaan ook specifiek in op mate waarin de eenmalige maatregelen en meevallers de beleidsruimte bepaald hebben in 2013 en welke impact dit heeft vanuit structureel perspectief.

In een vijfde en laatste deel tenslotte analyseren we de evolutie van de beleidskredieten **per beleidsdomein** bij begrotingscontrole.

1. Ontvangsten

1.1. Algemene evolutie

Tabel 3 geeft een overzicht van de ontvangsten van de Vlaamse overheid voor de initiële begroting 2013 en de aangepaste begroting voor 2013.

Tabel 3: Vlaamse overheid, overzicht ontvangsten, 2013INI en 2013BC1, in € mln

	2013 INI	2013 BC1	evolutie	%
Federale overdrachten (1)	20.175	19.859	-316	-1,6%
<i>belastingoverdrachten</i>	19.277	18.997	-280	-1,5%
<i>correctie belastingoverdrachten t-1</i>	0	-31	-31	
<i>overige dotaties</i>	898	893	-5	-0,6%
<i>correctie dotaties t-1</i>	1	1	0	
Eigen ontvangsten (2)	7.173	7.172	0	0,0%
<i>gewestbelastingen</i>	5.187	5.176	-11	-0,2%
<i>Instellingen</i>	1.408	1.407	-1	0,0%
<i>overige</i>	578	588	11	1,9%
Totaal (3 = 1 + 2)	27.348	27.032	-317	-1,2%

De ontvangsten van de Vlaamse overheid zijn ten opzichte van de initiële begroting met € 317 mln neerwaarts bijgesteld. Deze daling is grotendeels het gevolg van de aangepaste economische parameters waardoor de federale overdrachten afgenomen zijn met € 316 mln. Daarnaast verminderen de gewestbelastingen met € 11 mln en nemen de overige ontvangsten toe met € 11 mln.

1.2. Federale overdrachten

De **federale overdrachten** nemen bij de begrotingscontrole af met 1,6%. Dit is louter het gevolg van een verslechtering van de conjunctuurparameters. In 2013 zou de economische groei geen 0,7% bedragen zoals bij de initiële begroting verwacht werd, maar slechts 0,2%. De inflatie zou beperkt blijven tot 1,0% i.p.v. de 1,8% verwacht bij begrotingsopmaak.

Dit negatieve effect wordt nog versterkt doordat de uiteindelijke cijfers voor 2012 ook minder gunstig zijn voor de Vlaamse overheidsfinanciën dan vooropgesteld bij de begrotingsopmaak. In 2012 was er geen toename van het bbp met 0,1%, maar blijkt dat de economie gekrompen is met 0,2%. Hoewel de inflatie uiteindelijk iets hoger was dan verwacht, heeft ook dit een negatieve impact op de federale overdrachten.

Tabel 4: Economische parameters (groei BBP in volume en inflatie) gehanteerd bij 2013INI en 2013BC1

	2013INI	2013BC1
2012 BBP	0,1	-0,2
2013 BBP	0,7	0,2
2012 inflatie	2,7	2,8
2013 inflatie	1,8	1,0

De aanpassing van de parameters vertaalt zich enerzijds doordat de overdrachten van 2013 zelf verminderen met € 280 mln. Daarnaast geven de nieuwe gegevens aan dat de Vlaamse overheid € 31 mln te veel middelen ontvangen heeft in 2012, die ze in 2013 moet terugstorten aan de federale overheid (correctie voor overdrachten van het voorgaande jaar, ook wel verrekening genoemd).

1.3. Gewestbelastingen

Het is opvallend dat de gewestbelastingen bij de begrotingscontrole nauwelijks verminderen ten opzichte van de begrotingsopmaak (zie Tabel 3): een daling van € 11 mln, van € 5.187 naar € 5.176 mln (-0,2%).

Vooreerst dient gewezen op de impact van de eenmalige ontvangsten. Bij de begrotingscontrole wordt er gerekend op een eenmalige extra ontvangst van € 82 mln door de verkorte aangiftetermijn voor de successierechten. De aangiftetermijn verminderde in 2012 met één maand, wat impliceert dat de Vlaamse overheid in 2013 één maand extra successierechten zal ontvangen. Bij de initiële begroting verwachtte de Vlaamse Regering dat deze maatregel in 2012 een eenmalige opbrengst met zich mee zou

brengen van € 60 mln en in 2013 een eenmalige opbrengst van € 40 mln. Gecombineerd leidde deze veronderstelling tot een vermindering van de successierechten in 2013 omwille van eenmalige factoren met € -20 mln.

Bij begrotingscontrole gaat de regering er echter van uit dat deze maatregel in 2012 geen effect heeft gehad, waardoor het hele effect toegeschreven wordt aan 2013. Daarbij wordt ook een nieuwe raming gemaakt van de impact van deze maatregel (€ 82 mln). Samen met een kleine eenmalige factor bij de registratierechten verklaart deze gewijzigde hypothese de relatief beperkte daling van de gewestbelastingen ten opzichte van de initiële begroting. Bij de initiële begroting ging de Vlaamse Regering nog uit van een daling met € 20 mln (van € 60 mln naar € 40 mln), terwijl bij begrotingscontrole een stijging van € 22 mln verwacht wordt (van € 60 mln naar € 82 mln). Dit is een verschil van € 42 mln tegenover de initiële begroting, enkel door de gewijzigde eenmalige factoren. Omwille van deze nieuwe hypothese over de successierechten is de vermindering bij de gewestbelastingen minder uitgesproken dan men zou kunnen veronderstellen op basis van de economische parameters.

Ten slotte dient gewezen op de federale raming² van de (federaal) geïnde Vlaamse gewestbelastingen bij 2013BC1, die in totaal € 43 mln hoger ligt dan de Vlaamse raming. Beide ramingen worden op hetzelfde moment opgemaakt, bij de voorbereiding van 2013BC1 (februari / maart 2013), maar zijn toch niet volledig vergelijkbaar. De federale raming vertrekt van federale kasontvangsten, maar deze worden met een maand vertraging in Vlaanderen geregistreerd³. Dit impliceert dat de federale en Vlaamse ramingen niet van identieke jaarcijfers voor de voorgaande jaren vertrekken. Bijvoorbeeld: het totaal van federaal geïnde gewestbelastingen⁴ geregistreerd in Vlaanderen tussen januari en december 2012 bedraagt € 3.637 mln, terwijl dit totaal een maand later (februari 2012 tot januari 2013) daalt naar € 3.593, of € 43 mln lager.

De verschillen tussen de federale en Vlaamse raming worden per gewestbelasting kleiner wanneer men rekening houdt met de één maand verschoven basiscijfers, met uitzondering van de successierechten. De SERV kan vandaag – bij gebrek aan inzicht in de gehanteerde modellen - niet nagaan in welke mate dit verschil te wijten kan zijn aan een andere hypothese over de impact van de met één maand verkorte aangifteperiode bij de successiebelastingen. Op basis van de analyse die de SERV heeft uitgevoerd in zijn evaluatierapport van januari 2013, blijkt echter dat de methode die de Vlaamse Regering hanteert in het verleden voldoende betrouwbaar is gebleken. Bij gebrek aan meer informatie over het federale model, gaat de SERV er van uit dat de Vlaamse raming een betere inschatting is dan de federale raming.

² Zie: Vlaams Parlement, Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2013, Vlaams Parlement, stuk 20 (2012-2013), nr 1, 14 mei 2013.

³ Voor de eigen inkomsten van VLABEL (onroerende voorheffing, belasting op in verkeerstelling en verkeersbelasting) is er uiteraard geen verschuiving en ook geen ESR-correctie. Voor de federaal geïnde gewestbelastingen verschuift de registratie een maand (schenkingsrechten, spelen en weddenschappen, registratierechten en hypotheekrechten en de federale verkeersbelastingen), wat voor alle belastingen ook de ESR-correctie bepaalt, behalve voor de successierechten. Voor deze laatste komen er twee maanden verschuiving bovenop, zodat de ESR-correctie in totaal drie maanden omvat.

⁴ We nemen de federale inning van het Eurovignet in dit totaal niet op, omdat VLABEL sinds enkele jaren ongeveer twee derde van deze belasting int, wat de vergelijking enkel bemoeilijkt.

Concluderend kunnen we stellen dat de aangepaste middelenraming bij de begrotingsaanpassing **correct** is.

1.4. Instellingen

Bij de instellingen wijzigt de ontvangstenraming nauwelijks. Wel zijn er onderlinge verschuivingen.

Zo verwacht de Vlaamse Regering € 20 mln minder inkomsten bij de DAB Veiling emissierechten. Bij begrotingsopmaak ging de regering er nog van uit dat de veiling van de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen een opbrengst zou opleveren van € 57 mln. Uiteindelijk bleek de opbrengst van de vier veilingen die begin dit jaar plaatsvonden € 36 mln te zijn, waardoor de middelenbegroting van deze instelling neerwaarts werd aangepast. Dit betekent ook dat de mogelijkheden van de Vlaamse Regering voor uitgaven kaderend binnen het Vlaams klimaatbeleid verminderen met € 20 mln.

Dit wordt gecompenseerd door meerinkomsten op andere instellingen. Zo verwacht de Vlaamse Regering € 10 mln extra ontvangsten uit milieuheffingen. Doordat Gigarant voor de eerste maal meegenomen wordt in de consolidatiekring nemen de ontvangsten toe met € 7 mln. Daar staat tegenover dat ook de uitgaven mee geconsolideerd worden, waardoor de uitgaven € 15 mln toenemen. De consolidatie van Gigarant heeft in 2013 dus een negatief effect.

1.5. Actualisering 2013BC1

De begrotingscontrole wordt voorbereid in maart en vertrekt daarvoor van de economische begroting zoals opgemaakt door het Federaal Planbureau van februari 2013. Sindsdien zijn de economische vooruitzichten opnieuw gewijzigd. Op basis van de ramingen gepubliceerd door het federaal Planbureau op 13 juni kunnen we een nieuwe raming maken (zie Tabel 5). Indien deze nieuwe cijfers zouden gehanteerd worden voor een nieuwe begrotingsronde, zou de ontvangstenraming naar beneden moeten worden bijgesteld. De Vlaamse Regering kon met deze nieuwe ramingen nog geen rekening houden bij de begrotingscontrole, maar indien de minder gunstige vooruitzichten zich realiseren, heeft dit wel een impact op de Vlaamse ontvangsten.

Federale overdrachten

Bij meer recente parameters om de federale overdrachten te berekenen zouden deze overdrachten met € 39 mln verminderen ten opzichte van de begrotingscontrole. Of deze nieuwe ramingen een effect zullen hebben op de Vlaamse middelen van 2013, hangt af van de beslissing van de federale overheid om de begroting nog aan te passen in 2013. Vooralsnog ziet het er niet naar uit dit zou gebeuren. Dat betekent dat de overdrachten in 2013 zullen gebeuren zoals voorzien bij begrotingscontrole, maar dat er in 2014 een terugbetaling moet gebeuren van € 39 mln (verrekening).

Of de Vlaamse ontvangsten in 2013 dan wel in 2014 zouden aangepast worden, maakt vanuit het perspectief van een structureel begrotingsbeleid geen verschil. Het is aangewezen om deze middelen niet aan te wenden, tenzij de economische verwachtingen opnieuw zouden verbeteren.

Dit betekent niet noodzakelijk dat er een nieuwe begrotingscontrole moet gebeuren. In principe kan dit opgevangen worden door een conjunctuurbuffer. Hoewel er geen expliciete conjunctuurbuffer meer voorzien is, kan de buffer voor betaalkredieten hiervoor wel gebruikt worden. Dat betekent concreet dat deze buffer voor € 39 mln niet kan aangesproken worden.

Tabel 5: Economische parameters (groei BBP in volume en inflatie) gehanteerd bij 2013INI en 2013BC1, en actualisatie juni 2013

	2013INI (sep 2012)	FPB (feb 2013)	FPB (juni 2013)
2012 BBP	0,1	-0,2	(-0,3)
2013 BBP	0,7	0,2	0,0
2012 inflatie	2,7	2,8	(2,8)
2013 inflatie	1,8	1,0	1,0

■ Gewestbelastingen

Voor de gewestbelastingen leidt de verslechtering van de conjunctuurvooruitzichten wel tot de conclusie dat deze voor 2013 lager zullen uitvallen dan geraamd bij begrotingscontrole.

Op basis van de nieuwe ramingen zouden de gewestbelastingen 2013 **€ 17 mln** lager uitvallen dan geraamd bij de begrotingsaanpassing, enkel door de neerwaartse bijstelling van de BBP-groei voor 2013 (van 0,2% naar 0,0%).

Vandaag kan tevens de impact van de eerste maandontvangsten 2013 nagegaan worden. De Vlaamse kasontvangsten via gewestbelastingen stijgen in de eerste vijf maanden van 2013 globaal zeer bescheiden t.o.v. de gelijkaardige periode in 2012: +0,7%. De registratierechten (-7%) en de hypotheekrechten (-4%) vertonen een negatieve evolutie, terwijl de successierechten de verwachte stijging (+19%) realiseren. Zoals hoger verduidelijkt worden de ontvangsten van de eerste maand van het jaar nog bij het vorige begrotingsjaar gerekend, wat een bijkomende impact heeft.

Toch mag de geregistreerde groei in de eerste maanden van 2013 in vergelijking met het voorgaande jaar niet naar het gehele jaar 2013 geëxtrapoleerd worden.

Immers:

- de eerste vier maanden van 2013 vormen meer dan vermoedelijk een dieptepunt binnen de huidige conjunctuercyclus. De algemene verwachting is dat de tweede helft van 2013 (minstens licht) beter zal zijn. Zelfs pessimistische voorspellingen voor 2013 gaan uit van een geleidelijke verbetering in het loop van dit jaar.
- de eerste vier maanden speelden een tegenovergestelde rol in 2012: de groeivertraging begonnen einde 2011 heeft zich in de loop van 2012 versterkt, zodat de eerste vier maanden zich qua conjunctuur boven het jaargemiddelde situeerden.

Dus: hoewel globaal de gewestbelastingen in de eerste maanden achterblijven bij de gemiddelde verwachting voor 2013, is het door de verschillende impact van de eerste

maanden in de conjunctuurencyclus niet aangewezen om de totale geschatte inkomsten voor 2013 meer naar beneden bij te stellen dan € 17 mln.

Deze daling zal wel te merken zijn in het begrotingsresultaat van 2013. Ook voor deze tegenvaller is het dus aangewezen om de betaalbuffer aan te wenden als conjunctuurbuffer voor € 17 mln.

1.6. Conclusies over ontvangstenbegroting

Door de aangepaste economische parameters nemen de federale overdrachten af en worden de ramingen van de gewestbelastingen neerwaarts aangepast. Waar de Vlaamse Regering bij de initiële begroting nog kon veronderstellen dat de ontvangsten met € 629 mln zouden toenemen ten opzichte van de middelen van 2012, blijkt dat dit nu neerwaarts wordt bijgesteld met € 317 mln. De toename ten opzichte van de middelen van vorig jaar bedraagt hierdoor nog maar € 313 mln of 1,2%. Op basis van de geactualiseerde parameters ziet het er naar uit dat de ontvangstenraming nog € 57 mln naar beneden zou moeten worden aangepast indien er nu een begrotingscontrole zou plaatsvinden.

De verminderde raming van de ontvangsten bij begrotingscontrole, is voornamelijk het gevolg van de minder gunstige economische vooruitzichten. Dit wordt echter gedeeltelijk gecompenseerd door extra eenmalige ontvangsten bij begrotingscontrole (andere hypothese met betrekking tot de versnelde inning van de gewestbelastingen die in 2012 beslist werd).

De ontvangsten bij begrotingscontrole bestaan voor 1,4% uit eenmalige ontvangsten. Dit is relatief veel. Het gros ervan bestaat uit een dividend van KBC van € 298 mln. Dat het in 2013 wel degelijk om eenmalige middelen gaat is gebleken uit een persbericht van KBC in februari 2013. Daarin laat de bank weten dat ze van plan zijn om in 2014 geen dividend uit te betalen⁵.

Voor zover de conjuncturele situatie en de toekomstige uitdagingen aangeven dat er een structureel toelaatbaar tekort is, is er vanuit structureel perspectief ruimte voor eenmalige maatregelen (waarvan de eenmalige ontvangsten slechts een onderdeel zijn. Of deze eenmalige middelen vanuit structureel perspectief te verantwoorden zijn, kan dus niet op zich beantwoord worden. Dit komt aan bod in deel 5 van dit hoofdstuk.

2. Uitgaven

Zoals de voorgaande jaren maakt de SERV een analyse van de factoren die de **uitgavendynamiek** van de begrotingscontrole verklaren. Daarbij geven we de belangrijkste factoren voor de evolutie van beleids- en betaalkredieten aan.

⁵ KBC, persbericht van 14 februari 2013 "We zijn ook van plan om geen dividend te betalen volgend jaar, wat betekent dat er ook geen coupon dient betaald te worden aan de Vlaamse regionale overheid."

2.1. Betaalkredieten

Bij begrotingsopmaak 2013 bedraagt het geheel van de betaalkredieten (VEK⁶) € 27.702 mln. Naar aanleiding van de begrotingscontrole dalen de betaalkredieten met € 87 mln naar € 27.614 mln.

Tabel 6: Vlaanderen, 2013BC1, evolutie betaalkredieten, in € mln

		SERV
Index		-17
Kostendrijvers		-118
	<i>eerdere beslissingen</i>	-19
	<i>oversijpeling</i>	-60
	<i>onderwijs</i>	-1
	<i>rente</i>	-13
	<i>overige</i>	-25
Betaalkalender		-141
Totaal constant beleid (CB)		-276
Buffers		150
Keuzes (Nieuw + Heroriëntering)		39
Totaal		-87

Deze afname van € 87 mln is het resultaat van een daling van de uitgaven met € 276 mln bij ongewijzigd beleid, het voorzien van een buffer van € 150 mln en het inschrijven van een aantal nieuwe initiatieven.

Bij de initiële begroting nemen de uitgaven bij ongewijzigd beleid over het algemeen toe. Bij begrotingscontrole kan het zowel om een toename als om een afname gaan, zoals het geval is bij de begrotingscontrole van 2013. De betaalkredieten verminderen met € 276 mln bij ongewijzigd beleid. Deze evolutie kunnen we verder uitsplitsen in een aantal factoren.

De evolutie bij constant beleid wordt vooreerst bepaald door vermindering van de kost van **inflatie** door de gewijzigde parameters (€ -17 mln). Een minder snelle evolutie van de inflatie heeft niet enkel tot gevolg dat de ontvangsten afnemen, maar leidt in principe ook tot minder uitgaven. Hoewel de inflatievooruitzichten bijgesteld worden van 1,8% tot 1%, is de bijstelling aan uitgavenzijde relatief beperkt. De reden is dat er bij de initiële begroting geen indexsprong voorzien was in 2013, waardoor er geen bijstelling moet gebeuren van de indexprovisie voor de lonen. Het zijn enkel de uitgaven die rechtstreeks aan de gezondheidsindex gekoppeld zijn (werkingskosten) die vermindere-

Naast inflatie nemen ook de andere **kostendrijvers** af, namelijk met € 118 mln. Deze kostendrijvers splitsen we nog verder op in verschillende categorieën. De SERV maakt een onderscheid tussen de normale evolutie bij de kostendrijvers (overige) en een aan-

⁶ In de verdere tekst zijn de nieuwe begrippen vereffeningskredieten (VEK) en vastleggingskredieten (VAK) synoniem met respectievelijk de oudere begrippen betaalkredieten en beleidskredieten.

tal specifieke elementen. Zo zonderen we de impact af van **eerdere beslissingen** die de dynamiek bij ongewijzigd beleid beïnvloeden. Dit geldt met name voor de keuze van de Vlaamse Regering om een ingreep door te voeren bij de ter beschikkingstelling (TBS). Bij de initiële begroting waren de budgettaire effecten van deze maatregel te laag ingeschat. Op basis van nieuwe ramingen blijkt dat de impact van de maatregel groter is dan verwacht en dat de uitgaven € 19 mln sterker afnemen. Aangezien het één van de vier belangrijke structurele maatregelen van de Vlaamse Regering van midden vorig jaar is⁷, nemen we deze evolutie mee als afzonderlijke factor.

Een tweede aandachtspunt betreft de **oversijpelingeffecten**. Op het einde van 2012 heeft de regering vastgesteld dat er nog budgettaire ruimte was. De Vlaamse Regering heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om een aantal betalingen te doen die niet voorzien waren in de begroting 2012. De algemene toelichting geeft aan dat het in het totaal om € 263 mln gaat. Deels ging het om achterstallige betalingen die geen impact hebben op de begroting 2013. Voor € 60 mln gaat het echter om betalingen waarvoor in de initiële begroting 2013 een krediet voorzien was. Doordat deze betalingen reeds in 2012 konden gebeuren, kunnen de kredieten in 2013 eenmalig verminderen.

Het meest duidelijke voorbeeld zijn de betalingen aan de waterdistributiemaatschappijen. Op het einde van het 2012 werd € 82 mln extra betaald aan de waterdistributiemaatschappijen, bovenop wat er reeds voorzien was in de begroting. Dit heeft tot gevolg dat er minder betaald moet worden in 2013, waardoor de uitgaven eenmalig verminderen met € 82 mln. Bij de begrotingsopmaak (voorbereid in september 2012) dacht de regering dat een bijkomende betaling van € 30 mln mogelijk was. Uiteindelijk bleek het veel meer te zijn, waardoor de uitgaven bij begrotingscontrole bijkomend kunnen verminderen met € 53 mln. Dit maakt deel uit van het constant beleid, maar is een specifieke factor die de SERV afzondert, enerzijds door het specifieke karakter ervan maar ook omdat het een eenmalige operatie is. Naast de betalingen aan de waterdistributiemaatschappijen zijn enkele andere uitgavenposten verminderd, zoals het Asian Pacific Carbon Fund (APCF), waarvoor een krediet van € 4 mln bij de initiële begroting ingeschreven was dat bij 2013BC eenmalig geschrapt wordt.

De aanpassing van de onderwijskredieten is beperkt. De uitgaven voor secundair onderwijs nemen af in vergelijking met de initiële begroting, maar dit wordt gecompenseerd door een toename van de uitgaven in het lager onderwijs.

Daarnaast nemen de uitgaven bij ongewijzigd beleid nog af met € 13 mln omwille van een herziening van de rentelasten en met € 25 omwille van tal van kleinere factoren.

Naast inflatie en andere kostendrijvers wordt de daling van de uitgaven bij ongewijzigd beleid in belangrijke mate bepaald door **verschuivingen in de betaalkalender**. De Vlaamse Regering gaat er van uit dat de betalingen die voorzien waren in de initiële begroting met € 141 kunnen afnemen bij ongewijzigd beleid. Deze aanpassing is het gevolg van een screening van de betaalkalenders enerzijds en de vaststelling dat de betaalkredieten in 2012 niet volledig aangewend waren anderzijds. Aangezien er geen gegevens beschikbaar zijn over de monitoring van de uitgaven in de eerste maanden

⁷ Naast de versnelde afbouw van het aantal ambtenaren, de toename van de kostendeckingsgraad bij De Lijn en de besparingsmaatregelen bij de VRT. Voor deze andere elementen is de inschatting bij begrotingscontrole niet gewijzigd ten opzichte van de initiële begroting.

van 2013, is het voor de SERV niet mogelijk om na te gaan of dit de meest realistische hypothese is. Maar indien dit een correcte inschatting is, zal de betaalachterstand in 2013 toenemen. Dit betekent dat een deel van de uitgaven die oorspronkelijk voor 2013 voorzien waren, slechts in 2014 zullen gebeuren. De Vlaamse Regering gaat er immers nog steeds van uit dat deze betalingen moeten gebeuren, anders zouden de bijhorende beleidskredieten eveneens verminderen (wat niet het geval blijkt). Deze meevaller in 2013 heeft dus tot gevolg dat de netto-beleidsruimte van 2014 zal verminderen, waardoor er extra inspanningen nodig zijn.

Afgezien van het feit dat deze meevaller de netto-beleidsruimte van 2014 verder inperkt, bestaat ook de kans dat de onderbenutting in 2013 lager zal zijn dan voorzien in de begrotingscontrole. Dit wordt verder uitgewerkt in het volgende deel met betrekking tot de onderbenuttingshypothese.

Naast de daling van de uitgaven bij ongewijzigd beleid, voorziet de Vlaamse Regering ook een **buffer** van **€ 150 mln** voor **betaalkredieten** en voor € 39 mln nieuwe initiatieven. De nieuwe initiatieven komen verder aan bod bij de analyse van de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein.

Het feit dat de Vlaamse Regering bij begrotingscontrole een buffer voorziet om mogelijke tegenvallers op te vangen is positief. Zoals reeds blijkt uit een actualisatie van de ontvangstenbegroting, is het mogelijk dat de ontvangsten met € 57 mln naar beneden moeten worden bijgesteld. Deze daling zou kunnen opgevangen worden door deze buffer. Voor € 57 mln moet deze buffer dan ook beschouwd worden als een conjunctuurbuffer.

Zoals zal blijken in het deel over de onderbenuttingshypothese, dient ook daarvoor een buffer voorzien te worden. Een globale evaluatie over de omvang deze buffer en de aanwendingsmogelijkheden ervan nemen we op in de conclusie over de uitgaven, waarbij we de verschillende aspecten samen kunnen beschouwen.

2.2. Beleidskredieten

Bij de betaalkredieten stellen we een afname van € 87 mln vast. De beleidskredieten (VAK) daarentegen stijgen met € 263 mln van € 27.544 mln naar € 27.806 mln. Het verschil in evolutie bedraagt € 350 mln. Dit verschil heeft, zoals aangetoond in Tabel 6, voor € 141 mln te maken met de betaalkalender bij ongewijzigd beleid, waarop reeds werd ingegaan in het vorige onderdeel.

Daarnaast worden er voor € 162 mln buffers ingeschreven waar geen betaalkredieten tegenover staan. Voor € 62 mln gaat het om de **responsabiliseringsbijdrage** voor overheidspensioenen. Daarvoor was bij de initiële begroting reeds een betaalkrediet voorzien, maar nog geen beleidskrediet. Dat wordt naar aanleiding van de begrotingscontrole ingevoegd.

Tabel 7: Vlaanderen, 2013BC1, betaalkredieten, impliciete schuld, in € mln

Evolutie betaalachterstand	350
<i>betaalkalender CB</i>	<i>141</i>
<i>buffers</i>	<i>162</i>
<i>nieuw beleid</i>	<i>47</i>

Voor € 100 mln gaat het om een buffer die ingeschreven wordt om flexibel oplossingen te bieden voor **dringende noden** die bij begrotingscontrole nog niet verduidelijkt kunnen worden. Meer duidelijkheid biedt de begrotingsinformatie hierover niet. Indien deze provisie op het einde van het jaar vastgelegd wordt, bestaat de mogelijkheid dat hiervoor nog geen betaalkredieten voorzien worden in de meerjarenraming die in november 2013 opgesteld wordt, noch in de begroting die de maand daarop goedgekeurd zal worden. Hierdoor zou de totale inspanning in 2014 nog toenemen, zonder dat de huidige regering hiervoor de nodige betaalkredieten voorzien heeft.

Aangezien dit, zeker op het einde van een legislatuur, niet getuigt van een structureel gezond begrotingsbeleid, is de SERV van oordeel dat deze buffer in 2013 niet aangewend mag worden.

Ten slotte wordt voor **nieuwe initiatieven** € 47 mln meer beleidskredieten ingeschreven dan betaalkredieten. Het gaat voornamelijk om € 24 mln voor het SALK en € 21 mln voor onderwijsinfrastructuur. Hiervoor werden wel beleidskredieten voorzien, maar de betalingen zullen ten vroegste in 2014 gebeuren.

3. Netto beleidsruimte en aanwending

De netto-beleidsruimte waarover de regering beschikt, geeft aan welke budgettaire ruimte ze heeft om nieuwe initiatieven te nemen (lastenverlagingen of extra uitgaven), dan wel genoodzaakt is om extra inspanningen te leveren (extra ontvangsten of besparingen) om de beoogde begrotingsdoelstelling te realiseren. De netto-beleidsruimte is voor de regering een belangrijk gegeven, aangezien dit bepaalt welke maatregelen ze moet of kan nemen bij de begrotingsoefening.

Voor de SERV speelt daarnaast ook het feit dat de evolutie van de netto-beleidsruimte een belangrijke indicator is van een structureel begrotingsbeleid. Een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte is een voorwaarde om te kunnen spreken van een structureel gezond begrotingsbeleid.

De netto-beleidsruimte van een begrotingsjaar wordt bepaald aan de hand van volgende vijf factoren:

- de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid (zie deel 1 van dit hoofdstuk)
- de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid (zie deel 2)
- technische factoren (ESR-correcties of uitbreiding consolidatiekring)
- de evolutie van het vooropgestelde saldo
- de onderaanwendingshypothese (zie deel 3)

Tabel 8: Vlaamse overheid, 2013BC, netto beleidsruimte, in € mln

	2013BC
ontvangsten	-317
uitgaven CB	276
ESR-correctie	0
saldo	-4
onderaanwendingshypothese	240
Som netto-beleidsruimte	195

Bij begrotingscontrole is er een positieve netto beleidsruimte van € 195 mln. De verminderde ontvangstenraming werd in belangrijke mate reeds gecompenseerd door de minderuitgaven bij constant beleid (€ 276 mln). Door de toename van de onderbenuttingshypothese met € 240 mln is dit tekort zelfs veranderd in een positieve netto-beleidsruimte van € 195 mln.

Zoals reeds aangegeven bij de analyse van de betaalkredieten, werd deze positieve netto-beleidsruimte aangewend om een buffer van € 150 mln te voorzien. Uit de analyse van de SERV in voorgaande delen komt naar voor dat deze buffer integraal nodig lijkt om een aantal mogelijke risico's op te vangen die zich kunnen voordoen.

De actualisering van de ontvangstenraming geeft aan dat de ontvangsten op basis van de meest recente parameters € 57 mln lager moeten worden ingeschat.

Daarnaast zou € 455 mln een meer realistische inschatting zijn van de onderbenuttingshypothese in 2013. Het verschil van € 139 mln met de onderbenuttingshypothese die de Vlaamse Regering hanteert (€ 594 mln) komt voor € 69 mln voort uit de toepassing van de gemiddelde onderbenutting van de laatste jaren en voor € 70 mln voort uit het feit dat er een overlapping is tussen de vermindering van de betaalkredieten enerzijds en de onderbenuttingshypothese anderzijds.

Combinatie van een meer realistische onderbenuttingshypothese en de geactualiseerde ontvangstenraming geeft aan dat er eigenlijk een buffer van € 196 mln nodig zou geweest zijn om deze risico's op te vangen. De voorzien buffer van € 150 mln zou dus onvoldoende kunnen zijn om deze risico's op te vangen indien ze zich zouden voordoen.

De SERV beveelt aan dat deze buffer niet gebruikt kan worden om een antwoord te bieden aan andere uitdagingen die nog zouden kunnen opduiken, maar integraal beschouwd wordt als een buffer die niet herbestemd mag worden.

Zelfs indien op het einde van het jaar blijkt dat de risico's minder groot zijn dan deze buffer, is de SERV van oordeel dat het restant ervan niet aangewend mag worden, althans niet voor weerkerende uitgaven. Een dergelijke aanwending zou de moeilijke budgettaire situatie voor 2014 nog verergeren, wat geenszins wenselijk is.

4. Onderbenutting

De **onderbenutting** van de kredieten is het verschil tussen de uitvoering van de begroting en de laatste begrotingscontrole. In een begroting waarbij de uitgavenkredieten aangeven wat het maximaal toelaatbaar uitgavenniveau is, is een zekere onderbenut-

ting onvermijdelijk. De hoogte van de onderbenutting waar de regering bij begrotingsopmaak van vertrekt, bepaalt echter de beleidsruimte.

Hoe groter de onderbenutting, hoe minder ontvangsten de regering nodig heeft om een bepaald uitgavenbedrag te voorzien bij de begroting. Indien de Vlaamse Regering bij het opstellen van haar begroting uitgaat van een hoge onderbenutting, kan ze met dezelfde middelen meer uitgaven voorzien dan wanneer wordt uitgegaan van een minder grote onderbenutting. Door de onderbenuttingshypothese bij begrotingscontrole 2013 op te trekken van € 354 mln tot € 593 mln neemt de beleidsruimte toe met € 240 mln.

Daar staat tegenover dat een te hoge raming van de onderbenutting het risico verhoogt op een tekort op het einde van het jaar. Een te lage onderbenuttingshypothese is evenmin wenselijk, want deze verhoogt de kans op het bereiken van een te hoog begrotingssaldo op het einde van het jaar.

Een realistische onderbenuttingshypothese maakt dus deel uit van een gezond begrotingsbeleid. Daarbij is het voor de SERV ook belangrijk dat de schommelingen van deze onderbenuttingshypothese van de ene begrotingsoefening naar de andere niet te veel schommelt. Op basis van deze uitgangspunten, wenst de SERV een aantal merkingen te formuleren met betrekking tot de onderbenuttingshypothese die bij de begrotingscontrole voorzien werd.

Schommelingen bemoeilijken gelijkmatige evolutie beleidsruimte

Een structureel begrotingsbeleid heeft onder meer tot doel om een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte te bekomen. Grote schommelingen bij de onderbenuttingshypothese kunnen deze gelijkmatige groei verstoren, waardoor de kans op een stop-and-go beleid toeneemt.

Het is dan ook belangrijk om na te gaan wat de oorzaak is van de plotse schommeling in begrotingscontrole 2013. De methode voor de berekening van de onderbenutting bij begrotingscontrole is ongewijzigd gebleven. De Vlaamse Regering vertrekt van de geobserveerde onderbenutting van het voorgaande jaar en past daarop een aantal correcties toe voor éénmalige factoren die de onderbenutting voor dat jaar beïnvloed hebben. Aangezien voor de initiële begroting 2013 de onderbenutting van 2012 nog niet gekend was, werd de methode toegepast op basis van de onderbenutting in 2011. Bij begrotingscontrole is de Vlaamse Regering wel vertrokken van de onderbenutting in 2012 voor de toepassing van hun methode.

Tabel 9: Vlaamse overheid, 2009-2012, onderbenutting, in € mln

	2009	2010	2011	2012	Gemidd.
onderbenutting	479	488	343	594	
onderbenuttings%	1,9%	2,0%	1,3%	2,2%	1,9%

Bron: eigen ramingen van de SERV

De grote schommeling in onderbenuttingshypothese tussen 2013 initieel en begrotingscontrole, heeft voornamelijk te maken met het feit dat de onderbenutting in 2011 relatief laag en die van 2012 relatief hoog.

Aangezien dergelijke schommelingen moeilijk verenigbaar zijn met een structureel verantwoord begrotingsbeleid (gelijkmatige spreiding van de beleidsruimte), vindt de SERV het aangewezen om na te gaan of de onderbenuttingshypothese niet verder

verfijnd kan worden. Hierbij zou kunnen nagegaan worden welke factoren een belangrijke invloed op deze schommelingen over de jaren heen hebben, en desgevallend deze factoren op de gepaste wijze corrigeren in het jaar waarvoor men een begroting opstelt.

Mogelijke factoren hierbij zijn de aard van de uitgaven (lopende uitgaven versus kapitaaluitgaven), de stand van de economie (hoogconjunctuur versus laagconjunctuur), gemaakte beleidskeuzes (nieuwe initiatieven in opstartfase dan wel lineaire besparingen), de betaalkalender, de overdracht van kredieten van voorgaande jaren...

De SERV realiseert zich dat het verder verfijnen van de methode een tijdrovend werk is, waarbij het resultaat niet per definitie leidt tot een veel beter voorspelbare onderbenutting.

Een andere optie bestaat er dan ook in om uit te gaan van de gemiddelde onderbenutting van de voorbije jaren, eerder dan van een gecorrigeerde raming van de onderbenutting van het voorgaande jaar. Uitgaande van een gemiddeld onderbenuttingspercentage van 1,9% in de voorgaande jaren, zou de onderbenutting in 2013 op € 525 mln geraamd kunnen worden. De SERV pleit er alvast voor om, in afwachting bijkomende informatie die tot een betere hypothese aanleiding kan geven, dit bedrag ook te hanteren als onderbenuttingshypothese in 2014. Daardoor vermindert ook de kans op een grote schommeling (in plus of in min) bij begrotingscontrole 2014.

■ **Actualisering van hypothese van Vlaamse Regering**

De Vlaamse Regering baseert de onderbenuttingshypothese van 2013 op basis van voorlopige uitvoeringsgegevens die beschikbaar waren in januari 2013. Midden maart waren meer definitieve uitvoeringsgegevens beschikbaar en die cijfers zijn ook opgenomen in de begrotingsdocumenten bij de begrotingscontrole. Op basis van deze actualisering blijkt dat de effectieve onderbenutting in 2012 € 594 mln bedroeg in plaats van € 659 mln. Het toepassen van de methode van de Vlaamse Regering zoals opgenomen in de algemene toelichting, leidt tot de conclusie dat de onderbenuttingshypothese van 2013 moet gereduceerd worden met € 65 mln. Op die manier zou de onderbenuttingshypothese € 528 mln bedragen, wat nagenoeg overeenkomt met het gemiddelde van de voorbije jaren. Dit versterkt volgens de SERV het argument om een onderbenuttingshypothese van € 525 mln te hanteren in 2014.

Hoewel deze geactualiseerde raming niet betekent dat de onderbenutting in 2013 per definitie minder groot zal zijn, neemt het risico wel toe dat dit het geval is. Dus ook het risico dat de Vlaamse Regering op het einde van het jaar genoodzaakt zal zijn om maatregelen te nemen dan wel uitgaven door te schuiven naar het volgende jaar.

■ **Overlapping met vermindering betaalkredieten**

Een belangrijke veronderstelling in de hypothese van de Vlaamse Regering, is dat de onderbenutting die vastgesteld werd in 2012, gecorrigeerd voor eenmalige factoren, representatief is voor de onderbenutting in 2013. Omwille van de mogelijke schommelingen tussen de verschillende jaren is dit al geen evidente veronderstelling. Maar in 2013 kan die stelling nog meer in vraag worden gesteld.

Zoals reeds aangegeven bij de analyse van de betaalkredieten, werd een bedrag van € 141 mln betaalkredieten geschrapt. Deels gebeurde dit volgens de begrotingsdocumenten omdat deze kredieten niet benut werden in 2012 en dus konden geschrapt

worden in 2013. Het feit dat er minder betalingen zijn doorgevoerd in 2012 zou echter kunnen betekenen dat deze betalingen gewoon zijn uitgesteld en zich gaan voordoen in 2013. Dat kan zich dan vertalen in een toename van het aanwendingspercentage. Anderzijds kunnen de kredieten inderdaad te hoog ingeschat zijn bij begrotingsopmaak en dus geschrapt worden.

Bij gebrek aan informatie over de monitoring van de uitgaven in de eerste helft van het jaar is het moeilijk uit te maken welk effect het sterkst zal spelen. Maar het is een risicofactor. Bovendien versterkt dit nog het risico dat de onderbenutting te hoog werd ingeschat. Door de betaalkalender neerwaarts aan te passen, vermindert immers de kans op onderbenutting. Dit element kwam al naar boven in het rapport van het Rekenhof en de parlementaire besprekingen. De SERV heeft berekend dat de vermindering van de betaalkredieten zich voor € 70 mln situeert bij kredieten die in 2012 niet aangewend werden. Stel dat voor het overige de onderbenutting identiek hetzelfde zou zijn als in 2012, dan zou de onderbenutting toch € 70 mln lager zijn dan in 2012. Door deze aanpassing van de betaalkalender moet de onderbenuttingshypothese in principe verlaagd worden met € 70 mln.

■ **Conclusie onderbenuttingshypothese**

De onderbenuttingshypothese heeft in belangrijke mate de beleidsruimte van de begrotingscontrole beïnvloed. Gezien het belang ervan is de SERV van oordeel dat deze **onderbenuttingshypothese** best **verfijnd** kan worden, waarbij de jaarlijkse schommelingen zo goed mogelijk voorspeld kunnen worden aan de hand van een aantal verklarende factoren.

Op basis van de analyse van de onderbenutting van het verleden en de meest actuele onderbenuttingsgegevens ziet het er naar uit dat een onderbenutting van € 525 mln meer realistisch is. Indien ook rekening wordt gehouden met het feit dat de onderbenutting in 2013 lager is dan in 2012 door het schrappen van de beleidskredieten, zou de onderbenuttingshypothese voor 2013 zelfs verlaagd moeten worden tot € 450 mln.

Het feit dat de onderbenutting te hoog is ingeschat betekent niet noodzakelijk dat Vlaanderen zal afsluiten met een tekort, maar verhoogt wel het risico dat er bijkomende maatregelen nodig zijn.

Daarom is het aangewezen om de reserve van € 150 mln die voorzien wordt bij begrotingscontrole voor € 139 mln te beschouwen als een buffer voor een te hoge inschatting van de onderbenutting.

5. Nominaal evenwicht versus structureel saldo

De Vlaamse Regering beoogt in 2013 een nominaal evenwicht. Een interessante vraag is hoe dit nominale evenwicht zich verhoudt tot een evenwicht dat vanuit structureel perspectief wenselijk is. Zo is het vanuit structureel perspectief logisch dat in 2013 door de minder gunstige economische situatie er een tekort mag zijn. Het is dan ook vanuit structureel perspectief te verantwoorden dat eenmalige maatregelen en meevallers aangewend worden als compensatie voor deze negatieve economische situatie.

Aan de andere kant dient een structureel verantwoord evenwicht al in 2013 rekening te houden met toekomstige uitdagingen, en met name de extra inspanningen die vanaf 2014 aan Vlaanderen gevraagd zouden worden. Om de overstap te maken van een nominaal evenwicht naar een structureel verantwoord evenwicht, zijn dus twee correcties noodzakelijk: voor de conjunctuur én voor toekomstige uitdagingen.

Enkel indien deze correcties er toe leiden dat er een structureel toelaatbaar tekort was, mocht de Vlaamse Regering in 2013 gebruik maken van eenmalige maatregelen en meevallers om tot een nominaal evenwicht te komen.

■ **structureel saldo in 2013**

Omwille van de **conjuncturele situatie** mag Vlaanderen vanuit structureel perspectief een toelaatbaar tekort hebben. Hoewel het moeilijk is om dit toelaatbaar tekort te ramen (de voornaamste reden waarom de SERV kiest voor een structurele uitgavennorm eerder dan een structurele saldonorm), kunnen we hiervoor een indicatie vinden via de Europese methode. Europa berekent een Belgisch conjunctureel saldo, waarbij het nominale saldo gecorrigeerd wordt voor het conjunctuureffect. Bij een negatieve economische situatie is het conjunctureel saldo hoger dan het nominale saldo en vice versa.

In 2013 geven de cijfers van de Europese Commissie aan dat het Belgisch conjunctureel gecorrigeerde saldo € 3,4 mld hoger zou zijn dan het nominale saldo. Omwille van de negatieve economische situatie wordt het Belgisch saldo dus € 3,4 mld slechter dan in een normale economische situatie. Indien we daarop het aandeel van de Vlaamse primaire uitgaven in de totale Belgische primaire uitgaven toepassen, geeft dat een Vlaams aandeel van € 465 mln. Hoewel dit slechts een ruwe indicatie vormt, kan dit wel gebruikt worden als hypothese. Indien geen rekening wordt gehouden met toekomstige uitdagingen zou Vlaanderen dus in 2013 een nominaal tekort van € 465 mln mogen hebben, of mogen eenmalige maatregelen dan wel meevallers aangewend worden om een nominaal evenwicht te realiseren.

De SERV wenst te benadrukken dat deze benadering louter indicatief is. Zowel door de methodologische moeilijkheid om de normale stand van de economie te ramen als de grote fluctuaties bij de actualisering van deze ramingen, biedt deze benadering volgens de SERV onvoldoende houvast om een begrotingsbeleid op te baseren. Als indicatie voor de impact van de economie in een bepaald begrotingsjaar kan dit wel gehanteerd worden.

Een structureel verantwoord saldo houdt naast de conjuncturele factoren ook rekening met **toekomstige uitdagingen**. Bij de begrotingscontrole was nog geen duidelijkheid over de gevraagde inspanning voor de komende jaren. Wel gaf het advies van de Hoge Raad van Financiën (zie deel 1.2 van hoofdstuk 2) in maart 2013 aan dat de totale extra inspanning van Vlaanderen in 2016 zich tussen € 600 mln en € 2,1 mld zou kunnen situeren. Aangezien het stabiliteitsprogramma expliciet verwijst naar het advies van de HRF zou dit als een aannemelijke onder- en bovengrens kunnen beschouwd worden. Zekerheid is er momenteel (1 juli 2013) nog niet over die extra inspanning. De vertaling van deze toekomstige uitdagingen naar een correctie van het saldo vanuit structureel perspectief is dus onduidelijk.

Eenmalige maatregelen en meevallers in 2013

Vanuit conjunctureel perspectief zou er in 2013 een nominaal tekort mogen zijn dat we op basis van onze voorlopige methode kunnen ramen op € 465 mln. Indien het wenselijk geacht wordt dat Vlaanderen zich in 2013 zou voorbereiden op toekomstige uitdagingen, zou het om een minder groot tekort gaan.

Aangezien er een evenwicht bereikt werd in 2013, betekent dit dat dit structureel toelaatbaar tekort gecompenseerd mocht worden met eenmalige maatregelen en meevallers voor eenzelfde bedrag. Uit de analyse van de SERV blijkt echter dat de eenmalige meevallers en maatregelen aanzienlijk hoger zijn. Zelfs indien er geen rekening gehouden zou worden met de toekomstige uitdagingen, gaat het nog om een te groot aandeel.

De eenmalige ontvangsten (inclusief de negatieve verrekening), bedragen € 368 mln. Naast de eenmalige ontvangsten zijn er ook eenmalige meevallers en maatregelen aan uitgavenzijde. Bij begrotingscontrole hebben de oversijpelingeffecten tot gevolg dat de uitgaven eenmalig met € 60 mln verminderen. Dit komt bovenop het bedrag van € 30 mln waarmee al rekening gehouden werd bij de initiële begroting.

Tabel 10: Vlaamse overheid, begroting 2013, eenmalige factoren, in € mln

eenmalige ontvangsten	368
oversijpelingeffecten BC	60
oversijpelingeffecten INI	30
reserves waterdistributie	80
oplopen van betaalachterstand	107
Totaal	645

Bij de initiële begroting 2013 werden de reserves van de waterdistributiemaatschappijen ook eenmalig aangesproken voor € 80 mln.

Tenslotte zijn de betaalkredieten na begrotingscontrole in vergelijking met 2012 € 107 mln trager geëvolueerd dan de beleidskredieten. Deze laatste zijn in 2013 met € 810 mln toegenomen. Dit verminderen we met € 162 mln omdat we er van uitgaan dat de buffer voor beleidskredieten van € 100 mln niet aangewend wordt én omdat de beleidskredieten voor de responsabiliseringsbijdrage (€ 62 mln) toenemen zonder dat dit aanleiding geeft tot extra betalingen in de toekomst. Deze gecorrigeerde evolutie is € 107 mln meer dan de evolutie van de betaalkredieten in 2013. Aangezien een normale evolutie van de betaalkredieten inhoudt dat ze op hetzelfde tempo evolueren als de beleidskredieten, moet ook dit beschouwd worden als een eenmalige meevaller, wat ook betekent dat een deel van de uitgaven doorgeschoven werd. Hierbij maken we impliciet de hypothese dat in een normale situatie de beleidskredieten op eenzelfde tempo toenemen als de betaalkredieten.

In het totaal zijn er dus voor € 645 mln eenmalige maatregelen en meevallers om het evenwicht te bereiken in 2013.

Zelfs indien er geen rekening gehouden wordt met de toekomstige uitdagingen, komt uit deze analyse duidelijk naar voor dat het nominaal begrotingsevenwicht in 2013 niet in overeenstemming is met een structureel verantwoord evenwicht. Daarvoor is dit evenwicht in te grote mate afhankelijk van eenmalige factoren. Het feit dat het even-

wicht in 2013 zo sterk afhankelijk is van deze eenmalige factoren heeft ook een belangrijke impact voor de netto-beleidsruimte zoals zal blijken uit hoofdstuk 2.

6. Evolutie beleidskredieten

De beleidskredieten (VAK) stijgen met € 263 mln, van € 27.544 mln naar € 27.806 mln. In dit deel overlopen we de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein, zodat de beleidskeuzes duidelijker tot uiting komen. Zie Tabel 37 op pagina 53 voor een globaal overzicht.

Bij de analyse vertrekken we van de beleidskredieten van de initiële begroting 2013 en gaan we na hoe deze kredieten geëvolueerd zijn bij de begrotingscontrole. Daarbij maken we het onderscheid tussen de dynamiek bij ongewijzigd beleid, de overhevelingen van en naar andere beleidsdomeinen (die neutraal zijn voor het totaal van de beleidsdomeinen), de nieuwe initiatieven en de interne heroriënteringen.

Een belangrijk deel van de wijzigingen per beleidsdomein zijn te verklaren door de overhevelingen van en naar het beleidsdomein Financiën en Begroting. Het gaat met name om de volgende elementen:

- Het raamakkoord van 23 november 2012 tussen de Vlaamse Regering en het gemeenschappelijk vakbondsfront vertaalde zich in de initiële begroting door een vermindering van de provisies in het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB) met € 100 mln. Naar aanleiding van de begrotingscontrole wordt deze besparingsmaatregel toegewezen aan de verschillende beleidsdomeinen. Concreet gebeurt dit door een overheveling van een gedeelte van de kredieten die bij de initiële begroting voorzien waren naar het beleidsdomein FB. In het totaal gaat het om € 100 mln. Belangrijke bijdragen worden geleverd door het gemeenschapsonderwijs (GO), De Lijn, de VRT en de diensten van de Vlaamse overheid. Het eindresultaat bedraagt bij FB slechts € 99 mln (in plus) aangezien het beleidsdomein FB zelf een deel van de inspanning (in min) op zich neemt. Hoewel deze evolutie opgenomen is bij de overhevelingen, gaat het wel om de concretisering van besparingsmaatregelen in de verschillende beleidsdomeinen.
- De indexsprong van november 2012 werd bij de initiële begroting opgenomen als een indexprovisie van € 242 mln in het beleidsdomein FB. Naar aanleiding van de begrotingscontrole wordt deze provisie herverdeeld naar de verschillende beleidsdomeinen. Deze overheveling wordt niet opgenomen bij de overhevelingen, maar wel bij constant beleid (de evolutie van de index maakt deel uit van het constant beleid).
- Daarnaast wordt ook een provisie van € 20 mln overgeheveld van het beleidsdomein FB naar de andere beleidsdomeinen: de uitvoering van het sectoraal akkoord 2010-2012 vereist € 12 mln, en de endogene groei van de uitgaven bij ministeries en agentschappen met rechtspersoonlijkheid vraagt € 6 mln.

Deze overhevelingen bepalen in belangrijke mate de evolutie per beleidsdomein. In wat volgt spitsen we ons voornamelijk toe op de andere evoluties.

Tabel 11: Vlaamse overheid, beleidsdomein DAR, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int heroriëntatie	Totaal
135	1	0	0	-2	134 (-1)

Bij het beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR) blijft de evolutie sinds de begrotingsopmaak beperkt: in totaal dalen de beleidskredieten met € 1 mln. De index en andere kostendrijvers verhogen de uitgaven met ongeveer € 1 mln (constant beleid). Bij het Agentschap voor de Geografische Informatie (AGIV) worden de kredieten (€ 2 mln) voor opslag, archivering en hosting van beelddata van waterwegen overgedragen aan NV De Scheepvaart (beleidsdomein MOW). Tevens worden bij het Vlaams Brusselfonds (VBF) de eigen inkomsten evenals werkmiddelen voor vzw's geconcentreerd in investeringssubsidies voor het deeltijds kunstonderwijs (DKO).

Tabel 12: Vlaamse overheid, beleidsdomein BZ, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
2.834	2	2	0	0	2.389 (5)

Ook de uitgaven in het beleidsdomein Bestuurszaken (BZ) evolueren beperkt: de totale uitgaven verhogen met € 5 mln, waarvan de indexvoorziening en andere kostendrijvers € 2 mln op zich nemen. Voor het Agentschap voor Facilitair Management (AFM) wordt in totaal € 3 mln overgeheveld: meer dan € 2 mln daarvan wordt besteed aan het nieuwe gebouw van VLABEL in Aalst. Nieuwe beleidsinitiatieven en interne heroriëntaties blijven beperkt: de tussenkomst sportabonnementen voor Vlaamse personeelsleden leidt tot verminderde uitgaven en middelen worden voor het Gordelfestival middelen geheroriënteerd, telkens voor beperkte bedragen.

Tabel 13: Vlaamse overheid, beleidsdomein FB, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
544	-226	392	24	0	734 (190)

In de resultaten van het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB) komen de hoger verduidelijkte overhevelingen tot uiting. De belangrijkste daarvan zijn overhevelingen:

- Het raamakkoord met de besparing van € 100 mln resulteert bij dit beleidsdomein in een stijging. Het eindresultaat bedraagt bij FB slechts € 99 mln (in plus) aanzien het beleidsdomein FB zelf een deel van de inspanning (in min) draagt.
- Bij begrotingscontrole is voorzien in een buffer van € 150 mln beleids- en betaal-kredieten, "waarmee tegenvallende economische groei of extra uitgaven kunnen

opgevangen worden”⁸. Daarnaast wordt een nieuwe buffer aangelegd van € 100 mln beleidskrediet, dus zonder betaalkrediet, om “naar het einde van het jaar toe flexibel oplossingen te bieden voor dringende noden”⁹. Ten slotte is voorzien in een buffer van € 62 mln beleidskredieten voor een eventueel akkoord over de verhoging van de regularisatiebijdrage aan uitgaven die de federale overheid vandaag op zich neemt. Hiervoor was reeds een betaalkrediet maar nog geen beleidskrediet voorzien. De som van € 312 mln buffers wordt integraal bij het departement FB geregistreerd.

- De uitvoering van het sectoraal akkoord 2010-2012 vereist voor alle beleidsdomeinen samen € 14 mln en de endogene groei van de uitgaven bij ministeries en agentschappen met rechtspersoonlijkheid vraagt € 6 mln. Beide bedragen worden als negatieve cijfers geregistreerd bij dit beleidsdomein, bij alle andere beleidsdomeinen als positieve cijfers aangezien het om een overheveling gaat.

De uitgaven voor constant beleid leiden tot een totaal van € – 226 mln:

- De indexsprong van november 2012 heeft in totaal bij dit beleidsdomein een negatieve impact van € 242 mln. Opnieuw is het netto resultaat voor het domein FB € 1 mln lager dan het aangegeven totaal, aangezien ook de eigen diensten een beperkte verhoging realiseren.
- Daarnaast leiden kostendrijvers in dit beleidsdomein tot verhoogde uitgaven: een eenmalige verhoging van € 12 mln bij Gigarant en een verhoging van € 16 mln bij het Fonds Lastendelving (VFLD). Anderzijds verminderen de uitgaven constant beleid met € 17 mln, door dalende rente-uitgaven, het niet vernieuwen van een aantal leningen door de verwachte terugbetaling door KBC en dalende rentesubsidies aan een aantal instellingen.
- De som van deze elementen komt neer op een stijging van de uitgaven met € - 226 mln.

De Vlaamse Regering heeft ten slotte afspraken gemaakt om de economische reconversie in Limburg in het kader van het SALK-plan te ondersteunen met een extra krediet van € 24 mln, wat nieuw beleid vormt. Het gaat louter om een toename in beleidskredieten. De betalingen hiervoor worden nog niet voorzien in 2013.

In totaal stijgen de beleidskredieten voor het beleidsdomein FB met € 190 mln.

Tabel 14: Vlaamse overheid, beleidsdomein IV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
171	1	0	8	0	181 (10)

⁸ Vlaams Parlement, Algemene toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013, stuk 17 (2012-2013) – nr 1, 26 april 2013, pagina 6.

⁹ Idem, pagina 7.

De beleidskredieten voor het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (IV) evolueren slechts in beperkte mate. De uitgaven bij constant beleid stijgen met € 1 mln door de indexsprong. Bij de initiële begroting werd aangegeven dat de extra impuls van 2012 eenmalig was, waardoor de beleidskredieten afnamen. Bij begrotingscontrole zien we echter opnieuw een toename van de beleidskredieten, waarvoor echter geen uitleg gegeven wordt. Bij gebrek aan informatie gaan we er van uit dat de extra impuls toch geen eenmalige impuls was en nemen we de toename op als nieuw initiatief voor € 8 mln.

Tabel 15: Vlaamse overheid, beleidsdomein EWI, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
1.251	-4	1	1	-9	1.240 (-11)

De beleidskredieten bij constant beleid dalen bij het beleidsdomein economie, wetenschap en innovatie (EWI) met € -4 mln. Belangrijkste element is dat bij Waarborgbeheer NV de uitgaven € 3 mln lager ingeschat worden voor de verliesfinanciering oorspronkelijk voorzien voor de groene waarborg. Daarnaast is de bijgestuurde strategische ecologiesteun door de Vlaamse Regering op 20 december 2012 goedgekeurd, wat leidt tot een bijstelling constant beleid van € -2 mln bij het Hermesfonds. Eigen inkomsten worden bij het IWT en VITO vertaald naar uitgaven (€ 3 mln). Naast de aanpassing van de index (€ -1 mln) leidt dit tot een totaal van € -4 mln. Kredieten voor nieuw beleid binnen dit beleidsdomein resulteren in totaal in € 1 mln hogere uitgaven. Daar staat tegenover dat binnen het Hermesfonds meer dan € 7 mln uitgaven geroriënteerd worden, wat voornamelijk de strategische ecologiesteun betreft.

Tabel 16: Vlaamse overheid, beleidsdomein OV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
10.630	101	-87	21	0	10.665 (35)

In het beleidsdomein onderwijs en vorming (OV) komen de evoluties voor de loonmassa sterk tot uiting: € 83 mln van de € 100 mln besparing op loonkosten einde 2012 komen uit dit beleidsdomein. Daarnaast wordt € 4 mln ingehouden voor de endogene groei, zodat in totaal € 87 mln overgeheveld wordt naar het beleidsdomein FB.

Analoog bedraagt het aandeel van het beleidsdomein in de totale middelen voorzien voor de indexsprong meer dan 50% (€ 126 mln). Bovendien heeft de Vlaamse Regering in 2012 beslist om een ingreep door te voeren bij de zogenaamde ter beschikkingstelling (TBS). Bij de initiële begroting waren de budgettaire effecten van deze maatregel relatief laag ingeschat. Op basis van nieuwe ramingen blijkt echter dat de impact van de maatregel groter is dan verwacht zodat de uitgaven met € 24 mln afnemen. Deze daling nemen we mee als ongewijzigd beleid, aangezien het één van de vier structurele maatregelen van de Vlaamse Regering van midden vorig jaar is.

Bij Agion (Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs) worden de uitgaven voor de subsidie voor onderwijsinfrastructuur op een structureel hoger niveau gebracht (€ 21 mln), wat als nieuw beleid beschouwd wordt.

Tabel 17: Vlaamse overheid, beleidsdomein WVG, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
3.949	40	1	0	0	3.989 (41)

Voor het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin leidt de indexaanpassing tot verhoging van de uitgaven (€ 60 mln). Bij het zorgfonds verminderen de uitgaven minder snel dan verwacht werd bij de initiële begroting, waardoor de dotatie aan het zorgfonds kan verminderen met € 10 mln. De bijdragen van gezinnen aan de werking van Kind & Gezin dalen met € 5 mln, door een daling van het aantal plaatsen en prestatiedagen evenals de gemiddelde ouderbijdrage, zodat ook de overeenkomende uitgaven verminderen. Door de overschakeling naar de alternatieve financiering voor de verzorgings-, ouderen- en thuiszorgvoorziening stijgen deze uitgaven met € 4 mln: dit is een bijstelling van het beleidskrediet om het in overeenstemming te brengen met het reeds eerder verhoogde betaalkrediet, zodat het eveneens onder constant beleid valt. Het geheel van deze maatregelen leidt tot een bijstelling van € 40 mln.

Naast de hoger verduidelijkte generieke overhevelingen (€ 1 mln) leidt dit tot een totale bijstelling van € 41 mln.

Tabel 18: Vlaamse overheid, beleidsdomein CJMS, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
1.272	12	-1	-1	-2	1.280 (8)

In het beleidsdomein cultuur, jeugd, media en sport (CJMS) blijven de evoluties sinds begrotingsopmaak beperkt. De eigen inkomsten van de VRT via ruilcontracten, merchandising en dergelijke meer stijgen met meer dan € 2 mln, wat zich in verhoogde uitgaven (contracten met andere sectoren dan de overheid) vertaalt. Andere elementen binnen constant beleid zijn de indexaanpassing (€ 7 mln) en andere kostendrijvers (€ 2 mln).

De transitie van het samenwerkingsverband tussen de Vlaamse Opera en het Koninklijk Ballet van Vlaanderen leidt tot meeruitgaven van € 1 mln (nieuw beleid). De middelen voor sportinfrastructuurbeleid waren bij de tweede begrotingscontrole 2012 verhoogd met € 7,5 mln, en worden bij de begrotingsaanpassing met € 4 mln verminderd, wat we meenemen als een terugname van nieuw beleid uit het verleden (negatief bedrag bij nieuw beleid). weliswaar gecompenseerd met € 2 mln via onder meer een eenmalige investeringsimpuls voor het KMSK. Het geheel leidt tot een bijstelling van € 8 mln.

Tabel 19: Vlaamse overheid, beleidsdomein WSE, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
1.584	2	2	5	0	1.539 (9)

Binnen het beleidsdomein werk en sociale economie (WSE) stijgen de uitgaven constant beleid met 2 mln, bestaande uit verschillende componenten. De indexverhoging leidt tot € 11 mln hogere uitgaven. Bij de ondersteuning van landingsbanen door de VDAB is de toename van het aantal dossiers afgezwakt, door de federale aanpassing die de instapleeftijd voor landingsbanen op 55 jaar brengt (€ -2 mln). De aanmoedigingspremies werkbaar werk evenals ouderschapspremies nemen toe, onder ander door de toekenning van een vierde maand ouderschapsverlof vanaf september 2012 (€ 3 mln).

De overhevelingen met het beleidsdomein FB leiden tot € 2 mln extra kredieten door overheveling. Voor de financiering van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid door de VDAB tenslotte wordt € 5 mln voorzien, wat nieuw beleid vormt. Het geheel leidt tot een positieve bijstelling van € 9 mln.

Tabel 20: Vlaamse overheid, beleidsdomein LV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
184	7	0	0	0	191 (7)

Binnen het domein landbouw en visserij (LV) blijven de evoluties beperkt. Hogere inkomsten in het kader van projecten met vzw's en EU-instellingen leiden tot € 6 mln meeruitgaven, wat naast kleinere elementen de gehele aanpassing vormt.

Tabel 21: Vlaamse overheid, beleidsdomein LNE, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
874	-76	2	10	-1	809 (-65)

Binnen het domein leefmilieu, natuur en energie (LNE) worden eenmalig € 57 mln uitgaven voor 2013 betaald op het einde van 2012 (oversijpeling), wat we meenemen als constant beleid. In 2014 dienen deze uitgaven opnieuw opgenomen. De uitgaven binnen het Klimaatfonds worden aangepast aan de reële opbrengst van de veiling van het overschot aan Kyoto-emissierechten, wat leidt tot een bijstelling van € -19 mln. Andere elementen zijn de indexsprong (€ 2 mln) en kostendrijvers (€ -2 mln). In totaal leidt dit tot een bijstelling van de beleidskredieten met € 76 mln.

Bij de Vlaamse Landmaatschappij wordt € 6 mln voorzien voor investeringsbijdragen aan gemeenten in het kader van het Plattelandfonds. De inkomsten via de verkoop van eigen gronden in het kader van ruilverkavelingen, het benutten van het gevormd saldo en voorzieningen voor de aankoop van Merksplas Kolonie leiden tot € 4 mln hogere uitgaven voor aankopen van gronden door de Vlaamse Landmaatschappij. Beide laat-

ste elementen worden als nieuw beleid beschouwd. Verschillende elementen bij het MINA-fonds, de VMM en het departement leiden tot een besparing van € 1 mln. Het totaal komt neer op € – 65 mln.

Tabel 22: Vlaamse overheid, beleidsdomein MOW, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
3.102	4	0	10	-2	3.115 (12)

Binnen het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken (MOW) blijft de evolutie van het constant beleid beperkt (€ 4 mln), ook dit cijfer bestaat uit verschillende componenten. De indexverhoging vereist € 13 mln. De kostendrijvers dalen met € 5 mln, door een aanpassing van de brandstofparameter bij De Lijn (€ 2 mln) en niet gedocumenteerde ontwikkelingen bij BAM nv, die bij gebrek aan informatie als constant beleid (kostendrijver) beschouwd worden. De nv Zeekanaal verhoogt de aankoop van grond en gebouwen met € 1 mln als gevolg van de verdeling van eigen meerinkomsten in 2012. Bij de uitvoering van de begroting 2012 is een extra krediet van € 10 mln ingeschreven bij het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) voor de heraanleg van de stationsomgeving in Mechelen, waarvan € 7,5 mln terug wordt overgeheveld naar de oorspronkelijke begrotingspost, namelijk investeringen in haven- en waterbeleid en maritieme toegang (oversijpeling: € 3 mln).

De introductie van dertien nieuwe Hermelijintrams in Antwerpen door De Lijn wordt als nieuw beleid beschouwd (€ 6 mln). De Lijn ontvangt in vergelijking met de initiële begroting € 4 mln extra ter ondersteuning van een project rond waterstofbussen. In de toelichting wordt dit toegelicht als een overheveling van het Hermesfonds voor € 1 mln en van het IWT voor € 3 mln. Noch de beleidskredieten van het IWT, noch de beleidskredieten van het Hermesfonds verminderen echter bij begrotingscontrole omwille van deze operatie. Uit de analyse van de SERV blijkt dat de overdracht van het Hermesfonds reeds bij de initiële begroting plaatsvond en dat er nu geen extra overheveling meer heeft plaatsgevonden. En wat de overdracht van IWT betreft is er evenmin een overdracht van begrotingskredieten ten opzichte van de initiële begroting. De analyse van de SERV beschouwt deze toename dan ook als nieuw beleid (gevolg van nieuwe beslissing). Het geheel leidt tot een bijstelling van € 12 mln.

Tabel 23: Vlaamse overheid, beleidsdomein ROW, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
763	0	0	10	-1	772 (9)

Binnen het domein ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed (ROW) werd in het verleden te weinig voorzien door VMSW voor marktconforme leningen aan sociale huisvestingsmaatschappijen, zodat een bijpassing van € 20 mln niet-recurrente uitgaven noodzakelijk is (kostendrijver). Een nieuw fundingbesluit beïnvloedt de berekenings- en uitbetalingswijze van marktconforme leningen die de VMSW verstrekt met € 4 mln (kostendrijver). Voor het toekennen van bijzondere sociale leningen met een lage rentevoet aan particulieren dalen de financieringskosten voor de VMSW met

€ 14 mln, als gevolg van de daling in de verdisconteringsvoet en het verwachte rendement op de hypothecaire leningen. Samen met de indexverhoging (€ 1 mln) leidt dit tot een nulgroei bij constant beleid.

Bijkomend verhogen de uitgaven voor marktconforme leningen aan sociale huisvestingsmaatschappijen en particulieren door de VMSW in totaal met € 10 mln, wat nieuw beleid is omdat het volgt uit een regeringsbeslissing met betrekking tot de financiering van de sociale woningbouw en niet uit een wijziging van omgevingsfactoren. Het geheel leidt tot een bijstelling met € 9 mln.

Tabel 24: Vlaamse overheid, FFEU, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln

2013INI	Constant beleid	Overhevelingen	Nieuw beleid	Int. heroriëntatie	Totaal
125	0	0	14	0	139 (14)

Binnen het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) nemen de kredieten met € 14 mln toe. De evoluties binnen het FFEU nemen we per definitie mee als nieuw beleid.

Hoofdstuk 2: Advies over de begroting 2014

Voor de SERV is het belangrijk dat de Vlaamse Regering in 2014 voldoet aan de engagementen met de andere overheden in het kader van de Europese afspraken. Dit betekent dat in **2014 een begroting in evenwicht** moet ingediend worden. Door het wegvallen van eenmalige ontvangsten, het opnieuw moeten inschrijven van een aantal uitgaven die niet moesten gebeuren in 2013 én het feit dat de economische groeivoorzichten nog altijd relatief beperkt zijn, zal de Vlaamse Regering hiervoor een inspanning moeten leveren.

Bij gebrek aan een geactualiseerde meerjarenraming is de omvang van de vereiste inspanning nog niet bekend. De SERV heeft zelf een geactualiseerde meerjarenraming opgesteld op basis van de beschikbare informatie. Daaruit blijkt een begrotingstekort van **€ 610 mln** in 2014.

Indien Vlaanderen een extra inspanning moet leveren, als bijdrage aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, zal dit tekort nog toenemen. Over de omvang ervan is momenteel nog geen duidelijkheid maar bij de begrotingsopmaak zal dat wellicht wel het geval zijn. In dat geval moet de Vlaamse Regering hier ook rekening mee houden. Daarbij is het belangrijk dat de Vlaamse regering een **juist evenwicht** vindt tussen het nemen van voldoende structurele inspanningen in 2014 enerzijds, en het spreiden van de noodzakelijke structurele inspanningen over de komende jaren anderzijds.

Ten slotte is het wenselijk dat de Vlaamse Regering niet uitgaat van een te grote onderbenutting. Op basis van de beschikbare informatie acht de SERV dat de **onderbenuttingshypothese** in 2014 beperkt moet blijven tot maximaal € 525 mln (zie begrotingscontrole 2013).

In dit hoofdstuk gaan we in een eerste deel in op de **Belgische en Europese budgettaire context** voor 2014 en volgende jaren waarbij we het begrotingsevenwicht op Vlaams niveau situeren ten opzichte van deze context. Uit onze analyse blijkt dat een begrotingsevenwicht in 2014 in overeenstemming is met het stabiliteitsprogramma en met de Europese verplichtingen. Het stabiliteitsprogramma voorziet wel dat er een extra inspanning gevraagd wordt van de gemeenschappen en gewesten volgend jaar. Op basis van de scenario's die de Hoge Raad van Financiën (HRF) uitgewerkt heeft, en waarnaar het stabiliteitsprogramma verwijst, zou het gaan om een inspanning op jaarbasis van € 200 mln tot € 700 mln.

Om na te gaan welke impact het aanhouden van een begrotingsevenwicht in 2014 en de volgende jaren zou kunnen hebben op de Vlaamse begroting, actualiseert de SERV in een tweede deel de raming **van de netto beleidsruimte** waarover de Vlaamse Regering in 2014 en nadien zou kunnen beschikken. Omwille van het wegvallen van eenmalige ontvangsten en een vermindering van de betaalachterstand, ziet het er op basis van onze hypothesen naar uit dat Vlaanderen in 2014 een negatieve netto beleidsruimte zou hebben van € 610 mln. Indien daarbovenop nog een inspanning zou gevraagd worden in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, zou deze inspanning nog toenemen.

1. Stabiliteitsprogramma en Europa

1.1. Stabiliteitsprogramma maart 2013

De Vlaamse begroting moet opgesteld worden in overeenstemming met de afspraken gemaakt in het kader van het stabiliteitsprogramma van maart 2013. Het stabiliteitsprogramma bevat de begrotingsdoelstellingen die België in zijn totaliteit beoogt te realiseren in de komende drie jaren. Door de hoge schuldgraad en een begrotingstekort van meer dan 3% bbp in 2012, voorziet het Belgisch stabiliteitsprogramma een aanzienlijke budgettaire inspanning voor de komende jaren. Deze inspanningen zouden er toe moeten leiden dat België in 2015 structureel in evenwicht is, om in 2016 een structureel overschot van 0,75% bbp te bereiken. Dit structureel evenwicht van 0,75% is wat Europa momenteel wenselijk acht om, gezien de hoge schuldgraad en de uitdagingen die gepaard gaan met de vergrijzing, te kunnen spreken van een structureel gezonde begroting.

Tabel 25: België, nominaal en structuur saldo, in % bbp

Genormeerd saldo(%bbp)	2013	2014	2015	2016
Nominaal	-2,5%	-2,0%	-0,5%	0,4%
Structureel	-1,8%	-1,2%	0,0%	0,75%

Het stabiliteitsprogramma voorziet hiertoe een begrotingspad voor België zoals aangegeven in Tabel 25. Dit groeipad komt bijna volledig overeen met de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in zijn advies over het begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2013-2016. De kleine verschillen zijn te verklaren door het feit dat hier vertrokken is van de cijfers na begrotingscontrole van maart 2013, terwijl de HRF hier nog geen rekening mee kon houden, én omdat de economische vooruitzichten lichtjes gewijzigd zijn.

Over de verdeling van deze inspanning tussen de verschillende overheden is het stabiliteitsprogramma minder duidelijk. Hoewel de federale regering aan de HRF verzocht had om in zijn advies voor het stabiliteitsprogramma een duidelijke aanbeveling te formuleren voor deze verdeling, is de HRF er niet in geslaagd om een eenduidig advies op dat punt te formuleren.

Het advies van de HRF voorziet, zoals reeds in zijn vorige advies van 2012, dat de gemeenschappen en gewesten een nominaal evenwicht realiseren vanaf 2014 en dit ook behouden tot en met 2016. Dit begrotingsevenwicht wordt afhankelijk gesteld van een overdracht van lasten van de federale overheid naar gemeenschappen en gewesten. Deze overdracht is volgens de HRF nodig voor een billijke verdeling van de inspanning tussen de overheden de komende jaren. De exacte invulling van deze inspanning laat de HRF echter over aan de politieke besluitvorming. De HRF beveelt wel dringend een overleg aan over een samenwerkingsakkoord over de bijdrage van gemeenschappen en gewesten aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Deze verdeling, zo stelt de HRF, moet leiden tot een coherent geheel van begrotings-

doelstellingen dat toelaat om de houdbaarheid van elk overheidsniveau te waarborgen en tegelijkertijd de Europese criteria te vervullen.

Hoewel er tussen het uitbrengen van het advies van de HRF en het stabiliteitsprogramma overleg is geweest tussen de regeringsleiders, is er voorlopig (1 juli 2013) nog geen overeenkomst over de verdeling van de inspanning.

1.2. Twee scenario's van de Hoge Raad van Financiën

Hoewel de HRF de keuze over de omvang van de extra inspanning te gevraagd wordt aan de gemeenschappen en gewesten, evenals de spreiding ervan in de tijd beschouwt als een politieke keuze, neemt de HRF in zijn advies twee scenario's op.

Een **eerste scenario** is dat de inspanning die België moet leveren om zijn begrotingsdoelstellingen te halen gelijkmatig verdeeld wordt over de verschillende overheden op basis van hun aandeel in de primaire uitgaven (65% voor de federale overheid inclusief sociale zekerheid en 35% voor de gemeenschappen en gewesten inclusief lokale overheden).

In eerste instantie raamt de HRF de primaire begrotingssaldi bij ongewijzigd beleid voor de totaliteit van de Belgische overheidsfinanciën. Dit gebeurt op basis van de ramingen van het Planbureau. Deze evolutie wordt vergeleken met het normtraject van de primaire uitgaven uitgetekend voor de totaliteit van de Belgische overheden. Het verschil tussen beide trajecten bepaalt de inspanning die moet gebeuren. Deze inspanning wordt voor 65% toegewezen aan de federale overheid en voor 35% aan de gewesten en gemeenschappen.

Voor de periode 2014 tot en met 2016 zouden de gemeenschappen en gewesten in dit scenario jaarlijks een inspanning moeten leveren van 0,3% bbp of ongeveer € 1,3 mld. Hoe deze inspanning verder verdeeld moet worden over de gemeenschappen en gewesten wordt niet aangegeven in het advies van de HRF. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of en hoe de lokale overheden een bijkomende inspanning zouden moeten leveren.

Bij wijze van voorbeeld kunnen we de verdeelsleutel op basis van primaire uitgaven toepassen op de gemeenschappen en gewesten. Het aandeel van de Vlaamse uitgaven in de totaliteit van gemeenschappen en gewesten bedraagt ongeveer 55%. Dit betekent dat de maximale Vlaamse inspanning op jaarbasis ongeveer € 700 mln zou bedragen. Met maximaal wordt bedoeld dat de Vlaamse lokale overheden geen extra inspanning leveren. Zowel in 2014, 2015 als 2016 zou volgens dit scenario een bijkomende inspanning van € 700 mln moeten gebeuren, wat gecumuleerd leidt tot een extra inspanning van € 2,1 mld in 2016 voor Vlaanderen.

Een **tweede scenario** gaat uit van een veel kleinere inspanning van de gemeenschappen en gewesten. In dit scenario vertrekt de HRF niet meer van de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid, maar wordt verondersteld dat de gemeenschappen en gewesten verantwoordelijk zijn om hun begroting in evenwicht te brengen. Daarnaast moeten zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten een extra inspanning leveren om op Belgisch niveau een structureel overschot te bereiken van 0,75% tegen 2016. Dit betekent dat de gemeenschappen en gewesten, bovenop de verplichting om

in 2013 een evenwicht te realiseren, tegen 2016 een gecumuleerde inspanning moeten leveren die overeenkomt met 35% van 0,75% bbp. Op jaarbasis geeft dat een inspanning van 0,09% bbp, zo blijkt uit het advies van de HRF. Indien deze inspanning voor 55% zou worden toegewezen aan Vlaanderen, dient het vanaf 2014 tot en met 2016 jaarlijks een extra inspanning te leveren van nagenoeg € 200 mln. Gecumuleerd komt dit scenario neer op € 600 mln in 2016.

Het is opmerkelijk dat de HRF de structurele inspanning die Europa oplegt aan België vertaalt naar een nominale doelstelling voor de gewesten en gemeenschappen. De combinatie van de structurele en nominale logica is het meest opvallend in het tweede scenario. De redenering die daar gevolgd wordt is (blijkbaar) dat een billijke verdeling van de inspanningen overeenkomt met het bereiken van een evenwicht, en vervolgens de extra inspanning van 0,75% die Europa vraagt te verdelen over de verschillende overheden op basis van hun aandeel in de primaire uitgaven. Deze inspanning verschilt echter van de inspanning die gevraagd zou worden indien het structureel overschot van 0,75% gelijkmatig verdeeld zou worden tussen de verschillende overheden. In dit scenario zou de inspanning van gemeenschappen en gewesten minder bedragen dan het scenario opgenomen in het advies van de HRF.

Het stabiliteitsprogramma verwijst naar deze twee scenario's, maar sluit niet uit dat er nog een **andere scenario** uitgewerkt wordt om de inspanningen over de verschillende regeringen te verdelen. Een herverdeling van de inspanning is het eenvoudigste te realiseren door dit te incorporeren in de nieuwe financieringswet. Aangezien de nieuwe financieringswet waarschijnlijk nog niet van kracht zal zijn in 2014, zeker niet vanaf het begin van 2014, zou het kunnen dat uiteindelijk het gros van de inspanning zal overgeheveld worden naar 2015 en 2016, waarbij de gevraagde inspanning in 2014 kleiner zou zijn. Een mogelijk derde scenario is dat in 2014 een kleinere bijdrage gevraagd wordt dan in de twee volgende jaren, waardoor er geen gelijkmatige spreiding is van de inspanningen over de verschillende jaren.

1.3. Aanbevelingen van Europa

Op basis van het stabiliteitsprogramma en het advies van de HRF kunnen een aantal scenario's uitgewerkt worden over de mogelijke impact van de extra maatregelen die van Vlaanderen zouden worden gevraagd. Hierbij is het wel belangrijk dat het stabiliteitsprogramma overeenkomt met het Europese kader.

Op 29 mei 2013 formuleerde de Europese Commissie een **aanbeveling** aan de Europese Raad over het Belgisch begrotingsbeleid zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma. In deze aanbeveling stelt de Commissie dat België in 2013 een structurele inspanning van 1,0% moet leveren om zo het nominaal tekort te beperken tot 2,7%. De gevraagde structurele inspanning komt overeen met het engagement dat België genomen heeft in het stabiliteitsprogramma. Dit komt uit op een iets groter nominaal tekort dan opgenomen in het stabiliteitsprogramma omwille van andere parameters waarmee de Europese Commissie werkt. Concreet geeft dat voor iets meer beleidsruimte dan voorzien in het stabiliteitsprogramma, maar blijft de verplichting om een structurele inspanning van 1% te leveren.

Voor 2014 verwijst de Europese Commissie naar een brief verzonden op 28 mei 2013 waarin de federale regering zich ertoe verbindt om een (structurele) inspanning van

0,75% te leveren in 2014, wat meer is dan de inspanning van 0,6% voorzien in het stabiliteitsprogramma. Uitgaande van een structureel tekort in 2012 van 3,0% volgens de Europese Commissie¹⁰, betekent dit een structureel tekort van 1,25% in 2014. Aangezien het stabiliteitsprogramma een structureel tekort van 1,2% vooropstelt, is dit geen verstrenging ten opzichte van het stabiliteitsprogramma, tenminste voor zover de economische indicatoren waarop Europa zich baseert identiek zijn aan de economische indicatoren die aan de grondslag liggen van het stabiliteitsprogramma.

Tabel 26: Belgisch stabiliteitsprogramma en spring forecast van de Europese Commissie, structureel saldo, in % bbp

	Stab programma		Spring forecast (EC)	
	2013	2014	2013	2014
nominaal tekort (1)	-2,5%	-2,0%	-2,5%	-2,0%
potentiële groei (2)	0,8%	1,1%	0,8%	0,9%
output gap (3)	-1,8%	-1,4%	-1,9%	-1,5%
cyclische component (4)	-1,0%	-0,7%	-1,0%	-0,8%
eenmalige maatregelen (5)	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%
structureel saldo (6 = 1 - 4 - 5)	-1,8%	-1,2%	-1,8%	-1,1%

Door het stabiliteitsprogramma worden deze structurele inspanningen vertaald naar nominale inspanningen. De overgang hiervoor wordt bepaald door een inschatting van de stand van de economie; de raming hiervan verschilt naargelang de economische indicatoren waarop men zich baseert. Het stabiliteitsprogramma gaat uit van een nominaal tekort van 2,0% in 2014, wat vertaald wordt naar een structureel tekort van 1,2%. Op basis van de parameters opgenomen in de 2013 spring forecast van de EC, zou een nominaal tekort van 2,0% overeenkomen met een structureel tekort van 1,1%.

Omgekeerd kan men stellen dat het behalen van een structureel tekort van 1,25% in 2014 overeenkomt met een nominaal tekort van 2,1% in 2014 gegeven de Europese structurele correcties. Dus op basis van deze gegevens ziet het er naar uit dat België geen extra inspanning zal moeten doen bovenop de verbintenissen opgenomen in het stabiliteitsprogramma om tegemoet te komen aan de Europese verplichtingen in 2014.

2. Netto beleidsruimte in komende jaren

Het lijkt onvermijdelijk dat er in 2014 inspanningen zullen moeten geleverd worden. In dit deel maken we een raming van de netto beleidsruimte van 2014 en daarop volgende jaren en vergelijken die met de netto beleidsruimte van 2013. Idealiter zou de SERV deze informatie kunnen afleiden uit een geactualiseerde meerjarenraming, zoals door de SERV voorgesteld werd in zijn vorige evaluatierapport.

De laatste meerjarenraming dateert echter al van november 2012. Daarin worden de beleidskeuzes die genomen zijn tot en met de initiële begroting 2013 doorgerekend

¹⁰ Europese Commissie, Economic and Financial Affairs, Spring Forecast 2013, 3 mei 2013.

naar de periode 2014 tot en met 2018. Sindsdien zijn de economische vooruitzichten echter gewijzigd en heeft de Vlaamse Regering een aantal nieuwe beslissingen genomen die nog konden meegenomen worden. Bij gebrek aan een officiële geactualiseerde meerjarenraming heeft de SERV een **vereenvoudigde oefening** gedaan om de netto beleidsruimte van de volgende jaren te ramen. Hoewel deze oefening per definitie onvolledig is, geeft het toch een betere inschatting van de netto beleidsruimte voor de volgende jaren dan de meerjarenraming van eind vorig jaar.

2.1. Actualisering meerjarenraming

Voor deze aanpassing vertrekken we van de laatste meerjarenraming van de Vlaamse Regering en actualiseren die op een aantal punten:

- gewijzigde ontvangstenraming door de toepassing van nieuwe parameters;
- gewijzigde impact van inflatie op de uitgavenbegroting;
- aanpassing van de uitgavenbegroting op basis van wijzigingen naar aanleiding van de begrotingscontrole.

2.1.1. Gewijzigde ontvangstenraming

De meerjarenraming ging nog uit van een economische groei van 0,7%% in 2013 en 1,6% in 2014. Sindsdien zijn de economische vooruitzichten minder gunstig en zijn ook de inflatievooruitzichten neerwaarts bijgesteld (zie Tabel 27).

Tabel 27: Vlaanderen, 2013 en 2014, meerjarenraming en actualisering SERV, gehanteerde economische parameters, in %

	MJR	act. SERV
inflatie 2013	1,8%	1,0%
inflatie 2014	1,8%	1,2%
bbp 2013	0,7%	0,0%
bbp 2014	1,6%	1,1%

De laatste parameters economische begroting (Federaal Planbureau, juni 2013) gaan uit van respectievelijk 0,0% en 1,1%. Dit heeft zowel voor de federale overdrachten als voor de gewestbelastingen een impact. Voor de eigen ontvangsten van de te consolideren instellingen hanteren we bij gebrek aan voldoende informatie dezelfde evolutie als in de meerjarenraming, zij het dat we vertrekken van de raming van de begrotingscontrole 2013.

■ Federale overdrachten

Door de gewijzigde parameters neemt zowel het niveau als de evolutie van de federale overdrachten af in vergelijking met de ramingen van de meerjarenraming van de Vlaamse Regering. Aangezien de begroting 2013 bovendien opgesteld werd op basis van iets gunstigere parameters dan wat nu geraamd wordt (zie actualisering van 2013 in het eerste hoofdstuk), moet er ook nog een negatieve verrekening gebeuren in 2014,

wat de beperkte groei nog vermindert. In het totaal nemen de federale overdrachten toe met € 477 mln in plaats van € 765 mln zoals verwacht in de meerjarenraming.

■ **Gewestbelastingen**

De meerjarenraming ging ervan uit dat de gewestbelastingen in 2014 zouden toenemen met € 177 mln.

Op basis van de meest recente parameters mag in 2014 eerder een groei van € +40 mln t.o.v. de aangepaste begroting 2013 verwacht worden. Naast de verlaging door aangepaste economische parameters (€ 17 mln) wordt het conjunctuureffect van 2013 naar 2014 (€ +141 mln) aangevuld met een neerwaartse bijstelling van € -84 mln voor eenmalige effecten die in 2014 wegvallen. Dit laatste betreft een combinatie van € -82 mln wegens de verkorte aangifte bij de successierechten (volledig toegewezen aan 2013), en een kleine éénmalige factor (€ -2 mln) die bij de registratierechten wegvalt.

■ **Overige ontvangsten**

Voor de overige ontvangsten gaan we er van uit dat het KBC-dividend in 2014 niet uitbetaald zal worden. In vergelijking met de meerjarenraming, waar wel gerekend werd op een dividend van € 289 mln, verminderen de ontvangsten met eenzelfde bedrag.

In 2015 zou er opnieuw een dividend uitbetaald worden, beperkt tot € 184 mln aangezien al een deel afbetaald werd midden 2013. Ook voor 2016 gaan we er van uit dat er een dividend uitgekeerd wordt, dat we dan ramen op € 156 mln.

■ **Globale evolutie ontvangsten**

De gewijzigde parameters in combinatie met het wegvallen van het KBC-dividend hebben tot gevolg dat de te verwachten inkomsten in 2014 slechts zouden toenemen met € 194 mln, in plaats van € 896 mln zoals verwacht in de meerjarenraming. Dit verschil van € 702 mln is voor ongeveer de helft toe te schrijven aan de economische parameters en voor de andere helft aan het wegvallen van het KBC-dividend en de eenmalige ontvangsten bij de gewestbelastingen.

In 2015 zou de ontvangstendynamiek € 200 mln sterker zijn dan voorzien in de meerjarenraming. Dit is voornamelijk door het opnieuw kunnen inschrijven van het KBC-dividend, weliswaar beperkt tot € 184 mln, terwijl de meerjarenraming nog uitging van een vermindering van dit dividend met € 94 mln. Dit positief effect wordt deels gecompenseerd door een neerwaartse bijstelling van de economische parameters. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de toename van de beleidsruimte door het KBC-dividend volgens de SERV enkel kan aangewend worden voor eenmalige initiatieven (zie verder).

Tabel 28: Meerjarenraming en actualisering SERV, totale ontvangsten en impact op de beleidsruimte, in € mln

	Meerjarenraming			Actualisatie SERV		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Totale ontvangsten	28.188	29.132	30.302	27.225	28.371	29.306
Evolutie ontvangsten	896	945	1.170	194	1.145	936
Impact beleidsruimte				-702	200	-234

In 2016 heeft de wijziging bijna uitsluitend te maken met de verslechterde economische vooruitzichten. We gaan, net zoals de meerjarenraming, uit van een KBC-dividend in 2016 (€ 156 mln). Omwille van de minder gunstige economische vooruitzichten is de ontvangstendynamiek echter € 234 mln lager dan vooropgesteld in de meerjarenraming.

2.1.2. Geactualiseerde raming beleidskredieten

De gewijzigde inflatievooruitzichten hebben niet enkel een impact op de ontvangsten. Ook de uitgaven worden erdoor beïnvloed. De uitgavendynamiek zal de komende jaren lager zijn, vooral door de lagere inflatievooruitzichten.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de maatregelen die genomen werden bij begrotingscontrole en de beleidsruimte in 2014 zullen beïnvloeden.

Gewijzigde inflatievooruitzichten

De uitgavendynamiek wordt in belangrijke mate bepaald door de inflatie. De aanpassing van de inflatievooruitzichten ten opzichte van de meerjarenraming heeft tot gevolg dat niet enkel de ontvangsten verminderen, ook de uitgaven moeten aangepast worden.

Het Federaal Planbureau (FPB) verwacht de volgende indexsprong in mei 2014, waardoor de verhoging van de lonen met 2% zal plaatsvinden in juli 2014 en niet meer in maart 2014. Hierdoor zouden de lonen in 2014 minder snel toenemen dan voorzien. Daarnaast worden de werkingsmiddelen niet meer aangepast op basis van de gezondheidsindex van 1,8%, maar slechts op basis van 1,3%¹¹. De gecombineerde impact hiervan leidt tot een vermindering van de uitgavendynamiek met € 108 mln.

Een gelijkaardige redenering geeft aan dat de uitgaven in 2015 € 104 mln minder snel evolueren dan vooropgesteld in de meerjarenraming. Daarbij gaan we, op basis van de ramingen van het Planbureau, uit van een gezondheidsindex van 1,5% en een indexsprong die in december valt. Dat betekent dat de lonen niet meer aangepast worden in 2015 maar wel in februari 2016.

Voor 2016 leidt een gezondheidsindex van 1,6% en de indexsprong in februari tot een toename die € 63 mln lager is dan de meerjarenraming.

Tabel 29: Meerjarenraming en actualisering SERV, gehanteerde parameters met financiële impact, in € mln

	Meerjarenraming			Actualisatie SERV			verschil
	GZI	indexspr.	uitg.	GZI	indexspr.	uitg.	
2014	1,8%	maart	364	1,3%	juli	256	-108
2015	1,8%	april	397	1,5%		292	-104
2016	1,9%	april	417	1,6%	februari	354	-63

¹¹ In zijn economische vooruitzichten van mei 2013 gaat het FPB uit van een gezondheidsindex van 1,4% op jaarbasis. Hun inflatievooruitzichten in juni gepubliceerd op de website geven een iets lagere toename aan met 1,33% in 2014. Voor 2015 en 2016 hanteren we het cijfers van de economische vooruitzichten 2013-2018.

De lagere inflatie heeft dus niet enkel tot gevolg dat de inkomsten verminderen, maar ook dat de uitgavendynamiek vermindert. Het netto-effect van de inflatie is dus beperkt. Dit netto-effect blijft echter beperkt tot minder dan € 20 mln op basis van de gekozen uitgangshypotheses.

■ Doorrekening effecten begrotingscontrole

Op basis van de informatie die de Vlaamse Regering verzamelt in de voorbereiding naar de begrotingscontrole, is het voor haar in principe mogelijk zijn om op basis van die informatie ook de meerjarenraming op grote lijnen te actualiseren. Daarbij moet het niet de bedoeling zijn om een volledig nieuwe meerjarenraming op te stellen, maar wel om een indicatie te geven van de impact van de doorgevoerde wijzigingen in meerjarig perspectief, zowel voor beleidskredieten als betaalkredieten.

Zonder te beschikken over de gedetailleerde achtergrondinformatie heeft de SERV zich ertoe beperkt om de belangrijkste wijzigingen door te rekenen in meerjarig perspectief.

Uitgangspunt van onze actualisatie is dat de dynamiek van de beleidskredieten opgenomen in de meerjarenraming nog steeds een correcte raming is. Enkel in de mate dat deze dynamiek aangepast werd door de begrotingscontrole, passen we de dynamiek van de beleidskredieten aan. Voor de betaalkredieten vertrekken we niet van de evolutie opgenomen in de meerjarenraming, maar hanteren we een nieuwe hypothese.

Naar aanleiding van de begrotingscontrole werden de beleidskredieten aangepast op basis van de meest recente informatie, maar de impact ervan op de dynamiek van de komende jaren was beperkt tot een aantal uitgavenposten. Het gaat vooral om nieuwe (eenmalige) initiatieven. Voor de volledigheid houden we hier ook rekening met het gewijzigde inflatie-effect zoals hoger verduidelijkt.

We ramen dat de beleidskredieten in 2014 omwille van de begrotingscontrole € 242 mln minder snel zullen toenemen dan voorzien in de meerjarenraming. Dit is het netto resultaat van een aantal plussen en minnen. De impact in 2015 is beperkter (€ -52 mln) en in 2016 voorzien we geen wijziging.

Tabel 30: Beleidskredieten, ontvangsten, 2014 tot 2016, actualisering, in € mln

	2014	2015	2016
Impact begrotingscontrole (1)	-242	-52	0
<i>SALK</i>	-24	0	0
<i>overige eenmalige beleidskredieten</i>	-4	0	0
<i>responsabiliseringsbijdrage</i>	-62	0	0
<i>buffers</i>	-250	0	0
<i>FFEU</i>	-14	0	0
<i>Gigarant</i>	-12	0	0
<i>extra impuls onderwijs (excl. FFEU)</i>	30	-52	0
<i>VIPA</i>	34	0	0
<i>oversijpelingseffecten</i>	60	0	0
Impact inflatieparameters (2)	-108	-104	-63
Evolutie meerjarenraming (3)	853	733	831
Geactualiseerde evolutie beleid (4 = 1 + 2 + 3)	503	576	768

Eenzijds zijn er bij de begrotingscontrole beleidskredieten eenmalig ingeschreven. Het gaat voornamelijk om een eenmalige impuls voor het SALK¹² van € 24 mln. Daarnaast zijn er een aantal kleinere kredieten extra voorzien, die zullen wegvallen in 2014 (€ 4 mln). In het totaal nemen de beleidskredieten dus € 28 mln minder snel toe dan voorzien in de meerjarenraming door het wegvallen van eenmalige beleidskredieten.

Bij de initiële begroting was nog geen beleidskrediet voorzien voor de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen. De meerjarenraming voorzag een toename met € 69 mln in 2014. Bij begrotingscontrole werd echter een beleidskrediet van € 62 mln voorzien voor deze responsabiliseringsbijdrage. De beleidskredieten zullen in 2014 dus € 62 mln minder snel toenemen dan voorzien in de meerjarenraming (€ - 7 mln).

We veronderstellen dat de buffers voorzien bij begrotingscontrole bij ongewijzigd beleid opnieuw zullen verdwijnen in 2014, zowel de buffer van € 100 mln voor de beleidskredieten als de buffer van € 150 mln voor beleids- en betaalkredieten. Deze buffers waren niet voorzien in de meerjarenraming, dus vermindert de dynamiek van de beleidskredieten met € 250 mln.

Voor het FFEU gaan we er van uit dat de beleidskredieten in 2014 en volgende jaren € 125 mln zullen bedragen, het cijfer voorzien in de meerjarenraming. Aangezien het beleidskrediet voor het FFEU bij begrotingscontrole € 139 mln bedraagt, leidt dit tot een extra vermindering van € 14 mln. Tenslotte was er een eenmalige verhoging van de uitgaven bij Gigarant. We gaan er van uit dat de beleidskredieten hierdoor in 2014 opnieuw zullen verminderen met € 12 mln.

Naast factoren die de dynamiek van de beleidskredieten afremmen zijn er bij begrotingscontrole ook wijzigingen doorgevoerd die een toename van de beleidskredieten in 2014 tot gevolg zullen hebben.

Voor onderwijs wordt er een extra impuls voorzien van **€ 22 mln** bij begrotingscontrole (exclusief FFEU). Dat is echter geen eenmalige impuls, aangezien dit kadert in een meerjarig perspectief waarbij de beleidskredieten ook in 2014 verder zullen toenemen met **€ 30 mln**. We gaan er van uit dat deze kredieten vervolgens terug wegvallen (**€ - 52 mln** in 2016).

De algemene toelichting geeft ook aan dat in 2014 **€ 34 mln** extra kredieten nodig zullen zijn in het kader van de alternatieve financieringsprojecten bij het VIPA. Aangezien de meerjarenraming hier nog geen rekening mee hield, verhoogt dat de dynamiek in 2014 (de jaren erna wijzigt de dynamiek hierdoor niet).

Omwille van de oversijpelingseffecten zijn de beleidskredieten bij de begrotingscontrole eenmalig met € 60 mln verminderd. Dit leidt tot een extra toename van de uitgaven met **€ 60 mln** in 2014. De jaren erna beïnvloedt dit de beleidsruimte niet meer.

¹² SALK = Strategisch Actieplan voor Limburg in het Kwadraat

Tabel 31: Beleidskredieten, uitgaven, 2013 tot 2016, actualisering, in € mln

	2013	2014	2015	2016
Beleidskredieten MJR (1)	27.539	28.392	29.125	29.956
Evolutie beleidskredieten MJR (2)		853	733	831
Aanpassing inflatieparameters (3)		-108	-104	-63
Aanpassing overige (4)		-242	-52	0
Geactualiseerde evolutie beleidskredieten (5 = 2 + 3+ 4)		503	576	768
Actualisatie beleidskredieten (6)	27.807	28.310	28.886	29.655
Verschil (7 = 6 - 1)	268	-82	-238	-301

2.1.3. Geactualiseerde raming betaalkredieten

Voor de betaalkredieten is het nog moeilijker om een actualisering op te maken. Zoals blijkt uit de begrotingscontrole wordt op een termijn van zes maanden (tussen begrotingsopmaak en -controle) de evolutie van de betaalkalender € 140 mln lager ingeschat. Voor deze geactualiseerde raming vertrekken we van de evolutie van de beleidskredieten zoals hoger geraamd (inclusief inflatie-effect). Vervolgens hanteren we een hypothese over de manier waarop de betaalkredieten in verhouding tot de beleidskredieten zullen evolueren.

De meerjarenraming schatte dat de betaalkredieten in 2013 € 105 mln hoger zouden zijn dan de beleidskredieten, om in 2014 nog eens met € 34 mln toe te nemen. De toenmalige raming gaf aan dat de betaalachterstand dusdanig groot was dat niet enkel een inhaaloperatie nodig was in 2013, maar dat eveneens een extra inspanning zou moeten gebeuren in 2014. Vervolgens zouden de betaalkredieten opnieuw minder snel toenemen dan de beleidskredieten, om vanaf 2016 nagenoeg op hetzelfde niveau uit te komen als de beleidskredieten. In het totaal voorzag de meerjarenraming dat de betaalkredieten in de periode 2013-2016 **€ 372 mln** hoger zouden liggen dan de beleidskredieten. De meerjarenraming veronderstelde met andere woorden dat er een in te halen betaalachterstand van € 372 mln was.

Tabel 32: Vlaanderen, 2013 tot 2016, beleids- en betaalkredieten, verschil tussen meerjarenraming en actualisering SERV, in € mln

	2013	2014	2015	2016
Meerjarenraming				
Evolutie beleidskredieten		853	733	831
Evolutie betaalkredieten		887	714	720
Betaalkredieten min beleidskredieten	105	139	120	8
Gecumuleerde verschil	105	243	363	372
Actualisatie SERV				
Evolutie beleidskredieten		503	576	768
Evolutie betaalkredieten		745	626	768
Betaalkredieten min beleidskredieten	-92	50	100	50
Gecumuleerde verschil	-92	-42	58	108

Door de begrotingscontrole is de betaalachterstand verder toegenomen met € 196 mln (van positief verschil van € 105 mln naar een negatief verschil van € -92 mln). Hierbij gaan we er van uit dat de ingevoerde buffer op de beleidskredieten niet aangewend wordt en dus geen aanleiding zal geven tot een extra noodzaak aan betaalkredieten in de komende jaren. Indien op basis van deze uitgangspunten een actualisering zou plaatsvinden, zou de conclusie zijn dat de betaalkredieten de komende jaren **€ 568 mln** sneller zouden moeten evolueren dan de beleidskredieten.

Hoewel dit op basis van de beschikbare informatie niet uit te sluiten valt, hanteert de SERV toch een andere hypothese met betrekking tot de evolutie van de betaalkalender. Impliciet gaan we er van uit dat een deel van de beleidskredieten geen aanleiding meer zal geven tot betaalkredieten, en dat de effectieve betaalachterstand zoals ingeschat bij meerjarenraming dus overschat was. Hoeveel dit verschil bedraagt is momenteel nog niet duidelijk. Voor 2014 gaan we er van uit dat de betaalachterstand uit het verleden voor **€ 50 mln** weggewerkt wordt. Rekening houdend met de betaalachterstand uit de meerjarenraming en de verslechtering van de situatie op dat vlak naar aanleiding van de begrotingscontrole, is dat een eerder conservatieve inschatting van deze dynamiek.

Concreet leidt deze hypothese er toe dat de betaalkredieten in 2014 € 50 mln hoger zijn dan de beleidskredieten. In 2015 veronderstellen we dat er nog eens een extra inspanning nodig zal zijn van € 50 mln, waardoor de betaalkredieten € 100 mln hoger zouden zijn dan de beleidskredieten. De meerjarenraming ging uit van een verschil van € 120 mln. Ook dit is dus een relatief voorzichtige hypothese. In 2016 ten slotte zou de inspanning met € 50 mln kunnen verminderen, waardoor het verschil tussen beleids- en betaalkredieten opnieuw beperkt blijft tot € 50 mln.

Dit betekent dat er over de periode 2014-2016 een betaalachterstand van **€ 108 mln** zou weggewerkt worden, terwijl de meerjarenraming uitging van een inhaaloperatie van **€ 372 mln** (zonder rekening te houden met de vermindering van de betaalkredieten bij begrotingscontrole). Hieruit blijkt duidelijk dat het om een eerder conservatieve raming gaat. Deze hypothese leidt tot de raming van de betaalkredieten voor de komende jaren in Tabel 33.

Tabel 33: Vlaamse overheid, 2013 tot 2016, betaalkredieten, verschil tussen meerjarenraming en actualisering SERV, in € mln

	2013	2014	2015	2016
Meerjarenraming betaalkredieten (1)	27.644	28.531	29.244	29.964
Actualisering betaalkredieten (2)	27.615	28.360	28.986	29.705
Vershil (2 - 1)	-28	-170	-258	-259
Vershil beleidskredieten (zie hiervoor)	268	-82	-238	-301

De betaalkredieten in de SERV-oefening zijn duidelijk lager dan de betaalkredieten in de meerjarenraming. Deels is dit te verklaren door een verschillende raming van de beleidskredieten, maar in 2014 en 2015 heeft het ook te maken met een minder sterke inhaaloperatie van de betaalkredieten.

2.2. Geactualiseerde netto beleidsruimte in meerjarig perspectief

Om de netto beleidsruimte te ramen zijn naast de inkomsten en uitgaven ook de evolutie van het saldo en de onderbenuttingshypothese van belang. Bij begrotingscontrole wordt er een saldo van € 6 mln voorzien. Door in 2014 een begroting in evenwicht in te dienen, zou de netto beleidsruimte met € 6 mln toenemen.

De Vlaamse Regering is bij begrotingscontrole 2013 uitgegaan van een onderbenuttingshypothese van € 593 mln. Zoals aangegeven in de bespreking eerder in dit advies, acht de SERV het niet aangewezen om deze hypothese voor de komende jaren aan te houden. Voor 2014 en volgende jaren hanteren we een onderbenuttingshypothese van € 525 mln. De verlaging van de onderbenuttinghypothese met € 68 mln betekent dat de beleidsruimte in 2014 vermindert met **€ 68 mln**. Door deze gewijzigde hypothese moeten de betaalkredieten immers met € 68 mln verminderen opdat het saldo niet zou wijzigen.

Zowel het vooropgestelde saldo als de onderbenuttingshypothese houden we constant vanaf 2015, zodat wijziging in de netto beleidsruimte van 2015 en 2016 enkel bepaald wordt door de combinatie van ontvangsten- en uitgavendynamiek. Om de netto beleidsruimte van de komende jaren in perspectief te zetten, geeft Tabel 34 de geraamde netto beleidsruimte van 2013¹³ weer.

Het meest opvallende is dat de netto beleidsruimte in 2014 duidelijk vermindert ten opzichte van dit jaar, om vervolgens weer op een meer normaal niveau te komen. De reden hiervoor situeert zich zowel bij de ontvangsten- en uitgavendynamiek als bij de onderbenuttingshypothese¹⁴. Bij de analyse van de begrotingscontrole is al duidelijk naar voor gekomen dat dit onregelmatig verloop te maken heeft met een aantal keuzes naar aanleiding van de begrotingscontrole. In het evaluatierapport van de SERV van januari 2013 hebben we al aangegeven dat ook bij begrotingsopmaak 2013 reeds een deel van de inspanning werd doorgeschoven naar 2014, wat een deel van de negatieve netto beleidsruimte verklaart.

Tabel 34: Evolutie netto beleidsruimte 2013-2014 (€ mln)

	2013	2014	2015	2016
ontvangstendynamiek (excl KBC)	313	194	961	1.043
evolutie betaalkredieten	-531	-745	-626	-718
Onderbenuttingshypothese	273	-68	0	0
Saldo	9	6	0	0
ESR-correctie	-47	4	0	0
netto-beleidsruimte	17	-610	335	325

¹³ Voor de netto beleidsruimte 2013 vertrekken we van de eigen analyse. In de algemene toelichting bij de initiële begroting en de begrotingscontrole 2013 bedraagt de netto beleidsruimte € -82 mln.

¹⁴ De negatieve ESR-correctie voor 2013 heeft te maken met de geraamde impact op het ESR-saldo van de BAM tussen 2012 en 2013.

■ Evolutie ontvangsten

Om een beter inzicht te krijgen op dit vreemde verloop, is het nuttig om zowel voor ontvangsten als voor uitgaven de onderliggende factoren op te splitsen. De **ontvangstendynamiek** kan uitgesplitst worden in vier factoren: parameters, eenmalige effecten, KBC-dividend en overige. Onder de noemer 'parameters' geven we weer hoe de federale overdrachten en de gewestbelastingen wijzigen omwille van inflatie, economische groei en andere parameters die de federale overdrachten bepalen. Aangezien de nominale economische groei (reëel bbp en inflatie) stelselmatig zou verbeteren vanaf dit jaar, nemen de ontvangsten hierdoor ook jaar na jaar toe.

Zowel dit jaar als in 2014 wordt de ontvangstendynamiek echter beperkt door het wegvallen van eenmalige ontvangsten. Dit heeft voornamelijk te maken met de verrekening bij de federale overdrachten. In 2012 had de federale overheid teveel doorgestort naar Vlaanderen, waardoor er een negatieve verrekening van € 31 mln was. In 2012 had zich net het tegenovergestelde voorgedaan: er was te weinig doorgestort in 2011, waardoor de federale overheid in 2012 nog € 93 mln extra moest verrekenen. Ten opzichte van 2012 daalden de ontvangsten dus met € 128 mln door deze verrekeningen. Dit werd nog versterkt doordat de verkoop van waterzuiveringsinstallaties in 2013 € 62 mln minder opbrachten dan het jaar voordien. Tenslotte namen bij de initiële begroting de gewestbelastingen toe met € 17 mln door de uitbreiding van het verdeelrecht. Dit is geen eenmalige ontvangst, maar verhoogde wel eenmalig de beleidsruimte in 2013. De extra opbrengst door de versnelde inning van successierechten ten slotte, compenseert het wegvallen van de registratierechten op de eenmalige verkoop van waterzuiveringsstations.

Tabel 35: Vlaanderen, 2013 tot 2013, aangepaste meerjarenraming, verklaring voor de evolutie van ontvangsten, in € mln

	2013	2014	2015	2016
parameters	371	622	921	1.043
eenmalig	-173	-107	40	0
KBC-dividend	0	-298	184	-28
overige	115	-23	0	0
totaal ontvangsten	313	194	1.145	1.015

De overige factoren hebben voornamelijk betrekking op de bijkomende ontvangsten voor het Klimaatfonds die door middel van amendement aan de initiële begroting zijn toegevoegd, en de uitbreiding van de ontvangsten omdat bijkomende instellingen aan de consolidatiekring zijn toegevoegd. Deze overige ontvangsten hebben niet geleid tot een uitbreiding van de netto beleidsruimte, doordat ze werden gecompenseerd door extra uitgaven die zelfs meer bedroegen.

Concluderend kunnen we stellen dat er in 2013 een beperkte ontvangstendynamiek was door de minder gunstige economische situatie en door het wegvallen van de verrekeningen toegekend in 2012.

Ondanks het feit dat de economische vooruitzichten duidelijk gunstiger zijn in 2014 dan dit jaar (de ontvangsten nemen toe met € 622 mln i.p.v. € 371 mln omwille van de parameters), is de ontvangstendynamiek ook in 2014 zeer beperkt. Dit heeft voornamelijk te maken met het wegvallen van het KBC-dividend (€ -298 mln) , maar ook met het

eenmalig wegvallen van de versnelde inning van de successierechten (€ -80 mln) en het wegvallen van de laatste schijf van de verkoop van waterzuiveringsstations. De overige factoren betreffen in 2014 het verminderen van de ontvangsten van de BAM (waarvan het effect op de beleidsruimte echter geneutraliseerd wordt door een vermindering van de uitgaven van de BAM). De verklaringen voor de evoluties in 2015 en 2016 zijn aan bod gekomen bij de actualisering van de meerjarenraming. Naast de economische parameters is het vooral de hypothese m.b.t. het KBC-dividend dat de groei bepaalt.

■ Evolutie uitgaven

Voor de **uitgavendynamiek** maken we eveneens een opsplitsing van de verschillende factoren die een rol spelen. De inflatie en kostendrijvers zijn twee factoren die de normale evolutie van de uitgaven bepalen. Hoewel de impact van inflatie jaar na jaar aanzienlijk kan wijzigen zoals blijkt uit Tabel 36, is de schommeling op de netto beleidsruimte beperkt aangezien een sterke inflatie niet enkel bijkomende uitgaven maar ook bijkomende ontvangsten met zich meebrengt.

Opvallend is dat de kostendrijvers stelselmatig toenemen en voornamelijk in 2013 bijzonder laag zijn. Dit heeft voor € 55 mln te maken met de verwachte daling van de rentelasten. Indien hiervoor gecorrigeerd wordt is de impact van de kostendrijvers nog beperkt in 2013, maar neemt het verschil met de jaren erna af.

Het zijn voornamelijk andere factoren die de schommelingen in beleidsruimte verklaren. Naast de klassieke kostendrijvers die jaar na jaar een gelijkaardige impact hebben (aanpassing kredieten gemeentefonds, aanpassing van de onderwijskredieten aan de leerlingenpopulatie, rentelasten...), zijn er beslissingen uit voorgaande begrotingsrondes die de dynamiek van de volgende jaren beïnvloeden. In 2013 en 2014 neutraliseren die eerdere beslissingen elkaar bijna integraal, waardoor het effect op de beleidsruimte respectievelijk slechts € 3 mln en € 8 mln bedraagt.

Tabel 36: Vlaanderen, aangepaste meerjarenraming, verklaring voor evolutie uitgaven 2013-2016, in € mln

	2013	2014	2015	2016
Inflatie	366	256	292	354
Kostendrijvers	149	264	330	363
eerdere beslissingen	3	8	-46	51
betaalkalender	-141	242	50	-50
overige	154	-25	0	0
totaal CB	531	745	626	718

Zo wordt de toename in 2014 van de beleidskredieten door het oversijpelingseffect (€ 90 mln), de intering op de reserves van de waterdistributiemaatschappijen (€ 80 mln) en de toegezegde middelen voor de CAO-onderwijs (€ 122 mln), gecompenseerd door het wegvallen van de buffers ingeschreven bij de begrotingscontrole 2013 (€ -250 mln). Hierbij maken we wel de veronderstelling dat deze buffers niet aangewend worden in 2013, zodat de buffers geen extra uitgavendynamiek in 2014 tot gevolg hebben.

De relatief sterke toename van de uitgaven in 2014 wordt dus niet zozeer bepaald doordat eerdere beslissingen tot een sterke uitgavendynamiek leiden, maar wel doordat de betaalachterstand in 2014 gedeeltelijk moet weggewerkt worden. Tenslotte zijn er de overige factoren, die een tegenhanger vormen voor de overige factoren aan ontvangstenzijde en slecht een geringe impact op de netto beleidsruimte hebben.

2.3. Conclusies beleidsruimte 2014

Ten opzichte van een min of meer neutrale beleidsruimte in 2013 zal er een negatieve netto beleidsruimte in 2014 zijn, die we momenteel op € -610 mln ramen. Dit grote verschil heeft voornamelijk te maken met de aanwending van eenmalige ontvangsten van 2013 (€ 368 mln) voor weerkerende uitgaven. Het wegvallen van deze ontvangsten wordt dus niet gecompenseerd door een gelijkaardige vermindering van de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Bij een structureel gezond begrotingsbeleid is het belangrijk dat eenmalige ontvangsten niet aangewend worden voor weerkerende uitgaven. Door op dit punt geen structureel verantwoord begrotingsbeleid te voeren, werd de netto beleidsruimte in 2014 nog met € 368 mln extra beperkt.

Een tweede belangrijke factor is de eenmalige meevaller dat in 2013 minder betalingen moeten gebeuren dan oorspronkelijk gedacht. Deze worden in 2014 vertaald naar een eenmalige tegenvaller doordat de betaalkredieten aanzienlijk sneller zullen toenemen dan voorzien in de meerjarenraming. Door het aanpassen van de betaalkalender bij begrotingscontrole 2013 is het onvermijdelijk dat de betaalkredieten in 2014 sneller evolueren dan voorzien in de meerjarenraming (zie hiervoor de analyse van de begrotingscontrole). Het is vooral deze factor die aan uitgavenzijde een negatieve impact op de beleidsruimte heeft. Op zich is een schommeling van de uitgaven door een actualisering van de betaalkalenders onvermijdelijk. Deze eenmalige meevaller is in belangrijke mate gebruikt om de daling van de ontvangsten bij begrotingscontrole op te vangen zonder maatregelen te moeten nemen. Voor zover de netto beleidsruimte in 2013 kleiner zou zijn dan de beleidsruimte van 2014, was dit vanuit structureel perspectief te verantwoorden. Op die manier zou het aanwenden van die eenmalige meevaller geleid hebben tot een meer gelijkmatige spreiding van de beleidsruimte over de jaren.

Op basis van de actualisering van de meerjarenraming blijkt echter duidelijk dat de beleidsruimte in 2014 kleiner is dan in 2013, zelfs zonder rekening te houden met een extra inspanning in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. In die omstandigheden getuigt het niet van gezond structureel begrotingsbeleid om nodige maatregelen uit te stellen naar het volgende jaar en op die manier de kloof tussen de beleidsruimte van beide jaren nog te vergroten.

Een gelijkaardige redenering hanteert de SERV over de aangepaste onderbenuttingshypothese. Door uit te gaan van een grotere onderbenutting in 2013 is de Vlaamse Regering in staat geweest om de terugval van ontvangsten op te vangen. Net zoals bij de aanpassing van de betaalkalender, is dit vanuit structureel perspectief te verantwoorden in de mate dat hierdoor een meer gelijkmatige spreiding van de beleidsruimte over de jaren bereikt wordt. Aangezien dit niet het geval was, is er sprake van het doorschuiven van de noodzakelijke maatregelen naar het volgende begrotingsjaar.

Besluitend moeten we dus vaststellen dat de negatieve beleidsruimte in 2014 in belangrijke mate tot stand komt doordat het begrotingsbeleid in 2013 onvoldoende reke-

ning heeft gehouden met de principes van een structureel verantwoord begrotingsbeleid.

3. Begrotingsadvies voor 2014

Een nominaal begrotingsevenwicht is niet enkel de intentie van de Vlaamse Regering, maar werd ook overeengekomen in het laatste stabiliteitsprogramma. Dit zal onvermijdelijk een aanzienlijke inspanning vergen bij de begrotingsopmaak 2014, die de SERV momenteel raamt op € 610 mln. In de mate dat Vlaanderen een bijkomende inspanning gevraagd zal worden in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, zal deze inspanning nog toenemen. Op basis van het jongste advies van de HRF ramen we dit op € 200 mln tot € 700 mln in 2014.

Dat een **nominaal evenwicht** moet bereikt worden in 2014 staat vast. Daartoe heeft Vlaanderen zich verbonden door het stabiliteitsprogramma te onderschrijven. De cruciale vraag is echter in welke mate dit moet gebeuren door structurele maatregelen dan wel dat eenmalige maatregelen of meevallers gebruikt mogen worden.

Hoofdstuk 3: Bijlagen

1. **Bijlage 1: evolutie beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC**

Tabel 37 op de volgende pagina geeft de evolutie tussen de begrotingsopmaak en – controle 2013, opgesplitst naar beleidsdomein.

Tabel 37: Vlaamse overheid, 2013BA, evolutie beleidskredieten per beleidsdomein, in € mln

VAK	2013ini	index	kosten	ontvang- sten	eerder beslist	oversij- peling	100mln	andere OH	buffers	nieuw beleid	Interne heroriënt	betaal kalender	2013BC1	verschil
HE	125	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		126	1
DAR	135	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-2		134	-1
BZ	2.834	2	0	0	0	0	-1	3	0	0	0		2.839	5
FB	544	-241	10	5	0	0	99	-20	312	24	0		734	190
IV	171	1	0	0	0	0	0	0	0	8	0		181	10
EWI	1.251	-1	-6	3	0	0	0	1	0	1	-9		1.240	-11
OV	10.630	126	-1	0	-24	0	-83	-4	0	21	0		10.665	35
WVG	3.949	60	-20	-5	4	0	-1	3	0	0	0		3.989	41
CJMS	1.272	7	2	2	0	0	-2	1	0	-1	-2		1.280	8
WSE	1.584	11	-6	-2	0	0	-2	3	0	5	0		1.593	9
LV	184	1	0	6	0	0	0	1	0	0	0		191	7
LNE	874	2	-2	-19	0	-57	-1	3	0	10	-1		809	-65
MOW	3.102	13	-7	1	0	-3	-7	7	0	10	-2		3.115	12
ROW	763	1	-2	0	0	0	-1	1	0	10	-1		772	9
Totaal	27.419	-16	-32	-8	-19	-60	0	0	312	88	-17		27.667	248
FFEU	125	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0		139	14
Tot incl FFEU	27.544	-16	-32	-8	-19	-60	0	0	312	103	-17	0	27.806	263

2. Lijst met tabellen

Tabel 1:	Vlaamse overheid, 2013INI en 2013BC1, ontvangsten, in € mln.....	8
Tabel 2:	Vlaamse overheid, 2013BC1, evolutie van de uitgaven bij constant beleid tegenover 2013INI, in € mln	9
Tabel 3:	Vlaamse overheid, overzicht ontvangsten, 2013INI en 2013BC1, in € mln	13
Tabel 4:	Economische parameters (groei BBP in volume en inflatie) gehanteerd bij 2013INI en 2013BC1.....	14
Tabel 5:	Economische parameters (groei BBP in volume en inflatie) gehanteerd bij 2013INI en 2013BC1, en actualisatie juni 2013.....	17
Tabel 6:	Vlaanderen, 2013BC1, evolutie betaalkredieten, in € mln.....	19
Tabel 7:	Vlaanderen, 2013BC1, betaalkredieten, impliciete schuld, in € mln	22
Tabel 8:	Vlaamse overheid, 2013BC, netto beleidsruimte, in € mln	23
Tabel 9:	Vlaamse overheid, 2009-2012, onderbenutting, in € mln	24
Tabel 10:	Vlaamse overheid, begroting 2013, eenmalige factoren, in € mln	28
Tabel 11:	Vlaamse overheid, beleidsdomein DAR, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	30
Tabel 12:	Vlaamse overheid, beleidsdomein BZ, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	30
Tabel 13:	Vlaamse overheid, beleidsdomein FB, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	30
Tabel 14:	Vlaamse overheid, beleidsdomein IV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	31
Tabel 15:	Vlaamse overheid, beleidsdomein EWI, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	32
Tabel 16:	Vlaamse overheid, beleidsdomein OV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	32
Tabel 17:	Vlaamse overheid, beleidsdomein WVG, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	33
Tabel 18:	Vlaamse overheid, beleidsdomein CJMS, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	33
Tabel 19:	Vlaamse overheid, beleidsdomein WSE, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	34
Tabel 20:	Vlaamse overheid, beleidsdomein LV, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	34
Tabel 21:	Vlaamse overheid, beleidsdomein LNE, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln.....	34

Tabel 22:	Vlaamse overheid, beleidsdomein MOW, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	35
Tabel 23:	Vlaamse overheid, beleidsdomein ROW, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	35
Tabel 24:	Vlaamse overheid, FFEU, evolutie van de bestemming van beleidskredieten tussen 2013INI en 2013BC1, in € mln	36
Tabel 25:	België, nominaal en structuur saldo, in % bbp	38
Tabel 26:	Belgisch stabiliteitsprogramma en spring forecast van de Europese Commissie, structureel saldo, in % bbp	41
Tabel 27:	Vlaanderen, 2013 en 2014, meerjarenraming en actualisering SERV, gehanteerde economische parameters, in %	42
Tabel 28:	Meerjarenraming en actualisering SERV, totale ontvangsten en impact op de beleidsruimte, in € mln	43
Tabel 29:	Meerjarenraming en actualisering SERV, gehanteerde parameters met financiële impact, in € mln	44
Tabel 30:	Beleidskredieten, ontvangsten, 2014 tot 2016, actualisering, in € mln	45
Tabel 31:	Beleidskredieten, uitgaven, 2013 tot 2016, actualisering, in € mln	47
Tabel 32:	Vlaanderen, 2013 tot 2016, beleids- en betaalkredieten, verschil tussen meerjarenraming en actualisering SERV, in € mln	47
Tabel 33:	Vlaamse overheid, 2013 tot 2016, betaalkredieten, verschil tussen meerjarenraming en actualisering SERV, in € mln	48
Tabel 34:	Evolutie netto beleidsruimte 2013-2014 (€ mln)	49
Tabel 35:	Vlaanderen, 2013 tot 2013, aangepaste meerjarenraming, verklaring voor de evolutie van ontvangsten, in € mln	50
Tabel 36:	Vlaanderen, aangepaste meerjarenraming, verklaring voor evolutie uitgaven 2013-2016, in € mln	51
Tabel 37:	Vlaamse overheid, 2013BA, evolutie beleidskredieten per beleidsdomein, in € mln	55