



Rapport

Evaluatierapport over de begroting 2016

Brussel, 3 februari 2016

Bij gebruik van gegevens en informatie uit dit rapport wordt een correcte bronvermelding op prijs gesteld.

Goedkeuring raad: 3 februari 2016



Mevrouw Annemie TURTELBOOM
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19 bus 11
1210 BRUSSEL

contactpersoon
Erwin Eysackers
eysackers@serv.be

ons kenmerk
SERV_20160203_Evaluatie_Begroting_2016_RAP

Brussel
3 februari 2016

Evaluatierapport over de begroting 2016

Mevrouw de minister

Dit Evaluatierapport focust op de initiële begroting 2016, waarbij de analyse vertrekt van het SERV-advies over deze begroting (september 2015).

De krachtlijnen verduidelijken de belangrijkste conclusies van de SERV bij deze begroting.

In het corpus staat de evolutie van de ontvangsten en uitgaven centraal, met vooral aandacht voor nieuwe elementen in deze begroting, zoals de kilometerheffing of het Energiefonds. De SERV gaat onder andere na hoe de begroting zou geëvolueerd zijn zonder deze elementen.

Hoofdstuk drie actualiseert de onderzochte begrotingen 2015BA en 2016BO op basis van voor de SERV vandaag beschikbare informatie, en concludeert dat, gegeven het begrotingstraject uitgetekend in het advies over de begroting 2016, een bijkomende beperkte inspanning bij de begrotingscontrole 2016BA aangewezen is.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud 4

Samenvatting.....	5
Krachtlijnen	6
Evaluatierapport over de begroting 2016	12
1 Inleiding en situering.....	12
2 Beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2016	12
2.1 Doelstelling begrotingspad.....	12
2.2 Analyse van de ontvangsten.....	12
2.2.1 Ontvangsten via de BFW	13
2.2.2 Gewestbelastingen	17
2.2.3 Toegewezen ontvangsten.....	19
2.2.4 Andere ontvangsten.....	21
2.2.5 Vergelijking ontvangsten 2015BA en 2016BO zonder specifieke elementen.....	22
2.2.6 Ontvangsten bij instellingen	23
2.2.7 Geconsolideerde ontvangsten	25
2.3 Analyse van de uitgaven.....	27
2.3.1 Beleids- en betaalkredieten per beleidsdomein.....	27
2.3.2 Specifieke beleidsmaatregelen	37
2.3.3 Vergelijking uitgaven 2015BA en 2016BO zonder specifieke elementen	39
2.4 ESR-correcties op vorderingensaldo	40
2.5 Vorderingensaldo en netto beleidsruimte.....	41
3 Actualisering begrotingen 2016BO en 2016BC1	45
3.1 Conjunctuurparameters en andere aanpassingen.....	45
3.2 Actualisatie begroting 2015BA.....	46
3.3 Actualisatie begroting 2016BO.....	46
3.4 Vooruitblik naar 2016BA	49
Lijst met figuren en tabellen	50

Samenvatting

Dit Evaluatierapport focust op de *begroting 2016* evenals het voorafgaande SERV-advies over deze begroting.

De *krachtlijnen* verduidelijken de belangrijkste conclusies van de SERV bij de begroting 2016BO.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de evolutie van de *ontvangsten* en vervolgens van de *uitgaven*, met vooral aandacht voor specifieke (nieuwe) elementen in deze begroting, zoals de kilometerheffing, het Energiefonds en dergelijke meer. Er wordt gepoogd om de impact van deze elementen in kaart te brengen, en na te gaan hoe de begroting zou geëvolueerd zijn zonder deze elementen.

Hoofdstuk drie poogt beide begrotingen 2015BA en 2016BO te *actualiseren*, op basis van de in hoofdstuk twee toegelichte elementen.

In zijn advies over de begroting 2016 heeft de SERV heel wat aandacht besteed aan de evolutie van de Vlaamse overheidsschuld evenals de impact van het Europese begrotingskader op het Vlaamse begrotingsbeleid. De SERV zal in het advies over de begroting 2017 deze elementen meer in detail uitwerken en integreren in het begrotingspad dat voor de volgende jaren kan uitgetekend worden.

Krachtlijnen

1. De Vlaamse Regering geeft in de begroting 2016BO aan dat haar *begrotingsengagement* behouden blijft. Dit betekent: bij 2015 en 2016 wordt telkens een begroting met een tekort ingediend, om vervolgens in 2017 en volgende jaren een begroting in evenwicht in te dienen. Conform het vereiste traject is het ingediende tekort in 2016 heel wat kleiner dan dat van 2015, wat via bijkomende inspanningen langs zowel de ontvangsten- als uitgavenzijde ontstaat.

Deze doelstelling sluit aan bij het begrotingsadvies van de SERV over de begroting 2016, dat globaal een gelijkaardig traject voorstelde. Hoewel het SERV-advies uitgaat van een structurele doelstelling (uitgedrukt in termen van het HRF-advies van maart 2015), sluit het nominale begrotingstraject van de Vlaamse Regering volgens de ingediende begroting qua richting en grootteorde van evolutie goed aan bij het nominale traject afgeleid van het structurele SERV-begrotingspad. Zoals verder in deze krachtlijnen wordt aangegeven zijn er evenwel significante verschillen tussen het ingediende en vandaag te verwachten tekort in de begrotingsaanpassing (2015BA) en de initiële begroting 2016 (2016BO).

Evolutie van ontvangsten en uitgaven

2. In dit Evaluatierapport onderzoekt de SERV de evolutie van enkele specifieke ontvangsten en uitgaven, met nadruk op de nieuwe elementen opgenomen in de initiële begroting 2016.

3. Een vergelijking tussen de ontvangsten 2015BA en 2016BO – zoals geregistreerd door de departementen (Vlaamse ministeries), dus zonder de ontvangsten bij de instellingen - is niet eenvoudig, omdat *specifieke elementen* in beide begrotingen een eenvoudige vergelijking bemoeilijken. Deze 'specifieke elementen' zijn niet hetzelfde als eenmalige maatregelen: we bedoelen elementen die wegvallen in 2016BO dan wel in 2016BO voor het eerst in de begroting opgenomen worden en nadien gecontinueerd (zullen) worden. Met deze specifieke elementen worden onder andere bedoeld: de verschillen in de eindafrekening BFW, vooral de onderraming opcentiemen in de eerste helft van 2015; het KBC-dividend dat in 2016 wegvalt; de ontvangsten ziekenhuisinfrastructuur die nieuw zijn in 2016; wat eveneens geldt voor de netto ontvangsten via de kilometerheffing (na aftrek investeringen) evenals de ontvangsten via de energieheffing.

Deze specifieke elementen vertegenwoordigen bij 2016BO samen een ontvangst van € 1.270 mln, en impliceren een groei van € 1.086 mln ten opzichte van 2015BA (+4,7%), vooral door de nieuwe ontvangsten via de kilometerheffing, de ziekenhuisinfrastructuur en de energieheffing. De groei van de ontvangsten van de Vlaamse overheid zonder deze specifieke elementen kan bij de huidige stand van zaken geraamd worden op 2,4%. Dit groeicijfer ligt iets boven de som van de conjunctuurparameters BBP en inflatie voor 2016 zoals gekend bij begrotingsopmaak.

4. Bijzondere aandacht vragen de *gewestbelastingen*. Vlaanderen int via VLABEL vandaag bijna al zijn *gewestbelastingen*, wat ondertussen over een significant bedrag gaat, namelijk € 6,20 mld bij 2016BO of een stijging met € 613 mln (+11%) tegenover 2015BA. Wordt geen rekening gehouden met de nieuwe gewestbelastingen (kilometerheffing inclusief minderinkomsten bij de verkeersbelasting en het Eurovignet), dan stijgen in 2016 deze ontvangsten nog steeds significant (+5,8%), wat aanzienlijk meer is dan de som van de conjunctuurparameters inflatie en BBP bij begrotingsopmaak.

Daarbij dient gewezen op de vertraagde inning van de recent overgenomen gewestbelastingen: de effectieve ontvangsten 2015 blijven ver achter bij de voorziene ontvangsten, wat vandaag leidt tot een negatieve impact voor de uitvoering van de begroting 2015 (in vergelijking met de

begroting 2015BA) en een eenmalige positieve impact voor de begroting 2016BO. Het negatieve effect 2015 zou neerkomen op € 359 mln minderontvangsten in vergelijking met 2015BA. De SERV raamt dat ongeveer € 139 mln van de voorziene ontvangsten gewestbelastingen 2016 ontstaan door de vertraagde inning in 2015 (dus reeds opgenomen zijn in de begroting 2016BO). Het is niet duidelijk of, en in welke mate, deze vertraagde inning ook de begrotingen van 2017 en verder zal beïnvloeden, maar aangenomen wordt dat de impact vooral in 2016 voelbaar zal zijn.

5. De ESR-uitgaven groeien tussen de begrotingen 2015BA en 2016BO in totaal met 5,2%. Een analoge vergelijking van de uitgaven zoals hoger *zonder specifieke elementen* (elementen voor het eerst opgenomen in begroting 2016BO) vereist een correctie voor volgende uitgaven: de bijkomende provisies, het Energiefonds, de van het federale niveau overgekomen financiering van de ziekenhuisinfrastructuur, evenals de investeringen voor de kilometerheffing. Worden de bedoelde specifieke elementen verwijderd, dan ontstaat een onderliggende groei van 1,8%. Uiteraard mag hierbij niet uit het oog verloren worden dat deze nieuwe uitgaven vanaf 2016 een permanent karakter hebben.

6. Het nieuwe *Energiefonds dient*, naast de financiering van de VREG evenals energie-impulsprojecten (samen ongeveer € 10 mln), in essentie voor het wegwerken van het energie-certificatenoverschot (opgebouwde schuld door het hernieuwbare energiebeleid). In totaal gaat deze schuld vandaag om ongeveer € 2 mld. De ontvangsten die aan deze doelstelling kunnen besteed worden betreffen € 402 mln in 2016 en ongeveer € 480 mln in volgende jaren. Dat impliceert dat kan geraamd worden dat deze schuld op pakweg vijf jaar kan weggewerkt worden.

Het *Energiefonds* heeft echter in principe een permanent karakter. De SERV beveelt aan om te verduidelijken hoe de nieuwe middelen van het Energiefonds de eerstvolgende jaren zullen besteed worden (transparantie).

7. Een element dat bijzondere aandacht vraagt is de *financiering van de ziekenhuisinfrastructuur*, een bevoegdheidsoverdracht van het federale niveau vastgelegd in de 6^{de} Staatshervorming. Vooreerst dient erop gewezen dat deze financiering vandaag een soort *black box* vormt: er is onvoldoende inzicht in de dynamiek en grootteorde van vooral de uitgaven evenals de bijhorende schuld (ongeveer € 5 mld).

Aandachtspunten zijn vooral het aanzienlijke verschil tussen de ontvangsten (€ 348 mln) en uitgaven (€ 505 mln, zonder rekening te houden met € 30 mln reeds aangekondigde uitgaven). Tevens is niet duidelijk of deze uitgaven de overgenomen federale schuld integraal zullen wegwerken. En vooral: de huidige cijfers betreffen enkel federale dossiers tot en met 2015, zodat nieuwe investeringsdossiers in medische infrastructuur vanaf 2016 niet in de huidige cijfers opgenomen zijn. Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering verduidelijkt hoe zij de financiering van de huidige en toekomstige ziekenhuisinfrastructuur ziet, en aangeeft hoe daarvoor de vereiste middelen gevonden worden.

8. Het programmadecreet regelt de opheffing en vereffening (einde 2015) van het *FFEU*, en introduceert een nieuwe methode om onbenutte kredieten te hergebruiken. Deze methode komt neer op: de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggingskredieten, beperkt tot de som van de niet-gebruikte vereffeningskredieten, worden herverdeeld naar de provisie investeringsmiddelen (over alle programma's heen). Er wordt expliciet vermeld dat deze provisie voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw moet aangewend worden. Het argument om de oude werkwijze af te schaffen volgt uit de grotere administratieve efficiëntie door de integratie van het FFEU in de reguliere werking van de Vlaamse Gemeenschap en haar instellingen. Het gaat bij begrotingsopmaak 2016 om in totaal € 105 mln.

De SERV benadrukt dat het behouden van voldoende *investeringskredieten* van groot belang is voor de Vlaamse economie. De beoogde administratieve vereenvoudiging mag dus in geen geval leiden tot het op termijn (direct of indirect) afbouwen van deze investeringsmiddelen.

De SERV pleit er voor dat jaarlijks een overzicht gegeven wordt van de besteding (toewijzing) van de ‘aangepaste’ FFEU-middelen, per project en per beleidsdomein, conform de werkwijze zoals die voorheen bestond.

9. Tevens dient gewezen op de *impliciete schuld* (beleidskredieten > betaalkredieten) in de begroting 2016BO. Het totale cijfer van € 32 mln (VAK > VEK) lijkt klein, maar verbergt onderliggende bewegingen. Zoals kan verwacht worden zijn bij de provisies de betaalkredieten aanzienlijk groter (€ 93 mln). Bij de beleidsuitgaven (dotaties, beleidsuitgaven ministeries en uitgaven op basis van andere ontvangsten bij de instellingen) worden in totaal € 142 mln meer beleids- dan betaalkredieten geregistreerd. Dit is een belangrijke evolutie ten opzichte van de begroting 2015BA, aangezien deze begroting een inhaalbeweging voor betaalkredieten van € 268 mln realiseert (VEK > VAK). Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse regering zich tot belangrijke uitgaven engageert, maar daarvoor – zeker bij de beleidsuitgaven en instellingen – in komende begrotingen bijkomende betaalkredieten dient in te schrijven.

10. Tenslotte dient gewezen op een significante verschuiving in de begroting 2016BO ten opzichte van de begroting 2015BA: de som van de aangegane *machtigingen* neemt aanzienlijk toe, van € 1,37 mld naar € 3,42 mld, of een stijging met meer dan € 2 mld. Drievierde van deze nieuwe machtigingen betreft weliswaar formeel nieuwe machtigingen verleend in het kader van de consolidatie evenals andere financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen: de effectieve toename bedraagt € 218 mln, aangezien de betrokken instellingen niet opgenomen waren in de vorige begroting 2015BA. De andere nieuwe machtigingen betreffen Hermes en FWO bij het beleidsdomein EWI, voornamelijk investeringen (€ +319 mln), € 100 mln bij het VIPA voor de realisatie van haar klassiek gefinancierde investeringsprojecten, en € 59 mln bij het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds als prefinanciering van Europese steun voor het landbouwbeleid.

11. Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse Regering via verschillende kanalen haar *investeringsmogelijkheden* uitbreidt, waarbij de engagementen groter zijn dan de vandaag ingeschreven betaalkredieten.

De SERV ondersteunt een versterking en uitbreiding van het *Vlaamse investeringsbeleid*. Dat neemt niet weg dat de financiële consequenties van dergelijk beleid nauwgezet dienen ingeschat. De som van de impliciete schuld gecombineerd met de aangegane machtigingen gecorrigeerd voor reeds ingeschreven betaalkredieten leidt tot een som van engagementen boven € 500 mln, dus engagementen van de Vlaamse Regering waarvoor vandaag nog geen betaalkredieten voorzien zijn. Dit is op zich geen probleem, aangezien het merendeel van dergelijke investeringsprojecten bijna per definitie over meerdere jaren gerealiseerd wordt, zodat de betaalkredieten bij dergelijk investeringsengagement steeds achterblijven bij de effectieve betalingen.

De Vlaamse Regering dient evenwel de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen door voor alle engagementen steeds de nodige financiële middelen te voorzien en te documenteren in een meerjarenperspectief.

Actualisatie begroting 2015BA

12. De actualisering van de begroting 2015BA focust op de vertraagde inning van de gewestbelastingen evenals de onder- of overbenutting van een aantal uitgaven, zoals die medio januari 2016 kunnen gedocumenteerd worden.

De achterstand bij de inning van de gewestbelastingen is het belangrijkste element. Principieel kan verondersteld worden dat dergelijk uitstel geen afstel impliceert, maar dat betekent niet dat zomaar kan verondersteld worden dat al deze ontvangsten in de uitvoering van de begroting 2015 zullen geboekt worden, aangezien niet duidelijk is of, en in welke mate, er een verschuiving van inkohiering van de oorspronkelijke dossiers 2015 naar 2016 zal zijn (ESR 2010-regels).

13. Deze actualisatie leidt tot een verslechtering van het vorderingensaldo met € -108 mln, tot een totaal tekort van € -668 mln (-1,8% van de uitgaven). Deze evolutie bestaat uit twee delen: enerzijds een verbetering van het saldo met € 407 mln door de aangepaste raming opcentiemen (begin juli), anderzijds een verslechtering door de vertraagde inning gewestbelastingen (€ -359 mln) evenals correcties voor de te hoog geraamde onderbenutting (€ -130 mln) en andere factoren (€ -26 mln).

Actualisatie begroting 2016BO

14. Voor de actualisatie van de begroting 2016BO is vooral de conjunctuurinformatie van belang. Deze volatiele conjunctuurparameters vragen enige duiding: tot december 2015 kan vermoed worden dat in 2016 de inflatie – door onder andere de hogere BTW op de elektriciteit en de tweede tax shift – een stuk sneller zou stijgen dan in september 2015 (opmaak 2016BO) ingeschat. Een maand later is dat echter helemaal niet meer zo evident, vooral door internationale ontwikkelingen (wereldwijde groeivertraging en verdere daling prijs ruwe olie). In deze oefening hanteren we die januarigegevens van het Planbureau. Voor het BBP hanteren we de laatst beschikbare cijfers van de wekelijkse Economische indicatoren (2016/3) van de NBB. Ook deze cijfers zijn nog niet stabiel door de internationale onzekerheid over de economische evolutie op korte termijn. De veronderstelling van een geleidelijk herstel van de economie inclusief een herneming van de inflatie zijn met andere woorden vandaag minder evident dan enkele maanden geleden.

Deze conjunctuercijfers leiden per saldo tot minderontvangsten voor 2016 van in totaal € -160 mln, voornamelijk via de lagere ontvangsten BFW maar ook in beperkte mate door hogere uitgaven, bijvoorbeeld voor instellingen waarvan de dotatie de indexevolutie volgt.

Bij de gewestbelastingen wordt geraamd dat € 139 mln daarvan als een doorstroming van de vertraagde inning van een aantal gewestbelastingen in 2015 kan beschouwd worden. De andere ontvangsten en uitgaven van ministeries en instellingen inclusief de onderbenutting veronderstellen we stabiel, behalve deze van het Klimaatfonds: we ramen een bijkomende ontvangst van € 33 mln, gegeven de politieke akkoorden op Belgisch niveau in december 2015 afgesloten, in de marge van de Klimaatconferentie van Parijs. Het gaat om een zeer voorlopige inschatting bij gebrek aan gedetailleerde informatie.

15. In totaal ontstaat als voorlopige actualisatie van de begroting 2016BO een verslechtering van het nominale vorderingensaldo met € -126 mln, tot een totaal tekort van € -297 mln (0,75% van de ESR-uitgaven) als de uitgaven asielcrisis niet in het vorderingensaldo worden opgenomen, en van € -418 mln (1,05%) als deze wel worden meegenomen. Indien de komende maanden de conjunctuurevolutie verder negatief evolueert dienen deze cijfers uiteraard bijkomend aangepast.

16. Vanuit een *structurele begrotingsbenadering* dienen verscheidene dossiers als een *risico* beschouwd: a/ duidelijk is dat de ontvangsten *gewestbelastingen* 2015 aanzienlijk achterlopen op de ramingen, en hoewel kan verondersteld worden dat het merendeel van deze ontvangsten finaal zal gerealiseerd worden, is niet duidelijk in welk begrotingsjaar deze ontvangsten zullen geboekt worden, met uiteraard steeds een impact op het vorderingensaldo; b/ er is in 2016 een significant verschil tussen de ontvangsten en uitgaven voor de *financiering ziekenhuisinfrastructuur*, waarbij voldoende inzicht in de dynamiek en grootteorde van toekomstige ontvangsten en uitgaven ontbreekt, zodat er vandaag geen garantie is dat het verschil tussen deze ontvangsten en uitgaven in de komende jaren niet verder vergroot; c/ de uitgaven voor de *asielcrisis* in 2016 (€ 121 mln) worden door de Vlaamse Regering als uitzonderlijk en eenmalig beschouwd en buiten het gecommuniceerde vorderingensaldo gehouden; d/ tenslotte wijzen we op de *eenmalige correctie van de ontvangsten opcentiemen* in 2018, zoals bepaald in de BFW: deze correctie wordt vandaag geraamd op € 855 mln.

Het is evident dat de geciteerde dossiers een bijzondere beleidsaandacht van de Vlaamse Regering vragen, zodat deze risicofactoren in de begrotingen kunnen weggewerkt worden.

17. De SERV vertaalt de geciteerde gegevens in dit Evaluatierapport niet in *structurele termen*, omdat dit een actualisatie van de parameters van het Advies van de HRF van maart 2015 vereist, wat door een gebrek aan informatie (aanpassing conjunctuurcyclus) vandaag onmogelijk is. Op korte termijn (einde maart 2016) publiceert de HRF zijn advies over het Stabiliteitsprogramma 2016-2019, zodat dergelijke structurele begrotingscijfers opnieuw kunnen opgemaakt worden.

Vanuit een *kwalitatieve inschatting* kan wel aangegeven worden dat het tekort voor 2016 in *structurele termen* *lager* zal uitvallen dan het nominale tekort. Immers, een aantal uitgaven kan als tijdelijk en eenmalig beschouwd worden (zoals de uitgaven asielcrisis), terwijl bijvoorbeeld de ontvangsten gewestbelastingen door de vertraagde inning in 2015 eenmalig kunnen vermeerderen, zoals aangegeven in de begroting 2016BO. Maar van belang is vooral de correctie voor de conjunctuurcyclus zoals vereist in een structurele benadering: daarvan mag aangenomen worden dat deze in een opwaartse correctie zal resulteren (afwijking ten opzichte van potentiële groei economie).

Vooruitblik naar begroting 2016BA

18. Geconcludeerd wordt dat het *begrotingstraject* dat uit deze actualisaties wordt afgeleid, moeilijker is dan ingeschat bij de opmaak van de begroting 2016BO. De doelstelling van de Vlaamse Regering is immers om in 2017 een begroting in evenwicht in te dienen, wat ook het uitgangspunt voor het structurele begrotingstraject uitgetekend in het SERV-advies over de begroting 2016 vormde. Door de verslechterde situatie van zowel de begrotingen 2015BA als 2016BO is dit een zwaardere opdracht dan enkele maanden geleden kon geraamd worden.

19. Toch meent de SERV dat voor het begrotingsjaar 2016 het traject uitgetekend in het SERV-begrotingsadvies 2016 dient behouden. De SERV herhaalt dan ook zijn advies om het tekort (ESR-vorderingensaldo) op de begroting 2016 terug te brengen tot € -243 mln. Dat impliceert (op basis van de geraamde actualisering van de begroting 2016) een bijkomende inspanning van € 54 mln bij begrotingscontrole, indien geen rekening wordt gehouden met de uitgaven voor de asielcrisis.

Daarbij wordt eveneens geen rekening gehouden met de correctie voor de ontvangsten opcentiemen in 2018, zoals bepaald in de Bijzondere Financieringswet (BFW) na de 6^{de} Staatshervorming. Gegeven de aanzienlijke bijdrage door gewesten en gemeenschappen in 2016 aan de

federale sanering van de overheidsfinanciën, eveneens opgenomen in de BFW (€ 779 mln), is het immers te rechtvaardigen om met deze correctie in 2016 nog geen rekening te houden.

Evaluatierapport over de begroting 2016

1 Inleiding en situering

20. Dit Evaluatierapport focust op de *initiële begroting 2016* en het SERV-advies daarover dat van begin september 2015 dateert.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de evolutie van de *ontvangsten* en vervolgens van de *uitgaven*, met vooral aandacht voor specifieke (nieuwe) elementen in deze begroting, zoals de kilometerheffing, het Energiefonds en dergelijke meer. Er wordt gepoogd om de impact van deze elementen in kaart te brengen, en na te gaan hoe de begroting zou geëvolueerd zijn zonder deze elementen.

Hoofdstuk drie poogt beide begrotingen 2015BA en 2016BO te *actualiseren*, op basis van de in hoofdstuk twee toegelichte elementen.

In zijn advies over de begroting 2016 heeft de SERV heel wat aandacht besteed aan de evolutie van de Vlaamse overheidsschuld evenals de impact van het Europese begrotingskader op het Vlaamse begrotingsbeleid. De SERV zal in het advies over de begroting 2017 deze elementen meer in detail uitwerken en integreren in het begrotingspad dat voor de volgende jaren kan uitgetekend worden.

2 Beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2016

2.1 Doelstelling begrotingspad

21. De Vlaamse Regering geeft in de begroting 2016BO aan dat haar *begrotingsengagement* behouden blijft. Dit betekent: in 2015 en 2016 wordt een begroting met een tekort ingediend, om vervolgens in 2017 en volgende jaren een begroting in evenwicht in te dienen. Conform het vereiste traject is het ingediende tekort in 2016 heel wat kleiner dan dat van 2015, wat bijkomende inspanningen langs zowel de ontvangsten- als uitgavenzijde impliceert.

22. Deze doelstelling sluit aan bij het begrotingsadvies van de SERV, dat een gelijkaardig traject qua globale kenmerken voorstelde. Hoewel het SERV-advies uitgaat van een structurele doelstelling (uitgedrukt in termen van het HRF-advies van maart 2015), sluit het nominale begrotingstraject van de Vlaamse Regering qua richting en grootteorde van verandering goed aan bij het nominale traject afgeleid van het structurele SERV-begrotingspad.

2.2 Analyse van de ontvangsten

23. In totaal voorziet de Vlaamse overheid *ontvangsten voor € 39,40 mld*: zie Tabel 1. Dit is een stijging met € 1,77 mld (+4,7%) ten opzichte van de begroting 2015BA, zoals juni 2015 gestemd in het Vlaams Parlement. Wordt eveneens rekening gehouden met de aangepaste raming voor de ontvangsten opcentiemen in juli 2015 (€ +404 mln, zie de op één na onderste rij in Tabel 1), dan gaat het om een stijging van € 1,36 mld (+3,6%).

De *parameters* achter de begroting 2016 zijn gebaseerd op de begin september beschikbare elementen. Er is bij de indexcijfers rekening gehouden met de BTW-verhoging op elektriciteit vanaf 1 januari 2016 (wat een verschil impliceert met de op dat moment beschikbare federale ramingen).

Tabel 1: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming ontvangsten, in € dz

	2015BA	2016BO	evolutie	in % van 2015BA	in % van totale groei
Gewestmiddelen BFW	9.950.295	9.968.671	18.376	0,2%	1,0%
Gemeenschapsmiddelen BFW	19.772.611	20.580.961	808.350	4,1%	45,8%
Specifieke dotaties BFW	80.278	84.112	3.834	4,8%	0,2%
BFW: vermoedelijke afrekening voorgaande jaar	-69.038	136.679	205.717	-298,0%	11,6%
Gewestbelastingen	5.586.642	6.200.046	613.404	11,0%	34,7%
Eigen niet-fiscale toegewezen ontvangsten	167.537	187.167	19.630	11,7%	1,1%
Eigen niet-fiscale, niet-toegewezen ontvangsten zonder KBC-dividend	287.126	255.915	-31.211	-10,9%	-1,8%
KBC-dividend (ESR-aanrekenbaar)	170.713	0	-170.713	-100,0%	-9,7%
Lotto-middelen	33.463	33.350	-113	-0,3%	0,0%
Instellingen consolidatiekring	1.652.840	1.951.505	298.665	18,1%	16,9%
TOTAAL	37.632.467	39.398.406	1.765.939	4,7%	100,0%
Correctie opcentiemen (juli 2015 = na 2015 BA)	403.950				
TOTAAL incl correctie opcentiemen	38.036.417	39.398.406	1.361.989	3,6%	77,1%

2.2.1 Ontvangsten via de BFW

24. De te ontvangen *gewestmiddelen* via de BFW evolueren op een volstrekt andere manier dan de *gemeenschapsmiddelen*: zie Tabel 2 voor de gewestmiddelen en Tabel 3 voor de gemeenschapsmiddelen.

Middelen voor gewestbevoegdheden

25. De *gewestmiddelen* kennen qua reële ontvangsten (rij TOTAAL in Tabel 2) een *kleine stijging* (€ 18 mln) ten opzichte van de begroting 2015BA. Wordt de aangepaste berekening voor de opcentiemen van juli 2015 meegenomen, dan gaat het om een daling met € -386 mln (op twee na laatste rij). Daarnaast dient men te beseffen dat in dit cijfer de Vlaamse bijdrage aan de federale sanering van de overheidsfinanciën is opgenomen, zoals voor 2015 en 2016 in de BFW vastgelegd.

In totaal dalen de gewestontvangsten met 3,8% (€ -394 mln) tegenover de aangepaste raming 2015BA (€ -18 mln in vergelijking met ingediende begroting 2015BA). De belangrijkste oorzaak zijn de bepalingen in de BFW die een bijdrage voor de federale sanering van de publieke financiën van € 1.538 mln impliceren, evenals een minderontvangst bij de opcentiemen door de zo-

genaamde eerste Tax Shift¹ (voorjaar 2015: verhoging forfaitaire aftrek beroepskosten). De intrinsieke groei van de gewestmiddelen zonder deze correcties zou aanleiding geven tot positieve groeivoeten (3,5% tot 4,1%) die iets boven de groei van de andere ontvangsten via de BFW ligt. Het resultaat zonder deze elementen zou zijn dat bij 2016BO de gewestontvangsten geen € 9.969 mln zouden bedragen, maar wel € 11.579 mln.

Tabel 2: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via BFW voor gewestbevoegdheden, in € mln

	2015BA (inged)	2015BA act bij 2016BO	2016BO incl Afrek 2015	verschil 2016BO - 2015BA act	groei 2016BO / 2015BA act
Bruto aanvullende belasting op PB zonder Tax Shift I		7.465,6	7.603,9	138,3	1,9%
Impact federale Tax shift I		0,0	-72,0	-72,0	
Bruto aanvullende belasting op PB	7.058,6	7.465,6	7.531,9	66,3	0,9%
Voorafnames op federale PB	3.202,5	3.222,1	2.800,4	-421,7	-13,1%
middelen diverse bevoegdheden	437,9	438,8	456,0	17,2	3,9%
middelen arbeidsmarktbeleid	1.606,5	1.624,1	1.155,3	-468,9	-28,9%
middelen fiscale uitgaven	1.158,1	1.159,1	1.189,1	29,9	2,6%
Overgangsmechanisme	-257,0	-294,9	-332,8	-37,9	12,8%
Financiering Brussel	-30,2	-30,2	-30,8	-0,6	1,8%
TOTAAL middelen via BFW - gewest	9.973,9	10.362,5	9.968,7	-393,8	-3,8%
P.m. Correctie opcentiemen (juli 2015)	404,0				
P.m. TOTAAL na correctie aangepaste raming opcentiemen	10.377,8	10.362,5	9.968,7	-393,8	-3,8%
P.m. Bijdrage gezondmaking federale publieke financiën (jaar Y)	-759,0		-779,3		
P.m. Bijdrage gezondmaking federale publieke financiën (cumul)	-759,0	-759,0	-1.538,3		
P.m. TOTAAL zonder bijdrage federale publieke financiën	11.136,8	11.121,5	11.506,9	385,4	3,5%
P.m. impact tax shifts I			-72,0		
P.m. TOTAAL zonder bijdrage federale publieke financiën en zonder Tax shifts	11.136,8	11.121,5	11.578,9	457,4	4,1%

Opcentiemen

26. Bij de *aanvullende belasting op de personenbelasting via de BFW* (opcentiemen: zie 2^{de} rij in Tabel 2) ontstaat het aanzienlijke verschil tussen 2015BA en 2016BO in hoge mate door die aangepaste raming Belasting Staat (basis van de berekening opcentiemen). We integreren daarom in de tabel tevens een aangepaste raming 2015BA, waarin naast de aangepaste opcentiemen tevens de conjunctuurparameters geactualiseerd zijn: deze aanpassing geeft een beter zicht op de intrinsieke evolutie van deze ontvangsten. Er wordt bij de ramingen 2015 en 2016 uitgegaan van een elasticiteit van 1,35. De *gewestmiddelen* voor *arbeidsmarktaangelegenheden* (BFW art 35 nonies) registreren de hoofdmoot van de bijdrage aan de federale sane-

¹ De tweede Tax Shift zal een veel grotere impact hebben, maar treedt bij de deelgebieden slechts in werking in 2017.

ring van de overheidsfinanciën². Dit gaat voor Vlaanderen in 2015 om € 759 mln en voor 2016 bijkomend om € 779 mln.

27. Tevens dient gewezen op een bijkomend element: in 2018 wordt – conform de bepalingen vastgelegd in de BFW – de raming opcentiemen geactualiseerd, waarbij het gewestelijke aandeel in deze ontvangsten na verificatie door het Rekenhof definitief wordt vastgelegd.

Vandaag ziet het er naar uit dat dit een aanzienlijke negatieve bijstelling voor de gewesten impliceert, van in totaal € 855 mln in 2018. Een structurele begrotingsbenadering impliceert dat vooruitgekeken wordt, dus dat gekozen wordt voor een verdeling van deze inspanning over meerdere jaren, zodat een abrupte bijstelling van de uitgaven in 2018 vermeden wordt.

28. De eerste tax shift (verhoging van de forfaitaire aftrek voor beroepskosten, toe te passen vanaf aanslagjaar 2016) heeft een impact van € -72 mln op de ontvangsten via de aanvullende personenbelasting (opcentiemen). De Vlaamse overheid kon deze impact vermijden door een aanpassing van het percentage opcentiemen, maar heeft dat niet gedaan. De tweede tax shift zal een grotere impact op de ontvangsten via opcentiemen hebben, maar treedt pas in werking in het aanslagjaar 2017 (ontvangsten 2016).

Middelen voor gemeenschapsbevoegdheden

29. De *gemeenschapsmiddelen via de BFW* lijken op het eerste zicht een aanzienlijke stijging te realiseren (€ +808 mln, of bijna de helft van de totale groei van de ontvangsten), maar hier is enige voorzichtigheid geboden. Zie Tabel 3.

Vooreerst voorziet de BFW dat vanaf 2016 de gemeenschappen middelen voor ziekenhuisinfrastructuur ontvangen: voor Vlaanderen gaat het in 2016 om € 347 mln (zie ook bespreking bij uitgaven). De intrinsieke stijging van de gemeenschapsmiddelen BFW bedraagt dan ook € 808 – 347 = 462 mln, of een aangroei van 2,3% ten opzichte van 2015BA (onderste rij).

Tabel 3: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via BFW voor gemeenschapsbevoegdheden, in € dz

		2015BA	2016BO	evolutie	in % van 2015BA	in % totale groei
47/2	PB inclusief Lambermont	5.090.819	5.026.297	-64.522	-1,3%	-8,0%
40 quinquies	BTW	8.392.033	8.694.739	302.706	3,6%	37,4%
47/5 en 47/6	Gezinsbijslag	3.561.879	3.654.115	92.236	2,6%	11,4%
47/7	Ouderenzorg	2.142.763	2.275.495	132.732	6,2%	16,4%
47/8	Gezondheidszorg	461.379	473.205	11.826	2,6%	1,5%
47/9	Ziekenhuisinfrastructuur	0	346.844	346.844		42,9%
47/10	Justitiehuisen	51.738	53.197	1.459	2,8%	0,2%
48/1 §1	Overgangsmechanisme	134.111	133.780	-331	-0,2%	0,0%
81 quinquies	Jeugdinstituting Tongeren	-1.205	-1.223	-18	1,5%	0,0%
65 quinquies §1	Responsabiliseringsbijdrage gemeenschap	-60.905	-75.486	-14.581	23,9%	-1,8%
	TOTAAL	19.772.612	20.580.963	808.351	4,1%	100,0%
	TOTAAL autonome groei (zonder ontvangsten ziekenhuisinfrastructuur)	19.772.612	20.234.119	461.507	2,3%	57,1%

² Dit mag niet begrepen worden als een voorafname op de overeenkomstige uitgaven: het staat elke overheid vrij om de ontvangen middelen via de BFW naar eigen inzichten en beleidsdoelinden te besteden.

De stijging van de ontvangsten via de BTW vormt qua volume het belangrijkste onderdeel. De grootste vooruitgang wordt echter geboekt voor de ontvangsten uit *ouderenzorg*, waar de evolutie van de parameters (grotere aangroei 80+ers in Vlaanderen dan in andere gewesten) de voornaamste verklarende factor vormt.

De evolutie van de middelen voor de *gezinsbijslag* ontstaat op basis van de geraamde behoeften (aantal rechthebbende kinderen per type gezinsbijslag).

Financiering ziekenhuisinfrastructuur

30. Vanaf 2016 is Vlaanderen verantwoordelijk voor de financiering van de *ziekenhuisinfrastructuur* conform de bepalingen in de BFW. Deze betreffen de vaststelling en vereffening van het budget voor ziekenhuisinfrastructuur (KB Budget Financiële Middelen, A1: afschrijvingen voor klassieke infrastructuur zoals gebouwen inclusief aanloopkosten; A3: medisch-technische diensten zoals NMR-scanners). Het gaat om een ontvangst van € 347 mln bij 2016BO, wat aanzienlijk minder is dan de overeenkomstige uitgaven (€ 505 mln). Deze ontvangstencijfers betreffen enkel voormalige federale dossiers.

Het recente besluit van de Vlaamse Regering³ beëindigt einde 2005 het federale financieringsmechanisme, tenminste voor nieuwe dossiers, en zal het vervangen door een eigen Vlaamse procedure die in de loop van 2016 geïmplementeerd wordt.

31. De vereiste middelen voor de lopende afschrijvingen ziekenhuisfinanciering werden bij de opmaak van de zesde staatshervorming voor de Vlaamse ziekenhuizen ingeschat op € 355 mln, wat resulteert in het bedrag dat Vlaanderen via de BFW hiervoor ontvangt (dus: inschatting van begin 2013). Dit bedrag ligt met andere woorden vast en wordt normaliter niet herzien, want vereist aanpassingen in de BFW. De meer recente inschattingen van de uitgaven financiering ziekenhuisinfrastructuur liggen echter ongeveer 150 mio € hoger, wat resulteert in het bedrag dat langs de uitgavenzijde in de Vlaamse begroting wordt teruggevonden.

Dit bedrag is vermoedelijk nog niet het eindbedrag van nog te verrekenen lasten uit het verleden, omdat een aantal investeringen (2009 tot 2012) nog herzien worden. Voor de meeste van deze investeringen werd reeds een voorlopig bedrag toegekend dat aangepast wordt op basis van de effectief aanvaardbare afschrijvingen. Voorlopig zouden deze herzieningen wijzen op bijkomende uitgaven van enkele tientallen miljoenen. Dat impliceert dat in het kader van een meerjarig perspectief hiervoor bijkomend middelen dienen gevonden.

Daarnaast dient rekening gehouden met de toekomstige uitgaven, om een continuïteit in de financiering van ziekenhuisinfrastructuur op langere termijn te garanderen. Daarvoor wordt door de Vlaamse Regering een nieuw systeem uitgewerkt via een forfaitarisering van investeringen, dat door het VIPA wordt voorbereid. Dat impliceert enerzijds dat de Vlaamse Regering een strategische visie op het toekomstige zorglandschap uitwerkt, inclusief de daaraan gekoppelde infrastructuur, en anderzijds dat een tijdspad in budgettaire termen uitgetekend wordt, zodat deze ziekenhuisinfrastructuur ook effectief gebouwd wordt. De SERV beschikt niet over informatie om de budgettaire weerslag van dergelijk tijdspad vandaag concreet in te schatten, maar deze bij-

³ Vlaamse Regering, Voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, 30 oktober 2015.

komende uitgaven vergroten uiteraard het hoger geduide verschil tussen de ontvangsten ziekenhuisinfrastructuur via de BFW en de effectieve uitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur.

Andere ontvangsten via BFW

32. Daarnaast regelt de BFW een aantal specifieke dotaties (voor buitenlandse studenten, Nationale Plantentuin, verkeersbelastingen en dergelijke meer) waarvan de modaliteiten in de BFW zijn vastgelegd. Deze komen neer op een toename van € 4 mln ten opzichte van 2015BA.

Tevens dient rekening gehouden met de *afrekening van de ontvangsten voor het voorgaande jaar* (correctie voor voorlopige ramingen die tot te hoge of te lage doorstortingen van het federale niveau leiden). De aangepaste raming opcentiemen in juli 2015 speelt uiteraard een aanzienlijke rol, wat getemperd wordt door de vertraagde economische conjunctuur geconstateerd in de tweede helft van 2015 (te hoge ramingen opgemaakt bij het begin van het kalenderjaar). Dit houdt voor Vlaanderen in totaal voor de begroting 2016 een positieve correctie van € 137 mln in, wat een significante stijging met € +206 mln impliceert tegenover 2015BA.

Tabel 4: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via gewestbelastingen, in € dz

	2015BA	2016BO	evolutie	in % van 2015BA	in % van totale groei
Onroerende voorheffing	107.100	105.898	-1.202	-1,1%	-0,2%
Spelen, weddenschappen en ontspanningstoestellen	64.575	67.881	3.306	5,1%	0,5%
Registratiebelastingen (verkooprecht + verdeelrecht)	1.986.119	2.129.970	143.851	7,2%	23,3%
Hypotheekbelastingen	160.121	168.152	8.031	5,0%	1,3%
Verkeersbelasting zonder impact kilometerheffing	999.549	1.023.248	23.699	2,4%	3,8%
Verkeersbelasting: impact kilometerheffing (raming)		-9.354	-9.354		-1,5%
Belasting op inverkeerstelling (BIV)	200.544	235.602	35.058	17,0%	5,7%
Eurovignet FOD FIN	28.689	1.773	-26.916	-93,8%	-4,4%
Eurovignet VLABEL	53.954	2.751	-51.203	-94,9%	-8,3%
Schenkbelastingen	390.086	431.597	41.511	10,6%	6,7%
Erfbelastingen	1.595.905	1.668.313	72.408	4,5%	11,7%
Kilometerheffing: brutobedrag + boete		379.215	379.215		61,3%
TOTAAL	5.586.642	6.205.046	618.404	11,0%	100,0%
Som Impact kilometerheffing	82.643	374.385	291.742		47,2%
TOTAAL zonder impact kilometerheffing	5.503.999	5.825.661	321.662	5,8%	52,0%

2.2.2 Gewestbelastingen

33. Vlaanderen int via VLABEL vandaag bijna al zijn *gewestbelastingen*, wat ondertussen over een significant bedrag gaat, namelijk € 6,20 mld bij 2016BO of een stijging met € 613 mln (+11%) tegenover 2015BA: zie Tabel 4. Ook hier dient vooral gewezen op de nieuwe elementen in de begroting 2016.

Verkeersfiscaliteit

34. De vergroening van de *verkeersfiscaliteit* leidt tot een aanzienlijke stijging van de geraamde ontvangsten (+17,0% voor de BIV). De maatregelen betreffen een verhoging van de BIV (bij aankoop van een nieuwe auto) evenals van de jaarlijkse verkeersbelasting voor klassieke (niet-milieuvriendelijke) wagens vanaf 1 januari 2016, waarbij deze verhoging niet op leasing-auto's wordt toegepast. In totaal zou dit een ontvangstenstijging van € 45 mln impliceren. Tegelijkertijd wordt een premiestelsel (zero emission bonus) voor elektrische of waterstofauto's ingevoerd, waarvoor in 2016 in totaal € 5 mln wordt uitgetrokken.

35. De *kilometerheffing voor vrachtwagens* realiseert conform de recente ramingen aanzienlijke bijkomende ontvangsten: inclusief boetes worden deze geraamd op € 379 mln. Na aftrek van de minderontvangsten bij het Eurovignet en de verkeersbelasting wordt de netto opbrengst geraamd op € 292 mln. De SERV hanteert daarbij een iets ruimere benadering dan de Vlaamse Regering, aangezien ook de impact op de verkeersbelasting (BIV) wordt meegenomen.

Er dient benadrukt te worden dat het om ramingen gaat, aangezien het systeem pas vanaf april 2016 operationeel wordt, waarbij vandaag niet kan ingeschat worden of er kinderziektes zullen optreden, en zo ja hoe groot die zijn. Tevens komen in dit cijfer de vooral in 2015 en 2016 te realiseren investeringen (zie investeringsuitgaven in volgende hoofdstuk) via de gemeenschappelijke constructie VIAPASS (samenwerkingsverband met het Waalse en Brusselse gewest) niet tot uiting.

36. Wordt geen rekening gehouden met de impact van de kilometerheffing inclusief minderingen bij de verkeersbelasting en het Eurovignet, dan nog stijgen in 2016 de geraamde ontvangsten gewestbelastingen significant (+5,8%, zie onderste rij van Tabel 4), wat aanzienlijk meer is dan de som van de conjunctuurparameters (inflatie en BBP) bij begrotingsopmaak. Daarbij dient vooral gewezen op een eenmalig effect bij de gewestbelastingen die vanaf 2015 door Vlaanderen zelf geïnd worden.

Schenk-, registratie- en hypotheekbelastingen

37. De *schenkbelastingen* (+10,6%), de *registratiebelastingen* (verkoop- en verdelrecht: +7,2%) en de *hypotheekbelastingen* (+5,0%) realiseren aanzienlijke groeicijfers bij 2016BO. Voor de ramingen wordt vertrokken van federale inschattingen (de FOD FIN inde deze belastingen voor Vlaanderen tot 2014, en doet dat nog steeds voor de andere gewesten) evenals de conjunctuurgegevens zoals in september 2015 beschikbaar.

38. Vooreerst dient erop gewezen dat deze belastingen in 2015 een *aanzienlijk vertraagde inning* registreren, wat zich ook in het verleden manifesteerden bij de gewestelijke overname van voorheen federaal geïnde gewestbelastingen. Uit de toelichting door VLABEL op 13 oktober 2015 in de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaams Parlement kan afgeleid worden dat het opstarten van de dossiers voor de overgenomen belastingen vooral in de eerste maanden van 2015 problematisch was, en dat in de loop van het jaar de verwerking van de dossiers inclusief de ontvangsten op gang komen. De meest recente maandgegevens lijken deze trend te bevestigen. Het aanvankelijk geciteerde cijfer van € 500 mln minderontvangsten bij de gewestbelastingen voor 2015 (som) lijkt dan ook te hoog, aangezien in de laatste maanden van 2015 een inhaalbeweging qua ontvangsten is ingezet. Deze vertraagde inning 2015 vertaalt zich dus in eenmalig verhoogde ontvangsten voor 2016, zoals eveneens gedocumenteerd in de MJR 2016-2021: in onderstaande analyse volgen we deze veronderstelling. Deze analyse is gebaseerd op de midden januari beschikbare (en dus onvolledige) gegevens, en dient dan ook met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd.

Een tweede mogelijke verklaring is dat deze ontvangsten gewestbelastingen te hoog geraamd zijn, dus dat naast een deels vertraagde inning een deel van deze ontvangsten nooit zal gerealiseerd worden. De hoge groeicijfers voor deze belastingen, ook in vergelijking met voorgaande jaren, lijkt aan te geven dat dit zeker tot de mogelijkheden behoort. In de recente toelichtingen, onder andere door VLABEL, in de bevoegde Commissie van het Vlaams Parlement wordt echter niet aangegeven dat dit het geval zou zijn.

Tabel 5: Vlaanderen, 2015BA, raming van 2015uitvoering en 2016BO, gewestbelastingen, raming minderontvangsten 2015BA en eenmalig hogere ontvangsten 2016BO, in € mln (o.b.v. maandgegevens 2015 en MJR 2016-2021)

	2015BA	2015uitv - 2015BA	2015uitv ra- ming dec 2015	2016BO	2016BO - 2015uitv	2016BO - 2015BA
Registratiebelastingen (verkoop- en ver- deelrecht)	1.986,1	-36,9	1.949,2	2.130,0	180,8	143,9
...waarvan eenmalig effect opstart 2015				53,5		
Hypotheekbelastingen	160,1	17,5	177,6	168,2	-9,5	8,0
...waarvan eenmalig effect opstart 2015				0,0		
Schenkbelastingen	390,1	-107,7	282,4	431,6	149,2	41,5
...waarvan eenmalig effect opstart 2015				28,4		
Erfbelastingen	1.595,9	-204,2	1.391,7	1.668,3	276,6	72,4
...waarvan eenmalig effect opstart 2015				56,8		
Kilometerheffing: brutobedrag + boete				379,2	379,2	379,2
Overige gewestbelastingen	1.454,4	-27,3	1.427,1	1.427,8	0,7	-26,6
Som	5.586,6	-358,6	5.228,0	6.205,0	977,0	618,4
Som eenmalig effect 2016 door vertraagde inning				-138,7		
Som 2016 zonder effect vertraagde inning 2015				6.062,4		

39. We vertrekken onderstaand van de *registraties gewestbelastingen einde 2015*, de *MJR 2016-2021* en aanvullende gegevens, en maken een *opsplitsing van de vertraagde inning* gewestbelastingen in een negatief effect bij de uitvoering van de begroting 2015 (in vergelijking met de begroting 2015BA) en een positief effect dat reeds in de cijfers van 2016BO (inhaalbeweging) aanwezig is. We behouden dus voor 2016BO de ontvangsten gewestbelastingen zoals opgenomen in deze begroting, maar schrijven een deel daarvan toe als een uitgestelde ontvangst die normaliter in 2015 tot stand was gekomen. Het negatieve effect 2015 wordt geraamd op € 359 mln minder ontvangsten bij de voorlopige uitvoering 2015 (in vergelijking met 2015BA), terwijl geraamd wordt dat globaal € 139 mln van de ontvangsten 2016 ontstaan door een vertraagde inning in 2015. Deze effecten samen benaderen de initieel aangegeven impact van de vertraagde opstart van de overgenomen gewestbelastingen. Zie Tabel 5.

Het grootste effect ontstaat bij de erfbelastingen, terwijl het ook bij de ontvangsten verkoop- en verdeelrecht om significante bedragen gaat.

2.2.3 Toegewezen ontvangsten

40. Toegewezen ontvangsten zijn ontvangsten gekoppeld aan specifieke uitgaven: het volume van deze uitgaven wordt dus rechtstreeks bepaald door de grootte van de ontvangsten. In voorgaande jaren gaat het om relatief beperkte ontvangsten met een beperkte evolutie (zoals

het Fonds Inschrijvingsgelden voor het Deeltijds Kunstonderwijs). Dat is bij 2016BO niet het geval, aangezien één nieuw begrotingsfonds wordt opgericht en een bestaand begrotingsfonds sterk worden geheroriënteerd. Vooral het tweede fonds heeft een aanzienlijk financiële impact.

Verkeersveiligheidsfonds

41. Het eerste nieuwe begrotingsfonds betreft het *Verkeersveiligheidsfonds*: het gaat (bij begroting 2016ini) om € 13,6 mln afkomstig van de ontvangsten verkeersveiligheid (BIVV, retributies, verkeersboetes) die naar aanleiding van de 6^{de} Staatshervorming geregionaliseerd werden. De middelen van het fonds zijn het surplus boven een bepaalde drempel (€ 143 mln) van deze ontvangsten BIVV, en kunnen dus jaarlijks wisselen. Dit fonds bevat dus geen nieuwe ontvangsten, maar ontstaat door een verschuiving vanuit de algemene ontvangsten.

Conform het recente advies van de MORA is een duidelijk beeld van de taken die door dit Fonds worden overgenomen van het BIVV aangewezen, inclusief de taken die zullen gefinancierd worden door het Vlaams Gewest (al dan niet) via middelen uit het Verkeersveiligheidsfonds.

Energiefonds

42. Het *Energiefonds* wordt vanaf 2016 vooral gespijsd door de zogenaamde *Energieheffing*. Deze heffing moet de historische schuldenberg van groenestroomcertificaten voor zonnepanelen en windmolens aanpakken, en dient tot en met 2020 betaald door 2,2 miljoen Vlaamse gezinnen. In wezen gaat het om het wegwerken van de opgebouwde schuld door het hernieuwbare energiebeleid in Vlaanderen, inclusief de reeds aangegane maar nog te betalen subsidies voor hernieuwbare energieprojecten. Deze schuld wordt einde 2015⁴ geraamd op € 2 mld.

Het Energiefonds is opgericht door het Energiedecreet van 8 mei 2009, en heeft als doelstelling bij te dragen tot de financiering van de Vlaamse energiedoelstellingen inzake eindgebruik, de energieopwekking uit hernieuwbare bronnen te bevorderen, en financiële middelen voor de VREG te voorzien. Vanaf 1/1/2015 wordt een heffing op elektriciteit aangerekend aan klanten op het distributienet en plaatselijk vervoersnet van elektriciteit, geïnd door de toezichthouder (elektriciteitsleverancier) en aangerekend op de afrekenings- en slotfacturen van de afnemers (klanten). Bij 2015BA gaat het om ontvangsten van € 9,4 mln. Daarnaast zijn er ongeveer € 1 mln ontvangsten afkomstig uit handhaving en retributies (voornamelijk EPB-handhaving = energieprestaties van (ver)nieuwbouw). Van deze middelen gaat € 5,1 mln naar de VREG en € 4,2 mln naar impulsprojecten voor energie, vooral de call groene energie (doelstelling: van Vlaanderen een energie-efficiënte regio maken waar hernieuwbare energie een belangrijke plaats in de totale energiemix inneemt).

De Energieheffing wordt via een aanvulling van het programmadecreet op de begroting 2016BO hervormd en verruimd. Deze heffing wordt vanaf 1 maart 2016 omgevormd tot een jaarlijkse heffing per afnamepunt, waarvan de gemiddelde opbrengst per maand op iets meer dan € 41 mln wordt geraamd. Het resultaat is een ontvangst van € 412 mln bij 2016BO, waarvan opnieuw ongeveer € 10 mln naar de impulsprojecten energie en de VREG afgeleid wordt, zodat een netto ontvangst van € 402 mln voor het wegwerken van het certificatenoverschot overblijft. Vanaf

⁴ Toelichting door minister Turtelboom in de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaams Parlement, 7 december 2015. Deze € 2 mld bestaat uit 0,9 mld certificatenkosten die de netbeheerders nog niet doorrekenden via de (bevroren) nettarieven en € 1,1 mld voor de nog niet doorrekenende bijdrage groene stroom en warmtekrachtkoppeling.

2017 ontstaat door deze maatregel een jaarlijks terugkerende fonds van € 493 mln. Fiscale argumenten spelen bij de gekozen aanpak een rol: de verhoging en verruiming van de Energieheffing kan immers doorgerekend worden zonder BTW-aanrekening (die op 1/1/2016 bovendien verhoogd is).

43. De recente discussie over de Energieheffing, zowel in de media als in het Parlement, focust op de impact van de maatregel op de *belastingbetaler* (eindgebruiker), zoals het gebrek aan differentiatie bij de Energieheffing (iedereen betaalt evenveel). In wezen is dit een discussie over *fiscaal beleid*. Er wordt in dit rapport niet verder op deze elementen ingegaan.

Emissierechten

44. Het *Klimaatfonds* ontvangt de Vlaamse opbrengsten uit de Europese veiling van de zogenaamde emissierechten voor broeikasgas-inrichtingen. Deze emissierechten worden op Europees niveau geveild sinds 2013, maar de Belgische ontvangsten (voor de drie gewesten en het federale niveau) bleven op Belgisch niveau, bij gebrek aan overeengekomen verdeelsleutel tussen de gewesten en het federale niveau. Het gaat einde 2015 over ongeveer € 330 tot 350 mln op Belgisch niveau (ontvangsten van 2013 tot 2015).

Tijdens de voorbereiding van de onderhandelingen voor het Klimaatakkoord van Parijs (december 2015) is tevens een akkoord over de intra-Belgische lastenverdeling van de inspanningen voor het klimaat- en energiepakket 2020 bereikt. Dit stelt dat Vlaanderen recht heeft op 53% van de veilingontvangsten tot 2015, en op 52,76% van de toekomstige veilingontvangsten. Dit lijkt op het eerste zicht te betekenen dat aanzienlijke ontvangsten ($53\% \times \text{€ } 330 \text{ tot } 350 \text{ mln} = \text{ongeveer € } 180 \text{ mln}$) in het vooruitzicht gesteld kunnen worden, wat kasmatisch ook het geval is (= storting van het federale niveau naar de gewesten van de middelen 2013 tot 2015 bij uitvoering van het akkoord). ESR-matig is dit voor 2016 echter maar in beperkte mate het geval. We maken een onderscheid tussen de ontvangsten tot 2015 en de nieuwe ontvangsten vanaf 2016.

De overgrote meerderheid van de ontvangsten tot 2015 dient aangerekend te worden bij voorgaande jaren. Op basis van de ESR-aangerekende uitgaven van het Klimaatfonds (LB0-1LCH4AI-WT) voor 2016 kan deze ESR-aanrekenbare ontvangst voor 2016BO voorlopig geraamd worden op € 3,2 mln, waarbij we dus veronderstellen dat de ESR-aanrekenbare uitgaven van het Klimaatfonds overeenkomen met deze ontvangsten. Deze uitgaven werden de afgelopen jaren gefinancierd via het Hermesfonds, wat in de toekomst niet meer noodzakelijk zal zijn.

Wel mag bijkomend gerekend worden op ontvangsten via nieuwe veilingen van emissierechten (vanaf 2016). Het is vandaag met de beschikbare gegevens niet mogelijk om een realistische inschatting daarvan te maken. Gegeven de grootteorde van voorgaande jaren mag echter een bijkomende ontvangst van € 30 tot 40 mln verondersteld worden, al dient dit resultaat als een zeer voorlopig gegeven beschouwd te worden.

2.2.4 Andere ontvangsten

45. De *andere ontvangsten* (niet fiscaal en niet toegewezen) samengevat in Tabel 1 betreffen kleinere ontvangsten, zoals dividenden van investeringsmaatschappijen, de geregionaliseerde ontvangsten verkeersveiligheid (verkeersboetes, BIVV), de Lotto-middelen en dergelijke meer. Een factor springt eruit, namelijk het ESR-matig aan te rekenen dividend door KBC valt in 2016 weg, wat tot € 171 mln lagere ontvangsten in 2016 leidt. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de terugbetaling van de hoofdsom (ESR-8) niet in het ESR-vorderingensaldo opgenomen wordt.

2.2.5 Vergelijking ontvangsten 2015BA en 2016BO zonder specifieke elementen

46. Een vergelijking tussen de ontvangsten 2015BA en 2016BO – zoals geregistreerd door de departementen (Vlaamse overheid), dus zonder de ontvangsten bij de instellingen - is niet eenvoudig, omdat *specifieke elementen* in beide begrotingen een eenvoudige vergelijking bemoeilijken. Deze 'specifieke elementen' zijn niet hetzelfde als eenmalige maatregelen: we bedoelen elementen die wegvallen in 2016BO dan wel in 2016BO voor het eerst in de begroting opgenomen worden en nadien gecontinueerd (zullen) worden. Deze elementen bemoeilijken een correcte interpretatie van de evolutie tussen 2015 en 2016, vandaar dat we ze onderstaand isoleren voor een raming van de intrinsieke groei van de ontvangsten van de Vlaamse overheid. We gaan voorbij aan de hoger geraamde vertraagde inning van recent overgenomen gewestbelastingen, aangezien dit niet gaat om een specifiek element zoals hier bedoeld.

Concreet betreffen de specifieke elementen: de aanzienlijke verschillen in de eindafrekening BFW, waarin vooral de onderraming opcentiemen zoals gehanteerd in de eerste helft van 2015 tot uiting komt, gecombineerd met de verslechterde conjunctuur in de tweede helft van 2015; het KBC-dividend dat in 2016 wegvalt maar in 2017 vermoedelijk opnieuw zal uitgekeerd worden; de ontvangsten ziekenhuisinfrastructuur die conform de BFW nieuw zijn in 2016; wat eveneens geldt voor de netto ontvangsten via de kilometerheffing. Zie Tabel 6. We stippen aan dat de regionale bijdrage aan de sanering van de federale overheidsfinanciën (BFW) niet is opgenomen, aangezien deze bijdrage in beide jaren ongeveer even groot is.

Tabel 6: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, impact van specifieke elementen op ESR-ontvangsten, in € dz

	2015BA	2016BO	Evolutie	in % van 2015BA	in % van totale groei
TOTALE ONTVANGSTEN	37.632.467	39.398.406	1.765.939	4,7%	100,0%
BFW: vermoedelijke afrekening voorgaande jaar	-69.038	136.679	205.717		11,6%
BFW: Ziekenhuisinfrastructuur	0	346.844	346.844		19,6%
KBC-dividend (ESR-aanrekenbaar)	170.713	0	-170.713		-9,7%
Verkeersbelastingen: Eurovignet + kilometerheffing	82.643	374.385	291.742		16,5%
Energieheffing	10.000	412.000	402.000		
TOTAAL specifieke elementen	184.318	1.269.908	1.085.590		61,47%
TOTALE ONTVANGSTEN zonder specifieke elementen	37.448.149	38.128.498	680.349	2,4%	38,53%

47. Deze specifieke elementen vertegenwoordigen bij 2016BO samen een ontvangst van € 858 mln, wat een stijging van € 674 mln ten opzichte van 2015BA impliceert, vooral door de nieuwe ontvangsten via de kilometerheffing en de ziekenhuisinfrastructuur (BFW). De groei van de ontvangsten van de Vlaamse overheid zonder deze specifieke elementen kan bij de huidige stand van zaken geraamd worden op 2,4% (laatste rij). Dit groeicijfer ligt rond de som van de conjunctuurparameters BBP en inflatie voor 2016 zoals gekend bij de begrotingsopmaak. Tevens mag niet het feit dat de nieuwe ontvangsten (Energieheffing, kilometerheffing, ziekenhuisfinanciering) vanaf 2016 jaarlijkse ontvangsten genereren.

2.2.6 Ontvangsten bij instellingen

48. Een analyse van de ESR-aanrekenbare eigen ontvangsten is niet eenvoudig aangezien het vandaag in totaal ongeveer 190 instellingen geconsolideerd worden in de Vlaamse begroting. De stijging tussen 2016BO en 2015BA is aanzienlijk, namelijk € 299 mln (+18,1%). Een deel daarvan is toe te schrijven aan de uitbreiding van de overheidsperimeter, dus de opname van instellingen in de begroting 2016 die voorheen niet in de begroting opgenomen werden. Deze uitbreiding is echter nog niet beëindigd: onder andere de universiteiten en hogescholen, die wel reeds in de Vlaamse schuld opgenomen zijn, komen in de begroting 2016BO nog niet aan bod.

We focussen onderstaand op de evolutie per beleidsdomein, en dus niet op individuele instellingen. De nadruk ligt op de ontvangsten van instellingen via dotaties (dus via de Vlaamse begroting) en op de eigen ontvangsten.

Dotaties aan instellingen per beleidsdomein

49. De dotaties aan geconsolideerde instellingen nemen aanzienlijk in omvang toe: van € 7,68 mld bij BO 2015 naar 8,62 mld bij 2016BO, wat een groei van 0,94 mld betekent. De toename wordt vooral gerealiseerd door de beleidsdomeinen WVG, MOW en ROW. Zie Tabel 7. In dit overzicht zijn de dotaties 2015BA aan instellingen geïntegreerd bij 2016BO niet opgenomen, wat impliceert dat het cijfer 2015BA onderschat wordt in de vergelijking met 2016BO.

Bij het beleidsdomein EWI is de situatie complex door de integratie van Hercules in het FWO en de integratie van het IWT in (voornamelijk) het Hermesfonds. De integratie van beide bewegingen lijkt op details na budgetneutraal te zijn. Wel ontvangt iMinds een aanzienlijk hogere dotatie (€ 34,5 mln) via een afzonderlijke financiering.

Tabel 7: Instellingen geconsolideerd in de Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, dotaties ontvangen van de Vlaamse overheid, in € dz

	2015BA	2016BO	verschil	in % van som 2016BO
BD C FB	26.238	26.159	-79	0,3%
BD D IV	127.803	100.163	-27.640	1,2%
BD E EWI	803.111	842.818	39.707	9,8%
BD F OV	323.167	386.662	63.495	4,5%
BD G WVG	2.587.338	3.124.397	537.059	36,2%
BD H CJSM	477.265	497.494	20.229	5,8%
BD J WSE	766.466	787.646	21.180	9,1%
BD K LV	78.077	77.137	-940	0,9%
BD L LNE	429.377	469.239	39.862	5,4%
BD M MOW	1.877.920	2.013.597	135.677	23,4%
BD N ROW	41.611	160.168	118.557	1,9%
BD P KB	143.198	137.904	-5.294	1,6%
Som	7.681.571	8.623.384	941.813	100,0%

Bij het beleidsdomein OV gaat het bijna exclusief over verhoogde dotaties voor de VDAB.

Bij het beleidsdomein WVG ontvangt het VIPA een aanzienlijk hogere dotatie (€ + 483 mln), wat ontstaat door de overname van de financiering van ziekenhuisinfrastructuur. Daarnaast realiseert Kind & Gezin een aanzienlijke stijging (€ 34,8 mln) evenals VAPH (€ 16,8 mln).

Bij MOW gaat het voornamelijk om € 154 mln bijkomende middelen voor investeringen via het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), evenals € 9,1 mln voor De Scheepvaart NV en € 5,9 mln voor de DAB Loodswezen, voornamelijk als compensatie voor tegenvallende ontvangsten. Daar staat tegenover dat bij dit beleidsdomein de dotaties voor onder andere De Lijn (werking: € -10,0 mln; investeringen: € -11,8 mln) verminderen.

Bij het beleidsdomein ROW tenslotte ontvangen zowel het Vlaams Woningfonds (€ 79,2 mln) als de VMSW (€ 54.9 mln) aanzienlijk hogere dotaties.

Tabel 8: Instellingen geconsolideerd in de Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, eigen ESR-aanrekenbare ontvangsten, in € dz

	2015BA	2016BO	verschil
BD C FB	10.076	6.602	-3.474
BD D IV	5.944	5.680	-264
BD E EWI	292.271	326.435	34.164
BD F OV	53.378	28.190	-25.188
BD G WVG	190.559	201.062	10.503
BD H CJSM	233.880	234.135	255
BD J WSE	112.378	109.280	-3.098
BD K LV	18.171	17.377	-794
BD L LNE	209.566	181.152	-28.414
BD M MOW	473.818	494.591	20.773
BD N ROW	8.987	264.652	255.665
BD P KB	23.165	27.358	4.193
Som	1.632.193	1.896.514	264.321
Som zoals gedocumenteerd bij 2016BO	1.704.976	1.896.514	191.538
Verschil = eigen ontvangsten 2015BA van instellingen geïntegreerd bij 2016BO	72.783		

Eigen ESR-aanrekenbare ontvangsten van geconsolideerde instellingen

50. Het totaal van de eigen ESR-ontvangsten bij instellingen stijgt aanzienlijk: van € 1.632,2 mln bij 2015BA naar € 1.896,5 mln bij 2016BO. De uitbreiding van de overheidsperimeter (integratie van nieuwe instellingen bij 2016BO) is verantwoordelijk voor € 72,8 mln daarvan, terwijl het verschil (€ 191,5 mln) te beschouwen is als een toename van de ontvangsten bij de reeds voorheen geconsolideerde instellingen. Zie Tabel 8.

Bij het beleidsdomein OV gaat het bijna exclusief over verhoogde dotaties voor de VDAB.

Bij het beleidsdomein WVG ontvangt het VIPA een aanzienlijk hogere dotatie (€ + 483 mln), wat ontstaat door de overname van de financiering van ziekenhuisinfrastructuur. Daarnaast realiseert Kind & Gezin een aanzienlijke stijging (€ 34,8 mln) evenals VAPH (€ 16,8 mln). Bij MOW gaat het voornamelijk om € 154 mln bijkomende middelen voor investeringen voor het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), evenals € 9,1 mln voor De Scheepvaart NV en € 5,9 mln voor de DAB Loodswezen, ook als compensatie voor tegenvallende ontvangsten. Daar staat tegenover dat bij dit beleidsdomein de dotaties voor onder andere De Lijn (werking: € -10,0 mln; investeringen: € -11,8 mln) verminderen.

Bij het beleidsdomein RWO tenslotte ontvangen zowel het Vlaams Woningfonds (€ 79,2 mln) als de VMSW (€ 54.9 mln) aanzienlijk hogere dotaties.

Tabel 9: Belangrijkste geconsolideerde instellingen in Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, eigen ontvangsten, in dz €

BD	instelling	2015BA	2016BO	verschil
L	Mina Omgevingsfonds	117.340	132.847	15.507
M	VIF	81.139	54.175	-26.964
M	Loodswezen	80.634	74.712	-5.922
	Andere DAB	32.087	29.657	-2.430
	Som DAB	311.200	291.391	-19.809
M	W&Z	24.221	28.417	4.196
F	VDAB opleidingen (privé)	110.967	107.869	-3.098
H	VRT reclame	199.258	204.276	5.018
G	K&G bijdrage gezinnen	154.919	164.449	9.530
E	VIB	32.204	37.114	4.910
F	GO!	31.179	6.106	-25.073
M	De Lijn reiziger	198.300	205.249	6.949
E	VEB	62.733	79.150	16.417
E	VITO contracten overheid	57.876	54.090	-3.786
M	Liefkenshoek gebruiker	54.748	55.800	1.052
N	VWF ESR-ontvangsten	74.810	68.407	-6.403
N	VMSW ESR-ontvangsten	192.597	188.981	-3.616
	Andere RP	199.964	405.215	205.251
	Som rechtspersonen	1.393.776	1.605.123	211.347
	Som instellingen	1.704.976	1.896.514	191.538

Tabel 9 geeft een overzicht van de instellingen van de belangrijkste instellingen en de evolutie van hun eigen ontvangsten. Bij GO! vallen eenmalige ontvangsten door de verkoop van gronden in 2015 weg, wat eveneens het geval is bij het VIF. Het MINA-Fonds wordt gevoed door de ontvangsten via afvalstoffenheffingen, waterheffingen en het mestactieplan, en deze registreren een aanzienlijke stijging bij 2016BO. Bij De Lijn/VVM en Kind & Gezin gaat het vooral om een hogere bijdrage van de gebruiker. Bij VEB komt vooral de uitbreiding van de activiteiten in het groeicijfer tot uiting. De eigen inkomsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen dalen vooral door wat lagere rente-ontvangsten, maar bij het VWF ook door het wegvallen van desinvesteringen (verkopende gronden).

2.2.7 Geconsolideerde ontvangsten

51. De geconsolideerde ontvangsten bestaan uit de ontvangsten bij de ministeries en de instellingen, uiteraard na verwijdering van de interne stromen tussen beide categorieën (dotaties), de stromen tussen instellingen evenals interne verrichtingen bij instellingen. Ook de ontvangsten via ESR-8 (uit participaties) en ESR-9 (leningen) worden niet in het ESR-geconsolideerde resultaat opgenomen.

Tabel 10 geeft de ESR-geconsolideerde ontvangsten voor de begroting 2016BO in de linker kolommen, terwijl de ESR-8 gegeven in de rechter kolommen per beleidsdomein verduidelijkt worden. Tabel 11 vergelijkt deze gegevens met de resultaten van de begroting 2015BA.

Tabel 10: Vlaanderen, 2016BO, geconsolideerde ESR-ontvangsten evenals ESR-8 ontvangsten bij departementen en instellingen, in € dz

	minist Alg Ont	minist TO	instell	som ESR	ESR8 minist	ESR8 instell	som ESR8
BD C FB	37.046.542	2.523	6.602	37.053.144	1.506.725	1.007	1.507.732
BD D IV	405	182	5.680	6.085	0	1.539	1.539
BD E EW	10.786	27.703	328.260	339.046	112	188.323	188.435
BD F OV	36.118	91.939	28.190	64.308	0	0	0
BD G WVG	4.737	100	226.998	231.735	67	64	131
BD H CJSM	12.417	409	234.135	246.552	0	0	0
BD J WSE	13.382	3.824	109.280	122.662	1.100	0	1.100
BD K LV	12	2.001	17.377	17.389	0	0	0
BD L LNE	2.309	421.702	215.773	218.082	17.359	2.662	20.021
BD M MOW	160.372	21.826	553.988	714.360	0	17.030	17.030
BD N ROW	344	6.940	264.880	265.224	0	595.895	595.895
BD P KB	4.925	5.715	27.358	32.283	30	0	30
BD V HE	0	0	0	0	0	0	0
Som	37.292.349	584.864	2.018.521	39.310.870	1.525.393	806.520	2.331.913

Tabel 11: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, geconsolideerde ESR-ontvangsten evenals ESR-8 ontvangsten bij departementen en instellingen, in € dz

	minist AO	minist TO	instell	som ESR	ESR8 minist	ESR8 instell	som ESR8
BD C FB	1.479.250	-2.767	-3.474	1.475.776	1.003.537	-119.220	884.317
BD D IV	400	42	-264	136	0	0	0
BD E EW	-228	7.881	35.989	35.761	0	85.479	85.479
BD F OV	12.867	2.415	-25.188	-12.321	0	-15.000	-15.000
BD G WVG	199	-75	36.439	36.638	0	0	0
BD H CJSM	-236.138	-176	255	-235.883	0	0	0
BD J WSE	-192.240	-142	-3.098	-195.338	0	0	0
BD K LV	0	-33	-794	-794	0	0	0
BD L LNE	-33.914	404.558	6.207	-27.707	0	-669	-669
BD M MOW	-38.008	18.442	80.170	42.162	0	-100.372	-100.372
BD N ROW	-189	-1.980	255.893	255.704	0	580.570	580.570
BD P KB	4.316	-10.924	4.193	8.509	0	0	0
BD V HE	0	0	0	0	0	0	0
Som	996.315	417.241	386.328	1.382.643	1.003.537	430.788	1.434.325

52. De aanzienlijke stijging van de toegewezen ontvangsten bij LNE betreft de uitbreiding van het Energiefonds via de energieheffing. Bij het beleidsdomein MOW gaat het bij de toegewezen ontvangsten om het nieuwe Verkeersveiligheidsfonds, maar in wezen is dit een verschuiving van de algemene naar de toegewezen ontvangsten, en dus geen nieuwe ontvangst.

De ESR-8 ontvangst in het beleidsdomein FB op het niveau van de departementen betreft de geraamde terugbetaling door KBC. De ESR-8 ontvangsten in het beleidsdomein EWI betreffen de investeringsmaatschappijen PMV, LRM en VPM inclusief hun dochters, terwijl deze in het beleidsdomein MOW betreffen voornamelijk de BAM betreffen. Bij het beleidsdomein RWO gaat het over de inbreng van de centrale sociale huisvestingsmaatschappijen VWF en VMSW in lokale huisvestingsmaatschappijen: dit effect ontstaat door de integratie van beide instellingen binnen de overheidsperimeter, en is niet als een uitbreiding tegenover 2015BA te begrijpen.

2.3 Analyse van de uitgaven

53. In totaal stijgen de uitgaven (beleidskredieten) met € 2,3 mln naar een totaal van € 40,2 mld. Opnieuw wordt een aanzienlijk deel van deze groei gerealiseerd door nieuwe elementen geïntroduceerd in deze begroting.

We besteden onderstaand vooreerst aandacht aan de evolutie van beleids- en betaalkredieten per beleidsdomein, om vervolgens dieper in te gaan op een aantal van deze nieuwe elementen.

2.3.1 Beleids- en betaalkredieten per beleidsdomein

Evolutie van beleids- en betaalkredieten

54. In onderstaand overzicht volgen we in principe een geconsolideerde benadering, waarbij de uitgaven in volgende categorieën verdeeld worden.

Per *beleidsdomein* gaat het om volgende elementen:

- De uitgaven ontstaan door de werking van de *centrale administratie van elk beleidsdomein* (programma A), wat zowel lonen als werkingsmiddelen omvat. Dit zijn niet alle lonen en werkingsmiddelen, aangezien deze voor de beleidsprogramma's (C en hoger) hierin niet zijn opgenomen.
- De uitgaven gereserveerd in *provisies* (programma B).
- De uitgaven voor de *beleidsprogramma's*, die normaliter zowel werking als beleidsuitgaven (zoals subsidies of andere vormen van ondersteuning van actoren op het terrein) omvatten (programma's C en hoger). De dotaties voor geconsolideerde instellingen zijn echter uit dit gegeven verwijderd, want komen bij de instellingen aan bod.

Daarnaast wordt bij de te *consolideren instellingen* onderscheid gemaakt tussen:

- De uitgaven die ontstaan via de ontvangen dotaties van de Vlaamse overheid.
- De uitgaven die ontstaan op basis van andere (dus eigen) ontvangsten. Daarbij wordt er geneutraliseerd voor de uitgaven bestemd voor andere geconsolideerde instellingen.

De som van deze uitgaven leidt tot het totaal aan ESR-uitgaven (zie meest rechtse kolom in tabellen in volgende paragrafen).

Tabel 12 geeft een overzicht van de *beleidskredieten* opgenomen in de begroting 2016BO, conform de geschetste indeling, terwijl Tabel 13 het verschil met de begroting 2015BA aangeeft. Tabel 14 geeft een overzicht van de *betaalkredieten* opgenomen in de begroting 2016BO, conform de geschetste indeling, terwijl Tabel 15 het verschil met de begroting 2015BA aangeeft.

Tabel 12: Vlaanderen, 2016BO, beleidskredieten⁵ (VAK + TO) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	69.271	175.018	2.429.841	-78.841	107.495	2.702.784
BD D IV	12.771	0	31.711	100.561	24.866	169.909
BD E EW	39.957	0	319.226	836.606	486.875	1.682.664
BD F OV	66.672	3.927	10.562.201	344.782	-10.801	10.966.781
BD G WVG	151.856	0	7.469.693	3.125.067	274.741	11.021.357
BD H CJS	23.694	7.000	433.430	496.397	216.904	1.177.425
BD J WSE	22.965	36.287	2.728.274	787.977	120.841	3.696.344
BD K LV	61.048	0	31.252	84.047	11.505	187.852
BD L LNE	104.999	0	461.343	461.458	248.471	1.276.271
BD M MOW	153.604	0	500.517	2.013.972	442.135	3.110.228
BD N ROW	57.062	0	237.484	136.667	321.995	753.208
BD P KB	125.213	795	3.059.842	137.494	26.763	3.350.107
BD V HE	0	635	128.225	0	0	128.860
Som	889.112	223.662	28.393.039	8.446.187	2.271.790	40.223.790
	2,2%	0,6%	70,6%	21,0%	5,6%	100,0%

Tabel 13: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, verschil tussen beleidskredieten (VAK + TO) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	-430	171.460	358.219	-105.000	104.577	528.826
BD D IV	-113	0	-2.512	-27.242	33.594	3.727
BD E EW	9.250	0	-55.735	46.050	185.053	184.618
BD F OV	-1.064	1.655	87.460	-9.751	43.318	121.618
BD G WVG	-859	0	87.952	539.312	105.046	731.451
BD H CJS	-2.050	7.000	-45.531	19.400	-54.589	-75.770
BD J WSE	4.645	-525	543	17.814	25.775	48.252
BD K LV	15.659	0	-16.102	-958	-946	-2.347
BD L LNE	2.220	0	415.799	35.695	41.900	495.614
BD M MOW	-4.623	0	63.413	135.714	-92.709	101.795
BD N ROW	-5.875	0	-376.137	95.252	320.852	34.092
BD P KB	10.552	0	250.573	-5.671	-3.670	251.784
BD V HE	0	0	60	0	0	60
Som	27.312	179.590	768.002	740.615	708.201	2.423.720
FFEU						-97.526
Som incl FFEU						2.326.194

55. De twee grootste beleidsdomeinen zijn uiteraard onderwijs (OV) en welzijn (WVG), met elk rond de € 11 mld beleids- en betaalkredieten. Voor het beleidsdomein werk (WSE) gaat het om

⁵ VAK: vastleggingskredieten; TO: toegewezen ontvangsten. De som van beide vormen de beleidskredieten.

€ 3,7 mld, en ook MOW met € 3,1 mld, het nieuwe beleidsdomein P (KB Kanselarij en Bestuur, een fusie van de oude beleidsdomeinen A DAR Diensten Algemeen Regeringsbeleid en B BZ Bestuurszaken) met € 3,3 mld, en het beleidsdomein C (FB) met € 2,7 mld beleids- en betaalkredieten vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van het totaal.

De werking van de centrale administraties komt in de begroting 2016BO neer op 2,2% van het totaal aan beleids- en betaalkredieten, de provisies op 0,6% beleidskredieten (0,8% betaalkredieten) en de klassieke beleidsuitgaven zonder dotaties op 70,6% beleidskredieten (70,2% betaalkredieten). Daarnaast dient rekening gehouden met € 8,4 mld beleidskredieten (21,0%) voor dotaties voor instellingen (€ 8,6 mld betaalkredieten of 21,5%), evenals € 2,3 mld (5,6%) beleidskredieten op basis van eigen ontvangsten van die instellingen (€ 2,1 mld of 5,3% betaalkredieten).

56. Bij een vergelijking met de voorgaande begroting dient vooreerst gewezen op het feit dat de uitgaven voor het *FFEU* tot en met 2015 niet in de beleids- en betaalkredieten per beleidsdomein werden opgenomen (voorlaatste rijen in Tabel 13). Ook zijn ongeveer € 80 mln uitgaven in 2016BO toe te schrijven aan instellingen die niet geconsolideerd waren bij 2015BA.

57. De beleidskredieten voor de *werking van de centrale administraties* (programma A) stijgen met € 27 mln, of 3,1% van het totaal van deze uitgaven in 2016. Voor de betaalkredieten gaat het om € 31 mln.

De *provisies* nemen toe met € 180 mln beleidskredieten en € 169 mln betaalkredieten, wat impliceert dat deze in vergelijking met de begroting 2015BA bijna verviervoudigen voor de beleidskredieten (bijna verdubbelen bij betaalkredieten). De oorzaak zijn voornamelijk de nieuwe provisies in het beleidsdomein Financiën en Begroting:

- Bij de indexprovisies is € 25,4 mln beleids- en betaalkredieten voorzien voor de impact van de indexaanpassing (geraamd bij opmaak van de begroting als december 2016) op de lonen (in de praktijk enkel vakantiegeld), en € 12,4 mln voor de lonen die het systeem van de indexprovisie niet volgen. Vandaag mag aangenomen worden – door de vermoedelijk te vervroegen indexaanpassing, al zijn de conjunctuurparameters vandaag volatiel (zie hoofdstuk actualisering begrotingen) – dat deze cijfers een onderschatting zijn.
- Er wordt een provisie van € 6,3 mln beleid- en betaalkredieten voor de endogene groei van de lonen (vergrijzingskost) voorzien.
- Er wordt een eenmalige provisie van € 80,4 mln beleids- en betaalkredieten voor de asielcrisis ingeschreven.
- Daarnaast is er een provisie van € 6,0 mln beleid- en betaalkredieten voor nog in te vullen beleidsruimte (nieuw beleid) als provisie voorzien.
- De VEK-buffer van € 100 mln is in beide begrotingen voorzien, dus komt in de hier bedoelde verschillen niet tot uiting.
- Tevens wordt een provisie van € 41,5 mln beleidskredieten en € 31,1 mln betaalkredieten voorzien, “teneinde gebeurlijke tegenvallende inkomsten uit de kilometerheffing in het opstartjaar 2016 of budgettaire uitdagingen in het beleidsdomein MOW te kunnen ondervangen” (toelichting begroting 2016BO, beleidsdomein MOW). Uit deze toelichting blijkt dat deze provisie, als zij niet nodig zou blijken ter compensatie van tegenvallende ontvangsten via de kilometerheffing, aan andere uitgaven in het beleidsdomein MOW kan besteed worden, wat een ruimere interpretatie is dan enkel uitgaven (investeringen) voor de infrastructuur ki-

lometerheffing. De SERV herinnert aan de aanbevelingen in de recente MORA-adviezen⁶ over de kilometerheffing: “De MORA vraagt om de opbrengsten te gebruiken voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle vervoersmodi, zowel voor personen- als voor goederenvervoer. De MORA dringt erop aan om voldoende investeringen te voorzien in weginfrastructuur. Daarnaast moeten deze inkomsten ook gebruikt worden voor het beperken van de externe kosten”.

Tenslotte wordt op de begroting van het beleidsdomein cultuur, jeugd sport en media (H CJSM) € 7 mln provisie ingeschreven in het kader van de nog uit te werken herstructurering van de VRT.

In bovenstaande overzicht is de provisie bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds VIF niet opgenomen, aangezien het een provisie binnen een instelling is: deze provisie stijgt met € 16 mln VAK en € 87 mln VEK, door toevoeging van € 11 mln VAK en VEK voor het wegwerken van lasten uit het verleden (voorheen via VFLD op beleidsdomein C FB), € 5 mln VAK en € 7 mln VEK voor bijkomende investeringskredieten binnen BD MOW, en € 68 mln VEK investeringskredieten (regionale luchthavens en voormalige FFEU-uitgaven).

58. De laatste drie kolommen (uitgaven beleidsprogramma's, dotaties, uitgaven via eigen ontvangsten van instellingen) van bedoelde tabellen worden best samen gelezen, aangezien de evolutie in de éne kolom het resultaat in een andere vaak beïnvloedt. Vooreerst is duidelijk dat het gros van de nieuwe uitgaven zich in deze kolommen situeert, aangezien het verschil tussen de begrotingen 2016BO en 2015BA telkens aanzienlijk is: € +768 mln beleidskredieten voor de inhoudelijke programma's bij de ministeries (€ 608 mln betaalkredieten), € +741 mln beleidskredieten voor de dotaties aan instellingen (€ +849 mln betaalkredieten), en € +708 mln beleidskredieten voor de uitgaven van instellingen gebaseerd op andere ontvangsten dan dotaties (€ +509 mln betaalkredieten). Tevens dient aangestipt dat de FFEU-uitgaven van 2015BA (€ 97 mln beleidskredieten en € 140 mln betaalkredieten) niet in deze verschillen zijn opgenomen, wat impliceert dat de respectieve verschillen 2016BO – 2015BA met deze bedragen dienen verminderd.

59. We overlopen per beleidsdomein kort de belangrijkste verschillen tussen de begrotingen 2016BO en 2015BA.

De aanzienlijk gestegen uitgaven bij het *beleidsdomein FB* behelzen verschillende elementen:

- Vooreerst impliceert de overdracht van het Pensioenfonds van VRT (€ 63 mln) dat deze uitgaven van het beleidsdomein CJSM naar FB verschuiven.
- De uitgaven bij dit beleidsdomein verminderen eveneens door een besparing, namelijk het wegvallen van de compensatie aan gemeenten en provincies voor de vrijstelling onroerende voorheffing voor het kadastraal inkomen van nieuw materieel en outillage (in totaal € -47 mln).
- De investeringen voor VIAPASS, het intergewestelijke orgaan dat de infrastructuur kilometerheffing realiseert, bedragen € 174 mln.
- Daarnaast stijgen bij dit beleidsdomein ook de rente-uitgaven met € 15 mln, door de overname van de schuld van de sociale huisvestingsmaatschappijen (beleidsdomein N).

⁶ Zie bijvoorbeeld: MORA (2015), Advies over het voorontwerp instemmingsdecreet wijziging samenwerkingsakkoord betreffende invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens, 21 april 2015.

- De uitgaven voor de globale benadering woonfiscaliteit (fiscale uitgaven woonbonus, bouwsparen, energiebesparende investeringen en dergelijke meer) nemen met € 117 mln toe, overeenkomstig de ontvangsten.

Tabel 14: Vlaanderen, 2016BO, betaalkredieten⁷ (VEK + VRK) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	69.770	263.717	2.326.213	26.159	2.495	2.688.354
BD D IV	12.684	0	34.104	100.561	25.176	172.525
BD E EWI	39.880	0	326.408	843.105	332.819	1.542.212
BD F OV	66.665	3.927	10.521.227	384.819	34.416	11.011.054
BD G WVG	152.677	0	7.477.435	3.125.067	205.016	10.960.195
BD H CJSM	23.748	7.000	465.394	496.405	227.416	1.219.963
BD J WSE	23.360	40.987	2.723.765	787.977	108.949	3.685.038
BD K LV	61.055	0	31.703	84.707	12.235	189.700
BD L LNE	105.394	0	464.629	463.711	197.108	1.230.842
BD M MOW	152.630	0	486.121	2.013.972	637.685	3.290.408
BD N ROW	57.301	0	242.046	160.164	323.236	782.747
BD P KB	125.175	795	2.995.011	137.494	30.934	3.289.409
BD V HE	0	635	128.225	0	0	128.860
Som	890.339	317.061	28.222.281	8.624.141	2.137.485	40.191.307
	2,2%	0,8%	70,2%	21,5%	5,3%	100,0%

Tabel 15: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, verschil tussen betaalkredieten (VEK + VRK) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	-210	161.060	355.873	0	-423	528.826
BD D IV	-113	0	-1.808	-27.242	16.086	3.727
BD E EWI	9.423	0	-55.104	30.373	56.084	184.618
BD F OV	-1.074	1.655	83.010	-9.714	65.869	121.618
BD G WVG	-143	0	83.451	539.312	7.770	731.451
BD H CJSM	-2.050	7.000	-14.789	15.421	-66.450	-75.770
BD J WSE	5.146	-525	-2.011	17.814	268	48.252
BD K LV	15.666	0	-16.641	-963	2.078	-2.347
BD L LNE	2.219	0	411.322	39.860	3.465	495.614
BD M MOW	-3.175	0	23.351	135.714	97.881	101.795
BD N ROW	-5.839	0	-460.509	118.749	320.408	34.092
BD P KB	10.846	0	202.110	-10.124	5.923	251.784
BD V HE	0	0	60	0	0	60
Som	30.696	169.190	608.315	849.200	508.959	2.423.720
FFEU						-140.455
Som incl FFEU						2.283.265

⁷ VEK: vereffeningskredieten; VRK: variabele kredieten. De som van beide vormen de betaalkredieten.

Bij het *beleidsdomein D iV* verschuiven uitgaven van het departement naar Toerisme Vlaanderen, maar zowel in beleids- als betaalkredieten groeit de eigen inbreng van de instelling meer dan de verschoven bedragen.

In het *beleidsdomein E EW* is de situatie complex, door de integratie van het Herculesfonds in het FWO en deze van het IWT in het HERMES-fonds: daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het IWT heel wat uitgaven voor andere beleidsdomeinen (voor L LNE, M MOW en N ROW) op zich nam. Ook impliceert dit dat heel wat uitgaven naar de centrale administratie verschuiven. Ook de financiering van iMinds wordt gewijzigd, wat impliceert dat € 27 mln naar deze instelling verschuift. Tevens dalen de uitgaven met € -9 mln beleidskredieten en € -5 betaalkredieten doordat de basisfinanciering van de steunpunten wegvalt.

In het *beleidsdomein F OV* stijgen de lonen en werkingsmiddelen voor het basis-, secundair en volwassenenonderwijs, in essentie door het toegenomen aantal leerlingen (totaal € 49 mln). Daarnaast zijn er enkele besparingen in vooral ondersteunende diensten. De investeringen in schoolinfrastructuur komen bij de machtigingen tot uiting (zie verder).

In het *beleidsdomein G WVG* spelen heel wat factoren een rol:

- Vooreerst stijgen de uitgaven voor het kinderbijslagsysteem met € 14 mln, vooral door het toegenomen aantal kinderen dat recht heeft op gezinsbijslag.
- De dotatie aan Kind & Gezin stijgt met € 35 mln, waarvan € 31 mln voorzien zijn voor de regularisatie gesco's, naast € 3 mln voor uitbreiding van het aanbod (nieuw beleid).
- De dotatie aan VAPH stijgt met € 17 mln, waarvan € 10 mln voor het uitbreidingsbeleid en in totaal € 4 mln voor de werking van de instelling. De uitgaven worden eveneens beïnvloed door hogere bijdragen van de gebruiker.
- De dotaties aan het Vlaams Zorgfonds stijgen in totaal met € 13 mln, na neutralisatie voor tegemoetkoming hulp aan bejaarden (THAB). Het Zorgfonds beschikt over aanzienlijke middelen, zodat de eigen rente-ontvangsten zelfs vandaag relevant blijven (€ 7 mln).
- De dotaties aan het VIPA stijgt met € 486 mln, terwijl er voor het eerst ook een machtiging van € 100 mln voor deze instelling is. De hoofdmoot komt tot stand via de financiering ziekenhuisinfrastructuur (€ 420 mln voor A1 infrastructuur gebouwen en € 85 mln voor A3 medische apparatuur), die vanaf 2016 in de Vlaamse begroting worden opgenomen. Daarnaast wordt het VIPA gemachtigd via een decreetswijziging om voor € 30 mln bijkomende verbin-tenissen vast te leggen, zonder dat deze evenwel in de begroting zijn opgenomen. De nieuwe machtiging van € 100 mln betreft enkel de zogenaamde klassieke financiering van het VIPA, waarvoor ook het VEK-krediet met € 3 mln toeneemt.
- De uitgaven voor het thuis- en ouderenzorgbeleid stijgen in totaal tenslotte met € 62 mln beleidskredieten en € 58 mln betaalkredieten, overeenkomstig de ontvangsten (6^{de} SHV).

Het *beleidsdomein H CJSM* is minder complex maar vraagt toch wat duiding:

- Hoger is reeds gewezen op de verschuiving van de middelen van het Pensioenfonds van de VRT naar het beleidsdomein FB.
- Tevens stijgen de kredieten voor gesco's in totaal met € 20 mln, naar aanleiding van hun regularisatie.
- De kredieten voor het Fonds Culturele Infrastructuur stijgen met € 10 mln.
- Tevens verschuift intotaal € 84 mln uitgaven voor lokaal cultuurbeleid inclusief jeugdbeleid voor Brussel en De Rand naar het Gemeentefonds (BD P), aangezien deze uitgaven betrekking hebben op uitgaven voor lokale besturen. Een gelijkaardige beweging bij het jeugd-beleid betreft € 18 mln.

- De dotatie aan de VRT vermindert met € 5,5 mln, wat volledig gecompenseerd wordt door de hogere eigen ontvangsten van deze instelling.
- Tenslotte verhoogt de dotatie aan het Agentschap Sport Vlaanderen (voormalige BLOSO) met € 11 mln, voornamelijk voor infrastructuurdoeleinden.

Bij het *beleidsdomein J WSE* komen vooreerst de verschuiving van de kosten van de regularisatie gesco's tot uiting (in totaal € -79 mln). Daarnaast is er een aanzienlijk toename van de uitgaven voor de dienstencheques (€ 106 mln), op basis van de meest recente ramingen van de RVA die deze uitgaven voor de 6^{de} Staatshervorming beheerde. Tevens zijn worden verschillende kleinere besparingen gerealiseerd. De dotatie aan de VDAB stijgt met € 29 mln, maar komt vooral tot stand via interne verschuivingen binnen het departement.

In het *beleidsdomein K LV* leidt de centralisatie van diensten tot een verschuiving van werkingskredieten naar het departement.

In het *beleidsdomein L LNE* spelen opnieuw heel wat factoren een rol:

- De belangrijkste vormen de uitgaven via het nieuwe Energiefonds: na correctie voor de uitgaven VREG en de call nieuwe energie worden € 403 mln bijkomende uitgaven voorzien. De integrale toelichting bij deze uitgaven in de begroting 2016BO gaat als volgt: "Naar aanleiding van de hervorming van de energieheffingen via het programmadecreet bij de begrotingsopmaak 2016 worden de extra inkomsten (...) bijkomend en ESR-neutraal ingeschreven aan uitgavenzijde van het Energiefonds". In een amendement op het programmadecreet bij de begroting 2016 is het oorspronkelijke begrotingsartikel voor het Energiefonds in de begroting 2016BO door de Vlaamse Regering opgesplitst in drie afzonderlijke begrotingsartikels, zodat de ontvangsten uit de hervorming en verruiming van de energieheffing geïsoleerd worden, waarbij aangegeven wordt dat deze ontvangsten exclusief aangewend zullen worden voor het behalen van de groene stroomdoelstellingen en de schuldaflissing voor de certificaten. Er wordt rekening gehouden met de ESR-verwerking (verschil van één trimester tussen kasontvangst en ESR-registratie in 2016). De verantwoording bij het amendement verduidelijkt dat de energieheffing opnieuw verlaagd wordt "aan het einde van de doorrekening van de groene stroomdoelstellingen en de schuldaflissing inzake de certificaten", zonder dat een concrete datum in het vooruitzicht gesteld wordt.
- DAB Minafonds 40 mln via ontvangsten
- Overdracht aan openbare waterdistributiemaatschappijen in het kader van de sluitende financiering waterbeleid op lange termijn: € 18 mln.

In het *beleidsdomein M MOW* worden nieuwe uitgaven evenals verschuivingen genoteerd:

- De dotatie aan het Vlaams Infrastructuurfonds neemt toe met € 154 mln: een belangrijk deel daarvan vertaalt zich in de hoger verduidelijkte provisie bij dit beleidsdomein. Deze middelen schuiven door naar de instellingen Waterwegen en Zeekanaal, de Scheepvaart, het Loodswezen en enkele kleinere infrastructuurinstellingen.
- De dotaties aan VVM/De Lijn verminderen in totaal met € 22 mln, wat grotendeels gecompenseerd wordt door de groei van de eigen ontvangsten van De Lijn.
- De uitgaven voor waterbeleid en maritieme toegang (baggerwerken) stijgen met € 56 mln VAK en € 15 mln VEK (grotendeels nieuw beleid). Ook wordt € 5 mln voorzien voor de terugbetaling aan Nederland voor de Hedwige-Prosperpolder.
- De dotatie voor de DAB Loodswezen stijgt met € 6 mln, wat ongeveer in overeenstemming is met de minderontvangsten werking.

- Voor de wegeninfrastructuur is de situatie complex: de ondertunneling van de R11 (project 2011) vereist € 25 mln VEK minder, terwijl het totaal aan investeringen wegeninfrastructuur (generiek) toeneemt met € 72 mln VEK (voornamelijk voormalige FFEU-middelen).

Het *beleidsdomein N RWO* wordt gedomineerd door de introductie en herstructurering van de sociale huisvestingsmaatschappijen:

- De consolidatie van de sociale huisvestingsmaatschappijen VMSW en VWF leidt tot belangrijke nieuwe stromen in dit beleidsdomein: vooreerst lenen deze instellingen niet meer de nodige financiële middelen op de markt, maar leent de Vlaamse Regering deze zelf (zie ook BD FB). Daarnaast worden een aantal specifieke uitgaven van deze instellingen vermindert.
- De kredieten voor de renovatiepremie verminderen met € 46 mln door de nieuwe regelgeving, waardoor vermoed wordt dat de kredietbehoefte eenmalig lager zal uitvallen (twee aanvragen met facturen minder dan twee jaar oud mogelijk, terwijl voorheen slechts één aanvraag mogelijk was).
- Tenslotte wordt € 10 mln VAK en 8 mln VEK voorzien voor het onroerend erfgoedbeheer.

Het nieuwe *beleidsdomein P KB (Kanselarij en Bestuur)* kenmerkt zich – naast de fusie van twee beleidsdomeinen – door de overname van een aantal uitgaven afkomstig van andere beleidsdomeinen:

- De integratie van het voormalige Agentschap Geografische informatie Vlaanderen (AGIV) in het departement brengt de verschuiving van deze middelen met zich mee.
- Voor de informatiseringsplannen (Radicaal Digitaal) van de Vlaamse overheid wordt € 10 mln VAK en € 8 mln VEK voorzien, die evenwel grotendeels uit andere artikels binnen dit beleidsdomein afkomstig zijn.
- Het Gemeentefonds neemt toe netto toe met € 33 mln VAK en € 6 mln VEK, wat echter complexe bewegingen vereist: vooreerst stijgen de middelen met € 130 mln VAK en € 98 mln VEK door overdrachten van andere beleidsdomeinen (voornamelijk cultuur, jeugd, sport en integratiebeleid); in totaal wordt echter € 162 mln VAK en VEK doorgeschoven naar het Stedenfonds, “omwille van correctie op conversie van oud begrotingsartikel naar nieuw begrotingsartikel n.a.v. de fusie BZ-DAR”. Tenslotte wordt na een aantal bijkomende besparingen de decretaal verplichte groei van 3,5% toegepast, wat neerkomt op € 81 mln VAK en VEK.
- De toelichting van het Stedenfonds is moeilijk te begrijpen, onder andere omdat het eenmalig (enkel 2015BA) als afzonderlijke begrotingspost niet in de begroting is opgenomen. In de vorige paragraaf is verduidelijkt dat de integrale middelen bij 2016BO vanuit het Stedenfonds worden doorgestort, wat ten opzichte van de budgetten 2015BA een stijging van € 5 mln impliceert.

Impliciete schuld: verschil tussen beleids- en betaalkredieten

60. Met *impliciete schuld* wordt bedoeld dat de voorziene beleidskredieten hoger zijn dan de voorziene betaalkredieten. Het begrip ‘impliciete schuld’ verwijst wordt gehanteerd omdat de realisatie van de ingeschreven beleidskredieten bijkomende (dus nog niet voorziene) betaalkredieten vereisten. Zie Tabel 16 voor een overzicht van de impliciete schuld in de begroting 2016BO, en Tabel 17 voor een vergelijking met begroting € 2015BA.

61. Het totale cijfer van € 32 mln (meest rechtse kolom) lijkt klein maar verbergt onderliggende bewegingen. Zoals kan verwacht worden zijn bij de provisies de betaalkredieten aanzienlijk groter (€ 93 mln). Bij de beleidsuitgaven (dotaties, beleidsuitgaven ministeries en uitgaven op basis

van andere ontvangsten bij de instellingen) van in totaal € 142 mln meer beleids- dan betaal-kredieten. Het belangrijkste deel daarvan komt tot stand via instellingen, wanneer abstractie gemaakt wordt van de bewegingen tussen de dotaties en andere beleidsuitgaven van de ministeries.

Tabel 16: Vlaanderen, 2016BO, impliciete schuld (beleidskredieten - betaalkredieten) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	-499	-88.699	103.628	-105.000	105.000	14.430
BD D IV	87	0	-2.393	0	-310	-2.616
BD E EW	77	0	-7.182	-6.499	154.056	140.452
BD F OV	7	0	40.974	-40.037	-45.217	-44.273
BD G WVG	-821	0	-7.742	0	69.725	61.162
BD H CJSM	-54	0	-31.964	-8	-10.512	-42.538
BD J WSE	-395	-4.700	4.509	0	11.892	11.306
BD K LV	-7	0	-451	-660	-730	-1.848
BD L LNE	-395	0	-3.286	-2.253	51.363	45.429
BD M MOW	974	0	14.396	0	-195.550	-180.180
BD N ROW	-239	0	-4.562	-23.497	-1.241	-29.539
BD P KB	38	0	64.831	0	-4.171	60.698
BD V HE	0	0	0	0	0	0
Som	-1.227	-93.399	170.758	-177.954	134.305	32.483
	-3,8%	-287,5%	525,7%	-547,8%	413,5%	100,0%

Tabel 17: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, impliciete schuld (beleidskredieten - betaalkredieten) per beleidsdomein, in € dz

	Depart	Provisie	Overige ESR minist	Dots	Instell eigen	Som ESR
BD C FB	-220	10.400	2.346	-105.000	105.000	12.526
BD D IV	0	0	-704	0	17.508	16.804
BD E EW	-173	0	-631	15.677	128.969	143.842
BD F OV	10	0	4.450	-37	-22.551	-18.128
BD G WVG	-716	0	4.501	0	97.276	101.061
BD H CJSM	0	0	-30.742	3.979	11.861	-14.902
BD J WSE	-501	0	2.554	0	25.507	27.560
BD K LV	-7	0	539	5	-3.024	-2.487
BD L LNE	1	0	4.477	-4.165	38.435	38.748
BD M MOW	-1.448	0	40.062	0	-190.590	-151.976
BD N ROW	-36	0	84.372	-23.497	444	61.283
BD P KB	-294	0	48.463	4.453	-9.593	43.029
BD V HE	0	0	0	0	0	0
Som	-3.384	10.400	159.687	-108.585	199.242	257.360
FFEU						42.930
Som incl FFEU						300.290

62. Bij de begroting 2015BA was dit niet het geval, aangezien deze begroting in totaal een inhaalbeweging aan betaalkredieten van € 268 mln realiseert (VEK > VAK), wat tot een totaal verschil (inclusief FFEU) van ongeveer € 300 mln leidt. De verschillen komen vooral tot stand bij de beleidsuitgaven (buiten dotaties) van de ministeries evenals bij de uitgaven van instellingen gebaseerd op eigen ontvangsten.

Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse regering zich tot belangrijke uitgaven engageert, maar daarvoor – zeker bij de beleidsuitgaven en instellingen – in komende begrotingen nog bijkomende betaalkredieten dient in te schrijven.

Investerings en machtigingen in de begroting 2016BO en 2015BA

63. Tenslotte dient gewezen op een significante verschuiving in de begroting 2016BO ten opzichte van de begroting 2015BA: de som van de aangegane *machtigingen* is zeer aanzienlijk toegenomen, van € 1,37 mld naar € 3,42 mld, of een stijging met meer dan € 2 mld. Zie Tabel 18. Deze machtigingen lijken het centrale element te vormen in het investeringsbeleid van deze regering, maar wijzen vooral op reële uitgaven (vooral VEK) in de toekomst.

64. Drievierde van deze toename komt tot stand bij het beleidsdomein N ROW, en betreft formeel nieuwe machtigingen verleend in het kader van de consolidatie evenals gewijzigde financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen (€ 630 mln volume sociale huur en € 453 mln volume sociale koop bij VMSW naast € 473 mln bij VWF). Bij nazicht van de (voorheen niet-geconsolideerde) begrotingen van deze instellingen blijkt dat de reële toename € 218 mln bedraagt, wat uiteraard nog steeds significant is. Zoals hoger verduidelijkt speelt de veranderde financieringswijze een centrale rol: de Vlaamse overheid leent zelf de nodige middelen voor de investeringen sociale huisvesting, en niet meer de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Tabel 18: Vlaanderen, 2016BO en 2015BA, machtigingen opgenomen in de begrotingen, in € dz

	2015BA	2016BO	verschil
BD C FB	0	0	0
BD D IV	38.100	47.156	9.056
BD E EWI	500.428	819.991	319.563
BD F OV	297.171	291.549	-5.622
BD G WVG	9.237	105.237	96.000
BD H CJSM	16.090	38.192	22.102
BD J WSE	52.520	45.275	-7.245
BD K LV	78.135	137.010	58.875
BD L LNE	23.443	23.820	377
BD M MOW	347.765	334.868	-12.897
BD N ROW	3.856	1.570.267	1.566.411
BD P KB	2.631	2.631	0
BD V HE	0	0	0
Som	1.369.376	3.415.996	2.046.620

Daarnaast ontstaan bij drie beleidsdomeinen aanzienlijke nieuwe machtigingen:

- Bij het BD EWI ontstaat door de fusie van IWT in Hermes en van Hercules in FWO een verschuiving van de machtigingen van in totaal € 320 mln (FWO) - € 27 mln (Hercules) – € 67

mln (IWT) - € 239 mln (IWT) + € 331 (Hermes) = € +319 mln. De toename betreft voornamelijk investeringsengagementen.

- Bij het beleidsdomein WVG wordt voorzien in een nieuwe machtiging van € 100 mln voor het VIPA, ter realisatie van klassieke financieringsprojecten (zie hoger).
- Tenslotte verhoogt de vastleggingsmachtiging van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) in BD K met € 59 mln ter ondersteuning van de Europese landbouwpolitiek. Door de landbouwcrisis in Europa is interventie vanuit de Europese Commissie geactiveerd en dienen kredieten geprefinancierd voor particuliere en publieke opslag van landbouwproducten. Deze machtiging maakt dergelijke prefinanciering mogelijk, waarna deze budgetten in principe bij de Europese instanties gerecupereerd worden.

66. Geconcludeerd wordt dat de Vlaamse Regering via verschillende kanalen haar *investeringsmogelijkheden* uitbreidt, waarbij de engagementen groter zijn dan de vandaag ingeschreven betaalkredieten.

De SERV ondersteunt een versterking en uitbreiding van het *Vlaamse investeringsbeleid*. Dat neemt niet weg dat de financiële consequenties van dergelijk beleid nauwgezet dienen ingeschat. De som van de impliciete schuld gecombineerd met de aangegane machtigingen gecorrigeerd voor reeds ingeschreven betaalkredieten leidt tot een som van engagementen boven € 500 mln, dus engagementen van de Vlaamse Regering waarvoor vandaag nog geen betaalkredieten voorzien zijn. Dit is op zich geen probleem, aangezien het merendeel van dergelijke investeringsprojecten bijna per definitie over meerdere jaren gerealiseerd wordt, zodat de betaalkredieten bij dergelijk investeringsengagement steeds achterblijven bij de effectieve betalingen.

De Vlaamse Regering dient evenwel de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen door voor alle engagementen steeds de nodige financiële middelen te voorzien en te documenteren in een meerjarenperspectief.

2.3.2 Specifieke beleidsmaatregelen

65. Onderstaand overlopen we kort de belangrijkste nieuwe of aanzienlijk gewijzigde uitgaven, en brengen vervolgens in kaart hoe de begroting 2016BO in vergelijking met de aangepaste begroting 2015BA zou geëvolueerd zijn.

Hervorming FFEU

66. Het programmadecreet regelt de opheffing en vereffening (einde 2015) van het FFEU, en introduceert een nieuwe methode om onbenutte kredieten voor toekomstig gebruik te hergebruiken. Deze methode kijkt qua doelstelling niet af van deze gehanteerd voor het FFEU: de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggingskredieten, beperkt tot de som van de niet-gebruikte vereffeningkredieten, worden herverdeeld naar de provisie investeringsmiddelen (over alle programma's heen). Er wordt expliciet vermeld dat deze provisie voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw moet aangewend worden. Het argument om de oude werkwijze af te schaffen volgt uit de grotere efficiëntie door de integratie van het FFEU in de reguliere werking van de Vlaamse Gemeenschap en haar instellingen: via een eenvoudig herverdelingsbesluit van de Vlaamse Regering worden de middelen verdeeld over de beleidsdomeinen. In de toelichting bij de begroting van het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt aangegeven dat via de aangepaste werkwijze FFEU in totaal € 105 mln naar de beleidsdomeinen vloeit.

67. De SERV benadrukt dat het behouden van voldoende investeringskredieten van groot belang is voor de Vlaamse economie. De administratieve vereenvoudiging mag dus in geen geval leiden tot het op termijn (direct of indirect) afbouwen van deze investeringsmiddelen. Zowel de oude als de huidige werkwijze laten bovendien toe dat deze middelen eveneens voor schuldafbouw gebruikt worden, hoewel dat in de afgelopen jaren in de praktijk niet het geval was.

De SERV pleit er voor dat jaarlijks een overzicht gegeven wordt van de besteding (toewijzing) van de 'aangepaste' FFEU-middelen, per project en per beleidsdomein, conform de werkwijze zoals die voorheen bestond. Op die manier wordt gegarandeerd dat de aangepaste werkwijze er enkel om redenen van administratieve vereenvoudiging en meer efficiënt beheer gekomen is.

VIPA en financiering ziekenhuisinfrastructuur

68. Een element dat bijzondere aandacht vraagt is de *financiering van de ziekenhuisinfrastructuur*, een bevoegdheidsoverdracht van het federale niveau vastgelegd in de 6^{de} Staatshervorming. De evolutie bij de uitgaven financiering ziekenhuisinfrastructuur zijn in het luik van de ontvangsten reeds aan bod gekomen, zodat we verwijzen naar dit hoofdstuk voor meer details. Vooreerst dient erop gewezen dat deze financiering vandaag een soort *black box* vormt: er is zo goed als geen inzicht in de dynamiek en grootteorde van de betrokken ontvangsten en uitgaven inclusief de bijhorende schuld (ongeveer € 5 mld).

Aandachtspunten zijn vooral het aanzienlijke verschil tussen de ontvangsten (€ 348 mln) en uitgaven (€ 505 mln, zonder rekening te houden met € 30 mln reeds aangekondigde uitgaven). Tevens is niet duidelijk of deze uitgaven de overgenomen federale schuld integraal zullen wegwerken. En vooral: de huidige cijfers betreffen enkel federale dossiers tot en met 2015, zodat nieuwe investeringsdossiers in medische infrastructuur vanaf 2016 niet in de huidige cijfers opgenomen zijn. Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering verduidelijkt hoe zij de financiering van de huidige en toekomstige ziekenhuisinfrastructuur ziet, en aangeeft hoe daarvoor de vereiste middelen gevonden worden.

Energiefonds

69. Het *Energiefonds* dient, naast de financiering van de VREG evenals energie-impulsprojecten (samen ongeveer € 10 mln), in essentie voor het wegwerken van het energiecertificatenoverschot (opgebouwde schuld door het hernieuwbare energiebeleid). Hoger is de aanpassing door een amendement op het programmadecreet 2016 verduidelijkt.

De totale schuld vandaag bedraagt ongeveer € 2 mld, zoals aangegeven door minister Turtelboom in de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaams Parlement (7 december 2015). Deze € 2 mld bestaat uit € 0,9 mld certificatenkosten die de netbeheerders nog niet doorrekenden via de (bevroren) nettarieven en € 1,1 mld voor de nog niet doorrekende bijdrage groene stroom en warmtekrachtkoppeling.

De ontvangsten die aan deze doelstelling kunnen besteed worden betreffen € 402 mln in 2016 en ongeveer € 480 mln in volgende jaren. Dat impliceert dat kan geraamd worden dat deze schuld op pakweg vijf jaar kan weggewerkt worden.

70. Het *Energiefonds* heeft echter in principe een permanent karakter. De SERV beveelt aan om te verduidelijken hoe de nieuwe middelen van het Energiefonds de eerstvolgende jaren zullen besteed worden (transparantie).

Investerings kilometerheffing

71. De investeringen voor de kilometerheffing bedragen € 174 mln, en zijn eenmalig. Wel wordt een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor VIAPASS, het intergemeentelijk orgaan dat de infrastructuur kilometerheffing realiseert en uitbaat. De som van de begrote ontvangsten vanaf april 2016 overstijgen ook in het opstartjaar deze investeringen, al is een provisie van € 41 mln VAK en € 31 mln VEK als provisie voorzien.

Hoger is bij de toelichting van de provisies aangegeven dat, ook wanneer deze provisie niet moet gebruikt worden voor tegenvallende ontvangsten van de kilometerheffing in 2016, de besteding van de ontvangsten kilometerheffing naar investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle vervoersmodi, zowel voor personen- als goederenvervoer, moet gaan (zie paragraaf 2.3.1).

2.3.3 Vergelijking uitgaven 2015BA en 2016BO zonder specifieke elementen

72. Een analoge vergelijking van de uitgaven zonder specifieke elementen in de begrotingen 2015BA en 2016BO – zoals geregistreerd door de departementen (Vlaamse overheid), dus zonder uitgaven gebaseerd op andere ontvangsten bij de instellingen - is minder complex dan bij de ontvangsten. De 'specifieke elementen' die onderstaand gecorrigeerd worden zijn niet hetzelfde als eenmalige maatregelen, maar elementen die wegvallen in 2016BO dan wel in 2016BO voor het eerst in de begroting opgenomen worden en nadien gecontinueerd (zullen) worden. Als specifieke elementen worden beschouwd: de bijkomende uitgaven voor provisies, het Energiefonds, de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur evenals de investeringen voor de kilometerheffing. Zie Tabel 19.

Tabel 19: Vlaanderen, begrotingen 2016BO en 2015BA, impact specifieke elementen bij ESR-uitgaven, in € mln

	2015BA	2016BO	verschil	
Totale uitgaven	37.715	39.660	1.944	5,2%
Provisies	148	317	169	
Energiefonds	10	412	402	
VIPA ziekenhuisfinanciering	0	505	505	
Kilometerheffing	0	174	174	
som specifieke elementen	158	1.408	1.250	
Totale uitgaven na correctie specifieke elementen	37.557	38.252	694	1,8%

73. De ESR-uitgaven groeien tussen de begrotingen 2015BA en 2016BO in totaal met 5,2%. Worden de bedoelde specifieke elementen verwijderd, dan ontstaat een intrinsieke groei van 1,8%. Uiteraard mag hierbij niet uit het oog verloren worden dat deze nieuwe uitgaven vanaf 2016 een permanent karakter hebben.

74. Tenslotte wordt erop gewezen dat de rente-uitgaven het gecorrigeerd vorderingensaldo niet essentieel beïnvloeden in vergelijking met de begroting 2015BA: zie Tabel 20. De geconsolideerde rente-uitgaven dalen zelfs licht, onder andere door de centralisatie van de rente-uitgaven bij de Vlaamse overheid. Deze laatste kan immers aan interessantere voorwaarden lenen dan de instellingen zoals sociale huisvestingsmaatschappijen.

Tabel 20: Vlaanderen, begrotingen 2016BO en 2015BA, ESR-gecorrigeerd primair saldo, onderbenutting en rente-uitgaven, in € mln

	2015BA	2016BO	verschil
ESR-gecorrigeerd primair saldo (geconsolideerd)	-82.977	94.161	177.138
Onderbenutting	389.007	402.960	13.953
Gecorrigeerd primair saldo	306.030	497.121	191.091
Rente-uitgaven	449.958	431.697	-18.261
Gecorrigeerd vorderingensaldo	-143.928	65.424	209.352

2.4 ESR-correcties op vorderingensaldo

75. De laatste jaren dient naast de evolutie van de ontvangsten en uitgaven aandacht besteed aan de *ESR-correcties op het vorderingensaldo*. Het gaat in de regel om PPS- en verwante constructies waarvan de uitgaven voorheen buiten de begroting bleven, wat echter niet meer compatibel is met de uitgebreide overheidsperimeter (ESR 2010). Deze elementen worden dus niet in de klassieke uitgavenbegroting verduidelijkt maar enkel als een correctie op het vorderingensaldo gedocumenteerd: zie Tabel 21 voor een overzicht.

76. In totaal daalt de impact van deze ESR-correcties met € 72 mln (-17%) tussen 2016BO en 2015BA. Het onderliggende patroon is echter complex: de grootste post vormt de DBFM Scholen van Morgen, waarvan de impact met € 75 mln toeneemt. Daarnaast daalt de impact van de alternatieve financiering bij VIPA met ongeveer de helft, terwijl de positieve correctie bij VMSW, VWF en de Liefkenshoektunnel bij 2015BA volledig wegvalt. Dit wordt gecompenseerd door enkele nieuwe correcties: ziekenhuisinfrastructuur met € 178 mln en het Vlaams Administratief Centrum (VAC) Brussel met € 44 mln, terwijl de positieve impact van de Sluis in Terneuzen opvallend is. Recente constructies zoals bijvoorbeeld VIAPASS zijn in dit overzicht niet opgenomen.

Tabel 21: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, impact ESR-correcties op het vorderingensaldo, in € dz

	2015BA	2016BO	evolutie	in % van 2015BA
DBFM Scholen van Morgen	-465.203	-540.573	-75.370	16,2%
Herclassificatie alternatieve financiering VIPA	-184.241	-92.572	91.669	-49,8%
Herclassificatie VMSW en VWF	209.750		-209.750	
Consolidatie Tunnel Liefkenshoek	15.000		-15.000	
Rollend fonds PMV	-346	-346	0	
AMORAS, De Lijn Tongeren Stelplaats, Brabo 1, Livan, VIA Invest Zaventem, N-Z Kempen, R4	9.624	13.278	3.654	38,0%
Ziekenhuisinfrastructuur		177.855	177.855	
Sluis Terneuzen	-5.000	49.600	54.600	
VAC Brussel		44.000	44.000	
TOTAAL	-420.416	-348.758	71.658	-17,0%

De SERV maakt geen eigen raming met geactualiseerde cijfers voor 2015, hoewel bijvoorbeeld in het Vlaams Parlement recent aangegeven is dat de ESR-correctie voor de DBFM Scholen

van Morgen vermoedelijk (in positieve zin) zal veranderen. Het is met de beschikbare gegevens immers niet mogelijk om een enigszins betrouwbare actualisatie van het geheel op te maken.

77. De SERV heeft in zijn laatste begrotingsadvies ervoor gepleit dat deze *veel te weinig gedocumenteerde elementen* maximaal, en vooral concreet, verduidelijkt worden, in het bijzonder de evolutie in de komende jaren. Dit impliceert bij voorkeur dat zij ook in de reguliere begroting opgenomen worden. Geconstateerd wordt dat dit tot op heden niet gebeurd is.

De SERV herhaalt zijn pleidooi voor een grotere transparantie en meer overzichtelijke rapportering (inclusief zo mogelijk een verdere verfijning) van deze financieringsconstructies.

2.5 Vorderingensaldo en netto beleidsruimte

78. We situeren eerst de belangrijkste elementen van het *vorderingensaldo*, en gaan dan dieper in op de *beschikbare beleidsruimte*, die in essentie in twee stappen te vatten is: waar zou de begroting bij ongewijzigd beleid zijn uitkomen? En welke maatregelen neemt de regering om bijkomende beleidsruimte te creëren?

ESR-vorderingensaldo

79. Het *ESR-tekort voor de begroting 2016* bedraagt € 172,6 mln, zoals verduidelijkt in de algemene toelichting bij de begroting. Tabel 22 vat het vorderingensaldo voor 2015BA en 2016BO samen.

Het ESR-gecorrigeerd saldo (ontvangsten - uitgaven betaalkredieten) bedraagt € -223,4 mln, wat een verbetering met € 309,5 mln impliceert. De geraamde onderbenutting evolueert weinig (€ 7,3 mln). De ESR-correcties buiten het begrotingstoezicht zijn hoger toegelicht, en geven een verschil van in totaal € 71,7 mln. Na integratie van enkele andere ESR-correcties ontstaat een negatief vorderingensaldo van € -172,6 mln.

Dit cijfer is iets beter dan vooropgesteld in het recente *SERV-advies*, dat een mogelijk tekort op de begroting 2016 tot € -243 mln toestaat. De Vlaamse Regering beantwoordt met dit resultaat dus aan het SERV-advies.

Tabel 22: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming van het ESR-vorderingensaldo, in € dz

	2015 BA	2016 BO	evolutie
ESR-ontvangsten (a)	37.632.467	39.394,4	1.765.939
ESR-betaalkredieten (b)	38.165.402	39.621.812	1.456.410
ESR-gecorrigeerd saldo (c) = (a)-(b)	-532.935	-223.406	309.529
Onderbenutting (d)	389.007	396.345	7.338
ESR-correctie ontvangsten emissierechten (e)	4.963	3.216	-1.747
ESR-correctie uitgaven zorgfonds (f)	-578	0	578
ESR-correcties verstrengd begrotingstoezicht (g)	-420.416	-346.758	71.658
Vorderingensaldo =(c)+(d)+(e)+(f)+(g)	-559.959	-170.604	387.356
Eenmalige uitgaven: voorlopige raming asielcrisis		-120.830	
Vorderingensaldo inclusief raming uitgaven asielcrisis		-291.434	

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de Vlaamse Regering één begrotingspost niet in haar vorderingensaldo opneemt, namelijk de *uitgaven voor de asielcrisis*, waarvoor ook slechts een voorlopige raming beschikbaar is. Bedoeling is dat deze als eenmalige uitgaven

(dus niet op te nemen in het structureel saldo conform de Europese regels) zullen beschouwd worden, wat gegeven de aard van de uitgave realistisch lijkt. Deze uitgave wordt geraamd op €120,8 mln, zodat het vorderingensaldo inclusief deze elementen op € -293,4 mln uitkomt.

Onderbenutting

80. De Vlaamse regering heeft bij de aangepaste begroting 2015 de berekening van haar *onderbenuttingshypothese* aangepast. De nieuwe berekening baseert zich op het gemiddelde van de twee laatst ingediende begrotingen (niet enkel laatst ingediende begroting), en is een stuk complexer geworden. Het wegfilteren van als eenmalig geïdentificeerde verichtingen bij investeringsvehikels (FFEU, VIF, Hermes, W&Z) is voor buitenstaanders ondoorzichtig, zodat een aangepaste onderbenuttingshypothese moeilijk kan berekend worden. De toelichting is ook bij de begroting 2016BO summier.

Duidelijk wordt opnieuw dat de *conjunctuurverzwakking* een rol in de bijstelling van de onderbenutting speelt: er mag dus vermoed worden dat de onderbenutting bij 2016BO te hoog wordt ingeschat, met tot gevolg een negatieve correctie op het vorderingensaldo. Het feit dat na de 6^{de} Staatshervorming een belangrijk aantal uitgaven *open-ended* zijn, zoals de Vlaamse Regering aangeeft (uitgaven boven raming opgenomen in begroting dienen gehonoreerd), vergroot bovendien het risico op een te hoog ingeschatte onderbenutting.

81. In het verleden heeft de SERV steeds gepleit voor een eenvoudige methode voor het bepalen van de onderbenutting, waarbij gewerkt wordt met het gemiddelde van de afgelopen drie jaar.

De SERV pleit er ook vandaag voor dat de *onderbenuttingshypothese* *eenvoudig en transparant* blijft. De Vlaamse regering dient tevens aan te geven hoe deze concreet wordt opgesteld, inclusief een verantwoording van de motivatie om bepaalde uitgaven al dan niet in de onderbenuttings-hypothese op te nemen.

Evolutie ESR-vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid

82. De SERV hanteert sinds verschillende jaren een analyse in drie stappen, die vandaag ook in de toelichting bij de algemene begroting gehanteerd wordt:

- Eerst wordt aangegeven waar de begroting zou uitgekomen zijn bij ongewijzigd beleid, dus zonder enige ingreep door de Vlaamse Regering;
- In tweede instantie wordt nagegaan welke maatregelen genomen worden om de beleidsruimte te vergroten, wat zowel langs de zijde van de uitgaven als ontvangsten kan gerealiseerd worden;
- Tenslotte wordt nagegaan hoe en in welke mate de Vlaamse Regering de beschikbare beleidsruimte invult met nieuwe beleidsmaatregelen.

Tabel 23: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming van de evolutie van het ESR-vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid, in € dz

	2015 BA	2016 BO
Vorderingensaldo 2015 (1) [zie Tabel 22]	-559.959	
Ontvangsten bij ongewijzigd beleid = zonder kilometerheffing (2)		1.474.197
Uitgaven bij ongewijzigd beleid (3)		-1.321.968
Verstrengd Europees toezicht en uitbreiding perimeter (4)		59.489
Onderbenutting (5)		7.338
Vorderingensaldo 2016 bij ongewijzigd beleid (6 = 1+2-3+4+5)		-340.904

83. Bij *ongewijzigd beleid* zou een tekort van € 340,9 mln ontstaan zijn: zie Tabel 23.

Langs de zijde van de ontvangsten (2) wordt geen rekening gehouden met de kilometerheffing. De uitgaven bij ongewijzigd beleid (3) worden afgeleid uit de totale uitgaven minus de beslissingen van de Vlaamse Regering voor de creatie en invulling van beleidsruimte, die in de volgende paragrafen worden verduidelijkt. De cijfers zijn uit Tabel 22 af te leiden, met uitzondering van het resultaat verstrengd Europees toezicht (4) waar € 11 mln niet wordt opgenomen (ESF-Agentschap), aangezien het bij de aanwending van beleidsruimte aan bod komt.

Creatie van bijkomende beleidsruimte

84. De Vlaamse Regering neemt een heel aantal maatregelen om het vorderingensaldo te verbeteren, dus om *bijkomende beleidsruimte* te creëren: we maken een onderscheid tussen maatregelen beslist bij de formatie van deze regering en maatregelen beslist bij de voorbereiding van de huidige begroting. Langs de ontvangstenzijde gaat het om het netto resultaat van de kilometerheffing, terwijl bij de uitgaven om verschillende maatregelen⁸ gaat.

De beslissingen bij de opmaak van de huidige begroting komen in totaal neer op € 69,7 mln, waarvan de belangrijkste de afschaffing van de compensatie materiaal en outillage, ten nadele van de gemeenten, betreft (€ 29,1 mln). Daarnaast is er de impact van bij de regeringsstart besliste maatregelen, voor in totaal € 115,2 mln. We nemen ook de ontvangsten voor de kilometerheffing voor zware voertuigen in dit overzicht op, aangezien deze maatregel eveneens bij de formatie van de huidige regering is ingevuld.

Tabel 24: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, maatregelen ter uitbreiding van de beleidsruimte, in € dz

	ontvangsten	uitgaven	som
Maatregelen 2016BO			69.700
Niet-thematische verloven		4.000	
Subsidies werk		4.000	
ESR-correctie ESF-Agentschap		11.000	
Opbrengst kilometerheffing: overschot MOW		10.400	
Beperking centrale provisie juridische geschillen VFLD		11.200	
Afschaffing compensatie materieel en outillage, netto opbrengst		29.100	
Maatregelen formatie			406.942
Kilometerheffing, netto ontvangst	291.742		
Op kruissnelheid komen van besliste maatregelen (niet verder gedocumenteerd)		115.200	
TOTAAL			476.642

85. Deze besparingen worden in de begroting 2016BO aangetroffen, met twee nuanceringen: de besparingen binnen de begroting Werk (WSE) zijn over meerdere begrotingsposten verdeeld dan aangegeven, terwijl in het beleidsdomein Financiën en Begroting de beoogde besparing vooral gerealiseerd wordt via de netto-opbrengst van de afschaffing compensatie materieel en

⁸ Deze maatregelen zijn door Vlaams minister van begroting Turtelboom verduidelijkt bij de bespreking van de Septembernota 2016 in de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaams Parlement.

outillage: de provisie voor juridische geschillen (voorheen VFLD) verschuift naar een uitgavepost in de relevante beleidsdomeinen.

86. De som van de evolutie bij ongewijzigd beleid en de maatregelen om de beleidsruimte uit te breiden geeft een totaal van € -340,9 + € 476,6 = € 135,7 mln. De Vlaamse Regering kan dan ook nieuwe beleidsimpulsen realiseren.

Aanwending van beleidsruimte

87. In totaal geeft de algemene toelichting bij de begroting 2016BA aan dat de Vlaamse Regering de haar beschikbare beleidsruimte invult met € 298,3 mln betaalkredieten en € 769,9 mln beleidskredieten.

Tabel 25: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, besteding van beleidsruimte (nieuw beleid), in € dz

	VAK	VEK	VEK / VAK
Investerings kilometerheffing			
Kilometerheffing investeringen	174.900	174.900	100,0%
Niet verdeelde uitgaven (provisie kilometerheffing)	41.500	31.500	75,90%
TOTAAL	216.400	206.400	95,38%
Nieuw beleid afgesproken bij de regeringsformatie			
Welzijn	13.000	13.000	100,0%
O&O en maatregelen bedrijfsleven	5.000	5.000	100,0%
Wonen	10.000	10.000	100,0%
Nog te specificeren	6.000	6.000	100,0%
TOTAAL	34.000	34.000	100,0%
Idem: luik investeringen			
Scholenbouw	50.000	5.000	10,0%
Onderzoek en Ontwikkeling	90.000	9.000	10,0%
welzijn	100.000	10.000	10,0%
Sport	10.000	1.000	10,0%
Onroerend Erfgoed	10.000	1.000	10,0%
Mobiliteit en Openbare werken	20.000	2.000	10,0%
Rioleringen	60.000	6.000	10,0%
TOTAAL	340.000	34.000	10,0%
Totaal nieuw beleid formatie	374.000	68.000	18,2%
Nieuw beleid afgesproken bij 2016BO			
Verzekeren toegang havens	55.000	0	0,0%
Carbon Leakage	29.000	0	0,0%
Ziekenhuisfinanciering	30.000	0	0,0%
Instandhoudingsdoelstelling Programmatische Aanpak Stikstof (IHDPAS)	10.000	10.000	100,0%
Herstructurering VRT en VIAA	7.000	7.000	100,0%
Herstructurering VIAA	2.700	2.700	100,0%
Beveiliging Kazerne Dossin	1.000	1.000	100,0%
Kennissite Vilvoorde	21.500	600	2,8%
Renovatie Consciencegebouw	13.000	2.300	17,7%
Vlaamse Meesters	10.000	0	0,0%
Totaal nieuw beleid afgesproken bij BO 2016	179.200	23.600	13,17%
Som nieuw beleid bij BO 2016	769.600	298.000	38,72%

Een belangrijke element daaruit vormen de *investeringen voor de kilometerheffing voor zware voertuigen*: enerzijds € 174,9 mln investeringen die vandaag kunnen ingeschat worden (mijlpaalvergoeding + beschikbaarheidsvergoeding voor Satelic; éénmalig krediet handhaving,

éénmalige investeringskost ICT), en anderzijds een provisie kilometerheffing van € 41,6 mln. Daarnaast zijn er € 68,0 mln uitgaven (bettaalkredieten) die volgen uit afspraken gemaakt bij de *regeringsformatie* en € 23,9 mln uitgaven voor afspraken gemaakt bij 2016BO. In 2016 zijn er investeringen in onder meer welzijn, wonen, scholenbouw, onderzoek en ontwikkeling. Ook voor mobiliteit en openbare werken en rioleringen wordt bijkomende beleidsruimte voorzien. Zie Tabel 25 voor een overzicht.

Uit deze gegevens kan eveneens afgeleid worden dat het verschil tussen investeringen kilometerheffing versus geraamde opbrengst in 2016 niet zo groot zijn: van de € 291,3 mln netto opbrengsten moeten immers € 174,9 (investeringen) + € 41,5 (provisie beleidskredieten) = 216,4 mln afgetrokken worden, zodat de netto ontvangsten bij 2016BO neerkomen op € 75,3 mln.

88. De afspraken nieuwe beleidsruimte (buiten de kilometerheffing) vereisen heel wat meer beleidskredieten dan bettaalkredieten. Het totale engagement van de Vlaamse Regering qua beleidskredieten buiten de kilometerheffing bedraagt € 374,0 + € 179,5 = € 553,5 mln, terwijl de overeenkomstige bettaalkredieten slechts € 68,0 + € 23,9 = € 91,9 mln (16,6%) bedraagt.

Er wordt tevens aangestipt dat bij het nieuw beleid afgesproken bij de *regeringsformatie* (beleidsdomeinen welzijn, O&O (EWI) evenals scholenbouw in de begroting 2016BO zijn opgenomen in de vorm van machtigingen, en zich slechts ten dele in VAK en VEK vertalen in deze begroting.

3 Actualisering begrotingen 2016BO en 2016BC1

3.1 Conjunctuurparameters en andere aanpassingen

89. In het voorgaande deel is er verschillende keren op gewezen dat de ontvangsten / uitgaven sinds het indienen van de begroting ten dele geëvolueerd zijn. We brengen onderstaand deze elementen samen, gegeven de *midden januari 2015* beschikbare gegevens. Zie Tabel 26 voor de recente conjunctuurparameters en Tabel 27 voor een actualisatie van de begrotingen.

Tabel 26: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, actualisatie van de parameters

		2015BA	2016BO	Verschil	bron	sensitiviteit
sep/15	CPI	0,5%	1,5%	1,0%		23.796
sep/15	BBP	1,2%	1,3%	0,1%		17.851
jan/16	CPI	0,6%	1,4%	0,8%	Planbureau, januari 2016	
jan/16	BBP	1,4%	1,3%	-0,1%	NBB, Economische Indicatoren, 22/1/2016	
verschil	CPI	0,1%	-0,1%	-0,2%		
verschil	BBP	0,2%	0,0%	-0,2%		

90. Vooral de conjunctuurparameters zijn vandaag zeer volatiel: tot december kan vermoed worden dat in 2016 de inflatie – door onder andere de hogere BTW op de elektriciteit en de tweede tax shift – een stuk sneller zou stijgen dan in september 2015 (opmaakt 2016BO) ingeschat. Een maand later is dat echter helemaal niet meer zo evident, vooral door internationale ontwikkelingen (wereldwijde groeivertraging en verdere daling prijs ruwe olie). Dit wordt geïllustreerd door de raming van de volgende indexaanpassing: bij begrotingsopmaak was die verwacht voor december 2016, vervolgens schuift deze naar de zomer 2016 (eerst augustus, dan zelfs juli 2016) door een stijgende inflatie, terwijl de laatste indexcijfers (januari 2016) aangeven

dat de aanpassing voor oktober 2016 verwacht wordt, door de opnieuw vertragende inflatie. In deze oefening hanteren we die recente gegevens van het Planbureau. Voor het BBP hanteren we de laatst beschikbare cijfers van de wekelijkse Economische indicatoren (2016/3) van de NBB. Ook deze cijfers zijn nog niet stabiel door de internationale onzekerheid over de economische evolutie op korte termijn.

De veronderstelling van een geleidelijk herstel van de economie inclusief een herneming van de inflatie zijn met andere woorden vandaag minder evident dan enkele maanden geleden.

3.2 Actualisatie begroting 2015BA

91. De actualisering van de begroting 2015BA focust op de vertraagde inning van de gewestbelastingen evenals op de onder- of overbenutting van een aantal uitgaven, zoals die medio januari 2016 kunnen gedocumenteerd worden⁹.

De achterstand is het grootst bij de inning van de gewestbelastingen. Principieel kan verondersteld worden dat dergelijk uitstel geen afstel impliceert, maar dat betekent niet dat zomaar kan verondersteld worden dat al deze ontvangsten finaal nog in de uitvoering van de begroting 2015 zullen geboekt worden. Voor het ESR is het moment van inkohieren essentieel: indien dit identiek blijft, impliceert een vertraagde inning normaliter dat de vertraagde ontvangsten aan 2015 blijven toegeschreven. Wordt het gehele inningsproces later opgestart, dan worden een aantal ontvangsten in volgende jaren geboekt. Het is voor de SERV vandaag niet mogelijk om in te schatten in welke mate de vertraagde belastingontvangsten daardoor verschuiven van 2015 naar 2016, wat dus een impact op de actualisering van beide begrotingen heeft. We gaan, bij gebrek aan andere informatie, in deze actualisatie uit van de integrale toewijzing van de vertraagde inning gewestbelastingen aan 2015BA, voor zover deze niet reeds in de begroting 2016BO verwerkt zijn (zie verder).

In totaal ontstaat als voorlopige actualisatie van deze begroting een verslechtering van het vorderingensaldo met € -108 mln, tot een totaal tekort van € -668 mln (-1,8% van de uitgaven). Deze evolutie bestaat uit twee delen: enerzijds een verbetering van het saldo met € 407 mln door de aangepaste raming opcentiemen (begin juli), anderzijds een verslechtering door de vertraagde inning gewestbelastingen (€ -359 mln) evenals correcties voor de te hoog geraamde onderbenutting (€ -130 mln) en andere factoren (€ - 26 mln).

92. De SERV pleit ervoor dat de maandelijkse nota's van het ambtelijk monitoringcomité over de recente evolutie van ontvangsten en uitgaven aan de Raad ter beschikking gesteld worden, gezien de actuele en relevante informatie die ze bevatten.

3.3 Actualisatie begroting 2016BO

93. Voor de actualisatie van de begroting 2016BO is vooral de conjunctuurinformatie van belang. De raming van de inflatie 2016 is vandaag -0,1% neerwaarts bijgesteld sinds september 2015, terwijl de groei van het BBP identiek blijft (zie onderste rijen in kolom 2016BO van Tabel 26). Vooral verkleint het verschil tussen 2015 en 2016 van zowel de inflatie- als de BBP-cijfers ten opzichte van de uitgangspunten van september 2015, met telkens -0,2% (zie onderste rijen

⁹ Het merendeel van deze informatie baseert zich op het verslag van het ambtelijk monitoringcomité van 15 december 2015.

van kolom verschil in Tabel 27): de groei van 2015 naar 2016 wordt dus vandaag geringer ingeschat dan enkele maanden geleden.

Deze volatiele conjunctuurparameters vragen enige duiding: tot december 2015 kan vermoed worden dat in 2016 de inflatie – door onder andere de hogere BTW op de elektriciteit en de tweede tax shift – een stuk sneller zou stijgen dan in september 2015 (opmaak 2016BO) ingeschat. Een maand later is dat echter helemaal niet meer zo evident, vooral door internationale ontwikkelingen (wereldwijde groeivertraging en verdere daling prijs ruwe olie). In deze oefening hanteren we die januarigegevens van het Planbureau. Voor het BBP hanteren we de laatst beschikbare cijfers van de wekelijkse Economische indicatoren (2016/3) van de NBB. Ook deze cijfers zijn nog niet stabiel door de internationale onzekerheid over de economische evolutie op korte termijn. De veronderstelling van een geleidelijk herstel van de economie inclusief een herneming van de inflatie zijn met andere woorden vandaag minder evident dan enkele maanden geleden.

Tabel 27: Vlaanderen, 2015UITV en 2016BO, actualisatie van de begrotingen

		2015UITV act	2016BO act1	2016BO act2	2016BO act - 2015BA act	Verduidelijking
	Ingediende tekort	-560	-291,5	-170,6	268,6	2016BA: -170,6 conform VR inclusief correctie van € 120,9 mln voor asielcrisis
Ontv	Opcentiemen (juli 2015)	406,9	0	0	-406,9	
Ontv	Gewestbelastingen	-358,6	0	0	358,6	138,7 voor 2016 reeds in cijfer 2016BO verwerkt.
Ontv	Instellingen + rest	11,3	0	0	-11,3	Vooraf instellingen
Ontv	Parameters CPI+BBP	0	-102,7	-102,7	-102,7	Voorlopig cijfer
Ontv	Emissierechten	0	3,2 + 30,0	3,2 + 30,0	33,2	ESR-aanrekenbare oude ontvangsten + nieuwe ESR-ontvangsten 2016 na akkoord Parijs (raming)
UITg	Uitgaven 6de SHV	9,3	0	0	-9,3	Onderbenutting voorziene uitgaven
UITg	Indexaanpassing LO+WT	0	-57,0	-57,0	-57,0	okt/16, voorlopig cijfer
UITg	ESR-correcties	-46,9	0	0	46,9	Geen informatie voor 2016
UITg	Onderbenutting (afwijking)	-129,7	0	0	129,7	2015BA: meer uitgaven dan voorzien bij onderbenutting
Som	Correcties	-107,7	-126,5	-126,5	-36,1	2016BA: resultaat met en zonder correctie asielcrisis
Som	Aangepast vorderingsaldo	-667,7	-418,0	-297,1	242,3	2016BA: resultaat met en zonder correctie asielcrisis
Doelst	Begrotingsdoelstelling zomer 2015		-243,0	-243,0		Begrotingsdoelstelling opgenomen in SERV-advies over de begroting 2016
Verschil	Verschil met geraamd resultaat 2016act		-175,0	-54,1		Te leveren inspanning bij doelstelling opgenomen in begrotingsadvies 2016

Deze conjunctuercijfers leiden per saldo tot minderontvangsten voor 2016 van in totaal € -160 mln, voornamelijk via de lagere ontvangsten BFW maar ook in beperkte mate door hogere uitgaven, bijvoorbeeld voor instellingen waarvan de dotatie de indexevolutie volgt.

Bij de gewestbelastingen wordt geraamd dat € 139 mln daarvan als een doorstroming van de vertraagde inning van een aantal gewestbelastingen in 2015 kan beschouwd worden (deze raming dateert van september 2015): in dit overzicht wordt verondersteld dat deze ontvangsten 2016 wel degelijk als ontvangsten 2016 zullen geboekt worden, en niet alsnog aan 2015 dienen

toegeschreven. De andere ontvangsten en uitgaven van ministeries en instellingen inclusief de onderbenutting veronderstellen we stabiel, behalve deze van het Klimaatfonds: we ramen een bijkomende ontvangst van € 33 mln, gegeven de politieke akkoorden op Belgisch niveau in december 2015 afgesloten, in de marge van de Klimaatconferentie van Parijs. Het gaat om een zeer voorlopige inschatting bij gebrek aan gedetailleerde informatie.

In totaal ontstaat als voorlopige actualisatie van de begroting 2016BO een verslechtering van het vorderingensaldo met € -126 mln, tot een totaal tekort van € -297 mln (0,75% van de uitgaven): zie opnieuw Tabel 27.

94. In totaal ontstaat als voorlopige actualisatie van de begroting 2016BO een verslechtering van het nominale vorderingensaldo met € -126 mln, tot een totaal tekort van € -297 mln (0,75% van de ESR-uitgaven) als de uitgaven asielcrisis niet in het vorderingensaldo worden opgenomen, en van € -418 mln (1,05%) als deze wel worden meegenomen. Indien de komende maanden de conjunctuurevolutie verder negatief evolueert dienen deze cijfers uiteraard bijkomend aangepast.

95. Vanuit een *structurele begrotingsbenadering* dienen verscheidene dossiers als een *risico* beschouwd: a/ duidelijk is dat de ontvangsten *gewestbelastingen* 2015 aanzienlijk achterlopen op de ramingen, en hoewel kan verondersteld worden dat het merendeel van deze ontvangsten finaal zal gerealiseerd worden, is niet duidelijk in welk begrotingsjaar deze ontvangsten zullen geboekt worden, met uiteraard steeds een impact op het vorderingensaldo; b/ er is in 2016 een significant verschil tussen de ontvangsten en uitgaven voor de *financiering ziekenhuisinfrastructuur*, waarbij voldoende inzicht in de dynamiek en grootteorde van toekomstige ontvangsten en uitgaven ontbreekt, zodat er vandaag geen garantie is dat het verschil tussen deze ontvangsten en uitgaven in de komende jaren niet verder vergroot; c/ de uitgaven voor de *asielcrisis* in 2016 (€ 121 mln) worden door de Vlaamse Regering als uitzonderlijk en eenmalig beschouwd en buiten het gecommuniceerde vorderingensaldo gehouden; d/ tenslotte wijzen we op de *eenmalige correctie van de ontvangsten opcentiemen* in 2018, zoals bepaald in de BFW: deze correctie wordt vandaag geraamd op € 855 mln.

Het is evident dat de geciteerde dossiers een bijzondere beleidsaandacht van de Vlaamse Regering vragen, zodat deze risicofactoren in de begrotingen kunnen weggewerkt worden.

96. De SERV vertaalt de geciteerde gegevens in dit Evaluatierapport niet in *structurele termen*, omdat dit een actualisatie van de parameters van het Advies van de HRF van maart 2015 vereist, wat door een gebrek aan informatie (aanpassing conjunctuurcyclus) vandaag onmogelijk is. Op korte termijn (einde maart 2016) publiceert de HRF zijn advies over het Stabiliteitsprogramma 2016-2019, zodat dergelijke structurele begrotingscijfers opnieuw kunnen opgemaakt worden.

Vanuit een *kwalitatieve inschatting* kan wel aangegeven worden dat het tekort voor 2016 in *structurele termen* *lager* zal uitvallen dan het nominale tekort. Immers, een aantal uitgaven kan als tijdelijk en eenmalig beschouwd worden (zoals de uitgaven asielcrisis), terwijl bijvoorbeeld de ontvangsten gewestbelastingen door de vertraagde inning in 2015 eenmalig kunnen vermeerderen, zoals aangegeven in de begroting 2016BO. Maar van belang is vooral de correctie voor de conjunctuurcyclus zoals vereist in een structurele benadering: daarvan mag aangenomen worden dat deze in een opwaartse correctie zal resulteren (afwijking ten opzichte van potentiële groei economie).

3.4 Vooruitblik naar 2016BA

97. Geconcludeerd wordt dat het *begrotingstraject* dat uit deze actualisaties wordt afgeleid, moeilijker is dan ingeschat bij de opmaak van de begroting 2016BO. De doelstelling van de Vlaamse Regering is immers om in 2017 een begroting in evenwicht in te dienen, wat ook het uitgangspunt voor het structurele begrotingstraject uitgetekend in het SERV-advies over de begroting 2016 vormde. Door de verslechterde situatie van zowel de begrotingen 2015BA als 2016BO is dit een zwaardere opdracht dan enkele maanden geleden kon geraamd worden.

98. Toch meent de SERV dat voor het begrotingsjaar 2016 het traject uitgetekend in het SERV-begrotingsadvies 2016 dient behouden. De SERV herhaalt dan ook zijn advies om het tekort (ESR-vorderingensaldo) op de begroting 2016 terug te brengen tot € -243 mln. Dat impliceert een bijkomende inspanning van € 54 mln bij begrotingscontrole, indien geen rekening wordt gehouden met de uitgaven voor de asielcrisis.

Daarbij wordt eveneens geen rekening gehouden met de correctie voor de ontvangsten opcentiemen in 2018, zoals bepaald in de Bijzondere Financieringswet (BFW) na de 6^{de} Staatshervorming. Gegeven de aanzienlijke bijdrage door gewesten en gemeenschappen in 2016 aan de federale sanering van de overheidsfinanciën, eveneens opgenomen in de BFW (€ 779 mln), is het immers aangewezen om met deze correctie in 2016 nog geen rekening te houden.

Lijst met figuren en tabellen

Tabellen

Tabel 1: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming ontvangsten, in € dz	13
Tabel 2: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via BFW voor gewestbevoegdheden, in € mln	14
Tabel 3: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via BFW voor gemeenschapsbevoegdheden, in € dz	15
Tabel 4: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, ontvangsten via gewestbelastingen, in € dz	17
Tabel 5: Vlaanderen, 2015BA, raming van 2015uitvoering en 2016BO, gewestbelastingen, raming minderontvangsten 2015BA en eenmalig hogere ontvangsten 2016BO, in € mln (o.b.v. maandgegevens 2015 en MJR 2016-2021).....	19
Tabel 6: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, impact van specifieke elementen op ESR-ontvangsten, in € dz	22
Tabel 7: Instellingen geconsolideerd in de Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, dotaties ontvangen van de Vlaamse overheid, in € dz	23
Tabel 8: Instellingen geconsolideerd in de Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, eigen ESR-aanrekenbare ontvangsten, in € dz	24
Tabel 9: Belangrijkste geconsolideerde instellingen in Vlaamse begroting, 2015BA en 2016BO, eigen ontvangsten, in € dz	25
Tabel 10: Vlaanderen, 2016BO, geconsolideerde ESR-ontvangsten evenals ESR-8 ontvangsten bij departementen en instellingen, in € dz.....	26
Tabel 11: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, geconsolideerde ESR-ontvangsten evenals ESR-8 ontvangsten bij departementen en instellingen, in € dz	26
Tabel 12: Vlaanderen, 2016BO, beleidskredieten (VAK + TO) per beleidsdomein, in € dz	28
Tabel 13: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, verschil tussen beleidskredieten (VAK + TO) per beleidsdomein, in € dz.....	28
Tabel 14: Vlaanderen, 2016BO, betaalkredieten (VEK + VRK) per beleidsdomein, in € dz	31
Tabel 15: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, verschil tussen betaalkredieten (VEK + VRK) per beleidsdomein, in € dz.....	31
Tabel 16: Vlaanderen, 2016BO, impliciete schuld (beleidskredieten - betaalkredieten) per beleidsdomein, in € dz.....	35
Tabel 17: Vlaanderen, 2016BO – 2015BA, impliciete schuld (beleidskredieten - betaalkredieten) per beleidsdomein, in € dz.....	35
Tabel 18: Vlaanderen, 2016BO en 2015BA, machtigingen opgenomen in de begrotingen, in € dz	36
Tabel 19: Vlaanderen, begrotingen 2016BO en 2015BA, impact specifieke elementen bij ESR-uitgaven, in € mln	39

Tabel 20: Vlaanderen, begrotingen 2016BO en 2015BA, ESR-gecorrigeerd primair saldo, onderbenutting en rente-uitgaven, in € mln.....	40
Tabel 21: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, impact ESR-correcties op het vorderingensaldo, in € dz	40
Tabel 22: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming van het ESR-vorderingensaldo, in € dz.....	41
Tabel 23: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, raming van de evolutie van het ESR-vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid, in € dz	42
Tabel 24: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, maatregelen ter uitbreiding van de beleidsruimte, in € dz	43
Tabel 25: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, besteding van beleidsruimte (nieuw beleid), in € dz	44
Tabel 26: Vlaanderen, 2015BA en 2016BO, actualisatie van de parameters.....	45
Tabel 27: Vlaanderen, 2015UITV en 2016BO, actualisatie van de begrotingen.....	47