



Vlaams
Parlement

ingediend op **12** (2014-2015) – Nr. 1
23 januari 2015 (2014-2015)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid
over de begroting 2015



Evaluatierapport

Begroting 2015

Brussel, 21 januari 2015

SERV_RAP_20150121_Evaluatierapport_begroting

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

Adviesvrager: Annemie Turtelboom, Viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 14 januari 2015
Goedkeuring raad: 21 januari 2015

Mevrouw Annemie Turtelboom
Viceminister-president van de Vlaamse regering
Vlaams minister van begroting, financiën en energie
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19 bus 11

B-1210 BRUSSEL
BELGIË

contactpersoon
Erwin Eysackers
02 20 90 104

ons kenmerk
SERV_BR_20150121_BEG_EE

Brussel
21 januari 2015

SERV Evaluatierapport over de begroting 2015

Mevrouw de minister,

De SERV publiceert jaarlijks in juli een advies over de komende begroting en in januari een evaluatierapport over de ingediende begroting voor het lopende jaar.

In dit evaluatierapport over de initiële begroting 2015 wordt vooreerst aandacht besteed aan de impact van maatregelen om de uitgaven te beperken.

Vervolgens wordt vooral aandacht besteed aan de overheidsinvesteringen. Deze zijn in de huidige economische context een prioriteit, aangezien zij een sterke procyclische stimulans kunnen bewerkstelligen. De SERV constateert dat de economische vooruitzichten in de afgelopen maanden verslechterd zijn, met als gevolg dat een actualisering van de begroting 2015 met de meest recente economische parameters tot de conclusie leidt dat deze begroting vandaag zonder bijstellingen niet meer in evenwicht is. De Vlaamse sociale partners menen dat een tekort op deze begroting in de huidige economische omstandigheden in overweging kan genomen worden, op een aantal uitdrukkelijke voorwaarden die in dit rapport gedetailleerd aangegeven worden.

Uiteraard is de SERV steeds bereid om dit evaluatierapport verder toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers,
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	7
1. Inleiding en situering	11
2. Netto-beleidsruimte in de begroting 2015ini	11
2.1. Gehanteerde benadering	11
2.2. Overzicht van de begroting 2015ini	12
2.3. Creatie van beleidsruimte.....	17
2.3.1. Aanpak door de Vlaamse Regering.....	17
2.3.2. Overzicht maatregelen om uitgaven te beperken	18
2.3.3. Specifieke besparingen meer in detail.....	21
2.3.4. Middelen voor nieuw beleid	23
2.3.5. Conclusie	24
2.4. Onderbenutting	24
3. Investerings	26
3.1. Belang overheidsinvesteringen	26
3.2. Evolutie Vlaamse investeringen	28
3.2.1. Recente cijfers	28
3.2.2. Mogelijke verklaringen voor verschillen	30
3.3. Vlaamse overheidsinvesteringen in Europees perspectief.....	32
3.4. Conclusie: investeringen blijven prioriteit.....	34
4. Prestatiebegroting, meerjarenraming en transparantie	35
5. Vooruitblik naar 2015bc1.....	36
5.1. Impact groeivertraging in 2014 en 2015	37
5.1.1. Recente evolutie economische parameters.....	37
5.1.2. Evenwicht in begroting 2014?	38
5.1.3. Begroting 2015 niet meer in evenwicht?.....	40
5.1.4. Conjunctuurevolutie in 2016 en verder	42
5.2. Engagements Stabieliteitsprogramma in initiële begrotingen 2015	43
Bijlage 1: overzicht van specifieke besparingen	45
Bijlage 2: varianten bij combinatie tekort op de begroting en stimulans voor één uitgavencategorie	53

Krachtlijnen

1. De eerste begroting van de nieuwe Vlaamse Regering in deze legislatuur wordt gekenmerkt door verschillende *specifieke elementen*. Vooreerst is er de implementatie van de 6^{de} *Staatshervorming*, waarvan het belangrijkste element de inwerkingtreding van de nieuwe Bijzondere Financieringswet is. Tevens hebben de uitbreiding van de *perimeter van de Vlaamse overheid* en het verstrengde *Europese toezicht op de begrotingsbeleid* een grote betekenis: van deze laatste elementen is trouwens pas in de loop van 2014 de reële impact ten volle duidelijk geworden.

Daarnaast is er de impact van de recente *conjunctuurevolutie* en het engagement in het laatste *Belgische Stabiliteitsprogramma* om in 2015 een begroting in evenwicht in te dienen. Dit engagement, aangegaan in april 2014, bleek door de conjunctuurevolutie een moeilijker opdracht dan verwacht: de Vlaamse Regering heeft voor 2015 evenwel haar engagement aangehouden. De eerste begroting in de nieuwe legislatuur legt het accent dan ook vooral op *besparingen* (inclusief maatregelen die de gebruikersbijdragen verhogen), en slechts in mindere mate op *nieuw beleid*.

2. De Vlaamse sociale partners herhalen dat zij een duidelijk *budgettair kader*, dat rekening houdt met toekomstige uitdagingen, belangrijk vinden. De SERV pleit voor een *structureel gezond begrotingsbeleid*, aanvullend op de afspraken binnen het Belgische Stabiliteitsprogramma (deze afspraken impliceren vandaag een nominale evenwichtsdoelstelling). Dergelijk begrotingsbeleid, binnen de grenzen van de Europese afspraken maar afgestemd op de Vlaamse situatie, dient de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën blijvend te waarborgen.

Dit impliceert dat een ‘*stop-and-go*’-beleid maximaal vermeden wordt. De SERV pleit ervoor om het bestedingsniveau (uitgaven) in de loop van de tijd zo stabiel en voorspelbaar mogelijk te laten evolueren, en daarbij de impact van de conjunctuurevolutie (dus zowel bij meer als minder gunstige evolutie) maximaal uit te vlakken.

Investeringsbeleid versterken: manier waarop is belangrijk

3. Overheidsinvesteringen vormen een belangrijke *stimulus* voor een economie, met zowel een impact op korte (werkgelegenheid, economische activiteit) als langere termijn (verbeterde infrastructuur). De nieuwe Europese Commissie heeft aangekondigd dat een aanzienlijk pakket van financiële middelen voor *jobs, groei en investeringen* binnen enkele maanden na haar aantreden zal gepresenteerd worden.

4. De SERV wenst vooreerst te benadrukken dat de overheidsinvesteringen in Vlaanderen en België sinds jaren *beduidend onder het Europese gemiddelde* liggen, in vergelijking met andere West-Europese landen zoals Frankrijk of Nederland. De SERV heeft in zijn evaluatie van het begrotingsbeleid tussen 2009 en 2014 bovendien vastgesteld dat de vorige regering minder investeringsuitgaven dan verwacht heeft gerealiseerd, zelfs gezien de moeilijke budgettaire situatie.

5. De Vlaamse Regering heeft in het verleden onder andere via *extra-budgettaire verrichtingen* getracht haar investeringspolitiek te realiseren. Vandaag is deze benadering veel moeilijker geworden voor investeringsprojecten waarin de Vlaamse overheid zowel de financiële als organisatorische eindverantwoordelijkheid draagt. De geldende *Europese afspraken inzake begrotingsdiscipline* zijn immers moeilijker verzoenbaar

met de manier waarop dergelijke overheidsinvesteringen conform de Europese statistische regels in de begroting dienen opgenomen.

6. De SERV ziet een *toename van de overheidsinvesteringen door de Vlaamse Regering principieel als positief*, omwille van het groeibevorderend effect op de Vlaamse economie, en gezien een *inhaalbeweging* qua volume van overheidsinvesteringen in vergelijking met het buitenland aangewezen is.

7. De SERV pleit er tevens voor om te onderzoeken of en hoe de *begrotingsdiscipline binnen het huidige Europese kader* (Stabiliteits- en Groeipact) beter kan verenigd worden met *overheidsinvesteringen*.

8. De SERV vraagt bovendien dat voor eventuele *investeringen die buiten de begroting blijven*, steeds duidelijk aangegeven wordt wat de reële consequenties op korte en lange termijn zijn, zowel qua aangegane engagementen (uitgaven) als qua schuldopbouw.

9. In dit kader pleit de SERV voor een jaarlijkse opmaak van een *overzicht* van (de stand van zaken van) alle *lopende en toekomstige Vlaamse investeringsprojecten*, inclusief de financiële engagementen. Het tijdspad van uitgaven voor deze investeringen, die reeds gedaan dan wel voorzien zijn, moet tevens gedocumenteerd worden.

De SERV pleit daarbij voor een duidelijk en precies onderscheid tussen investeringen en andere uitgaven, dat consequent toegepast wordt op alle uitgavenartikels. Tevens pleit de SERV voor een verder onderscheid tussen directe investeringsuitgaven [overheid investeert], de ondersteuning van investeringen door derden via bijvoorbeeld subsidies [overheid ondersteunt investeringen], en investeringsuitgaven buiten de begroting (zoals PPS) [niet opgenomen in begroting]. De verschillende elementen worden daarbij op gelijkwaardige wijze gerapporteerd, zodat de financiële gegevens eenvoudig vergelijkbaar zijn.

Inhaalbeweging voor investeringen

10. De SERV constateert dat de *economische vooruitzichten* in de afgelopen maanden *verslechterd* zijn, met als gevolg dat een actualisering van de begroting 2015 met de meest recente economische parameters tot de conclusie leidt dat deze begroting vandaag zonder bijstellingen *niet meer in evenwicht* is.

11. De Vlaamse sociale partners menen dat een *tekort op deze begroting* in de huidige economische omstandigheden in overweging kan genomen worden, op volgende *uitdrukkelijke voorwaarden*:

- Het tekort ontstaat integraal door factoren die bij *opmaak van de initiële begroting* niet gekend waren. In de huidige situatie betreft dat de verslechtering van de conjunctuurvooruitzichten sinds september 2014. Een tekort dat ontstaat door andere factoren, zoals een aanpassing van de onderbenuttingshypothese, komt niet in aanmerking.
- Het tekort, zoals bedoeld in de vorige paragraaf, hoeft niet weggewerkt te worden indien het aangewend wordt voor bijkomende *investeringen in publieke infrastructuur*, wat zich op korte termijn vertaalt in concrete engagementen en realisaties. Deze extra investeringsimpuls draagt rechtstreeks bij tot een *heropleving uit de huidige economische situatie*, wat tot uiting komt in zowel *werkgelegenheid* als *economische activiteit*.

- Het bedoelde tekort heeft niet tot gevolg dat de Belgische engagementen ten aanzien van Europa negatief beïnvloed worden. Voor de *andere uitgaven buiten investeringen* dienen de nodige inspanningen gedaan te worden om het tekort niet verder te laten vergroten.

12. In de loop van de komende maanden zullen de Belgische gemeenschappen en gewesten samen met de federale overheid afspraken maken binnen het *Overlegcomité* over hun financiële engagementen voor de komende jaren, wat zal resulteren in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 (te publiceren in april 2015). De SERV herhaalt haar vraag aan de Vlaamse Regering, geformuleerd in het advies over de begroting 2015 (opgemaakt in juli 2014), om binnen het Overlegcomité te pleiten voor een *billijke verdeling van te leveren inspanningen in structurele termen in het kader van de Europese begrotingsdoelstellingen* over de verschillende overheden.

Prestatiebegroting realiseren en transparantie verder verhogen

13. De SERV onderschrijft de beleidskeuze van de huidige Vlaamse Regering om verdere stappen te zetten naar een prestatiebegroting die haar naam waardig is, zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Hierbij mag de invalshoek niet beperkt worden tot het formele aspect. Meer nog dan in voorgaande jaren moet de nadruk liggen op een *inhoudelijke benadering*, zodat meer nuttige informatie over kernprestaties van de overheid beschikbaar wordt.

14. Wel dient geconstateerd dat in de regeerverklaring enkel wordt aangegeven dat verdere stappen *richting* prestatiebegroting zullen gezet worden, maar dat niet wordt aangegeven *wanneer en hoe* het beoogde eindpunt effectief bereikt wordt. Ook de Beleidsnota stelt nergens dat een prestatiebegroting, of belangrijke delen ervan zoals een terugkoppeling tussen inhoudelijke beleidskeuzes en aangewende kredieten, effectief in de komende legislatuur gerealiseerd worden.

15. De SERV is van mening dat uiteraard de nodige tijd dient genomen voor een *complex proces* zoals de invoering en realisatie van een prestatiebegroting. Dit impliceert echter niet dat dit proces *langer kan of mag duren dan noodzakelijk*. Immers, indien de prestatiebegroting als doelstelling op het einde van de huidige legislatuur niet gerealiseerd is, zal dan gedurende ongeveer tien jaar aan de Vlaamse begrotingsstructuur en –indeling verbouwd zijn zonder dat het beoogde doel bereikt is.

16. De SERV verwelkomt tevens dat het regeerakkoord aankondigt dat een groter belang aan de *meerjarenraming* zal gehecht worden, zodat jaarbegrotingen steeds in een meerjarig pad ingepast worden. Dit heeft tot gevolg dat de impact van macro-economische ontwikkelingen en van beleidskeuzes van de regering duidelijker naar voren komen.

17. Bovendien wordt in het regeerakkoord aangekondigd dat de informatie vrijgegeven over de *uitvoering van begrotingen* zal verbeterd worden, wat positief is. Meer coherente en volledige informatie over de begrotingsuitvoering is niet alleen van belang voor meer transparantie in de effectieve besteding van middelen; ze is ook essentieel voor het feedbackmechanisme tussen beleidsintenties en impact, zoals vereist voor een prestatiebegroting.

Dit evaluatierapport over de begroting 2015 gaat in hoofdlijnen in op deze begroting, met vooral aandacht voor de besparingen.

De SERV publiceert in de loop van februari een afzonderlijk rapport over de impact van de 6^{de} Staatshervorming op de Vlaamse begroting.

De SERV neemt zich tevens voor om in zijn advies over de begroting 2016 dieper in te gaan op twee elementen:

- De investeringen opgenomen in de Vlaamse begroting.
- De uitbreiding van de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid, met nadruk op de toekomstige impact.

1. Inleiding en situering

In dit evaluatierapport over de initiële begroting 2015 wordt eerst ingegaan op de grote lijnen van *ontvangsten en uitgaven* in deze begroting. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het belangrijkste element relevant voor de *netto-beleidsruimte* in deze begroting, namelijk de *maatregelen om de uitgaven te beperken*. Aan de hand van een eigen indeling wordt het geheel van besparingen in kaart gebracht zoals gedocumenteerd in de toelichtingen van de begrotingen per beleidsdomein.

Overheidsinvesteringen zijn in de huidige economische context een prioriteit, onder andere omdat zij kunnen bijdragen aan een *procyclische stimulans* en de *potentiële groei* versterken. Er wordt meer in detail ingegaan op de recente cijfers over overheidsinvesteringen in Vlaanderen. Geconcludeerd wordt dat het belang van overheidsinvesteringen in de huidige conjunctuurcyclus zeker niet vermindert. Tenslotte wordt de Belgische positie qua overheidsinvesteringen vergeleken met deze van de buurlanden.

Tevens wordt vooruitgekeken naar de begrotingscontrole in de komende maanden: de negatieve evolutie van de *economische parameters* in het afgelopen half jaar wordt geduid, waarna de begrotingen 2014 en 2015 op basis van de beschikbare informatie geactualiseerd worden in functie van de prioriteiten aangegeven in de krachtlijnen van dit evaluatierapport. Tenslotte wordt gewezen op de manier waarop de *engagementen van gewesten en gemeenschappen in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017* zich vertaald hebben in hun respectieve begrotingen, zoals gedocumenteerd in het Belgische Ontwerpbegrotingsplan ingediend bij Europa in oktober 2014.

2. Netto-beleidsruimte in de begroting 2015ini

2.1. Gehanteerde benadering

18. De Vlaamse Regering presenteert sinds een aantal jaar in de algemene toelichting bij haar begroting een tabel met volgende elementen: de bruto-beleidsruimte bij ongewijzigd beleid (ontvangstendynamiek, evolutie onderbenutting en saldi), de bijkomende creatie van bruto-beleidsruimte (besparingen, extra ontvangsten en schrappen van buffers), en de aanwending van de beschikbare bruto-beleidsruimte (uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid en nieuwe beleidsimpulsen).

De SERV hanteert de benadering van de *netto-beleidsruimte*. Bedoeling is aan te geven welke beleidsruimte (al dan niet) beschikbaar zou zijn indien de Vlaamse Regering een begroting zou opstellen op “automatische piloot”, dus zonder enige beleidsmaatregel. Vervolgens wordt nagegaan welke maatregelen de regering neemt om deze beleidsruimte uit te breiden en/of in te vullen met nieuw beleid.

Deze benadering in twee stappen geeft een zicht op de uitdagingen waarmee de regering bij de begrotingsopmaak geconfronteerd werd.

a/ De SERV vertrekt van de *ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid*, inclusief de evolutie van het saldo voor zover dit bepaald wordt door externe factoren.

Uiteraard hertekent de 6^{de} staatshervorming de financiering van gewesten en gemeenschappen grondig, wat in deze begroting duidelijk tot uiting komt. Niet alleen de bestaande financieringsmechanismen worden aangepast, ook nieuwe bevoegdheden inclusief hun financiering worden overgedragen. Een overgangsmechanisme moet de overgang in 2015 bovendien budgettair neutraal maken. Tenslotte worden gewesten en gemeenschappen ook geresponsabiliseerd voor pensioenen en klimaat, en worden de Brusselse instellingen bijkomend gefinancierd.

Bijkomende wezenlijke factoren zijn de uitbreiding van de perimeter van de Vlaamse overheid (opname van instellingen in de begroting die voorheen niet opgenomen werden), evenals het verstrengde Europese toezicht op engagementen van de Vlaamse Regering aangegaan voor financierings- en investeringsconstructies die voorheen buiten de begroting bleven.

b/ Na het in kaart brengen van de inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid neemt de Vlaamse Regering vervolgens beleidskeuzes om deze netto-beleidsruimte te verhogen, wat kan door besparingen, extra ontvangsten en/of het verminderen van buffers.

De SERV-benadering impliceert dat in hoofdstuk 2.2 vertrokken wordt van de elementen gehanteerd door de Vlaamse Regering, maar dat deze worden gerangschikt vanuit de vraagstelling in dit evaluatierapport, dus het onderscheid tussen de evolutie bij ongewijzigd beleid en de evolutie ten gevolge van maatregelen genomen door de Vlaamse Regering.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 2.3 dieper ingegaan op twee specifieke elementen, namelijk de besparingen en de initiatieven voor nieuw beleid. Hiervoor construeren we eigen cijfers op basis van de toelichtingen bij de begrotingen per beleidsdomein. Deze cijfers wijken licht af van de resultaten in de algemene toelichting van de Vlaamse Regering, maar leiden nergens tot wezenlijk andere conclusies.

2.2. Overzicht van de begroting 2015ini

Ontvangsten

22. De Vlaamse geconsolideerde ontvangsten bedragen bij begroting 2015ini € 38,3 mld, zijnde een toename van € 10,8 mld in vergelijking met de geactualiseerde begroting 2014. Zie Tabel 1.

19. De federale overdrachten via de BFW voor de financiering van gewesten en gemeenschappen (BFW) nemen aanzienlijk toe: € 7,5 mld via de opcentiemen (gewestbevoegdheid), en in totaal € 20,1 mld voor de financiering van de Vlaamse Gemeenschap, wat een stijging met meer dan € 7 mld tegenover 2014 impliceert.

Voor deze ontvangsten is vertrokken van de federale ramingen van september 2014, die vervolgens neerwaarts zijn bijgesteld om rekening te houden met de verlaagde conjunctuurparameters. Ondanks deze bijstelling worden op dat moment de verrekeringen voor de te hoge ontvangsten in 2014 op € 93 mln geraamd.

De *autonome groei* van de ontvangsten via de BFW voor oude bevoegdheden (€ 0,4 mld) is relatief beperkt door de negatieve verrekening veroorzaakt door de te

hoge doorstorting in 2014. De conjunctuur is in de loop van 2014 verslechterd, wat impliceert dat in het begin van dat jaar de doorstorting te hoog ingeschat werden.

20. De financiering van de *nieuwe bevoegdheden* komen in een afzonderlijke SERV-rapport aan bod, dat zal gepubliceerd worden in de loop van februari 2015. Hier wordt volstaan met te wijzen op de complexe reorganisatie van de financiering van de Vlaamse overheid¹ door de nieuwe BFW. De overgang van de oude naar de nieuwe financieringswet is immers geen eenvoudige een-op-een-relatie, doordat naast de op het eerste zicht technisch eenvoudige overdracht van (oude en) nieuwe bevoegdheden (quod non in de praktijk) ook rekening wordt gehouden met het principe van de “*budgettaire neutraliteit*”.

Dit principe impliceert dat in het eerste jaar (2015) van de nieuwe Bijzondere Financieringswet (BFW) de impact van de nieuwe verdelingsmechanismen uitgevlakt wordt ten opzichte van de verdeling zoals die federaal voor deze overgedragen materies zou hebben bestaan (dus zonder nieuwe BFW). De inschatting van deze uitvlakking is echter gemaakt in 2012 en 2013, toen de nieuwe BFW gefinaliseerd werd, en vertoont dan ook afwijkingen t.o.v. de situatie zoals die vandaag concreet voordoet².

Tabel 1: Vlaanderen, 2014ini, 2014bc2 en 2015ini, ontvangsten, in € mln

	2014ini	2014bc2	BO 2015	Vershil tov 2014bc2
Opcentiemen	0	0	7.467	7.467
Samengevoegde belastingen	6.258	6.250	2.914	-3.337
Gedeelde belastingen	13.079	13.061	20.107	7.046
Specifieke dotaties	909	905	82	-823
Gewestelijke belastingen	5.421	5.454	5.589	135
Eigen niet-fiscale toegewezen ontvangsten	152	161	150	-11
Eigen niet-fiscale niet toegewezen ontvangsten	170	126	431	305
Lotto	35	34	34	0
Instellingen consolidatiekring	1.449	1.559	1.511	-48
TOTAAL	27.474	27.549	38.283	10.733

21. Naast nieuwe inkomsten zijn een aantal specifieke dotaties verminderd, weggeval-
len dan wel geïntegreerd in nieuwe financieringsmechanismen in de BFW. Dit is bij-
voorbeeld het geval voor de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (€ 585
mln) en voor de dotatie voor de wedertewerkstelling van werklozen bepaald in artikel
35 van de BFW (€ 262 mln): deze laatste wordt geïntegreerd in de nieuwe tewerkstel-
lingsdotatie van de BFW evenals het overgangsmechanisme.

22. De *gewestbelastingen* verhogen in 2015 met € 135 mln t.o.v. de aangepaste begro-
ting voor 2014, wat lager is (2,5%) dan op basis van de groei van inflatie en BBP mag
verwacht worden. In de recente jaren stegen de gewestbelastingen immers steeds

¹ Wat uiteraard eveneens geldt voor de andere gewesten en gemeenschappen.

² Daarnaast heeft het principe van budgettaire neutraliteit betrekking op de correcte integratie van de oude bevoegdheden in de nieuwe Bijzondere Financieringswet, dus conform de financieringsmodalitei-
ten uit het verleden.

aanzienlijk sneller dan de groei van inflatie en BBP, zodat deze ramingen voor 2015 eerder conservatief lijken.

De grote stijging had in de afgelopen jaren twee essentiële oorzaken: de successie- en registratierechten. Bij de successierechten werd, naast eenmalige elementen met een grote impact (voornamelijk zeer grote successies, waarvan het aantal en verloop onvoorspelbaar is), gewezen op de opgevoerde strijd tegen de fiscale fraude, waardoor personen en hun financiële instellingen worden ingeschakeld bij het blootleggen van dubieuze transacties.

Bij de registratierechten mag aangenomen worden dat, naast een hervorming in 2012 (miserietaks), ook de economische conjunctuur een rol speelt. Daarbij dient gewezen op de aangekondigde hervorming van de woonbonus, die einde 2014 tot een tijdelijke verhoging van het aantal verkopen van onroerende goederen leidt. Aangenomen mag worden dat in 2015 vervolgens een negatieve impact op de groei van de ontvangsten wordt geregistreerd.

Meer algemeen In de afgelopen jaren is de evolutie van de gewestbelastingen echter eerder moeilijk voorspelbaar gebleken, zonder dat de geconstateerde volatiliteit aan een duidelijke factor kan toegeschreven worden.

Een correcte inschatting van de ontvangsten via gewestbelastingen neemt aan belang toe, gezien het Vlaamse gewest via VLABEL vanaf 2015 zelf eveneens de registratie-, hypotheek- en successierechten int. Dit brengt het totaal aan ontvangen gewestbelastingen op ongeveer € 5,5 mld, zijnde ongeveer 1/7de van de totale Vlaamse ontvangsten. Een degelijk inzicht in de evolutie van deze ontvangsten is dan ook aangewezen.

23. Bij de *instellingen* dalen de ontvangsten met € 48 mln. De afgelopen jaren nemen deze ontvangsten steeds minder snel toe dan de andere Vlaamse ontvangsten, maar deze achteruitgang is opvallend.

Bij de instellingen moet echter rekening gehouden worden met heel wat nieuw opgenomen instellingen (uitbereiding consolidatieperimeter) evenals met de strengere Europese ESR-regels, waardoor een aanzienlijk volume aan ontvangsten / uitgaven verschuift. Daarnaast spelen vooral eenmalige factoren een rol, zoals de verkoop van activa in 2014 (Aquafin, VRT), en de compensatie voor de bovengemeentelijke vergoeding aangerekend door drinkwatermaatschappijen aan bedrijven met eigen waterwinning. Bij de VDAB valt € 12 mln federale ontvangsten weg bedoeld voor het actief begeleiden en opvolgen van werklozen, in het kader van de overdrachten via de 6^{de} Staatshervorming. Bij de nv Waterwegen en Zeekanaal dalen de ontvangsten met € 38 mln door het wegvallen van BTW-ontvangsten en –doorstorting.

De SERV neemt zich voor bij zijn advies over de begroting 2016 (op te maken tegen begin juli 2015) dieper in te gaan op de huidige en toekomstige impact van de uitgebreide consolidatieperimeter op de Vlaamse begroting.

24. De overige ontvangsten worden in belangrijke mate bepaald door het KBC-dividend, dat in 2015 opnieuw uitgekeerd wordt wat in 2014 niet het geval was. Dit dividend wordt in deze begroting ESR-matig³ geraamd op € 171 mln, waardoor de be-

³ Naast de betaling van het dividend ontvangt de Vlaamse overheid een bedrag van € 500 mln, als terugbetaling van de lening toegekend aan KBC in 2009. Deze ontvangsten worden ESR-matig niet aangerekend.

leidsruimte in 2015 met € 171 mln vergroot. In het voorjaar van 2014 heeft KBC aangegeven dat de terugbetaling van zijn schuld aan Vlaanderen vóór het einde van 2017 zou gebeuren. In de begroting 2015ini is met een versnelde terugbetaling geen rekening gehouden.

In het verleden heeft de SERV zich herhaaldelijk uitgesproken over het KBC-dividend, aangezien het om een eenmalige ontvangst gaat. In het advies van juli 2014 heeft de SERV echter geen bezwaar gemaakt tegen het opnemen van dit dividend voor het realiseren van een begrotingsevenwicht. Argument was dat deze eenmalige opbrengst de schok van 2015 door de staatshervorming en het verstrengd Europees toezicht zou temperen en daardoor de inspanning meer gelijkmatig zou spreiden.

Naast het KBC-dividend is de relatief sterke toename van de overige ontvangsten bepaald door nieuwe ontvangstenbronnen via de staatshervorming (zoals verkeersboeten). Het gaat echter om ontvangsten als tegenhanger voor overgedragen bevoegdheden, zoals arbeidsmarktbevoegdheden.

Uitgaven bij ongewijzigd beleid

25. De uitgaven bij ongewijzigd beleid zouden in 2015 met € 11,8 mld toegenomen zijn indien de Vlaamse Regering geen maatregelen genomen had. Tabel 2 geeft een overzicht van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid zoals gedocumenteerd door de Vlaamse Regering, langs zowel de ontvangsten- als uitgavenzijde.

Tabel 2: Vlaanderen, 2015ini, evolutie ontvangsten (A) en uitgaven (B) tov 2014ini bij ongewijzigd beleid, synthese toelichting door de Vlaamse Regering, in € mln

A1	Toename ontvangsten bij ongewijzigd beleid				
A1	Evolutie ontvangsten	(+)	10.813.311		
A2	Evolutie saldo	(+)	-875		
A3	Evolutie onderbenuttingshypothese tov 2014ini	(+)	-8.807		
	Resultaat ontvangsten CB			(+)	10.803.629
B	Toename uitgaven bij ongewijzigd beleid				
B1	Nieuwe bevoegdheden	(+)	10.659.469		
B2	Kostendrijvers	(+)	423.801		
B3	Uitbreiding perimeter	(+)	324.974		
B4	Verstrengd Europees begroting	(+)	446.116		
	Resultaat uitgaven CB			(-)	11.854.360
A-B	Netto beleidsruimte CB (voor ingrepen)			(=)	-1.050.731

26. De stijging van uitgaven bij ongewijzigd beleid betreffen in eerste instantie *kostendrijvers* zoals inflatie en uitgaven waartoe de Vlaamse Regering zich in het verleden engageerde. Deze leiden tot een op het eerste zicht beperkte toename van de uitgaven met € 0,4 mld.

De uitgaven direct gerelateerd aan inflatie, zoals de oorspronkelijk voorziene overschrijding van de spilindex voor februari 2015, leiden tot een meeruitgave van € 83 mln, aangezien rekening dient gehouden met de desindexatie 2014 van 0,3% (zie verder) beslist door de vorige regering. Daarbij mag echter niet uit het oog verloren worden dat deze kredieten vergeleken worden met een provisie aangelegd in de initiële

begroting 2014. Deze provisie is echter in 2014 in belangrijke mate verdeeld over andere artikels: Het geraamde moment waarop de spilindex overschreden wordt, is immers in de loop van de tijd verschoven. Het reële verschil van de uitgaven voor inflatie bij gelijkblijvend beleid tussen 2014ini en 2015ini is dan ook groter dan aangegeven in bovenstaande tabel.

Naast inflatie houdt de Vlaamse Regering onder andere rekening met haar engagementen in het Gemeentefonds (€ 78 mln), het loonmodel onderwijs (€ 44 mln), de kosten bij de overname van de successie- en registratierechten (€ 27 mln) en het Zorgfonds (€ 20 mln).

Bij de eenmalige factoren binnen het ongewijzigd beleid is er langs de zijde van de ontvangsten opnieuw een ontvangst via de KBC (zie hoger). Bij de uitgaven betreft het onder andere het overnemen van federaal personeel voor de inning van de successie- en registratierechten door VLABEL vanaf 1 januari 2015, wat een uitvloeisel van de 5^{de} (en niet de 6^{de}) staatshervorming is.

27. De netto-beleidsruimte wordt in 2015 mede bepaald door de ontvangsten en uitgaven voor *nieuwe bevoegdheden*. Voor de geraamde cijfers over de uitgaven volgen we de elementen aangegeven in de begrotingsdocumenten.

Dit betekent dat de *budgettaire neutraliteit*, vooropgesteld bij opmaak van de nieuwe bijzondere financieringswet, en zoals gedocumenteerd met de momenteel beschikbare gegevens, nagenoeg gerealiseerd wordt in 2015. Uiteraard dient gewacht tot de uitvoeringsgegevens voor 2015 voor een definitieve uitspraak hierover.

Zoals hoger reeds vermeld publiceert de SERV in de loop van februari 2015 een afzonderlijk rapport over de impact van de 6^{de} *Staatshervorming op de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid*.

28. Twee nieuwe elementen kruiden deze begroting: het effect van het verstrengd *Europees begrotingstoezicht* op de overheidsuitgaven wordt door de Vlaamse Regering op € 0,5 mld geschat. Tevens zijn er “*specifieke technische bijstellingen*”, waaronder de uitbreiding van de perimeter van de Vlaamse overheid, waardoor meer instellingen binnen de Vlaamse consolidatiekring opgenomen worden. Dit impliceert een meeruitgave van € 0,3 mld. Instellingen die deel uitmaken van de Vlaamse overheid en waarvan de budgettaire verrichtingen impact hebben op het Vlaamse overheid, behoren tot de perimeter van de Vlaamse overheid. Door de grondige screening van Eurostat en de overgang van ESR95 naar ESR2010 is deze perimeter in de loop van 2014 fors uitgebreid.

Naast de PPS-constructie DBMF Scholen van Morgen gaat het bijvoorbeeld om het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden VIPA (verslechtering van het saldo), de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Huisvesting VMSW (verbetering), het Vlaams Woningfonds VWF (verslechtering), de NV Liefkenshoecktunnel, het rollende fonds PMV en AMORAS (mechanische ontwatering van slib in de Antwerpse haven). Gecombineerd heeft dit een negatieve impact op het saldo van € 446 mln in 2015, wat kleiner is dan de ramingen van de SERV (gebaseerd op het meerjarenraming 2014-2019 opgemaakt door de administratie ter voorbereiding voor de nieuwe regering: € 571 mln).

De SERV heeft zich in zijn juli-advies niet uitgesproken over de bijstelling van de perimeter: de logica was dat per definitie de redenering van de Vlaamse Regering zou ge-

volgd worden. De Vlaamse Regering heeft besloten om de negatieve impact van het verstrengde Europees toezicht op de Vlaamse begroting in 2015 integraal op zich te nemen.

Saldo

29. Het *saldo van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid* wordt op basis van de beschikbare gegevens in de begroting 2015ini geraamd op € 1.051 mln.

2.3. Creatie van beleidsruimte

2.3.1. Aanpak door de Vlaamse Regering

30. Het vorige hoofdstuk leidt tot de conclusie: de Vlaamse Regering stond bij opmaak van de begroting 2015 voor de opdracht om het negatieve *saldo bij ongewijzigd beleid* te compenseren, gegeven het engagement in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 om in 2015 een *begroting in evenwicht* in te dienen.

Dit is in principe mogelijk door bijkomende ontvangsten dan wel besparingen op uitgaven. Indien de regering middelen voor nieuw beleid wil voorzien, zijn uiteraard bijkomende nieuwe ontvangsten dan wel besparingen noodzakelijk.

Tabel 3: Vlaanderen, 2015ini, evolutie ontvangsten en uitgaven tov 2014ini door maatregelen van de Vlaamse Regering (C en D), synthese van de toelichting door de Regering, in € mln

C	Maatregelen Vlaamse Regering				
C1	Ontvangsten verhogen	(+)			
C11	Stopzetten uitholling kostendekkingsgraad		196.800		
	Som nieuwe ontvangsten			(+)	196.800
C2	Uitgaven beperken				
C21	Besparen op werking overheid / derden	(-)	-393.990		
C22	Afbouwen overheidsstructuren	(-)	-37.388		
C23	Inzetten op kerntaken en efficiëntere werking	(-)	-175.041		
C24	Rationaliseren en budgettair houdbaar maken nieuwe bevoegdheden	(-)	-200.574		
C25	Afremmen groeipaden	(-)	-45.718		
C26	Punctuele maatregelen	(-)	-99.219		
	Som uitgaven beperken		-951.930		
D	Uitgaven nieuw beleid				
D1	Nieuw beleid	(+)	98.000		
	Som uitgaven inclusief nieuw beleid			(-)	-853.930
C+D	Som maatregelen Vlaamse Regering			(=)	1.050.730

31. De toelichting bij de begroting 2015ini formuleert verschillende *algemene doelstellingen* om de uitgaven te beperken. In de formulering van de Vlaamse Regering gaat het om: stopzetten van de 'uitholling van de kostendekkingsgraad' (wat de ontvangsten verhoogt zodat de uitgaven voor dit beleid met een overeenkomstig bedrag vermindere(n)); besparen op de werking van de overheid en derden; afbouwen van overheids-

structuren; inzetten op kerntaken en efficiëntere werking; rationaliseren en budgettair houdbaar maken van nieuwe bevoegdheden; afremmen van groeipaden; en punctuele maatregelen. Uiteraard geeft dergelijke formulering slechts een algemene indicatie van wat beoogd wordt, terwijl de toelichtingen van de begrotingen per beleidsdomein niet systematisch verwijzen naar de verschillende categorieën besparingen. Een gedetailleerd overzicht van de maatregelen wordt niet toegevoegd, maar wel wordt een totaal per aangegeven besparingslijn gegeven, wat in Tabel 3 geïntegreerd is.

De SERV heeft in onderstaande analyse niet gepoogd om deze categorieën besparingen afzonderlijk opnieuw in te vullen. Wel is het geheel van zowel besparingen als nieuwe beleidsinitiatieven in kaart gebracht, op basis van de toelichtingen van de begrotingen per beleidsdomein, waarbij een meer algemene indeling gevolgd wordt dan in de presentatie van de Vlaamse Regering.

2.3.2. Overzicht maatregelen om uitgaven te beperken

32. De maatregelen genomen door de huidige Vlaamse Regering om de uitgaven te beperken⁴ worden in drie rubrieken samengevat.

Vooreerst zijn er maatregelen die reeds geïntegreerd worden in de begroting 2014bc2 (al dan niet in een verstrengde vorm ten opzichte van 2014ini), en om die reden in onderstaande overzicht onder de benaming *indexatie-gebonden* samengevat worden:

- Een nulindexatie op niet-loonkredieten.
- Een desindexatie (-0,3%) omdat de reële evolutie van de inflatieparameters lager uitvalt dan ingeschat bij opmaak van de initiële begroting 2014.
 - Dit is uiteraard geen besparing in de klassieke zin van het woord, maar kon in de analyse niet van de echte besparing (niet-indexatie niet-loonkredieten) afgezonderd worden, door het grote aantal artikels en instellingen waarop deze elementen van toepassing zijn.
- Een bijkomende desindexatie van -0,1% wordt bij opmaak van de begroting 2015ini opgenomen, gezien de bijkomende neerwaartse bijstelling van deze parameter. In de toelichtingen is het echter niet steeds mogelijk een precies onderscheid tussen beide desindexaties te maken, zodat we ze in de verdere toelichting integreren.
 - Ook hier geldt het argument dat dit strictu sensu geen besparing is, maar in de praktijk vaak moeilijk af te zonderen van de andere indexatiebewegingen in de toelichtingen bij de begrotingen per beleidsdomein.

Een tweede deel van de besparingen wordt op gelijkaardige wijze toegepast op vele artikelen met apparaatskredieten, en worden daarom als *generieke maatregelen* aangeduid:

- Besparingen op apparaatskredieten loon, door het gedeeltelijk niet vervangen van personeelsleden.

⁴ We gebruiken verder de term 'besparingen' voor alle maatregelen om de uitgaven te verminderen, ook als er nieuwe ontvangsten tegenover deze verminderde uitgaven staan. We brengen deze nuancerings niet steeds aan om de tekst niet nodeloos langdradig te maken.

- Op het niet-loongedeelte van de apparaatskredieten wordt een besparing van 10% doorgevoerd.
- Binnen de beleidsprogramma's wordt een besparing van 6% doorgevoerd.
- Op de werkingssubsidies aan derden wordt bespaard op 10% van het niet-loongedeelte.

Specifieke besparingen tenslotte zijn alle besparingen die duidelijk aan een instelling dan wel een artikel in de begroting kunnen toegewezen worden, en dus geen generiek karakter hebben. Daarbij wordt rekening gehouden met een (gedeeltelijke) compensatie voor deze besparingen, zoals toegelicht in de begrotingen per beleidsdomein. De compensaties blijven in de regel binnen hetzelfde beleidsdomein en/of binnen de bevoegdheden van dezelfde minister.

De SERV volgt in zijn overzicht de elementen gedocumenteerd in de toelichtingen per beleidsdomein, waardoor een aantal verschillen met de algemene tabel van besparingen van de Vlaamse Regering onvermijdelijk zijn: er is immers geen lijst met concrete maatregelen voor deze besparingstabel gepubliceerd.

Tabel 4: Begroting 2015ini, som besparingen per beleidsdomein in VEK, in k€

	Besparingen indexatie	Generieke besparingen	Specifieke besparingen	Som besparingen	In % van totaal	Aandeel BD in tot uitg	Vershil
TOTAAL	-31.733	-301.916	-827.275	-1.160.924	100,0%	100,0%	
DAR	-257	-3.143	-5.530	-8.930	0,8%	0,3%	0,5%
BZ	-1.214	-11.479	-38.732	-51.425	4,4%	7,7%	-3,3%
FB	-176	-22.521	-152.755	-175.452	15,1%	6,4%	8,7%
IV	-281	-7.255	-1.413	-8.949	0,8%	0,5%	0,3%
EWI	-3.414	-32.251	-35.197	-70.863	6,1%	3,8%	2,3%
OV	-11.076	-72.872	-120.610	-204.558	17,6%	28,5%	-10,9%
WVG	-2.062	-5.671	-207.449	-215.183	18,5%	27,2%	-8,7%
CJSM	-3.356	-36.405	-15.000	-54.761	4,7%	3,3%	1,4%
WSE	-2.373	-31.165	-33.085	-66.623	5,7%	9,7%	-4,0%
LV	-352	-7.744	-11	-8.108	0,7%	0,5%	0,2%
LNE	-1.255	-24.273	-90.531	-116.059	10,0%	2,2%	7,8%
MOW	-4.978	-26.661	-50.069	-81.708	7,0%	7,8%	-0,8%
ROW	-919	-18.424	-75.827	-95.170	8,2%	1,8%	6,4%
HE	-19	-2.051	-1.066	-3.136	0,3%	0,3%	0,0%

Zie Tabel 15 in Bijlage 1 vanaf pagina 44 voor een overzicht van deze specifieke besparingsmaatregelen, zoals opgenomen in de begroting 2015ini conform de SERV-definitie. Tevens is een korte duiding per besparingsmaatregel toegevoegd.

33. Tabel 4 geeft het totaal aan besparingen, wat neerkomt op € 1.161 mln bestaande uit € 32 mln indexatie-gebonden besparingen, € 302 mln generieke besparingen en € 827 mln specifieke besparingen.

Dit cijfer is € 12 mln hoger dan het cijfer van de Vlaamse Regering in de algemene toelichting. De reden daarvoor is in eerste instantie dat de SERV de € 5 mln uitgaven die wegvallen bij het Egalisatiefonds als een besparing ziet, terwijl deze ogenschijnlijk niet als dusdanig in de tabel van de Vlaamse overheid is opgenomen. Daarnaast zijn in het bijzonder de compensaties⁵ op besparingen, en hoe deze over andere begrotingsartikels verdeeld worden, vaak onduidelijk in de toelichtingen. We gaan ervanuit dat de ontbrekende € 7 mln hierdoor ontstaan is.

Het grootste aandeel in de besparingen wordt opgenomen door de beleidsdomeinen onderwijs en welzijn, wat gegeven hun aandeel in de totale uitgaven niet verwonderlijk hoeft te zijn (zie voorlaatste kolom). Ook in de beleidsdomeinen FB, LNE, MOW en ROW worden aanzienlijke besparingen gerealiseerd. Onderstaand wordt dieper ingegaan op de impact per beleidsdomein.

34. Vergelijken we het aandeel van elke beleidsdomein in de totale besparingen (op twee na laatste kolom) met het aandeel van elk beleidsdomein in de totale uitgaven, dan ontstaat een inschatting van de *relatieve impact van de besparingen per beleidsdomein*: de laatste kolom geeft aan of een beleidsdomein meer of minder bespaart dan zijn gewicht in het totaal.

Uiteraard komen de besparingen bij alle beleidsdomeinen tot uiting, maar kunnen toch drie *conclusies* naar voren geschoven worden:

- De besparing is relatief gezien groter op *werking en subsidies* dan op *loon*, al is uiteraard de besparing op loon nog steeds aanzienlijk. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het resultaat voor het beleidsdomein onderwijs, al is in dit beleidsdomein in absolute termen uiteraard aanzienlijk bespaard.
- De operationele beleidsdomeinen met een grote impact door de 6^{de} *Staatshervorming* worden, in vergelijking met de impact op andere beleidsdomeinen, tot op zekere hoogte gespaard. Dit betreft voornamelijk de beleidsdomeinen welzijn (WVG) en werkgelegenheid (WSE). Hiermee wordt uiteraard niet bedoeld dat er op deze beleidsdomeinen geen impact door besparingen is, maar wel dat deze impact in vergelijking met de totaal aan uitgaven relatief gezien minder groot is. Hierbij dient vermeld dat de besparing op het Competitiviteitspact (€ 125 mln) geregistreerd wordt in het beleidsdomein Financiën en Begroting, en dat we het conform de toelichting in de begroting van dat beleidsdomein beschouwen als een besparing in het kader van het budgettair op peil houden van de overgedragen bevoegdheden.
- Wanneer abstractie wordt gemaakt van beide bovenstaande elementen, blijft het intrinsiek grotere aandeel van de besparing per beleidsdomein over (= positief cijfer in laatste kolom van Tabel 4). Dan wordt duidelijk dat de besparingen over alle beleidsdomeinen verdeeld zijn, maar relatief gezien de grootste impact hebben op de beleidsdomeinen *LNE en ROW*. De toelichting in de volgende paragraaf

⁵ Hiermee wordt bedoeld dat de inspanning voor een besparing bedoeld voor één begrotingsartikel toch over verschillende artikels verdeeld wordt.

zal echter verduidelijken dat de impact in deze beleidsdomeinen wezenlijk van elkaar verschilt.

2.3.3. Specifieke besparingen meer in detail

35. Tabel 5 geeft een overzicht van de *specifieke maatregelen* op basis van de gekozen opdeling. Deze is gebaseerd op het belangrijkste kenmerk van de besparingsmaatregel, al is het soms niet eenvoudig om een besparing eenduidig aan dergelijke indeling toe te wijzen:

- 1: het beperken van de uitgaven voor nieuw overgedragen bevoegdheden;
- 2: het afbouwen van overheidsstructuren dan wel het uitstellen van geplande maatregelen;
- 3: het verhogen van de bijdrage door de gebruiker zodat de ondersteuning door de overheid overeenkomstig vermindert;
- 4 en 5: beperken van de werkingskost van de overheid (4) en de instellingen (5);
- 6: beperken van machtigingen en/of subsidies aan organisaties, instellingen of personen buiten de Vlaamse overheid.

Tabel 5: Begroting 2015ini, overzicht 'specifieke' besparingen, in k€

	VAK ⁶	VEK	Verschil
1:Beperken nieuwe bevoegdheden	-222.974	-222.974	0
2:Afbouw en uitstel	-112.560	-112.560	0
3: Bijdrage gebruiker	-256.937	-256.937	0
4: Werking overheid	-137.222	-143.147	-5.925
5: Werking instelling	-36.547	-59.547	-23.000
6: Machtiging / subsidies aan derden	-161.176	-31.211	129.965
7: Overige / niet toegewezen	-898	-899	-2
Totaal	-928.313	-827.275	101.038

39. We verduidelijken eerst de grote lijnen van de gegevens in deze tabel⁷, en waar mogelijk het verschil met de cijfers van de Vlaamse Regering

De eerste categorie betreft het beperken van de *uitgaven voor de nieuw overgekomen bevoegdheden*, die € 22 mln hoger zijn dan de vergelijkbare categorie in de tabel van de Vlaamse overheid. Naast het wegvallen van de competitiviteitsprovisie, zoals verduidelijkt in de toelichting bij de begroting van het beleidsdomein Financiën en Begroting (€ 125 mln), het niet indexeren van de kinderbijslag (€ 63 mln), het stroomlijnen van het doelgroepenbeleid (€ 3 mln) en het uitdoven van de niet-thematische verloven (€ 10 mln) nemen we ook de besparing bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) op (€ 22 mln), aangezien dit fonds de facto de nieuw overgekomen middelen

⁶ VAK: vastleggingskrediet of beleidskrediet. VEK: vereffeningskrediet of betaalkrediet.

⁷ De SERV volgt bij deze bespreking een niet-geconsolideerde benadering, wat impliceert dat enkel elementen op het niveau van het departement toegelicht worden. De SERV verkiest uiteraard een geconsolideerde benadering, maar is door de grote toevloed van nieuw op te nemen instellingen er niet in geslaagd de impact van de besparing te vertalen naar de uitgaven en ontvangsten van elke instelling.

voor het Rampenfonds en het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB = rampenfonds voor de landbouw) ontvangt. Het verschil tussen het SERV-cijfer en dat van de Vlaamse Regering komt trouwens overeen met de besparing bij het VFLD.

Ook voor de derde categorie in Tabel 5 kan een vergelijking met de overeenstemmende indeling in de tabel van de Vlaamse Regering gemaakt worden: het *verhogen van de bijdrage van de gebruiker* leidt in de SERV-tabel tot een vermindering van de uitgaven met € 257 mln, terwijl dit in de tabel van de Vlaamse Regering tot € 197 mln beperkt blijft. In de SERV-tabel zijn opgenomen: hogere inschrijvingsgelden in het deeltijds kunstonderwijs (€ 5 mln), het verhogen van de bijdrage van huishoudens bij Kind & Gezin (€ 27 mln) en het Vlaams Zorgfonds (€ 104 mln), het verhogen van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage (€ 43 mln) geïnd via de watermaatschappijen, de financiering van de VREG (€ 4 mln) en de openbare dienstverplichtingen (€ 43 mln) via een bijdrage te innen door de netbeheerders, en tenslotte € 30 mln via VVM-De Lijn. Van dit laatste cijfer is op basis van de toelichting bij de begroting niet duidelijk of dit bedrag integraal via een verhoging van de vervoersbijdrage tot stand komt, dan wel slechts gedeeltelijk. We vermelden tenslotte dat in de toelichting van de begroting van het beleidsdomein onderwijs en vorming (dus op het niveau van het departement) niet is aangegeven hoe de verhoging van het inschrijvingsgeld bij universiteiten en hogescholen zich vertaalt in ontvangsten en uitgaven, hoewel deze besparing in dit overzicht ook zou moeten opgenomen worden.

Voor de overige categorieën in Tabel 5 is er geen overeenstemmende categorie in de beschikbare gegevens van de Vlaamse Regering.

Tabel 6: Begroting 2015ini, 'specifieke' besparingen per beleidsdomein, in k€ en in % van het totaal

	VAK	VEK	verschil	VAK, in % tot	VEK, in % tot	verschil
DAR	-5.526	-5.526	0	0,6%	0,7%	0,1%
BZ	-38.886	-38.886	0	4,2%	4,7%	0,5%
FB	-152.755	-152.755	0	16,5%	18,5%	2,0%
IV	-1.400	-1.400	0	0,2%	0,2%	0,0%
EWI	-15.197	-35.197	-20.000	1,6%	4,3%	2,6%
OV	-114.872	-120.797	-5.925	12,4%	14,6%	2,2%
WVG	-207.428	-207.428	0	22,3%	25,1%	2,7%
CJSM	-15.000	-15.000	0	1,6%	1,8%	0,2%
WSE	-29.934	-32.934	-3.000	3,2%	4,0%	0,8%
LV	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
LNE	-90.378	-90.378	0	9,7%	10,9%	1,2%
MOW	-50.000	-50.000	0	5,4%	6,0%	0,7%
ROW	-205.790	-75.825	129.965	22,2%	9,2%	-13,0%
Totaal	-928.313	-827.275	101.038	100,0%	100,0%	0,0%

We wijzen tenslotte nog op het belangrijke verschil tussen de vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK) in de categorie *subsidies en andere vormen van ondersteuning voor derden*. In deze categorie zijn naast kleinere besparingen op instellingen en/of beleidsartikelen met een aanzienlijke doorstroming van financiële middelen

naar derden (Vlaams Brusselfonds, Stedenbeleid, Toerisme Vlaanderen, projectondersteuning in onderwijs, ondersteuning gesubsidieerde contractuelen (gesco), woonwerkverkeer) ook de vermindering van machtigingen voor ondersteuning van de gebruiker in de sociale huisvesting opgenomen. Voor deze laatste elementen wordt een belangrijk verschil tussen VAK en VEK geconstateerd: het gaat enerzijds om het stopzetten van de subsidiëring voor de aankoop van woningen, zodat ook de kredietbehoeften voor dergelijke leningen wegvalt, terwijl daarnaast de machtiging voor rentesubsidies aanzienlijk wordt bijgesteld (€ 97 mln). Dit impliceert dat deze besparing niet zozeer in 2015 tot uiting zal komen maar wel in de jaren erna (slechts besparing van € 6 mln VEK in 2015).

36. De vertaling van de gegevens in Tabel 5 naar de *respectieve beleidsdomeinen* wordt in Tabel 6 samengevat.

De grootste bijdrage voor de specifieke besparingen (VEK) komt in de beleidsdomeinen welzijn (WVG), onderwijs (OV), en financiën en begroting (FB) (inclusief de hoger geduide competitiviteitsprovisie van € 125 mln) tot stand. Ook de besparing in de beleidsdomeinen LNE, MOW en ROW is significant.

In de voorgaande paragraaf is verduidelijkt dat een vergelijking van de besparing met de totale uitgaven per beleidsdomein relevanter is dan absolute cijfers per beleidsdomein. Op basis van dergelijke benadering worden gelijkaardige conclusies bekomen als in de bespreking van Tabel 4, zodat we naar hoger verwijzen.

2.3.4. Middelen voor nieuw beleid

37. De middelen voor nieuw beleid voorzien door de Vlaamse Regering zijn *relatief beperkt*, wat niet hoeft te verwonderen gegeven de recente conjunctuurevolutie: zie Tabel 7 voor een overzicht.

Tabel 7: Begroting 2015ini, nieuw beleid per beleidsdomein, VAK en VEK, in k€

	VAK	VEK	Vershil
WVG: VAPH + K&G + Fonds Jongerenwelzijn + welzijnswerk	65	65	0
EWI: IWT	20	20	0
LNE: instandhoudingsdoelstellingen	5	5	0
OV: infrastructuur	50	5	-45
BZ: ICT	10	1	-9
Overige	2	2	0
Totaal	152	98	-54

Bijkomende middelen voor het beleidsdomein WVG zijn bestemd voor het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH: € 40 mln), Kind & Gezin (€ 20 mln voor kinderopvang en € 1 mln voor Huizen van het Kind), het Fonds Jongerenwelzijn (€ 3 mln) en welzijnswerk (€ 1 mln); voor de integratie van het Agentschap Ondernemen en het IWT wordt € 20 mln opzij gezet, voornamelijk toe te passen op het innovatiebeleid; voor de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden wordt € 5 mln voorzien; de middelen voor schoolinfrastructuur nemen met € 5 mln VEK en € 50 mln VAK toe; en voor het project “Radicaal Digitaal” binnen Bestuurszaken wordt tenslotte € 10 mln VAK en € 1 mln VEK voorzien.

38. Opvallend is dat een aantal nieuwe beleidsinitiatieven, soms tot op artikelniveau, *overlapt* met een aantal besparingen. Dit stelt de vraag naar de werkelijke betekenis van het nieuwe beleid voor dergelijke artikelen. Er mag niet uitgesloten dat een aantal nieuwe stromen de factor fungeren als een (impliciete) vorm van compensatie voor de besparingen. Dit lijkt duidelijk tot uiting te komen bij de nieuwe beleidsinitiatieven in de beleidsdomeinen welzijn, onderwijs en economie.

2.3.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is – naast een korte situering van de nieuwe beleidsmaatregelen – vooral gefocust op de maatregelen om de uitgaven te beperken. De SERV heeft hiervoor op basis van de toelichtingen bij de begrotingen per beleidsdomein eigen cijfers geconstrueerd, aangezien een dergelijk overzicht niet beschikbaar was. De som van deze maatregelen wijkt licht af van het totaal in de algemene toelichting van de Vlaamse Regering.

Geconcludeerd wordt vooreerst dat de besparingen *in alle beleidsdomeinen* sterk tot uiting komen, wat niet enkel geldt voor de generieke en indexatie-besparingen (zoals gedefinieerd door de SERV), maar ook voor de specifieke besparingen (van toepassing op één begrotingsartikel of instelling).

Daarnaast wordt geconcludeerd dat de besparingen relatief gezien groter op uitgaven voor *werking en subsidies* tot uiting komen dan op deze voor *loon*, al is uiteraard de besparing op loon nog steeds aanzienlijk; dat de beleidsdomeinen waar de 6^{de} *Staats-hervorming* operationeel tot uiting komt, relatief gezien een minder grote impact lijken te ondergaan; en dat in relatieve termen (aandeel besparing in vergelijking met aandeel uitgaven) beleidsdomeinen zoals LNE of ROW de grootste impact lijken te ondergaan.

2.4. Onderbenutting

39. In zijn advies van juli 2014 heeft de SERV opnieuw aangegeven dat de onderbenutting een moeilijk maar ook een belangrijk element is. De SERV heeft voorgesteld om een *meerjarig gemiddelde* voor de bepaling van de onderbenutting aan te houden, gecorrigeerd voor *variabele kredieten en provisies*. Op basis daarvan is voorgesteld om een onderbenuttingspercentage van 2% op de huidige bevoegdheden te hanteren. Tevens werd voorgesteld om de benadering bij de begrotingscontrole 2015 verder te verfijnen in functie van de uitvoeringsresultaten van 2014.

In deze hypothese werd expliciet geen rekening gehouden met een lagere onderbenutting in een besparingsjaar. Op basis van de evaluatie van de uitgevoerde begrotingen van de voorgaande jaren kan de intuïtieve inschatting dat besparingsjaren gekenmerkt worden door een lagere onderbenutting (argumentatie ook gevolgd door de administratie) niet gestaafd worden. De oorzaak daarvan is deels een gebrek aan gegevens (te korte reeks beschikbare begrotingen) voor een gedegen analyse, maar ook deels de afhankelijkheid van andere, minstens even belangrijke factoren die niet in kaart gebracht kunnen worden. De SERV heeft in zijn advies van juli 2014 ervoor gepleit om de impact van een besparingsjaar niet mee te nemen in de berekening van de onderbenuttingshypothese. Voor de nieuwe bevoegdheden was de SERV van oordeel dat

een zekere voorzichtigheidsmarge aan de dag gelegd moest worden, zonder dat er consensus over de concrete invulling ervan was.

40. In haar begroting 2015ini hanteert de Vlaamse Regering een onderbenuttingshypothese van € 585 mln voor 2015, wat € 8 mln verschilt van de onderbenutting in 2014ini en € 48 mln met deze bij 2014BC2.

De berekening van de onderbenutting voor 2014bc2 en 2015ini is identiek met deze gehanteerd in voorgaande begrotingen:

- Er wordt vertrokken van de reële onderbenutting in de laatst beschikbare uitvoering van begroting, zijnde vandaag deze van 2013. Dat betreft 1,9% van de ingeschreven kredieten.
- Vervolgens wordt gecorrigeerd voor eenmalige factoren (€ 150 mln niet aanwenden van VAK/VEK-buffer; € 226 mln oversijpeling van uitgaven 2014 naar 2013; meerontvangsten van € 20 mln bij instellingen). Dit resulteert in een gemiddelde reële onderbenutting van 2,26% van de ingeschreven kredieten.
- Dit percentage wordt toegepast op de nieuwe begrotingen, wat neerkomt op € 633 mln bij 2014bc2 en € 653 mln voor 2015ini.
- Tenslotte wordt een correctie doorgevoerd voor eenmalige factoren bij 2015ini, wat een vermindering met € 68 mln impliceert. Het eindresultaat voor 2015ini komt dan neer op € 585 mln.

Dit resultaat lijkt aannemelijk in functie van het SERV-advies van juli 2014, al verschilt de gehanteerde methode met deze voorgesteld door de SERV.

41. Er dient geconcludeerd dat de concrete invulling van de onderbenutting de volgende jaren verder dient opgevolgd, niet enkel voor de impact van de onderbenutting op de begrotingsoefeningen maar ook omdat een *degelijke en breed gedragen methode* voor het bepalen van de onderbenutting nog niet voorhanden lijkt.

Vooreerst kan via een gedetailleerde analyse van recente begrotingen nagegaan worden of er effectief een relatie bestaat tussen onderbenutting en besparingen en/of nieuw beleid, dan wel dat dergelijke relatie niet bestaat of van andere factoren afhangt. Het resultaat van deze analyse dient uiteraard consequent naar de invulling van de onderbenutting in volgende begrotingen vertaald.

De methode voorgesteld door de SERV blijft dan ook *relevant*: de gemiddelde uitvoering van de afgelopen drie begrotingen wordt beter als uitgangspunt voor de onderbenutting bij nieuwe begrotingsoefeningen gehanteerd, eerder dan enkel de laatst beschikbare uitvoering. Op die manier wordt immers vermeden dat eenmalige en/of toevallige factoren een te grote rol spelen in het bepalen van de onderbenutting, zodat het risico op correcties achteraf geminimaliseerd wordt.

3. Investeringsen

3.1. Belang overheidsinvesteringen

42. De investeringen vormen voor de Vlaamse sociale partners een belangrijk gegeven. Investeringsen hebben immers een *dubbele impact*: door de investering ontstaat een *economische activiteit* die (directe en indirecte) *werkgelegenheid* creëert en de *binnenlandse vraag* stimuleert. Daarnaast is er het resultaat van de investering: infrastructuur zoals wegen, bruggen, kaaimuren, scholen, gebouwen en dergelijke meer stimuleren de economie door hun bestaan en functioneren, en maken daardoor op hun beurt een grotere economische activiteit en groei mogelijk.

Investeringsen zijn tevens de belangrijkste methode om de *potentiële groei van een economie* (op termijn) te versterken. Immers, de potentiële groei van een economie wordt in essentie bepaald door de inbreng van arbeid en kapitaal evenals de doelmatigheid waarmee deze productiefactoren worden ingezet (totale factorproductiviteit). Investeringsen verhogen uiteraard de inzet van kapitaal evenals de efficiëntie waarmee deze ingezet wordt. Bovendien hebben overheidsinvesteringen zeker voor basisinfrastructuur (verkeer en mobiliteit, havens ...) een specifieke plaats, aangezien de overheid hiervoor verantwoordelijk is.

43. De SERV heeft in zijn evaluatierapport⁸ over het begrotingsbeleid in de afgelopen legislatuur onder andere de investeringen in kaart gebracht. Geconcludeerd werd dat de vorige Vlaamse Regering zich tot op het einde van de legislatuur als een *investeringsregering* heeft geprofileerd, maar dat zij *minder prioriteit* heeft gegeven aan de investeringsuitgaven dan verwacht mocht worden, zelfs gezien de moeilijke budgettaire situatie. Deze beoordeling hield stand, ook wanneer de onderhoudskredieten en investeringssubsidies aan bedrijven mee in de analyse opgenomen werden.

Wel werd via extra-budgettaire verrichtingen een belangrijke inspanning geleverd, door middel van participaties zoals Gigarant, het Vlaams Energiebedrijf of het TINA-Fonds. Het merendeel van deze initiatieven kenmerkte zich echter door een lange doorlooptijd tussen de beleidsbeslissing en concrete realisaties op het terrein⁹. Er werden wel voor een aanzienlijk bedrag PPS-contracten afgesloten, wat echter niet leidde tot een wezenlijke impact op het investeringsklimaat, onder andere opnieuw omdat tussen het financiële engagement van de overheid en de realisatie op het terrein vaak veel tijd lag. Het volume aan waarborgdossiers kende vooral bij het begin van de regeerperiode een belangrijke groei, omdat deze maatregelen deels onder de tijdelijke Europese crisiswetgeving¹⁰ vielen die in de loop van 2010 terug opgeheven werd.

Het SERV-rapport concludeert dat de vorige Vlaamse Regering wel de intentie had om een investeringsregering te zijn, maar dat deze intentie zich te weinig heeft gerealiseerd: de omvang van de investeringen bleef daarvoor tijdens de vorige legislatuur te beperkt. De negatieve conjunctuurontwikkeling in vooral het tweede deel van de legis-

⁸ SERV, *Evaluatierapport over het Vlaams begrotingsbeleid 2009-2014*, mei 2014.

⁹ De SERV publiceert in de komende maanden een analyserapport over het economisch instrumentarium binnen en buiten de begroting, waarin onder andere op deze problematiek dieper wordt ingegaan.

¹⁰ Korte verduidelijking tijdelijke Europese crisiswetgeving.

latuur kan als verzachtende omstandigheid ingeroepen worden, maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat in de begrotingen onvoldoende prioriteit gegeven werd aan investeringen, investeringsonderhoud en investeringssubsidies.

44. Het belang van overheidsinvesteringen als *antwoord op het huidige trage conjunctuurherstel* wordt breed erkend. De nieuwe Europese Commissie heeft een investeringsprogramma van in totaal € 300 mld voor geheel Europa in het vooruitzicht gesteld, met de bedoeling dat deze middelen op korte termijn ingezet worden, dus als economische stimulans. Een variant is in oktober 2014 door denktank Bruegel (Guntram Wolff) voorgesteld, waarbij € 400 mld op twee jaar tijd via EIB-obligaties in de Europese economie gepompt wordt. In verschillende landen waaronder Duitsland¹¹ worden aanzienlijke programma's met overheidsinvesteringen in het vooruitzicht gesteld.

Een recente IMF-paper¹² onderzoekt een verhoging van de overheidsinvesteringen met 0,5% BBP gedurende 4 jaar in Duitsland, en concludeert dat hierdoor een blijvende verhoging van het BBP met 0,75% BBP ontstaat, naast belangrijke spillover-effecten.

De argumentatie voor dergelijke beleidsingreep komt in essentie steeds op volgende elementen neer:

- Het huidige trage economische herstel vereist een belangrijke procyclische *stimulans*, waarin overheidsinvesteringen een belangrijke rol kunnen spelen.
- De zeer lage *rentevoeten* maken investeringen op lange termijn vandaag bijzonder attractief ...
- ... Zolang er *geen inconsistentie met de Europese afspraken over begrotingsdiscipline* ontstaat.

45. De Europese Commissie heeft op 13 januari 2015 een eerst indicatie gegeven hoe dergelijk beleid in haar ogen in de komende weken en maanden vorm kan krijgen, bij de publicatie van de juridische teksten voor een nieuw Europees investeringsfonds van € 315 mld (EFSI-fonds¹³ of European Fund for Strategic Investment), vertrekkende van € 21 mld inbreng van de Europese Investeringsbank (EIB) en de EU-begroting.

De Commissie wil landen die grondig hervormen en investeren in groei meer budgettaire ademruimte geven door een geactualiseerde, '*slimme*' *interpretatie* van de bestaande *EU-budgetregels*. Publieke bijdragen van landen of hun investeringsvehikels aan dit fonds worden buiten beschouwing gelaten bij de analyse van hun begrotingstekort. De inbreng in het fonds wordt dus niet in het begrotingssaldo van dat land meegenomen. De Commissie beoogt met deze interpretatie dat investeringen en hervormingen maximaal aangemoedigd worden, zonder dat aan haar budgettaire aanpak op zich iets verandert.

In de huidige versie van de teksten van de Europese Commissie lijkt er wel geen garantie dat de inbreng door een regering of haar investeringsvehikels vertaald wordt

¹¹ Bach, S. G. et al, *Germany must invest more in its future*, DIW Economic Bulletin, 08/2013.

Zeuner, J., *Investing for the future*, KfW Focus on Economics, 2013.

¹² Elekdag, Selim; Dirk Muir: *Das Public Kapital: How much would higher German public investment help Germany and the Euro Area?*, IMF, IMF Working Paper, 14/227, 2014.

¹³ Op de website van de Europese Investeringsbank (EIB) wordt een meer gedetailleerde toelichting bij dit fonds gevonden: zie <http://www.eib.org/about/invest-eu/index.htm>.

naar projecten van dit land, aangezien er geen quota voor projecten per land of per sector zijn. De Commissie lijkt de keuze van de investeringsprojecten ook bewust uit handen van de politiek te willen houden.

Daarnaast geeft de Commissie aan dat meer mag worden gevraagd van landen in economisch goede tijden en minder in slechte tijden. Die regel gold al langer voor de eurozone in haar geheel, maar wordt nu per land toegepast, aangezien de economische realiteit van land tot land verschilt. Dat betekent dat de positie van een land in de conjunctuurencyclus een grotere rol kan spelen in de beoordeling van het herstelprogramma van dat land: een en ander dient evenwel nog geconcretiseerd vooraleer duidelijk wordt wat de reële betekenis voor België kan zijn.

3.2. Evolutie Vlaamse investeringen

3.2.1. Recente cijfers

46. De nieuwe regering heeft in december 2014 in een toelichting voor de Parlementaire Commissie Algemene Zaken, Begroting en Financiën een overzicht gegeven van de investeringen voor de periode 2012 tot 2015. Zie Tabel 8.

Tabel 8: Vlaanderen¹⁴, 2012 tot 2015, investeringen gedocumenteerd door de Vlaamse Regering, in k€

Beleidsdomein	2012	2013	2014	2015
Hogere Entiteiten	226	211	1.015	444
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	8.139	8.700	7.364	5.966
Bestuurszaken	22.564	17.520	16.082	30.494
Financiën en Begroting	2.577	2.980	42.788	103.973
Internationaal Vlaanderen	24.417	21.529	19.612	26.881
Economie, Wetenschappen en Innovatie	267.425	254.614	251.272	294.648
Onderwijs en Vorming	307.994	348.927	383.235	759.226
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	81.180	19.956	32.257	293.543
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	27.477	31.180	55.348	26.885
Werk en Sociale Economie	4.457	4.501	4.369	4.104
Landbouw en Visserij	73.481	74.314	75.320	74.124
Leefmilieu, Natuur en Energie	560.878	553.798	559.661	449.924
Mobiliteit en Openbare Werken	1.047.546	1.028.623	1.045.779	994.353
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	1.187.151	1.233.671	1.479.243	1.183.751
Totaal	3.615.512	3.600.524	3.973.345	4.248.317

47. Opvallend is vooreerst de *grootteorde* van de investeringen: in 2015 worden € 4,2 mld investeringsuitgaven gerealiseerd, wat impliceert dat ongeveer 11% van de totale

¹⁴ Vlaams Parlement, Stuk 15 (2014-2015), nr 11, 2 december 2014, Verslag namens de Commissie Algemene Zaken en Begroting (bespreking van de begroting 2015), Bijlage 1.

Vlaamse uitgaven investeringen zijn. Voor 2014 gaat het om € 4,0 mld (iets meer dan 14%), en voor 2013 en 2012 om € 3,6 mld (idem).

Deze cijfers zijn zeer hoog in vergelijking met de cijfers die de SERV in het verleden opmaakte, op basis van een analyse van de gedetailleerde begrotingsgegevens. Bijvoorbeeld voor de begroting 2014ini kwam de SERV tot € 1.241 mln investeringen en € 469 mln onderhoudsinvesteringen (dus zonder rekening te houden met extra-budgettaire dossiers), samen dus € 1,7 mld, of € 2,3 mld minder dan het cijfer van de Vlaamse Regering voor datzelfde jaar.

48. Een tweede verrassend element in de toelichting door de Vlaamse Regering is de zeer grote *verschuiving tussen beleidsdomeinen* in 2015. Zie Tabel 9.

Tabel 9: Vlaanderen, 2013 tot 2015, investeringen volgens de definitie van de Vlaamse Regering, evolutie tegenover het voorgaande jaar, in € dz

Beleidsdomein	2012	2013	2014	2015
V: Hogere Entiteiten	0	-15	804	-571
A: Diensten Algemeen Regeringsbeleid	0	561	-1.336	-1.398
B: Bestuurszaken	0	-5.044	-1.438	14.412
C: Financiën en Begroting	0	403	39.808	61.185
D: Internationaal Vlaanderen	0	-2.888	-1.917	7.269
E: Economie, Wetenschappen en Innovatie	0	-12.811	-3.342	43.376
F: Onderwijs en Vorming	0	40.933	34.308	375.991
G: Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	0	-61.224	12.301	261.286
H: Cultuur, Jeugd, Sport en Media	0	3.703	24.168	-28.463
J: Werk en Sociale Economie	0	44	-132	-265
K: Landbouw en Visserij	0	833	1.006	-1.196
L: Leefmilieu, Natuur en Energie	0	-7.080	5.863	-109.737
M: Mobiliteit en Openbare Werken	0	-18.923	17.156	-51.426
N: Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	0	46.520	245.572	-295.492
Totaal	0	-14.988	372.821	274.972

De klassieke beleidsdomeinen voor overheidsinvesteringen zijn LNE, MOW en ROW, dus investeringen in infrastructuur voor leefmilieu, energie, mobiliteit, openbare werken (wegen ...) en huisvesting. In 2015 gaan deze investeringen in de tabel van de Vlaamse Regering echter achteruit met meer dan € 450 mln tegenover 2014, hoewel het totaal in dat jaar met € 275 mln vooruit gaat.

Dit is merkwaardig op zich, zeker omdat de 6^{de} Staatshervorming slechts een beperkte rol lijkt te hebben: de nieuwe bevoegdheden betreffen immers vooral kredieten voor specifiek beleid (arbeidsmarkt, kinderbijslag, opcentiemen ...), waar relatief weinig investeringen bij horen. Er zijn een aantal uitzonderingen (zoals ziekenhuisinfrastructuur en Federale Participatiefonds), maar het bijhorende budget is niet zo groot. De groei

van de investeringen in 2015 is bovendien het grootst in het beleidsdomein Opleiding en Vorming (€ +376 mln), die door deze Staatshervorming niet beïnvloed wordt. In de beleidsdomeinen welzijn en in mindere mate economie en financiën en begroting¹⁵ worden wel aanzienlijke groeicijfers voor de investeringen geregistreerd.

Er lijkt in 2015 dus een specifieke dynamiek in de evolutie van de publieke investeringen door de Vlaamse overheid te ontstaan, die niet zonder meer kan teruggebracht worden tot voor de hand liggende factoren.

3.2.2. Mogelijke verklaringen voor verschillen

49. We splitsen de verklaringen voor beide evoluties op in twee delen, zodat duidelijker de relevantie van de argumenten kan aangegeven worden:

- Eerst gaan we in op de verklaringen voor het *grote verschil* tussen de cijfers van de Vlaamse Regering en deze van de SERV.
- Vervolgens gaan we in op de *verschuiving* tussen beleidsdomeinen in de tabel van de Vlaamse Regering.

Grootteorde van cijfers in tabel Vlaamse Regering

50. Een belangrijk deel van de verklaring voor de hoge cijfers in de tabel van de Vlaamse Regering wordt gevormd door de *uitbreiding van de perimeter* van de Vlaamse overheid: de SERV hield hier in het verleden geen rekening mee, aangezien deze problematiek zich niet stelde, terwijl het recente cijfer van de Vlaamse Regering dat wel doet. Vele nieuw geconsolideerde instellingen realiseren bovendien heel wat investeringen, zoals het economisch instrumentarium (PMV, LRM), fondsen voor specifieke sectoren (VIPA), of de ondersteuning van PPS-constructies (zoals DBMF Scholen van Morgen). Voor het verschil tussen 2015 en 2014 voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming is deze laatste factor ongetwijfeld van belang. De consolidatie wordt bovendien met terugwerkende kracht toegepast, dus ook de cijfers voor 2014 en vroeger worden gedocumenteerd conform de nieuwe perimeter.

Een tweede mogelijke verklaring, als consequentie van de uitbreiding van de perimeter, vormen zuiver *juridische, boekhoudkundige of technische facetten* van dossiers opgestart vooraleer er sprake was van integratie in ESR 2010. In het bijzonder PPS-constructies, maar ook andere engagementen, zijn opgemaakt vanuit de idee dat de financiering voor de gehele duur van het project (meestal meerdere jaren) buiten de begroting blijft. Een opname van dergelijke projecten in de Vlaamse begroting conform de ESR 2010-regels kan onbedoelde effecten hebben, gezien in de pre-ESR 2010-periode geen rekening gehouden is met dergelijke integratie. Dit kan impliceren dat bepaalde projecten integraal in één beweging in de begroting worden opgenomen, omdat het gehele engagement door de Vlaamse Regering reeds is aangegaan. Voor andere uitgaven kan dat impliceren dat zij à rato van de realisatie van het project in verschillende jaren in de begroting worden opgenomen. Uiteraard is het vandaag met de beschikbare informatie zeer moeilijk om de reële impact van dergelijke dossiers in te schatten.

¹⁵ We gaan niet in op het cijfer voor Financiën en Begroting aangezien het een provisie bedoeld voor een ander beleidsdomein kan betreffen.

Een derde verklarende factor is dat de nieuwe tabel is opgesteld conform het *ESR 2010*, terwijl de voorgaande tabellen conform het *ESR 1995* opgemaakt werden. Voor alle investeringen (ook door de privésector) impliceert dat een belangrijke wijziging¹⁶: *O&O-activiteiten* worden niet meer als een uitgave beschouwd, maar wel als een investering. Er wordt daarbij verondersteld dat de afschrijvingen voor deze activiteiten groter dan één jaar zijn, wat sowieso conform de economische relevantie van overheidsinvesteringen is. Dit impliceert dat middelen voor het IWT, de SOC's evenals specifieke programma's zoals het Herculesfonds¹⁷ of delen van het Hermesfonds, in de nieuwe indeling als investeringen beschouwd worden, wat voorheen niet het geval was. Aangenomen mag worden dat het grotere aandeel van het beleidsdomein Economie (E) in de overheidsinvesteringen aan deze factor kan toegeschreven worden.

Tenslotte dient gewezen op de *manier* waarop vandaag *investeringsuitgaven in de begroting* gedocumenteerd worden. Tot 2012 was informatie over investeringen en andere elementen op het niveau van *basisallocaties* beschikbaar: aan elke basisallocatie was een aard van bestemming gekoppeld, wat zich uitdrukt in de zogenaamde ESR-code. De ESR-code voor investeringen door de overheid begint steeds met 7, en deze voor subsidies aan derden met 3 (financiële ondersteuning) of 5 (kapitaalinbreng). Op basis van deze gegevens was het tot 2012 mogelijk om de investeringen in kaart te brengen. Vandaag is dat enkel nog mogelijk in de gedetailleerde begrotingen van de 170 geconsolideerde instellingen (ongeveer € 9 mld op een totaal van € 38 mld), maar niet meer in de begroting van het departement. De *artikelenstructuur* die vandaag gehanteerd wordt is dus veel minder gedetailleerd, aangezien een artikel bestaat uit verschillende basisallocaties die samengevoegd worden. Dat impliceert dat aan dergelijk artikel geen ESR-code of andere vorm van bestemming van het krediet kan toegeschreven worden, hoewel het vandaag het meest gedetailleerde niveau van informatie in de begroting vormt.

Een consequentie van de *nieuwe artikelenstructuur* is dat in hetzelfde artikel basisallocaties met en zonder investeringen kunnen gecombineerd worden: een deel van dergelijk artikel betreft dus investeringen, en wordt samengevoegd met andere basisallocaties zoals middelen voor werking. Dit betekent dat de som van artikelen waarin investeringen opgenomen zijn groter wordt dan de 'zuivere' investeringen zoals die voorheen geregistreerd werden. Het is momenteel niet mogelijk om na te gaan hoe groot het aandeel van niet-investeringskredieten in dergelijke artikelen is, maar gezien de grootteorde van een aantal artikels met investeringen (VIPA, FOCI, Hermesfonds...), kan dit relevant zijn om de toename aan investeringen te begrijpen.

51. Geconcludeerd wordt dat er verschillende verklarende elementen zijn om de recente hoge cijfers over investeringen van de Vlaamse Regering te begrijpen, maar er kan vandaag *niet gegarandeerd* worden dat zij een *bevredigende verklaring* vormen, aangezien de nodige gedetailleerde informatie ontbreekt.

¹⁶ Daarnaast zijn er enkele wijzigingen zonder directe relevantie voor Vlaamse overheidsinvesteringen. Op federaal niveau speelt dat de uitgaven voor militaire wapensystemen niet meer als intermediair verbruik maar eveneens als investering beschouwd worden.

¹⁷ Het INR / Eurostat beschouwt de universiteiten als op te nemen in de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, en dus ook in de begroting, wat nog niet is uitgevoerd in de begroting 2015ini.

Verschuiving tussen beleidsdomeinen in tabel Vlaamse Regering

52. Met bovenstaande elementen wordt de *verschuiving tussen beleidsdomeinen*, geconstateerd in de tabel van de Vlaamse Regering, niet verklaard. Er is immers geen reden om aan te nemen dat bovenstaande argumenten meer of minder op deze of gene beleidsdomein van toepassing zouden zijn. Een aantal aanzetten tot verklaring worden hieronder opgesomd, zonder dat daarmee een afdoende verklaring gevonden wordt.

Een eerste mogelijke verklaring vormt het gegeven dat de sterke groei een vorm van *inhaalbeweging* (wegwerken van achterstand in investeringen) voor bepaalde beleidsdomeinen is, en/of dat *projecten met vertraging* in de nieuwe cijfers tot uiting komen. Dit lijkt duidelijk het geval in het onderwijs, waar de investeringen in schoolgebouwen reeds een hoge prioriteit hebben, wat zich in de komende jaren zal versterken.

Een tweede mogelijke verklaring, al moet hiervoor verder onderzoek uitgevoerd worden vooraleer de verklaring hard te maken is, kan zijn dat de aard van de ondersteuning door de Vlaamse regering lijkt te verschuiven: de *gebruiker lijkt* in een aantal beleidsdomeinen een *hogere bijdrage te betalen* dan voorheen, wat in andere beleidsdomeinen aanzienlijk minder het geval lijkt te zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bovengemeentelijke bijdrage voor rioleringswerken (€ 43 mln hogere bijdragen), wat in het verleden niet het geval was. Indien deze verklaring hard kan gemaakt worden, zou dat impliceren dat de prioriteit (aard van de ondersteuning) die de Vlaamse Regering aan investeringen in bijvoorbeeld de beleidsdomeinen onderwijs en welzijn geeft, hoger is dan deze aan de klassieke investeringsbeleidsdomeinen.

Er kan tenslotte gewezen worden op de aanzienlijke bijstelling van de *machtigingen voor sociale huisvesting*, al wordt daarmee verondersteld dat rentesubsidies voor sociale leningen op te nemen door huishoudens (grootste deel van budget) eveneens als overheidsinvesteringen beschouwd worden, wat een eerder brede definitie van overheidsinvesteringen is. Dit is vooral van toepassing op beleidsdomein RWO, waaronder het sociaal huisvestingsbeleid valt.

53. Opnieuw dient geconcludeerd dat de aangehaalde elementen ongetwijfeld een *deel van de verklaring* voor de verschuiving tussen beleidsdomeinen in de tabel van de Vlaamse overheid vormen, maar lijkt daarmee nog niet de gehele verschuiving verklaard.

3.3. Vlaamse overheidsinvesteringen in Europees perspectief

54. Het aandeel van de *overheidsinvesteringen in het BBP* is een klassieke manier om de inspanning van overheden internationaal te vergelijken. Vandaag zijn op Europees niveau slechts cijfers tot 2012 beschikbaar, zodat aangenomen mag worden dat deze tabel nog opgesteld is conform het ESR 1995: zie Tabel 10.

Opvallend is dat België¹⁸ (1,80% in 2012) en Duitsland (1,55%) sinds 2000 laag scoren in vergelijking met West-Europese landen zoals Frankrijk en Nederland (beide sinds 2000 systematisch boven 3%). Het Verenigd Koninkrijk neemt een stabiele tussenpositie in, tussen 2,0% en 2,5%. In Luxemburg wordt sinds 2006 (voorheen niet gedocumenteerd) bijna steeds een cijfer tussen 3,5% en 4,0% genoteerd. Landen met een grote impact door de Eurocrisisen sinds 2009, zoals Spanje of Italië, zien hun aandeel aanzienlijk dalen na 2009: van 4,47% in 2009 naar 1,71% in 2012 voor Spanje (-2,76%), en voor Italië van 2,53% naar 1,85% (-0,67%). De evolutie in dergelijke landen vertaalt zich voor de gehele Eurozone in een daling sinds 2009: van 2,82% (2009) naar 2,13% (2012), dus een verschil van -0,69%.

Tabel 10: Eurozone en verschillende Europese landen, 2000 tot 2012, overheidsinvesteringen in % van het BBP (bron: Eurostat)

	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
EU (28 countries)									2,33
Euro area (17 countries)	2,55	2,44	2,48	2,52	2,64	2,82	2,56	2,35	2,13
Belgium	1,95	1,66	1,58	1,57	1,56	1,70	1,64	1,76	1,80
Germany	1,90	1,77	1,48	1,46	1,57	1,75	1,66	1,67	1,55
Spain	3,20	3,54	3,38	3,73	4,01	4,47	3,99	2,96	1,71
France	3,08	2,89	3,09	3,20	3,24	3,41	3,12	3,13	3,14
Italy	2,33	1,74	2,41	2,35	2,24	2,53	2,09	2,03	1,85
Luxembourg				3,61	3,39	3,93	4,12	3,79	3,83
Netherlands	3,14	3,53	3,22	3,30	3,45	3,76	3,64	3,34	3,34
United Kingdom	1,22	1,58	1,79	1,82	2,30	2,70	2,46	2,15	2,17

55. Op het eerste gezicht lijkt er iets raars aan de hand: Duitsland is na 2000 de economische motor van de Eurozone, en heeft systematisch een (zeer) laag cijfer voor de overheidsinvesteringen. Een aantal landen met een hoog cijfer tot 2009 behoren vandaag tot de zwakste landen van de Eurozone (zoals Spanje of Italië). Dient geconcludeerd dat er een *omgekeerde relatie bestaat tussen economische groei en veel overheidsinvesteringen*?

Neen, de conclusies zijn subtieler dan dat. Het is inderdaad zo dat er voor de gehele Eurozone geen directe relatie bestaat tussen het niveau van de overheidsinvesteringen en de economische groei: er zijn immers landen die veel overheidsinvesteringen combineren met een aanzienlijke economische groei (Luxemburg, Nederland), en er zijn landen die een hoge economische groei combineren met lage overheidsinvesteringen (Duitsland). Er mag dus ook niet geconcludeerd worden dat elke vorm van (hoge) overheidsinvesteringen automatisch tot (hoge) economische groei leidt.

Een directe relatie tussen overheidsinvesteringen en economische groei bevestigen of ontkennen is echter niet aan de orde. Wel relevant zijn volgende vragen: is er vandaag

¹⁸ De Eurostat-tabel illustreert indirect dat de tabel met investeringen van de Vlaamse overheid (Tabel 8) eerder aan de hoge kant is: voor geheel België bedragen in 2012 de overheidsinvesteringen volgens Eurostat 1,80% van het BBP, wat neerkomt op € 7,0 mld. Vlaanderen realiseert daarvan volgens deze tabel € 3,6 mld of iets meer dan 50%, terwijl het Vlaamse aandeel in de totale overheidsuitgaven (federale overheid, gewesten, gemeenschappen en lagere overheden maar zonder sociale uitkeringen) in dat jaar slechts 23% bedraagt. Het cijfer van de Vlaamse overheid integreert wel de uitgebreide perimeter en de nieuwe investeringsrubrieken (O&O), die in de Europese tabel niet zijn opgenomen, maar deze elementen lijken onvoldoende voor een volledige verklaring van dit verschil.

ruimte om de overheidsinvesteringen op te trekken, als *stimulans en accelerator voor de economische groei*? Zo ja, dan is dit in het bijzonder relevant voor die landen die vandaag laag scoren voor overheidsinvesteringen. En ten tweede: welke overheidsinvesteringen komen bij voorkeur in aanmerking voor een groeibevorderend investeringsbeleid? Daar dient daar immers goed over nagedacht, want een zuiver expansief beleid qua overheidsinvesteringen, zonder verdere differentiatie naar aard en impact, kan geen afdoende resultaten garanderen.

56. Geconcludeerd wordt dat de Belgische overheidsinvesteringen *systematisch onder het Europees gemiddelde* blijven, zelfs wanneer het Europese gemiddelde onder invloed van de ontwikkelingen in Zuid-Europa na 2009 aanzienlijk neerwaarts is bijgesteld. Er is dus in België – meer dan in de meeste andere Europese landen – ruimte om een verschuiving van de uitgaven richting overheidsinvesteringen door te voeren. Hier mag echter niet uit geconcludeerd worden dat elke vorm van overheidsinvestering dezelfde positieve effecten heeft: er dient goed nagedacht over de aard en impact van de gekozen overheidsinvesteringen, om het beoogde effect te bereiken.

3.4. Conclusie: investeringen blijven prioriteit

57. Hoewel de cijfers van de Vlaamse Regering op het eerste gezicht duiden op een groot volume aan investeringen, meent de SERV dat een *inhaalbeweging* voor overheidsinvesteringen - in het bijzonder voor *klassieke infrastructuurinvesteringen* - aangewezen is.

De gegevens over investeringen door de Vlaamse overheid, zoals ze vandaag beschikbaar zijn, hebben immers volgende kenmerken:

- Het is moeilijk vast te stellen wat exact in de tabel van de Vlaamse Regering toegelicht wordt. Een heldere interpretatie is niet evident door de mogelijk *brede definitie van investeringen*. Ook is er geen garantie dat de gepresenteerde cijfers per beleidsdomein goed met elkaar vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat sommige projecten met langere looptijd integraal in één jaar opgenomen worden en andere niet. Dit maakt een vergelijking met vroegere cijfers over investeringen problematisch.
- Uit de tabel van de Vlaamse Regering blijkt duidelijk een *verschuiving* van investeringen, van klassieke beleidsdomeinen naar beleidsdomeinen waarin voorheen veel minder geïnvesteerd werd. Een goede verklaring hiervoor is vandaag eigenlijk niet voorhanden, daarvoor is meer informatie over en inzicht in de ontwikkeling van de investeringen noodzakelijk.

58. De SERV constateert dat een *duidelijk en precies onderscheid tussen investeringen en andere uitgaven*, dat consequent toegepast wordt op (en binnen) alle uitgavenartikelen, vandaag niet gehanteerd wordt. De SERV pleit ervoor dat de reële investeringsuitgaven gedetailleerd in kaart gebracht worden.

Deze tekortkoming is geen tijdelijk probleem in het invoeringsproces naar een prestatiebegroting (overgang van basisallocaties naar artikelen), maar is een op zichzelf staand probleem: er is vandaag te weinig “harde” informatie over investeringen in de begroting aanwezig. De SERV pleit er dus voor dat het tekort aan precieze informatie

over investeringen verholpen wordt, onafhankelijk van de verdere realisatie van de evolutie richting prestatiebegroting.

Daarnaast pleit de SERV voor een meer gedetailleerd onderscheid dan enkel het algemene begrip 'investeringen'. Minimaal dient een consequent doorgedreven onderscheid gemaakt tussen eigenlijke investeringsuitgaven [overheid investeert = ESR 7], de ondersteuning *van investeringen door derden* via bijvoorbeeld subsidies [overheid ondersteunt = binnen ESR 5 en ESR 3], en, waar relevant, investeringsuitgaven buiten de begroting (zoals PPS-constructies). De verschillende stromen dienen daarbij op gelijkaardige wijze gerapporteerd te worden, zodat de financiële gegevens eenvoudig vergelijkbaar zijn.

59. Aangezien de Belgische overheidsinvesteringen *systematisch onder het Europees gemiddelde* blijven, is een *investeringsbevorderend beleid* voor Vlaanderen en België bijzonder relevant. Wel dient goed nagedacht over de *aard en impact van de gekozen overheidsinvesteringen* om het gewenste effect te bereiken.

60. Gezien het belang van investeringen op zich, en gezien de lacunes in de huidige rapportering, neemt de SERV zich voor in zijn advies over de begroting 2016 (juli 2015) een aantal aanzetten te formuleren voor *een adequate rapportering en opvolging van overheidsinvesteringen*.

4. Prestatiebegroting, meerjarenraming en transparantie

Prestatiebegroting

61. De Vlaamse begroting was tot voor kort zeer *inputgericht*. Er werden wel doelstellingen geformuleerd en er werd ook een beleid ontwikkeld om deze doelstellingen te halen, maar er werd geen expliciete koppeling voorzien tussen de kredieten die hiervoor werden aangewend en de beleidsverantwoordelijkheid.

Daarom heeft de SERV tijdens de vorige legislatuur gepleit voor een meer prestatiegerichte begroting. In vergelijking met een inputbegroting biedt een prestatiebegroting meer informatie over de effectiviteit en efficiëntie van de aangewende kredieten, waardoor men tot beter onderbouwde budgettaire keuzes kan komen. Bovendien kunnen deze keuzes ook beter verantwoord worden.

62. In de vorige legislatuur heeft de Vlaamse Regering de fundamenteën gelegd voor een meer prestatiegerichte begroting. Belangrijke stappen zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van apparaatprogramma's aan entiteiten in plaats van beleidsdomeinen, en bijkomende informatie in de Memorie van Toelichting voor een koppeling tussen de begrotings- en beleidscyclus. Elk van deze stappen is logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De vorige regering is er evenwel nog niet in geslaagd om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Dit is niet abnormaal gezien het om een zeer complex proces gaat dat best stapsgewijs wordt doorgevoerd. De verbetering in de vorige legislatuur situeerde zich voornamelijk op het formele vlak, en heeft nog onvoldoende geleid tot performantie-indicatoren voor de beleidsbeslissingen of de begrotingsopmaak. Daarenbo-

ven heeft deze gedeeltelijke omschakeling naar een prestatiebegroting vandaag tot minder transparantie geleid door het schrappen van de basisallocaties.

63. De SERV pleit er in zijn recente advies¹⁹ voor om van in het begin van de legislatuur verdere stappen naar een meer prestatiegerichte begroting te zetten. Hierbij moet voldoende aandacht besteed worden aan de meer inhoudelijke aspecten van de prestatiebegroting, zodat een terugkoppeling tussen de impact van het gevoerde beleid en de begrotingskeuzes mogelijk wordt. De SERV onderschrijft dan ook de beleidskeuze van de huidige Vlaamse Regering om verdere stappen te zetten naar een *prestatiebegroting* die haar naam waardig is.

De SERV constateert dat in het Regeerakkoord en de recente Beleidsnota Financiën een Begroting duidelijk wordt aangegeven dat verdere stappen *richting* prestatiebegroting zullen gezet worden. Maar het beoogde *eindpunt*, namelijk hoe die prestatiebegroting er concreet zal uitzien en functioneren, en het *moment* waarop dat bereikt wordt, zijn vandaag nog niet ingevuld. De Beleidsnota stelt nergens dat een prestatiebegroting, of belangrijke delen ervan zoals een terugkoppeling tussen inhoudelijke beleidskeuzes en aangewende kredieten, effectief in de komende legislatuur gerealiseerd worden.

De SERV is van mening dat men uiteraard de nodige tijd moet nemen voor een complex proces zoals de invoering en realisatie van een prestatiebegroting. Dit impliceert echter *niet* dat dit proces *langer kan of mag duren dan noodzakelijk*. Immers, indien de prestatiebegroting als doelstelling op het einde van de huidige legislatuur niet gerealiseerd zal zijn, betekent dit dat dan gedurende ongeveer tien jaar aan de Vlaamse begrotingsstructuur en –indeling verbouwd is, zonder dat het beoogde doel bereikt is.

Meerjarenraming en transparantie

64. De SERV verwelkomt de beleidskeuze in het regeerakkoord en de beleidsnota Financiën en begroting om een groter belang aan de *meerjarenraming* te hechten, zodat de jaarbegrotingen steeds in een meerjarig pad ingepast worden. Dit heeft immers tot gevolg dat enerzijds de impact van macro-economische (en andere) ontwikkelingen en anderzijds de impact van genomen beleidskeuzes en maatregelen duidelijker naar voren komen.

Bovendien is de informatie vrijgegeven over de *uitvoering van begrotingen* vandaag summier. Meer coherente en volledige informatie over de begrotingsuitvoering is niet alleen van belang voor meer transparantie in de effectieve besteding van middelen; ze is ook essentieel voor het feedbackmechanisme tussen beleidsintenties en impact zoals vereist voor een prestatiebegroting. Daarmee wordt immers de transparantie in het begrotingsproces verder verhoogd, wat uiteraard positief is.

5. Vooruitblik naar 2015bc1

65. In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de groeivertraging sinds de zomer van 2014 op basis van de economische parameters. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoe de engagementen, aangegaan door gewesten en gemeenschappen in het

¹⁹ SERV-advies van 7 juli 2014, [Advies over de begroting 2015](#).

Stabiliteitspact van april 2014, vertaald zijn in de begrotingen van gewesten en gemeenschappen, zoals gedocumenteerd in het Ontwerpbegrotingsplan van België ingediend bij Europa in oktober 2014.

5.1. Impact groeivertraging in 2014 en 2015

5.1.1. Recente evolutie economische parameters

66. De belangrijkste omgevingsfactoren bij de begrotingsopmaak zijn de verwachte *economische groei en de inflatie* voor het lopende en het volgende jaar. Beide parameters hebben een grote impact op de ontvangsten, terwijl de inflatie ook de uitgavendynamiek mee bepaalt.

De parameters zijn de afgelopen maanden verschillende malen naar beneden bijgesteld, voor zowel 2014 als 2015. De conjunctuurinstellingen benadrukken een grote onzekerheid over de evolutie in de komende maanden en jaren, zowel door geopolitieke factoren als door elementen inherent aan de wereldwijde economische conjunctuur. Dit impliceert dat fluctuaties met een aanzienlijke impact op de Vlaamse financiën niet uitgesloten mogen worden.

De voorspellingen tot en met september gaven het volgende aan: in 2015 verbetert de economische conjunctuur, wat zich verder versterkt in 2016 (groei 2014 < groei 2015 < groei 2016). De voorspellingen na september bevestigen deze conclusie niet langer. Zowel de prognose van de Europese Commissie (november) als van de Nationale Bank van België (december) gaan uit van een lagere groei in beide jaren. Wel wordt een significante groei van de economie in 2016 verwacht. Ook voor de inflatie worden hogere cijfers voorspeld, zonder evenwel in de buurt van 2% te komen, wat in de jaren voor de economische crisis van 2008 gangbaar was. Zie Tabel 11.

Tabel 11: België, evolutie van de economische conjunctuurparameters sinds het voorjaar 2014

	Planbureau, februari 2014	Planbureau, sep- tember 2014	Europese Commis- sie, november 2014	NBB, decem- ber 2014
BBP 2014	1,4%	1,1%	0,9%	1,0%
BBP 2015		1,5%	0,9%	0,9%
Inflatie 2014	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%
Inflatie 2015		1,3%	0,9%	0,8%

Opvallend is dat de inflatiecijfers zeer laag blijven en in de loop van de tijd systematisch naar beneden worden bijgesteld. Bovendien geeft het Planbureau in zijn inflatievooruitzichten van 6 januari 2015 voor het eerst aan dat de gemiddelde jaarinflatie (nationaal indexcijfer der consumptieprijzen, NICP) in 2015 op 0,0% zou uitkomen, tegenover 0,34% in 2014 en 1,11% in 2013. De groeivoet van de gezondheidsindex (onder meer gebruikt bij de berekening van de indexering van lonen, sociale uitkeringen en huurprijzen) zou in 2015 gemiddeld 0,5% bedragen, tegenover 0,40% in 2014

en 1,24% in 2013. Dit impliceert dat de volgende overschrijding van de spilindex dus niet meer zou plaatsvinden in 2015.

67. De cijfers van de Europese Commissie van november en de Nationale Bank van december 2014 impliceren voor 2014 een neerwaartse bijstelling van de Belgische BBP-groei (-0,1% à -0,2%), zonder dat de inflatieverwachtingen voor dat jaar aangepast worden. Voor 2015 zijn de bijstellingen aanzienlijk hoger voor het BBP (-0,6%), terwijl ook de inflatieverwachtingen duidelijk neerwaarts (-0,4% of -0,5%) worden bijgesteld.

68. Er kan dus op basis van de meest recente economische parameters geconcludeerd worden dat een neerwaartse bijstelling van in het bijzonder de ontvangsten van de Vlaamse overheid verwacht moet worden, zowel voor 2014 als 2015. Hoewel ook de voorziene uitgaven hierdoor in 2015 wat kunnen dalen, is het effect langs de zijde van de uitgaven echter sowieso een stuk kleiner.

5.1.2. Evenwicht in begroting 2014?

69. Op Vlaams niveau is een eerste begrotingsaanpassing (2014BC1) op 25 april 2014 door het Vlaams Parlement goedgekeurd, maar deze aanpassing betreft enkel een verhoogde waarborg voor leningen aangegaan door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. Voor het overige is deze begroting identiek met de initiële begroting 2014.

De tweede begrotingscontrole 2014BC2 is opgemaakt door de nieuwe Vlaamse Regering, en ingediend in het Vlaams Parlement op 29 oktober 2014 (dus op dezelfde dag als de toelichtingen van de begroting 2015ini per beleidsdomein). Deze begrotingsaanpassing is opgemaakt op basis van de parameters van februari 2014, en niet deze van september 2014.

De Vlaamse Regering zal op korte termijn een (eerste) inschatting van de uitvoering van de begroting 2014 publiceren, zodat een gedetailleerde berekening van de impact van deze neerwaartse bijstelling door de SERV vandaag weinig toegevoegde waarde heeft.

We volstaan dan ook met elementen voor een raming van de mogelijke grootteorde van de neerwaartse bijstelling aan te geven, zonder in te gaan op de impact van de verrekening in 2015.

70. Vooreerst is er het *verstrengde Europees toezicht op de begroting* en de uitbreiding van de *consolidatieperimeter*: beide factoren zijn immers nieuw in de begroting 2014. Hoewel hiermee in theorie rekening gehouden is bij de opmaak en tweede aanpassing van de begroting 2014, is steeds benadrukt dat het om voorlopige cijfers gaat. Opvallend is dat het verschil tussen de begrotingen 2014bc2 en 2014ini voor de impact van deze factoren beperkt is: er lijkt dus bij de begrotingscontrole slechts in beperkte mate rekening gehouden met een bijkomende impact van deze factoren. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen²⁰ heeft echter op 30 september 2014 (dus na de opmaak van de begroting 2014bc2) een nieuwe lijst van instellingen gepubliceerd die behoren tot de

²⁰ Nationale Bank van België, Dienst Nationale en Regionale Rekeningen en Conjunctuur, mmv de Deskundigengroep van de Algemene Gegevensbank: De eenheden van de publieke sector, stand van zaken op 30.09.2014. Brussel, NBB.

Vlaamse perimeter, nadat reeds op 30 maart 2014 een aangepaste lijst gepubliceerd werd. Men kan dan ook verwachten dat deze factoren bij de actualisatie en uitvoering van een begroting een aanzienlijke impact zullen hebben.

Voor een buitenstaander is de impact van deze factoren niet na te gaan zonder bijkomende informatie. De verdere inschatting vertrekt dan ook van de veronderstelling dat het verstrengd Europees toezicht op de Vlaamse begroting en de uitbreiding van de Vlaamse consolidatieperimeter geen impact hebben op de begrotingsresultaten in 2014, bij gebrek aan verdere informatie.

71. Uiteraard is het niet mogelijk specifieke uitgaven (of zelfs ontvangsten) op het *einde van het jaar*, al dan niet in functie van het kasbeheer, in kaart te brengen. Deze kunnen echter aanzienlijk zijn: de vorige regering heeft bijvoorbeeld via de zogenaamde oversijpeling in verschillende jaren uitgaven voor jaar t+1 geboekt in jaar t, met uiteraard een directe impact op het saldo.

Specifiek in deze context is de hervorming van de woonbonus, die op het einde van 2014 tot een opstoot in het aantal notariële akten (en dus inkomsten voor Vlaanderen) leidt. Ook deze impact kan uiteraard niet in kaart gebracht worden.

72. [*Verskil parameters tussen februari en september 2014*] Daarnaast dient gewezen op een specifiek element: de aangepaste begroting 2014 is gebaseerd op de parameters van februari 2014, terwijl de federale doorstortingen in het najaar van 2014 conform de parameters van september 2014 worden berekend. In principe zijn de parameters die het federale niveau en Vlaanderen hanteren identiek, maar door de late federale regeringsvorming (na september 2014, dus na opmaak van de begrotingen 2014bc2 en 2015ini) én het feit dat er op federaal niveau nog een aanpassing van de begroting doorgevoerd werd, ontstaat een discrepantie in parameters. Het Rekenhof²¹ raamt de impact hiervan op € -38 mln voor 2014 en € +58 mln voor 2015 (minder grote verrekeringen).

73. [*Evolutie parameters sinds september 2014*] De impact door de evolutie van de parameters sinds september 2014 brengen we in kaart via de sensitiviteitsgegevens voor gewijzigde economische parameters in de toelichting bij de begroting²². Deze geven de impact van een bijstelling van een parameter op de ontvangsten aan, wat uiteraard een ruwe maar wel een betrouwbare indicator van de te verwachten impact is.

Aan de hand van deze sensitiviteit schatten we de impact van de gewijzigde parameters als volgt in:

- Een verminderde groei van het BBP met 0,2% voor 2014 leidt tot een geschatte neerwaartse bijstelling van de ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet met € -41 mln. De inflatieverwachtingen voor 2014 zijn niet gewijzigd, zodat we hiervoor geen impact voorzien. Ook de andere parameters (zoals de federale fiscale ontvangsten) veronderstellen we als identiek, aangezien hiervoor geen nieuwe informatie beschikbaar is.

²¹ Rekenhof, Onderzoek van de (tweede) aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de Vlaamse begroting voor 2015, Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 14 november 2014.

²² Vlaamse Regering, Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015, Algemene toelichting, Vlaams Parlement, stuk 13 (2014-2014), nr 1, 17 oktober 2014. Er is voor de begroting 2014bc2 geen afzonderlijke algemene toelichting ingediend, zodat we de sensitiviteitsgegevens voor 2014 uit deze toelichting hanteren.

- We veronderstellen voor deze eerste raming een gelijkaardige sensitiviteit van de neerwaarts bijgestelde BBP-groei voor de ontvangsten buiten de BFW (voornamelijk gewestbelastingen), wat neerkomt op een bijkomende impact van € -17 mln.
- We veronderstellen geen impact op de uitgaven, aangezien het kalenderjaar reeds ver gevorderd was vooraleer een eventuele bijstelling kon gedocumenteerd worden.

74. Het bovenstaande leidt tot een eerste raming van € -38 mln – € 41 mln – € 17 mln = € -96 mln bij ongewijzigd beleid op *de ontvangsten voor 2014*, op basis van de recente conjunctuurindicatoren en *zonder rekening te houden met een bijkomende impact door het verstrengde Europees toezicht op de begroting en de uitbreiding van de consolidatieperimeter*.

5.1.3. Begroting 2015 niet meer in evenwicht?

75. De begroting 2015ini is opgemaakt op basis van parameters gepubliceerd door het Planbureau in september 2014. Een gelijkaardige oefening als in bovenstaande paragraaf is dan ook mogelijk, als eerste ruwe raming van de impact van de conjunctuurverslechtering op de initiële begroting 2015.

76. Vooreerst veronderstellen we dat de specifieke *eenmalige factoren* in de begroting 2014 (verstrengd Europees toezicht op de begroting en de uitbreiding van de consolidatieperimeter) geen bijkomende impact hebben op de actualisering van de begroting 2015ini. Dit is in wezen niet evident, aangezien ook in de begroting 2015ini nog niet alle te consolideren instellingen opgenomen zijn, zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Dit geldt vooral voor de universiteiten en hogescholen²³, waarvan vandaag zeker niet mag verondersteld worden dat zij geen impact op het Vlaamse vorderingensaldo of de Vlaamse schuld zullen hebben.

77. Ook voor de actualisering van de begroting 2015 kunnen zich conform hoger een aantal *specifieke elementen* stellen. Het is vooreerst niet mogelijk om de impact door het doorschuiven dan wel vervroegen van uitgaven op het *einde van het jaar* in kaart te brengen.

Dit geldt eveneens voor de zogenaamde *forfaitaire verhoging van de beroepskosten*, zoals aangegeven door de federale regering in haar regeerakkoord. Deze verhoging heeft vermoedelijk een impact op de federale ontvangsten via de personenbelasting, en dus op de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen via de BFW. Het is echter vandaag niet eenvoudig om de impact daarvan correct in te schatten, aangezien zelfs de eerste registraties ontbreken.

Tenslotte dient gewezen op de aangekondigde hervorming van de *woonbonus*, die einde 2014 tot een opstaat in het aantal notariële akten leidt, zodat eveneens de vraag dient gesteld naar de (al dan niet compenserende) impact in 2015.

²³ Het Rekenhof raamt in zijn rapport over de begroting 2015 een negatieve impact op het vorderingensaldo van € -136 mln voor de aangepaste begroting 2014 en € 204 mln voor de initiële begroting 2015.

78. De *sensitiviteit* in de begroting 2015ini voor gewijzigde economische parameters is echter aanzienlijk hoger, voornamelijk door het grotere volume aan nieuwe ontvangsten en uitgaven:

- Een verminderde groeiverwachting van het BBP met -0,6% voor 2015 leidt tot een geschatte neerwaartse bijstelling van de ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet met € -175 mln.
- Hoger is aangegeven dat de inflatieverwachtingen voor 2015 aangepast worden met -0,5%, wat tot een geschatte negatieve impact van € -145 mln leidt.
- Samen geeft dit een raming van een negatieve impact van € -320 mln op de ontvangsten via de BFW.
- We veronderstellen opnieuw dat de andere parameters identiek blijven, hoewel er in wezen redenen (bijvoorbeeld via de consumptie-indicatoren van de NBB) zijn om aan te nemen dat in het bijzonder de federale fiscale ontvangsten eveneens neerwaarts zullen bijgesteld worden. We gaan hieraan voorbij bij gebrek aan meer harde informatie.
- We veronderstellen tevens opnieuw een gelijkaardige sensitiviteit van de ontvangsten buiten de BFW voor de neerwaarts bijgestelde BBP- en inflatieparameters, wat zou neerkomen een bijkomende impact van € -82 mln.
- De algemene toelichting bij de begroting 2015ini geeft aan dat de verrekening van de ontvangsten uit 2014 een neerwaartse impact van € 93 mln op de begroting 2015 heeft. Door het verschil tussen de door Vlaanderen en de federaal overheid gehanteerde parameters (februari versus september 2014) ontstaat een positieve impact, die door het Rekenhof geraamd is € +58 mln. Dit zou impliceren dat de verrekening van de ontvangsten 2014 in de geactualiseerde begroting 2015ini beperkt blijft tot € -35 mln.

Deze elementen geven als eerste ruwe raming van de conjunctuurverslechtering op de *ontvangsten bij gelijkblijvend beleid* een resultaat van € -175 mln - € 145 mln – € 82 mln - € 35 mln = € -437 mln.

79. Wel mag voor 2015 verondersteld worden dat langs de zijde van de uitgaven eveneens een impact van de aangepaste conjunctuurverwachting geregistreerd wordt. We houden in deze *eerste ruwe raming* rekening met drie elementen:

- Bij opmaak van de begroting 2015ini is uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in februari 2015. Vandaag voorspelt het Planbureau dat er in 2015 geen overschrijding van de spilindex zal zijn. De totale uitgaven voorzien in 2015ini voor de verwachte overschrijding van de spilindex bedragen € 202 mln. We veronderstellen dat deze voor € 193 mln²⁴ wegvallen. De verwachte overschrijding van de index zal immers sowieso niet in 2015 plaatsvinden, ook als het Planbureau zich vergist, door de beslissing tot een indexsprong door de federale regering in oktober 2014.
- Daarnaast is er een mogelijke bijkomende *desindexatie* van de kredieten voor 2015ini, bovenop hetgeen reeds in 2014 toegepast is. Hoewel dit in wezen een

²⁴ Het verschil volgt uit het feit dat niet alle loonuitgaven op dezelfde manier beïnvloed worden door een indexsprong, wat bijvoorbeeld voor het vakantiegeld het geval is.

politieke beslissing is, passen we in deze oefening de logica gehanteerd door de Vlaamse Regering in haar begrotingsaanpak systematisch toe op de gegevens zoals vandaag beschikbaar:

- De Vlaamse Regering raamt de stijging uitgaven in 2015ini verbonden aan de stijging van de gezondheidsindex op € 72 mln.
- Deze vallen echter niet volledig weg na aanpassing van de groeiprognoses: we veronderstellen een beperking van de uitgaven tot € 34 mln, wat een vermindering van de uitgaven met € 39 mln impliceert. Dit cijfer wordt bekomen door de bijstelling van de gezondheidsindex (van 1,3% naar 0,6%) toe te passen op het voorziene budget voor 2015.

80. Het resultaat is dat een eerste ruwe raming van het tekort bij ongewijzigd beleid op de begroting 2015ini, ontstaan door de conjunctuurverslechtering in de afgelopen maanden, kan geraamd worden op € -437 mln (ontvangsten) + € 193 mln (indexprovisie) + € 39 mln (desindexatie) = € -275 mln. In dit cijfer is uiteraard geen rekening gehouden met andere factoren zoals de impact door de uitgebreide Vlaamse perimeter of het verstrengde Europese toezicht.

81. In de Krachtlijnen van dit Evaluatierapport pleit de SERV voor een investeringsimpuls ter grootteorde van het tekort dat ontstaat door de recente conjuncturele verslechtering (na september 2014). Op basis van de beschikbare gegevens kan deze impuls dus maximaal op € 275 mln geschat worden.

Dit cijfer is uiteraard voorlopig: op korte termijn zal de Vlaamse Regering geactualiseerde cijfers over de begroting 2015 publiceren, opgemaakt op basis van meer gedetailleerde gegevens dan in de raming van de SERV kan gehanteerd worden.

5.1.4. Conjunctuurevolutie in 2016 en verder

82. Tenslotte dient erop gewezen dat de conjunctuurvertraging voor 2014 en 2015 eveneens een impact zal hebben op de groei na 2016. Tot voor de zomer 2014 gingen de conjunctuurstellingen uit van een gestage groei richting 1,6 à 1,8% voor deze jaren, maar dit lijkt te optimistisch.

Verwacht mag worden dat de Belgische middellange termijnvooruitzichten (door het Planbureau te publiceren in mei 2015) neerwaarts zullen bijgesteld worden.

Tabel 12: België en Eurozone, 2014-2018, BBP-groei in volume, voorspellingen door het Planbureau en de Europese Commissie, in %

	BEL	BEL	BEL	BEL	Eurozone
	Planbureau	Planbureau	EC	EC	EC
	Vooruitzichten 2014-2019	Economische begroting	2014 Autumn	AMECO	AMECO
	mei/14	sep/14	nov/14	jan/15	jan/15
2014	1,40%	1,10%	0,90%	0,92%	0,76%
2015	1,80%	1,50%	0,90%	0,86%	1,12%
2016	1,70%			1,14%	1,73%
2017	1,70%				
2018	1,60%				

5.2. Engagementsen Stabiliteitsprogramma in initiële begrotingen 2015

83. Op 30 april 2014 diende België zijn Stabiliteitsprogramma in bij de Europese Commissie, conform de afspraken in het kader van het Europese Semester.

Dit programma komt in essentie neer op:

- Een structurele verbetering van het Belgische saldo met 0,5% in 2014 en 0,7% voor de drie volgende jaren.
- België bereikt een structureel evenwicht in zijn begroting in 2016 en een structureel overschot in 2017.
- De begroting van de gewesten en gemeenschappen (G&G) is vanaf 2015 nominaal in evenwicht.

Dit Stabiliteitsprogramma (april 2014) vermeldt: “aangezien er op zondag 25 mei federale en gewestverkiezingen zijn, zal het stabiliteitsprogramma uit een *louter indicatief traject* bestaan zowel voor de globale begrotingsdoelstellingen als voor de verdeling van de doelstelling van de verscheidene beleidsniveaus (...)”.

74. De begrotingen 2015ini stemmen voor een aantal Belgische overheden²⁵ echter niet overeen met het engagement²⁶ in het Stabiliteitspact (zie Tabel 13):

- Het bereiken van het structureel evenwicht voor het geheel van de Belgische overheden wordt met twee jaar uitgesteld, van 2016 naar 2018.
- De federale overheid stelt de jaarlijkse structurele verbetering voor het geheel van de Belgische overheden in de periode 2015 tot 2017 neerwaarts bij, van -0,7% naar -0,5% op jaarbasis.
- Dit leidt tot een gezamenlijke structureel saldo van -2,0% voor 2015 en -1,3% voor 2016.
- De Vlaamse en Brusselse Regering dienen een begroting in evenwicht in, conform de afspraken in het Stabiliteitsprogramma.
- De regeringen voor het Waalse Gewest, de Franse en de Duitse Gemeenschap dienen een begroting met een negatief saldo in.

In de Belgische Ontwerpbegroting wordt opnieuw aangegeven dat het Overlegcomité hierover nog afspraken dient te maken: “De som van de individuele doelstellingen geeft het traject voor de gezamenlijke overheid. (...) Dit traject moet nog binnen het Overlegcomité besproken en vastgelegd worden bij de uitwerking van het volgende Stabiliteitsprogramma”.

²⁵ FOD Financiën: Ontwerpbegrotingsplan van België, oktober 2014.

²⁶ FOD Financiën: Stabiliteitspact voor België, 2014-2017 (ingediend bij de Europese Commissie in april 2014).

Tabel 13: België inclusief gewesten en gemeenschappen, verschil tussen doelstellingen 2015 in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 (april 2014) en ingediende begrotingen 2015 (oktober 2015), in % BBP van België

	Stabiliteitsprogramma: doelstelling 2015	Begroting 2015ini	Vershil
ENT I: vorderingensaldo	-1,4% (+ 0,7% tov 2014)	-1,9% (+ 0,8% tov 2014)	-0,5%
ENT II Vlaanderen	0%	0%	
ENT II Waals gewest	0%	-0,12% (-450 mln)	-0,12%
ENT II Franse Gemeenschap	0%	-0,04% (-170 mln)	-0,04%
ENT II Brussel	0%	0%	
ENT II Duitstalige Gemeenschap	0%	-0,01% (-30 mln)	-0,01%
Som G&G (ENT II)	0%	-0,2%	-0,2%
ENT I + II: vorderingensaldo	-1,4% (+ 0,7% tov 2014)	-2,1% (+ 0,8% tov 2014)	-0,7%
ENT I + II: structureel saldo	-0,7% (+ 0,7% tov 2014)	-1,3% (+ 0,7% tov 2014)	-0,6%

84. Geconcludeerd wordt dat in de voorbereiding voor het Belgische Stabiliteitsprogramma 2015-2015, bij Europa in te dienen tegen einde april 2015, er nog belangrijke stappen dienen gezet door *alle betrokken overheden*, zowel over de *realisatie van de aangegane engagementen* in april 2014, de *nieuwe engagementen* in de begrotingen 2015 (zeker na actualisatie met de meest recente economische parameters), evenals de *betekenis van afspraken in het Stabiliteitsprogramma*. Voor dit laatste is het ongetwijfeld aangewezen dat de afspraken tussen overheden over engagementen in het Stabiliteitspact onderhandeld worden, zodat deze een bindend karakter krijgen.

Bijlage 1: overzicht van specifieke besparingen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de zogenaamde *specifieke besparingen* zoals besproken in hoofdstuk 3.2. Deze bevatten alle besparingen die aan een specifiek artikel in de begroting dan wel aan een instelling kunnen toegeschreven worden, wat impliceert dat generieke besparingen niet opgenomen zijn.

Tabel 14 geeft een overzicht van deze specifieke maatregelen op basis van een eigen opdeling, terwijl Tabel 15 de maatregelen in detail weergeeft. De totalen in beide tabellen zijn dus identiek. De indeling voor de synthese baseert zich op het belangrijkste kenmerk van de besparingsmaatregel: het beperken van de uitgaven voor nieuw overgedragen bevoegdheden (1^{ste} rij), het afbouwen van overheidsstructuren dan wel het uitstellen van geplande maatregelen (2), het verhogen van de bijdrage door de gebruiker zodat de ondersteuning door de overheid kan verminderen (3), de beperken van de werkingskosten van de overheid (4) evenals de instellingen (5), en tenslotte het beperken machtigingen en subsidies aan organisaties, instellingen of personen buiten de Vlaamse overheid (6).

Tabel 14: Begroting 2015ini, synthese van specifieke besparingen, in k€

	VAK	VEK	Verschil
1:Beperken nieuwe bevoegdheden	-222.974	-222.974	0
2:Afbouw en uitstel	-112.560	-112.560	0
3: Bijdrage gebruiker	-256.937	-256.937	0
4: Werking overheid	-119.222	-125.147	-5.925
5: Werking instelling	-36.547	-59.547	-23.000
6: Machtiging / subsidies aan derden	-179.176	-49.211	129.965
7: Overige / niet toegewezen	-898	-899	-2
Totaal	-928.313	-827.275	101.038

Tabel 15: Begroting 2015ini, overzicht van specifieke besparingen, in € dz

nr	BD	instelling / artikel	Commentaar	VAK	VEK	verschil	Doelstelling
1	A	AGENTSCHAP VOOR GEOGRAFISCHE INFORMATIE VLAANDEREN	Agiv werking	-3.500	-3.500	0	Instelling
2	A	VLAAMS BRUSSELFONDS	Vermindering (tijdelijk?)	-2.026	-2.026	0	Subsidie
3	B	VLAAMS PROVINCIEFONDS	Afschaffen ProvFonds	-37.386	-37.386	0	Afbouw
4	B	ONDERSTEUNING NAAR DUURZAME EN CREATIEVE STEDEN	Projecten duurzaam en creatieve steden	-1.500	-1.500	0	Subsidie
5	C	VLAAMSE REGERING	Competitiviteitsprovisie	-125.000	-125.000	0	NieuwBev
6	C	VLAAMS FONDS VOOR DE LASTENDELGING	Correctie onderbenutting	-22.400	-22.400	0	NieuwBev
7	C	EGALISATIEFONDS RESPONSABILISERINGSBIJDRAGEN VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP - VLAAMS PENSIENFONDS VZW	Afschaffing Egalisatiefonds	-5.355	-5.355	0	Afbouw
8	D	TOERISME VLAANDEREN	Vermindering MAC	-1.400	-1.400	0	Subsidie
9	E	AGENTSCHAP PLANTENTUIN MEISE		250	250	0	
10	E	STRATEGISCHE ONDERZOEKSCENTRA EN INNOVATIEPLATFORMEN	iMinds	-1.575	-1.575	0	Instelling
11	E	AGENTSCHAP VOOR INNOVATIE DOOR WETENSCHAP EN TECHNOLOGIE	Lichte structuren, E-media, projecten Vlaamse Regering	-6.872	-6.872	0	Instelling
12	E	FONDS FLANKEREND ECONOMISCH BELEID (HERMESFONDS)	Ecologiesteun + diverse projecten, inter-mediare structuren en partners	-7.000	-27.000	-20.000	Instelling
13	F	PROFESSIONALISERING	Specifieke besparingen onderwijs	-1.564	-7.489	-5.925	Werking
14	F	ONDERZOEK EN INNOVATIE	Specifieke besparingen onderwijs	-2.000	-2.000	0	Werking
15	F	INTERNATIONALISERING	Specifieke besparingen onderwijs	-1.750	-1.750	0	Werking
16	F	ONDERWIJS-ARBEIDSMARKT	Specifieke besparingen onderwijs	-1.000	-1.000	0	Werking
17	F	GELIJKE KANSEN	Specifieke besparingen onderwijs	-250	-250	0	Werking
18	F	ONDERWIJSCOMMUNICATIE EN CULTUUREDUCATIE	Specifieke besparingen onderwijs (Klasse)	-1.842	-1.842	0	Werking
19	F	ANDERE BELEIDSTHEMA'S ONDERWIJS	Projecten (KBS, Stichting Schoolsport...)	-3.550	-3.550	0	Subsidie

nr	BD	instelling / artikel	Commentaar	VAK	VEK	verschil	Doelstelling
20	F	LONEN BASISONDERWIJS	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs	-3.961	-3.961	0	Werking
21	F	LONEN SECUNDAIR ONDERWIJS	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs: zij-instream graduate optrekken anciënniteit	-26.299	-26.299	0	Werking
22	F	SPECIFIEKE LOONBETALINGEN	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs	-1.612	-1.612	0	Werking
23	F	LONEN DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS	Verhogen inschrijvingsgelden	-4.567	-4.567	0	KOSTDEKGR
24	F	WERKING DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS	Verhogen inschrijvingsgelden	-507	-507	0	KOSTDEKGR
25	F	LONEN CENTRA VOOR LEERLINGENBEGELEIDING	Structurele besparing onderwijs	-2.874	-2.874	0	Werking
26	F	WERKING CENTRA VOOR LEERLINGENBEGELEIDING	Structurele besparing onderwijs	-1.625	-1.625	0	Werking
27	F	HOGER ONDERWIJS - BASISFINANCIERING	Structurele besparing onderwijs	-51.472	-51.472	0	Werking
28	F	LONEN VOLWASSENENONDERWIJS	Hoger Onderwijs Basisfinanciering: beperken groepspaden	-3.050	-3.050	0	Werking
29	F	VOLWASSENENONDERWIJS - ONDERSTEUNING	Structurele besparing onderwijs	-3.077	-3.077	0	Werking
30	F	DAB VOLWASSENENONDERWIJS	Niet-indexatie	-3.469	-3.469	0	Werking
31	F	KWALITEIT EN KWALIFICATIES	Structurele besparing onderwijs	-286	-286	0	Werking
32	F	KWALITEIT EN KWALIFICATIES	Structurele besparing onderwijs	-117	-117	0	Werking
33	G	GEZINSBIJSLAG	Indexatie	-62.969	-62.969	0	NieuwBev
34	G	KIND EN GEZIN	Verhogen zorgpremie	-27.485	-27.485	0	KOSTDEKGR
35	G	I.V.A. VLAAMS ZORGFONDS	Verhogen financiële bijdragen gezinnen	-104.000	-104.000	0	KOSTDEKGR
36	G	THUIS EN OUDERENZORGBELEID: DIENSTEN VOOR GEZINSZORG EN AANVULLENDE THUISZORG EN DIENSTEN VOOR LOGISTIEKE HULP	Groepad uren gezinszorg	-12.974	-12.974	0	Werking
37	H	VLAAMSE RADIO-EN TELEVISIEOMROEP BESTRIJDEN VAN STRUCTURELE WERKLOOSHEID	VRT	-15.000	-15.000	0	Instelling
38	J	BESTRIJDEN VAN STRUCTURELE WERKLOOSHEID	Gesco's lokale besturen	-13.894	-13.894	0	Subsidie
39	J		Gesco's 5%	-835	-835	0	Subsidie
40	J	WERKBAAR WERK	Uitdoven niet-thematische verloven	-9.605	-9.605	0	NieuwBev

nr	BD	instelling / artikel	Commentaar	VAK	VEK	verschil	Doelstelling
41	J	VDAB	Werkondersteuningspakketten	0	-3.000	-3.000	Instelling
42	J	MAATWERKEN	Stroomlijnen doelgroepenbeleid	-3.000	-3.000	0	NieuwBev
43	J	VDAB	Opleidingscheques hogescholen	-2.600	-2.600	0	Instelling
44	L	DAB MINA-FONDS	Verhogen bovengemeentelijke sanerings-bijdrage	-43.000	-43.000	0	KOSTDEKGR
45	L	VLAAMSE REGULATOR VAN DE ELECTRICITEITS- EN GASMARKT (VREG)	Financiering regulator via netbeheerders	-4.418	-4.418	0	KOSTDEKGR
46	L	ENERGIE-EFFICIËNTIE	Rationeel energieverbruik & openbare dienstverlening	-42.960	-42.960	0	KOSTDEKGR
47	M	VLAAMSE VERVOERSMAATSCHAPPIJ (DE LIJN) (EVA)	Zowel hogere kostendekkingsgraad als besparen op werking	-30.000	-30.000	0	KOSTDEKGR
48	M	ONDERSTEUNING VAN HET WOON-WERKVERKEER	Subsidies woon-werkverkeer	-2.000	-2.000	0	Subsidie
49	M	DAB VLAAMS INFRASTRUCTUURFONDS	Haveninfrastructuur en verkeersondersteuning	-18.000	-18.000	0	Subsidie
50	N	AANBOD VAN VOLDOENDE KWALITATIEF GOEDE PRIVATE EN SOCIALE HUURWONINGEN - INFRASTRUCTUURSUBSIDIES	Stopzetten subsidiëring koopwoningen	-28.658	-2.006	26.652	Subsidie
51	N	AANBOD VAN VOLDOENDE KWALITATIEF GOEDE PRIVATE EN SOCIALE HUURWONINGEN - HUUR - RENTESUBSIDIES VMSW	VMSW rentesubsidie: vermindering machting	-97.178	0	97.178	Subsidie
52	N	BEVORDERING VAN DE EIGENDOMSVERWERVING	Wegvallen kredietbehoefte voor sociale koopwoningen	-10.135	-4.000	6.135	Subsidie
53	N	BEWAKING EN VERBETERING VAN DE WOONKWALITEIT, DE VEILIGHEID EN DE GEZONDHEID VAN DE WONINGEN	Fiscaliseren renovatiepremie	-69.819	-69.819	0	Afbouw
		Kleinere besparingen en compensaties		-1.148	-1.150	-2	

Onderstaand geven we een korte toelichting per besparingsmaatregel, per volgnummer in bovenstaande tabel.

Beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid (A):

1: Het AGIV is onder andere verantwoordelijk voor een overkoepelende en interbestuurlijke aanpak rond gegevensverkeer en informatiebeheer, en beheert onder andere het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB) en het Kabel- en leiding Informatie Portaal (KLIP). De dotatie aan het *Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen* (AGIV) daalt met € 3,5 mln, naast andere generieke besparingen, in het kader van “nieuw beleid en diverse compensaties”. Het AGIV zal samen met de informaticadiensten geïntegreerd worden tot het nieuwe agentschap Informatie Vlaanderen.

2: Het *Vlaams Brusselfonds* is een impulsfonds waarmee een brede waaier van projecten en initiatieven rond welzijn, cultuur en onderwijs in Brussel gefinancierd worden. De toelagen aan het Vlaams Brusselfonds (VAK en VEK) dalen met € 2,7 mln tegenover 2014ini, wat volgt uit een daling van de machtiging met € 2mln (van € 4,6 mln naar € 2,6 mln).

Beleidsdomein Bestuurszaken (B):

3: Het regeerakkoord 2014-2019 stelt een drastische vereenvoudiging van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen in het vooruitzicht. Enkel het Gemeentefonds en een investeringsfonds blijven bestaan. Het *Provinciefonds* wordt afgeschaft, wat een besparing van € 37,4 mln impliceert. In 2015 worden enkel nog betalingen verricht voor dossiers uit voorgaande jaren.

4: Op het artikel ter ondersteuning van *stadsontwikkelingsprojecten* (stedenbeleid) wordt, naast de generieke besparingen, € 1,5 mln bespaard, in het kader van “nieuw beleid en diverse compensaties”. De besparing wordt niet toegelicht.

Beleidsdomein Financiën en Begroting (C):

5: De *competitiviteitsprovisie* op dit provisieartikel omvat bij 2014ini € 166 mln VAK en € 83 mln VEK. Na aanvulling met € 81 mln VEK (geraamde betaalbehoeften) wordt de provisie verminderd met € 125 mln. De toelichting vermeldt dat dit gebeurt in het kader van het ‘rationaliseren en budgettair houden’ van de nieuw overgedragen bevoegdheden (6^{de} Staatshervorming).

6: Op het *Vlaams Fonds voor de Lastendelging* (VFLD) komt € 13 mln over in het kader van de 6^{de} Staatshervorming (rampenfonds en landbouwrampenfonds). Tegelijkertijd worden er € 22,4 mln besparingen doorgevoerd, door het strenger toezien op het aanduiden van dossiers als lasten van het verleden.

7: Op het begrotingsartikel voor het *Vlaams Pensioenfonds vzw* (Egalisatiefonds met responsabiliseringsbijdragen van de Vlaamse Gemeenschap voor het federale niveau, in het kader van de federale betalingen voor pensioenen van Vlaamse ambtenaren) was in 2014 € 5 mln VAK en VEK voorzien. Dit artikel wordt stopgezet in 2015, zodat de vzw geen subsidies meer nodig heeft. Dit artikel is niet meegenomen in de lijst met besparingen van de Vlaamse Gemeenschap.

Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (D):

8: Op de dotatie (machtiging) voor *Toerisme Vlaanderen* wordt € 1,4 mln bespaard.

Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (E):

9: Op de dotatie voor de Plantentuin in Meise wordt k€ 250 compensatie voorzien voor besparingen, die in de toelichting niet verder verduidelijkt wordt.

10: Het artikel voor de *Strategische Onderzoekscentra* (IMEC, iMinds, Maakindustrie, Neuro-Electronics Research of Flanders NERF; het Vlaams Instituut voor Biotechnologie VIB wordt geconsolideerd wat een afzonderlijk artikel impliceert) voorziet middelen voor strategisch wetenschappelijk onderzoek dat past binnen het wetenschaps- en innovatiebeleid van de Vlaamse Regering. De aard van de besparing van € 1,6 mln bij iMinds wordt niet verder toegelicht.

11: Het *Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie* (IWT) wordt via verschillende artikels gefinancierd. Voornamelijk op de uitgaven voor zogenaamde 'lichte structuren' (samenwerkingsverbanden tussen alle relevante innovatie-actoren), E-media, en acties op initiatief van de Vlaamse Regering wordt in totaal € 6,9 mln via punctuele maatregelen bespaard.

12: Op het *Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds)* wordt in VAK € 27 mln en in VEK € 7 mln bespaard via 'punctuele maatregelen inclusief compensatie'. De besparing wordt gerealiseerd op de ondersteuning voor de ecologiesteun evenals diverse projecten, intermediaire structuren en partners. De € 20 mln verschil tussen VAK en VEK is bedoeld voor de opstap naar het vernieuwde Agentschap Ondernemen en Innovatie.

Beleidsdomein Onderwijs en Vorming (F):

Het verhogen van de inschrijvingsgelden voor universiteiten en hogescholen is niet aan specifieke begrotingsartikels kunnen toegeschreven worden op basis van de toelichting bij de begroting voor dit beleidsdomein.

13 tot 18: Op verschillende artikels binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming worden *specifieke besparingen inclusief compensaties* voor in totaal € 8 mln voorzien, zoals nascholingsinitiatieven, onderzoek en innovatie voor de beleidsvoorbereiding, -ondersteuning en -evaluatie, internationale en andere samenwerkingsverbanden, de ondersteuning van de relatie onderwijs-arbeidsmarkt, evenals publicaties.

20 tot 22: Op de werkingsmiddelen voor het leerplichtonderwijs wordt in totaal € 31,9 mln bespaard.

23 en 24: Het verhogen van de inschrijvingsgelden in het volwassenonderwijs maakt het mogelijk dat de dotatie met € 5,2 mln verminderd wordt.

27: Daarnaast wordt € 51 mln bespaard via het beperken van groeipaden voor professionele bachelor opleidingen, academische opleidingen aan de universiteit en het deeltijds kunstonderwijs, naast andere elementen.

19, 25 en 26, 28 tot 32: op verschillende posten worden in totaal € 18 mln structurele besparingen inclusief compensaties gerealiseerd, zonder rekening te houden met de generieke besparingen op personeel en werking.

Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (G):

33: De indexering op het overgehevelde budget voor kinderbijslag wordt niet uitgevoerd.

34: Bij Kind & Gezin wordt een specifieke besparing van in totaal € 27 mln geregistreerd. Daarbij maken we abstractie van € 43 mln FCUD-middelen overgekomen in het kader van de 6^{de} Staatshervorming evenals € 21 mln kredieten voor nieuw beleid (€ 20 mln kinderopvang en € 1 mln Huizen van het Kind). De toelichting bij Kind & Gezin geeft niet aan welk deel daarvan tot stand komt via een verhoging van de bijdragen van gezinnen: bij gebrek aan meer informatie schrijven we deze in hun geheel hieraan toe.

35: Bij de IVA Zorgfonds wordt in totaal € 104 mln bespaard, die via een verhoging van de zorgbijdrage tot stand komt.

36: In het kader van het thuis- en ouderenzorgbeleid wordt het groeipad voor de uren gezinszorg beperkt, wat een besparing van € 13 mln oplevert.

Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (H):

37: In dit beleidsdomein nemen we slechts één specifieke besparing op, namelijk de vermindering van de dotatie aan de VRT voor € 15 mln.

Beleidsdomein Werk en Sociale Economie (J):

De onderstaande toelichting baseert zich op de inhoudelijke opdeling van de besparingen: voor de posten 38 tot 40 worden de besparing eigenlijk geregistreerd bij het artikel met de provisie voor de overgedragen bevoegdheden voor de 6^{de} Staatshervorming.

38 en 39: Op de gesubsidieerde contractuelen (gesco) bij lokale besturen wordt 5% bespaard, wat neerkomt op € 14 mln, inclusief een andere kleine besparing bij gesco's.

40: Op de niet-thematische verloven in de openbare sector wordt een besparing van € 9,6 mln gerealiseerd.

41 en 42: Tevens wordt € 3 mln betaalkredieten bespaard door het stroomlijnen van het doelgroepenbeleid (voormalige Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie) evenals € 3 mln VEK bij de VDAB (middelen werkondersteuningspakketten)

43: Tenslotte wordt via de VDAB eveneens voor € 2,6 mln bespaard op de opleidingscheques voor hogeschoolden.

Bij het Beleidsdomein Landbouw en Visserij (K) worden geen specifieke besparingen geregistreerd.

Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (L):

44: Bij de DAB Minafonds (VMM) wordt € 43 mln bespaard, door het verhogen van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage (rioleringswerken).

45: De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) wordt niet meer gefinancierd vanuit de begroting, maar wel door de distributienetbeheerders.

46: De kosten voor de opgelegde openbare dienstverplichtingen van de netbeheerders (koepels Infrax en Eandis) werden tot 2014 vanuit de Vlaamse begroting gefinancierd, wat in 2015 niet meer het geval is. Deze kosten worden verrekend in de tarieven die de distributienetbeheerders aan hun klanten aanrekenen.

Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (M):

47: De VVM-De Lijn bespaart in haar werking in totaal € 30 mln. Via het verhogen van de tarieven voor de gebruiker wordt daarvan € 23 mln gerecupereerd.

48: Op de ondersteuning van het woon-werkverkeer via subsidies wordt € 2 mln bespaard.

49: Bij het Vlaams Infrastructuurfonds wordt in totaal € 18 mln bespaard, voornamelijk bij de ondersteuning van de Vlaamse havens (maritieme toegangswegen en haveninfrastructuur) en het verkeersbeheer.

Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (N):

50 en 52: In het kader van het beleid voor sociale huisvesting wordt op de infrastructuursubsidies bespaard via het stopzetten van het subsidieprogramma voor koopwoningen (€ 29 mln). Ook de kredietbehoefte hiervoor, in het kader van het beleid ter bevordering van de eigendomsverwerving, valt weg (€ 10 mln).

51: In het kader van het beleid voor sociale huisvesting wordt de machtiging aan de VMSW voor rentesubsidies met € 97 mln verminderd.

53: Een belangrijk deel van het beleid voor de bewaking en verbetering van de woonkwaliteit betreft de zogenaamde renovatiepremie, die gefiscaliseerd wordt. Dit betekent dat de premie niet meer rechtstreeks wordt uitbetaald, maar wel verwerkt via de personenbelasting (post-hoc), zodat in 2015 en 2016 de uitgaven voor de premie wegvallen.

Bijlage 2: varianten bij combinatie tekort op de begroting en stimulans voor één uitgavencategorie

Doelstelling

[doel] In deze bijlage wordt via een zeer eenvoudig model nagegaan onder welke principiële voorwaarden, bij een gegeven tekort op een begroting, een bepaalde uitgavencategorie toch een bijkomende verhoging van de uitgaven (stimulans) kan realiseren. Tevens worden de consequenties voor de andere uitgavencategorieën in kaart gebracht en wordt verduidelijkt of er al dan niet een tekort blijft bestaan.

Uitgangssituatie: begroting blijft in evenwicht

[principe] In de huidige situatie geldt het engagement van de Vlaamse Regering om een begroting in evenwicht in te dienen (Stabiliteitsprogramma 2014-2017). Indien bij een actualisatie blijkt dat de begroting niet meer in evenwicht is, bijvoorbeeld omdat de ontvangsten onderschat worden wegens een tegenvallende conjunctuur, dan ontstaat een tekort.

Dit tekort wordt in deze zuiver theoretische oefening langs de zijde van de uitgaven weggewerkt, hoewel het uiteraard perfect mogelijk is dat een deel van het tekort ook via de ontvangsten wordt weggewerkt: om de toelichting niet nodeloos complexer te maken gaan we echter aan deze mogelijkheid voorbij.

We veronderstellen bovendien dat dit tekort proportioneel over alle uitgaven wordt verdeeld, dus dat alle uitgaven in verhouding evenveel bijdragen tot het wegwerken van het tekort. Dit is uiteraard een beleidsbeslissing, want het is perfect mogelijk om een tekort disproportioneel bij bepaalde uitgaven weg te werken. Opnieuw, om de principes van de verschillende varianten helder te illustreren maken we de argumentatie niet complexer dan nodig.

Tabel 16: Fictief voorbeeld, uitgangssituatie, correctie naar begroting in evenwicht na negatieve impact conjunctuurevolutie

	initieel	actualisatie	correctie	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,0%
Uitgaven: som	100	100	95,000	-5,000	
A	50	50	47,500	-2,500	-5,0%
B	40	40	38,000	-2,000	-5,0%
C	10	10	9,500	-0,500	-5,0%
Saldo	0	-5	0		-5,0%

Een fictief voorbeeld in Tabel 16 illustreert de werkwijze: een begroting is bij de indiening in evenwicht (ontvangsten = uitgaven = 100). Bij actualisatie van de begroting blijkt dat de ontvangsten met -5 lager uitvallen door tegenvallende conjunctuurparameters: de begroting vertoont dus een tekort van 5. Gegeven de doelstelling om een begroting in evenwicht te behouden wordt op de uitgaven $5 / 100 = 5\%$ bespaard, wat proportioneel verdeeld wordt over de uitgaven A (50), B (40) en I (10). Elk van deze uitgaven draagt dus in verhouding evenveel bij tot het bereiken van het nieuwe evenwicht, volgens volgende formule.

$$Besparing\%_{Alle} = \frac{\text{Tekort}}{(\text{Uitgaven})}$$

Optie 1: correctie wordt niet toegepast op één categorie uitgaven

[principe] In een eerste optie wordt één categorie uitgaven ontzien in het opnieuw bereiken van het evenwicht, zodat de correctie toegepast wordt op alle andere uitgavencategorieën.

Binnen deze optie zijn er twee varianten:

- Variant 1A: het tekort wordt integraal weggewerkt bij de andere uitgaven, terwijl de uitzonderingscategorie haar uitgaven behoudt. Het resultaat is opnieuw een begroting in evenwicht.
- Variant 1B: de uitzonderingscategorie behoudt opnieuw haar positie, terwijl het tekort wordt weggewerkt bij de andere uitgaven conform de correctie nodig om een begroting in evenwicht te bereiken. Het resultaat is niet meer een begroting in evenwicht: het aandeel dat de uitzonderingscategorie normaliter had moeten inleveren wordt immers nergens meer weggewerkt, zodat een klein tekort ontstaat.

Tabel 17: Fictief voorbeeld, variant 1A, correctie naar begroting in evenwicht niet verdeeld over alle uitgavencategorieën

	initieel	actualisatie	correctie 1A	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	95,000	-5,000	
A	50	50	47,222	-2,778	-5,556%
B	40	40	37,778	-2,222	-5,556%
C	10	10	10,000	0	0,000%
Saldo	0	-5	0		-5,000%

[variant 1A] Variant 1A verdeelt het tekort niet meer over alle uitgavencategorieën, want uitzonderingscategorie C ontspringt de dans. Het resultaat is dat de andere categorieën uitgaven een groter tekort dienen weg te werken dat in de uitgangssituatie, want het doel is dat de begroting in evenwicht blijft.

$$Besparing\%_{Andere} = \frac{\text{Tekort}}{(\text{Uitgaven} - \text{Uitzonderingscategorie})}$$

Het tekort dat de andere uitgavencategorieën gemiddeld dienen weg te werken wordt in bovenstaande formule weergegeven. In het voorbeeld (zie Tabel 17) wordt dat $5 / (100 - 10) = 5 / 90 = 5,666\%$. Dit is meer dan in de uitgangssituatie waar het tekort over alle uitgaven proportioneel verdeeld wordt ($5 / 100 = 5\%$). Het resultaat is wel opnieuw een begroting in evenwicht.

[variant 1B] Variant 1B beperkt de bijdrage van de andere uitgavencategorieën tot deze nodig om in de uitgangssituatie terug een begroting in evenwicht te bereiken (proportionele verdeling). Dat impliceert dat in deze variant geen begroting in evenwicht meer bereikt wordt, aangezien het deel dat de uitzonderingscategorie in de oorspronkelijke situatie diende weg te werken door geen enkele categorie uitgaven wordt opgenomen.

Onderstaande formule geeft de grootteorde van het overblijvende tekort aan:

$$\text{OverblijvendTekort} = \frac{(\text{Uitzonderingscategorie})}{(\text{Uitgaven})} * \text{Tekort}$$

In het fictieve voorbeeld leidt dit tot een tekort van $[10 / 100] * 5 = 0,5$. De uitgaven van de uitzonderingscategorie blijven immers identiek (10), terwijl de besparing bij de andere uitgaven beperkt wordt tot hun aandeel in de totale uitgaven. Zie Tabel 18.

Tabel 18: Fictief voorbeeld, variant 1B, geen begroting in evenwicht meer door dat één uitgavencategorie haar aandeel niet realiseert

	initieel	actualisatie	correctie 1B	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	95,500	-4,500	
A	50	50	47,500	-2,500	-5,000%
B	40	40	38,000	-2,000	-5,000%
C	10	10	10,000	0	0,000%
Saldo	0	-5	-0,500		-4,500%

[conclusie] Geconcludeerd dient dat deze optie wezenlijke nadelen kent, want de doelstelling gedefinieerd in het begin van deze bijlage wordt niet bereikt:

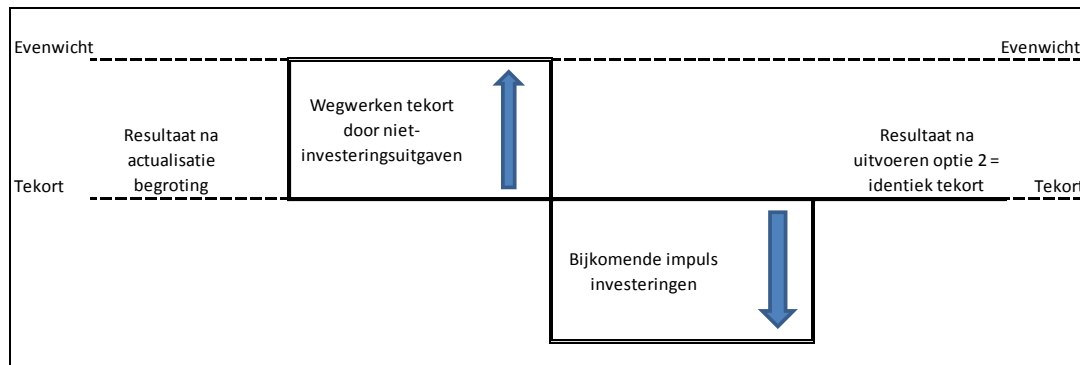
- Er ontstaan geen extra stimulans voor de uitzonderingscategorie, ook al wordt er op deze categorie niet bespaard.
- Het wegwerken van het tekort over de andere uitgavencategorieën vereist de nodige omzichtigheid, want anders blijft een klein tekort bestaan (1B).

Optie 2: tekort blijft bestaan maar wordt aan slechts één categorie uitgaven toegestaan

[principe] Het realiseren van een stimulans vereist dat een tekort dient aanvaard, zoals optie 1 verduidelijkt. Onderstaand vertrekken we van het uitgangspunt dat het tekort op

de begroting en de extra stimulans voor een bepaalde uitgavencategorie aan elkaar gelijk zijn, dus dat het gehele tekort toegeschreven wordt aan deze uitgavencategorie. Dat impliceert dat de andere uitgavencategorieën een identieke inspanning als de extra stimulans leveren.

Het resultaat daarvan is niet dat het tekort vergroot: dat blijft even groot, aangezien de bijkomende investeringsimpuls en de inspanningen door de niet-investeringsuitgaven elkaar opheffen. Zie Figuur 1.



Figuur 1: Fictief voorbeeld, optie 2, eindresultaat = tekort vergroot niet na beide bewegingen

Ook voor Optie 2 kan een onderscheid gemaakt worden conform de indeling hoger:

- Variant 2A: de andere uitgaven nemen het gehele tekort op zich.
- Variant 2B: de andere uitgaven nemen hun proportioneel aandeel in het wegwerken van het tekort in de uitgangssituatie (begroting in evenwicht) op zich.

[variant 2A] In variant 2A ontstaat een stimulans bij één uitgavencategorie, die identiek is aan het gehele tekort. Het totaal van de uitgaven blijft gelijk, dus blijft het verschil tussen ontvangsten en uitgaven van dezelfde grootteorde, zodat de begroting in hetzelfde onevenwicht blijft. Wel verschuift een identiek bedrag tussen de uitgavencategorieën: de uitzonderingscategorie ontvangt de extra stimulans, en de andere uitgaven worden met een identiek bedrag beperkt als compensatie voor deze stimulans. De respectieve aandelen zijn qua berekening identiek met wat hoger in variant 1A is aangegeven.

Het fictieve voorbeeld verduidelijkt dat het verschil tussen ontvangsten en uitgaven na actualisatie gelijk blijft (5): de uitzonderingscategorie ontvangt een stimulans ter grootte van dat verschil tussen ontvangsten en uitgaven, en tegelijkertijd wordt een identiek bedrag bij de andere categorieën weggewerkt. De berekening van de percentages is in wezen identiek aan hoger (variant 1A), en geven we dan ook niet opnieuw weer. Zie Tabel 19.

[variant 2Abis] Uiteraard is het in de praktijk niet eenvoudig om voor één type uitgaven een bijkomende stimulans te vinden identiek met een tekort dat ontstaat bij een actualisatie van de begroting. Dat tekort is immers op voorhand niet gekend.

Tabel 19: Fictief voorbeeld, variant 2A, tekort begroting blijft identiek met stimulans gelijk aan gehele tekort

	initieel	actualisatie	correctie 2A	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	100,000	0,000	
A	50	50	47,222	-2,778	-5,556%
B	40	40	37,778	-2,222	-5,556%
C	10	10	15,000	5,000	50,000%
Saldo	0	-5	-5,000		-5,000%

Wanneer de stimulans bij de specifieke uitgavencategorie kleiner is dan het tekort tussen ontvangsten en uitgaven, ontstaat een trade-off tussen de stimulans en de vermindering van het tekort, terwijl er geen impact is op de andere uitgavencategorieën. Een kleinere stimulans vertaalt zich dus in een beperking van het tekort en niet in een kleinere inspanning voor de andere uitgavencategorieën.

In het voorbeeld in Tabel 20 wordt de stimulans beperkt tot 2 in plaats van 5. Het resultaat is dat de som van alle uitgaven niet gelijk blijven, maar wel daalt met 5 (tekort) – 2 (stimulans) = 3. Dus: het tekort is opnieuw volledig identiek met de stimulans voor de specifieke uitgavencategorie C (telkens 2), terwijl er geen impact op de overige beleidsdomeinen is.

Tabel 20: Fictief voorbeeld, variant 2A_{bis}, stimulans kleiner dan oorspronkelijke tekort en tekort begroting na correctie beperkt tot stimulans

	initieel	actualisatie	correctie 2A _{bis}	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	97,000	-3,000	
A	50	50	47,222	-2,778	-5,556%
B	40	40	37,778	-2,222	-5,556%
C	10	10	12,000	2,000	20,000%
Saldo	0	-5	-2,000		-2,000%

[variant 2B] In deze variant wordt een gelijkaardige redenering toegepast als in variant 1B: de inspanning van de andere uitgavencategorieën wordt beperkt tot de inspanning om in de oorspronkelijke situatie terug een begroting in evenwicht te bekomen. De mogelijke stimulans daalt daardoor, aangezien deze gelijk moet zijn aan de beperking van de uitgaven bij de andere categorieën.

Het tekort op de begroting (5) wordt in het voorbeeld kleiner dan de stimulans (4,5): het verschil betreft het bedrag dat de uitzonderingscategorie in de startsituatie zou bespaard hebben, wat dat wordt niet opgenomen door de andere uitgavencategorieën. Zie Tabel 21.

Tabel 21: Fictief voorbeeld, variant 2B, tekort begroting blijft en stimulans beperkt tot besparingen door andere uitgaven in de uitgangssituatie

	initieel	actualisatie	correctie 2B	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	100,000	0,000	
A	50	50	47,500	-2,500	-5,000%
B	40	40	38,000	-2,000	-5,000%
C	10	10	14,500	4,500	45,000%
Saldo	0	-5	-5,000		-5,000%

[variant 2Bbis] Ook hier kan een bijkomende nuance aangebracht worden, wanneer de beoogde stimulans kleiner wordt dan het ontstane tekort op de begroting. Dit is een gelijkaardige situatie als in variant 2Abis: het tekort is wat groter dan de stimulans, door het verschil bepaald door het proportionele deel dat de uitzonderingscategorie in de uitgangssituatie op zich had moeten nemen. Zie Tabel 22.

Tabel 22: Fictief voorbeeld, variant 2Bbis, tekort begroting blijft en stimulans beperkt tot proportionele besparingen door andere uitgavencategorieën

	initieel	actualisatie	correctie 2Bbis	verschil uitgaven	in % uitgaven
Ontvangsten	100	95	95		
Impact conjunctuur		-5			-5,000%
Uitgaven: som	100	100	100,000	0,000	
A	50	50	47,500	-2,500	-5,000%
B	40	40	38,000	-2,000	-5,000%
C	10	10	12,000	2,000	20,000%
Saldo	0	-5	-2,500		-2,500%

[conclusie] Geconcludeerd wordt dat optie 2 aan de uitgangspunten beantwoordt:

- De extra stimulans op de beoogde uitgavencategorie wordt steeds gerealiseerd, onafhankelijk van de variant die gekozen wordt.

- Het tekort op de begroting is identiek met de extra stimulans voor de beoogde uitgavencategorie, waarbij de andere uitgavencategorieën een identieke beperking van hun uitgaven realiseren (variant 2A).
 - Indien de stimulans kleiner is dan het oorspronkelijke tekort, dan daalt het tekort overeenkomstig (2A_{bis}).
- Wanneer de beperking van de uitgaven door de andere categorieën beperkt wordt tot hun bijdrage in het wegwerken van het oorspronkelijke tekort, dan worden de extra stimulans en het tekort op de begroting niet meer identiek. Het deel dat de uitzonderingscategorie in de proportionele verdeling van de totale inspanning zou realiseren wordt immers door geen enkele categorie opgenomen (2B).
 - Een gelijkaardige situatie als hoger ontstaat wanneer de uitgaven bij de andere categorieën beperkt worden tot hun aandeel in de oorspronkelijke proportionele beperking van de uitgaven (2B_{bis}).

[krachtlijnen] De toelichting in de krachtlijnen verduidelijkt variant 2A.