



Vlaams
Parlement

ingediend op **12** (2019-2020) – Nr. 1
18 februari 2020 (2019-2020)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2020
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Evaluatierapport over de initiële begroting 2020BO

Brussel, 18 februari 2020

Goedkeuring raad: 18 februari 2020

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be



De heer Matthias DIEPENDAELE
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

contactpersoon

Erwin Eysackers
eeysackers@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20200218_Begroting_2020BO

Brussel

18 februari 2020

Evaluatierapport over de initiële begroting 2020

Mijnheer de minister

De SERV focust in dit Evaluatierapport op een vergelijking van de initiële begroting 2020BO met de initiële begroting 2019BO, en maakt daarbij een analyse van de voornaamste veranderingen langs ontvangsten- en uitgavenzijde. In zijn advies over de begroting 2021, dat begin juli 2020 wordt uitgebracht, zal de SERV dieper ingaan op de uitdagingen van het Vlaamse begrotingsbeleid in de komende jaren evenals de ontwikkelingen in het Europese begrotingskader.

In dit Evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de Vlaamse Regering aan uitgavenzijde heel wat beleidsruimte creëerde via generieke en punctuele besparingen. De grootste impact is zichtbaar bij de ondersteuning van derden, met name (in die volgorde) ondernemingen, vzw's en huishoudens. Daarnaast is er een impact op het apparaat van de Vlaamse overheid. Positief is dat de investeringen ontzien werden.

Ook de lokale besturen werden ontzien bij het invullen van deze besparingen. Bij het invullen van de nieuwe beleidsruimte is daarentegen een zeer hoge prioriteit gegeven aan deze lokale besturen. Alle andere types van besteding komen tot veel lagere cijfers.

De SERV is uiteraard steeds bereid dit Evaluatierapport verder toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Inhoud	6
Krachtlijnen	7
Evaluatierapport	15
1 Inleiding en leeswijzer	15
2 Macro-economische omstandigheden	18
3 Evolutie van de ontvangsten	19
3.1 Overzicht	19
3.2 Ontvangsten via de BFW	19
3.3 Gewestbelastingen	23
3.4 Overige ontvangsten	25
4 Evolutie van de uitgaven	27
4.1 Overzicht	27
4.2 Geconsolideerde uitgaven	30
4.3 Investerings	37
5 Begrotingsdoelstelling en -saldo	39
5.1 ESR-correcties: klein, zoals het in principe hoort	39
5.2 Onderbenutting groeit snel	39
5.3 Begrotingsdoelstelling en Europees begrotingskader	40
Lijst met tabellen	42
Bijlagen	44
6 Bijlage 1: tabellen	44

Krachtlijnen

Preamble

De SERV focust in dit Evaluatierapport op een vergelijking van de initiële begroting 2020BO met de initiële begroting 2019BO, om een analyse te maken van de voornaamste tendensen inzake ontvangsten en uitgaven.

In zijn advies over de begroting 2021, dat begin juli 2020 wordt uitgebracht, zal de SERV dieper ingaan op de uitdagingen van het Vlaamse begrotingsbeleid in de komende jaren evenals de ontwikkelingen in het Europese begrotingskader.

Economische groei op wereldniveau en in België stagneert

1. Bij opmaak van de initiële begroting 2020 ging de Vlaamse Regering uit van de economische parameters voor België zoals in september 2019 aangegeven door het Federale Planbureau (economische begroting: bbp-groei van 1,1% en inflatie van 1,4% op jaarbasis). De ramingen in de daaropvolgende maanden wijzigden bijna niet, en ook de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank kwamen tot gelijkaardige cijfers.

Dit betekent dat de groeivertraging die begon in de tweede helft van 2018 zich ook in 2020 gestadig verder zet.

De internationale economische context is de belangrijkste verklarende factor: de wereldhandel groeit in 2019 duidelijk niet langer aan hetzelfde ritme als in voorgaande jaren, wat vooral bij de industriële goederen tot uiting komt. Ongetwijfeld versterken de toenemende handelsbeperkingen deze ontwikkelingen, terwijl de internationale spanningsvelden het investeringsklimaat zeker niet verbeteren. Ook zeer recente gebeurtenissen, zoals de uitbraak van het Chinese Coronavirus, kunnen een impact hebben, al is deze bij opmaak van dit Evaluatierapport niet in te schatten.

2. In zijn Economische Projecties voor 2020 (december 2019) sluit de Nationale Bank van België (NBB) zich aan bij deze analyse, en voorziet een langzame verdere vertraging van de economische groei in België: finaal zou 2019 niet afkloppen op een groei van 1,4% maar slechts op 1,3%, terwijl het resultaat in 2020 op een groei van 1,2% zou uitkomen. Ook voor de volgende jaren verwacht de NBB op Belgisch niveau geen versterking van de economische groei.

Het Federale Planbureau (FPB) verhoogt echter op donderdag 6 februari haar economische vooruitzichten: de economische groei zou in 2020 uitkomen op 1,4% (+0,3%) terwijl de inflatie daalt naar 1,1% (-0,3%), wat samen opnieuw resulteert in 2,5%. Als belangrijkste oorzaak vermeldt het FPB de sterker dan verwachte groei in de tweede helft van 2019, met een gunstig overloopeffect van 2019 naar 2020 tot gevolg.

Evolutie van de ontvangsten

3. In de Vlaamse initiële begroting 2020BO worden de totale ontvangsten geraamd op € 45,7 mld, of een stijging met € 419 mln in vergelijking met de begroting 2019BO. Dit impliceert een groei met 0,9% tegenover het vorige jaar (initiële begroting 2019BO), wat lager is dan de nominale

economische groei (2,5%), de groei van de uitgaven (2,0%) en zelfs lager dan de inflatie (1,4% bij opmaak van de begroting, 1,1% in de laatste raming van het Planbureau).

We gaan onderstaand na in welke mate deze beperkte groei kan toegeschreven worden aan *recente federale en Vlaamse beleidsbeslissingen*.

Verklaring 1: inhoudingen via de Bijzondere Financieringswet (BFW)

4. De inhoudingen op de *ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet (BFW)*, die bijna drie-vierde van de Vlaamse ontvangsten vertegenwoordigen, zijn de belangrijkste verklarende factor. Deze ontvangsten groeien in de begroting 2020BO met slechts 0,6% (in vergelijking met de begroting 2019BO).

Een belangrijk deel van de verklaring volgt uit *federale beleidsbeslissingen uit vorige beleidsperiodes*: de 6^{de} Staatshervorming en de tax shifts [In het Rapport worden deze elementen uitgewerkt in hoofdstuk 3.2 vanaf pagina 14].

De vorige en de huidige Vlaamse Regering hebben ervoor gekozen om de consequenties van deze federale beleidsbeslissingen op de eigen ontvangsten niet te neutraliseren via aanvullende Vlaamse maatregelen. Op die manier willen de vorige en huidige Vlaamse regering maximaal uitvoering geven aan deze federale maatregelen.

5. Uit de analyse van de ontvangsten in de begroting 2020BO blijkt dat de combinatie van deze federale beleidsmaatregelen leidt tot een neerwaartse impact op de groei van de Vlaamse ontvangsten. De impact daarvan kan in 2020 geraamd worden op -0,7%-punt van deze ontvangsten.

Verklaring 2: groei ontvangsten via gewestbelastingen lager dan inflatie

6. Een tweede verklaring voor de geconstateerde afwijking houdt verband met de *Vlaamse gewestbelastingen*. De som van deze ontvangsten bedraagt in de begroting 2020BO € 6,76 mld, of ongeveer 15% van de Vlaamse ontvangsten. Ook de gewestbelastingen (+0,2%) nemen in de begroting 2020BO slechts in beperkte mate toe.

7. Maatregelen van de *huidige Vlaamse Regering* spelen hierbij een belangrijke rol. Bij ongewijzigd beleid groeien de gewestbelastingen immers met € 65,1 mln (+1,0%) tegenover de begroting 2019BO.

De Vlaamse regering verhoogt vanaf juli 2020 het tarief van de kilometerheffing voor vrachtvervoer, hetgeen in 2020 leidt tot een verwachte meeropbrengst € 29 mln. Daarenboven schaft ze het gewestelijk belastingkrediet voor rechtspersonen in de onroerende voorheffing gedeeltelijk af, hetgeen een verwachte meeropbrengst van € 60,5 mln zou opleveren. Daar staat tegenover dat de tarieven van het verkooprecht dalen met een verwachte minderopbrengst van € -140 mln. In totaal nemen de gewestbelastingen naar verwachting dus met € -50,5 mln in 2020 af (-0,75% van de totale gewestbelastingen).

De groei van de Vlaamse ontvangsten zou 0,1% hoger zijn uitgekomen indien deze Vlaamse beleidsmaatregelen niet genomen zouden zijn.

8. Het *overblijvende verschil* tussen de groei van de economie en de Vlaamse ontvangsten betreft een groot aantal verschillende types ontvangsten, met als gemeenschappelijk kenmerk dat hun dynamiek aan andere dan economische parameters dient toegeschreven.

Bijvoorbeeld de ontvangsten via de *salarisfondsen* (compensatie voor gedetacheerde werknemers) volgen het aantal dossiers en hun grootteorde (aantal detacheringen), wat geen band met

de economische groeicijfers heeft. Ook ontvangsten uit *boetes*, *heffingen* (zoals: milieuheffingen, het Verkeersveiligheidsfonds...) en *gelijkaardige mechanismen* (zoals jacht- en visserijverloven via het Jachtfonds en het Visserijfonds) hebben weinig of geen band met de macro-economische indicatoren.

Ook het merendeel van de ontvangsten bij *geconsolideerde instellingen* (samen meer dan € 4 mld) kenmerkt zich door een dynamiek die beïnvloed wordt door elementen specifiek aan deze instellingen. Bijvoorbeeld de universiteiten en hogescholen hebben samen eigen ontvangsten (dus buiten de dotaties van de Vlaamse overheid) van meer dan € 1 mld, via contractonderzoek, internationale onderzoeksprogramma's en dergelijke meer. Ook deze ontvangsten worden slechts in beperkte mate beïnvloed door de macro-economische parameters.

Evolutie van de uitgaven

9. De beleidskredieten (VAK) nemen in de begroting 2020BO toe tot € 47,60 mld en de betaal-kredieten (VEK) tot € 47,51 mld. Voor de beleidskredieten gaat het in vergelijking met de begroting 2019BO om een groei met € 512,2 mln (+1,1%), voor de betaalkredieten om een groei met € 926,3 mln (+2,0%).

10. Globaal blijkt een grote samenhang tussen de beleids- en betaalkredieten in de gehele begroting, met uitzondering van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

De oorzaak houdt verband met instellingen met grote investeringsdossiers, zoals de VVM De Lijn, De Werkvennootschap en LANTIS (voormalige BAM). In elk van deze dossiers zijn in 2018 en 2019 grootschalige investeringen opgestart, die in de begrotingen van deze jaren tot een aanzienlijke toename van de beleidskredieten hebben geleid. De betaalkredieten volgen met één of meerdere jaren vertraging, naargelang de werken vorderen.

11. Vooreerst houdt de SERV in zijn analyse van de uitgavenevolucie rekening met de impact van *indexmechanismen bij vele uitgavenposten* (€ +331,1 mln tegenover de begroting 2019BO), *wijzigende ontvangsten* bij departementen en instellingen (€ +220,5 mln) en het *ongewijzigd beleid* (€ +532,5 mln). Het ongewijzigde beleid is de resultante van heel wat ontwikkelingen en van beleidsbeslissingen door een vorige regering. De begrotingsdocumenten duiden ze aan met heel wat verschillende benamingen, zoals 'betalingskalender', of 'in toepassing van decreet xyz'. Ook de evolutie door gewijzigde prijzen (bijvoorbeeld: uitgaven beïnvloed door de dieselprijs voor de bussen van De Lijn) of volumes (aangroei van het aantal leerlingen in het onderwijs) valt onder deze categorie.

12. De analyse van de SERV in dit Evaluatierapport focust op de impact van de *maatregelen aangekondigd in het Regeerakkoord* en verwerkt in de begroting 2020. De belangrijkste elementen zijn de generieke en punctuele besparingen evenals de nieuwe beleidsmaatregelen, voor zover deze zich in betaalkredieten hebben vertaald.

Het beperken van de uitgaven via *generieke maatregelen*, waarvan de principes in het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord zijn vastgelegd, heeft betrekking op een reeks lineaire maatregelen, zoals het overslaan van een indexverhoging en de inhouding van 6% van de werkmiddelen en/of subsidies. Deze beperking van de uitgaven leidt in principe niet tot het bijstellen van de beleidsdoelstelling waarop de generieke besparing van toepassing is.

De '*punctuele*' maatregelen hebben daarentegen een gefocuste doelstelling. Ze impliceren dat de betrokken beleidsdoelstelling niet meer, anders of met minder middelen gerealiseerd wordt.

De *nieuwe beleidsinitiatieven* in dit Evaluatierapport zijn afgeleid uit de beleids- en begrotingstoelichtingen per beleidsdomein (BBT's), waardoor een aantal afwijkingen ontstaat met de synthese opgenomen in de Algemene Toelichting bij de begroting 2020 (zie verder in het Evaluatierapport voor meer details). De formulering gehanteerd in de begrotingstoelichtingen is soms eerder vaag, zodat het niet steeds eenvoudig is om de nieuwe beleidsinitiatieven van de andere uitgaven te isoleren. Bovendien is het niet steeds mogelijk een volledige aansluiting te maken met de gegevens opgenomen in de tabel Netto Beleidsruimte in de Algemene Toelichting bij de begroting 2020BO.

Impact van besparingen

13. De *som van de generieke en punctuele besparingen* komt voor de gehele Vlaamse begroting neer op een beperking van de uitgaven met afgerond € 562,7 mln. De grootste impact zien we bij het beleidsdomein WSE, met als belangrijkste maatregel de verminderde doelgroepkorting voor werkgevers die jongere en oudere werknemers in dienst hebben (€ -110 mln). In de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) en Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) hebben de besparingen de grootste betekenis in vergelijking met hun totale uitgaven.

14. De vertaling van deze maatregelen volgens de *aard van de uitgaven* (lonen en werkingsmiddelen, subsidies aan ondernemingen, vzw's, huishoudens, lokale besturen...) leert dat ongeveer één derde (32,2%) van deze ingrepen terug te vinden zijn bij de *subsidies aan ondernemingen*. Enkele grote besparingen, zoals de reeds vermelde inhoudingen op doelgroepkortingen en besparingen binnen het beleidsdomein EWI, liggen hieraan ten grondslag.

Eén vijfde (20,2%) van de ingrepen komt terecht bij de *apparaatskredieten van de Vlaamse overheid* (beperking van de lonen en werkingsmiddelen bij de Vlaamse overheid).

De derde categorie waar besparingen tot uiting komen zijn de *subsidies aan vzw's*, die in totaal 18,0% van de besparingen uitmaken. Dit komt vooral tot uiting in de beleidsdomeinen met vele subsidiestromen naar vzw's, zoals Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG).

De vierde categorie vormen de *subsiestromen naar huishoudens* (8,9%), die vooral in het beleidsdomein WVG tot stand komen. Samen met de voorgaande categorie gaat het om een totaal van 27%.

Bij de *kapitaaloverdrachten naar derden* wordt in totaal € 33,7 mln (6,0%) ingehouden.

Tenslotte dient gewezen op de besparingen bij de *lokale overheden* (aanschaffen van de compensatie voor de gedeelde inkomsten door de vrijstelling van een deel van de onroerende voorheffing), die neerkomen op € 18,3 mln (3,3% van het geheel).

Alle andere categorieën vertegenwoordigen een aandeel kleiner dan 3% van de totale besparingen, zoals in Tabel 16 op pagina 50 wordt verduidelijkt. Samen vertegenwoordigen deze categorieën 9,9% van de besparingen.

Impact van nieuwe beleid

15. Het nieuwe beleid van de Vlaamse Regering – zoals dat tot uiting komt in de begroting 2020BO – is kleiner dan de som van de besparingen, maar nog steeds significant (€ 404,9 mln). Zoals hoger aangegeven is het niet mogelijk gebleken de tabel nieuw beleid van de Vlaamse Regering (Algemene Toelichting) integraal te reconstrueren, al blijven de verschillen tussen de totalen van de Vlaamse Regering en de SERV beperkt.

Het valt op dat in een aantal beleidsdomeinen besparingen samen gaan met nieuwe uitgaven. Dit wijst op nieuwe accenten in het beleidsdomein die 'gefinancierd' worden door besparingen in hetzelfde domein.

De belangrijkste conclusie is dat de focus van het nieuwe beleid in deze begroting duidelijk ligt op de *subsidies naar lokale overheden*, in hoge mate via het Gemeentefonds (41,1% van het totaal; dit nieuwe beleid komt bovenop de decretaal verankerde jaarlijkse groei van het Gemeentefonds met 3,5%).

Daarnaast komt 18,9% van het nieuwe beleid terecht bij het *apparaat van de Vlaamse overheid*: het betreft maatregelen om de overheidswerking op specifieke punten te versterken, zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van de juridische omkadering in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur met € 11 mln.

Tevens wordt 13,3% van het nieuwe beleid als een *provisie* geboekt. Pas bij een volgende begroting zal deze provisie zich dus in concrete beleidsmaatregelen vertalen.

De *subsidies naar vzw's* realiseren een aandeel van 7,7% in de nieuwe beleidsuitgaven, wat via heel wat beleidsdomeinen tot stand komt.

Het nieuwe beleid bij de *subsidies naar ondernemingen* heeft een aandeel van 5,4% in het totaal, waarvan de belangrijkste elementen infrastructuursubsidies aan sociale huisvestingsmaatschappijen zijn.

In het beleidsdomein Omgeving wordt 4,7% van de totale nieuwe beleidsmiddelen als *kapitaal-overdracht aan andere overheden* geïnvesteerd.

Tenslotte vertegenwoordigen *directe overheidsinvesteringen* binnen verschillende beleidsdomeinen een aandeel van 3,9% van de nieuwe beleidsmiddelen.

Alle andere categorieën vertegenwoordigen een aandeel kleiner dan 3% van het nieuwe beleid, zoals in Tabel 17 op pagina 51 wordt verduidelijkt. Samen vertegenwoordigen deze categorieën 4,0% van de nieuwe beleidsinitiatieven.

Som van besparingen en nieuwe beleidsuitgaven: netto impact

16. Een laatste stap in de analyse tenslotte combineert de som van de besparingen (minder uitgaven) en nieuwe beleidsmiddelen (meer uitgaven), met als totaal een netto vermindering van de uitgaven. In deze analyse wordt dus abstractie gemaakt van de evoluties bij ongewijzigd beleid, die in de regel aanleiding geven tot meer uitgaven.

De gecumuleerde impact van besparingen en nieuw beleid, uitgedrukt per beleidsdomein, leidt netto tot een vermindering met € 157,8 mln voor het geheel van de uitgaven, gezien de som van de generieke en punctuele besparingen groter is dan de som van de nieuwe beleidsinitiatieven.

In het *beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)* verminderen de beschikbare middelen met 6,7%, wat vooral via inhoudingen bij het Hermesfonds tot stand komt.

Het *beleidsdomein Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE)* wordt geconfronteerd met een vermindering van 3,9% (€ -140,0 mln) van haar middelen. Hoger is verduidelijkt dat de inhoudingen op de doelgroepkortingen voor jongere en oudere werknemers aanzienlijk zijn.

Het *beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)* ziet haar middelen bij het netto eindresultaat met -2,4% dalen, wat vooral in de subsidies ten aanzien van organisaties buiten de overheid tot uiting komt.

Bij de andere beleidsdomeinen op vier na zijn de besparingen groter dan de som van de nieuwe beleidsinitiatieven, maar blijft het verschil beperkt tot minder dan 1% van de uitgaven. In de beleidsdomeinen *Financiën en Begroting* (FB), *Onderwijs en Vorming* (OV) en *Mobiliteit en Openbare Werken* (MOW) eindigt het netto resultaat telkens op een vermindering met -0,4%.

Bij vier beleidsdomeinen daarentegen is de som van de nieuwe beleidsinitiatieven groter dan de som van de besparingen. De *beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* (0,2%) en *Omgeving* (0,8%) realiseren netto een beperkte uitbreiding van hun uitgaven.

De in absolute bedragen belangrijkste vooruitgang wordt gerealiseerd in het *beleidsdomein Kanselarij en Bestuur* (KB), met netto een uitbreiding van de uitgaven met € 167,3 mln (+3,8%). Hoger is de betekenis van de uitgebreide middelen van het Gemeentefonds verduidelijkt.

In verhouding tot de eigen uitgaven realiseert het *beleidsdomein Internationaal Vlaanderen* de grootste vooruitgang (+8,6 mln; groei met 4,3% tegenover de middelen in de begroting 2020BO).

17. Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse Regering aan uitgavenzijde heel wat beleidsruimte creëerde via generieke en punctuele besparingen. De grootste impact is zichtbaar bij de ondersteuning van derden, met name (in die volgorde) ondernemingen, vzw's en huishoudens. Daarnaast is er een impact op het apparaat van de Vlaamse overheid. Positief is dat de investeringen ontzien werden. Ook de lokale besturen werden ontzien bij het invullen van deze besparingen.

Bij het invullen van de nieuwe beleidsruimte is daarentegen een zeer hoge prioriteit gegeven aan de lokale besturen. Alle andere types van besteding komen tot veel lagere cijfers.

Voor de beleidsdomeinen (in die volgorde) Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE), en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) is het eindresultaat zelfs aanzienlijk negatiever dan de gemiddelde vermindering.

Investeringsen

18. Uit de aard van de materie – grotere investeringsdossiers hebben een looptijd van meerdere jaren – volgt dat het totaal aan investeringen eerder stabiel evolueert. Om die reden is het aangewezen om investeringen zowel in beleids- als betaalkredieten te analyseren. Beleidskredieten geven de principiële beslissing en het opstarten van de overheidsinvestering (engagement) aan. Betaalkredieten verduidelijken vooral de betalingen door de overheid, en dus het opleveren en realiseren van de investering.

De definitie van investeringen is in de loop van de vorige legislatuur uitgebreid, zodat niet enkel de eigen investeringen van de overheid worden opgenomen ('kern') maar ook de kapitaaloverdrachten aan derden ter ondersteuning van hun investeringen ('schil 1'). Tevens wordt – conform de aanpak in de Nationale Rekeningen – rekening gehouden met de desinvesteringen langs ontvangstenzijde. Deze laatste betreffen verkopen van vastgoed of andere activa.

19. De *beleidskredieten bestemd voor investeringen* conform de brede definitie worden geraamd te dalen met € 39,8 mln (-0,9% van de beleidskredieten voor investeringen). Deze kredieten nemen daarmee 9,20% van de totale beleidskredieten in de begroting 2019BO op zich, wat evolueert naar 8,95% van het totaal in de begroting 2020BO.

Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat op het einde van de vorige legislatuur heel wat grotere investeringsdossiers zijn opgestart. Dit is vooral van belang voor het beleidsdomein MOW, maar eveneens bij EWI en WVG. In deze daling van de beleidskredieten voor investeringen komt dus een verschuiving van het *investeringstraject* tot uiting: grotere (complexere)

investeringsinspanningen komen eerst tot uiting bij de beleidskredieten, en vervolgens bij de betaalkredieten.

20. Bij de *betaalkredieten* voor investeringen wordt de omgekeerde conclusie bereikt: deze kredieten groeien met € 265,6 mln (+6,5%). Met één of enkele jaren vertraging vertaalt een aantal grote investeringen zich dus van beleids- naar betaalkredieten.

Hoger (zie besparingen) is geconcludeerd dat de *impact van de besparingen op de investeringen* beperkt blijft. Minder dan 10% van de besparingen betreft uitgaven met een link naar investeringen. Het gaat voornamelijk om specifieke dossiers zoals het wegvallen van de slooppremie in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, en niet om een vermindering over de gehele lijn.

ESR-correcties: klein, zoals het in principe hoort

21. De zogenaamde *ESR-correcties* – uitgaven opgenomen in de begroting 2020 die aan een ander begrotingsjaar dienen toegeschreven, en dus uit het saldo van het begrotingsjaar 2020 dienen verwijderd te worden – blijven beperkt (som kleiner dan € 20 mln). Deze correcties zijn voor het eerst sinds de implementatie van de 6^{de} Staatshervorming (2015) zo klein, wat bijdraagt tot een eenvoudiger te begrijpen begrotingssaldo.

Onderbenutting groeit snel

22. Eenzelfde conclusie gaat echter niet op voor de *onderbenutting* vervat in de berekening van het begrotingssaldo. De onderbenutting betreft de raming van de uitgaven (betaalkredieten) die wel in de begroting ingeschreven worden maar finaal tijdens hetzelfde begrotingsjaar niet uitgegeven worden. Dit impliceert: hoe hoger de verwachte onderbenutting, hoe beter het verwachte begrotingssaldo.

23. De onderbenutting is tijdens de afgelopen legislatuur jaar na jaar *gestegen*, zowel uitgedrukt in absolute termen (bedrag) als in procent van de totale uitgaven. In de begroting 2017 en de initiële begroting 2018 ging het om afgerond 1,6% van de uitgaven. Bij de begrotingsaanpassing 2018 en de initiële begroting 2019 steeg de verwachte onderbenutting naar respectievelijk 2,0% en 2,1%. In de begroting 2020BO groeit het verwachte onderbenuttingspercentage opnieuw verder met 0,5 %-punt, tot 2,6% van de uitgaven.

Deze raming van de verwachte onderbenutting bleek de afgelopen jaren wel steeds lager te liggen dan de effectief gerealiseerde onderbenutting bij uitvoering van de begroting. Met andere woorden, de geraamde onderbenutting was steeds voldoende voorzichtig ingeschat, met soms een marge groter dan 0,1% van de uitgaven.

24. De Vlaamse Regering verduidelijkt in de Algemene Toelichting dat het gaat om een verhoging met € 210 mln, naast een actualisering van de historische onderbenutting. Deze verhoging is gestoeld op de ervaring van de afgelopen jaren. Een nadere verantwoording van dit bedrag ontbreekt echter.

25. De SERV meent dat het aangewezen is om de raming van de onderbenutting steeds een solide fundering te geven. Zo moet worden verduidelijkt waarom de gerealiseerde onderbenutting in de afgelopen jaren zich ook in 2020 en volgende jaren zou voordoen. Tevens verdient de grootteorde van de forfaitaire verhoging een preciezere verantwoording.

De SERV vraagt dat bij de aangepaste begroting 2020BA de onderbenuttingshypotheses achter de geraamde onderbenutting meer gedetailleerd worden toegelicht.

Begrotingsdoelstelling en Europees begrotingskader

26. Een verkiezingsjaar impliceert voor de verschillende stappen in het Europese Semester een bijkomende complexiteit in vergelijking met de reeds behoorlijk grote complexiteit tijdens de 'normale' jaren:

- De eerste stap ervan - de opmaak van het Belgische Stabiliteitsprogramma 2019-2020 (april 2019) gebaseerd op de begrotingstrajecten uitgetekend in het advies van de Hoge Raad van Financiën (maart 2019) – werd nog opgemaakt door de vorige federale en gewestelijke regeringen.
- Dit jaar waren de begrotingsdoelstellingen van het Stabiliteitsprogramma slechts indicatief, want ze konden de respectieve beleidsniveaus na mei 2019 niet engageren. Na de verkiezingen van mei 2019 is het immers aan de nieuwe Regeringen om volgende stappen te zetten, met als centraal element het indienen van een begroting 2020.
- De Vlaamse Regering is begin oktober 2019 gevormd, terwijl er bij opmaak van dit Evaluatierapport nog geen federale regering is gevormd.

We overlopen de verschillende stappen sinds het advies van de HRF over het begrotingstraject 2019-2022, met focus op de Vlaamse realisaties.

27. In zijn advies van maart 2019 beval de HRF aan elke subentiteit (elk gewest en gemeenschap) aan om in 2019 en 2020 een structureel evenwicht te realiseren en aan te houden. Dit komt voor Vlaanderen neer op een structureel overschot van 0,02% bbp in 2019 en 0,004% bbp in 2020, wat heel minieme bedragen zijn in een begroting van meer dan € 47 mld. In de praktijk komt dit neer op een nominale begroting in evenwicht.

Vlaanderen realiseert dit begrotingstraject niet: immers, de Vlaamse Regering dient een begroting 2020BO in met een tekort van € -433 mln (-0,091% bbp), waarbij zoals in voorgaande jaren de uitgaven voor de Oosterweelverbinding uit de berekening van het saldo gehouden worden. Worden de uitgaven voor Oosterweel wel opgenomen, dan ontstaat een tekort van € -632 mln, of afgerond -0,133% bbp.

28. Vlaanderen staat daarmee niet alleen: alle Belgische gewesten en gemeenschappen, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap, halen de doelstelling van de HRF niet.

De afwijking voor de som van de Belgische overheden is bijzonder groot. Het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 stelde een vorderingensaldo van -0,2% bbp voor 2020 voor de gehele Belgische overheid in het vooruitzicht. Uit het Ontwerpbegrotingsplan voor België (midden oktober 2019) blijkt echter dat de som van alle Belgische overheden in 2020 zou uitkomen op -2,3% bbp, of een afwijking met 2,1% bbp. Ook het structureel saldo kent een vergelijkbaar negatieve evolutie: van -0,2% bbp in het Stabiliteitsprogramma naar -2,1% bbp in het Ontwerpbegrotingsplan.

De Europese Commissie raamt het Belgische structureel saldo voor 2020 op -2,4% bbp (na jaarprognoses 2019), een bijkomende verslechtering met -0,3% bbp.

29. De Vlaamse bijdrage (0,133% bbp) aan de verslechterde Belgische begrotingsresultaten (2,0% bbp) in 2020 blijft dus beperkt in vergelijking met de totale afwijking geconstateerd op het overkoepelende Belgische niveau. Hoewel de Vlaamse begroting afgerond 25% van de som van de Belgische overheden (inclusief sociale zekerheid) omvat, is zij slechts verantwoordelijk voor 7% van de totale verslechtering op Belgisch niveau.

Evaluatierapport

1 Inleiding en leeswijzer

Focus van het Evaluatierapport

30. De SERV focust in dit Evaluatierapport op een vergelijking van de initiële begroting 2020BO met de initiële begroting 2019BO. In zijn advies over de begroting 2021, dat begin juli 2020 wordt uitgebracht, zal de SERV dieper ingaan op de uitdagingen van het Vlaamse begrotingsbeleid in de komende jaren evenals de ontwikkelingen in het Europese begrotingskader.

31. Dit Rapport hanteert de klassieke *indeling per beleidsdomein* van de Vlaamse overheid. Op de SERV-website is een ruimere indeling volgens de Inhoudelijke Structuurelementen (ISE's) gevolgd, zoals vastgelegd door de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Deze werkwijze laat een veel gedetailleerder analyse van de beleidsintenties en -realisaties, maar is te ruim om in het kader van een Evaluatierapport over de gehele begroting gebruikt te worden.

Zie: www.serv.be ==> Begroting en fiscaliteit ==> Evaluatierapport begroting 2020BO ==> gegevens.

32. De begroting 2020BO diende volgens de recent in werking getreden Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) op 21 oktober 2019 in het Vlaams Parlement ingediend te worden, dus minder dan drie weken na de vorming van de Vlaamse Regering. In de praktijk is deze begroting op 8 november in het Vlaams Parlement ingediend: naast de Algemene Toelichting gaat het om 28 Beleids- en Begrotingstoelichtingen (BBT's) per beleidsdomein dan wel per (groep van) beleidsveld(en).

Dat neemt niet weg dat het geheel op zeer korte termijn tot stand is moeten komen. De afstemming van de informatie tussen de Beleids- en Begrotingstoelichtingen en de Algemene Toelichting blijkt daarbij niet steeds consistent.

33. De SERV baseert zich in dit Evaluatierapport op de *gegevens en toelichtingen in de BBT's*, aangezien deze het grootste detail bevatten en daarmee het best de dynamiek tegenover de begroting 2019BO verduidelijken. Daardoor ontstaat een beperkt aantal afwijkingen met de gegevens in de Algemene Toelichting (AT).

Prestatiebegroting en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO)

34. Gezien de te beperkte tijd beschikbaar bij de opmaak van deze begroting, is het niet aangegeven om de *relevantie van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) voor de rapportering van de overheidsfinanciën* reeds bij haar eerste begroting gedetailleerd te evalueren. Immers, de 'kinderziektes' geconstateerd bij deze eerste toepassing van de VCO zouden het totaalbeeld domineren, terwijl die bij reeds bij de begrotingsaanpassing 2020 op eenvoudige wijze kunnen verholpen zijn.

De SERV formuleert daarom enkel volgende *algemene aandachtspunten*:

35. De nieuwe structuur met de beleids- en Begrotingstoelichtingen leidt in een aantal gevallen tot *problemen of inconsistenties*. De nieuwe structuur wordt immers *niet altijd consequent gehanteerd*: een aantal ISE's wordt niet gebruikt (geen uitgaven), andere ISE's worden daarentegen

zeer ruim geïnterpreteerd bij de toewijzing van de begrotingskredieten, zodat de band met de concrete beleidsdoelstellingen zeer los wordt.

We overlopen de belangrijkste elementen:

- In het beleidsdomein internationaal Vlaanderen (iV) worden de voorziene ISE's 'Reputatie-management' en 'Controle op handel in strategische goederen' niet gebruikt.
- In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) worden de voorziene ISE's 'School- en studietoelagen' en 'Onderwijsinspectie' niet gebruikt. Dit wordt verklaard door de interne herstructurering van het departement opgezet onder de vorige Vlaamse Regering, maar het resultaat is dat de ISE's binnen dit beleidsdomein zeer generiek worden. De ISE 'Ondersteuning onderwijsveld en onderwijsinstellingen' omvat in de begroting 2020BO alle kredieten die niet rechtstreeks toegekend worden aan een type onderwijsinstelling (kleuteronderwijs, lager en secundair onderwijs, deeltijds kunstonderwijs...). Deze ene overblijvende categorie maakt het niet meer mogelijk om beleidsdoelstellingen concreet te verbinden met begrotingskredieten, gezien de omschrijving te generiek wordt. Dergelijke te generieke omschrijvingen ondermijnen de beleidsrelevantie van een prestatiebegroting aanzienlijk: het wordt immers zo goed als onmogelijk om indicatoren te vinden om de beleidsrealisaties gegeven de beschikbare begrotingsmiddelen te meten.
- Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) is eveneens tijdens de vorige legislatuur geherstructureerd, voornamelijk vertrekkende van de bij het begin van die legislatuur overgenomen nieuwe bevoegdheden (zoals kinderbijslag en ouderenvoorzieningen). De vorige Vlaamse Regering heeft het geheel uitgebouwd langs twee centrale instellingen, namelijk Opgroeien Regie en Vlaamse Sociale Bescherming. Opgroeien Regie is in essentie een samengaan van de voormalige instellingen Kind en Gezin (K&G) en Fonds Jeugdwerk Vlaanderen (FJW), gecombineerd met de uitbetaling van de kinderbijslag en de voormalige studiebijlage. Hierdoor wordt één beleidsveld (GF 'creatie voorwaarden welzijnsniveau') niet meer gebruikt en integraal in het beleidsdomein GE ('Opgroeien,' voorheen aangeduid als: 'recht op kansrijk meegroeien') opgenomen. Bij het Beleidsveld 'Vlaamse Sociale Bescherming' werden tot 2019 de voorziene ISE's 'Zorgbudgetten', 'Mobiliteit en Hulpmiddelen' en 'Residentiële Ouderenzorg' gebruikt, wat niet meer het geval is in de begroting 2020.
- De BBT 'Justitie en Handhaving' combineert kredieten die in het verleden zowel onder het beleidsdomein WVG als Kancelarij en Bestuur (KB) vielen. Een aantal begrotingsartikels voor apparaatkredieten komt zowel bij de BBT WVG als bij de BBT Justitie en Handhaving (zie verder) aan bod, maar daaruit is niet op te maken welke uitgaven voor welke beleidsdoelstelling dienen. Het lijkt aangewezen om de betrokken begrotingsartikels op te splitsen, zodat een consistente rapportering per ISE mogelijk wordt.
- In de BBT Cultuur (beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media CJSM) ontbreekt de toelichting bij het beleidsveld HB ISE B (beleidsdomein overschrijdend, investeren in infrastructuur) volledig. Dit impliceert dat de kredieten voor het belangrijke Fonds Culturele Infrastructuur (FOCI) niet worden toegelicht.

36. De rapportering over de *apparaatskredieten* komt systematisch op het einde van elke BBT aan bod, maar de *aanpak en wijze van rapportering* verschilt aanzienlijk naargelang het beleidsdomein dan wel -veld. In het bijzonder in beleidsdomeinen met meerdere BBT's is de rapportering van de apparaatskredieten niet steeds op elkaar afgestemd. De meest eenvoudige werkwijze lijkt te zijn dat elk begrotingsartikel voor een apparaatskrediet integraal kan gelinkt worden aan één

BBT (bijvoorbeeld wanneer Agentschappen in één BBT integraal aan bod komen), maar dat is tot vandaag nog niet in alle beleidsdomeinen het geval.

Deze problematiek betreft vooral de beleidsdomeinen CJSM met vier BBT's (Cultuur, Jeugd, Sport en Media) en Omgeving met 6 BBT's (Omgeving en Natuur, Klimaat, Wonen, Onroerend Erfgoed, Dierenwelzijn en Energie).

Het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (KB) telt negen BBT's (Ondersteuning van de Vlaamse Regering en Rampenschade, Digitalisering en Interne Dienstverlening Vlaamse Overheid, Hrbesleid en Audit Vlaamse Overheid, Binnenlands bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen, Brussel, Vlaamse Rand, Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering, en Justitie en Handhaving, dat deels ook uit kredieten uit het beleidsdomein WVG bestaat). De afstemming tussen de apparaatskredieten is in dit beleidsdomein globaal wel consistent, gezien de apparaatskredieten bijna steeds via één Agentschap met specifieke begrotingsartikels (dus één BBT) kunnen worden opgevolgd.

37. De begrotings- en beleidstoelichting van sommige grotere instellingen, zoals het Hermesfonds, het Minafonds, de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) of het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO), blijft echter complex en vaak moeilijk om volgen. Ook wordt dezelfde informatie soms herhaald, of wordt voor meer details verwezen naar eerdere passages waar slechts algemene uitgangspunten aan bod kwamen. De invoering van de VCO heeft voorlopig bij deze instellingen niet geleid tot een meer transparante rapportering dan wel een verhoogd inzicht in de activiteiten en engagementen van deze instellingen.

2 Macro-economische omstandigheden

38. Bij opmaak van de initiële begroting 2020 gaat de Vlaamse Regering uit van de economische parameters voor België zoals aangegeven door het Federale Planbureau in september 2019 (economische begroting: bbp-groei van 1,1% en inflatie van 1,4% op jaarbasis). De ramingen in de daaropvolgende maanden wijzigen bijna niet, ook de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank komen tot gelijkaardige cijfers.

Dit betekent dat de groeivertraging die begon in de tweede helft van 2018 zich ook in 2020 gestadig verder zet.

De internationale economische context is de belangrijkste verklarende factor: de wereldhandel groeit in 2019 duidelijk niet langer aan hetzelfde ritme als in voorgaande jaren, wat vooral bij de industriële goederen tot uiting komt. Ongetwijfeld versterken de toenemende handelsbeperkingen deze ontwikkelingen, terwijl de internationale spanningsvelden het investeringsklimaat zeker niet verbeteren. Ook zeer recente gebeurtenissen, zoals de uitbraak van het Chinese Coronavirus, kunnen een impact hebben, al is deze bij opmaak van dit Evaluatierapport niet in te schatten.

39. In zijn Economische Projecties voor 2020 (december 2019) sluit de Nationale Bank van België (NBB) zich aan bij deze analyse, en voorziet een langzame verdere vertraging van de economische groei in België: finaal zou 2019 niet afkloppen op een groei van 1,4% maar slechts op 1,3%, terwijl het resultaat in 2020 op een groei van 1,2% zou uitkomen. Ook voor de volgende jaren verwacht de NBB op Belgisch niveau geen versterking van de economische groei.

Het Federale Planbureau (FPB) verhoogt echter op donderdag 6 februari in beperkte mate haar economische vooruitzichten: de economische groei zou in 2020 uitkomen op 1,4% (+0,3%) terwijl de inflatie daalt naar 1,1% (-0,3%), wat samen opnieuw resulteert in 2,5%. Als belangrijkste oorzaak vermeldt het FPB de sterker dan verwachte groei in de tweede helft van 2019, met een gunstig overloopeffect van 2019 naar 2020 tot gevolg.

Deze stelling sluit aan bij de sinds begin 2020 gedocumenteerde verhoging van de industriële productie, in het bijzonder in sterk internationaal georiënteerde industrieën.

3 Evolutie van de ontvangsten

3.1 Overzicht

40. In de initiële begroting 2020BO worden de totale ontvangsten¹ geraamd op € 45,67 mld, of een stijging met € 419,0 mln in vergelijking met de begroting 2019BO (0,9%). Zie Tabel 1 voor een overzicht.

Deze groei is lager dan de nominale economische groei (2,5%), de groei van de uitgaven (2,0%) en zelfs lager dan de inflatie (1,4% bij opmaak van de begroting, 1,1% in de laatste raming van het Planbureau).

Tabel 1: Vlaamse overheid, begroting 2020BO, ontvangsten, in € dz

	BO 2019	BO2020	Verschil	In %
BFW opcentiemen	7.871.740	7.866.137	-5.603	-0,07
BFW gewest	2.510.524	2.514.125	3.601	0,14
BFW gemeenschap	23.336.702	23.548.811	212.109	0,91
BFW specifieke dotaties	98.960	99.739	779	0,79
Gewestbelastingen	6.768.259	6.754.310	-13.949	-0,21
Eigen niet-fiscale toegewezen ontvangsten ²	531.579	548.209	16.630	3,13
Eigen niet-fiscale niet-toegewezen ontvangsten ³	201.863	282.188	80.325	39,79
Lottogelden	30.155	30.155	0	0,00
Instellingen consolidatiekring	3.906.016	4.031.118	125.102	3,20
Totaal	45.255.799	45.674.793	418.994	0,93

We gaan onderstaand na in welke mate dit verschil kan toegeschreven worden aan recente federale en Vlaamse beleidsbeslissingen, in respectievelijk de ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet (BFW) en de gewestbelastingen.

3.2 Ontvangsten via de BFW

41. Het geheel van deze ontvangsten in 2019 en 2020 wordt in Tabel 10 op pagina 42 verduidelijkt. De ontvangsten in deze tabel (inclusief regionale opcentiemen) vertegenwoordigen samen ongeveer 70% van de Vlaamse ontvangsten (€ 34,0 mld).

De toegewezen dotatie BTW en Personenbelasting (PB) betreft de financiële middelen voor de overgedragen bevoegdheden uit de eerste vijf staatshervormingen evenals een deel van de

¹ Strikt genomen dient vermeld dat het om ESR-ontvangsten gaat. ESR staat voor het Europees Stelsel van Rekeningen (European System of Accounts ESA): dit zijn afspraken op Europees niveau over de wijze waarop de overheidsrekeningen worden opgemaakt. Er zijn naast de ESR-ontvangsten en -uitgaven ook andere types ontvangsten en uitgaven, bijvoorbeeld voor participaties of leningen. Deze worden niet opgenomen in de ESR-ontvangsten of -uitgaven. In de verdere tekst wordt met ontvangsten en uitgaven steeds bedoeld dat het om ESR-ontvangsten en -uitgaven gaat, tenzij anders vermeld.

² Zoals het Energie- en Klimaatfonds.

³ Met niet-toegewezen ontvangsten wordt bedoeld: ontvangsten die naar de algemene middelen gaan.

overgedragen bevoegdheden bij de 6^{de} staatshervorming. Deze dotaties en de dotaties kinderbijslag en gezondheidszorg groeien met afgerond 0,7%. Een positieve uitzondering vormt de dotatie ouderenzorg (2,7%), aangezien het aantal 80+ers een belangrijke rol in de financieringsparameters speelt. De fiscale dotaties werk en andere fiscale uitgaven groeien met 0,4%. Tevens int de Vlaamse overheid sinds enkele jaren alle gewestbelastingen in eigen beheer terwijl dat voordien een taak van de Federale Overheidsdienst Financiën was. De vergoeding voor het overgenomen federale personeel is in een aantal kleinere dotaties opgenomen.

De opcentiemen⁴ (€ 7,87 mld) realiseren bijna een status quo (-0,07%). In dit cijfer is een meeropbrengst van € +10,6 mln opgenomen door de activerende maatregelen van de huidige Vlaamse Regering die in 2020 in werking zullen treden (impact van groeiende werkgelegenheid door de jobbonus op Vlaamse ontvangsten via opcentiemen, zoals aangegeven in de BBT Financiën en Begroting).

42. De som van de BFW-ontvangsten groeit in 2020 met 0,62% tegenover de initiële begroting 2019, wat aanzienlijk minder is dan de groei van de uitgaven (2,0%) en de inflatie (1,4% bij opmaak van de begroting, 1,1% bij de meest recente raming).

Oorzaken achterblijvende groei van BFW-ontvangsten

43. Beleidsbeslissingen op federaal niveau uit de vorige regeerperiodes verklaren in belangrijke mate de vertraagde groei van de Vlaamse ontvangsten: de bijdragen aan de sanering van de federale overheidsfinanciën zoals bepaald door de 6^{de} Staatshervorming (federale regering Di Rupo), en de tax shifts vastgelegd door de vorige federale regering (Michel).

44. De maatregelen⁵ in de 6^{de} *staatshervorming* met een impact op de BFW-ontvangsten betreffen de zogenaamde *overgangsmechanismen voor gemeenschaps- en gewestaangelegenheden*, de *responsabiliseringsbijdrage*⁶ (bijdrage om het verschil tussen de federale ontvangsten en uitbetalingen voor de pensioenen van Vlaamse ambtenaren te beperken), de bijdrage aan de 'sanering van de globale overheidsfinanciën' en de vergrijzingskost. Alle elementen komen neer op een beperking van de doorstorting vanuit de federale overheid naar de gewesten dan wel gemeenschappen. We gaan in deze hypothetische berekening niet uit van het integraal wegvallen van de 6^{de} Staatshervorming, aangezien dit de berekening aanzienlijk complexer zou maken: er moet dan immers verondersteld worden dat Vlaanderen de middelen voor de kinderbijslag en andere overgedragen bevoegdheden niet zou ontvangen hebben.

45. De gecumuleerde impact van de vermelde elementen uit de 6^{de} *Staatshervorming* kan in de begroting 2020BO geraamd worden op € 1.970,1 mln, of een hypothetisch surplus van 5,8% tegenover de huidige totale BFW-ontvangsten. Zie de tweede rij van Tabel 2.

⁴ De opcentiemen zijn strictu sensu een fiscale ontvangst. We behandelen ze in dit overzicht aangezien de BFW de modaliteiten qua grootteorde en evolutie van deze ontvangsten vastlegt.

⁵ Dit Evaluatierapport gaat niet in op de details van de Bijzondere Financieringswet (BFW). Zie voor meer duiding: Algoed, Koen; Wim Van Den Bossche, *Wegwijs in de bijzondere financieringswet: financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten na de zesde staatshervorming*, Brussel, Departement Financiën en Begroting (2017). Zie de weblink: https://fin.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20171222_De%20financi%C3%ABle%20middelenvoorziening%20voor%20GG%20na%206SHV.pdf

⁶ Strictu sensu betreft dit in de Vlaamse begroting geen minderontvangsten, aangezien de impact van deze maatregelen langs uitgavenzijde wordt geboekt. We bespreken deze elementen echter bij de ontwikkelingen langs ontvangstenzijde, gezien het de facto om een inhouding op de ontvangsten gaat. We gaan in deze opsomming ook voorbij aan de zogenaamde pendeldotatie ten voordele van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De impact van deze maatregelen beperkt tot het verschil tussen de begrotingen 202BO en 2019BO (3^{de} kolom) is heel wat kleiner: € 42,4 mln. De overgangsmechanismen liggen sinds 2018 immers definitief vast, zodat enkel de responsabiliseringsbijdrage en de gewestelijke bijdragen aan de federale overheidsfinanciën (vergrijzingskost en sanering globale overheidsfinanciën) verder toenemen.

We gaan in dit Evaluatierapport zoals aangegeven enkel dieper in op de bijkomende impact van deze maatregelen tussen de begrotingen 2020 en 2019, dus zonder de gecumuleerde impact sinds hun invoering in rekening te brengen.

Tabel 2: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ontvangsten via de BFW, geraamde impact van federale beleidsmaatregelen, in € dz

	Gecumuleerde impact	In % BFW-ontvangsten 2020BO	Effect 2020 - 2019	In % BFW-ontvangsten 2020BO	In % tot ontvangsten 2020BO
TOTALE BFW-ontvangsten in 2020BO	34.058.968	100,00%	34.058.968	100,00%	74,6%
Impact 6SHV (overgangsmechanismen, responsabiliseringsbijdrage, 'sanering van de globale overheidsfinanciën', vergrijzingskost), sinds 2015	-1.970.146	-5,78%	-42.372	-0,12%	
Hypothetisch TOTAAL zonder impact 6SHV	36.029.114	105,78%	34.101.340	100,12%	74,7%
Impact tax shifts + verwante federale maatregelen op ontvangsten via opcentiemen, sinds 2016	-820.300	-2,41%	-271.900	-0,80%	
Hypothetisch TOTAAL zonder impact 6SHV en tax shifts	36.849.414	108,19%	34.373.240	100,92%	75,3%
Som van beide hypothesen	-2.790.446	-8,19%	-314.272	-0,92%	

46. Een tweede element betreft de zogenaamde *tax shifts* ingevoerd door de federale regering tijdens de vorige legislatuur. Er wordt geraamd dat door deze maatregelen sinds 2016 de ontvangsten in 2020 gecumuleerd ongeveer € 820 mln lager uitvallen dan wanneer deze tax shifts niet zouden ingevoerd zijn. Deze hypothese zou leiden tot een uitbreiding van de gehele BFW-ontvangsten met 2,4%. Zie de vierde en vijfde rij van Tabel 2.

Het verschil beperkt tot de initiële begrotingen 2020BO en 2019BO (3^{de} kolom) is opnieuw kleiner dan het gecumuleerde effect, maar blijft meer dan relevant, namelijk € 271,9 mln.

47. De vorige en de huidige Vlaamse Regering hebben er voor gekozen om de consequenties van deze federale beleidsbeslissingen op de eigen ontvangsten niet te neutraliseren via aanvullende Vlaamse maatregelen. Op die manier willen de vorige en huidige Vlaamse regering maximaal uitvoering geven aan deze federale maatregelen.

48. De combinatie van de 6^{de} staatshervorming en de tax shifts (gegeven de geschetste uitgangspunten) zouden leiden tot hypothetische ontvangsten van afgerond € 36,8 mld, of een uitbreiding met 8,2% tegenover de reële situatie in de begroting 2020BO: zie de onderste rij van Tabel 2.

Wordt enkel ingezoomd op een vergelijking met de vorige begroting 2019BO, dan zou een verschil van € 42,4 + € 271,9 = € 314,3 mln ontstaan, of 0,92% meer dan de geregistreerde BFW-ontvangsten bij 2020BO.

49. De duiding van de evolutie tussen 2019BO en 2020BO vereist dat tevens rekening gehouden wordt met de evolutie bij ongewijzigd beleid evenals de impact van recente beslissingen van de huidige Vlaamse Regering. Startpunt van de vergelijking is immers de ontvangsten in 2019. De verschillende elementen worden in Tabel 3 samengevat.

Tabel 3: Vlaamse overheid, BFW-ontvangsten in de begrotingen 2019BO en 2020BO, geraamde impact van federale beleidsmaatregelen, in € dz

	2019BO	Ongewijzigd beleid	Besliss hui- dige VR	Impact 6SHV	Impact tax shifts	2020BO	2020BO - 2019BO
Huidige situatie	33.848.081	200.287	10.600			34.058.968	210.887
In % van BFW-ont- vangsten 2019BO	100,00%	0,59%	0,03%			100,62%	0,62%
Hypothese, impact 6SHV en Tax Shifts verwijderd, 2020 - 2019	33.848.081	200.287	10.600	42.372	271.900	34.373.240	525.159
In % van BFW-ont- vangsten 2019BO	100,00%	0,59%	0,03%	0,13%	0,80%	101,55%	1,55%

De evolutie bij ongewijzigd beleid voor de BFW-ontvangsten tussen 2020 en 2019 heeft een geraamde impact van € 200,3 mln. Tevens dient rekening gehouden met een bijkomende ontvangst van € 10,6 mln door maatregelen genomen door de huidige Vlaamse Regering (jobbonus, met effect via regionale opcentiemen). Hoger zijn deze elementen kort gededd. De som van beide elementen komt uit op een groei met € 210,9 mln (0,62%).

Worden beide hoger verduidelijkte hypothesen gecombineerd met deze gegevens, dan zou voor de BFW-ontvangsten een groei van € 525,2 mln in plaats van € 210,9 mln ontstaan. Dit zou neerkomen op een groei van 1,55% op jaarbasis, dus $1,55\% - 0,62\% = +0,93\%$ meer dan de evolutie bij ongewijzigd beleid.

50. De impact van de verduidelijkte federale beleidsmaatregelen op de Vlaamse BFW-ontvangsten is dus aanzienlijk.

Tabel 4: Vlaamse overheid, impact BFW-hypothesen op totale ontvangsten in de begroting 2020BO, in € dz

	2019BO	2020BO	Verschil	Idem, in %
Totaal 2020BO	45.255.799	45.674.793	418.994	0,93%
Hypothese: eliminatie impact federale beslissingen met impact op BFW-ontvangsten		314.272		
Totaal 2020BO incl BFW-hypothesen	45.255.799	45.989.065	733.266	1,62%

Tabel 4 vertaalt de impact van de BFW-hypothesen op de gehele Vlaamse ontvangsten, en dus niet enkel op de BFW-ontvangsten. We vertrekken in deze tabel van de totalen in de begrotingen 2019BO en 2020BO, en voegen de geraamde impact van de BFW-hypothesen bij het totaal voor 2020BO.

51. Het neutraliseren van de federale beleidsmaatregelen (6^{de} Staatshervorming en tax shifts) zou de Vlaamse ontvangsten tussen 2020 en 2019 met afgerond 0,7% doen stijgen. De nominale

groei van de ontvangsten in de begroting 2020BO bedraagt vandaag 0,9%, maar zou groeien naar 1,6% indien de effecten van de vermelde federale beleidsmaatregelen verwijderd worden.

3.3 Gewestbelastingen

52. De Vlaamse ontvangsten via de gewestbelastingen⁷ betreffen in de begroting 2020BO € 6,76 mld, of ongeveer 15% van de totale ontvangsten. De som van deze ontvangsten kent een lichte groei in vergelijking met de begroting 2019BO (0,22%). Zie Tabel 11 op pagina 44.

53. Opvallend is dat de ontvangsten gelinkt aan autoverkeer (*kilometerheffing voor vrachtwagens, verkeersbelasting en BIV*) significant toenemen. De vergroening van de verkeersbelasting uitgewerkt door de vorige Vlaamse Regering heeft dus geen temperende impact op deze ontvangsten.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat € 29 mln van de groei in 2020 tot stand komt via een punctuele maatregel van de huidige Vlaamse Regering, namelijk het verhogen van de tarieven voor de kilometerheffing voor vrachtovervoer vanaf juli 2020.

54. De ontvangsten via de *onroerende voorheffing* realiseren bij ongewijzigd beleid een groei van 1,8% (€ 4 mln), wat in lijn is met de evolutie in de afgelopen jaren. De huidige Vlaamse Regering besliste in het regeerakkoord om het belastingkrediet van rechtspersonen voor de onroerende voorheffing vanaf 2020 af te schaffen, behalve voor materieel en outillage. Deze maatregel heeft een geraamde extra impact van € 60,5 mln op de ontvangen gewestbelastingen.

55. De *erfbelastingen* zijn per definitie een moeilijk te ramen ontvangst (want fluctuerend door eenmalige hoge ontvangsten, die niet alle jaren gegarandeerd zijn). Toch is de daling opvallend (€ -31,8 mln voor de reguliere ontvangsten, € -50 mln voor de fiscale recuperaties). In totaal dalen deze ontvangsten met 5,8% tegenover 2019.

Geconstateerd wordt: de hervorming van deze gewestbelasting door de vorige Vlaamse Regering realiseert in de begroting 2020BO niet in de beoogde budgetneutraliteit.

56. De *registratierechten* ontstaan door actes verleden bij een notaris en betreffen de som van ontvangsten via het verkooprecht, het verleenrecht, het hypotheekrecht en het schenkingsrecht. Bij ongewijzigd beleid evolueert de som van deze ontvangsten met 1,9% (€ +59,0 mln). De hervorming van deze belasting door de vorige regering heeft dus niet geleid tot een negatieve impact op de begroting 2020BO.

De huidige Vlaamse Regering verlaagt de tarieven⁸ echter verder (van 7% naar 6% voor de eerste woning, zonder energetische renovatie), met een geraamde minderinkomst van € -140 mln. Gecombineerd met de evolutie bij ongewijzigd beleid verminderen de ontvangsten via de registratierechten met € -81,0 mln (-2,6%).

57. Geconcludeerd wordt: het totaal van de *gewestbelastingen bij ongewijzigd beleid* neemt toe met € 65,1 mln (+1,0%).

⁷ Er is een kleine afwijking met de gegevens in de Algemene Toelichting bij de begroting 2020BO: in het overzicht van de SERV wordt voor de volledigheid ook de Planbatenheffing (€ 1,8 mln bij 2020BO) meegenomen in het totaal van de gewestbelastingen.

⁸ Zie het SERV-advies over dit decreet: https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20180129_hervorming_verkooprecht_ADV.pdf.

De gecumuleerde impact van de *maatregelen genomen door de huidige Vlaamse Regering* op deze ontvangsten impliceert een minderinkomst van € -50,5 mln (-0,75% van het totaal).

Impact recente hervormingen bij gewestbelastingen

58. Analoog aan de bespreking bij de BFW-ontvangsten stelt zich de vraag naar de impact van recente hervormingen op de ontvangsten in de begroting 2020BO.

De impact van maatregelen genomen door de huidige Vlaamse Regering is relatief eenvoudig in kaart te brengen, zoals verduidelijkt in de vorige paragrafen. De 'netto' impact van de hervormingen beslist door de vorige Vlaamse Regering is echter veel moeilijker in kaart te brengen. Tabel 12 op pagina 45 verduidelijkt in grote lijnen de parameters gehanteerd in de raming bij ongewijzigd beleid voor elk type gewestbelasting (tweede kolom). Daaruit blijkt dat vooral factoren specifiek voor elke belasting de raming bepalen. Daardoor is het vaak zo goed als onmogelijk om de impact van eerdere beleidsbeslissingen te isoleren van andere factoren.

59. We nemen in de verdere analyse dan ook enkel de vermelde *beslissingen van de huidige Vlaamse Regering* mee, met de aangegeven minderinkomsten van in totaal € -50,5 mln. We beschouwen daarmee de beleidsbeslissingen van de vorige Vlaamse Regering als ongewijzigd beleid.

60. Tabel 5 geeft het resultaat van deze analyse: de gewestbelastingen komen bij toepassing van de geformuleerde hypothesen uit op € 6,81 mld in de begroting € 2020BO, zijnde € 50,5 mln hoger dan de geregistreerde ontvangsten.

De groei van de gewestbelastingen tegenover de initiële begroting 2019BO stijgt daarmee van 0,22% (reële groei 2020BO) naar 0,97%.

De groei van de ontvangsten via de kilometerheffing blijft ook zonder de verhoging van de tarieven nog steeds zeer uitgesproken (8,04%; zie de eerste lijn van Tabel 11 op pagina 44). De groei van de ontvangsten via de onroerende voorheffing (1,83%) zou boven het gemiddelde van de andere gewestbelastingen eindigen, terwijl ook de groei van de ontvangsten via het verkooprecht (3,07%) aanzienlijk boven dat gemiddelde zouden uitkomen.

Tabel 5: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, aangepaste gewestbelastingen na eliminatie beslissingen van huidige Vlaamse Regering, in € dz

	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO	Idem, in %	hypothese eliminatie huidige VR	2020BO, som hypothesen	Idem, in %
KILOMETERHEFFING	437.313	501.468	64.155	14,67%	-29.000	472.468	8,04%
ONROERENDE VOORHEFFING	217.812	282.322	64.510	29,62%	-60.521	221.801	1,83%
Erfbelastingen, fiscale regularisaties	75.000	25.000	-50.000	-66,67%		25.000	-66,67%
REGR Verkooprecht	2.471.276	2.407.156	-64.120	-2,59%	140.000	2.547.156	3,07%
Overige elementen (buiten hypothesen)	3.542.799	3.542.871	72	0,00%		3.542.871	0,00%
TOTAAL	6.744.200	6.758.817	14.617	0,22%	50.479	6.809.296	0,97%

61. Analoog aan hoger kan de impact van deze beleidsbeslissingen op de totale ontvangsten nagegaan worden.

Daarvoor vullen we Tabel 4 (zie pagina 17) aan met de hypothetische neutralisatie van de recente maatregelen bij de gewestbelastingen, om de totale impact van het recente beleid op de ontvangsten te ramen. Zie Tabel 6.

Tabel 6: Vlaamse overheid, impact hypothesen BFW en gewestbelastingen op ontvangsten in de begroting 2020BO, in € dz

	2019BO	2020BO	Verschil	Idem, in %
Totaal	45.255.799	45.674.793	418.994	0,93%
Hypothese: eliminatie impact federale hervormingen met impact op BFW		314.272		
Totaal incl hypothesen BFW	45.255.799	45.989.065	733.266	1,62%
Hypothese: eliminatie impact hervormingen gewestbelastingen in begroting 2020BO		50.479		
Totaal incl hypothesen BFW en gewestbelastingen	45.255.799	46.039.544	783.745	1,73%

62. Het hypothetisch elimineren van zowel het geduide federale (inhoudingen BFW-ontvangsten via de 6^{de} staatshervorming en tax shifts) en Vlaamse beleid (maatregelen gewestbelastingen) zou in 2020 leiden tot een stijging van de Vlaamse ontvangsten met 1,7% tegenover 2019, of 0,8% meer dan de geregistreerde groei van de ontvangsten (0,9%).

Hoger is 0,7%-punt hiervan toegeschreven aan de federale beleidsmaatregelen. De impact van de hervormingen op de gewestbelastingen in 2020 is kleiner, namelijk ongeveer 0,1%-punt.

3.4 Overige ontvangsten

63. De dynamiek bij de overige ontvangsten buiten de BFW en de gewestbelastingen, die ongeveer 15% van het totaal vertegenwoordigen, is van minder groot belang voor het duiden van de evolutie van de Vlaamse ontvangsten.

Vooreerst is van belang dat de dynamiek van een aantal ontvangsten aan andere dan economische parameters dient toegeschreven.

Bijvoorbeeld de ontvangsten via *salarisfondsen* (compensatie voor het loon van gedetacheerde werknemers) volgen het aantal dossiers en hun grootteorde (aantal detacheringen), wat geen band met de economische groeicijfers heeft. Ook ontvangsten uit *boetes*, *heffingen* (zoals: milieuheffingen, het Verkeersveiligheidsfonds...) en *gelijkaardige mechanismen* (zoals: jacht- en visserijverloven via het Jachtfonds en het Visserijfonds) hebben weinig of geen band met de macro-economische indicatoren.

64. Daarnaast dient gewezen op ontvangsten die zich vertalen in *toegewezen kredieten* langs uitgavenzijde: deze ontvangsten vertalen zich dus in een specifieke bestemming. Voorbeelden zijn het Klimaatfonds en het Energiefonds, die samen ontvangsten van meer dan € 300 mln vertegenwoordigen.

De vorige Vlaamse Regering heeft op het einde van de vorige legislatuur in 2019 een groot aantal van deze middelen aan uitgavenzijde als nieuw beleid ingezet. In de begroting 2020 vallen deze middelen in belangrijke mate weg.

65. De ontvangsten van *instellingen* (samen meer dan € 4 mld) kenmerken zich eveneens door een dynamiek die weinig of niet beïnvloed wordt door de macro-economische parameters, maar wel vaak door elementen specifiek aan deze instellingen. Bijvoorbeeld de universiteiten en hogescholen hebben samen eigen ontvangsten van meer dan € 1 mld, via contractonderzoek, internationale onderzoeksprogramma's en dergelijke meer. Ook deze elementen worden slechts in zeer beperkte mate beïnvloed door de macro-economische parameters.

Ook de aanzienlijke ontvangsten bij sociale huisvestingsmaatschappijen (rente- en huurontvangsten, soms ook eenmalige ontvangsten via de verkoop van activa) worden zo goed als niet beïnvloed door de macro-economische omstandigheden.

4 Evolutie van de uitgaven

4.1 Overzicht

66. De beleidskredieten (VAK) nemen in de begroting 2020BO toe tot € 47,60 mld en de betaal-kredieten (VEK) tot € 47,51 mld. Voor de beleidskredieten gaat het in vergelijking met de begroting 2019BO om een groei met € 512,2 mln (+1,1%), voor de betaalkredieten om € 929,2 mln (+2,0%). Zie Tabel 7.

Tabel 7: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, voor overflow gecorrigeerde ESR-beleidskredieten (VAK) en ESR-betaalkredieten (VEK), in € dz

	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO
VAK	47.083.190	47.595.409	512.219	100,0%	101,1%	1,1%
VEK	46.579.123	47.508.331	929.208	98,9%	100,9%	2,0%
VAK - VEK	504.067	87.078	-416.989	1,1%	0,2%	-0,9%

Vooraleer dieper in te gaan op de evolutie per beleidsdomein dienen enkele elementen nader verduidelijkt.

Impact van overflow

67. Uit de titel van Tabel 7 valt af te leiden dat het besproken totaal niet het geheel van de ESR-kredieten omvat, aangezien zij gecorrigeerd worden voor 'overflow'⁹. Deze ontstaat door toepassing van het VABN-advies 2018/10 (Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen) op de uitgaven van de Vlaamse overheid.

In essentie gaat het om het systematisch implementeren van de ESR-methodologie op (voornamelijk) subsidie-uitgaven. Daarbij wordt de jaarlijkse aanrekenings-periode aangepast naar januari tot december van het betrokken begrotingsjaar. Voordien waren de subsidies vaak berekend aan de hand van betaalkalender van een vroegere of latere periode, bijvoorbeeld van november tot oktober. Het verschuiven van de aanrekeningsperiode brengt met zich mee dat bij vele subsidieartikelen eenmalig (in casu, in de begroting BO2020) meer (of uitzonderlijk ook minder) dan 12 maanden uitgaven worden geregistreerd (in plaats van 12 bijvoorbeeld 14 of 15 maanden). Een correcte vergelijking van begrotingsjaren impliceert dat de vergelijking tussen beide begrotingen beperkt wordt tot de 12 maanden van respectievelijk 2019 en 2020. De bedragen van toepassing op de 'overtollige' maanden worden als overflow aangeduid. In totaal gaat het om € 1 mld uitgaven in de begroting 2020BO.

Overflow is echter niet alleen van toepassing op de begroting 2020BO, maar eveneens op deze van 2019: in het beleidsdomein WVG was voor € 582,3 mln overflow opgenomen door de overname van de uitbetaling van de kinderbijslag. Deze overflow 2019 is eveneens uit de vergelijking verwijderd.

In Tabel 8 en Tabel 9 wordt de impact van overflow op respectievelijk de beleidskredieten en betaalkredieten verduidelijkt.

⁹ Zie voor een meer technische verduidelijking van Overflow Bijlages 1 en 2 van de Algemene Toelichting bij de Begroting BO2020, vanaf pagina 99: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1499654>.

In de verdere tekst worden met beleids- en betaalkredieten systematisch bedoeld: de ESR-beleids- dan wel betaalkredieten na correctie voor overflow.

Tabel 8: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ESR-beleidskredieten (VAK) met en zonder overflow, in € dz

	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO
VAK	47.083.190	47.595.409	512.219	100,0%	101,1%	1,1%
Overflow	582.289	697.628	115.339	1,2%	1,5%	0,2%
VAK incl overflow	47.665.479	48.293.037	627.558	101,2%	102,6%	1,3%

Tabel 9: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ESR-betaalkredieten (VEK) met en zonder overflow, in € dz

	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO
VEK	46.579.123	47.508.331	929.208	100,0%	102,0%	2,0%
Overflow	582.289	1.061.115	478.826	1,3%	2,3%	1,0%
VEK incl overflow	47.161.412	48.569.446	1.408.034	101,3%	104,3%	3,0%

Verschillende evolutie van beleids- en betaalkredieten?

68. In het verdere Rapport focussen we de analyse op de betaalkredieten, gezien globaal de evolutie van beleids- en betaalkredieten in belangrijke mate vergelijkbaar is en omdat de betaalkredieten in het vorderingensaldo verwerkt worden. Op enkele punten vereist de verschillende evolutie van de beleids- en betaalkredieten echter een afzonderlijke duiding, dat we in eerst verduidelijken.

Het verschil tussen beleids- en betaalkredieten in de begroting 2020BO bedraagt € 87,1 mln (zie cel [VAK – VEK; 2020BO] in Tabel 7), wat € -417,0 mln minder is dan in de begroting 2019BO (€ 504,1 mln). Dit verschil komt voornamelijk tot stand in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW): de beleidskredieten dalen er met € -83,7 mln, terwijl de betaalkredieten toenemen met € 240,0 mln (verschil van € 323,7 mln).

Verschillende elementen kunnen deze verschillen verklaren.

69. De invoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën¹⁰ (VCO) heeft tot gevolg dat de beleidskredieten niet langer enkel bestaan uit vastleggingskredieten (VAK) en de zogenaamde vastleggingsmachtigingen (MAC), maar eveneens uit de overgedragen vastleggingskredieten uit het verleden. Hoewel de Vlaamse overheid ook daarvoor reeds gebruik maakte van uit voorgaande jaren overgedragen kredieten (via zogenaamde 'begrotingsruiters'), werden deze uitgaven niet meegenomen in de berekening van de geconsolideerde beleidskredieten. Vanaf de initiële begroting 2019 wordt in de begrotingstoelichting bij elk relevant begrotingsartikel het aandeel van

¹⁰ Een heldere duiding van de impact van het VCO-decreet wordt gevonden in Bijlage 2.3 van de Algemene Toelichting bij de Begroting BO2020, vanaf pagina 111. Dit decreet wordt toegepast vanaf de aangepaste begroting 2019BA.

de overgedragen kredieten vermeld, en na invoering van het VCO worden deze kredieten ook meegenomen in de som van de beleidskredieten.

Tijdens de laatste begroting van de vorige legislatuur (2019BO) is in totaal € 125,4 mln beleidskredieten ingezet afkomstig van deze overgedragen middelen. In de begroting 2020BO gaat het om € 30 mln, of een verschil van € -95,4 mln.

70. De SERV evalueert het als positief dat de overgedragen beleidskredieten vanaf de invoering van de VCO per begrotingsartikel geregistreerd worden, zodat ook duidelijk wordt voor welke doelstellingen deze middelen ingezet worden. Op die manier worden de beleidsintenties en -realisaties van de Regering ook beter verduidelijkt.

Het is in de visie van de SERV aangewezen om het totaal van de overgedragen kredieten die nog niet ingezet zijn bijkomend te verduidelijken. Deze kredieten vormen immers de 'beschikbare reserve' aan in de toekomst nog in te zetten VAK-kredieten (bovenop de nieuw gestemde kredieten in de voorliggende begroting), en kunnen daarmee beschouwd worden als een soort 'onzichtbare' toekomstige beleidsruimte.

71. Een tweede element dat het verschil tussen beleids- en betaalkredieten binnen het beleidsdomein MOW verklaart, betreft de investeringstoelage aan de Vlaamse Vervoersmaatschappij (VVM De Lijn). Het verschil tussen de beleids- en betaalkredieten bedraagt in deze investeringsmachtiging € -44,1 mln.

De investeringsmachtiging (beleidskredieten) neemt af met € -22,0 mln, door € -21,0 mln eenmalige kredieten die wegvallen (voor de vergroening van de vloot en onteigeningen voor het project Spartacus), door € -2,3 mln beschikbaarheidsvergoedingen die worden overgedragen naar het werkingsartikel van De Lijn, en door € +1,3 mln die via een begrotingsruiter (zie hoger) ingezet worden voor de werken aan stationsomgevingen.

Langs betaalzijde doet zich de omgekeerde ontwikkeling voor, namelijk een intering op het saldo voor € +22,1 mln. Als argumentatie wordt in de BBT MOW aangegeven dat in de vorige begrotingsjaren minder investeringen vereffend werden dan voorzien, zodat een saldo is opgebouwd dat in 2020 tot betalingen leidt.

72. Een in essentie gelijkaardige ontwikkeling doet zich voor bij de investeringstoelage aan De Werkvennootschap: de betaalkredieten in de begroting 2020BO bedragen € 149,1 mln (€ +59,1 mln tegenover 2019BO) terwijl de beleidskredieten uitkomen op € 106,5 mln (€ -3,1 mln). Het verschil tussen de beleids- en betaalkredieten bedraagt dus € -62,2 mln.

De toelichting over De Werkvennootschap in de BBT MOW is summier, en verduidelijkt enkel de belangrijkste bouwprojecten en de wijze waarop De Werkvennootschap gefinancierd wordt. Uit de begroting van De Werkvennootschap is echter af te leiden dat zich in essentie dezelfde ontwikkeling voordoet als bij De Lijn, namelijk: investeringen (beleidskredieten) uit het verleden geven in de begroting 2020 aanleiding tot hogere betaalkredieten, terwijl er minder nieuwe beleidskredieten in de begroting 2020BO worden ingeschreven. De beleidskredieten bij 2019BO bedragen immers € 202,6 mln en bij 2020BO € 158,0 mln (€ -44,6 mln), terwijl de betaalkredieten evolueren van € 61,4 mln naar € 110,5 mln (€ +49,1 mln). Het verschil in evolutie van de beleids- en betaalkredieten komt in de begroting van De Werkvennootschap dan ook neer op € -93,7 mln.

4.2 Geconsolideerde uitgaven

73. In Tabel 13 op pagina 47 wordt een overzicht gegeven van de verschillen tussen de begrotingen 2020BO en 2019BO per beleidsdomein.

We overlopen eerst de opmaak van deze tabel. Een gelijkaardige indeling wordt in de volgende tabellen gehanteerd.

74. De meest linkse kolom (X) van Tabel 13 verduidelijkt het *totale (rekenkundige) verschil* tussen beide begrotingen voor elk beleidsdomein.

De tweede kolom (Y) verduidelijkt dat een deel van dit verschil ontstaat door *overdrachten tussen beleidsdomeinen* (zowel tussen departementen, tussen instellingen als tussen departementen en instellingen onderling). De totale overdrachten zouden in principe op nul moeten eindigen, maar doen dit niet omdat een aantal gegevens ontbreken. Er is bijvoorbeeld geen begroting 2020BO voor het Vlaams Parlement beschikbaar, wat eveneens geldt voor de recent gecreëerde instelling Flanders Future Techfund (FFTF). Een aantal instellingen die onder de zogenaamde materialiteitsdrempel¹¹ van de VCO vallen worden niet meer met een afzonderlijke begroting gedocumenteerd: de SERV heeft voor deze instellingen de ontvangsten en uitgaven van 2019 behouden, en waar mogelijk gecorrigeerd voor de interne stromen (dotaties) aan deze instellingen. Afwijkingen met de correcte uitgaven van deze instellingen zijn uiteraard onvermijdelijk. Ook uitgaven die verschuiven van een ESR-uitgave (zoals een investering) naar een non-ESR-uitgave (zoals een participatie), of vice versa, brengen met zich mee dat de totale overdrachten niet op nul kunnen eindigen.

Het *netto verschil tussen beide begrotingen* per beleidsdomein, na correctie voor de overdrachten, bevindt zich in de derde kolom ($Z = X - Y$). De kolom 'Z%' geeft vervolgens de verhouding weer tussen dit gegeven en het totaal per beleidsdomein in de begroting 2019BO.

Vervolgens wordt het verschil in kolom Z in zes verschillende categorieën opgedeeld, die samen het gehele verschil verklaren.

Met *Index* (kolom A) wordt de evolutie tussen de begrotingen BO2020 en BO2019 verduidelijkt die ontstaat door toepassing van verschillende types indexmechanismen. De zeer grote stijging van deze categorie in het beleidsdomein FB (zie cel [CB: index]¹² van Tabel 13 betreft bijna integraal de indexprovisie, voor de indexoverschrijding verwacht in de loop van het begrotingsjaar 2020.

Met *Ongewijzigd Beleid* (kolom B) worden diverse categorieën samengevat met als gemeenschappelijk kenmerk dat de huidige Vlaamse regering deze evoluties ondergaat. Ook beslissingen genomen door de vorige Vlaamse Regering, zoals recent afgesloten cao's, worden beschouwd als ongewijzigd beleid. Dit ongewijzigd beleid wordt in begrotingsdocumenten

¹¹ Instellingen met een omzet kleiner dan € 5 mln dienen geen volledige begroting meer op te maken, conform de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Dit kan begrepen worden als een 'efficiëntiemaatregel' om onnodig werk bij te kleine instellingen te vermijden, maar leidt in de praktijk tot onduidelijkheid: het totaal van een begroting is niet meer op te maken als de som van de departementen en instellingen. Het lijkt eenvoudiger om te kleine instellingen te integreren in grotere, zodat hun ontvangsten en uitgaven alsnog integraal kunnen meegenomen worden in de som van de totalen.

¹² De verwijzing dient als volgt gelezen: [rij : kolom]. De verwijzingen naar rijen bevinden zich in elke tabel telkens in de eerste kolom, en de verwijzingen naar kolommen bevinden zich in de bovenste rij.

aangeduid met heel wat verschillende benamingen, zoals: 'betalingskalender', of 'in toepassing van decreet x of y'. Ook de evolutie door gewijzigde prijzen (bijvoorbeeld: uitgaven beïnvloed door de dieselprijs voor de bussen van De Lijn) of volumes (aangroei van het aantal leerlingen in het onderwijs) valt onder deze categorie.

Met de categorie *Ontvangsten* (kolom C) wordt verduidelijkt dat een aantal uitgaven evolueert door wijzigende ontvangsten. De uitgaven voor lonen en werkingskosten ontstaan ter vervanging van gedetacheerde personeelsleden (salarisfonds) zijn een klassiek voorbeeld. Belangrijker zijn het Energiefonds (op basis van de fluctuerende ontvangsten via de Energieheffing) en het Klimaatfonds (via de Europese trekkingsrechten). Ook uitgaven ontstaan door eenmalige ontvangsten (bijvoorbeeld na verkoop van een gebouw) vallen onder deze categorie.

Het beperken van de uitgaven via een aantal *Generieke Maatregelen* in de begroting BO2020, waarvan de principes in het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord zijn vastgelegd, wordt in kolom D weergegeven. Het betreft verschillende types van maatregelen (inhouding op indexverhoging, 6% ingehouden op werkingsmiddelen...). Deze beperking van de uitgaven leidt in principe niet tot het bijstellen van de beleidsdoelstelling waarop de generieke besparing van toepassing is.

De kolom E verduidelijkt de *Punctuele Maatregelen* die de uitgaven beperken. Deze maatregelen hebben een gefocuste doelstelling, en impliceren in de regel dat de betrokken beleidsdoelstelling niet en/of anders en/of met minder middelen gerealiseerd wordt.

De kolom F verduidelijkt de *nieuwe beleidsinitiatieven* van de Vlaamse Regering, zoals aangekondigd en verduidelijkt in de Beleids- en Begrotingstoelichtingen (BBT's). Er ontstaan daardoor een beperkt aantal afwijkingen met de totalen in de Algemene Toelichting ontstaan (zie verder).

De meest rechtse kolommen van Tabel 13 tenslotte drukken de informatie in de kolommen A tot F uit in % van het totale verschil per beleidsdomein (kolom Z), waarbij de eerste drie kolommen (A+B+C) worden samengeteld.

Evolutie uitgaven per categorie

75. Het totale verschil tussen beide begrotingen (na correctie voor de overdrachten) bedraagt € 926,3 mln (kolom Z in Tabel 13).

Daarvan komt € 331,1 mln (35,7%) tot stand via de verschillende indexmechanismes (A). Zoals eerder aangegeven gaat het in hoge mate om de indexprovisie aangelegd in beleidsdomein FB, zodat deze in de loop van 2020 kan herverdeeld worden naar de andere beleidsdomeinen (na de indexoverschrijding).

De belangrijkste factor betreft de ontwikkelingen bij Ongewijzigd Beleid, met € 532,5 mln (57,5% van het totaal). In de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming (OV) en Kanselarij en Bestuur (KB) gaat het voornamelijk om de evolutie op basis van bestaande decreten en cao's, zowel voor de apparaatskredieten als de inkomensoverdrachten naar instellingen buiten de Vlaamse consolidatiekring. Bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) ontstaat een complexe situatie door de reorganisatie en integratie van Kind en Gezin, het Fonds Jeugdwelzijn, de kinderbeijlagen en studietoelagen in de nieuwe Agentschappen Opgroeien en Opgroeien Regie, die als één geheel naar buiten treden.

Door de evolutie bij de Ontvangsten tenslotte stijgen de uitgaven met € 220,5 mln (23,8%).

De beleidsmatig belangrijkste categorieën betreffen de Generieke en Punctuele Maatregelen om de beleidsruimte uit te breiden: de eerste hebben in totaal een geraamde impact van € 267,6 mln

(-28,9%), terwijl de tweede beleidsruimte met € 295,1 mln uitbreiden (-31,9%). Via het nieuwe beleid tenslotte wordt geraamd dat € 404,9 mln opnieuw besteed wordt (43,7%). We behandelen deze elementen onderstaand in meer detail.

Generieke besparingen naar aard van de besteding

76. In Tabel 15 op pagina 48 wordt een overzicht gegeven van de impact van de generieke besparingen per beleidsdomein. We verduidelijken opnieuw eerst de indeling van deze tabel, vooraleer op de resultaten in te gaan.

Het totaal (meest linkse kolom) wordt opgesplitst naar de aard van de besteding waarop de besparing van toepassing is: provisies [kolom 01], apparaatskredieten [1x] bestaande uit lonen en werkingskosten inclusief onderhoud, financiële verrichtingen [2x], subsidies (inkomensoverdrachten) naar ondernemingen [31 + 32], vzw's [33], huishoudens [34], buitenlandse instellingen [35] en lokale overheden (gemeenten en provincies) [43], en tenslotte overdrachten naar andere overheidsniveaus buiten de lokale overheden [4x]. De laatste drie categorieën betreffen kapitaaloverdrachten met potentieel een impact op de investeringen, naar respectievelijk instanties buiten de overheid, wat zowel bedrijven, vzw's als huishoudens kan omvatten [5x], en naar andere niveaus binnen de overheidsperimeter, zoals onderwijsinstellingen of lokale besturen [6x]. De laatste categorie tenslotte betreft de eigen (directe) investeringen [7x].

77. In totaal gaat het om € -267,6 mln generieke besparingen, of afgerond -0,6% van de uitgaven bij 2020BO.

Uit de aard van de besparingen volgt dat deze bij alle beleidsdomeinen tot uiting komen. Toch verschilt het relatieve belang van de besparingen aanzienlijk per beleidsdomein. Dit wordt vooral bepaald door de grootte van het apparaat (aandeel apparaatskredieten in totale uitgaven per beleidsdomein) evenals het aandeel van subsidies aan (vooral) vzw's (33), ondernemingen (31+32) en huishoudens (34) in de totale uitgaven.

De grootste impact wordt geregistreerd in de beleidsdomeinen CJSM en EWI, gevolgd door Landbouw en Visserij (LV) en Internationaal Vlaanderen (iV). Vooral de beleidsdomeinen CJSM en EWI kenmerken zich door vele subsidiestromen naar organisaties buiten de Vlaamse consolidatiekring.

78. De impact van deze besparingen is het grootst op de apparaatskredieten (38,2%) gevolgd door de subsidiestromen naar vzw's (30,7%). Ook bij de stromen naar ondernemingen (11,8%) en naar huishoudens (10,3%) is de impact significant. De overige bestedingen ondergaan nagenoeg geen impact, want blijven allen onder 2% van de totale besparingen. De belangrijkste daarvan zijn de inhoudingen op de stromen naar lokale overheden (1,9% van de totale generieke besparingen).

Punctuele besparingen naar aard van de besteding

79. Een gelijkaardige tabel als hoger wordt opgemaakt voor de punctuele besparingen: zie Tabel 15 op pagina 49.

In totaal gaat het om € 295,1 mln, of 0,6% van de uitgaven in de begroting 2020BO. De beleidsdomeinen met de grootste impact door de besparingen zijn de beleidsdomeinen Landbouw en Visserij (LV; -3,97% van hun uitgaven bij 2020BO), EWI (-3,74%) en WSE (-3,36%).

80. De verdeling naar aard van de uitgaven (besteding) wordt zeer sterk gedomineerd door de *subsidies aan ondernemingen* (€ 149,9 mln; 50,8% van het totaal). Deze inhoudingen komen voornamelijk bij het beleidsdomein WSE (doelgroepkortingen voor werkgevers met specifieke categorieën jongere en oudere werknemers in dienst) tot stand. Daarnaast zijn ook de besparingen in het Hermesfonds (EWI) van belang.

De tweede belangrijke categorie zijn de *kapitaaloverdrachten aan instanties buiten de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid*, al gaat het over minder dan 10% van het totaal (€ -28,2 mln; 9,6%). Het betreft voornamelijk € 15 mln inhoudingen op de investeringssteun (economisch ondersteuningsbeleid) via het Hermesfonds (EWI), en € 11 mln via het afbouwen van de Vlaamse sloop- en herbouwkorting (beleidsdomein Omgeving).

De derde categorie vormen de *apparatuurkosten van de overheid* (€ -25,6 mln; 8,7%). Enerzijds gaat het om € 10 mln besparingen op de onderhoudsbaggerwerken voor de maritieme toegangswegen op de Schelde. Deze worden geboekt als onderhoudswerken van bestaande infrastructuur, en zijn dus werkingskosten voor de overheid zonder impact op de overheidsbalans (wat bij klassieke investeringen wel het geval zou zijn). Anderzijds betreft het verschillende types van inhoudingen op de salarissen van het onderwijzend personeel.

De *subsidies aan huishoudens* vormen de vierde categorie (€ 22,3 mln; 7,6%). Het betreft enerzijds besparingen binnen het VAPH en anderzijds op de loopbaancheques binnen de VDAB.

De volgende categorie vormen de *subsidies aan vzw's* (€ -19,3 mln; 6,6%). De belangrijkste factor is de inhouding op de intermediaire structuren voor bedrijfssteun binnen het Hermesfonds (€ 14 mln) van het beleidsdomein EWI. Deze vzw's zijn actief in domeinen zoals het ondersteunen van clusters, collectieve O&O- en kennisverspreiding, en de zogenaamde 'proeftuinen' en 'lichte structuren'. Daarnaast gaat het om de afschaffing van de zero emissiebonus (premies voor de aanschaf of bestelling van nieuwe zero-emissievoertuigen vanaf 1 januari 2020) in het beleidsveld Energie (beleidsdomein Omgeving).

De *inkomensoverdrachten aan lokale overheden* (€ 13,1 mln; 4,4%) betreft één maatregel in het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB): de compensatie voor de gederfde inkomsten door de vrijstelling van de onroerende voorheffing voor het kadastraal inkomen op nieuw materieel en outillage. Deze maatregel is complementair met het langs ontvangstenzijde niet langer vrijstellen van rechtspersonen voor de onroerende voorheffing op gebouwen en logistiek (waardoor bijkomende ontvangsten met iets meer dan € +60 mln ontstaan).

Bij de *provisies* betreft het in totaal € -11,0 mln (3,7%) via twee maatregelen; de provisie kilometerheffing binnen het beleidsdomein MOW wordt met € 8,4 mln naar beneden bijgesteld, terwijl de provisie nieuw beleid (Fonds voor de Huisvesting) in het beleidsveld Wonen (beleidsdomein Omgeving) met € 2,6 mln wordt verminderd.

De synthesebegroting van de *universiteiten en hogescholen* geeft te weinig detail voor een nauwgezette analyse van de ontvangsten en uitgaven. De punctuele besparing bij deze instellingen lijkt zich te vertalen in neerwaarts bijgestelde *internationale samenwerkingsverbanden* (€ 10 mln; 3,4%).

De overige punctuele besparingen vertegenwoordigen minder dan 3% van het totaal.

Som van generieke en punctuele besparingen naar aard van de besteding

81. De beide vormen van besparingen worden in Tabel 16 op pagina 50 bij elkaar opgeteld. We gaan onderstaand enkel in op de grootteorde van de besparingen naar type uitgaven (besteding), gezien het detail reeds in de vorige paragrafen aan bod is gekomen.

82. De som van de besparingen heeft de grootste impact op de *subsidiestromen naar ondernemingen* (€ 181,4 mln; 32,2% van het totaal). Het belangrijkste element daaruit, zoals reeds toegelicht, zijn de inhoudingen op de doelgroepkortingen.

De tweede grootste categorie vormen de besparingen op het *eigen apparaat* van de Vlaamse overheid (€ 113,9 mln; 20,2%), wat vooral bij de generieke besparingen bij alle beleidsdomeinen tot uiting komt.

De derde categorie vormen de *subsidiestromen naar vzw's* (€ 101,5 mln; 18,0%). Deze komen vooral tot stand in de beleidsdomeinen Cultuur, Welzijn, evenals via onder andere het Hermesfonds in het beleidsdomein EWI.

De vierde categorie vormen de *subsidiestromen naar huishoudens* (€ 49,9 mln; 8,9%), die vooral in het beleidsdomein WVG tot stand komen. Samen met de voorgaande categorie gaat het om een totaal van 27%. Bij de kapitaaloverdrachten naar derden wordt in totaal € 33,7 mln (6,0%) ingehouden.

Tenslotte dient gewezen op de besparingen bij de *lokale overheden* (afschaffen van de compensatie voor de gedeelde inkomsten door de vrijstelling van een deel van de onroerende voorheffing), die neerkomen op €18,3 mln (3,3% van het geheel).

Alle andere categorieën vertegenwoordigen een aandeel kleiner dan 3% van de totale besparingen.

Nieuw beleid naar beleidsdomein

83. De nieuwe beleidsinitiatieven geïnitieerd door deze Regering in de begroting 2020BO worden in Tabel 17 op pagina 51 samengevat. De indeling is analoog aan de reeks tabellen besproken bij de besparingen.

In totaal wordt de beschikbare beleidsruimte uitgebreid met € 404,9 mln nieuwe initiatieven, wat 0,85% van de totale betaalkredieten in de begroting 2020BO vertegenwoordigt.

84. In relatieve termen is het nieuwe beleid het meest van belang voor het beleidsdomein *Internationaal Vlaanderen* (iV), al gaat het slechts om een versterking met € 12 mln (+5,9%). Het betreft diverse maatregelen: € 3 mln voor nieuwe beleidsinitiatieven bij Flanders Investment & Trade (FIT) en € 6 mln voor nieuwe beleidsinitiatieven bij Toerisme Vlaanderen, en € 3 mln voor het versterken van het Vlaamse diplomatieke netwerk.

De aangroei bij het *beleidsdomein Kanselarij en Bestuur* (KB) is in relatieve termen iets kleiner (4,2%) dan bij iV, maar in absolute termen zijn de nieuwe beleidsmiddelen er veel groter: € 183,3 mln. Dit komt bijna integraal tot stand door bijkomende middelen voor het Gemeentefonds, waarbij dient benadrukt dat deze middelen bovenop de door het Gemeentedecreet voorziene jaarlijkse groei met 3,5% komen. Bij ongewijzigd beleid groeien de middelen van het Gemeentefonds immers reeds aan met € 96,7 mln. De nieuwe beleidsinitiatieven bij het Gemeentefonds betreffen € 130,8 mln voor de overname door de Vlaamse overheid van de jaarlijkse gemeentelijke responsabiliseringsbijdragen, voor de uitbetaling van de pensioenen van gemeentelijke ambtenaren

door het federale niveau. Daarnaast is een Open Ruimte-Fonds opgericht ter ondersteuning van vooral landelijke gemeenten. In totaal zal via dit Fonds in de loop van de gehele legislatuur gecumuleerd € 417 mln besteed worden, waarvan € 31,2 mln in de begroting 2020BO is opgenomen. Kleinere elementen zijn een provisie voor de screeningsdienst voor lokale geloofsgemeenschappen (€ 2 mln), en de ondersteuning met thematische projecten in het kader van het stedenbeleid (€ 4 mln). Tevens dient het Vlaamse Randfonds vermeld (€ 4 mln betaalkredieten en € 20 mln beleidskredieten in de begroting 2020BO) evenals € 4,3 mln voor het actieplan gebouwen van de Vlaamse overheid, naast kleinere beleidsinitiatieven.

Het *beleidsdomein Omgeving* ziet haar uitgaven met 2,5% (€ 51,8 mln) door de nieuwe beleidsinitiatieven uitbreiden. De belangrijkste elementen zijn de infrastructuursubsidies die de VMSW voor investeringsprojecten in de sociale huisvesting kan inzetten (€ 18,9 mln). Voor watergevoelige openruimtegebieden worden via het Rubiconfonds € 15 mln voorzien, terwijl de middelen van het DAB Minafonds met € 10,8 mln voor nieuwe beleidsinitiatieven worden uitgebreid. De toelichting bij de DAB Minafonds is op een aantal punten eerder summier, zodat de bestemming van nieuwe middelen niet met 100% zekerheid kan toegeschreven worden: we gaan ervan uit dat deze middelen ingezet worden voor het asbestafbouwplan evenals voor effectief natuurbeheer en bosuitbreiding.

Het *beleidsdomein WVG* ontvangt een totaal van € 79,0 mln bijkomende beleidsmiddelen, wat haar betaalkredieten met 0,62% doet aangroeien. Het grootste deel betreft een provisie van € 40 mln bij VAPH: deze middelen zijn dus toegekend, maar zullen pas bij de aangepaste begroting in concrete beleidsinitiatieven vertaald worden. Tevens dient aangestipt dat de middelen van het apparaat met € 11 mln worden uitgebreid voor bijkomende personeelsleden bij de afdeling Justitiehuisen en dienstverlening aan gedetineerden. Bij de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) worden € 9 mln meer middelen ingezet voor tegemoetkomingen aan woonzorgcentra en centra kortverblijf, terwijl bij Opgroeien Regie er € 9 mln meer kunnen ingezet worden voor kinderdagverblijven. Tenslotte dient vermeld dat € 9,5 mln bijkomend beschikbaar zijn voor het preventieve gezondheidsbeleid en de geestelijke gezondheidszorg, naast € 0,5 mln voor armoedebestrijding.

Nieuw beleid naar bestemming

85. Worden deze nieuwe beleidsinitiatieven vertaald naar de aard van de bestemming, dan hoeft het niet te verwonderen dat het grootste aandeel gaat naar de *lokale overheden*: in totaal nemen zij 41,1% van het totaal op zich, wat in zeer hoge mate bepaald wordt door de uitgebreide middelen voor het Gemeentefonds.

De werking van het *apparaat van de Vlaamse overheid* wordt in totaal versterkt met € 76,4 mln (18,9%) bijkomende middelen. De meeste van deze middelen zijn reeds geduid (€ 11 mln bij WVG voor de Justitiehuisen; € 10 mln voor Internationaal Vlaanderen). Er dient nog gewezen op € 28,8 mln bij Onderwijs via een groot aantal initiatieven die zich in lonen werkingskosten vertalen, en € 13,2 mln bijkomende middelen bij MOW voor een bijkomend exploitatiebudget voor De Lijn en extra middelen voor vervoer op maat.

De *provisies* worden versterkt met € 57,7 mln (14,2%). Zoals hoger aangegeven dienen deze budgetten vooral begrepen als een voorlopige maatregel, zodat bij de aangepaste begroting 2020BA de bestemming van deze middelen kan vastgelegd worden.

De *subsidies naar vzw's* verhogen met € 31,1 mln (7,7%) via heel wat beleidsdomeinen, waarvan de meeste elementen reeds hoger reeds geduid zijn.

Het nieuwe beleid bij de *subsidies naar ondernemingen* komt tot een totaal van € 21,8 mln (5,4%). Hoger is reeds aangegeven dat deze budgetten in de praktijk vooral infrastructuursubsidies aan sociale huisvestingsmaatschappijen betreffen.

In hetzelfde beleidsdomein Omgeving wordt in totaal € 19 mln (4,7%) nieuw beleid als *kapitaaloverdracht aan andere overheden* gerealiseerd: € 4 mln betreft investeringssubsidies voor lokale besturen voor de bouw van noodwoningen, terwijl € 15 mln via het Rubiconfonds ingezet wordt voor de verwachte piek in uitgaven voor planschade als gevolg van de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden.

In totaal worden ook € 15,8 mln (3,9%) nieuwe *eigen (directe) investeringen* binnen verschillende beleidsdomeinen door de Vlaamse overheid gerealiseerd.

De kleinere bestemmingen betreffen tenslotte € 9 mln (2,2%) bijkomende middelen naar huishoudens (WVG) en € 7,5 mln (1,9%) bijkomende middelen voor kapitaaloverdrachten naar organisaties buiten de overheid.

Som van besparingen en nieuwe beleidsuitgaven: netto impact

86. Een laatste stap in de analyse tenslotte combineert de informatie in de voorgaande tabellen: de som van de besparingen (met negatieve impact op het totale uitgaven) en nieuwe beleidsmiddelen (met positieve impact) geeft aan in welke mate finaal elk beleidsdomein meer dan wel minder beleidsmiddelen ter beschikking heeft.

Deze elementen worden in Tabel 18 op pagina 52 samengevat. De indeling is analoog aan de hoger besproken tabellen.

Een oppervlakkige interpretatie van deze tabellen kan aanleiding geven tot verkeerde conclusies. Het totaal in deze tabellen is negatief, omdat het geheel van de besparingen groter is dan de som van de nieuwe beleidsinitiatieven. Een beleidsdomein met meer nieuw beleid dan besparingen komt echter 'netto' tot een positief eindcijfer. Het aandeel van dit beleidsdomein in de totale som wordt dan negatief. Een negatief aandeel in de totale som wijst dus op een reële aangroei van de middelen in dit beleidsdomein, terwijl een positief aandeel het omgekeerde aangeeft.

87. De gecumuleerde impact van besparingen en nieuw beleid leidt netto tot een negatief resultaat van € -157,8 mln voor het geheel van de uitgaven, gezien de som van de generieke en punctuele besparingen groter is dan de som van de nieuwe beleidsinitiatieven.

In het *beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)* verminderen de beschikbare middelen met 6,7%, wat vooral via inhoudingen bij het Hermesfonds tot stand komt.

Het *beleidsdomein Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE)* wordt geconfronteerd met een vermindering van 3,9% (€ -140,0 mln) van haar middelen. Hoger is verduidelijkt dat de inhoudingen op de doelgroepkortingen voor jongere en oudere werknemers aanzienlijk zijn.

Het *beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)* ziet haar middelen bij het netto eindresultaat met -2,4% dalen, wat vooral in de subsidies ten aanzien van organisaties buiten de overheid tot uiting komt.

Bij de andere beleidsdomeinen op vier na zijn de besparingen groter dan de som van de nieuwe beleidsinitiatieven, maar blijft het verschil beperkt tot minder dan 1% van de uitgaven. In de beleidsdomeinen *Financiën en Begroting (FB)*, *Onderwijs en Vorming (OV)* en *Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)* eindigt het netto resultaat telkens op een vermindering met -0,4%.

Bij vier beleidsdomeinen daarentegen is de som van de nieuwe beleidsinitiatieven groter dan de som van de besparingen.

De *beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (0,2%) en Omgeving (0,8%)* realiseren netto een beperkte uitbreiding van hun uitgaven.

De in absolute bedragen belangrijkste vooruitgang wordt zoals verwacht gerealiseerd in het *beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (KB)*, met netto een uitbreiding van de uitgaven met € 167,3 mln (+3,8%). Hoger is de betekenis van de uitgebreide middelen van het Gemeentefonds verduidelijkt.

In verhouding tot de eigen uitgaven realiseert het *beleidsdomein Internationaal Vlaanderen* de grootste vooruitgang (+8,6 mln; groei met 4,3% tegenover de middelen in de begroting 2020BO). De verschillende elementen zijn eveneens hoger aan bod gekomen.

88. Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse Regering aan uitgavenzijde heel wat beleidsruimte creëerde via generieke en punctuele besparingen. De grootste impact is zichtbaar bij de ondersteuning van derden, met name (in die volgorde) ondernemingen, vzw's en huishoudens. Daarnaast is er een impact op het apparaat van de Vlaamse overheid. Positief is dat de investeringen ontzien werden. Ook de lokale besturen werden ontzien bij het invullen van deze besparingen.

Bij het invullen van de nieuwe beleidsruimte is daarentegen een zeer hoge prioriteit gegeven aan de lokale besturen. Alle andere types van besteding komen tot veel lagere cijfers.

Voor de beleidsdomeinen (in die volgorde) Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE), en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) is het eindresultaat zelfs aanzienlijk negatiever dan de gemiddelde vermindering.

4.3 Investerings

89. Uit de aard van de materie – grotere investeringsdossiers hebben een looptijd van meerdere jaren – volgt dat het totaal aan investeringen eerder stabiel evolueert. Om die reden is het aangewezen om investeringen zowel in beleids- als betaalkredieten te analyseren. Beleidskredieten geven de principiële beslissing en het opstarten van de overheidsinvestering (engagement) aan. Betaalkredieten verduidelijken vooral de betalingen door de overheid, en dus het opleveren en realiseren van de investering.

De investeringen in beleidskredieten opgenomen in de begrotingen 2020BO en 2019BO worden in Tabel 19 op pagina 53 verduidelijkt. In Tabel 20 op de volgende pagina komen de investeringen in betaalkredieten aan bod.

90. De definitie van investeringen is in de loop van de vorige legislatuur uitgebreid, zodat niet enkel de eigen investeringen van de overheid worden opgenomen (verder: 'kern' genaamd) maar ook de kapitaaloverdrachten aan derden ter ondersteuning van investeringen door die derden ('schil 1'). Tevens dient – conform de aanpak in de Nationale Rekeningen – rekening gehouden met de desinvesteringen, dus langs ontvangstenzijde. Deze laatste betreffen verkopen van vastgoed of andere activa.

Er is in deze tabellen geen rekening gehouden met investeringen met de zogenaamde ESR-correcties. In het verleden was dit vooral van belang bij de ondersteuning van investeringen door het Vlaams Investeringsfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA), betreffende investeringsdossiers voor ziekenhuizen die voor 2014 een engagement tot investeringssteun op

federaal niveau hadden ontvangen. Vanaf de huidige legislatuur zijn al deze ziekenhuizen overgestapt naar het Vlaamse ondersteuningsmechanisme ontwikkeld tijdens de vorige legislatuur.

In deze tabellen is tevens enkel rekening gehouden met de ESR-uitgaven, dus uitgaven die opgenomen worden in de berekening van het begrotingssaldo. Dit impliceert dat uitgaven voor participaties en leningen niet in deze totalen worden opgenomen.

Investerings in beleidskredieten verminderen licht

91. De *beleidskredieten* bestemd voor investeringen conform de brede definitie worden geraamd te dalen met € 39,8 mln, of -0,9% van het totaal. Deze kredieten nemen daarmee 9,20% van de totale beleidskredieten in de begroting 2019BO op zich, wat evolueert naar 8,95% van het totaal in de begroting 2020BO.

Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat op het einde van de vorige legislatuur heel wat grotere investeringsdossiers zijn opgestart, of dat bestaande dossiers zijn versneld. Dit is vooral van belang voor het beleidsdomein MOW, maar eveneens bij EWI en WVG. Een overzicht van dergelijke dossiers is gegeven in hoofdstuk 4.1 vanaf pagina 26. In deze lichte daling van de beleidskredieten voor investeringen komt dus een verschuiving van het *investeringstraject* tot uiting: grotere (complexere) investeringsinspanningen komen eerst tot uiting bij de beleidskredieten, en vervolgens bij de betaalkredieten.

Investerings in betaalkredieten groeien

92. Tabel 20 verduidelijkt dat bij de betaalkredieten de omgekeerde conclusie wordt bereikt: deze kredieten groeien met € 265,6 mln (+6,5%).

Op het einde van de vorige legislatuur¹³ werd geconstateerd dat de investeringen (betaalkredieten) in het laatste jaar van de legislatuur er niet op vooruit gingen, terwijl dat wel het geval was voor de beleidskredieten. Met een jaar vertraging vertalen een aantal grote investeringen zich dan ook van beleids- naar betaalkredieten.

Opnieuw dient verwezen naar het investeringstraject: deze groei betreft voornamelijk investeringen opgestart in de laatste jaren van de vorige legislatuur (2018 en 2019) die zich in 2020 in betaalkredieten vertalen. Het gaat met andere woorden niet om nieuwe investeringen: deze zouden zich immers (bij grotere dossiers) eerst vooral in beleidskredieten vertalen.

93. De conclusie hoger (zie hoofdstuk besparingen) dat de impact van de besparingen op de investeringen beperkt blijft, wordt bevestigd in deze tabellen.

Minder dan 10% van de besparingen betreft uitgaven met een link naar investeringen. Het gaat voornamelijk om specifieke dossiers, zoals het wegvallen van de slooppremie in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, en niet om een vermindering over de gehele lijn. Die ingrepen komen bovendien vooral tot uiting in de kapitaaloverdrachten aan derden (schil 1), en niet zozeer bij de eigen directe investeringen door de Vlaamse overheid (kern). Langs de zijde van de nieuwe beleidsinitiatieven is de betekenis van de investeringen bovendien groter (kleine 15% van het totaal).

¹³ Zie het SERV-rapport over het begrotingsbeleid tijdens de vorige legislatuur (juni 2019) op de SERV-website: <https://www.serv.be/serv/publicatie/rapport-evaluatie-begrotingsbeleid-2015-2019>.

5 Begrotingsdoelstelling en -saldo

94. De SERV focust in dit Evaluatierapport op een vergelijking van de initiële begroting 2020BO met de initiële begroting 2019BO, met focus op de impact van de maatregelen opgenomen in de begroting 2020.

In zijn advies over de begroting 2021, dat begin juli 2020 wordt uitgebracht, zal de SERV dieper ingaan op de uitdagingen van het Vlaamse begrotingsbeleid in de komende jaren evenals de ontwikkelingen in het Europese begrotingskader.

Onderstaand beperkt de SERV zich tot de elementen waar de verschillen tussen de begrotingen 2020 en 2019 van belang zijn.

5.1 ESR-correcties: klein, zoals het in principe hoort

95. De zogenaamde *ESR-correcties* – uitgaven opgenomen in de begroting 2020 die ESR-matig aan een ander begrotingsjaar dienen toegeschreven, en dus uit het saldo van het begrotingsjaar 2020 dienen verwijderd te worden – blijven beperkt (som kleiner dan € 20 mln). Dat is voor het eerst sinds de implementatie van de 6^{de} Staatshervorming (2015) het geval, wat bijdraagt tot een eenvoudiger te begrijpen begrotingssaldo.

Tijdens de gehele vorige legislatuur waren in het bijzonder de financieringskosten voor bouwdo-siers van ziekenhuizen toegekend op federaal niveau voor 2015 een spelbreker voor een heldere lezing van het Vlaamse begrotingssaldo. Deze uitgaven – in deze jaren tussen € 250 tot € 400 mln – vertroebelden immers aanzienlijk de ‘normale’ lezing van de ontvangsten en uitgaven in de Vlaamse begroting.

5.2 Onderbenutting groeit snel

96. Eenzelfde conclusie gaat echter niet op voor de *onderbenutting* vervat in de berekening van het begrotingssaldo. De onderbenutting betreft de raming van de uitgaven (betaalkredieten) die wel in de begroting ingeschreven worden maar finaal tijdens hetzelfde begrotingsjaar niet uitgegeven worden. Dit impliceert: hoe hoger de verwachte onderbenutting, hoe beter het verwachte begrotingssaldo.

97. De onderbenutting is tijdens de afgelopen legislatuur jaar na jaar *gestegen*, zowel uitgedrukt in absolute waarden als in procent van de totale uitgaven. In de begroting 2017 en de initiële begroting 2018 ging het om afgerond 1,6% van de uitgaven. Bij de begrotingsaanpassing 2018 en de initiële begroting 2019 steeg de verwachte onderbenutting naar respectievelijk 2,0% en 2,1% . In de begroting 2020BO groeit het verwachte onderbenuttingspercentage opnieuw verder met 0,5 %-punt tot 2,6% van de uitgaven.

Deze raming van de verwachte onderbenutting bleek de afgelopen jaren wel steeds lager te liggen dan de effectief gerealiseerde onderbenutting bij uitvoering van de begroting. Met andere woorden, de geraamde onderbenutting was steeds voldoende voorzichtig ingeschat, met soms een marge groter dan 0,1% van de uitgaven.

98. De berekening van de raming in de begroting 2020BO roept echter vraagtekens op. De Vlaamse Regering verduidelijkt in de Algemene Toelichting dat het gaat om een aanpassing met

€ 210 mln, naast een actualisering van de historisch geconstateerde onderbenutting. Deze verhoging is gestoeld op de ervaring van de afgelopen jaren. Een nadere verantwoording van dit bedrag ontbreekt echter.

99. De SERV meent dat het aangewezen is om de raming van de onderbenutting steeds een solide fundering te geven. Zo moet worden verduidelijkt waarom de geconstateerde onderbenutting in de afgelopen jaren zich ook in 2020 en volgende jaren zou voordoen. Tevens verdient de grootteorde van de forfaitaire verhoging een preciezere verantwoording.

De SERV vraagt dat bij de aangepaste begroting 2020BA de onderbenuttingshypotheses achter de geraamde onderbenutting meer gedetailleerd worden toegelicht.

5.3 Begrotingsdoelstelling en Europees begrotingskader

100. Een verkiezingsjaar impliceert voor de verschillende stappen in het Europese begrotingskader (ook gekend als European Semester) een bijkomende complexiteit in vergelijking met de reeds behoorlijke complexiteit tijdens de 'normale' jaren:

- De eerste stappen, zijnde de opmaak van het Belgische Stabiliteitsprogramma 2019-2020 (april 2019) inclusief de regionale begrotingstrajecten uitgetekend in het advies van de Hoge Raad van Financiën (maart 2019), zijn nog opgemaakt onder de vorige federale en gewestelijke bewindsploegen.
- Dit jaar waren deze elementen uiteraard slechts indicatief, want konden de respectieve beleidsniveaus na mei 2019 niet engageren. Na de verkiezingen van mei 2019 is het immers aan de nieuwe Regeringen om volgende stappen te zetten, met als centraal element het indienen van een begroting 2020.
- De Vlaamse Regering is begin oktober 2019 gevormd, terwijl er bij opmaak van dit Evaluatierapport nog geen federale regering is.

We overlopen in chronologische volgorde de verschillende stappen sinds het advies van de HRF over het begrotingstraject 2019-2022, met focus op de aanbevelingen aan Vlaanderen evenals de Vlaamse realisaties.

101. In zijn advies van maart 2019 beveelt de HRF aan elke subentiteit (elk gewest en gemeenschap) aan om het structureel evenwicht te realiseren en aan te houden, in 2019 en 2020. Dit komt voor Vlaanderen neer op een structureel overschot van 0,02% bbp in 2019 en 0,004% bbp in 2020, wat eerder semantische bedragen zijn in een begroting van meer dan € 47 mld. IN de praktijk komt dit neer op een nominale begroting in evenwicht.

Vlaanderen realiseert dit begrotingstraject echter niet: immers, de Vlaamse Regering dient een begroting 2020BO in met een tekort van € -433 mln (-0,091% bbp) waarbij zoals in voorgaande jaren de uitgaven voor de Oosterweelverbinding uit de berekening van het saldo gehouden worden. Worden de uitgaven voor Oosterweel wel opgenomen, dan ontstaat een tekort van € -632 mln, of afgerond -0,133% bbp.

102. Vlaanderen staat daarmee niet alleen: alle Belgische gewesten en gemeenschappen, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap, halen de doelstelling van de HRF niet.

De afwijking voor de som van de Belgische overheden is groot: het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 stelde een vorderingensaldo van -0,2% bbp voor 2020 in het vooruitzicht. Uit het Ontwerp-begrotingsplan voor België (oktober 2019) blijkt dat de som van alle Belgische overheden in 2020

zou uitkomen op -2,3% bbp, of een afwijking met 2,1% bbp! Ook het structureel saldo kent een vergelijkbare evolutie: van -0,2% bbp in het Stabiliteitsprogramma naar -2,1% bbp in het Ontwerpbegrotingsplan.

De Europese Commissie raamt het Belgische structureel saldo voor 2020 op -2,4% bbp (naarprognose 2019), een bijkomende verslechtering met -0,3% bbp.

103. De Vlaamse bijdrage (0,133% bbp) aan de verslechterde Belgische begrotingsresultaten (2,0% bbp) in 2020 blijft dus beperkt in vergelijking met de totale afwijking geconstateerd op het overkoepelende Belgische niveau. Hoewel de Vlaamse begroting afgerond 25% van de som van de Belgische overheden (inclusief sociale zekerheid) omvat, is zij slechts verantwoordelijk voor 7% van de totale verslechtering op Belgisch niveau.

Lijst met tabellen

Tabellen

Tabel 1: Vlaamse overheid, begroting 2020BO, ontvangsten, in € dz.....	19
Tabel 2: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ontvangsten via de BFW, geraamde impact van federale beleidsmaatregelen, in € dz	21
Tabel 3: Vlaamse overheid, BFW-ontvangsten in de begrotingen 2019BO en 2020BO, geraamde impact van federale beleidsmaatregelen, in € dz	22
Tabel 4: Vlaamse overheid, impact BFW-hypothesen op totale ontvangsten in de begroting 2020BO, in € dz.....	22
Tabel 5: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, aangepaste gewestbelastingen na eliminatie beslissingen van huidige Vlaamse Regering, in € dz	24
Tabel 6: Vlaamse overheid, impact hypothesen BFW en gewestbelastingen op ontvangsten in de begroting 2020BO, in € dz.....	25
Tabel 7: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, voor overflow gecorrigeerde ESR-beleidskredieten (VAK) en ESR-betaalkredieten (VEK), in € dz.....	27
Tabel 8: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ESR-beleidskredieten (VAK) met en zonder overflow, in € dz.....	28
Tabel 9: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ESR-betaalkredieten (VEK) met en zonder overflow, in € dz.....	28
Tabel 10: Vlaamse overheid, 2020BO, verschillende types ontvangsten via de BFW en verschil met de begroting 2019BO, in € dz	44
Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ontvangsten via gewestbelastingen, in € dz	46
Tabel 12: Vlaamse begroting, raming gewestbelastingen, determinanten van de raming	47
Tabel 13: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, verschil tussen begrotingen 2020BO en 2019BO, naar aard van het verschil, in € dz	49
Tabel 14: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, generieke besparingen naar bestemming, in € dz	50
Tabel 15: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, punctuele besparingen naar bestemming, in € dz.....	51
Tabel 16: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, som van generieke en punctuele besparingen naar bestemming, in € dz.....	52
Tabel 17: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, nieuw beleid naar bestemming, in € dz.....	53
Tabel 18: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, nieuw beleid verminderd met som generieke en punctuele besparingen, naar bestemming, in € dz...	54

Tabel 19: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, investeringen, beleidskredieten (VAK), 2020BO en 2019BO, in € dz..... 55

Tabel 20: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, investeringen, betaalkredieten (VEK), 2020BO en 2019BO, in € dz..... 56

Bijlagen

6 Bijlage 1: tabellen

Ontvangsten

Tabel 10: Vlaamse overheid, 2020BO, verschillende types ontvangsten via de BFW en verschil met de begroting 2019BO, in € dz

	2020BO	verschil met 2019BO, bij ongewijzigd beleid	verschil met 2019BO, beslissing huidige VR	Som verschil met 2019BO	Idem, in %
FINANCIERING VAN HET UNIVERSITAIR ONDERWIJS VOOR BUITENLANDSE STUDENTEN (ARTIKEL 62 BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	40.326	110		110	0,27%
NATIONALE PLANTENTUIN VAN BELGIE (ARTIKEL 62TER BIJZONDERE FINANCIERINGSWET) (PM)	7.717	75		75	0,98%
TOEGEWEZEN GEDEELTE VAN DE BTW EN DE PB (ARTIKEL 40QUINQUIES EN 47/2 BFW) [GEMEENSCHAP]	15.605.905	105.880		105.880	0,68%
DOTATIE GEZINSBIJSLAG (ARTIKEL 47/5 EN 47/6 BFW)	4.050.135	26.742		26.742	0,66%
DOTATIE OUDERENZORG (ARTIKEL 47/7 BFW)	2.745.195	72.049		72.049	2,70%
DOTATIE GEZONDHEIDSZORG (ARTIKEL 47/8 BFW)	528.100	3.811		3.811	0,73%
DOTATIE ZIEKENHUISINFRASTRUCTUUR (VANAF 2016) (ARTIKEL 47/9 BFW)	387.918	2.816		2.816	0,73%
DOTATIE JUSTITIEHUIZEN (ARTIKEL 47/10 BFW)	60.192	581		581	0,97%
DOTATIE interuniversitaire attractiepolen (ARTIKEL 47/11 BFW)	18.571	224		224	1,22%
OVERGANGSMECHANISME GEMEENSCHAP (ARTIKEL 48/1,\$1 BFW)	152.795	0		0	
Jeugdinstelling Tongeren	0	5		5	

Compensatie dode hand	1.024	427		427	71,52%
PERSONEEL REGISTRATIE- EN ERFBELASTINGEN	26.312	71		71	0,27%
PERSONEEL VERKEERSGERELATEERDE BELASTINGEN	16.188	44		44	0,27%
TOEGEWEZEN GEDEELTE VAN DE PB (ARTIKEL 35OCTIES BFW) [GEWEST]	509.911	3.985		3.985	0,79%
DOTATIE WERK (ARTIKEL 35NONIES BFW)	1.274.449	4.635		4.635	0,37%
DOTATIE FISCALE UITGAVEN (ARTIKEL 35DECIES BFW)	1.182.376	4.301		4.301	0,37%
OVERGANGSMECHANISME GEWEST (ARTIKEL 48/1,\$2 BFW)	-321.557	0		0	0,00%
RESPONSABILISERINGSBIJDRAGE (G&G) (ART. 65QUINQUIES, \$1 BFW)	-131.054	-9.319		-9.319	7,66%
PERSONEEL SPELEN & WEDDENSCHAPPEN	8.173	53		53	0,65%
OPCIENTIEMEN (ARTIKEL 5/1 BFW)	7.866.137	-16.203	10.600	-5.603	-0,07%
TOTAAL	34.028.813	200.287	10.600	210.887	0,62%
P.m. TOTAAL zonder responsabiliseringsbijdragen en overgangsmechanismen	34.358.784	209.606	10.600	220.206	0,65%
<i>P.m. Economische groei België 2020 (nov 2019), FPB</i>					1,10%
<i>P.m. Inflatie België 2020 (nov 2019), FPB en EC</i>					1,40%

Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, ontvangsten via gewestbelastingen, in € dz

	2019BO	2020BO	2020BO - 2019BO	Idem, in %	verschil 2019BO, on- gew beleid	Idem, in %	verschil 2019BO, besliss VR	Idem, in %
KILOMETERHEFFING	437.313	501.468	64.155	14,67%	35.155	8,04%	29.000	6,63%
JAARLIJKE VERKEERSBELASTING	1.109.229	1.125.941	16.712	1,51%	16.712	1,51%		
BELASTING OP INVERKEERSTELLING	278.497	308.644	30.147	10,82%	30.147	10,82%		
<i>P.m. som verkeersgebonden belastingen</i>	1.825.039	1.936.053	111.014	6,08%	82.014	4,49%	29.000	1,59%
ONROERENDE VOORHEFFING	217.812	282.322	64.510	29,62%	3.989	1,83%	60.521	27,79%
Erfbelastingen	1.456.920	1.425.097	-31.823	-2,18%	-31.823	-2,18%		
Erfbelastingen, fiscale regularisaties	75.000	25.000	-50.000	-66,67%	-50.000	-66,67%		
<i>P.m. som erfbelastingen</i>	1.531.920	1.450.097	-81.823	-5,34%	-81.823	-5,34%		
REGR Verkooprecht	2.471.276	2.407.156	-64.120	-2,59%	75.880	3,07%	-140.000	-5,67%
REGR Verdeelrecht	76.454	75.352	-1.102	-1,44%	-1.102	-1,44%		
REGR Hypotheekrecht	161.683	164.652	2.969	1,84%	2.969	1,84%		
REGR Schenkingsrecht	383.728	364.939	-18.789	-4,90%	-18.789	-4,90%		
<i>P.m. som registratierechten</i>	3.093.141	3.012.099	-81.042	-2,62%	58.958	1,91%	-140.000	-4,53%
AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTEL- LEN	47.420	50.530	3.110	6,56%	3.110	6,56%		
SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN	23.927	23.209	-718	-3,00%	-718	-3,00%		
Verkrottingsheffing	2.803	2.700	-103	-3,67%	-103	-3,67%		
PLANBATENHEFFING	2.138	1.807	-331	-15,48%	-331	-15,48%		
TOTAAL	6.744.200	6.758.817	14.617	0,22%	65.096	0,97%	-50.479	-0,75%

Tabel 12: Vlaamse begroting, raming gewestbelastingen, determinanten¹⁴ van de raming

	Determinanten raming bij ongewijzigd beleid	Beslissingen huidige VR
KILOMETERHEFFING	Groefactor bbp van 1,1% (2019) + 1,1% (2020) tegenover resultaten 2018; groefactor inflatie (vanaf juli) van 1,4% (2018), 2,3% (2019) en 1,2% (2020) + vergroenings-effect van -0,80% per jaar + raming lagere gemiddelde opbrengsten tijdens vakanties	Tariefverhoging vanaf juli 2020: extra ontvangst van € 29 mln
JAARLIJKE VERKEERSBELASTING	Groefactor inflatie (1,5%) + uitbreiding wagenpark met 1%	
BELASTING OP IN-VERKEERSTELLING	Index van 1,56% toegepast op 40% van ontvangsten + prijseffect 6% (minder snelle vergroening dan verwacht)	
ONROERENDE VOORHEFFING	Vastgestelde rechten + inningspercentage + moment van inkoop	Belastingkrediet voor rechtspersonen vanaf aanslagjaar 2020 afgeschaft, behalve voor materieel en outillage
Erfbelastingen, successierecht en recht op overgang	Correctie voor snellere inning in 2018 + aanpassing basis met negatief effect op ontvangsten 2020 (€ -47 mln) + inflatie + groei overlijdens met 0,5% op jaarbasis	
Erfbelastingen, fiscale regularisaties	Raming bijgesteld op basis van realisaties	
REGR Verkooprecht	Raming op basis van inflatie (1,5%) + bbp (1,1%)	Verlaging van tarief voor gezinswoning, impact van € -140 mln
REGR Verdeelrecht	Constant op niveau 2018	
REGR Hypotheekrecht	Toename van aantal acten (bbp-groei 1,1%) + correctie voor inningsritme (-0,5%)	
REGR Schenkingsrecht	Raming op basis van inflatie (1,5%) + bbp (1,1%)	

¹⁴ De informatie in deze tabel is in belangrijke mate gebaseerd op de toelichting in de BBT Financiën en Begroting bij de begroting 2020BO.

	Determinanten raming bij ongewijzigd beleid	Beslissingen huidige VR
AUTOMATISCHE ONTSPANNINGS- TOESTELLEN	Raming op basis van inflatie	
SPELEN EN WED- DENSCHAPPEN	Gerealiseerde ontvangsten 2018 * 4,6% (gemiddelde groei over laatste drie jaar)	
Verkrottingsheffing	Heffing op opgeschikte en onbewoonbare woningen overgeheveld naar gemeenten, behalve waar geen gemeentelijk belastingreglement bestaat	
PLANBATENHEFFING	Gemiddelde van laatste drie jaar, planbatenheffing is immers geen weerkerende heffing	

Uitgaven, geconsolideerde begroting

Tabel 13: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, verschil tussen begrotingen 2020BO en 2019BO, naar aard van het verschil, in € dz

	X	Y	Z = X - Y	Z %	A	B	C	D	E	F	A+B+C	D	E	F
	ESR-ver-schil	Over-dracht	ESR-ver-schil	Groei tov Y-1	Index	Ongewijz beleid	Ontvang-sten	Maatreg generiek	Maatreg specifiek	NB Re-gAkk	In % verschil	In % verschil	In % verschil	In % verschil
	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO / 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	2020BO - 2019BO	(A+B+C) / Z	D / Z	E / Z	F / Z
BD C FB	246.498	-9.307	255.805	10,1%	228.514	37.214	-142	-1.281	-13.100	4.600	103,8%	-0,5%	-5,1%	1,8%
BD D IV	12.458	1.484	10.974	6,6%	478	-129	2.007	-3.382	0	12.000	21,5%	-30,8%	0,0%	109,3%
BD E EWI	-109.225	-86.858	-22.367	-6,1%	17.673	56.407	16.643	-50.090	-63.000	0	-405,6%	223,9%	281,7%	0,0%
BD F OV	541.547	92.510	449.037	3,9%	51.174	322.671	125.369	-60.852	-25.577	36.252	111,2%	-13,6%	-5,7%	8,1%
BD G WVG	-141.705	18.176	-159.881	-1,1%	11.018	-206.842	14.670	-42.060	-15.667	79.000	116,2%	25,6%	10,3%	-52,2%
BD H CJSM	-21.362	5.687	-27.049	-1,6%	6.486	-11.355	8.904	-34.449	-3.635	7.000	-14,9%	127,4%	13,4%	-25,9%
BD J WSE	-146.469	-1.495	-144.974	-3,9%	3.640	27.176	-35.818	-31.458	-122.200	13.686	3,5%	21,7%	84,3%	-9,4%
BD K LV	-17.355	522	-17.877	-8,7%	420	-11.353	3.988	-3.732	-7.200	0	38,8%	20,9%	40,3%	0,0%
BD M MOW	239.872	6.701	233.171	6,1%	5.936	201.942	41.626	-11.881	-21.652	17.200	93,9%	-5,1%	-9,3%	20,5%
BD P KB	288.533	-460	288.993	7,1%	1.944	117.378	2.341	-13.517	-2.500	183.347	42,1%	-4,7%	-0,9%	63,4%
BD Q OMG	36.990	-24.545	61.535	1,8%	3.791	465	40.951	-14.914	-20.541	51.783	79,7%	-24,2%	-33,4%	77,9%
BD V HE	-1.076		-1.076	-0,7%	26	-1.076	0	-26	0	0	97,6%	2,4%	0,0%	0,0%
SOM	928.706	2.415	926.291	2,0%	331.100	532.498	220.539	-267.642	-295.072	404.868	113,7%	-28,3%	-31,6%	46,2%
Idem, in % van Z					35,7%	57,5%	23,8%	-28,9%	-31,9%	43,7%				

Tabel 14: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, generieke besparingen naar bestemming, in € dz

Besparingen	In % uitg	provisies	LO + WT	Financ	Onderm	Vzw	Hhou-dens	Internat	LokOH	andere OH	Invest derden	Invest bnn OH	Eigen invest
generiek		01	1x	2x	31 + 32	33	34	35	43	4x	5x	6x	7x
BD C FB	-1.281	-0,05%	-962	-256	-29	-825							-34
BD D iV	-3.382	-1,67%	-1.086		-671	-825		-669		-50	-81		
BD E EWI	-50.090	-2,97%	-1.700		-12.510	-30.347		-120		-20	-2.265		-3.128
BD F OV	-60.729	-0,42%	-57.886	-25	-166	-2.639			-19			-51	-66
BD G WVG	-42.060	-0,33%	-3.890		-1.254	-14.210	-18.470		-169	-3.808	-185		-74
BD H CJSM	-34.449	-2,69%	-6.064	-13	-1.833	-22.705	-1.744	-10	-491	-2		-1.289	-293
BD J WSE	-31.458	-0,86%	-8.611		-11.583	-2.694	-5.190		-30				
BD K LV	-3.799	-2,10%	-872	-314	-244	-929					-1.371		-2
BD M MOW	-11.881	-0,29%	-8.110	-762	-1.248	-293	-100		-175		-284		-909
BD P KB	-13.517	-0,31%	-5.250	-2		-5.537	-24		-2.243	-157		-130	-174
BD Q OMG	-14.914	-0,73%	-2.515	-2.279	-1.935	-1.997	-2.057	-36	-2.060	-18	-1.262	-665	-90
BD V HE	-26	-0,02%	-26										
SOM	-267.586	-0,56%	-96.972	-3.651	-31.473	-82.176	-27.585	-835	-5.187	-4.055	-5.448	-2.135	-4.770
SOM, in % TOT	100,0%		36,2%	1,4%	11,8%	30,7%	10,3%	0,3%	1,9%	1,5%	2,0%	0,8%	1,8%

Tabel 15: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, punctuele besparingen naar bestemming, in € dz

Besparin- gen	In % uitg	provi- sies	LO + WT + o'houd	Financ	Ondern	Vzw	Hhou- dens	Internat	Lok OH	andere OH	Invest derden	Invest bnn OH	Eigen in- vest
specifiek		01	1x	2x	31 + 32	33	34	35	43	4x	5x	6x	7x
BD C FB	-13.100	-0,49%							-13.100				
BD D iV													
BD E EWI	-63.000	-3,74%			-27.000	-14.000					-15.000	-7.000	
BD F OV	-25.577	-0,18%	-15.577					-10.000					
BD G WVG	-15.667	-0,12%					-14.867						-800
BD H CJSM	-3.635	-0,28%			-1.000	-235							-2.400
BD J WSE	-122.200	-3,36%			-114.726		-7.474						
BD K LV	-7.200	-3,97%			-7.200								
BD M MOW	-21.652	-0,52%	-10.000										-3.253
BD P KB	-2.500	-0,06%				-353				-330	-1.817		
BD Q OMG	-20.541	-1,00%	-2.600			-4.756					-11.400	-285	-1.500
BD V HE													
SOM	-295.072	-0,62%	-10.999	-25.577	0	-149.926	-22.341	-10.000	-13.100	-330	-28.217	-7.285	-7.953
SOM, in % TOT	100,0%		3,7%	8,7%	0,0%	50,8%	7,6%	3,4%	4,4%	0,1%	9,6%	2,5%	2,7%

Tabel 16: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, som van generieke en punctuele besparingen naar bestemming, in € dz

	Besparingen	In % uitg	provisies	LO + WT + o'houd	Financ	Ondern	Vzw	Houdens	Internat	Lok OH	andere OH	Invest derden	Invest bnn OH	Eigen invest
	som		01	1x	2x	31 + 32	33	34	35	43	4x	5x	6x	7x
	BD C FB	-14.381	-0,53%	-962	-256	-29				-13.100				-34
	BD D iV	-3.382	-1,67%	-1.086		-671	-825		-669		-50	-81		
	BD E EWI	-113.090	-6,71%	-1.700		-39.510	-44.347		-120		-20	-17.265	-7.000	-3.128
	BD F OV	-86.306	-0,60%	-73.463	-25	-166	-2.639		-10.000	-19			-51	-66
	BD G WVG	-57.727	-0,45%	-3.890		-1.254	-14.210	-33.337		-169	-3.808	-185		-874
	BD H CJSM	-38.084	-2,98%	-6.064	-13	-2.833	-22.940	-1.744	-10	-491	-2		-1.289	-2.693
	BD J WSE	-153.658	-4,22%	-3.350		-126.309	-2.694	-12.664		-30				
	BD K LV	-10.999	-6,07%	-872	-314	-7.444	-929					-1.371		-2
	BD M MOW	-33.533	-0,81%	-18.110	-762	-1.248	-293	-100		-175		-284		-4.162
	BD P KB	-16.017	-0,37%	-5.250	-2		-5.890	-24		-2.243	-487	-1.817	-130	-174
	BD Q OMG	-35.455	-1,73%	-2.600	-2.279	-1.935	-6.753	-2.057	-36	-2.060	-18	-12.662	-950	-1.590
	BD V HE	-26	-0,02%	-26										
	SOM	-562.658	-1,18%	-14.349	-3.651	-181.399	-101.520	-49.926	-10.835	-18.287	-4.385	-33.665	-9.420	-12.723
	SOM, in % TOT	100,0%		2,6%	0,6%	32,2%	18,0%	8,9%	1,9%	3,3%	0,8%	6,0%	1,7%	2,3%

Tabel 17: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, nieuw beleid naar bestemming, in € dz

	Nieuw beleid	In % uitg	provisies	LO + WT + o'houd	Financ	Ondern	Vzw	Houdens	Internat	Lok OH	andere OH	Invest derden	Invest bnn OH	Eigen invest
	som		01	1x	2x	31 + 32	33	34	35	43	4x	5x	6x	7x
BD C FB	4.600	0,17%								4.600				
BD D iV	12.000	5,94%		10.000			1.000					1.000		
BD E EWI														
BD F OV	36.252	0,25%		28.752			7.500							
BD G WVG	79.000	0,62%	40.000	11.000			15.000	9.000						4.000
BD H CJSM	7.000	0,55%		2.915		840	2.600							645
BD J WSE	13.686	0,38%	13.686											
BD K LV														
BDM MOW	17.200	0,41%		13.200										4.000
BD P KB	183.347	4,22%	4.000	9.000			4.000			161.996		4.000		351
BD Q OMG	51.783	2,53%		1.500		20.933	1.000					2.500	19.000	6.850
BD V HE														
SOM	404.868	0,85%	57.686	76.367	0	21.773	31.100	9.000	0	166.596	0	7.500	19.000	15.846
SOM, in % TOT	100,0%		13,3%	18,9%	0,0%	5,4%	7,7%	2,2%	0,0%	41,1%	0,0%	1,9%	4,7%	3,9%

Tabel 18: Vlaamse overheid, begrotingen 2019BO en 2020BO, geconsolideerd resultaat, nieuw beleid verminderd met som generieke en punctuele besparingen, naar bestemming, in € dz

	NB + Som Besp	In % uitg	provi- sies	LO + WT + o'houd	Financ	Ondern	Vzw	Hhou- dens	Internat	Lok OH	andere OH	Invest derden	Invest bnn OH	Eigen in- vest
	som		01	1x	2x	31 + 32	33	34	35	43	4x	5x	6x	7x
BD C FB	-9.781	-0,36%		-962	-256	-29				-8.500				-34
BD D IV	8.618	4,26%		8.914		-671	175		-669		-50	919		
BD E EWI	-113.090	-6,71%		-1.700		-39.510	-44.347		-120		-20	-17.265	-7.000	-3.128
BD F OV	-50.054	-0,35%		-44.711	-25	-166	4.861		-10.000	-19			-51	-66
BD G WVG	21.273	0,17%	40.000	7.110		-1.254	790	-24.337		-169	-3.808	-185		3.126
BD H CJSM	-31.084	-2,43%		-3.149	-13	-1.993	-20.340	-1.744	-10	-491	-2		-1.289	-2.048
BD J WSE	-139.972	-3,85%	10.336			-126.309	-2.694	-12.664		-30				
BD K LV	-10.999	-6,07%		-872	-314	-7.444	-929					-1.371		-2
BD M MOW	-16.333	-0,39%	-8.399	-4.910	-762	-1.248	-293	-100		-175		-284		-162
BD P KB	167.330	3,85%	4.000	3.750	-2		-1.890	-24		159.753	-487	2.183	-130	177
BD Q OMG	16.328	0,80%	-2.600	-1.015	-2.279	18.998	-5.753	-2.057	-36	-2.060	-18	-10.162	18.050	5.260
BD V HE	-26	-0,02%		-26										
SOM	-157.790	-0,33%	43.337	-37.571	-3.651	-159.626	-70.420	-40.926	-10.835	148.309	-4.385	-26.165	9.580	3.123
SOM, in % TOT	100,0%		-27,5%	23,8%	2,3%	101,2%	44,6%	25,9%	6,9%	-94,0%	2,8%	16,6%	-6,1%	-2,0%

Uitgaven, geconsolideerde begroting, investeringen

Tabel 19: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, investeringen, beleidskredieten (VAK), 2020BO en 2019BO, in € dz

	A	B	A'	B'	C	C'	D = A+B - C	D' = A'+B' - C'	D - D'	D / TOT20 In % uitg	D' / TOT19 In % uitg
	KERN	Schil 1	KERN	Schil 1	Des-in-vest	Des-in-vest	SOM IN-VEST	SOM IN-VEST	VER-SCHIL		
	2020	2020	2019	2019	2020	2019	2020	2019	2020-2019	2020	2019
BD C FB	5.990		7.344				5.990	7.344	-1.354	0,22%	0,29%
BD D IV	2.827	18.849	1.263	4.631	1	1	21.675	5.893	15.782	11,08%	3,47%
BD E EWI	36.155	193.277	39.277	233.254	376	7.433	229.056	265.098	-36.042	13,00%	14,25%
BD F OV	513.034	236.573	477.097	239.127	501	3.511	749.106	712.713	36.393	5,14%	5,13%
BD G WVG	29.994	797.325	22.236	860.080			827.319	882.316	-54.997	6,27%	6,54%
BD H CJS	39.263	48.019	59.382	31.035	15	1.415	87.267	89.002	-1.735	6,91%	6,96%
BD J WSE	19.210	417	3.683	6.417	13.310	14.910	6.317	-4.810	11.127	0,16%	-0,13%
BD K LV	2.755	59.987	2.729	68.420	1.164	1.338	61.578	69.811	-8.233	31,63%	35,27%
BD M MOW	1.549.467	143.182	1.546.644	139.416	36.017	6.966	1.656.632	1.679.094	-22.462	41,40%	42,28%
BD P KB	29.717	22.959	20.286	7.188	10	10	52.666	27.464	25.202	1,20%	0,68%
BD Q OMG	181.328	438.264	178.436	442.929	1.933	209	617.659	621.156	-3.497	29,68%	29,80%
BD V HE	9.156		9.156				9.156	9.156		5,99%	5,95%
SOM	2.418.896	1.958.852	2.367.533	2.032.497	53.327	35.793	4.324.421	4.364.237	-39.816	8,95%	9,20%
Idem, in % van D	55,9%	44,9%	54,7%	46,6%	1,2%	0,8%	100,0%	100,0%			

Tabel 20: Vlaamse overheid, geconsolideerde begroting, investeringen, betaalkredieten (VEK), 2020BO en 2019BO, in € dz

	A	B	A'	B'	C	C'	D = A+B - C	D' = A'+B' - C'	D - D'	D / TOT20	D' / TOT19
	KERN	Schil 1	KERN	Schil 1	Des-in-vest	Des-in-vest	SOM IN-VEST	SOM IN-VEST	VER-SCHIL	In % uitg	In % uitg
	2020	2020	2019	2019	2020	2019	2020	2019	2020-2019	2020	2019
BD C FB	5.990		7.344				5.990	7.344	-1.354	0,22%	0,29%
BD D IV	3.291	26.020	1.164	26.407	1	1	29.310	27.570	1.740	14,50%	14,51%
BD E EWI	40.706	215.130	41.205	139.756	376	7.433	255.460	173.528	81.932	15,16%	9,52%
BD F OV	553.402	260.074	463.076	263.302	501	3.511	812.975	722.867	90.108	5,63%	5,17%
BD G WVG	26.073	733.098	21.257	797.917			759.171	819.174	-60.003	5,97%	6,36%
BD H CJSM	38.873	52.845	64.362	47.321	15	1.415	91.703	110.268	-18.565	7,17%	8,48%
BD J WSE	19.376	417	22.093	7.017			6.483	14.200	-7.717	0,18%	0,40%
BD K LV	2.755	32.861	2.729	46.835	1.164	1.338	34.452	48.226	-13.774	19,01%	24,15%
BD M MOW	1.605.518	205.159	1.431.288	172.416	36.017	6.966	1.774.660	1.596.738	177.922	42,76%	39,51%
BD P KB	19.904	7.205	23.182	6.581	10	10	27.099	29.753	-2.654	0,62%	0,73%
BD Q OMG	172.126	397.427	167.027	382.880	1.933	209	567.620	549.698	17.922	27,72%	25,37%
BD V HE	9.156		9.156				9.156	9.156		6,00%	5,95%
SOM	2.497.170	1.930.236	2.253.883	1.890.432	40.017	20.883	4.374.079	4.108.522	265.557	9,20%	8,75%
Idem, in % van D	57,1%	47,0%	51,5%	46,0%	0,9%	0,5%	100,0%	100,0%			