

Vlaams
Parlement

ingediend op **12-A** (2020-2021) – Nr. 1
9 juli 2021 (2020-2021)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2022
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Advies over de initiële begroting 2022

Brussel, 7 juli 2021

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 7 juli 2021

Contactpersoon: Erwin Eysackers – eeysackers@serv.be
Pim Verbunt – pverbunt@serv.be

De heer De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Koning Albert II-laan 7

1210 Sint-Joost-ten-Node

contactpersoon

Erwin Eysackers

eeyackers@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20210707_Begroting_2022

Brussel

7 juli 2021

Advies over de begroting 2022

Mijnheer de minister

De relance na het coronajaar 2020 lijkt in de afgelopen maanden in Vlaanderen en België, door de verbeterde conjunctuur en de ondersteuning, een *succesvolle start* te kennen, maar *het werk is duidelijk nog niet af*. De SERV raamt in dit advies dat op het einde van deze legislatuur bij ongewijzigd beleid de Vlaamse begroting nog steeds gekenmerkt wordt door een *structureel tekort van € 3,0 mld (€ 2,6 mld exclusief de uitgaven voor Oosterweel)*. Met andere woorden: bij ongewijzigd beleid volgen de *Vlaamse overheidsfinanciën het herstel van de economie dus maar zeer gedeeltelijk*.

De *eerste centrale beleidsdoelstelling* voor 2022 en volgende jaren is in de visie van de SERV dan ook: *zo snel en zo efficiënt mogelijk blijven inzetten op een duurzame economische groei*. De aantrekkende internationale conjunctuur en het transformatieprogramma Vlaamse Veerkracht zijn daarin cruciaal. Deze groei is geen doel op zich, maar noodzakelijk om budgettaire ruimte te creëren voor de beleidsprioriteiten, zoals: de investeringen voor een *groene en digitale transitie*, het ondersteunen van de *concurrentiepositie en innovatiecapaciteit van onze economie*, en het *versterken van het gezondheids- en welzijnsbeleid* evenals van het *arbeidsmarkt-, onderwijs- en vormingsbeleid*.

De *tweede centrale beleidsdoelstelling* voor de verdere legislatuur is even dwingend als de eerste: er dient *terug aangeknoopt te worden bij houdbare Vlaamse overheidsfinanciën*, wat in de begrotingen van de komende jaren *bijkomende maatregelen* van de Vlaamse Regering zal vereisen. De Vlaamse Regering heeft zich daarbij tot doel gesteld het tekort op de begroting 2024 te verminderen tot de helft van het tekort in de begroting 2022. De Vlaamse sociale partners vinden dit gespreid over een periode van drie jaar een na te streven objectief, waarbij een evenwicht betracht wordt tussen het garanderen van op termijn houdbare overheidsfinanciën en het vrijwaren van de economische en maatschappelijke relance.

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

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Inhoud

Inhoud	7
1 Krachtlijnen	9
2 Inleiding en leeswijzer	17
3 Omgevingsanalyse	18
3.1 Economische relance: hoe groot en hoe snel?	18
3.1.1 Aanhoudende onzekerheid over prognoses	18
3.1.2 Economische relance lijkt ingezet	19
3.2 Uitgaven via provisies in 2020 en 2021	22
3.2.1 Vlaamse Veerkracht	23
3.2.2 Coronaprovisie	24
3.2.3 Inzet van de coronaprovisie 2020	25
3.3 Uitvoering begroting 2020: uitgaven naar aard besteding	27
3.4 Overige kenmerken SERV-ramingen	28
3.4.1 Ontvangsten	28
3.4.2 Uitgaven	28
3.4.3 Impact regeerakkoord	30
3.4.4 Schuldevolutie	30
4 Resultaten SERV-raming	32
4.1 Begrotingsresultaten	32
4.1.1 Verbetering van het tekort in 2021	32
4.1.2 Blijvend aanzienlijk tekort bij ongewijzigd beleid in de komende jaren	33
4.1.3 Begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering	36
4.1.4 Inflatie als onzekere, maar sturende parameter	36
4.2 Resultaten schuldevolutie	37
5 Begrotingsbeleid: houdbaarheid overheidsfinanciën garanderen	39
5.1 Uitdagingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën	39
5.1.1 Inkomsten en uitgaven structureel uit evenwicht	39
5.1.2 Economie herstelt maar overheidsfinanciën volgen niet	40
5.2 Uitgavennormering	41
5.3 Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)	43
5.3.1 Aanpak van de Vlaamse Regering	43
5.3.2 Iedereen in bad?	44
5.3.3 Te strikte timing?	44
5.3.4 Communicatie over heroverwegingen niet onderschatten	44
5.4 Als consequentie: begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren	45
5.5 Ook heroverweging ontvangsten van belang	46
6 Bijlage 1: toelichting bij de SERV-raming	46
6.1 Ontvangsten	46
6.1.1 Overzicht	46
6.1.2 BFW-dotaties	47
6.1.3 Ontvangsten via regionale opcentiemen	49
6.1.4 Ontvangsten via gewestbelastingen	51
6.1.5 Instellingen	56
6.1.6 Overige ontvangsten	56
6.2 Uitgaven	57
6.2.1 Overzicht	57

6.2.2	Beslissingen na het indienen van de initiële begroting en de meerjarenraming.....	57
6.2.3	Onderbenutting.....	57
6.2.4	Rentekosten	57
6.2.5	Inflatie.....	57
6.2.6	Maatregelen en nieuw beleid regeerakkoord	58
6.3	Gedetailleerde resultaten schuldevolutie	59
7	Bijlage 2: relance-uitgaven en Europese begrotingsopvolging	61
8	Bijlage 3: evaluatiekader voor uitgavendoorlichtingen	63
9	Bibliografie.....	66
10	Lijst met figuren en tabellen	67

1 Krachtlijnen

Macro-economische ramingen blijven onzeker maar economisch herstel versnelt

1. Sinds de opmaak van de gedetailleerde Belgische economische ramingen in de jaren '50 van de vorige eeuw zijn de macro-economische ramingen nog *nooit zo snel en in zo belangrijke mate bijgesteld als de afgelopen zestien maanden, dus sinds de uitbraak van de coronacrisis (maart 2020)*. En aan deze bijstellingen komt – meer dan een jaar na de start van de crisis – nog steeds geen einde: de verschillen met de cijfers van slechts enkele maanden geleden blijven aanzienlijk, al zijn de wijzigingen minder ingrijpend dan tijdens de eerste maanden van de crisis.

2. De meest recente *prognoses wijzen op een snellere economische relance dan nog maar enkele maanden geleden werd geraamd*. Zowel de internationale (EC en ECB, OESO, IMF) als de nationale (NBB, Planbureau) instellingen komen tot een globaal gelijkaardige conclusie: de *economie herneemt in 2021 sneller dan verwacht*, wat zich in de volgende jaren lijkt door te zetten.

De rode draad doorheen de vandaag beschikbare ramingen is: een *scherpe daling van de economische activiteit wordt in 2020 geregistreerd*, al is die finaal minder diep (-6,3% voor België) dan gevreesd bij uitbraak van de coronacrisis. En in *2021 wordt een aanzienlijk hogere groei gerealiseerd (+5,5%) dan eind vorig jaar geraamd werd (+3,7%)*.

3. Het economisch herstel lijkt versterkt te worden door twee factoren: het uitrollen van de *vaccinatiecampagnes* en het *regionale, federale en Europese ondersteuningsbeleid*. Beide elementen versterken bovendien het *economisch vertrouwen van huishoudens en bedrijven*, die beide de afgelopen maanden sterk verbeterd zijn. De kracht van dit herstel zal bovendien afhangen van de mate waarin de *beschikbare spaarvolumes door de huishoudens* op korte termijn worden ingezet (private consumptie), de *investeringen verder aantrekken* (bedrijven én overheid), en de *internationale vraag blijvend versterkt wordt* (inclusief het vermijden van toeleveringsproblemen).

4. De relance lijkt in Vlaanderen en België, door de verbeterde conjunctuur en de ondersteuning, een *succesvolle start* te kennen, maar *het werk is niet af*.

Het antwoord op de coronacrisis bestaat niet alleen uit een *economische relance*, maar eveneens uit een *transformatie van onze economie*. Voor een tijdige en efficiënte transformatie zijn *structurele hervormingen* op tal van domeinen gekoppeld aan een *aanzienlijke ondersteuning* vereist.

Coronaprovisie 2020: vooral ondersteuning van het economisch weefsel

5. Alle regeringen in dit land hebben hun begrotingen gebruikt als *buffer en schokdemper* om de impact van de coronacrisis op te vangen. De overheden namen maatregelen om het inkomen van burgers, zelfstandigen en bedrijven te beschermen, ondersteunden de liquiditeitspositie van ondernemingen, en ontwikkelden initiatieven om de slagkracht van het zorg- en welzijnssysteem in de strijd tegen corona te versterken.

De inzet van de coronaprovisie 2020 (€ 3,52 mld) kan vandaag nagegaan worden. De uitgaven uit de Vlaamse coronaprovisie zijn in hoge mate besteed aan het ondersteunen van het economische weefsel, conform de bevoegdheidsverdeling in België waarbij het economisch ondersteuningsbeleid in belangrijke mate gewestmaterie is.

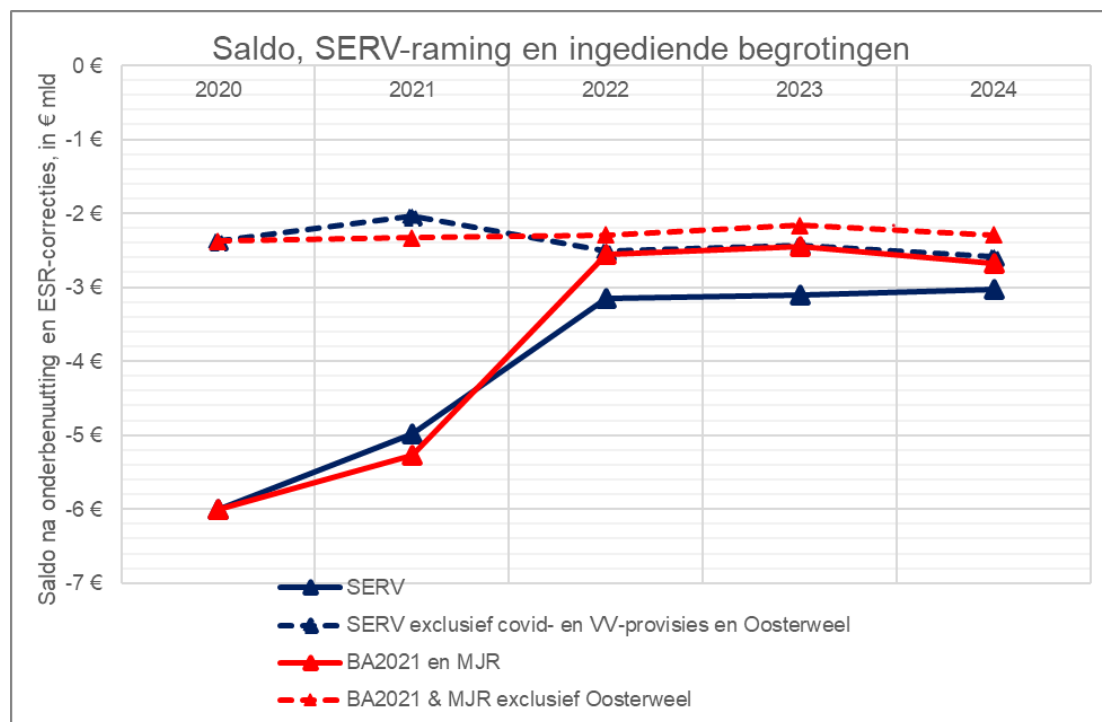
Via het Hermesfonds werd € 2,15 mld of 61% van de coronaprovisie 2020 hieraan besteed. Het resterende deel van de coronaprovisie is voornamelijk verdeeld over de beleidsdomeinen Welzijn,

Volksgezondheid en Gezin (WVG), Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ), Omgeving (OMG), Onderwijs en Vorming (OV) en Werk en Sociale Economie (WSE).

De SERV heeft in eerdere rapporten en adviezen zijn waardering uitgesproken voor het beleid van de Vlaamse overheid om de *economische en sociale impact van de coronacrisis* op te vangen, en bevestigt deze boodschap. Zonder de interventies van de Vlaamse en federale overheden had de coronacrisis geresulteerd in een *economische en sociaal debacle* zonder voorgaande.

Raming Vlaamse begroting in de verdere legislatuur

6. In de SERV-raming zou *bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort in 2021* conform de Europese aanrekeningsregels (inclusief uitgaven en ontvangsten voor corona, Vlaamse Veerkracht en Oosterweel) *uitkomen op € -5,0 mld, en daarmee € 291 mln verbeterd zijn* ten opzichte van de aangepaste begroting 2021. Deze verbetering is uitsluitend te wijten aan hogere ontvangsten door de snellere economische relance, bij de uitgaven zijn ten opzichte van de aangepaste begroting 2021 geen wijzigingen aangebracht. Zie Figuur 1.



Figuur 1: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, ESR-saldo en ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in € mld

7. Indien de macro-economische parameters gehanteerd in deze raming zich realiseren dan zou bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort verbeterd worden tot € -3,0 mld in 2024 (-6,1% van de ontvangsten), of € -2,6 mld (-5,2%) indien de uitgaven voor de Oosterweelverbinding (€ 383 mln) in de berekening niet worden meegenomen.

Het begrotingstekort voor 2024 is daarmee € 293 mln groter dan het tekort geraamd in de Meerjarenraming 2020-2025. Dit wordt, naast de gewijzigde conjunctuurparameters, voornamelijk verklaard door de bijgestelde onderbenuttingshypothese (van 2,24% naar 2,10% bij 2021BA, met een impact van afgerond € -70 mln op het saldo in de volgende jaren) en bijkomende recurrente uitgaven die niet gekend of beslist waren bij opmaak van de Meerjarenraming in november 2020. De belangrijkste bijkomende recurrente uitgaven zijn de compensatieregeling voor het schrappen van de terugdraaiende teller voor eigenaars van zonnepanelen en warmteboilers (januari 2021, € 100 mln), en bijkomende uitgaven in voornamelijk de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) en Onderwijs en Vorming (OV) beslist bij de goedkeuring van de begroting 2021 (bovenop de ingediende begroting), naast kleinere elementen.

Dit tekort bij ongewijzigd beleid is de *combinatie* van zowel de *blijvende en structurele impact van de coronacrisis*, als de *uitdagingen waar de Vlaamse begroting voor de uitbraak van de coronacrisis* mee werd geconfronteerd (tekort van € 814 mln bij begroting 2020BO, of € 623 mln zonder de Oosterweeluitgaven).

8. Bij de opmaak van de begroting 2021 besliste de Vlaamse Regering tot volgende begrotingsdoelstelling: *op het einde van de legislatuur (2024) bedraagt het tekort op de begroting de helft van het tekort in 2022*.

De helft van het geraamde tekort van 2022 (€ -2,5 mld zonder de Oosterweeluitgaven) komt in deze raming neer op € -1,3 mld (idem). Bij ongewijzigd beleid zou het begrotingsresultaat in 2024 op € -2,6 mld uitkomen, wat een bijkomende inspanning van € 1,3 mld in de tweede helft van deze legislatuur zou impliceren.

9. De Vlaamse geconsolideerde schuld (conform de schuldnormering) groeit bij ongewijzigd beleid in de SERV-raming van € 25,7 mld in 2020 naar € 34,1 mld in 2021. Hierdoor evolueert de verhouding van de schuld tot de lopende ontvangsten tot 71,2%, dus boven de *schuldratiodrempel* van 65% (schuldnormering van de Vlaamse Regering).

In de volgende jaren groeit de schuld aan tot € 47,8 mld (2024), of een toename met meer dan € 20 mld ten opzichte van 2020. De schuld blijft sneller aangroeien dan de lopende ontvangsten, tot 96% van de ontvangsten in 2024.

10. De schuld in de SERV-raming is in de verdere legislatuur evenwel *minder groot* dan in de laatste Meerjarenraming (€ 48,8 mld in 2024).

De SERV-raming houdt immers rekening met de actualisering van de ontvangsten door de meer recente economische vooruitzichten en de maatregelen van de Vlaamse Regering beslist na de opmaak van de Meerjarenraming 2020-2025. Daarnaast houdt de SERV rekening met de EU-ontvangsten voor het Relanceplan Vlaamse Veerkracht (gecumuleerd € 2,2 mld), die niet meegenomen zijn in de Meerjarenraming. Tenslotte lag de effectieve schuldtoename in de uitvoering van de begroting 2020 lager dan geraamd bij de tweede begrotingsaanpassing 2020.

Economie herstelt maar overheidsfinanciën volgen niet

11. Bij ongewijzigd beleid *volgen de Vlaamse overheidsfinanciën het herstel van de economie dus slechts zeer gedeeltelijk*.

Het blijvende tekort op de Vlaamse begroting op het einde van de legislatuur wordt zoals hoger toegelicht geraamd op € -3 mld (€ -2,6 mld exclusief uitgaven Oosterweel). De daling tegenover het tekort van 2021 (€ -5,0 mld en € -4,8 mld exclusief uitgaven Oosterweel) wordt voornamelijk

gerealiseerd door verminderde crisisuitgaven (weggefallen uitgaven voor corona en Vlaamse Veerkracht). Een jaarlijks tekort van afgerond 5% van de ontvangsten lijkt structureel verankerd te worden in de Vlaamse begroting, indien de komende jaren geen bijkomende maatregelen worden genomen.

12. De *eerste centrale beleidsdoelstelling* voor 2022 en volgende jaren is: *zo snel en zo efficiënt mogelijk blijven inzetten op een duurzame economische groei*. De aantrekkende internationale conjunctuur en de het transformatieprogramma Vlaamse Veerkracht zijn daarin cruciaal. Deze groei is geen doel op zich, maar noodzakelijk om budgettaire ruimte te creëren voor de beleidsprioriteiten, zoals: de investeringen voor een *groene en digitale transitie*, het ondersteunen van de *concurrentiepositie en innovatiecapaciteit van onze economie*, en het *versterken van het gezondheids- en welzijnsbeleid* evenals van het *arbeidsmarkt*-, onderwijs- en vormingsbeleid.

De *tweede centrale beleidsdoelstelling* voor de verdere legislatuur is even dwingend als de eerste: er dient *terug aangeknoopt te worden bij houdbare Vlaamse overheidsfinanciën*, wat in de begrotingen van de komende jaren *bijkomende maatregelen* van de Vlaamse Regering zal vereisen. De Vlaamse Regering heeft zich daarbij tot doel gesteld het tekort op de begroting 2024 te verminderen tot de helft van het tekort in de begroting 2022. De Vlaamse sociale partners vinden dit gespreid over een periode van drie jaar een na te streven objectief, waarbij een evenwicht betracht wordt tussen het garanderen van op termijn houdbare overheidsfinanciën en het vrijwaren van de economische en maatschappelijke relance.

13. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat een aantal aangekondigde beleidsdoelstellingen nog niet in de begroting verwerkt worden, al kunnen zij potentieel van zeer groot belang zijn. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport van januari 2021¹ een overzicht van deze uitdagingen gemaakt.

We stippen in dit advies de twee belangrijkste elementen nogmaals aan, gezien ze vandaag nog steeds even relevant zijn en niet door de Vlaamse Regering beantwoord werden:

- De Regering heeft in juli 2020 bevestigd dat de *deconsolidatie van De Lijn* zal uitgevoerd worden, zoals vastgelegd in het Regeerakkoord, zodat onder andere het investeringsprogramma voor de vergroening van de busvloot 'buiten de begroting' kan gerealiseerd worden. Maar de kost van deze operatie (inclusief het investeringsprogramma) zal steeds in hoge mate in de Vlaamse begroting opgenomen moeten worden, gezien De Lijn minder dan 20% van zijn huidige uitgaven via eigen ontvangsten kan realiseren. Ook de impact van deze beslissingen dient in het verdere Vlaamse begrotingstraject meegenomen te worden.
- Bij de *Oosterweelverbinding* blijft de financiering van mogelijk bijkomende uitgaven, die *niet onder het Toekomstcontract* vallen, zoals afgesproken op het einde van de vorige legislatuur, onduidelijk. Het huidige financieringsmodel achter de Oosterweelwerken vertrekt van de engagementen in dat Toekomstcontract. Het belangrijkste daarin ontbrekende element qua budgettaire impact is de overkapping van de Antwerpse Ring. De financiële vereisten daarvoor zijn in elke raming zeer aanzienlijk, en worden vandaag niet meegenomen in het Vlaamse begrotingstraject.

¹ Zie: SERV (2021). *Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/persberichten/vlaams-begrotingstekort-loopt-verder>

Maatregelen om houdbaarheid Vlaamse overheidsfinanciën te garanderen

14. Het voorgaande verduidelijkt de uitdagingen waar de Vlaamse begroting vandaag voor staat.

Een *begroting op termijn structureel in evenwicht is en blijft de basisdoelstelling* van het regeeringsbeleid (zoals vastgelegd in het Regeerakkoord), ook al stelt de Vlaamse Regering vandaag vast dat deze doelstelling gegeven de coronaomstandigheden tijdens deze legislatuur niet realiseerbaar is.

Er zijn dus *bijkomende inspanningen* nodig om op middellange termijn opnieuw aan te sluiten bij structureel houdbare Vlaamse overheidsfinanciën.

15. De Vlaamse Regering heeft voor de houdbaarheid van haar financiën recent drie (plus één) initiatieven genomen.

A\ Relanceplan Vlaamse Veerkracht

Vooreerst poogt zij via het *relanceplan* Vlaamse Veerkracht de economie opnieuw richting aanhoudend sterke groeicijfers te sturen. Een inhoudelijke analyse van het relanceplan Vlaamse Veerkracht is in dit advies niet op zijn plaats. De SERV heeft zijn visie op de vereiste kenmerken van het relancebeleid verduidelijkt in het advies 'Bijzondere tijden, bijzondere kansen, bijzondere aanpak'².

De andere regeringsinitiatieven behandelen we wel meer in detail in dit advies.

B\ Uitgavennormering

16. Via een uitgavennormering wordt *bijkomende budgettaire ruimte gecreëerd*, zodat de *begroting niet ontspoot en er voldoende middelen beschikbaar blijven voor de beleidsprioriteiten*. Een uitgavennormering impliceert dat wordt nagedacht over de vraag *welke uitgaven meer dan wel minder mogen toenemen*, wat de *doelmatigheid en efficiëntie van het beleid* zal verhogen. Het geheel draagt bij tot het verankeren en verder uitbouwen van een *structureel begrotingsbeleid*.

17. De SERV staat *princiepief* tegenover het voorstel om een uitgavennormering in te voeren in het Vlaamse begrotingsproces, indien bij de implementatie rekening gehouden wordt met *onderstaande opmerkingen en vragen*.

Vooreerst dient de normering *op alle beleidsdomeinen op een principieel gelijkaardige manier* toegepast te worden. In de praktijk zullen er verschillen tussen beleidsdomeinen ontstaan door de open end-financiering³ van een aantal uitgaven. Bij abstractie hiervan is het uitgangspunt dat de *discipline, vereist om een uitgavennormering toe te passen*, voor alle beleidsdomeinen principieel gelijkaardig moet zijn.

18. De belangrijkste bemerking van de SERV is dat een *specifieke normering voor investeringen en groeiversterkende uitgaven wenselijk en nodig* is, en dat deze normering helder uitgewerkt moet zijn bij implementatie van de uitgavennormering.

² Zie: <https://www.serv.be/serv/publicatie/vlaams-relancebeleid-bijzondere-tijden-vragen-bijzondere-aanpak>. De verschillende SERV-adviezen over het relancebeleid worden gevonden op de volgende pagina: <https://www.serv.be/serv/relancebeleid>.

³ Uitgaven die aangedreven worden door externe factoren niet aan te sturen door de Vlaamse Regering, zoals de demografische ontwikkelingen (aantal leerlingen en vergrijzing).

De SERV wijst al langer op de noodzaak om de Vlaamse publieke investeringen te versterken, zodat deze investeringen sneller groeien dan de overige uitgaven. Tegelijkertijd benadrukt de SERV dat het niet de bedoeling kan zijn dat alleen de investeringen aan belang toenemen: voor de andere uitgaven is eveneens een reële groei nodig, zodat ook daar nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk blijven. De SERV spreekt zich niet uit over de *wijze waarop groeiversterkende uitgaven en investeringen in de uitgavennormering kunnen geïntegreerd worden*.

19. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat op Europees niveau een discussie plaatsvindt met rechtstreekse impact op de Vlaamse uitgavennormering.

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) legt de regels voor de Europese begrotingsopvolging vast, maar is vandaag tijdelijk opgeschort door toepassing van de algemene ontsnappingsclausule in het SGP. Vanaf 2023 wordt het SGP opnieuw geactiveerd, maar de Europese Commissie heeft aangegeven dat de begrotingsregels voorafgaand opnieuw geanalyseerd en eventueel gewijzigd worden.

Ongeveer alle analisten zijn het erover eens dat het *opnieuw activeren van de bestaande SGP-regels niet aangewezen is*, vooral door de huidige schuldnormering (schuld mag maximum 60% van bbp bedragen; indien dat niet het geval is dient jaarlijks 1/20^{ste} van het verschil weggewerkt te worden). In landen met een relatief hoge schuldgraad (zoals België) zou dit betekenen dat de komende jaren een *te groot deel van de beleidsruimte naar schuldafbouw* moet gaan, wat gegeven de huidige noden van het relancebeleid én van de noodzakelijke hervormingen (zoals de verduurzamings- en digitaliseringsagenda) dient vermeden te worden.

De *Vlaamse sociale partners* ondersteunen een *hervorming van het SGP* richting een *minder complex systeem* gebaseerd op *één centrale begrotingsdoelstelling op langere termijn* (bijvoorbeeld: houdbaarheid van de overheidsschuld) gecombineerd met *één jaarlijks toe te passen operationele doelstelling direct aan te sturen door de betrokken overheid* (bijvoorbeeld: gemiddelde uitgavengroei over een legislatuur).

C\ Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

20. Via de Vlaamse Brede Heroverweging wil de Vlaamse Regering de *grondige doorlichting van significante recurrente uitgaven* (en waar relevant kostendekkingsgraden) structureel *in het Vlaamse begrotingsproces verankeren*. Elk beleidsdomein werkt aan oefeningen om na te gaan of de huidige beleidsinitiatieven behoren tot de *kerntaken van elk domein*, of het beleid *doeltreffend* is, en of er *efficiëntiewinsten* gerealiseerd kunnen worden.

Om voldoende draagvlak te creëren heeft elke *projectgroep per beleidsdomein* de leiding en verantwoordelijkheid over de te onderzoeken uitgaven, het opmaken van de doorlichting en het bestuderen en evalueren van de aangeleverde stukken. Een *stuurgroep* behoudt het overzicht over (de output en resultaten van) alle projectgroepen. Deze streeft ernaar dat de doorlichtingen per beleidsdomein volgens een globaal identieke aanpak verlopen.

De stuurgroep heeft daarnaast de opdracht om terug te koppelen naar een *klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten*. Het komt uiteraard aan de beleidsmakers toe om finaal de beslissingen over de resultaten van de doorlichtingen te valideren en te implementeren.

21. De SERV staat *principieel positief* tegenover elke grondige en onderbouwde doorlichting van overheidsuitgaven, met het oog op het verbeteren van de *efficiëntie en effectiviteit ervan*. Er stellen zich bij de realisatie van de Vlaamse Brede Heroverweging evenwel drie belangrijke vragen.

Iedereen in bad?

22. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport over de Begroting 2021 ervoor gepleit dat geen enkel beleidsdomein uitgesloten wordt van de VBH: alle beleidsdomeinen dienen zonder onderscheid op een gelijkaardige manier aan deze doorlichting deel te nemen, ook als hun enthousiasme (vandaag of in de komende jaren) niet groot is. Enkel op deze manier is een succesvolle implementatie op het geheel van de Vlaamse uitgaven mogelijk.

Beleidsdomeinen die deze doorlichting niet succesvol willen realiseren, dienen door de Vlaamse regering geconfronteerd te worden met de consequenties. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat hun beperkte output 'beloond' zou worden met bijvoorbeeld een uitgestelde dan wel minder grote inspanning in deze heroverwegingen.

Te strikte timing?

23. De timing van de eerste fase van de VBH is evenwel zeer strikt: de initiële nota aan de basis werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in december 2020, en een eerste menu van heroverwegingen dient vastgelegd te worden tegen de zomer van 2021, om de resultaten ervan mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022 (in september 2021). Wel is de mogelijkheid voorzien om meer complexe of gedetailleerde evaluaties van bepaalde uitgaven via een klassieke spending review in 2022 en volgende jaren te onderzoeken, zodat zij implementeerbaar zijn tegen de volgende legislatuur.

24. De eerste fase van de VBH resulteert daarmee in een *traject met drie snelheden*:

- Heroverwegingen die in de zomer van 2021 (voldoende) afgerond zijn om mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022, dus conform de oorspronkelijke opzet;
- Heroverwegingen die enkele maanden later (in de herfst van 2021) beschikbaar zijn, maar niet ten volle kunnen meegenomen worden bij de opmaak van de begroting 2022; de oorspronkelijke deadline wordt met enkele maanden overschreden;
- Meer complexe heroverwegingen die over een à twee jaar ter beschikking komen, en voor de begrotingen 2022 geen relevantie hebben.

Voor de tweede categorie, dus de heroverwegingen waar de oorspronkelijke deadline (zomer 2021) niet gehaald wordt, kunnen de resultaten gebruikt worden bij de volgende begrotingsopmaak.

Communicatie over heroverwegingen niet onderschatten

25. Welke ook de consequenties van de VBH-doorlichting worden, de communicatie en consultatie daarover met de direct en indirect betrokkenen – binnen en buiten de Vlaamse overheid – is van groot belang. In elk complex dossier is de afgelopen jaren gebleken dat een vlotte, professionele én correcte communicatie essentieel is voor een succesvolle implementatie.

Tegelijkertijd moet het vertrouwen in een correcte opmaak en afhandeling van de heroverwegingen gegarandeerd worden.

26. De politieke eindverantwoordelijken hebben de verantwoordelijkheid om de conclusies uit de heroverwegingen te formuleren en vervolgens al dan niet te implementeren.

Het lijkt aangewezen, zeker wanneer een uitgavendoorlichting leidt tot het bijstellen of verschuiven van uitgaven, om daarbij steeds voldoende duiding te bieden, zodat draagvlak op het terrein kan gecreëerd worden.

D\ Begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren

27. De Vlaamse Regering besloot om in 2021 de begrotingsaanpassing inhoudelijk te beperken tot een technische aanpassing van de initiële begroting, die als *BA-light* aangeduid wordt. De algemene toelichting wordt inhoudelijk uitgebreid, ter vervanging van de weggevallen beleids- en begrotingstoelichtingen.

De uitgavennorm in ontwerp impliceert bovendien dat doelstellingen op middellange termijn in een meerjarig perspectief worden gehanteerd: het bepalen van de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven (jaarlijkse groeivoet van uitgaven) gebeurt immers enkel bij opmaak van de begroting.

28. De SERV staat *princiepelijk positief tegenover deze wijzigingen aan het begrotingsproces*. Vooral is van belang dat slechts eenmaal per jaar (bij opmaak) een gedetailleerde begroting wordt opgemaakt, waarin alle essentiële beslissingen qua begroting en qua beleid verwerkt worden. Dit impliceert eveneens dat enkel in het *programmadecreet bij begrotingsopmaak* alle beleidsbeslissingen verwerkt worden.

In de visie van de SERV dient het eenmalige experiment BA-light in de komende jaren gecontinueerd te worden, wat vereist dat het verankerd wordt in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO).

Ook heroverweging ontvangsten van belang

29. Hoger is een *groot en blijvend verschil tussen de ontvangsten en uitgaven op het einde van de legislatuur* geraamd. Om die kloof te verkleinen legt de Vlaamse Regering vandaag vooral de focus op *initiatieven om de uitgaven te beheersen*.

Maar dit is niet de enige benadering, ook initiatieven langs *ontvangstenzijde* zijn mogelijk.

30. Met het oog op de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën is in de visie van de SERV *proactief een grondige evaluatie* van zowel de *inkomsten- als uitgavenzijde van de Vlaamse begroting* aan de orde.

De SERV heeft zich voorgenomen om in 2021 en komende jaren bij te dragen aan een *analyse en heroverweging van de Vlaamse fiscaliteit*. Hij zal daarvoor in het najaar van 2023 een *syntheserapport publiceren met aanbevelingen voor de volgende legislatuur*.

2 Inleiding en leeswijzer

30. Dit evaluatierapport bespreekt vooreerst de grote lijnen van de macro-economische ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Tevens wordt ingegaan op de uitvoering van de begroting 2020: de impact van de coronaprovisie 2020 wordt nagegaan, evenals het geheel van de uitgaven naar aard van de besteding.

Het volgende hoofdstuk poogt de begrotingen van 2021 en volgende jaren te actualiseren, op basis van de beschikbare informatie in juni 2021.

Het laatste hoofdstuk gaat dieper in de recente beleidsinitiatieven qua begrotingsbeleid van de Vlaamse Regering: de uitgavennormering toe te passen vanaf de begroting 2022, de Vlaamse Brede Heroverweging waarmee uitgavendoorlichtingen (spending reviews) structureel in het Vlaamse begrotingsbeleid zullen verankerd worden, en de hervormingen van het begrotingsproces.

In de bijlagen worden de meer technische elementen van de raming (hoofdstuk 4) verduidelijkt, en wordt een korte verduidelijking gegeven bij de manier waarop Europese subsidies in de begroting conform het ESR dienen verwerkt te worden.

De gegevens opgenomen en verwerkt in dit advies zijn einde juni 2021 afgesloten.

3 Omgevingsanalyse

3.1 Economische relance: hoe groot en hoe snel?

3.1.1 Aanhoudende onzekerheid over prognoses

31. Sinds de opmaak van de gedetailleerde Belgische economische ramingen in de jaren '50 van de vorige eeuw zijn de macro-economische ramingen nog *nooit zo snel en in zo belangrijke mate bijgesteld als de afgelopen zestien maanden, dus sinds de uitbraak van de coronacrisis (maart 2020)*. En aan deze bijstellingen komt – meer dan een jaar na de start van de crisis – nog steeds geen einde: de verschillen met de cijfers van slechts enkele maanden geleden blijven aanzienlijk, al zijn de wijzigingen minder ingrijpend dan tijdens de eerste maanden van de crisis.

De aangepaste Vlaamse begroting 2021 is opgemaakt op basis van de parameters in de Economische Begroting van februari 2021 van het Federaal Planbureau (2021a). De *initiële begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025* zijn opgemaakt op basis van de Economische Vooruitzichten 2020-2025 van september 2020 (deels geactualiseerd in oktober) eveneens van het Federaal Planbureau (2020a). Deze laatste raming werd dus opgesteld voor de tweede coronagolf en is in essentie een “V-herstel”: na een eenmalig diep dal (-7,4% in 2020) volgt een snelle heropleving (+6,5% in 2021). In de Economische Begroting van februari 2021 ging men daarentegen uit van een *tragere economische relance* met een neerwaartse bijstelling van de bbp-groei voor 2021 (van +6,5% naar +4,1%) en een beperktere economische krimp voor 2020 (van -7,4% naar -6,2%). Zie Tabel 1 voor een overzicht.

Tabel 1: België, economische groei en inflatie bij opmaak van de begrotingen 2020, 2021 en de Meerjarenraming 2022-2025

	1BA2020 (EB 6/2020)	BO2021 en MJR 2020-2025 (EB 9/202)					BA2021 (EB 2/2021)	
	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021
Bbp-groei	-10,6%	-7,4%	6,5%	3,1%	1,3%	1,3%	-6,2%	4,1%
inflatie	0,8%	0,8%	1,4%	1,6%	1,8%	1,8%	0,74%	1,3%
Gezondheidsindex	0,8%		1,3%	1,7%	1,8%	1,8%	0,8%	1,1%
Maand overschrijden van spilindex	februari	februari	augustus	-	januari	januari	februari	oktober

32. De meest recente *prognoses wijzen op een snellere economische relance dan nog maar enkele maanden geleden werd geraamd*. Zowel de internationale (EC en ECB, OESO, IMF) als de nationale (NBB, Planbureau) instellingen komen tot een globaal gelijkaardige conclusie: *de economie herneemt in 2021 sneller dan verwacht*, wat zich in de volgende jaren lijkt door te zetten.

De rode draad doorheen de vandaag beschikbare ramingen is: een *scherpe daling van de economische activiteit is in 2020 geregistreerd*, al is die finaal minder diep (-6,3% voor België) dan gevreesd bij uitbraak van de coronacrisis. En in 2021 *wordt een aanzienlijk hogere groei gerealiseerd* (+5,5%) dan eind vorig jaar voor 2021 geraamd werd (+3,7%).

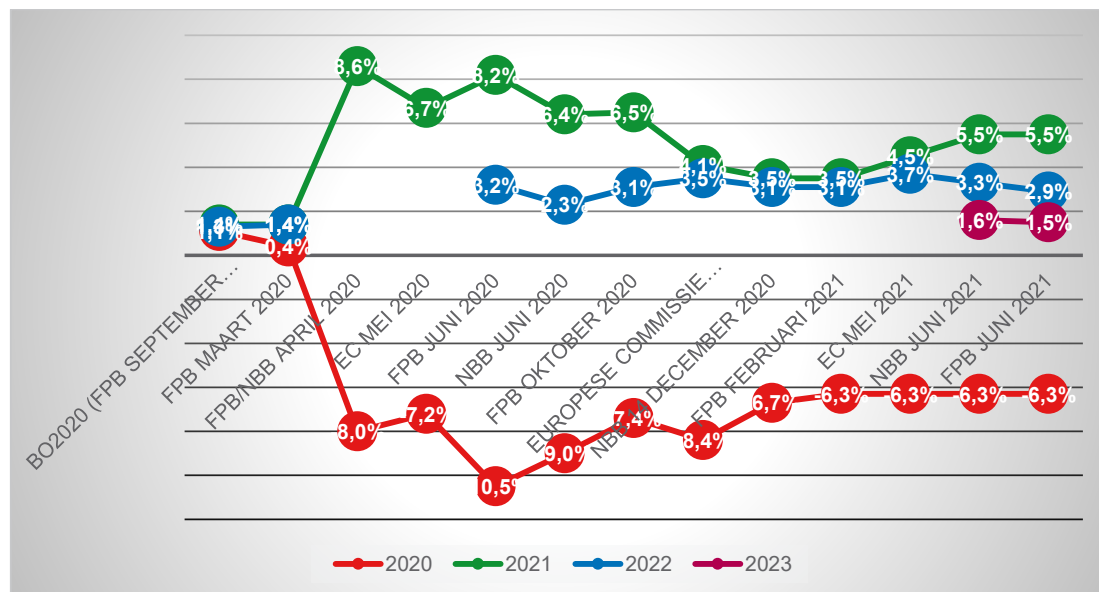
33. De snelheid waarmee de ramingen bijgesteld worden impliceert dat de onzekerheid over de macro-economische evolutie groot blijft. Versterkende factoren van deze onzekerheid zijn

bovendien twee vandaag nog niet te beantwoorden variabelen: de evolutie van de epidemie in de komende jaren (succes vaccinatiestrategie, impact varianten), en het (al dan niet) succesvolle herstelbeleid, op zowel Vlaams, federaal, Europees niveau en zelfs wereldschaal. Een recent positief element is wel dat op 23 juni 2021 de Europese Commissie instemde met het door België ingediende Plan voor Herstel en Veerkracht, zodat ook het luik Vlaamse Veerkracht is goedgekeurd.

3.1.2 Economische relance lijkt ingezet

Evolutie van het bbp

34. De rode draad doorheen de vandaag beschikbare ramingen lijkt te zijn: een scherpe daling van de economische activiteit is in 2020 geregistreerd, al is die finaal minder diep dan gevreesd na de uitbraak van de coronacrisis in de eerste jaarhelft (-6,3% voor België). In 2021 wordt een hogere groei gerealiseerd dan eind vorig jaar geraamd.



Figuur 2: België, 2020 tot 2023, reële groei bbp, ramingen sinds september 2019, in %

Het economisch herstel lijkt versterkt te worden door twee factoren: het uitrollen van de vaccinatiecampagnes en het *regionale, federale en Europese ondersteuningsbeleid*. Beide elementen versterken bovendien het economisch vertrouwen van huishoudens en bedrijven, die beide de afgelopen maanden sterk verbeterd zijn. De kracht van dit herstel zal tevens afhangen van de mate waarin de beschikbare spaarvolumes door de huishoudens op korte termijn worden ingezet (private consumptie), de investeringen verder aantrekken (bedrijven én overheid), en de internationale vraag blijvend versterkt wordt (inclusief het vermijden van toeleveringsproblemen).

35. In de loop van de afgelopen 16 maanden zijn de ramingen voor 2020 en 2021 verschillende malen aanzienlijk bijgesteld, en dat zowel in positieve als negatieve zin. Dit impliceert uiteraard:

ook de huidige cijfers dienen voorzichtig geïnterpreteerd te worden, want die kunnen eveneens evolueren (bijvoorbeeld bij een ongunstige epidemiologische evolutie). Zie Figuur 2.

36. Zowel de Nationale Bank van België (Economische Projecties, juni 2021)⁴ als het Federaal Planbureau (Economische Vooruitzichten, juni 2021)⁵ gaan uit van een bbp-groei van 5,5% in 2021. We hanteren in dit advies de cijfers van het Federaal Planbureau (2021b): in 2022 zou de groei hoog blijven (+2,9%) door de relance, om vanaf 2023 te evolueren naar cijfers rond de 1,5%.

Er lijkt wel consensus over de impact van het crisisbeleid vanaf 2022 en volgende jaren: zowel op Vlaams, Belgisch als Europees niveau vallen de stimuli via de corona- en relancemaatregelen dan in hoge mate weg, zodat de economische groeicijfers opnieuw aansluiten bij het pre-crisisniveau. Dit wordt in de tabel op de volgende pagina globaal samengevat.

	2020	2021	2022 en volgende jaren
Maart 2020	Zeere diepe recessie	Snelle en (bijna) integrale herneming	Aansluiten bij pre-corona-groeipad
Juni – september 2020	Minder diepe recessie	Minder grote en tragere relance	Groei sluit gedeeltelijk aan bij pre-corona-traject
December 2020	2 ^{de} coronagolf leidt niet tot diepere recessie	2 ^{de} golf drukt groeicijfers aanzienlijk	Groei blijft aanzienlijk achter bij pre-corona-traject
Juni 2021		Groeicijfers worden positief bijgesteld	Groeitraject versnelt in 2022 maar niet in volgende jaren

Ramingen inflatie

37. Over de inflatie worden twee verschillende visies geformuleerd. De NBB (2021) gaat uit van een aanzienlijke maar tijdelijke inflatieopstoot in 2021 (2,2%) en 2022 (2,1%), die nadien zou afnemen. Het Planbureau (2021b) raamt dat de inflatie onder de drempel van 2% zou blijven, namelijk 1,5% (2021) en 1,7% (2022-2024). Dit verschil wordt voornamelijk verklaard doordat de NBB een groter gewicht geeft aan de gestegen arbeidskosten per gewerkt uur (stijging met 3,5% in 2020, zoals af te leiden uit de Nationale Rekeningen) gecombineerd met onder andere de engagementen in de sociale akkoorden van de gezondheids- en welzijnssector afgesloten in het afgelopen jaar in geheel België⁶. Zie Tabel 2 en Figuur 3.

⁴ Nationale Bank van België (2021). Economische projecties voor België – juni 2021. *Economisch Tijdschrift van juni 2021*. Geraadpleegd van <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/economische-en-financiële-publicaties/economische-projecties-voor-belgie>

⁵ Conform de afspraken in het kader van de Europese begrotingsopvolging (inclusief het intra-Belgisch samenwerkingsovereenkomst van december 2013) stelt het Federaal Planbureau de macro-economische parameters op te hanteren bij de opmaak van de begrotingen van zowel de federale overheid als de deeloverheden.

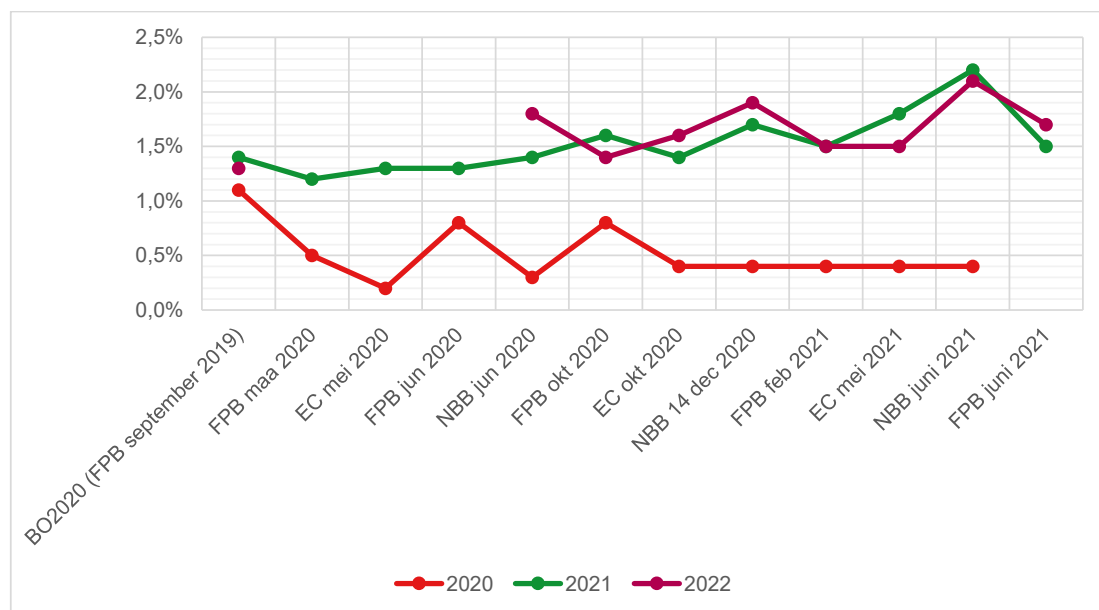
⁶ Zie: Federaal Planbureau (2021b). Economische vooruitzichten 2021-2026 – Versie van juni 2021. Geraadpleegd van <https://www.plan.be/publications/publication-2130-nl-economische-vooruitzichten-2021-2026-versie-van-juni-2021>

Er is consensus dat de inflatieverwachting zeer laag blijft in 2020 (0,3% tot 0,5%) en langzaam maar zeker toeneemt in 2021 en 2022 (tussen 1,5% en 2,0%).

38. De verschillen qua inflatiehypotheses hebben een belangrijke impact op de ontvangsten: de bepalingen in de BFW voorzien dat de van het federale niveau overgedragen middelen steeds aan de inflatie aangepast worden, wat vaak niet of slechts gedeeltelijk geldt voor de parameters gelinkt aan de economische groei. Dit impliceert: een verschil van de raming inflatie met 0,5% leidt snel tot een daling (stijging) van de Vlaamse ontvangsten met enkele honderden miljoen euro. In Hoofdstuk 4.1.4 vanaf pagina 34 wordt een sensitiviteitsanalyse van de inflatie op de Vlaamse ontvangsten uitgewerkt.

Tabel 2: België, 2020-2024, verwachte economische groei en inflatie, middellange termijnvooruitzichten van het Federale Planbureau en de Nationale Bank van België, beide in juni 2021

	2020	2021	2022	2023	2024
Economische Vooruitzichten juni 2021 FPB: Bbp-groei	-6,3%	5,5%	2,9%	1,5%	1,4%
Economische Vooruitzichten juni 2021 FPB: Inflatie (HICP)	0,7%	1,5%	1,7%	1,7%	1,7%
Economische Vooruitzichten juni 2021 FPB: Gezondheidsindex	1,0%	1,1%	1,8%	1,8%	1,8%
Economische Projecties juni 2021 NBB: Bbp-groei	-6,3%	5,5%	3,3%	1,6%	
Economische Projecties juni 2021 NBB: Inflatie (HICP)	0,4%	2,2%	2,1%	1,8%	
Economische Projecties juni 2021 NBB: Gezondheidsindex	1,0%	1,2%	2,0%	1,6%	



Figuur 3: België, 2020 tot 2022, inflatie, ramingen sinds september 2019, in %

39. In dit SERV-advies wordt *het effect van de verwachte snellere economische relance op de Vlaamse openbare financiën geraamd*. We hanteren opnieuw, zoals in het SERV-advies over de

begroting 2021 (juli 2020⁷) en het SERV-Evaluatierapport over die begroting (januari 2021⁸), een meerjarige tijdshorizon tot het einde van de legislatuur (2020-2024).

Vooraleer hierop in te gaan besteden we aandacht aan de manier waarop de provisies voor het coronaplan en het relanceplan Vlaamse Veerkracht behandeld worden.

3.2 Uitgaven via provisies in 2020 en 2021

40. Een minstens even belangrijk element als de onzekere macro-economische parameters zijn de *corona-gerelateerde uitgaven van de Vlaamse Regering en hun impact op het begrotingstraject*: de coronaprovisies in 2020 (€ 3,52 mld) en 2021 (€ 1,85 mld) en de provisie van € 4,3 mld voor het Plan Vlaamse Veerkracht (VV). Tabel 3 geeft een overzicht van de opeenvolgende stappen in de beslissingen van de Vlaamse Regering. We nemen in dit overzicht tevens twee provisies op die strikt genomen niet tot het coronabeleid behoren: de provisie voor het sociaal akkoord VIA-6 in het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid en Gezin (WVG), en een provisie voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV).

Tabel 3: Vlaamse begrotingen sinds de initiële begroting 2020, opeenvolgende stappen in de provisies als reactie op de coronacrisis, in € mln

	Begrot	2020 BO	2020 BA1	2020 BA1 goed- gek	2020 BA2	2020 BA2 goed- gek	2021 BO	2021 BO goed- gek	2021 BA	SOM 2020	SOM 2021
	Datum	okt/19	apr/20	jun/20	okt/20	dec/20	okt/20	dec/20	apr/21		
Corona 2020	delta	0	2.500	250	250	520					
	cumul	0	2.500	2.750	3.000	3.520				3.520	
Corona 2021	delta						300	700	850		
	cumul						300	1.000	1.850		1.850
VV							4.300				4.300
WVG	delta						286	291			
	cumul						286	577			577
OV							250				250
TO- TAAL										3.520	6.977

41. De SERV heeft in dit advies deze ontvangsten en uitgaven, die in principe eenmalig zouden moeten zijn, niet meer via de desbetreffende provisies verwerkt (zoals bij de initiële begroting 2021), maar wel verwerkt bij de *beleidsdomeinen waar deze besteed (ingezet) worden*. Tevens zijn al deze ontvangsten en uitgaven over de respectievelijk begrotingsjaren verdeeld.

Hierbij zijn een aantal veronderstellingen onvermijdelijk: de verdeling van de uitgaven via deze provisies is vandaag immers nog niet bekend, en kan zelfs – ook als er vandaag een toewijzing

⁷ SERV (2020). *Advies over de begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2021>

⁸ SERV (2021). *Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/persberichten/vlaams-begrotingstekort-loopt-verder>

is – in de komende maanden en jaren nog aanzienlijk veranderen. Deze resultaten zijn dus een *momentopname*, wat bij de lezing van deze resultaten niet uit het oog mag verloren worden.

42. In zijn recente *relancenota en -adviezen*, die het relance- en co-coronabeleid mee moeten helpen vormgeven, beklemtoonde de SERV dat dit beleid *zowel economisch als sociaal* moet worden ingevuld. De risico's van de coronacrisis voor de economie, de arbeidsmarkt, de volksgezondheid, het sociaal weefsel en de bredere samenleving zijn immers ingrijpend en onderling verbonden. Dat impliceert een relancebeleid dat op meerdere sporen tegelijk werkt.

Het uitgangspunt is dat het relancebeleid de *duurzame economische groei en het sociaaleconomisch weefsel* moet veilig stellen én de *post-coronawereld toekomstgericht mee vorm moet geven*. Het moet toelaten om *Vlaanderen internationaal goed te positioneren* en synergiën te realiseren met de *maatschappelijke uitdagingen inzake klimaat, digitalisering, en vergrijzing*.

Dit uitgangspunt is ook voor dit begrotingsadvies een *evidentie*. Het wordt in het verdere advies niet meer herhaald, maar dient uiteraard wel bij de lezing meegenomen te worden.

3.2.1 Vlaamse Veerkracht

43. De Vlaamse Regering heeft de *€ 4,3 mld voorziene uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht* in de initiële begroting 2021 ingeschreven, maar in deze begroting niet meegerekend bij de berekening van het saldo. Daarmee hanteert ze een werkwijze die sinds jaren gevolgd wordt voor de uitgaven voor de Oosterweelverbinding.

Gegeven de *tijdelijke opschorting van de Europese begrotingsopvolging* (activering van de ont-snappingsclausule binnen het SGP in maart 2020) zijn daar bij het indienen van de begroting 2021BO weinig vragen over gesteld. Er werd voornamelijk gewezen op het feit dat het relanceplan in een Europese aanpak past, en dus op een specifieke behandeling in de Europese begrotingsopvolging zal kunnen rekenen.

Het gegeven dat *alle Belgische overheden* (federaal, gewesten en gemeenschappen) bijdragen aan het Belgische relanceplan is eveneens van belang, gezien ze allen geconfronteerd worden met dezelfde vraag: hoe deze middelen en uitgaven in hun begrotingen verwerken zonder in conflict te komen met de Europese begrotingsopvolging?

44. Daarnaast is van belang dat een *aanzienlijke financiële ondersteuning* vanuit het Europese relanceplan voorzien is.

Op 30 april 2021 is het *Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht* (PHV) door de federale regering na bespreking in het Overlegcomité ingediend bij de Europese instanties⁹, in het kader van de Europese relancestrategie¹⁰ (Next Generation EU). In totaal zijn € 2,255 mld van de voorgestelde Belgische relance-uitgaven bestemd voor het Plan Vlaamse Veerkracht. Naast *investeringen* komen *structurele hervormingen* in aanmerking voor financiering via de EU-instrumenten: de VV-

⁹ Formeel is het Belgische Plan voor Herstel en Veerkracht (Recovery and Resilience Plan) een bijlage bij het Nationale Hervormingsplan ingediend bij de EC op 30 april 2021, en wordt daarmee onderdeel van de afspraken binnen het Europese Semester.

¹⁰ Een verduidelijking van het Next Generation EU-plan en zijn componenten wordt gevonden via: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_nl#financiering-van-de-eu-langetermijnbegroting-en-nextgeneratie-nieu.

projecten 158 tot en met 160 (spending reviews, uitgavennorm en optimalisering vergunnings- en beroepsprocedures binnen het beleidsdomein omgeving) betreffen dergelijke hervormingen.

45. In de aangepaste begroting 2021 worden de uitgaven voor het relanceplan geschat op € 2 mld (vereffeningskrediet). Voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht (VV) is de Vlaamse Regering van oordeel dat de aanrekeningsregels inzake EU-subsidies van toepassing zijn. A rato van de voorgenoemde verhouding werden er conform deze benadering € 1,048 mld aan Europese ontvangsten ingeschreven (afgeleid uit: € 2,25 mld ontvangsten / € 4,3 mld uitgaven = 52,44%). Deze werkwijze impliceert dat in 2021 € 951 mln uitgaven buiten het saldo gehouden worden (zie Tabel 4).

46. De SERV-ramingen registreren *de ontvangsten* via de Europese ondersteuning (€ 2,25 mld) integraal als ESR-ontvangsten, en volgen daarmee de uitgaven en ontvangsten voor Vlaamse Veerkracht zoals gedocumenteerd in de Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 2021: in 2021 zijn € 2,0 mld VEK-uitgaven en € 1,048 mld aan Europese ontvangsten voorzien. Voor 2022 en 2023 wordt uitgegaan van € 1 mld uitgaven voor Vlaamse Veerkracht.

We corrigeren de ESR-uitgaven neerwaarts met in totaal € 230 mln, omdat een aantal uitgaven in de praktijk participaties en kredietverleningen (PA) betreft: deze dienen niet meegenomen te worden in de berekening van het ESR-saldo (steeds 10% van uitgaven). We veronderstellen dat 1/ deze PA-uitgaven telkens € 100 mln in 2022 en 2023 (10% van uitgaven) betreffen, en 2/ dat de Europese ontvangsten hierop steeds geen betrekking hebben. We passen wel dezelfde verhouding ontvangsten / uitgaven (52,4%) toe. Voor 2024 veronderstellen we dat het om € 150 mln VV-uitgaven gaat, waarbij opnieuw 10% niet in het saldo dient verwerkt te worden, terwijl deze uitgaven opnieuw voor 52,44% via EU-ontvangsten worden gecompenseerd. Zie Tabel 4.

Tabel 4: Vlaamse begroting, 2021-2024, verwerking van het relanceplan Vlaamse Veerkracht in de Vlaamse begroting (ontvangsten, uitgaven, saldo), SERV-werkhypothese

	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
ESR-Uitgaven VV (A)	2.000.000	900.000	900.000	135.000	135.000	4.070.000
Non-ESR Uitgaven VV		100.000	100.000	15.000	15.000	230.000
Ontvangsten VV (B)	1.048.800	524.400	524.400	78.660	78.660	2.254.920
VV 'buiten ESR-saldo' (C = A-B)	951.200	375.600	375.600	56.340	56.340	1.815.080

3.2.2 Coronaprovisie

47. Bij de begrotingsopmaak 2021 werden de *corona-uitgaven* geraamd op € 1 mld euro (300 mln bij het indienen van de begroting in oktober 2020 + 700 mln via een amendement in december 2020). Bij de begrotingsaanpassing 2021 werd de coronaprovisie verhoogd tot € 1,85 mld. In dit advies wordt er verondersteld dat deze uitgaven zullen volstaan om de (nasleep van) coronacrisis in 2021 op te vangen.

Bij de start van de coronacrisis ontstond een veelvoud van breed georiënteerde initiatieven en steunmaatregelen, vaak in verspreide slagorde opgezet en uitgevoerd, om de meest directe gevolgen van de crisis op te vangen. In de tweede fase van de pandemie werd de steun geleidelijk aan fijnmaziger en gericht.

Gegeven het 'defensieve' karakter van deze provisie (= voornamelijk economische en maatschappelijke en gezondheidsimpact van de coronacrisis beperken) wordt er in de ramingen van dit advies van uitgegaan dat er in 2022 geen bijkomende middelen voor een coronaprovisie voorzien worden.

3.2.3 Inzet van de coronaprovisie 2020

48. Alle regeringen in dit land hebben hun begrotingen gebruikt als *buffer en schokdemper* om de impact van de coronacrisis op te vangen. De overheden namen maatregelen om het inkomen van burgers, zelfstandigen en bedrijven te beschermen, ondersteunden de liquiditeitspositie van ondernemingen, en ontwikkelden initiatieven om de slagkracht van het zorg- en welzijnssysteem in de strijd tegen corona te versterken.

De SERV heeft in eerdere rapporten en adviezen zijn waardering uitgesproken voor het beleid van de Vlaamse overheid om de *economische en sociale impact van de coronacrisis* op te vangen, en bevestigt deze boodschap. Zonder de interventies van de Vlaamse en federale overheden had de coronacrisis geresulteerd in een *economische en sociaal debacle* zonder voorgaande.

49. De coronaprovisie 2020 bedroeg finaal (bij de goedkeuring van de tweede aangepaste begroting 2020 in december 2020) € 3.520 mln. De inzet van deze provisie 2020 (€ 3,52 mld) kan vandaag – via de gedetailleerde tabellen bij de uitvoering 2020 - nagegaan worden. Daarvan zijn € 71,6 mln uitgaven (2,0% van het totaal) niet op te nemen in het saldo omdat het om participaties en kredietverleningen (begrotingsartikelen met PA achteraan) gaat, die buiten het ESR-saldo blijven. ESRR-matig bedraagt de provisie dus € 3,45 mld.

50. De uitgaven uit de Vlaamse coronaprovisie zijn in hoge mate besteed aan het *ondersteunen van het economische weefsel*, conform de *bevoegdheidsverdeling in België* waarbij het economisch ondersteuningsbeleid in belangrijke mate gewestmaterie is.

Tabel 5: Vlaamse overheid, inzet van de coronaprovisie 2020 per inhoudelijk structuurelement (ISE), belangrijkste bestedingen, in € mln

BD	ISE	Beschrijving ISE	Corona-uitgaven	In %
C	CA	PROVISIE CORONA 2020	-3.520.000	-100,0%
		non-ESR (PA)	71.621	2,0%
C	CA	PROVISIE CORONA 2020: op te nemen in ESR-saldo	-3.448.379	-98,0%
E	ED	GROEI-ONDERSTEUNING KMO'S EN GROEIBEDRIJVEN	2.156.300	61,3%
Q	QO	THEMA-OVERSCHRIJDEND INSTRUMENTARIUM OMGEVING	168.306	4,8%
G	GU	GEINTEGREERD GEZINSBELEID	142.536	4,0%
G	GT	SOCIALE BESCHERMING	125.672	3,6%
S	SG	BINNENLANDS BESTUUR	122.702	3,5%
J	JE	LOOPBANEN	106.188	3,0%
F	FD	KLEUTER- EN LEERPLICHTONDERWIJS	88.375	2,5%
G	GS	ZORGINFRASTRUCTUUR	80.000	2,3%
G	GJ	PREVENTIE	67.134	1,9%
M	ME	BASISBEREIKBAARHEID	65.504	1,9%
		OVERIGE	325.661	9,3%

Via het Hermesfonds werd € 2,16 mld of 61,3% van de coronaprovisie 2020 besteed binnen het Inhoudelijk Structuurelement (ISE) 'Groeioondersteuning KMO's en groeibedrijven'. Het resterende deel van deze provisie is voornamelijk verdeeld over de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ), Omgeving (OMG), Onderwijs en Vorming (OV) en Werk en Sociale Economie (WSE). Zie Tabel 5.

51. De verdeling van de budgettaire middelen over de beleidsdomeinen wijzigt aanzienlijk door deze coronaprovisie. Het beleidsdomein EWI ziet zijn in te zetten middelen immers meer dan verdubbelen. Tabel 6 geeft een overzicht van de betaalkredieten (VEK) van de beleidsdomeinen (uitvoering begroting 2020) in de Vlaamse begroting met en zonder de coronaprovisie.

Het aandeel van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) groeit van 2,9% van de Vlaamse ESR-uitgaven naar 7,3% daarvan, of een toename met 4,4%-punt. Het tweede beleidsdomein waar een aanzienlijk toename wordt geregistreerd – al blijft die veel kleiner dan bij EWI – is het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), met een toename van bijna 1%-punt van de Vlaamse middelen via deze provisie. Zie Tabel 6.

Tabel 6: Vlaamse overheid, uitvoering begroting 2020, inzet van de coronaprovisie per beleidsdomein, in € dz

	PR Corona	PR Corona ESR¹¹	BD zdr opdeling PR corona	in %	BD incl opdeling PR corona	in %	Verschil
FB	-3.457.500	-3.448.379	5.599.197	11,40%	2.150.818	4,38%	-7,02%
EWI	2.160.035	2.156.300	1.409.084	2,87%	3.565.385	7,26%	4,39%
OV	156.174	156.174	14.299.205	29,10%	14.455.379	29,42%	0,32%
WVG	468.854	468.854	12.666.234	25,78%	13.135.088	26,73%	0,95%
CJSM	78.046	73.272	1.218.388	2,48%	1.291.660	2,63%	0,15%
WSE	125.254	125.254	3.334.924	6,79%	3.460.178	7,04%	0,25%
LV	16.069	16.069	193.910	0,39%	209.979	0,43%	0,03%
MOW	76.133	75.520	3.851.996	7,84%	3.927.516	7,99%	0,15%
OMG	168.306	168.306	1.967.477	4,00%	2.135.783	4,35%	0,34%
KBBJ	208.629	208.629	4.448.749	9,05%	4.657.378	9,48%	0,42%
HE	0	0	145.052	0,30%	145.052	0,30%	0,00%
TOT	0	0	49.134.215	100,00%	49.134.215	100,00%	0,00%

3.3 Uitvoering begroting 2020: uitgaven naar aard besteding

52. Dezelfde gegevens (via de uitvoering van de begroting 2020) laten toe om de aard van de besteding van de Vlaamse uitgaven in 2020 na te gaan.

Deze zijn als volgt opgedeeld:

- Loonmassa inclusief de lonen van de onderwijsinstellingen: naast het kleuter-, lager en middelbaar onderwijs ook de universiteiten en hogescholen (afgerond € 2,5 mld);
- Werking van de overheid inclusief deze van alle onderwijsinstellingen: naast de directe werkingskosten worden bijvoorbeeld ook de vergoeding voor PPS-constructies meegenomen;
- Inkomensoverdrachten (subsidies) aan instanties buiten de overheid: ondernemingen, vzw's, huishoudens en personen...;
- Inkomensoverdrachten aan lokale overheden (gemeenten en provincies), voor zover het geen lonen of werkingskosten van onderwijsinstellingen zijn;
- Directe (eigen) investeringen;
- Investeringssteun aan derden, waarbij de overheid niet de eigenaar van de activa wordt: vele investeringen in welzijn- en gezondheidsinfrastructuur worden via deze kanalen ondersteund;
- Onderhoud van bestaande infrastructuur: onderhoud wegen, kanalen...;
- Overige kleine primaire uitgaven (zonder rente-uitgaven);
- Rente betaald door de overheid.

¹¹ Het totaal voor het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB) komt niet uit op het totaal van de provisie (€ 3,52 mld) omdat een beperkt deel van de besteding binnen het beleidsdomein FB blijft.

53. In totaal wordt 39,2% van de Vlaamse overheidsuitgaven besteed aan het functioneren van de overheid: 28,8% via lonen en iets dan 10% van de middelen aan de overheidswerking. Met voorsprong de belangrijkste bestedingspost zijn de subsidies aan derden, die 50,7% van de uitgaven uitmaken: 41,5% betreft subsidies aan instanties buiten de overheid, terwijl 9,2% naar de lokale overheden gaat. Zie Tabel 7.

Tabel 7: Vlaamse overheid, uitvoering begroting 2020 (geconsolideerd), uitgaven naar aard van de besteding, per beleidsdomein, in € mln

Beleidsdomein	Som	Lonen	Werking	InkOD ¹² aan derden	InkOD aan lokale overh	Invest	KapOD on-derst invest	Onderh infra-str	Overige primaire uitgaven	Rente
FB	2.151	67	59	1.784	22	0	0	0	104	115
EWI	3.565	372	394	2.416	7	39	248	0	87	2
OV	14.455	11.140	2.275	183	1	474	319	0	31	32
WVG	13.135	284	186	11.760	466	29	329	0	81	0
CJSM	1.292	338	302	532	48	37	29	0	7	0
WSE	3.460	341	271	2.703	123	22	0	0	0	0
LV	210	79	34	69	0	3	24	0	1	0
MOW	3.928	838	1.051	94	8	1.215	208	428	16	71
OMG	2.136	329	171	766	33	170	359	0	32	275
KBBJ	4.657	281	338	94	3.829	23	18	0	73	1
HE	145	96	34	12	0	2	0	0	0	0
TO-TAAL	49.134	14.164	5.115	20.413	4.538	2.015	1.535	428	432	496
In % tot	100,0%	28,8%	10,4%	41,5%	9,2%	4,1%	3,1%	0,9%	0,9%	1,0%

De investeringen¹³ werden in het verleden als één geheel gerapporteerd, maar worden vanaf 2021 in twee (plus één) groepen opgesplitst, conform de concepten gehanteerd in de Nationale Rekeningen: de investeringen die de overheid zelf realiseert (als eigenaar van de activa) komen uit op iets meer dan € 2 mld (4,1%), terwijl de investeringsondersteuning aan derden (deze derden zijn eigenaar van de activa; vooral van toepassing in de gezondheids- en welzijnssector, evenals cultuur, sport...) uitkomt op € 1,5 mld (3,1%). Samen gaat dat om € 3,6 mld, of 6,7% van de totale Vlaamse bestedingen. In het verleden werd soms ook het onderhoud van overheidsinfrastructuur in het totaalcijfer opgenomen, wat in 2020 neerkomt op € 0,4 mld (0,9%).

De rente-uitgaven vertegenwoordigen 1% van de Vlaamse uitgaven, terwijl de overige (niet in de andere kolommen opgenomen) uitgaven iets lager uitkomen.

3.4 Overige kenmerken SERV-ramingen

Voor een uitgebreide toelichting van de methodiek van de SERV-raming, zie Bijlage 1 vanaf pagina 44.

¹² InkOD staat voor: inkomensoverdrachten, terwijl KapOD staat voor kapitaaloverdrachten.

¹³ Over de rapporteringswijze van investeringen zijn in het voorjaar van 2021 afspraken gemaakt in de Werkgroep Leesbaarheid van de Begroting van het Vlaams Parlement, die we hier eveneens toepassen.

3.4.1 Ontvangsten

54. Langs de *ontvangstenzijde* worden de macro-economische parameters van de middellange termijnvooruitzichten van het Planbureau (2021b) gehanteerd (zie ook Tabel 2 op pagina 19).

3.4.2 Uitgaven

55. De vertrekbasis voor de ramingen *bij ongewijzigd beleid* vormen de recent ingediende aangepaste begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025. Zie Tabel 8.

Tabel 8: Vlaamse begrotingen 2021BA, wijzigingen ten opzichte van Meerjarenraming 2020-2025 en de begroting 2021BO met impact op de begrotingen 2022 tot en met 2024, in € dz (VEK), zoals meegenomen in de SERV-ramingen

BD		BA2021	2022	2023	2024
FB	Rentekosten	3.800	3.800	3.800	3.800
FB	Fiscale uitgaven dienstencheques	-27.200	-27.200	-27.200	-27.200
OV	Lonen	29.000	29.000	29.000	29.000
OV	Werking	700	700	700	700
OV	Hoger onderwijs	200	200	200	200
OV	Studiefinanciering hoger onderwijs	13.700	13.700	13.700	13.700
WVG	Zorg- en welzijnsakkoord VIA6	291.000	52.000	52.000	52.000
WVG	Woonzorgcentra	12.000	12.000	12.000	12.000
WVG	Zorgbudget	-30.700	-30.700	-30.700	-30.700
WVG	VSB	-8.200	-8.200	-8.200	-8.200
WVG	Maximumfactuur	100	100	100	100
WVG	Groeipakket ¹⁴ vaste rechten	20.700	20.700	20.700	20.700
WVG	Groeipakket selectieve participatietoelag	17.800	17.800	17.800	17.800
WVG	Groeipakket regularisaties vorige jaren	29.500	29.500	29.500	29.500
KBBZJ	Lokale besturen	30.000	30.000	30.000	30.000
CJSM	VIA6, personeel CJSM	2.000	2.000	2.000	2.000
OMG	Terugdraaiende teller + warmtepompen / boilerpremie	114.700	100.000	100.000	100.000
	Bijkomende uitgaven 2022-2024		245.400	245.400	245.400

56. Een aantal maatregelen en open end-beslissingen gedocumenteerd in de Algemene Toelichting van de Aangepaste Begroting 2021 resulteren ook in gewijzigde ESR-uitgaven in de daarop volgende jaren. Er wordt geraamd dat deze uitgaven een recurrente impact van € 245,3 mln hebben in 2022 en volgende jaren. Het gaat uiteraard om een stand van zaken opgemaakt op basis van de beschikbare informatie in juni 2021.

De belangrijkste elementen zijn de beslissing van januari 2021 om de vernietiging van de wettelijk kader rond de terugdraaiende teller (zonnepanelen, warmteboilers...) op te vangen met een alternatief mechanisme, waarvan de recurrente impact vanaf 2022 zou neerkomen op € 100 mln per jaar. Open end-beslissingen in voornamelijk de welzijns- en onderwijssector hebben eveneens een impact, naast kleinere uitgaven in verschillende beleidsdomeinen.

¹⁴ Het Groeipakket is de nieuwe naam voor de gezinsbijslag gecombineerd met andere financiële tegemoetkomingen om gezinnen te ondersteunen in de opvoeding van hun kinderen. Zie voor meer duiding bij de gehanteerde begrippen: www.groeipakket.be.

3.4.3 Impact regeerakkoord

57. Er wordt vanaf 2022 rekening gehouden met *begrotingsmaatregelen en nieuwe beleidsimpulsen van de Vlaamse Regering 2019-2024* die, conform de Meerjarenraming, enkel *rechtstreeks in het saldo verwerkt worden*.

3.4.4 Schuldevolutie

58. Het SERV-advies raamt de evolutie van de Vlaamse schuld bij ongewijzigd beleid, vertrekkende van de gedocumenteerde geconsolideerde schuld van 2020. Hiervoor verhogen we de jaarlijks de schuld met het *begrotingstekort*, alsook met de *andere gekende elementen die de schuldevolutie beïnvloeden* (zoals gedocumenteerd in de Algemene Toelichtingen van de aangepaste begroting 2021 en van de Meerjarenraming 2020-2025). De schuld aangegaan voor de Oosterweelverbinding is eveneens telkens opgenomen in het totaal.

De rente-uitgaven stijgen pro rata met deze opgenomen in de Meerjarenraming (verhouding rente-uitgaven / uitstaande schuld), waarbij we dus veronderstellen dat de bijkomende schuld telkens aan identieke voorwaarden als de bestaande schuld kan gefinancierd worden¹⁵.

59. De *behandeling van Vlaamse Veerkracht in de Vlaamse schuld vergt bijzondere aandacht*. In de initiële begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025 ging men uit van een schuldaan-groei door Vlaamse Veerkracht met 4 mld: € 1 mld, € 1,5 mld en € 1,5 mld in respectievelijk 2021, 2022 en 2023. Deze laatste cijfers hielden echter geen rekeningen met de inbreng van EU-subsidies uit het steunfonds Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (gecumuleerd € 2,255 mld).

Indien rekeningen gehouden wordt met deze Europese ontvangsten, dan zou het *relanceplan Vlaamse Veerkracht de Vlaamse schuld met ongeveer € 2 mld doen toenemen* (verschil totale uitgaven € 4,3 mld – ontvangsten EU-subsidies € 2,254 mld). Zie Tabel 9.

Tabel 9: Vlaamse overheid, netto schuldtoename door relanceplan Vlaamse Veerkracht, in € dz

	2021	Totaal
Uitgaven VV	2.000.000	4.300.000
Ontvangsten VV	1.048.800	2.254.920
Saldo VV	951.200	2.045.080

In de begrotingsaanpassing 2021 gaat de Vlaamse Regering evenwel uit van een *schuldtoename van € 1,45 mld door het relanceplan Vlaamse Veerkracht*, wat we overnemen¹⁶. De netto schuldtoename voor 2022 en 2023 in de SERV-raming gaat dus uit van de veronderstelling dat € 1,451

¹⁵ Deze hypothese houdt geen rekening – bij gebrek aan meer gedetailleerde gegevens – met de lagere rentevoeten voor nieuwe schuld in vergelijking met de rentevoeten voor reeds langer uitstaande schuld. Dit kan een beperkte impact van maximum enkele tientallen miljoen euro op het resultaat hebben.

¹⁶ Er worden voor het Vlaamse relanceplan iets meer dan € 1 mld ontvangsten vanuit Europa verwacht terwijl er € 2 mld relance-uitgaven in 2021 voorzien worden. Voor de financiering van het relanceplan wordt meer dus voorzien dan het verschil tussen de ESR-ontvangsten en -uitgaven (€ 1.451 mln). De financieringsbehoefte dient echter rekening te houden met de te verwachten kasontvangsten en -uitgaven. Aan uitgavenkant betreft het de voorziene € 2 mld (ingeschreven ESR-uitgaven), aan ontvangstenkant is de verwachting dat slechts een beperkt deel van de ESR-ontvangsten vanuit Europa effectief kasmatig in 2021 worden ontvangen: het Rekenhof geeft aan kasmatig slechts € 549 mln mag verwacht worden. Zie het Rapport van het Rekenhof over de aangepaste Vlaamse begroting 2021 voor meer duiding.

mld schuld voor VV is aangegaan in 2021, en dat de nog te registreren schuld daarvoor, na aftrek van de ontvangsten van € 2,25 mld, neerkomt op volgende elementen: € 2.045 mld totale schuld - € 1,451 mld reeds opgenomen in 2021 = € 594 mln nog te verwerken. We veronderstellen dat dit verloopt volgens het ritme van de SERV-raming voor de uitgaven en ontvangsten van Vlaamse Veerkracht, dus jaarlijks € 258 mln in 2022 en 2023. Voor 2024 en 2025 wordt een gelijkaardige deductie toegepast vertrekkend van jaarlijkse uitgaven van € 150 mln voor dit relanceprogramma. Zie Tabel 10.

Tabel 10: Vlaamse overheid, netto schuldtoename door relanceplan Vlaamse Veerkracht, begroting 2021, Meerjarenraming 2020-2025 en SERV-raming, in € dz

	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
BO2021 en MJR 2020-2025	1.000.000	1.500.000	1.500.000	150.000	150.000	4.300.000
BA2021, AT	1.450.770					1.450.770
SERV-raming	1.450.770	258.396	258.396	38.759	38.759	2.045.080

Het resultaat van deze benadering is dat de schuldtoename aanzienlijk verbetert ten opzichte van de schuldevolutie geraamd in de laatste Meerjarenraming, aangezien daar wel de uitgaven voor VV (€ 4,3 mld) maar niet de ontvangsten werden meegerekend. In dit advies worden de Europese ontvangsten wel in mindering gebracht van de geraamde uitgaven, zodat de schuldtoename met € 2,25 mld vermindert. Tevens is de schuldtoename zoals gedocumenteerd in de aangepaste begroting 2021 als startbasis genomen, en niet meer initiële begroting 2021 en de Meerjarenraming 2021-2025.

4 Resultaten SERV-raming

60. De gevolgen van de coronacrisis zullen de *huidige en volgende legislatuur domineren*. Alle regeringen in dit land – op federaal en regionaal niveau – hebben hun begrotingen gebruikt als *buffer en schokdemper* om de impact van de coronacrisis op te vangen. De overheden namen maatregelen om het inkomen van burgers, zelfstandigen en bedrijven te beschermen, ondersteunden de liquiditeit en solvabiliteit van ondernemingen en namen initiatieven om de slagkracht van het zorg- en welzijnssysteem in de strijd tegen corona te versterken.

Maar *het werk is niet af*, en er dienen nog *belangrijke stappen* gezet te worden.

61. In dit hoofdstuk raamt de SERV een *actualisering van de begrotingen 2021 en volgende jaren*, op basis van de vandaag beschikbare informatie. In deze oefening zijn de recente maatregelen en beslissingen van de Vlaamse Regering verwerkt. Er is vertrokken van de macro-economische parameters in de Economische Vooruitzichten van het FPB van juni 2021.

Voor een gedetailleerd toelichting van de elementen gehanteerd bij de berekening van de ontvangsten, uitgaven en saldo in dit hoofdstuk: zie Bijlage 1 vanaf pagina 44.

4.1 Begrotingsresultaten

4.1.1 Verbetering van het tekort in 2021

62. In de SERV-raming zou *bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort in 2021* conform de Europese aanrekeningsregels (ESR) *uitkomen op € -5 mld, en daarmee € 291 mln* verbeteren en opzichte van de aangepaste begroting 2021. De verbetering van het saldo in 2021 is uitsluitend te wijten aan hogere ontvangsten door de snellere economische relance, bij de uitgaven zijn ten opzichte van de aangepaste begroting 2021 geen wijzigingen aangebracht. Zie Tabel 11.

De ontvangsten van 2021 bevatten immers een aantal *positieve effecten*: de *afrekeningen van de BFW-dotaties 2020 en de gedeeltelijke verschuiving van ontvangsten via de gewestbelastingen van 2020 naar 2021*. Deze laatste betreffen de verlenging van de aangiftetermijn bij de erfbelasting en van de betaaltermijn bij de onroerende voorheffing en de belasting op inverterstelling. In totaal komt de geraamde verschuiving neer op € +42 mln in 2021¹⁷.

De afrekeningen voor de BFW-ontvangsten resulteren in een positieve resultaat¹⁸ van afgerond € 724 mln in 2021, wat € 27 mln lager is dan voorzien bij de begrotingsaanpassing.

¹⁷ Een verschuiving van € 20, € 7 en € 15 mln voor respectievelijk de erfbelasting, onroerende voorheffing en de belasting op inverterstelling. Zie Sectie 6.1.4 voor meer duiding.

¹⁸ De maandelijkse BFW-doorstorting door het federale niveau zijn normaliter identiek voor het gehele jaar, al is in 2020 dit bedrag uitzonderlijk wel bijgesteld door de corona-omstandigheden: in juni 2020 werd de BBP-groei voor 2020 bij de bijstelling van de doorstorting geraamd op -10,6% (Federaal Planbureau, 2020b), terwijl de realisatie 2020 uitkomt op een krimp met -6,3%. Het verschil tussen het reeds ontvangen bedrag en het finaal correcte bedrag voor 2020 wordt in het daarop volgende jaar (2021) afgerekend.

4.1.2 Blijvend aanzienlijk tekort bij ongewijzigd beleid in de komende jaren

63. Voor de jaren na 2021 ontstaat evenwel een ander beeld: het *ESR-saldo* ligt in de SERV-ramingen in 2022-2024 telkens rond de € -3,1 mld, en evolueert bij ongewijzigd beleid weinig of niet in positieve zin. Hiermee blijft het tekort aanzienlijk negatiever dan geraamd in de Meerjarenraming 2020-2025. Zie Tabel 12 op pagina 32.

Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingsuitvoering 2020, aangepaste begroting 2021 en SERV-raming 2021, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	UITV 2020	BA 2021	SERV 2021	SERV2021 -BA2021
Ontvangsten	43.310.848	47.610.153	47.901.423	291.270
Uitgaven	-49.310.383	-54.119.842	-54.119.842	0
Saldo voor onderbenutting en ESR-correcties	-5.999.535	-6.509.689	-6.218.419	291.270
Onderbenutting		1.236.963	1.236.963	0
ESR-correcties		-4.494	-4.494	0
Saldo na onderbenutting, ESR-correcties en impact regeerakkoord	-5.999.535	-5.277.220	-4.985.950	291.270
Saldo na onderbenutting, ESR-correcties en impact regeerakkoord, in % ontvangsten	-13,9%	-11,1%	-10,4%	0,7%
Uitgaven VV		2.000.000	2.000.000	0
Ontvangsten VV		-1.048.800	-1.048.800	0
Uitgaven via covid-provisie	3.520.000	1.850.000	1.850.000	0
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies	-2.479.535	-2.476.020	-2.184.750	291.270
Bouwkost Oosterweel	101.680	146.086	146.086	0
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel	-2.377.855	-2.329.934	-2.038.664	291.270
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in % ontvangsten	-5,5%	-4,9%	-4,3%	0,6%

De voornaamste oorzaak zijn de uitgaven en ontvangsten via het relanceplan Vlaamse Veerkracht voor 2022 tot en met 2024, die in de SERV-raming wel en de Meerjarenraming niet zijn verwerkt. Het relanceprogramma werd in de laatste *Meerjarenraming enkel als een provisie in 2021 geregistreerd*, en had daarmee geen impact op de volgende jaren.

In de *SERV-raming* worden de ontvangsten en uitgaven van het *relanceprogramma Vlaamse Veerkracht wel opgenomen, en verdeeld over de jaren 2022 tot 2024*. De gekozen assumpties impliceren voor 2022 en 2023 een daling van het saldo met € 376 mln, gezien de Europese ontvangsten jaarlijks op € 524 mln geraamd worden terwijl de ESR-uitgaven € 900 mln zouden bedragen: zie Hoofdstuk 3.2.1 voor de gehanteerde verdeling van deze ontvangsten en uitgaven inclusief een duiding van de gehanteerde werkwijze. Voor 2024 wordt rekening gehouden met uitgaven van € 135 mln en ontvangsten van € 79 mln, en dus een negatieve impact van € 56 mln op het saldo.

De SERV benadrukt dat de verdeling van de VV-uitgaven op hypothesen berust die de komende maanden aanzienlijk kunnen wijzigen, waardoor het geraamde saldo in deze oefening eveneens dient bijgesteld te worden. We kennen vandaag de verdeling van de VV-middelen en -uitgaven immers niet gedetailleerd, wat als een argument kan gehanteerd worden om deze elementen uit de berekening te weren. Er is niet voor deze benadering gekozen: de fout gemaakt door het

gehele relanceprogramma integraal niet in de berekening op te nemen, is groter dan het vandaag foutief inschatten van de verdeling van deze bestedingen in de komende jaren.

64. De SERV gaat er tevens van uit (assumptie) dat de recente Regeringsbeslissingen en de open end financiering van een aantal uitgaven (beslissingen na de initiële begroting 2021) leiden tot *€ 245 mln recurrente uitgaven in de komende jaren*. Zij worden dus niet enkel meegenomen in de aangepaste begroting 2021 maar eveneens in de begrotingen van de daaropvolgende jaren. Voor een overzicht van de geraamde uitgaven, zie Tabel 8 en Bijlage 1 vanaf pagina 44.

De *bijgestelde onderbenuttingshypothese* (van 2,24% bij 2021BO naar 2,10% bij 2021BA) impliceert een *impact van ongeveer € -70 mln op het saldo*.

Tabel 12: Vlaamse begroting, 2021 tot 2024, SERV-raming, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

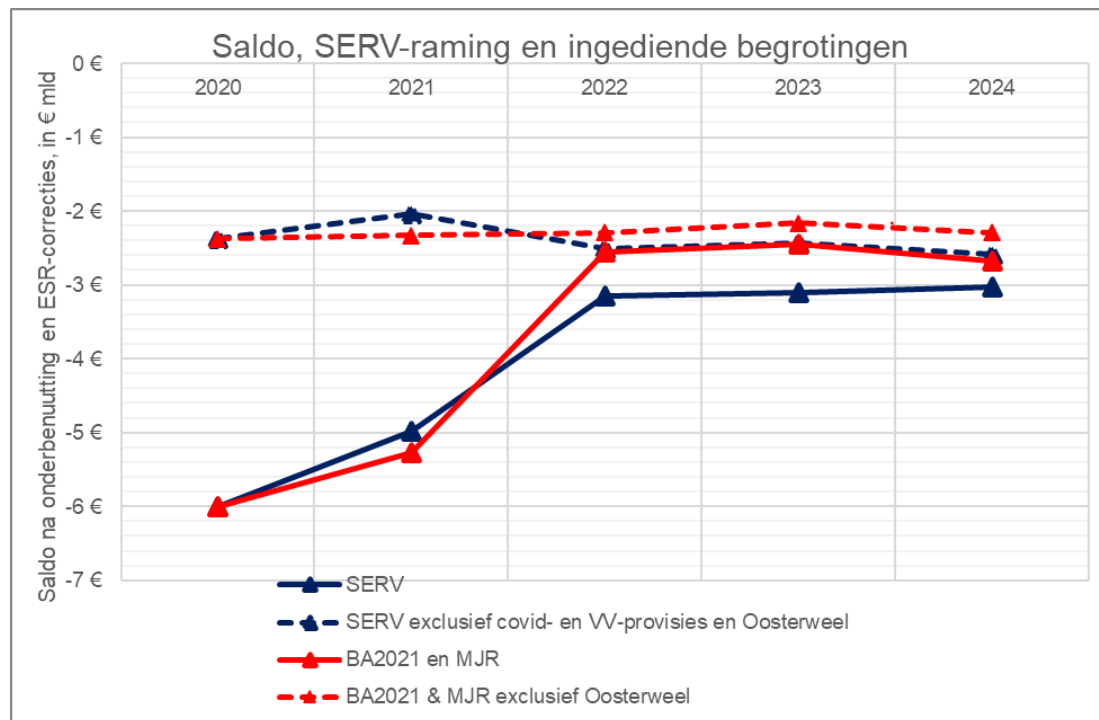
	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	47.901.423	47.701.456	48.982.338	49.780.358
Uitgaven	-54.119.842	-52.042.319	-53.030.808	-53.455.881
Saldo voor onderbenutting en ESR-correcties	-6.218.419	-4.340.863	-4.048.470	-3.675.523
Onderbenutting	1.236.963	1.203.816	1.223.906	1.231.941
ESR-correcties	-4.494	-2.260	424	0
Impact regeerakkoord		-6.191	-279.768	-580.887
Saldo na onderbenutting, ESR-correcties en impact regeerakkoord	-4.985.950	-3.145.498	-3.103.908	-3.024.469
Saldo na onderbenutting, ESR-correcties en impact regeerakkoord, in % ontvangsten	-10,4%	-6,59%	-6,34%	-6,08%
Uitgaven VV	2.000.000	900.000	900.000	135.000
Ontvangsten VV	-1.048.800	-524.400	-524.400	-78.660
Uitgaven eenmalige covid	1.850.000	0	0	0
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies	-2.184.750	-2.769.898	-2.728.308	-2.968.129
Bouwkost Oosterweel	146.086	258.278	290.650	383.000
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel	-2.038.664	-2.511.620	-2.437.658	-2.585.129
ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in % ontvangsten	-4,3%	-5,3%	-5,0%	-5,2%

65. De voorlaatste rij van Tabel 12 *geeft het ESR-saldo zonder de eenmalige corona-uitgaven, het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de bouwkost van Oosterweel*. Dit saldo geeft een *betere vergelijkingsbasis met het saldo uit de Meerjarenraming 2020-2025*.

Dit saldo kan ook begrepen worden als de *blijvende en structurele uitdaging voor de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid*, na verwijdering van de tijdelijke en eenmalige ontvangsten en uitgaven uit de analyse.

De verschuiving tussen het SERV-resultaat en de laatste meerjarenraming voor 2021 wordt aanzienlijk beïnvloed door de wijze waarop de BFW-afrekeningen van voorgaande jaren in het resultaat verwerkt worden. De SERV past de groeivoeten bbb en inflatie integraal toe in het jaar waarop deze van toepassing zijn, zodat er geen afrekeningen in volgende jaren zich kunnen voordoen. De meerjarenraming vertrekt van de cijfers in de initiële begroting 2021, waar € 558 mln aan afrekeningen (gewest- en gemeenschapsbevoegdheden BFW) zijn opgenomen. De oorzaak is het positief bijstellen van de economische groei in de loop van 2020: de BFW voorziet

immers dat maandelijks een vast bedrag door de federale overheid tussen januari en december wordt gestort, en dat de teveel of te weinig ontvangen bedragen in het begin van het daaropvolgende jaar¹⁹ worden bijgestort dan wel ingehouden. Het bijstellen van de groei in 2021 is door de SERV in het eindresultaat 2021 verwerkt, wat in de meerjarenraming in twee stappen gerealiseerd wordt.



Figuur 4: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, ESR-saldo en ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in € mld

Indien *abstractie* gemaakt wordt van de *eenmalige effecten in de Vlaamse Begroting* en indien de *macro-economische parameters* gehanteerd in deze raming zich realiseren dan zou *bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort in de komende jaren rond € -2,4 à € -2,6 mld liggen*. Een jaarlijks tekort van afgerond 5% van de ontvangsten lijkt daarmee structureel verankerd te worden in de Vlaamse begroting, indien de komende jaren geen bijkomende maatregelen worden genomen.

Het tekort wordt zowel verklaard door *permanent lagere ontvangsten door de gemiste groei tijdens de crisisjaren*, door de *bijkomende recurrente uitgaven beslist in het afgelopen jaar*, en door de *uitdagingen waar de Vlaamse begroting reeds voor de uitbraak van de coronacrisis mee werd geconfronteerd* (tekort van € 814 mln bij begroting 2020BO, of € 623 mln zonder de Oosterweel-uitgaven).

¹⁹ Uitzonderlijk is in 2020 dit bedrag in de loop van het jaar bijgesteld, om rekening te houden met de wijzigingen door de coronacrisis.

4.1.3 Begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering

66. Bij de opmaak van de begroting 2021 besliste de Vlaamse Regering tot volgende begrotingsdoelstelling: *op het einde van de legislatuur (2024) bedraagt het tekort op de begroting de helft van het tekort in 2022*. Deze doelstelling kan getoetst worden via deze raming: het resultaat voor 2024 bij ongewijzigd beleid wordt vergeleken met de helft van het tekort in 2022; vervolgens kan de gecumuleerde inspanning tussen 2022 en 2024 berekend worden om deze doelstelling te bereiken. Zie Tabel 13.

Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming, begrotingsdoelstelling 2024 en gecumuleerde vereiste begrotingsinspanning tussen 2022 en 2024 om deze doelstelling te bereiken, in € dz en % van de ontvangsten

	2022	2024	Doelstelling 2024	Gecumuleerde inspanning om doelstelling 2024 te bereiken
SERV-raming ESR-saldo exclusief covid- en VV-uitgaven en Oosterweel	-2.511.620	-2.585.129	-1.255.810	-1.329.319
SERV-raming ESR-saldo exclusief covid- en VV-uitgaven en Oosterweel, in % van de ontvangsten 2024		-5,2%	-2,5%	-2,7%

De helft van het geraamde tekort van 2022 (€ -2,5 mld zonder de Oosterweeluitgaven en uitgaven en ontvangsten van het relanceplan Vlaamse Veerkracht) komt in deze raming neer op € -1,3 mld. Bij ongewijzigd beleid zou het begrotingsresultaat in 2024 op € 2,6 mld uitkomen, wat een bijkomende inspanning van € 1,3 mld in de tweede helft van deze legislatuur zou impliceren.

De Vlaamse sociale partners vinden dit gespreid over een periode van drie jaar een na te streven objectief, waarbij een evenwicht betracht wordt tussen het garanderen van op termijn houdbare overheidsfinanciën en het vrijwaren van de economische en maatschappelijke relance.

4.1.4 Inflatie als onzekere, maar sturende parameter

67. Zoals verduidelijkt in Hoofdstuk 3.1.2 is de raming van de inflatie vandaag onzeker, wat leidt tot hogere (>2%) en lagere ramingen (<1,5%) voor 2021 en 2022. Zie ook Tabel 2 in Hoofdstuk 3.1.2. vanaf pagina 18.

De inflatie is de belangrijkste drijver van de Vlaamse ontvangsten: de BFW-dotaties, de bruto-opcentiemen en de belangrijkste gewestbelastingen zijn volledig gekoppeld aan de inflatie. De impact van de economische groei (bbp) op de ontvangsten is minder groot.

68. Tabel 14 geeft een *sensitiviteitsanalyse* van de inflatie op de Vlaamse ontvangsten. In deze analyse zijn de inflatieparameter uit de Economische Projecties van de Nationale Bank (2021) van juni 2021 als basis genomen, en vergeleken met de projecties van het Planbureau (2021b). De weerhouden verschillen betreffen de inflatieparameters, de overige parameters (bbp-groei, gezondheidsindex) worden constant gehouden.

In 2021 zouden de ontvangsten via de positief bijgestelde inflatieparameters € 229 mln hoger liggen dan geraamd in de SERV-analyse. Het effect groeit aan tot € 536 mln in 2024. De BFW-dotaties zijn de belangrijkste drijver van de stijging, maar ook de ontvangsten uit de gewestbelastingen en opcentiemen liggen beduidend hoger. Gecumuleerd over de periode 2021-2024 zou de Vlaamse Overheid door dergelijke hoge inflatie gecumuleerd over de gehele periode € 1,7 mld meer ontvangsten realiseren.

Tabel 14: Vlaamse overheid, SERV-raming ontvangsten bij toepassen van de inflatieparameter uit de Economische Projecties van juni van de Nationale Bank, verschil met oorspronkelijke raming, in € dz

	2021	2022	2023	2024	Cumulatief 2021-2024
BFW-dotaties	183.428	300.454	337.302	346.827	1.168.011
Gewestbelastingen	45.923	72.871	81.534	83.572	283.899
Opcentiemen	0	55.946	92.371	105.320	253.637
Totaal	229.351	429.271	511.207	535.719	1.705.548

In deze analyse is de impact van hogere uitgaven via de gestegen inflatieverwachtingen niet meegenomen. De impact langs uitgavenzijde zou immers – volgens deze prognoses - verwaarloosbaar zijn, gezien langs uitgavenzijde de gezondheidsindex de relevante parameter is (en niet het algemene inflatiecijfer). Gegeven het feit dat de prognoses voor de gezondheidsindex weinig verschillen in de beide ramingen, is met dit element geen rekening gehouden in deze sensitiviteitsanalyse.

4.2 Resultaten schuldevolutie

69. De Vlaamse geconsolideerde schuld (conform de schuldnormering) groeit bij ongewijzigd beleid in de SERV-raming van € 25,7 mld in 2020 naar € 34,1 mld in 2021. Hierdoor evolueert de verhouding van de schuld tot de lopende ontvangsten tot 71,2%, dus boven de schuldrationdremmel van de Vlaamse Regering van 65%.

In de volgende jaren groeit de schuld aan tot € 47,8 mld in 2024, of een toename met meer dan € 20 mld ten opzichte van 2020. De schuld blijft sneller aangroeien dan de lopende ontvangsten, tot 96% van de ontvangsten in 2024. Zie Tabel 15 en Figuur 5 voor een visualisering.

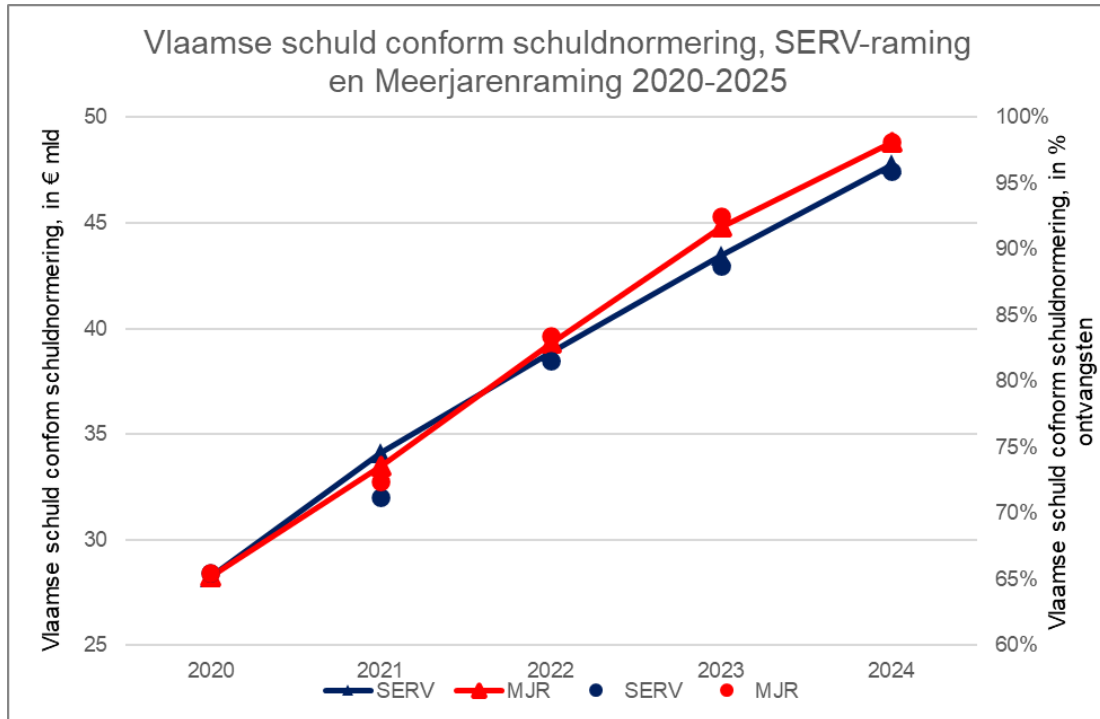
Tabel 15: Vlaamse overheid, begroting 2020 en ramingen voor 2021 en volgende jaren, evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2020	BA2021	SERV2021	SERV2022	SERV2023	SERV2024
Som Vlaamse schuld	30.225.168	37.803.912	37.512.642	42.035.684	46.333.310	50.389.604
Som schuld conform schuldnormering	25.699.618	34.409.577	34.118.307	38.903.157	43.457.074	47.765.474
Som schuld conform schuldnormering, in % van ontvangsten	59,3%	72,3%	71,2%	81,6%	88,7%	96,0%
Som Vlaamse schuld, in % van bbp	6,8%	7,6%	7,8%	8,4%	9,0%	9,5%
Som Vlaamse schuld conform schuldnormering, in % van bbp	5,7%	6,9%	7,1%	7,8%	8,4%	9,0%

70. De schuld in de SERV-raming is in de verdere legislatuur evenwel *minder groot* dan in de laatste Meerjarenraming (€ 48,8 mld in 2024). Zie Tabel 16.

De uitgangspunten van beide ramingen zijn echter aanzienlijk verschillend. De SERV-raming houdt rekening met de actualisering van de ontvangsten door de meer recente economische vooruitzichten en de maatregelen van de Vlaamse Regering beslist na de opmaak van de Meerjarenraming 2020-2025. Daarnaast houdt de SERV rekening met de EU-ontvangsten voor het Relanceplan Vlaamse Veerkracht (gecumuleerd € 2,2 mld), die niet meegenomen zijn in de

Meerjarenraming. Tenslotte lag de effectieve schuldtoename in de uitvoering van de begroting 2020 lager dan geraamd bij de tweede begrotingsaanpassing 2020.



Figuur 5: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, evolutie van de schuld conform de Vlaamse schuldnormering, in € mld en % van de ontvangsten.

Tabel 16: Vlaamse overheid, begrotingen 2019, 2020 en 2021 en Meerjarenraming 2020-2025, evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2019	2BA2020	BO2020	MJR2022	MJR2023	MJR2024
Som Vlaamse schuld	24.119.905	32.058.670	37.036.341	42.584.799	47.846.493	51.571.116
Som schuld conform schuldnormering	20.020.445	28.230.042	33.489.657	39.299.926	44.817.911	48.794.640
Som schuld conform schuldnormering, in % van ontvangsten	43,90%	65,5%	72,5%	83,4%	92,5%	98,2%
Som Vlaamse schuld, in % van bbp	5,10%	7,5%	7,9%	8,7%	9,4%	9,9%
Som Vlaamse schuld conform schuldnormering, in % van bbp	4,20%	6,6%	7,1%	8,0%	8,8%	9,3%

5 Begrotingsbeleid: houdbaarheid overheidsfinanciën garanderen

5.1 Uitdagingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën

5.1.1 Inkomsten en uitgaven structureel uit evenwicht...

71. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de Vlaamse ontvangsten sterker en blijvender de corona-impact ondergaan, en slechts geleidelijk aan groeien. De uitgaven kennen een aanzienlijke opstoot door de coronamaatregelen, maar blijven evolueren op een aanzienlijk hoger niveau dan de ontvangsten. Dit impliceert *bij ongewijzigd beleid* een *blijvend en aanzienlijk tekort* tijdens de verdere legislatuur.

De Vlaamse Regering heeft tijdens de coronacrisis steeds bevestigd dat zij de afspraken in het regeerakkoord 2019-2024 in principe integraal zal uitvoeren, ook al heeft de crisis een aanzienlijke impact op de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de voorziene enveloppe voor nieuw beleid in principe integraal ingezet wordt.

72. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat een aantal aangekondigde beleidsdoelstellingen nog niet in de begroting verwerkt worden, al kunnen zij potentieel van zeer groot belang zijn. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport van januari 2021²⁰ een overzicht van deze uitdagingen gemaakt.

We stippen in dit advies de twee belangrijkste elementen nogmaals aan, gezien ze vandaag nog steeds even relevant zijn en niet door de Vlaamse Regering beantwoord werden:

Deconsolidatie De Lijn en vergroening busvloot?

73. De Vlaamse Regering heeft op 10 juli 2020 een nota²¹ besproken over de wijze waarop de *Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn vanaf 1 januari 2022 buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid zou blijven*, zoals afgesproken in het Regeerakkoord 2019-2024. Dergelijke deconsolidatie impliceert dat het investeringsprogramma voor de vergroening van de busvloot niet meer in de Vlaamse begroting dient verwerkt te worden.

De kost van deze operatie (inclusief het investeringsprogramma) zal steeds in hoge mate in de Vlaamse begroting opgenomen moeten worden, gezien De Lijn minder dan 20% van zijn huidige uitgaven via eigen ontvangsten kan realiseren. Ook de impact van deze beslissingen dient in het verdere Vlaamse begrotingstraject meegenomen te worden.

Oosterweelverbinding: nieuwe engagementen?

74. De Oosterweelverbinding is een *uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering*, met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en zelfs eureginaal niveau.

²⁰ Zie SERV (2021). *Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/persberichten/vlaams-begrotingstekort-loopt-verder>

²¹ Zie Vlaamse Regering (2020). *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Conceptnota deconsolidatie en externe financiering De Lijn*. VR 2020 1007 MED.0237/1BIS. Geraadpleegd van <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F070F8EFA87E000080006DD>

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met Lantis (voorheen de BAM) een taakstellend budget van € 3,7 miljard euro afgesproken [conform het prijspeil in januari 2019]. Dat betreft de hoofdwerken van het project, en de Vlaamse Regering houdt deze uitgaven buiten haar begrotingsdoelstelling. Voor de leefbaarheidsprojecten en de bestudeerde overkapping van de Antwerpse ring is een eerste pakket projecten ter waarde van € 1,25 mld principieel aanvaard.

Een *terugverdienmodel* op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase zal van toepassing zijn, zodat op termijn de realisatie van de Oosterweelverbinding integraal door de gebruiker zal gefinancierd worden.

Bij opmaak van dit advies is geen rekening gehouden met een mogelijke impact van maatregelen betreffende de bodemvervuiling door PFOS op de omgeving van de voormalige 3M-site in Zwijndrecht, en dit zowel qua timing als budgettaire impact.

75. Bij de *Oosterweelverbinding* blijft de financiering van mogelijk bijkomende uitgaven, die *niet onder het Toekomstcontract* vallen, zoals afgesproken op het einde van de vorige legislatuur, onduidelijk. Het huidige financieringsmodel achter de Oosterweelwerken vertrekt van de engagementen in dat Toekomstcontract. Het belangrijkste daarin ontbrekende element qua budgettaire impact is de overkapping van de Antwerpse Ring. De financiële vereisten daarvoor zijn in elke raming zeer aanzienlijk, en worden vandaag niet meegenomen in het Vlaamse begrotingstraject.

5.1.2 Economie herstelt maar overheidsfinanciën volgen niet

76. Bij ongewijzigd beleid *volgen de Vlaamse overheidsfinanciën het herstel van de economie dus slechts zeer gedeeltelijk*.

Het blijvende tekort op de Vlaamse begroting op het einde van de legislatuur wordt zoals hoger toegelicht geraamd op € -3 mld (€ -2,6 mld exclusief uitgaven Oosterweel). De daling tegenover het tekort van 2021 (€ -5,0 mld en € -4,8 mld exclusief uitgaven Oosterweel) wordt voornamelijk gerealiseerd door verminderde crisisuitgaven (weggevallen uitgaven voor corona en Vlaamse Veerkracht). Een jaarlijks tekort van afgerond 5% van de ontvangsten lijkt structureel verankerd te worden in de Vlaamse begroting, indien de komende jaren geen bijkomende maatregelen worden genomen.

77. De *eerste centrale beleidsdoelstelling* voor 2022 en volgende jaren is: *zo snel en zo efficiënt mogelijk blijven inzetten op een duurzame economische groei*. De aantrekkende internationale conjunctuur en de het transformatieprogramma Vlaamse Veerkracht zijn daarin cruciaal. Deze groei is geen doel op zich, maar noodzakelijk om budgettaire ruimte te creëren voor de beleidsprioriteiten, zoals: de investeringen voor een *groene en digitale transitie*, het ondersteunen van de *concurrentiepositie en innovatiecapaciteit van onze economie*, en het *versterken van het gezondheids- en welzijnsbeleid* evenals van het *arbeidsmarkt-, onderwijs- en vormingsbeleid*.

De *tweede centrale beleidsdoelstelling* voor de verdere legislatuur is even dwingend als de eerste: er dient *terug aangeknoopt te worden bij houdbare Vlaamse overheidsfinanciën*, wat in de begrotingen van de komende jaren *bijkomende maatregelen* van de Vlaamse Regering zal vereisen. De Vlaamse Regering heeft zich daarbij tot doel gesteld het tekort op de begroting 2024 te verminderen tot de helft van het tekort in de begroting 2022. De Vlaamse sociale partners vinden dit gespreid over een periode van drie jaar een na te streven objectief, waarbij een

evenwicht betracht wordt tussen het garanderen van op termijn houdbare overheidsfinanciën en het vrijwaren van de economische en maatschappelijke relance.

78. De voorgaande punten verduidelijken de uitdagingen waar de Vlaamse begroting vandaag voor staat. Ondanks de recente gunstige conjunctuurontwikkeling (in vergelijking met de eerdere ramingen) blijven de *vereiste begrotingsinspanningen zeer aanzienlijk*.

Een *begroting op termijn structureel in evenwicht is en blijft de basisdoelstelling* van het regeeringsbeleid (zoals vastgelegd in het Regeerakkoord), ook al is deze doelstelling gegeven de coronaomstandigheden feitelijk niet realiseerbaar tijdens deze legislatuur.

Er zijn dus *bijkomende inspanningen* nodig om op middellange termijn opnieuw aan te sluiten bij structureel houdbare Vlaamse overheidsfinanciën.

79. De Vlaamse Regering heeft voor de houdbaarheid van haar financiën recent drie (plus één) initiatieven genomen.

Vooreerst poogt zij via het *relanceplan* Vlaamse Veerkracht de economie opnieuw richting aanhoudend sterke groeicijfers te sturen. De budgettaire impact van het relanceplan VV is hoger verduidelijkt, en dient binnen dit advies niet nogmaals behandeld te worden. De SERV heeft in mei 2021 zijn visie op de vereiste kenmerken van het relancebeleid verduidelijkt in het advies 'Bijzondere tijden, bijzondere kansen, bijzondere aanpak'²².

80. Tegelijkertijd heeft de Vlaamse Regering maatregelen genomen om de uitgaven te beperken, via een *uitgavennormering* en via de *Vlaamse Brede Herooverweging* (VBH) die uitgavendoorlichtingen (spending reviews) in het begrotingsproces structureel wil verankeren.

Een vierde element betreft de reorganisatie van het begrotingsproces (aangepaste begroting qua belang en werkintensiteit verminderen, zodat het begrotingsbeleid enkel bij de initiële begroting en de uitvoering gedetailleerd toegelicht wordt), onder andere om ruimte en capaciteit vrij te maken voor deze nieuwe opdrachten.

81. Het tegelijkertijd aanvatten van deze nieuwe initiatieven is *ambitieuw*, en geeft aan dat de Vlaamse Regering de *ernst van de situatie* ten volle beseft. Bovendien dient de Regering *onder tijdsdruk* het geheel grondig voor te bereiden: in 2022 dienen immers reeds aanzienlijke resultaten geboekt te worden.

De SERV onderschrijft de aanpak gekozen door de Vlaamse Regering, aangezien deze aanpak vandaag zowel *wenselijk als nodig* is.

5.2 Uitgavennormering

82. Via een uitgavennormering wordt *bijkomende budgettaire ruimte gecreëerd*, zodat de *begroting niet ontspoort en er voldoende middelen beschikbaar blijven voor de beleidsprioriteiten*. Een uitgavennormering impliceert dat wordt nagedacht over de vraag *welke uitgaven meer dan wel minder mogen toenemen*, wat de *doelmatigheid en efficiëntie van het beleid* zal verhogen. Het geheel draagt bij tot het verankeren en verder uitbouwen van een *structureel begrotingsbeleid*.

²² Zie: <https://www.serv.be/serv/publicatie/vlaams-relancebeleid-bijzondere-tijden-vragen-bijzondere-aanpak>. Zie ook de webpagina met de verschillende adviezen over het relancebeleid: <https://www.serv.be/serv/relancebeleid>.

83. De SERV staat *principeel positief* tegenover het voorstel om een uitgavennormering in te voeren in het Vlaamse begrotingsproces, indien bij de implementatie rekening gehouden wordt met *onderstaande opmerkingen en vragen*.

Vooreerst dient de normering *op alle beleidsdomeinen op een principeel gelijkaardige manier* toegepast te worden. In de praktijk zullen er verschillen tussen beleidsdomeinen ontstaan door de open end-financiering²³ van een aantal uitgaven. Bij abstractie hiervan is het uitgangspunt dat de *discipline, vereist om een uitgavennormering toe te passen*, voor alle beleidsdomeinen principeel gelijkaardig moet zijn.

84. De belangrijkste bemerking van de SERV is dat een *specifieke normering voor investeringen en groeiversterkende uitgaven wenselijk en nodig* is, en dat deze normering helder uitgewerkt moet zijn bij implementatie van de uitgavennormering.

De SERV wijst al langer op de noodzaak om de Vlaamse publieke investeringen te versterken, zodat deze investeringen sneller groeien dan de overige uitgaven. Tegelijkertijd benadrukt de SERV dat het niet de bedoeling kan zijn dat alleen de investeringen aan belang toenemen: voor de andere uitgaven is eveneens een reële groei nodig, zodat ook daar nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk blijven. De SERV spreekt zich niet uit over de *wijze waarop groeiversterkende uitgaven en investeringen in de uitgavennormering kunnen geïntegreerd worden*.

85. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat op Europees niveau een discussie plaatsvindt met rechtstreekse impact op de Vlaamse uitgavennormering.

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) legt de regels voor de Europese begrotingsopvolging vast, maar is vandaag tijdelijk opgeschort door toepassing van de algemene ontsnappingsclausule in het SGP. Vanaf 2023 wordt het SGP opnieuw geactiveerd, maar de Europese Commissie heeft aangegeven dat de begrotingsregels voorafgaand opnieuw geanalyseerd en eventueel gewijzigd worden.

Ongeveer alle analisten zijn het erover eens dat het *opnieuw activeren van de bestaande SGP-regels niet aangewezen is*, vooral door de huidige schuldnormering (schuld mag maximum 60% van bbp bedragen; indien dat niet het geval is dient jaarlijks 1/20^{ste} van het verschil weggewerkt te worden). In landen met een relatief hoge schuldgraad (zoals België) zou dit betekenen dat de komende jaren een te *groot deel van de beleidsruimte naar schuldafbouw* moet gaan, wat gegeven de huidige noden van het relancebeleid én van de noodzakelijke hervormingen (zoals de verduurzamings- en digitaliseringsagenda) dient vermeden te worden.

De *Vlaamse sociale partners* ondersteunen een *hervorming van het SGP* richting een *minder complex systeem* gebaseerd op *één centrale begrotingsdoelstelling op langere termijn* (bijvoorbeeld: houdbaarheid van de overheidsschuld) gecombineerd met één jaarlijks toe te passen *operationele doelstelling direct aan te sturen door de betrokken overheid* (bijvoorbeeld: gemiddelde uitgavengroei over een legislatuur).

²³ Uitgaven die aangedreven worden door externe factoren niet aan te sturen door de Vlaamse Regering, zoals de demografische ontwikkelingen (aantal leerlingen en vergrijzing).

5.3 Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

86. Via de Vlaamse Brede Heroverweging wil de Vlaamse Regering de *grondige doorlichting van significante recurrente uitgaven* (en waar relevant kostendeckingsgraden) structureel *in het Vlaamse begrotingsproces verankeren*.

Het alternatief voor uitgavendoorlichtingen, de kaasschaafmethode, is bij de opmaak van de Regeerakkoorden 2014 en 2019 toegepast. Een herhaling van deze methode is niet meer aangegeven, aangezien deze eerder 'in spieren' dan 'in vet' zal snijden. We hanteren in dit advies de term uitgavendoorlichting als vertaling van het begrip spending review.

5.3.1 Aanpak van de Vlaamse Regering

87. Elk beleidsdomein werkt aan heroverwegingen om na te gaan of de huidige beleidsinitiatieven nog behoren tot de *kerntaken van elk domein*, of het beleid *doeltreffend* is, en of er *efficiëntiewinsten* gerealiseerd kunnen worden. In essentie gaat het vandaag om een administratieve oefening per beleidsdomein.

Om voldoende draagvlak te creëren heeft elke *projectgroep per beleidsdomein* de leiding en verantwoordelijkheid over de te onderzoeken uitgaven, het opmaken van de doorlichting en het bestuderen en evalueren van de aangeleverde stukken. Elke projectgroep dient een plan van aanpak uit te werken waarin nauwkeurig wordt uiteengezet hoe de doorlichting zal uitgevoerd worden, gekoppeld aan een reeks te beantwoorden vragen.

88. Een *stuurgroep VBH* is de *overkoepelende instantie* wordt boven de projectgroepen geïnstalleerd, en behoudt het overzicht over (de output en resultaten van) alle projectgroepen. De stuurgroep streeft ernaar dat de doorlichtingen per beleidsdomein volgens een globaal identieke aanpak verlopen.

De stuurgroep heeft daarnaast de opdracht om terug te koppelen naar een *klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten*. Het komt uiteraard aan de beleidsmakers toe om finaal de beslissingen over de resultaten van de doorlichtingen te valideren en te implementeren.

89. De SERV staat *princiepelijk positief* tegenover elke grondige en onderbouwde doorlichting van de Vlaamse overheidsuitgaven, met het oog op het verbeteren van de *efficiëntie en effectiviteit ervan*.

We schetsen in Bijlage 3 (Hoofdstuk 8) vanaf pagina 61 een evaluatiekader gebaseerd op de recente ervaringen met uitgavendoorlichtingen in EU-landen.

90. De SERV staat *princiepelijk positief* tegenover elke grondige en onderbouwde doorlichting van overheidsuitgaven, met het oog op het verbeteren van de *efficiëntie en effectiviteit ervan*.

Er stellen zich bij de realisatie van de Vlaamse Brede Heroverweging evenwel drie belangrijke vragen.

5.3.2 Iedereen in bad?

91. De startnota over VBH doet veel moeite om de betrokkenheid van de departementen en agentschappen bij de opmaak van hun uitgavendoorlichting te garanderen, en elk beleidsdomein heeft vele stuurmogelijkheden om te bepalen welke uitgaven (vanuit welke invalshoek) onderzocht worden.

In de afgelopen maanden is gebleken dat het 'enthousiasme' van verscheidene beleidsdomeinen om deze heroverwegingen te realiseren echter niet altijd groot is.

92. De SERV heeft in zijn Evaluatierapport over de Begroting 2021 ervoor gepleit dat geen enkel beleidsdomein uitgesloten wordt van de VBH: alle beleidsdomeinen dienen zonder onderscheid op een gelijkaardige manier aan deze doorlichting deel te nemen, ook als hun enthousiasme (vandaag of in de komende jaren) niet groot is. Enkel op deze manier is een succesvolle implementatie op het geheel van de Vlaamse uitgaven mogelijk.

Beleidsdomeinen die deze doorlichting niet succesvol willen realiseren, dienen door de Vlaamse regering geconfronteerd te worden met de consequenties. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat hun beperkte output 'beloond' zou worden met bijvoorbeeld een uitgestelde dan wel minder grote inspanning in deze heroverwegingen.

5.3.3 Te strikte timing?

93. De timing van de eerste fase van de VBH is evenwel zeer strikt: de initiële nota aan de basis werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in december 2020, en een eerste menu van heroverwegingen dient vastgelegd te worden tegen de zomer van 2021, om de resultaten ervan mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022 (in september 2021). Wel is de mogelijkheid voorzien om meer complexe of gedetailleerde evaluaties van bepaalde uitgaven via een klassieke spending review in 2022 en volgende jaren te onderzoeken, zodat zij implementeerbaar zijn tegen de volgende legislatuur.

94. De eerste fase van de VBH resulteert daarmee in een *traject met drie snelheden*:

- Heroverwegingen die in de zomer van 2021 (voldoende) afgerond zijn om mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022, dus conform de oorspronkelijke opzet;
- Heroverwegingen die enkele maanden later (in de herfst van 2021) beschikbaar zijn, maar niet ten volle kunnen meegenomen worden bij de opmaak van de begroting 2022; de oorspronkelijke deadline wordt met enkele maanden overschreden;
- Meer complexe heroverwegingen die over een à twee jaar ter beschikking komen, en voor de begrotingen 2022 geen relevantie hebben.

Voor de tweede categorie, dus de heroverwegingen waar de oorspronkelijke deadline (zomer 2021) niet gehaald wordt, kunnen de resultaten gebruikt worden bij de volgende begrotingsopmaak.

5.3.4 Communicatie over heroverwegingen niet onderschatten

95. Welke ook de consequenties van de VBH-doorlichting worden, de communicatie en consultatie daarover met de direct en indirect betrokkenen – binnen en buiten de Vlaamse overheid – is van groot belang. In elk complex dossier is de afgelopen jaren gebleken dat een vlotte, professionele én correcte communicatie essentieel is voor een succesvolle implementatie.

Tegelijkertijd moet het vertrouwen in een correcte opmaak en afhandeling van de heroverwegingen gegarandeerd worden.

96. De politieke eindverantwoordelijken hebben de verantwoordelijkheid om de conclusies uit de heroverwegingen te formuleren en vervolgens al dan niet te implementeren.

Het lijkt aangewezen, zeker wanneer een uitgavendoorlichting leidt tot het bijstellen of verschuiven van uitgaven, om daarbij steeds voldoende duiding te bieden, zodat draagvlak op het terrein kan gecreëerd worden.

5.4 Als consequentie: begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren

97. De Vlaamse Regering besloot om in 2021 de begrotingsaanpassing inhoudelijk te beperken tot een technische aanpassing van de initiële begroting, die als *BA-light* aangeduid wordt. De algemene toelichting wordt inhoudelijk uitgebreid, ter vervanging van de weggevalen beleids- en begrotingstoelichtingen.

De uitgavennorm in ontwerp impliceert bovendien dat doelstellingen op middellange termijn in een meerjarig perspectief worden gehanteerd: het bepalen van de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven (jaarlijkse groeivoet van uitgaven) gebeurt immers enkel bij opmaak van de begroting.

98. De voorwaarden opgesteld in overleg met het Vlaams Parlement komen in essentie neer op het volgende:

- De werkwijze wordt enkel dit jaar (2021), bij wijze van experiment, ingevoerd, vooralsnog zonder enige decretale wijziging aan de VCO, en wordt na afloop geëvalueerd;
- De Vlaamse Regering garandeert dat het om een begroting-light gaat, zodat er geen nieuw beleid dan wel besparingsmaatregelen worden gegenereerd; ook herverdelingen over beleidsprogramma's heen zijn niet mogelijk.

De aangepaste begroting 2021 is een eerste oefening in die zin, en kan als geslaagd worden beschouwd. De einde mei ingediende aangepaste begroting 2021 is wel degelijk een BA-light: het betreft actualiseringen van technische elementen (herverdelingen, overdrachten...), en er wordt geen nieuw beleid gecreëerd. De verduidelijkende informatie in de Algemene Toelichting kan ongetwijfeld wel verbeterd en verfijnd worden.

99. De SERV staat *princiepelijk positief tegenover deze wijzigingen aan het begrotingsproces*. Vooral is van belang dat slechts eenmaal per jaar (bij opmaak) een gedetailleerde begroting wordt opgemaakt, waarin alle essentiële beslissingen qua begroting en qua beleid verwerkt worden. Dit impliceert eveneens dat enkel in het *programmadedcreet bij begrotingsopmaak* alle beleidsbeslissingen verwerkt worden.

In de visie van de SERV dient het eenmalige experiment BA-light in de komende jaren gecontinueerd te worden, wat vereist dat het verankerd wordt in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO).

5.5 Ook heroverweging ontvangsten van belang

100. Hoger is een *groot en blijvend verschil tussen de ontvangsten en uitgaven op het einde van de legislatuur* geraamd. Om die kloof te verkleinen legt de Vlaamse Regering vandaag vooral de focus op *initiatieven om de uitgaven te beheersen*.

Maar dit is niet de enige benadering, ook initiatieven langs *ontvangstenzijde* zijn mogelijk.

101. Met het oog op de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën is in de visie van de SERV *proactief een grondige evaluatie* van zowel de *inkomsten- als uitgavenzijde van de Vlaamse begroting* aan de orde.

De SERV heeft zich voorgenomen om in 2021 en komende jaren bij te dragen aan een *analyse en heroverweging van de Vlaamse fiscaliteit*. Hij zal daarvoor in het najaar van 2023 een *syntheserapport publiceren met aanbevelingen voor de volgende legislatuur*.

6 Bijlage 1: toelichting bij de SERV-raming

6.1 Ontvangsten

6.1.1 Overzicht

Tabel 17 geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten van de SERV-ramingen van de ESR-ontvangsten.

Tabel 17: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, Vlaamse ontvangsten, in € dz

	BA2021	SERV2021	SERV2021- BA2021	MJR2022	SERV2022	SERV2022 - MJR2022
BFW-dotaties (excl. afrekeningen)	25.917.705	26.238.086	320.381	27.269.841	27.235.611	-34.230
Afrekeningen BFW-dotaties	751.307	724.202	-27.105	0	0	0
Bruto aanvullende belasting op de PB	7.923.895	7.912.020	-11.875	8.144.996	8.174.992	29.996
Gewestbelastingen	6.921.254	6.931.122	9.868	6.826.594	6.946.682	120.088
Instellingen	4.082.190	4.082.190	0	4.132.362	4.096.920	-35.442
Ontvangsten Vlaamse Veerkracht	1.048.800	1.048.800	0	0	524.400	524.400
Overige ontvangsten	965.002	965.002	0	722.851	722.851	0
Totaal	47.610.153	47.901.423	291.270	47.096.644	47.701.456	604.812

	MJR2023	SERV2023	SERV2023 - MJR2023	MJR2024	SERV2024	SERV2024- MJR2024
BFW-dotaties (excl. afrekeningen)	27.966.641	27.940.735	-25.906	28.682.486	28.650.459	-32.027
Afrekeningen BFW-dotaties	0	0	0	0	0	0
Bruto aanvullende belasting op de PB	8.543.401	8.561.739	18.338	8.876.660	8.910.110	33.450
Gewestbelastingen	7.073.447	7.121.178	47.731	7.270.595	7.297.222	26.627
Instellingen	4.145.931	4.110.489	-35.442	4.141.518	4.106.076	-35.442

Ontvangsten Vlaamse Veerkracht	0	524.400	524.400	0	78.660	78.660
Overige ontvangsten	723.797	723.797	0		737.832	737.832
Totaal	48.453.217	48.982.338	529.121	49.709.091	49.780.358	71.267

6.1.2 BFW-dotaties

Overzicht

Tabel 18 geeft de belangrijkste resultaten van de SERV-ramingen voor de BFW-dotaties. De snellere economische relance en hogere inflatie resulteert voor 2021 in een stijging met € 293 mln (inclusief lagere afrekeningen van € 27 mln) ten opzichte van de aangepaste begroting 2021. Tegen het einde van de legislatuur zouden de BFW-dotaties ongeveer gelijk liggen met het niveau voorzien in de Meerjarenraming 2020-2025.

Tabel 18: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, BFW-dotaties, in € dz

	BA2021	SERV2021	SERV2021-BA2021	MJR2022	SERV2022	SERV2022 - MJR2022
Gewestmiddelen BFW	2.461.084	2.503.899	42.815	2.563.117	2.549.288	-2.563.117
Gemeenschapsmiddelen BFW	23.356.439	23.633.757	277.318	24.604.479	24.583.977	24.604.479
Specifieke dotaties BFW	100.182	100.430	248	102.245	102.346	-102.245
Afrekeningen BFW-dotaties	751.307	724.202	-27.105	0	0	0
Totaal	26.669.012	26.962.288	293.276	27.269.841	27.235.611	-34.230

	MJR2023	SERV2023	SERV2023 - MJR2023	MJR2024	SERV2024	SERV2024 - MJR2024
Gewestmiddelen BFW	2.569.508	2.555.678	-13.830	2.565.392	2.549.779	-15.613
Gemeenschapsmiddelen BFW	25.292.962	25.280.867	-12.095	26.010.957	25.994.618	-16.339
Specifieke dotaties BFW	104.171	104.190	19	106.137	106.062	-75
Afrekeningen BFW-dotaties	0	0	0	0	0	0
Totaal	27.966.641	27.940.735	-25.906	28.682.486	28.650.459	-32.027

Methode

Voor de berekening van de ontvangsten (mee) bepaald door de BFW voor de periode 2021 tot 2024 worden de berekeningswijzen verduidelijkt in Tabel 19.

Er zijn een aantal kleine afwijkingen met de eerdere berekeningen: voor elke BFW-ontvangst wordt onderstaand verondersteld dat de verdeling van de federale doorstortingen over de gewesten dan wel gemeenschappen identiek blijft in de loop van de legislatuur, behalve wanneer externe demografische parameters (aantal 80-plussers...) deze verdeling beïnvloeden.

Tabel 19: SERV-ramingen voor ontvangsten via de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze

BFW-ontvangst	Berekeningswijze
Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (artikel 62 BFW)	Universitair onderwijs dotatie $t = \text{Universitair onderwijs dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t)$

BFW-ontvangst	Berekeningswijze
Aandeel in de winst van de Nationale Loterij (artikel 62bis BFW)	Cijfers afkomstig van de aangepaste begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025.
Nationale Plantentuin van België (artikel 62ter BFW) (pm)	Nationale plantentuin dotatie $t = \text{Nationale plantentuin dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Voorafnames op BTW	BTW-dotatie $t = \text{BTW-dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,91 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{evolutie denataliteit}) * (\text{verdeelsleutel onderwijs } t / \text{verdeelsleutel onderwijs } t-1)$
Voorafnames op PB	PB-dotatie $t = \text{PB-dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,55 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Dotatie gezinsbijslag (artikel 47/5 en 47/6 BFW)	Dotatie gezinsbijslag $t = \text{Dotatie gezinsbijslag } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,25 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{aantal 0 tot en met 18-jarigen in jaar } t / \text{aantal 0 tot en met 18-jarigen in jaar } t-1)$
Dotatie ouderenzorg (artikel 47/7 BFW)	Dotatie ouderenzorg $t = \text{dotatie ouderenzorg } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{aantal plus 80-jarigen in jaar } t / \text{aantal plus 80-jarigen in jaar } t-1) - \text{raming terugvorderingen rem-gelden}$
Dotatie gezondheidszorg (artikel 47/8 BFW)	Dotatie gezondheidszorg $t = \text{Dotatie gezondheidszorg } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{relatief aantal inwoners gemeenschap } t / \text{relatief aantal inwoners gemeenschap } t-1)$
Dotatie ziekenhuisinfrastructuur (vanaf 2016) (artikel 47/9 BFW)	Dotatie ziekenhuisinfrastructuur $t = \text{dotatie ziekenhuisinfrastructuur } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Dotatie justitiehuisen (artikel 47/10 BFW)	Dotatie justitiehuisen $t = \text{dotatie justitiehuisen } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Dotatie interuniversitaire attractiepolen (vanaf 2018) (artikel 47/11 BFW)	Dotatie interuniversitaire attractiepolen $t = \text{dotatie interuniversitaire attractiepolen } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Personeel registratie- en erfbelastingen	Dotatie PERS_ $t = \text{dotatie PERS_ } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t)$
Personeel verkeersgerelateerde belastingen	Dotatie PERS_ $t = \text{dotatie PERS_ } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t)$
Toegewezen gedeelte van de PB (artikel 35octies BFW) = middelen diverse bevoegdheden	Dotatie WFU_ $t = \text{dotatie WFU_ } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,55 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Dotatie werk (artikel 35nonies BFW)	Dotatie WFU_ $t = \text{dotatie WFU_ } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,55 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Dotatie fiscale uitgaven (artikel 35decies BFW)	Dotatie WFU_ $t = \text{dotatie WFU_ } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,55 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Overgangsmechanisme gewest (artikel 48/1, §2 BFW)	Het overgangsbedrag blijft constant in nominale termen tussen 2015 en 2024 en wordt tussen 2025 tot en met 2034 lineair afgebouwd tot nul. Cijfers afkomstig van de aangepaste begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025.
Pendeldotatie (artikel 64quater BFW)	0 want vanaf 2018 als uitgave opgenomen en niet meer als minder-ontvangst: constante bedragen.
Responsabiliseringsbijdrage (G&G) (art. 65quinquies, §1 BFW)	Vanaf 2021 wordt de responsabiliseringsbijdrage bepaald door een bijdragepercentage toe te passen op de weddemassa betaald in het voorgaande kalenderjaar. Voor het begrotingsjaar 2021 is dat bijdragepercentage 30% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen van jaar $t-1$. De huidige RSZ-werkgeversbijdrage pensioenen is 8,86%, wat resulteert in een bijdragepercentage van 2,66%. Vanaf 2022 wordt het bijdragepercentage lineair opgetrokken met 10% zodat het vanaf 2028 gelijk is aan 100% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen. Cijfers afkomstig van de aangepaste begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025.
Personeel automatische ontspanningstoestellen, spelen en	Dotatie personeel spelen $t = \text{dotatie personeel spelen } (t-1) + (1 + \text{CPI in jaar } t)$

BFW-ontvangst	Berekeningswijze
wedenschappen en openingsbelasting	

6.1.3 Ontvangsten via regionale opcentiemen

Raming

Tabel 20 geeft de resultaten van de SERV-raming van de bruto regionale opcentiemen.

Tabel 20: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, bruto regionale opcentiemen, in € dz

	BA2021	SERV2021	SERV2021 - BA2021	MJR2022	SERV2022	SERV2022 - MJR2022
Bruto-opcentiemen	7.923.895	7.912.020	-11.875	8.144.996	8.174.992	29.996

	MJR2023	SERV2023	SERV2023 - MJR2023	MJR2024	SERV2024	SERV2024 - MJR2024
Bruto-opcentiemen	8.543.401	8.561.739	18.338	8.876.660	8.910.110	33.450

Methode

Vanaf de 6^{de} Staatshervorming zijn de regionale opcentiemen (= belasting op een belasting) de belangrijkste dotatie via de BFW voor de gewesten. De federaal ontvangen personenbelasting wordt gereduceerd met de zogenaamde autonomiefactor om ruimte te maken voor de gewestelijke opcentiemen: de federale ontvangsten (als voorbeeld: € 100) worden gereduceerd met 24,957% per euro (€ 24,957) tot een nieuw totaal van € 100 - € 24,957 = € 75,043, toegewezen aan het federale niveau. De autonomiefactor wordt verondersteld stabiel te blijven tot het einde van deze legislatuur. Op dit aan het federale niveau toegewezen bedrag kunnen de gewesten opcentiemen heffen, waarvan het tarief vandaag gelijk is $24,957 / (100 - 24,957) = 33,257\%$. De gewesten ontvangen daarmee vandaag exact het verschil tussen de totale initiële ontvangsten via de personenbelasting en het aan het federale niveau toegewezen gedeelte.

Voor deze raming is niet het berekenings- of verdelingsmechanisme problematisch, maar wel de startvariabele Belasting Staat, gezien de vandaag zeer grote onzekerheid bij het ramen van de ontvangsten via de personenbelasting op het federale niveau.

Zo ging de FOD Financiën in september 2020 uit van een negatieve inkomensvorming van -0,7% ten opzichte van 2019. De inkomensvorming wordt als voorspeller van de belasting Staat gehanteerd. Dit resulteerde in een (beperkte) daling van de Belasting Staat in 2021 ten opzichte van 2020, wat zich op zijn beurt vertaalde in een daling van de Bruto-Opcentiemen in de ingediende begroting 2021 met € -66,8 mln ten opzichte van de 2BA2020.

In maart dit jaar rapporteerde de FOD Financiën echter toch een positieve inkomensvorming in inkomstenjaar 2020 (= aanslagjaar 2021) van 1,4% nominaal ten opzichte van 2019 (dus ondanks de coronacrisis). De relatief beperkte bijstelling van de inkomensvorming wordt verklaard door de werking van de automatische stabilisatoren tijdens het inkomstenjaar 2020. En ook voor het inkomstenjaar 2021 (aanslagjaar 2022) zijn er indicaties dat de economische relance zich vertaalt

in een significante stijging van de ontvangsten. Volgens de periodieke rapportering van BOSA²⁴ zijn de fiscale ontvangsten in de eerste vier maanden van inkomstenjaar 2021 (aanslagjaar 2022) toegenomen ten opzichte van 2020 en zelfs ten opzichte van 2019, al kunnen deze cijfers uiteraard niet zomaar geëxtrapoleerd worden naar de rest van 2021.

Samengevat: de Belasting Staat is in deze uitzonderlijke economische jaren moeilijk te voorspellen op basis van de bbp-groei. In normale economische jaren wordt verwacht dat de Belasting Staat stijgt met 1% bij een toename van de inflatie met 1% en met 1,33% bij een toename van het reële bbp met 1% (elasticiteit van 1,33).

De Belasting Staat (BS) wordt in deze oefening als volgt geraamd: de Belasting Staat (BS) uit de aangepaste begroting 2021 wordt gecorrigeerd voor de inflatie in 2020.

Voor de SERV-raming van de Belasting Staat (BS) voor de periode 2022-2024 wordt de Belasting Staat uit de Meerjarenraming 2020-2025 gecorrigeerd voor de evolutie van de conjunctuur sinds 2019 (met 2019 als indexwaarde=100). De impact van de conjunctuur op de evolutie van de Belasting Staat wordt als volgt geraamd²⁵:

$$\text{Evolutie conjunctuur MJR (t)} = \text{inflatie (t) (MJR)} * 1,33 * \text{reële bbp (t) (MJR)}$$

$$\text{Evolutie conjunctuur SERV (t)} = \text{inflatie (t) (SERV)} * 1,33 * \text{reële bbp (t) (SERV)}$$

De conjunctuurcorrectie bestaat vervolgens uit:

$$\text{Conjunctuurcorrectie (t)} = \text{Evolutie conjunctuur SERV (t)} / \text{Evolutie conjunctuur MJR (t)}$$

Gezien de Belasting Staat (t) steeds betrekking heeft op het voorafgaande inkomstenjaar (t-1), wordt in de raming van de Belasting Staat (t) de conjunctuurcorrectie eveneens uit het voorgaande jaar genomen (t-1):

$$\text{SERV-raming BS (t)} = \text{BS (MJR) (t)} * \text{conjunctuurcorrectie (t-1)}$$

Zie Tabel 21 voor de berekende conjunctuurcorrectie.

Tabel 21: Evolutie conjunctuur bij de Meerjarenraming 2020-2025 (Economische Vooruitzichten oktober 2020 FPB) en SERV-raming (Economische Vooruitzichten juni 2021 FPB) met 2019 als indexwaarde (=100), conjunctuurcorrectie en inflatiecorrectie

	2019	2020	2021	2022	2023
Evolutie conjunctuur MJR	100	90,9	100,1	105,9	109,7
Evolutie conjunctuur SERV	100	92,3	100,5	106,1	110,1
Conjunctuurcorrectie (raming BS 2022-2024)			1,0038	1,0022	1,0038
Inflatiecorrectie (raming BS 2021)		0,9985			

Bij het bepalen van de opcentiemen (volgens de zogenaamde HRF-methode²⁶) dient tevens rekening gehouden met de afrekeningen ontvangen in jaar t van voorgaande aanslagjaren t-1, t-2 Deze zijn tot en met 2021 overgenomen uit de aangepaste begroting 2021. De afrekeningen

²⁴ <http://www.budgetfederal.be/NL/figures/EUreport.html>

²⁵ De groei- en inflatiecijfers uit de Meerjarenraming 2020-2025 hebben betrekking op de Economische Vooruitzichten van het Federaal Planbureau van oktober 2020. Zie Tabel 1. De groei- en inflatiecijfers uit de SERV-raming hebben betrekking op de Economische Vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni 2021. Zie Tabel 2.

²⁶ Deze wordt sinds verschillende jaren door de Vlaamse overheid in de Algemene Toelichtingen bij elke begroting gehanteerd, en ook steeds gedetailleerd verduidelijkt.

van de aanslagjaren vanaf 2021 zijn overgenomen uit de Meerjarenraming 2020-2025. Op de afrekeningen wordt eveneens de bovenvermelde conjunctuurcorrectie toegepast.

6.1.4 Ontvangsten via gewestbelastingen

Raming

Tabel 22 geeft de resultaten van de SERV-raming van de gewestbelastingen.

Tabel 22: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, gewestbelastingen, in € dz

	BA2021	SERV2021	SERV2021- BA2021	MJR2022	SERV2022	SERV2022 - MJR2022
Kilometerheffing	516.165	518.935	2.770	525.929	538.174	12.245
Verkeersbelasting op de autovoertuigen	1.083.743	1.077.615	-6.128	1.112.472	1.081.988	-30.484
Belasting op de inver- keerstelling	308.944	312.445	3.501	326.715	308.451	-18.264
Onroerende voorheffing	288.411	288.978	567	286.027	288.206	2.179
Erfbelastingen	1.565.180	1.568.270	3.090	1.455.124	1.457.993	2.869
Erfbelastingen regularisatie	15.807	15.807	0	0	0	0
Verkooprecht	2.444.020	2.448.845	4.825	2.420.118	2.552.738	132.619
Verdeelrecht	78.897	79.053	156	77.318	80.397	3.079
Hypotheekrecht	170.245	170.581	336	170.225	173.481	3.256
Schenkingsrecht	380.865	381.617	752	371.559	384.223	12.664
Belasting op de spelen en weddenschappen	55.227	55.227	0	58.663	57.823	-840
Belasting op de automati- sche ontspanningstoestellen	13.750	13.750	0	22.444	23.208	764
Totaal	6.921.254	6.931.122	9.868	6.826.594	6.946.682	120.088

	MJR202 3	SERV202 3	SERV202 3 - MJR2023	MJR202 4	SERV202 4	SERV2024 -MJR2024
Kilometerheffing	535.725	549.977	14.252	546.757	560.919	14.162
Verkeersbelasting op de auto- voertuigen	1.125.557	1.086.380	-39.177	1.139.916	1.090.789	-49.127
Belasting op de inverkeerstelling	338.738	313.654	-25.084	351.339	315.787	-35.552
Onroerende voorheffing	290.778	294.258	3.480	296.231	300.438	4.207
Erfbelastingen	1.481.317	1.482.779	1.462	1.507.980	1.507.986	6
Erfbelastingen regularisatie	0	0	0	0	0	0
Verkooprecht	2.586.863	2.661.037	74.175	2.699.260	2.773.932	74.672
Verdeelrecht	78.709	81.763	3.054	80.126	83.153	3.027
Hypotheekrecht	173.289	176.430	3.141	176.408	179.429	3.021
Schenkingsrecht	378.247	390.755	12.508	385.056	397.398	12.342
Belasting op de spelen en wed- denschappen	61.421	60.540	-881	64.307	63.386	-921

Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	22.803	23.603	800	23.213	24.004	791
Totaal	7.073.447	7.121.178	47.731	7.270.595	7.297.222	26.627

Methode

De raming van de gewestbelastingen is gebaseerd op de parameters en hervormingen zoals beschreven in de Algemene Toelichtingen van de begrotingen 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025 (tweede kolom in Tabel 23). Een aantal parameters worden bijgesteld om rekening te houden met de gerealiseerde gewestbelastingen in 2020 (begrotingsuitvoering) en de gewijzigde macro-economische omstandigheden (derde kolom van Tabel 23). De motivatie voor de aanpassing wordt kort toegelicht in de laatste kolom van Tabel 23. De cijfers van de gewestbelastingen in de aangepaste begroting 2021 worden steeds als startbasis genomen voor de SERV-raming van de gewestbelastingen (tenzij anders vermeld).

Tabel 23: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze

Gewest-belasting	Parameters gedocumenteerd in Al-gemene Toelichtingen	SERV-raming	Motivatie aanpassing parameters
Kilometer-heffing	2021: kilometers (+3,4%), inflatie, vergroening (-1%) Vanaf 2022: kilometers (bbp), inflatie, vergroening (-0,9%, neemt jaarlijks met 1 procentpunt af)	2021: inflatie, kilometers (+3,8%), vergroening (-1%) 2022: kilometers (bbp), inflatie, vergroening (-0,9%) 2023: kilometers (bbp), inflatie, vergroening (-1%) 2024: kilometers (bbp), inflatie, vergroening (-1,1%)	Kilometers 2021: stijging aangerekende kilometers door snellere economische relance.
Verkeers-belasting op de auto's	2021: inflatie, vergroening (-1,5%) Vanaf 2022: volume auto's (+1%), inflatie, vergroening (-1,5%)	2021: inflatie, vergroening (-2,25%) 2022-2024: volume auto's (+1%), inflatie, vergroening (-2,25%)	Vergroening: de realisaties van de verkeersbelasting in 2020 liggen lager dan de raming van de 2BA2020 (-1,8%). Volgens de Algemene Toelichting van de BA2021 is er sprake van een lager volume aan auto's en een sterkere vergroening. Binnen de SERV-raming wordt uitgegaan dat de sterkere vergroening zich verder manifesteert (-2,25%). Deze assumptie impliceert voor 2021 € 8,2 mln minder ontvangsten, oplopend tot € 33,9 mln in 2024.
Belasting op de invoer	2021: volume auto's (-5% t.o.v. 2019 in BA2021 en -3% in BO2021), 40%*inflatie, vergroening (+3% bij BO2021; geen vergroening bij BA2021), eenmalige impact verlenging betaaltermijn (€+15 mln in BA2021) 2022: volume auto's (+3%), 0,4*inflatie, vergroening (+3%) Vanaf 2023: 0,4*inflatie, vergroening (+3%)	2021: volume auto's (-4% t.o.v. 2019), 40%*inflatie, geen vergroening 2022: volume auto's (+3%), 40%*inflatie, € -15 mln correctie verlenging betaaltermijn, geen vergroening 2023: volume auto's (+1%), 40%*inflatie, geen vergroening, 40%*inflatie, geen vergroening 2024: 40%*inflatie, geen vergroening	Volume auto's: De SERV gaat uit van sneller herstel van de automarkt door de snellere economische relance ten opzichte van de aangepaste begroting 2021 (met een volledig herstel van de markt in 2023). Vergroening: de parameter vergroening heeft zich niet gemanifesteerd in 2020 en ook in de aangepaste begroting 2021 wordt niet uitgegaan van een vergroeningseffect. In de SERV-raming voor 2022-2024 wordt het vergroeningseffect eveneens geneutraliseerd. Dit impliceert € 29,3 mln aan minderontvangsten in 2024.

Gewest-belasting	Parameters gedocumenteerd in Al-gemene Toelichtingen	SERV-raming	Motivatie aanpassing parameters
Onroerende voorheffing	2021: inflatie + 0,4% + eenmalige in-pact verlening betaaltermijn (€ 6,7 mln) Vanaf 2022: inflatie + 0,4%	2021: inflatie +0,4% 2022: inflatie + 0,4%, € -6,7 mln verlenging betaaltermijn 2020 2023-2024: inflatie + 0,4%	
Erfbelastingen	2020: inflatie, effect woonbonus BO2021: inflatie, hervorming afschaffen duolegaat (€ +75 mln), vrienden-erfenis (€ -12 mln) Vanaf 2022: inflatie	2021: inflatie 2022: BO2021 als basis, inflatie 2021, inflatie 2023-2024: inflatie	Door de 2 ^{de} coronagolf lag het aantal overlijdens in 2020 hoger. In de SERV-raming wordt de ingediende begroting 2021 (opgesteld voor de 2 ^{de} coronagolf) als vertrekbasis voor de raming 2022 genomen. Indien de geraamde ontvangsten uit de aangepaste begroting 2021 als vertrekbasis genomen worden, zouden de geraamde ontvangsten in 2024 € 125,9 mln hoger liggen.
Erfbelastingen regularisatie	2021: € 15,8 mln zoals bij BA2021 Vanaf 2022: € 0 mln	2021: € 15,8 mln zoals bij BA2021 Vanaf 2022: € 0 mln	
Verkooprecht	BA2021: inflatie, andere parameters niet gespecificeerd 2022 en 2023 (MJR): volume (+5%), inflatie 2024: volume (+2,5%), inflatie	2021: inflatie 2022-2024: volume (+2,5%), inflatie	In de Meerjarenraming 2020-2025 lag het aantal transacties voor 2020 en 2021 onder het normale niveau (effect afschaffen woonbonus). De hoge volumecijfers uit de Meerjarenraming 2020-2025 voor 2022 en 2023 (+5%) kunnen bijgevolg beschouwd worden als een inhaalbeweging op de laag geraamde volumes in 2020 en 2021. Gezien de sterke activiteit op de huizenmarkt in 2020 en 2021, worden bovenvermelde groeicijfers gemilderd tot +2,5% in de SERV-raming. Het prijseffect is moeilijk te voorspellen. Zo ging men in de tweede aangepaste begroting 2020 uit van een stijging van de vastgoedprijzen volgens het inflatieritme. In 2020 zijn de prijzen gestegen met 5,6% door toegenomen activiteit op de huizenmarkt. De SERV volgt de assumptie in de aangepaste begroting 2021 en koppelt het prijspeil aan de inflatie.

Gewest-belasting	Parameters gedocumenteerd in Al-gemene Toelichtingen	SERV-raming	Motivatie aanpassing parameters
Verdeelrecht	BO2021: volume (+2,5% t.o.v. 2018), prijsniveau (-2% t.o.v. 2019) Vanaf 2022: inflatie	2021: inflatie 2022-2024: inflatie	
Hypotheekrecht	BO2021: volume (+2,5% t.o.v. 2018), gemiddeld recht op niveau 2020 Vanaf 2022: inflatie	2021: inflatie 2022-2024: inflatie	
Schenkingsrecht	2021: volume (+2,5%), inflatie, Vanaf 2022: inflatie	2021: volume (+2,5%), inflatie 2022: volume (-1%), inflatie 2022-2024: inflatie	De administratie verklaart de toename in 2021: 1) door onverwachte overlijdens corona plannen meer mensen hun successie en 2) het wegvallen van het duolegaat. Implicaties SERV-raming: -1% volume in 2022 gezien het eerste effect van tijdelijke aard is.
Fiscale regularisatie registratiebelastingen	2021: +4,7% (t.o.v. 2019) Vanaf 2022: +4,7%	2021: BA2021 2022-2024: +4,7%	
Belasting op spelen en weddenschappen	2021: BO2021 = indexatie niveau (2019), impact covid (-3%) en BA2021 = 62,5% * BO2021 Vanaf 2022: inflatie	2021: BA2021 2022: BO2021 als basis, correctie impact covid (+3%), inflatie 2021, inflatie 2022-2024: inflatie	2022: BO2021 als basis, waarbij de impact van corona binnen deze raming (-3%) wordt geneutraliseerd.

6.1.5 Instellingen

De ESR-ontvangsten van de instellingen uit de aangepaste begroting van 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025 worden genomen als vertrekbasis. In tweede begrotingsaanpassing dalen de geraamde ontvangsten van de instellingen met € 35 mln (hoofdzakelijk te situeren bij de te consolideren Universiteiten en Hogescholen). Dit effect wordt meegenomen genomen voor de raming van de ontvangsten van de instellingen voor de periode 2022-2024.

Tabel 24 geeft een overzicht van de ESR-ontvangsten van de belangrijkste Vlaamse instellingen.

Tabel 24: Vlaamse overheid, SERV-raming ontvangsten geconsolideerde instellingen, in € dz

Instelling	BO2021	BA2021	BA2021-BO2021	SERV2022	SERV2023	SERV2024
MINAFONDS	127.020	127.020	0	127.020	127.020	127.020
Vlaams Infrastructuurfonds VIF	56.379	56.379	0	56.379	56.379	56.379
Loodswezen	94.546	94.546	0	94.546	94.546	94.546
Andere DAB's	25.537	25.537	0	25.537	25.537	25.537
VDAB	138.493	138.493	0	129.493	134.493	123.143
VRT	190.588	190.588	0	191.082	188.598	184.872
Opgroeien Regie (Kind & Gezin)	217.765	217.765	0	217.765	217.765	217.765
VSB	272.350	272.350	0	272.350	272.350	272.350
VVM - De Lijn	235.315	235.315	0	235.315	235.315	235.315
Vlaams Energiebedrijf VEB	234.101	234.101	0	234.101	234.101	234.101
VIB	50.475	50.475	0	50.475	50.475	50.475
Vlaams Instituut voor Technologie VITO	80.185	80.185	0	80.185	80.185	80.185
Tunnel Liefkenshoek	68.608	68.608	0	74.869	74.869	74.869
Vlaamse Waterweg	93.347	93.347	0	93.347	93.347	93.347
De Werkvennootschap	66.739	66.739	0	66.739	66.739	66.739
Vlaams Woningfonds VWF	71.011	72.368	1.357	81.971	89.732	97.055
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen VMSW	246.583	252.782	6.199	258.123	262.055	265.302
Scholen van Morgen SvM	116.909	112.380	-4.529	120.606	119.880	119.880
Hogescholen en Universiteiten	1.196.574	1.159.049	-37.525	1.159.049	1.159.049	1.159.049
Overige instellingen	535.107	534.163	-944	527.968	528.054	528.147
Totaal	4.117.632	4.082.190	-35.442	4.096.920	4.110.489	4.106.076

Tabel 25: Vlaamse overheid, overige ontvangsten, in € dz

Overige ontvangsten	SERV2021	SERV2022	SERV2023	SERV2024
Eigen niet-fiscale, toegewezen ontvangsten	587.171	393.397	398.887	405.462
Eigen niet-fiscale, niet toegewezen ontvangsten (excl. VV)	347.461	299.084	294.540	302.000
Ontvangsten VV	1.048.800	524.400	524.400	78.660
Lotto gelden	30.370	30.370	30.370	30.370
Som	2.013.802	1.247.251	1.248.197	816.492

6.1.6 Overige ontvangsten

De overige ESR-ontvangsten (eigen niet-fiscale, toegewezen en niet-toegewezen ontvangsten, Lottogelden, ontvangsten Vlaamse Veerkracht) worden overgenomen uit de aangepaste

begroting van 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025. Zie Tabel 25. Voor de behandeling van de ontvangsten van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, zie Hoofdstuk 3.2.1.

6.2 Uitgaven

6.2.1 Overzicht

De ESR-uitgaven, onderbenutting, ESR-correcties en rente-uitgaven uit de aangepaste begroting van 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025 vormen de vertrekbasis van de SERV-raming van de uitgaven, waarop vervolgens een aantal correcties worden toegepast. Voor de behandeling van de uitgaven van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, zie Hoofdstuk 3.2.1.

6.2.2 Beslissingen na het indienen van de initiële begroting en de meerjarenraming

Voor een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de SERV-raming van de ESR-uitgaven voor de periode 2022-2024, zie Hoofdstuk 3.4.2.

6.2.3 Onderbenutting

Voor de onderbenutting wordt uitgegaan van het gemiddelde van de geobserveerde onderbenuttingspercentages van de laatste twee jaren waarvan het onderbenuttingspercentage gekend is (i.e. begrotingsjaren 2019 en 2020). Bij begrotingsopmaak 2021 werd gerekend met een percentage van 2,24%, in de aangepaste begroting 2021 werd dat percentage bijgesteld naar 2,10%.

Dit meer actuele onderbenuttingspercentage wordt gehanteerd in de SERV-raming voor de onderbenutting in de periode 2022-2024. Deze werkwijze resulteert in een lagere onderbenutting van ongeveer € 70 mln, met dus een negatieve impact op het saldo.

6.2.4 Rentekosten

De rente-uitgaven veranderen pro rata met deze opgenomen in de Meerjarenraming (verhouding rente-uitgaven / uitstaande schuld), waarbij we dus veronderstellen dat de wijzigingen in de schuld telkens aan identieke voorwaarden als de bestaande schuld kan gefinancierd worden. De rentekosten hebben slechts een beperkte impact op de resultaten²⁷.

6.2.5 Inflatie

Voor het ramen van de overschrijding van de spilindex werden de meest recente (juni 2021) prognoses van de evolutie van de gezondheidsindex van het Federaal Planbureau²⁸ gehanteerd (beschikbaar tot december 2022). Voor de periode 2023-2024 werd de gezondheidsindex van de Economische Vooruitzichten van juni 2021 van het Federaal Planbureau lineair doorgetrokken.

²⁷ Deze hypothese houdt geen rekening – bij gebrek aan meer gedetailleerde gegevens – met de lagere rentevoeten voor nieuwe schuld in vergelijking met de rentevoeten voor reeds langer uitstaande schuld. Dit kan een beperkte impact van maximum enkele tientallen miljoen euro op het resultaat hebben.

²⁸ Zie ook: https://www.plan.be/databases/17-nl-indexcijfer_der_consumptieprijzen_inflatievooruitzichten.

Volgens deze methodiek zou de spilindex in de SERV-ramingen in dezelfde maanden overschreden worden als deze voorzien in de aangepaste begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025. De uitgaven werden bijgevolg niet gecorrigeerd voor de inflatie.

6.2.6 Maatregelen en nieuw beleid regeerakkoord

Er wordt vooreerst van uitgegaan dat het hele regeerakkoord 2019-2024 in principe integraal wordt uitgevoerd, en dat de gehele voorziene enveloppe voor nieuw beleid (zoals gedocumenteerd in de Meerjarenraming 2020-2025) zal ingezet worden. Voor de tweede helft van de legislatuur (2022 tot en met 2024) gaat het in totaal om € 1,2 mld aan nieuwe beleidsuitgaven.

Tabel 26 vat deze elementen in een overzicht in twee delen samen. In het eerste deel (A) worden de maatregelen uit het regeerakkoord om de beleidsruimte te vergroten samengevat, langs ontvangstenzijde (bijkomende ontvangsten) en langs uitgavenzijde (vermindere uitgaven).

Tabel 26: Vlaamse overheid, begroting 2022 en volgende jaren, maatregelen om beleidsruimte te vergroten dan wel in te vullen, afspraken Regeerakkoord en bijkomende maatregelen bij 2021BO, in € mln (bron: Regeerakkoord, en MJR 2020-2025, berekening SERV29)

	2022	2023	2024	Som 22-24
	A Maatregelen om beleidsruimte te vergroten opgenomen in het Regeerakkoord			
Ontvangsten - totaal	127,8	2,8	-22,1	108,6
Afschaffen duolegaten [erfrecht]				
Hervorming KM-heffing	1,8	1,8	1,9	5,5
Opbrengst spectrum-veiling				
Optimalisatie ontvangsten KM-heffing	75		25	100
Uitgaven - totaal³⁰	-174,3	-191,5	-181,8	-547,7
Hervorming doelgroepenbeleid				
Onderwijs en vorming	-8,2	-39,1	-29,7	-76,9
Verlaging fiscale aftrek PWA- en dienstencheques	-2,3	-0,5	-0,9	-3,7
Uitdoven woonbonus	-91,1	-91,8	-91,7	-274,6
Welzijn, volksgezondheid en gezin	-47,2	-34,2	-33,3	-114,7
Personeel Vlaamse overheid	-14,9	-15,4	-16	-46,3
Impact op saldo - totaal	302,2	194,3	159,7	656,2
	B Nieuwe beleidsuitgaven (invullen van beleidsruimte) opgenomen in het Regeerakkoord			
Ontvangsten - totaal	-7	-7	-7	-21
Jobbonus voor laagste inkomens uit arbeid	-7	-7	-7	-21
Fiscaliteit: Best friends-regeling	0	0	0	0
Uitgaven - totaal	301,4	460,9	453,8	1.216,10
Warm Vlaanderen	105,1	156,9	135,7	397,7

²⁹ De som van de rijen per totaal komt niet overeen met het totaal (in vet). De rijen betreffen enkel de belangrijkste elementen, de kleinere projecten zijn niet opgenomen.

³⁰ De maatregelen en nieuwe beleidsinitiatieven worden in deze tabel op identieke wijze als in de begroting verwerkt. Dit impliceert: een aantal fiscale hervormingen worden langs de uitgavenzijde geregistreerd.

	2022	2023	2024	Som 22-24
Onderwijs	39,6	48,1	43,1	130,7
Lokale besturen	59,8	101,2	50,8	211,8
Economie en innovatie: groeipad O&O	40	60	100	200
Mobiliteit en openbare werken	8	8	9	25
Extra investeringen	30	65	95	190
Impact op saldo - totaal	-308,4	-467,9	-460,8	-1.237,10
	C Nieuwe beleidsuitgaven (invullen van beleidsruimte) bijkomend opgenomen in de begroting 2021BO			
Impact op saldo - totaal				
A + B SOM maatregelen en nieuwe beleidsinitiatieven - gecumuleerd	-6,2	-273,6	-301,1	-580,9

Het tweede deel (B) verduidelijkt de impact van het nieuwe beleid zoals vastgelegd in het regeerakkoord: langs ontvangstenzijde impliceert het invullen van nieuw beleid dat de ontvangsten verminderen en langs uitgavenzijde dat zij vermeerderen.

Voor de periode 2022 tot 2024 betreft het enkel beslissingen volgend uit het regeerakkoord. In totaal gaat het voor deze periode om € 656 mln maatregelen om de beleidsruimte uit te breiden. De belangrijkste maatregel is gewijzigde woonbonus, wat € 275 minder uitgaven impliceert. Qua nieuw beleid worden initiatieven voor in totaal € 1.237 mln genomen, met als belangrijkste de projecten via Warm Vlaanderen (€ 398 mln), de lokale besturen (€ 212 mln) en het ondersteunen van O&O (€ 200 mln).

In totaal impliceert deze engagementen dat € 581 mln bijkomende uitgaven in de begrotingen 2022 tot 2024 worden verwerkt.

Binnen de SERV-raming vanaf 2022 worden de begrotingsmaatregelen en nieuwe beleidsimpulsen van de Vlaamse Regering 2019-2024 niet geïntegreerd in de ontvangsten en uitgaven, maar, conform de aanpak in de Meerjarenraming, rechtstreeks opgenomen in het saldo.

6.3 Gedetailleerde resultaten schuldevolutie

Tabel 27 geeft een gedetailleerd overzicht van de SERV-raming van de evolutie van de geconsolideerde Vlaamse schuld.

Tabel 27: Vlaamse overheid, SERV-raming evolutie schuld, gedetailleerde weergave, in € dz en % ontvangsten

	2019	2020	SERV2021	SERV2022	SERV2023	SERV2024
Som Vlaamse schuld	24.119.905	30.225.168	37.512.642	42.035.684	46.333.310	50.389.604
Toename			7.287.474	4.523.042	4.297.627	4.056.293
Saldo na correcties aftoetsing begrotingsdoelstelling (ingediende begrotingen)			4.179.972			
Verschil in saldo (SERV-raming versus ingediene begrotingen)			- 291.270	216.188	277.537	292.911
Bouwkost Oosterweel			146.086	303.208	337.951	380.324
Vorderingensaldo niet CFO-leden excl. universiteiten en hogescholen (U&HS) met correctie voor onderbenutting			- 299.008			
Toelage niet CFO-leden excl. U&HS			221.515			
ESR-resultaat CFO leden + betoelaging niet-CFO leden (ingediende begrotingen)				2.000.000	2.000.000	2.000.000
Relanceplan Vlaamse Veerkracht			1.450.770	1.500.000	1.500.000	
Neutraliseren Vlaamse Veerkracht in SERV-raming 2022-2024				- 1.500.000	- 1.500.000	
SERV-raming Vlaamse Veerkracht 2022-2024				258.396	258.396	38.759
ESR-8 ontvangsten ministeries			- 310.617	- 310.167	- 310.167	- 310.167
ESR-8 uitgaven ministeries			450.083	355.753	355.753	355.753
ESR-8 ontvangsten CFO-leden			- 194.498	- 124.032	- 124.032	- 124.032
ESR-8 uitgaven CFO-leden			490.789	443.251	442.697	442.347
ESR-9 ontvangsten VMSW en VWF			2.587.000	2.830.200	2.600.200	2.575.200
ESR-9 uitgaven VMSW en VWF			- 1.447.252	- 1.500.540	- 1.554.513	- 1.608.607
ESR-9 ontvangsten en uitgaven SI			83.753	36.980		
Saldo ESR-9 uitgaven Diestepoort			- 2.600			
Saldo esr-9 overige niet CFO-leden			16.751	13.805	13.805	13.805
Impact decreet beheer financiële activa			200.600			
Residu BA2021			5.400			
ESR-correctie ziekenhuisinfrastructuur				- 261.808	- 256.291	- 252.106
Ziekenhuisschuld (A1/A3)			3.394.335	3.132.527	2.876.236	2.624.130
Som Vlaamse schuld conform schuldnormering	20.020.445	28.230.042	34.118.307	38.903.157	43.457.074	47.765.474
Som schuld conform normering, in % van ontvangsten	43,9%	65,5%	71,2%	81,6%	88,7%	96,0%

7 Bijlage 2: relance-uitgaven en Europese begrotingsopvolging

Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen

De wijze waarop Europese subsidies in de Vlaamse begroting dienen verwerkt te worden, is sinds 2017 vastgelegd door de Vlaamse adviescommissie voor boekhoudkundige normen (VABN). De Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (VABN) heeft als hoofdtak om door middel van adviezen bij te dragen tot de verdere uitdieping van de boekhoudkundige principes en rapporteringsmaatregelen van toepassing op de Vlaamse ministeries, diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) en Vlaamse geconsolideerde rechtspersonen.

In het advies 2017/7 betreffende de behandeling van Europese subsidies van 6 december 2017³¹ is de VABN dieper ingegaan op de vraag hoe Europese subsidies in de Vlaamse begroting dienen verwerkt te worden. In essentie wordt het argument ontwikkeld dat de Vlaamse overheid een 'doorgeefluik' voor de Europese subsidie is, aangezien de finale bestemming een instantie met een duidelijke opdracht is (in het kader van het werkgelegenheids-, welzijns-, milieu-... beleid). In de Vlaamse begroting worden daarmee identieke bedragen langs ontvangsten- en uitgaven geregistreerd, en is er dus geen impact op het saldo. Dit element wordt verder in deze bijlage (neutraliteit Eu-stromen voor het overheidssaldo)

Eurostat: hoe de Recovery and Resilience Facility boeken?

Eind vorig jaar publiceerde Eurostat een analyse van de wijze waarop de Europese uitgaven voor het centrale luik van het Next Generation EU-programma, namelijk de Recovery and Resilience Facility (RRF), in de nationale begrotingen dienen verwerkt te worden³²: alle Vlaamse VV-investeringen (€ 2,25 mld) opgenomen in het nationale plan VPH vallen onder deze RRF-faciliteit, zodat de guidance-nota als leidraad voor de begrotingsinterpretatie van de Vlaamse uitgaven kan gezien worden.

We vatten deze nota niet samen, maar gaan enkel in op de belangrijkste elementen.

Na een bespreking van de kenmerken van het RRF stelt de nota twee fundamentele vragen:

- "Firstly, whether the RRF support via grants should be assimilated, from a national accounts perspective, to the EU funds regularly received by MS under various common policies and, thus, whether the statistical rule on neutrality for EU flows for government deficit/surplus could be applied also in this case.
- The second aspect to consider is the nature of the (up to) EUR 750 billion debt raised on the capital markets by the Commission, on behalf of the European Union, to finance the RRF and other programs of the NGEU".

De eerste vraag is direct van toepassing op de (Belgische en) Vlaamse begrotingen.

³¹ Zie de adviezen op: <https://vabn.vlaanderen/adviezen>.

³² Zie Eurostat (2020). *Draft Guidance Note on the Statistical Recording of the Recovery and Resilience Facility*. Luxemburg (LU), Eurostat, Directorate D – Government Finance Statistics, 17 November 2020. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS-Draft-guidance-note-statistical-recording-recovery-resilience-facility.pdf>

De *neutraliteit van de EU-stromen voor het overheidssaldo (B.9)* betreft in essentie het gegeven dat de nationale overheid niet gezien wordt als de finale bestemming van de middelen besteed via de Europese financieringsinstrumenten³³, en daarmee dat deze stromen niet worden meegenomen in de berekening van het overheidssaldo. Wanneer de finale bestemming buiten de overheid ligt is er sowieso geen impact op het overheidssaldo³⁴, maar ook wanneer (een deel van) de overheid wel de finale bestemming is worden deze middelen en uitgaven niet meegenomen in de berekening van het overheidssaldo³⁵.

Om dezelfde reden dienen bijvoorbeeld de investeringen via de Europese Investeringsbank (EIB) of onderliggende instrumenten niet meegenomen te worden in de berekening van de begrotingsaldi van de betrokken overheden.

De guidance-nota over het RRF concludeert in het heerlijke jargon van Eurostat (punt 27): “In view of the above, Eurostat and the EDPS WG³⁶ are of the preliminary opinion that, similarly to the ‘traditional’ EU grants, the *principle of the EU flows neutrality on government B.9 should be applied also to the RRF grants*”.

Dit impliceert: de € 2,25 mld ondersteuning ontvangen via de Next Generation EU-programma dient niet meegenomen te worden in de berekening van het overheidssaldo conform de Europese begrotingsregels, en dus ook niet de uitgaven die ermee gerealiseerd worden.

Hiermee is echter nog niet de vraag beantwoordt of, en hoe, de niet financieel door de EC ondersteunde relancemiddelen in de Vlaamse begroting (dus zonder de *EU flows* zoals bedoeld in de Eurostat-nota) dienen verwerkt te worden. Dit geldt in het bijzonder voor relance-uitgaven die in hoge mate vergelijkbaar zijn met bestaande (recurrente) uitgaven die vandaag wel in het ESR-saldo verwerkt worden.

³³ Zie: Eurostat (2019). Manual on Government Deficit and Debt (MGDD 2019), chapter 2.6.3 (Accounting treatment of the so-called EU ‘financial instruments’), passages 73 tot en met 79. Passage 74 stelt: “The unit assigned to implement the financial instrument, or to manage the fund of funds, is considered as the ‘beneficiary’ from the point of view of the B.9 neutrality principle for recording EU flows. The beneficiary is distinguished from the final recipient — the entity receiving financial support from a financial instrument (e.g. a SME granted a loan or receiving a guarantee). It is possible that either, both or neither the beneficiary nor final recipient could be units classified inside general government”.

³⁴ Zie passage 75 in hetzelfde hoofdstuk van MGDD 2019: “If the beneficiary unit is classified outside general government, any funds from the EU that transit through government/Treasury are recorded as financial transactions (F.2 asset for cash flow, F.89 liability its counterpart), without impact on government revenue/expenditure: when the Treasury makes an advance payment or when these funds merely transit via the Treasury or other government accounts. If the flow of the funds does not involve government, either as final recipient, beneficiary or via transiting, no recording in government accounts is needed”.

³⁵ Zie passage 76 in hetzelfde hoofdstuk van MGDD 2019: “If the beneficiary is a unit classified in general government, the cash received to build up the fund for the financial instrument is recorded as a payable (F.89) of the ‘beneficiary’ towards the EU, not as government revenue. The payable decreases when funds are considered lost (e.g. when loans granted by the beneficiary to the final recipient are cancelled, or a guarantee is called) against a government revenue from the EU (which hence neutralizes the capital transfer on the loan cancellation or guarantee call). The payable increases for amounts of accrued interest and fees and dividends received”.

³⁶ Excessive Deficit Procedure Statistics Working Group: de centrale werkgroep binnen Eurostat voor deze materie, waarin naast medewerkers van Eurostat eveneens externe experts en medewerkers van nationale statistische autoriteiten zijn opgenomen.

8 Bijlage 3: evaluatiekader voor uitgavendoorlichtingen

Een uitgavendoorlichting is in essentie het proces om *besparingsmogelijkheden voor de (jaarlijks weerkerende) basisuitgaven te identificeren en af te wegen*. Het wordt steeds toegepast op bestaande (recurrente) uitgaven, die het resultaat zijn van (veel) eerder beslist beleid.

In essentie wordt nagegaan of: a/ de uitgaven nog steeds een *beleidsprioriteit* betreffen, b/ *effectief zijn in het bereiken van de (oorspronkelijk) vooropgestelde beleidsdoelstelling* (of eventueel een in de loop van de tijd aangepaste beleidsdoelstelling), en c/ *kostenefficiënt* zijn (baten versus kosten).

Een uitgavendoorlichting is dus *geen besparingsoperatie*. Deze laatste kenmerkt zich door de doelstelling om € x mln uitgaven te schrappen, terwijl een uitgavendoorlichting niet vertrekt van een te halen besparingsdoelstelling. Het is immers perfect mogelijk dat geconcludeerd wordt dat de onderzochte uitgaven a/ nog steeds een beleidsprioriteit van en voor de Vlaamse overheid zijn, b/ effectief zijn in het bereiken van de beoogde beleidsdoelstelling, en c/ kostenefficiënt gerealiseerd worden. Via een uitgavendoorlichting kan zelfs geconstateerd worden dat meer uitgaven dan vandaag voorzien morgen zelfs een groter effect (output) zouden kunnen bereiken.

De beoogde essentie van de doorlichtingsoefening dient dan ook te zijn: het *verbeteren van de kwaliteit van de overheidsuitgaven*, door een meer efficiënte toewijzing van de beschikbare middelen. Dit leidt helemaal niet noodzakelijk tot minder uitgaven, maar kan bij het onvoldoende invullen van andere prioriteiten binnen een beleidsdomein vooral leiden tot een *verschuiving van de uitgaven*.

Via uitgavendoorlichtingen worden minder prioritaire uitgaven geïdentificeerd, evenals uitgaven die onvoldoende effectief zijn in het behalen van de beoogde beleidsdoelstelling. Gegeven de huidige doelstelling van de Vlaamse Regering om het relancebeleid te ondersteunen en tegelijkertijd de groeiversterkende of klimaatuitgaven te verhogen, is het verschuiven van middelen voor minder prioritair (bestaande) beleid richting meer uitgaven voor de hoge (nieuwe) beleidsprioriteiten een absolute noodzaak. Uitgavendoorlichtingen zijn dan ook het *instrument bij uitstek om bijkomende middelen voor de huidige (nieuwe) beleidsprioriteiten* te vinden, zonder bijkomende (negatieve) begrotingsimpact te creëren.

De Europese Raad heeft in 2016 na een evaluatie van recente uitgavendoorlichtingen in Europese landen³⁷ vier kritische succesfactoren geïdentificeerd (best practices). Deze zijn:

- Een *sterke en aangehouden ondersteuning op hoog politiek of beleidsniveau* voor de uitgavendoorlichting gedurende het gehele traject. Zeker in het tweede deel van het traject (diagnose van bestaande uitgaven en onderzoek van alternatieven, voorstel van implementatie) blijkt de ondersteuning door de hogere politieke en beleidsinstanties cruciaal, en dient vooral gegarandeerd te worden dat zij de resultaten willen en kunnen uitvoeren.
- De design en uitwerking van een uitgavendoorlichting volgt bij voorkeur de *best practices uit eerdere doorlichtingen*: a/ een *helder verwoord strategisch mandaat* dat de doelstellingen van de doorlichting weergeeft (bij voorkeur kwantitatief geformuleerd) inclusief een voldoende

³⁷ Zie: Europese Raad (2016). *Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area*. Ares(2016) 4994801, 5 september 2016? Geraadpleegd van https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf 2016

groot volume aan te onderzoeken uitgaven, b/ een *testcase* om ervaring over (en vertrouwen in) het proces en de resultaten op te bouwen, c/ voldoende (toegang tot) *onderzoeksmiddelen en onderzoeksgegevens*, d/ *uitgewerkte richtlijnen* om op een consistente manier de doorlichtingen uit te voeren (geen improvisatie) in de verschillende fases, e/ het systematisch gebruiken van *feitelijke (fact-based) gegevens*.

- *Monitoring en communicatie naar de ruimere publieke opinie* over het proces en de resultaten van de doorlichting zijn eveneens cruciaal gebleken, en dienen vooral transparant te zijn en regelmatig georganiseerd te worden. Een externe (onafhankelijke) ex-postevaluatie garandeert dat de lessons learned niet vergeten worden bij een volgende doorlichting.
- De ambitie en de resultaten van de doorlichting moeten ingepast worden in de *jaarlijkse begroting en meerjarenramingen*, waar hun relevantie maximaal tot uiting komt. En er dient een manier gezocht om de uitgavendoorlichtingen structureel in het begrotingsproces te verankeren.

In een review (september 2019) van recente uitgavendoorlichtingen in Europese landen formuleert de Europese Commissie³⁸ (verder werkend op de oorspronkelijke aanbevelingen) een aantal specificaties:

- *Commitment*: het “ownership” van de uitgavendoorlichting door het hogere politieke en/of beleidsniveau is in het bijzonder van belang voor de effectieve implementatie van de doorlichting. Of minder prozaïsch geformuleerd: de resultaten blijven in belangrijke mate dode letter indien ze niet ter harte worden genomen door de eindverantwoordelijken. Dit gebrek aan ownership heeft ook impact op de projectmedewerkers, die snel de indruk krijgen aan een ‘overbodig’ of niet relevant project te werken.
- *Open discussie met alle stakeholders*: de ondersteuning van de doorlichting door alle betrokkenen blijkt een cruciale factor te zijn, aangezien een passieve of ‘afwachtende’ houding van sommigen de implementatie van de resultaten sterk bemoeilijkt. Deze stakeholders gaan immers vooral willen ‘bewijzen waarom het niet werkt’, eerder dan te zoeken naar een ‘manier hoe het wel zou kunnen werken’.
- *Empowering line ministries*: een van de cruciale lessen in de afgelopen jaren in verschillende landen is de rechtstreekse (en waar mogelijk meesturende) betrokkenheid van de beleidsdomeinen waar de doorlichtingen van toepassing zijn. Niet het topniveau dient alles zelf direct aan te sturen, de cruciale actoren op het terrein dienen steeds intensief (en sturend) betrokken te worden. En aansluitend bij het vorige punt: het blijkt zeer moeilijk te zijn de resultaten van een doorlichting te implementeren indien de betrokken departementen niet in het gehele proces betrokken zijn.
- *Independence and diversity of the task force*: de geloofwaardigheid van de task force (stuurgroep) blijkt essentieel om de resultaten van de doorlichting over te dragen aan diegenen die ze dienen uit te voeren. Externe deskundigheid (geen verantwoording ten aanzien van de hogere politieke of beleidsniveaus) kan daarbij nuttig zijn.
- *A roadmap with deadlines and a multiannual horizon*. Een duidelijk uitgetekende projectplanning (inclusief kalender met deadlines) verhoogt de effectiviteit om snel tot resultaten te komen. Deze is niet alleen van toepassing op korte termijn (komende jaar) maar ook op de komende jaren (legislatuur).

³⁸ Europese Commissie (2019). Quality of public finance: Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area. Ares(2019)5463946. Geraadpleegd van https://www.consilium.europa.eu/media/40626/com_technical-note-to-eg_spending-reviews-to-promote-investment.pdf

- *Tricks for generating results.* De EC beveelt in het bijzonder aan om de conclusies van de doorlichting en de implementatie ervan zeer nauw bij elkaar aan te laten sluiten (één geheel van te maken), om te garanderen dat wat kan veranderd of verbeterd worden ook effectief geïmplementeerd en gerealiseerd wordt. Kwantitatieve ('harde') gegevens zijn cruciaal in het overtuigen van alle betrokkenen.

Een element dat niet aan bod komt in deze aanbevelingen is: hoe worden uitgavenbeoordelingen *structureel geïntegreerd in het begrotingsproces*? In de overige EU-landen lijkt dit geen relevante vraag te zijn.

9 Bibliografie

Europese Commissie (2019). *Quality of public finance: Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area*. Ares(2019)5463946. Geraadpleegd van https://www.consilium.europa.eu/media/40626/com_technical-note-to-eg_spending-reviews-to-promote-investment.pdf

Europese Raad (2016). *Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area*. Ares(2016)4994801, 5 september 2016? Geraadpleegd van https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf 2016

Eurostat (2019). *Manual on Government Deficit and Debt*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gg-19-007>

Eurostat (2020). *Draft Guidance Note on the Statistical Recording of the Recovery and Resilience Facility*. Luxemburg (LU), Eurostat, Directorate D – Government Finance Statistics, 17 November 2020. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS-Draft-guidance-note-statistical-recording-recovery-resilience-facility.pdf>

Federaal Planbureau (2020a). *Economische Begroting – Economische vooruitzichten 2020-2021 – Versie van september 2020*. Geraadpleegd van https://www.plan.be/publications/publication-2049-nl-economische_begroting_economische_vooruitzichten_2020_2021_september_2020

Federaal Planbureau (2020b). *Economische Begroting 2021 – Versie van juni 2020*. Geraadpleegd van https://www.plan.be/publications/publication-2017-nl-economische_begroting_2021_juni_2020

Federaal Planbureau (2021a). *Economische Begroting 2021 – Versie van februari 2021*. Geraadpleegd van https://www.plan.be/publications/publication-2093-nl-economische_vooruitzichten_economische_begroting_2021_februari

Federaal Planbureau (2021b). *Economische vooruitzichten 2021-2026 – Versie van juni 2021*. Geraadpleegd van https://www.plan.be/publications/publication-2130-nl-economische_vooruitzichten_2021_2026_versie_van_juni_2021

Nationale Bank van België (2021). *Economische projecties voor België – juni 2021. Economisch Tijdschrift van juni 2021*. Geraadpleegd van <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/economische-en-financiele-publicaties/economische-projecties-voor-belgie>

SERV (2020). *Advies over de begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2021>

SERV (2021). *Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/persberichten/vlaams-begrotingstekort-loopt-verder>

Vlaamse Regering (2020). *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Conceptnota deconsolidatie en externe financiering De Lijn*. VR 2020 1007 MED.0237/1BIS. Geraadpleegd van <https://be-slissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F070F8EFA87E000080006DD>

10 Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, ESR-saldo en ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in € mld.....	10
Figuur 2: België, 2020 tot 2023, reële groei bbp, ramingen sinds september 2019, in %....	19
Figuur 3: België, 2020 tot 2022, inflatie, ramingen sinds september 2019, in %	21
Figuur 4: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, ESR-saldo en ESR-saldo exclusief covid- en VV-provisies en Oosterweel, in € mld.....	35
Figuur 5: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, evolutie van de schuld conform de Vlaamse schuldnormering, in € mld en % van de ontvangsten.	38

Tabellen

Tabel 1: België, economische groei en inflatie bij opmaak van de begrotingen 2020, 2021 en de Meerjarenraming 2022-2025.....	18
Tabel 2: België, 2020-2024, verwachte economische groei en inflatie, middellange termijnvooruitzichten van het Federale Planbureau en de Nationale Bank van België, beide in juni 2021	19
Tabel 3: Vlaamse begrotingen sinds de initiële begroting 2020, opeenvolgende stappen in de provisies als reactie op de coronacrisis, in € mln	22
Tabel 4: Vlaamse begroting, 2021-2024, verwerking van het relanceplan Vlaamse Veerkracht in de Vlaamse begroting (ontvangsten, uitgaven, saldo), SERV-werkhypothese.....	24
Tabel 5: Vlaamse overheid, inzet van de coronaprovisie 2020 per inhoudelijk structuurelement (ISE), belangrijkste bestedingen, in € mln	26
Tabel 6: Vlaamse overheid, uitvoering begroting 2020, inzet van de coronaprovisie per beleidsdomein, in € dz.....	27
Tabel 7: Vlaamse overheid, uitvoering begroting 2020 (geconsolideerd), uitgaven naar aard van de besteding, per beleidsdomein, in € mln.....	28
Tabel 8: Vlaamse begrotingen 2021BA, wijzigingen ten opzichte van Meerjarenraming 2020-2025 en de begroting 2021BO met impact op de begrotingen 2022 tot en met 2024, in € dz (VEK), zoals meegenomen in de SERV-ramingen	29
Tabel 9: Vlaamse overheid, netto schuldtoename door relanceplan Vlaamse Veerkracht, in € dz	30
Tabel 10: Vlaamse overheid, netto schuldtoename door relanceplan Vlaamse Veerkracht, begroting 2021, Meerjarenraming 2020-2025 en SERV-raming, in € dz	31
Tabel 11: Vlaamse overheid, begrotingsuitvoering 2020, aangepaste begroting 2021 en SERV-raming 2021, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	33
Tabel 12: Vlaamse begroting, 2021 tot 2024, SERV-raming, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten	34
Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming, begrotingsdoelstelling 2024 en gecumuleerde vereiste begrotingsinspanning tussen 2022 en 2024 om deze doelstelling te bereiken, in € dz en % van de ontvangsten.....	36
Tabel 14: Vlaamse overheid, SERV-raming ontvangsten bij toepassen van de inflatieparameter uit de Economische Projecties van juni van de Nationale Bank, verschil met oorspronkelijke raming, in € dz.....	37
Tabel 15: Vlaamse overheid, begroting 2020 en ramingen voor 2021 en volgende jaren, evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp.....	37
Tabel 16: Vlaamse overheid, begrotingen 2019, 2020 en 2021 en Meerjarenraming 2020-2025, evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp	38

Tabel 17: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, Vlaamse ontvangsten, in € dz	46
Tabel 18: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, BFW-dotaties, in € dz	47
Tabel 19: SERV-ramingen voor ontvangsten via de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze	47
Tabel 20: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, bruto regionale opcentiemen, in € dz	49
Tabel 21: Evolutie conjunctuur bij de Meerjarenraming 2020-2025 (Economische Vooruitzichten oktober 2020 FPB) en SERV-raming (Economische Vooruitzichten juni 2021 FPB) met 2019 als indexwaarde (=100), conjunctuurcorrectie en inflatiecorrectie	50
Tabel 22: Vlaamse overheid, SERV-raming en ingediende begrotingen, gewestbelastingen, in € dz	51
Tabel 23: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze	53
Tabel 24: Vlaamse overheid, SERV-raming ontvangsten geconsolideerde instellingen, in € dz	56
Tabel 25: Vlaamse overheid, overige ontvangsten, in € dz	56
Tabel 26: Vlaamse overheid, begroting 2022 en volgende jaren, maatregelen om beleidsruimte te vergroten dan wel in te vullen, afspraken Regeerakkoord en bijkomende maatregelen bij 2021BO, in € mln (bron: Regeerakkoord, en MJR 2020-2025, berekening SERV)	58
Tabel 27: Vlaamse overheid, SERV-raming evolutie schuld, gedetailleerde weergave, in € dz en % ontvangsten	60