



Evaluatierapport

Begroting 2006

Inhoud

INHOUD	2
INLEIDING	3
SAMENVATTING EN KRACHTLIJNEN	4
HOOFDSTUK 1 - INITIËLE MIDDELEN EN UITGAVENBEGROTING 2006	10
1. DE INITIËLE MIDDELENBEGROTING 2006	10
2. DE INITIËLE UITGAVENBEGROTING 2006	22
HOOFDSTUK 2 – DE BEGROTINGSDOELSTELLINGEN EN DE AFSTEMMING OP DE NORM IN 2006	41
1. DE BEGROTINGSDOELSTELLINGEN	41
2. AFSTEMMING OP DE BEGROTINGSNORM IN 2006	48
HOOFDSTUK 3 – DE SCHULDDOELSTELLINGEN	51
1. DE SCHULDPOSITIE EIND 2004	51
2. DE SCHULDAFBOUW IN 2005	52
3. DE GEPLANDE SCHULDAFBOUW IN 2006	52
HOOFDSTUK 4 – DE MEERJARENBEGROTING VOOR DE VOLGENDE JAREN	53
1. ALGEMEEN	53
2. DE EXTRA BELEIDSMARGE BIJ DE EERSTVOLGENDE ACTUALISERING	54

Inleiding

Naar jaarlijkse gewoonte en als aanvulling op het decretaal voorziene begrotingsadvies brengt de SERV in januari een evaluatierapport uit over de goedgekeurde begroting van het lopend jaar. In eerste instantie is het daarbij de bedoeling om de voorzieningen in de initiële begroting te vergelijken met de ramingen en aanbevelingen die de SERV heeft gemaakt in het eigenlijke begrotingsadvies.

Vanaf dit jaar beschikt de Vlaamse regering over een degelijk uitgewerkte meerjarenbegroting voor het geheel van de Vlaamse overheid. Deze geconsolideerde meerjarenbegroting (consolidatie van de algemene begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap met de verschillende instellingen) laat bovendien toe de afweging te maken met de begrotingsnormen die voor de Vlaamse begroting gelden. De SERV besteedt dan ook in dit evaluatierapport bijzonder veel aandacht aan de vergelijking tussen de initieel goedgekeurde begroting voor 2006 en de ramingen van de meerjarenbegroting voor dat jaar.

De regering zal naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole de meerjarenbegroting actualiseren. Uitgaande van een eerste voorafbeelding daarvan door de minister van financiën en begroting (toegelicht in het parlement) formuleert de SERV daar enige overwegingen en aandachtspunten bij.

Het evaluatierapport bevat traditioneel ook een situering van de lopende begroting in een ruimer tijdsperspectief, met een historische vergelijking van de begrotingen. Tot nu toe werd die analyse uitgevoerd op een niet volledig geconsolideerde basis. Het beschikbare materiaal laat toe om vanaf nu die analyse te maken op een volledig geconsolideerde basis met ook een ruimere aandacht voor de economische werkelijkheid die achter de begrotingen steekt. Binnen het bestek van dit evaluatierapport was het evenwel niet mogelijk om deze nieuwe benadering definitief af te werken. De SERV zal in de komende maanden via een aanvullend tussentijds rapport deze gegevens publiceren en ruimer toelichten.

Het evaluatierapport bevat vier hoofdstukken:

- een analyse van de initiële middelen en uitgavenbegroting 2006;
- bespreking van de begrotingsdoelstellingen en de afstemming van de begroting 2006 op de norm;
- de schulddoelstellingen;
- de actualisering van de meerjarenbegroting.

Samenvatting en krachtlijnen

1. De begrotingsdoelstellingen worden gehaald.

De eerste gegevens over de uitvoering van de begroting 2005 geven aan dat de fors verhoogde begrotingsnorm (tot € 619 mln) gehaald werd. De initiële begroting die de regering voor 2006 heeft voorgelegd aan het parlement beantwoordt eveneens aan de afgesproken begrotingsdoelstelling. Ook als rekening wordt gehouden met de extra inspanning van € 145 mln die de federale regering ondertussen heeft gevraagd aan de Vlaamse gemeenschap, wat de norm voor 2006 brengt op € 419 mln. Op die manier wordt verder aan schuldafbouw gedaan en is er nog een extra reservering op het zorgfonds mogelijk. Dat zal gebeuren zonder bijkomende inspanningen.

De SERV kan deze vaststellingen alleen maar bevestigen. Twee elementen ondersteunen dat in het bijzonder. Ten eerste stelt de SERV vast dat realisatie van de begrotingsdoelstellingen voor 2006 slechts een beperkte en haalbare onderbenutting op de uitgaven veronderstelt. Hoewel de toelichting bij de begroting deze onderbenutting niet expliciet aangeeft blijft ze nodig, maar het niveau (€ 165 mln) is zeker niet onverenigbaar met een normale uitvoering van de begroting. Temeer, daar de eerste gegevens over de uitvoering van de begroting 2005 geen omvangrijke doorschuifoperatie naar 2006 doen vermoeden. Ten tweede blijven de ramingen van de verwachte ontvangsten voorzichtig. Op basis van een eigen eerste voorafbeelding van de ontvangstenramingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole meent de SERV dat extra ontvangsten voor een bedrag van € 271 mln mogelijk zijn. Bij deze raming houdt de SERV al rekening met een iets lager gemiddeld inflatiecijfer dan wat nu nog in de federale rijksmiddelenbegroting wordt aangehouden. Verdere verlaging van dit inflatiecijfer is niet uitgesloten, wat aanleiding kan zijn tot lagere extra middelen. Bovendien wordt in de begroting 2006 nauwelijks nog gerekend op eenmalige ontvangsten.

De realisatie van de begrotingsdoelstellingen wordt bovendien gekoppeld aan een uitdrukkelijk grotere beleidsruimte in vergelijking met wat eerder bij de opmaak van de meerjarenbegroting voor 2006 werd verwacht. Bovenop de ramingen van de meerjarenbegroting voor 2006 worden extra beleidskredieten ingeschreven voor € 493 mln. Deze extra beleidskredieten zijn mogelijk omdat de ontvangsten in 2006 substantieel hoger liggen dan oorspronkelijk geraamd. Naast de extra mogelijkheden binnen het kader van de geconsolideerde begroting wordt in 2006 ook een ruimere aanwending van alternatieve financieringsmiddelen in het vooruitzicht gesteld. Dat moet toelaten noodzakelijke projecten sneller te realiseren zonder de schulddoelstellingen of het vorderingensaldo in het gedrang te brengen.

Wel stelt de SERV vast dat de oorspronkelijk geraamde afbouw van de impliciete schuld in 2006 aanzienlijk wordt afgeremd (€ 188 mln minder bij ongewijzigd beleid), wat nog zou kun-

nen versterkt worden indien de nu opgenomen conjunctuurbuffer van € 93 mln zou geneutraliseerd worden. Overigens had de SERV in zijn advies van juli 2005 al aangegeven dat de voorgenomen afbouw van de impliciete schuld in 2006 te hoog was ingeschat.

2. Een grondige vergelijking tussen de meerjarenbegroting en de initiële begroting 2006: de basis voor een transparante analyse van de begrotingsopmaak.

Met de meerjarenbegroting die de regering in juni aan het parlement heeft voorgesteld beschikt ze voortaan over een zeer degelijk beleidsinstrument. Op een volledig geconsolideerde wijze en rekening houdend met de ESR – regels wordt een verantwoorde raming gemaakt van de ontvangsten en uitgaven op middellange termijn. Een meerjarenbegroting is voor een belangrijk stuk een raming, de eigenlijke beleidsbeslissingen worden genomen bij de jaarlijkse opmaak van de begroting. Uiteindelijk komt die begrotingsopmaak er op neer dat de regering beleidsmaatregelen plant bovenop wat in de meerjarenbegroting bij constant beleid is voorzien (nieuwe initiatieven en eventuele besparingen of heroriënteringen). Verder worden de technische parameters die de begrotingsevolutie bepalen geactualiseerd. Door een grondige vergelijking te maken tussen de begroting en de ramingen van de meerjarenbegroting kan op een transparante wijze worden aangegeven wat de onderliggende dynamiek is van de begrotingsopmaak.

De SERV stelt vast dat deze grondige vergelijking bij de toelichting van de begroting grotendeels achterwege is gebleven. Globaal worden wel een aantal cijfers naast mekaar gezet waardoor de algemene evolutie wordt aangegeven. De onderliggende componenten van die evolutie (zeker voor de uitgaven) blijven grotendeels onbesproken. De SERV betreurt dit. Op die manier wordt de beleidsrelevantie van de meerjarenbegroting onvoldoende benut om op een transparante manier de beleidsbeslissingen toe te lichten.

De SERV heeft zelf een dergelijke analyse gemaakt. Onvermijdelijk zijn daar een aantal hypothesen voor nodig die de bekomen resultaten beïnvloeden. Globaal ziet de evolutie van de beleidskredieten tussen meerjarenbegroting en initiële begroting er als volgt uit:

nieuwe initiatieven	414
besparingen of heroriënteringen	- 51
technische parameters constant beleid	
loonindexering	82
overige parameters	48
totaal	493

De belangrijkste nieuwe initiatieven zijn de CAO's voor welzijn, onderwijs, VVM De Lijn en voor de ambtenaren (€ 93 mln in het totaal). Deze CAO's waren nog niet opgenomen in de meerjarenbegroting en zijn dus nieuwe initiatieven.

Om voor de schoolgebouwen een inhaaloperatie te kunnen beginnen, nemen de beleidskredieten daarvoor toe met € 50 mln. Nog binnen onderwijs wordt een bijkomend krediet voorzien van € 10 mln voor een betere uitrusting van het technisch onderwijs.

De provisie voor de uitdagingen op de arbeidsmarkt van € 20 mln is het belangrijkste nieuwe initiatief binnen het thema werkgelegenheid.

Binnen het thema wetenschappen worden aanzienlijke bijkomende inspanningen gedaan voor een bedrag van € 41 mln. Door te voorzien in de verlenging van de beheersovereenkomsten in het kader van het mestdecreet stijgen de beleidskredieten onder het thema milieu met € 30 mln in vergelijking met de meerjarenbegroting. De beslissing om bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging een extra provisie te voorzien van € 25 is ook een nieuw initiatief. Een bedrag van € 18,5 mln maakt een bijkomende impuls mogelijk voor de sociale woningbouw in Vlaams-Brabant via PPS.

Voor cultuur en jeugd zijn er nieuwe kredieten voorzien ten belope van € 10 mln

Tenslotte is er een nieuwe provisie voor het opvangen van de stijging van de energieprijzen en een provisie voor rationeel energiegebruik. Beide provisies samen bedragen € 15 mln.

Dit verklaart € 313 mln van de nieuwe initiatieven.

In de toelichting wordt niet expliciet verwezen naar besparingen of heroriënteringen. Op basis van onze eigen analyse – met onvermijdelijk enige onzekerheden - zijn er wel dergelijke ingrepen doorgevoerd. Globaal zouden die ongeveer € 51 mln bedragen.

Op het niveau van de betalingskredieten is het verschil met de meerjarenbegroting (€ 304 mln) aanzienlijk minder groot dan voor de beleidskredieten (€ 493). Deels heeft dit te maken met het feit dat voor een aantal nieuwe initiatieven de evolutie van de betalingskredieten minder snel evolueert dan de evolutie van de beleidskredieten. Daarnaast, en nog belangrijker, is het feit dat de afbouw van de impliciete schuld die voorzien was in de meerjarenbegroting zijn vertaling niet vindt in de initiële begroting. Vooral bij het VIF (€ -89 mln) en inzake restauratiepremie (€ -36 mln) is dit verschil opvallend.

3. De begrotingsdoelstellingen: meer en meer een zaak van onderhandelingen met de federale overheid.

In de loop van 2005 heeft de bepaling van de begrotingsnormen voor de deelgebieden een merkwaardige wending genomen. Het is duidelijk meer en meer een zaak geworden van onderhandelingen met de federale overheid over de bijdrage van de deelgebieden in de begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid. Nieuw daarbij is de opeenvolging van korte termijn doelstellingen. Voor de Vlaamse gemeenschap in het bijzonder resulteerde dat voor 2005 en 2006 in opeenvolgende extra inspanningen. Die extra inspanningen werden dan wel gecompenseerd door verlaging van de vereiste begrotingsoverschotten voor de komende jaren. De SERV vraagt zich af hoe deze aanpak in de volgende jaren zal evolueren. Voorlopig

gaan we er wel vanuit dat de nu afgesproken doelstellingen voor de jaren 2007 – 2010 ook effectief vastliggen.

Bij de beoordeling van deze evolutie spelen diverse overwegingen een rol. Zowel in 2005 als in 2006 kan die extra inspanning gefinancierd worden met extra middelen die vanuit de federale overheid worden overgedragen. Door verlaging van de begrotingsdoelstellingen in de volgende jaren blijven die extra inspanningen binnen de Vlaamse overheid beschikbaar. Er zal moeten uitgemaakt worden vanaf wanneer de opgebouwde reserves kunnen aangewend worden. De aanpassingen aan de begrotingsdoelstellingen (2007 – 2009) hebben als gevolg dat de kloof tussen de gecumuleerde saldi en de contractuele schuldaflossingen groter wordt. Dat moet echter de schulddoelstellingen niet in het gedrang brengen, maar beschikbare reserves (buiten die van het zorgfonds) zullen moeten aangewend worden om schuldaflossingen te financieren.

De verlaging van de vereiste begrotingsoverschotten vanaf 2007 en in het bijzonder de verdeling daarvan over de eerstvolgende jaren geeft aanleiding tot redelijk substantiële schommelingen in de toelaatbare groeivoeten, met een bijzondere opstoot in 2007 (3,5 % reëel tegenover 2,5 en 2 % in 2008 en 2009). De SERV vestigt daar de aandacht op. Dit bevestigt alleen maar het belang van een eigen Vlaams begrotingsbeleid in aanvulling op de afspraken die gemaakt worden met de federale overheid. Die uiteenlopende groeivoeten hoeven op zich geen onoverkomelijk probleem te zijn indien de regering er effectief in slaagt de budgettaire enveloppen die in juli zijn bepaald te respecteren. De komende actualisering van de meerjarenbegroting moet dat bevestigen.

4. De actualisering van de meerjarenbegroting

Bij de eerstvolgende begrotingscontrole zal de Vlaamse regering de bestaande meerjarenbegroting actualiseren. De SERV dringt er in ieder geval op aan dat bij de actualisering voldoende aandacht is voor de weerslag op de begrotingsjaren na de huidige legislatuur. Om die reden moet die actualisering in ieder geval al doorgetrokken worden tot en met 2010.

Bij de bespreking van de begroting 2006 heeft de minister van financiën en begroting een eerste voorafbeelding gemaakt van die actualisering. Daarbij is rekening gehouden met aanpassing van technische parameters en met de budgettaire raming van voorgenomen beleidsmaatregelen. Die beleidsmaatregelen zijn dubbel: enerzijds een lijst van beleidsvoornemens met aanduiding van de budgettaire enveloppen voor de jaren 2007 – 2009 (in 2006 zijn ze al deels verwerkt in de initiële begroting) en anderzijds een aanduiding van extra inspanningen die op constant beleid zullen doorgevoerd worden. De aanpassing van de technische parameters beperkt zich in deze eerste voorafbeelding tot een geactualiseerde raming van de ontvangsten (samengevoegde en gedeelde belastingen en gewestbelastingen) en tot een nieuwe raming voor de impact van de loonindexering. Deze eerste actualisering van de meerjarenbe-

groting geeft aan dat na aanwending van de budgettaire enveloppen voor de nieuwe beleidsmaatregelen nog een extra beleidsmarge zou overblijven.

Zonder vooruit te lopen op de eigenlijke actualisering in de komende maanden wenst de SERV toch al enige bedenkingen daarbij te formuleren.

Ten eerste blijft de SERV aandacht vragen voor de bemerking die al vroeger werd gemaakt t.a.v. de meerjarenbegroting, met name de hypothese dat voor een aantal rubrieken de uitgavedynamiek bij ongewijzigd beleid wel eens zou kunnen onderschat zijn. Met het oog op die hypothese blijft een marge wenselijk of zal een bijkomende besparing nodig zijn.

Verder roept het overzicht van de voorgenomen beleidsmaatregelen – zoals voorgesteld aan het parlement – een aantal vragen op. Die hebben vooral betrekking op de concrete invulling van een aantal rubrieken en in het bijzonder op de opbouw ervan over de jaren heen. Verder is er onduidelijkheid of de afzonderlijk gespecificeerde beleidsmaatregelen de volledige kost van de goedgekeurde of voorgenomen cao's dekken. Voor alle duidelijkheid, bij deze actualisering is nog geen rekening gehouden met een aantal beleidsvoornemens die in de jongste weken werden aangekondigd, zoals het impulsprogramma van € 150 mln en de afschaffing van de Elia – heffing.

Op basis van een eigen en voorlopige analyse heeft de SERV zelf een eerste vergelijkbare actualisering gemaakt. De resultaten daarvan (onder de vorm van een beschikbare ruimte na actualisering van de meerjarenbegroting met de inbegrip van de al afgesproken beleidsmaatregelen) zijn in vergelijking met de nota van de minister als volgt (in € mln, 2006 is t.a.v. de initiële begroting):

	Nota minister	Raming SERV
2006	131	220
2007	166	169
2008	272	250
2009	41	- 14

Deze resultaten bevestigen voor een deel de ramingen in de nota van de minister. De marge voor 2006 is blijkbaar nog hoger, vanaf 2008 wordt die kleiner in vergelijking met de ramingen van de minister. Voor 2009 loopt het verschil op tot € 55 mln. Bij de beoordeling van deze cijfers blijven de gebruikte parameters natuurlijk doorslaggevend. In het bijzonder voor 2006 is misschien rekening te houden met een lagere gemiddelde inflatie dan wat we in deze geactualiseerde raming aanhouden. De berekende marges zouden naar beneden moeten aangepast worden. De belangrijkste vaststelling is dat na actualisering van de meerjarenbegroting met in het bijzonder de invulling van de voorgenomen beleidsmaatregelen de marge in 2009 op jaarbasis bijzonder scherp wordt. Om de begroting 2009 na invoering van alle al voorgenomen

beleidsmaatregelen niet in het gedrang te brengen zal op korte termijn heel voorzichtig moeten omgesprongen worden met de hier berekende marge.

Hoofdstuk 1- Initiële middelen en uitgavenbegroting 2006

In dit hoofdstuk bespreken we de initiële begroting 2006 zoals die is goedgekeurd door het Vlaams parlement. De klemtoon van deze bespreking ligt op de vergelijking tussen de goedgekeurde begroting en de eerder opgemaakte meerjarenbegroting (MJB) waarvan 2006 een onderdeel was. We onderzoeken de factoren die de verschillen tussen de begroting en de MJB verklaren. Voor de middelenraming geven we ook een eerste aanduiding van te verwachten aanpassingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole.

1. De initiële middelenbegroting 2006

Op 13 juni 2005 heeft de regering aan het parlement een meerjarenbegroting 2006 – 2009 voorgelegd (Vlaams parlement stuk 17-A (2004 – 2005) – nr. 1-C). Deze zogenaamde “technische” meerjarenbegroting (evolutie bij ongewijzigd beleid) raamde de ontvangsten vanaf 2006 tot en met 2009. Voor de middelen uit de “Bijzondere Financieringswet” (BFW, de zogenaamde samengevoegde en gedeelde belastingen) werden de “vermoedelijke” parameters voor 2005 gebruikt (hoofdzakelijk dezelfde parameters zoals in de aangepaste begroting 2005). Vanaf 2006 werden de parameters gebruikt die overeenstemmen met de referentiewaarden die ook de HRF gebruikte voor de meerjarenramingen (respectievelijk economische groei van 2 % en inflatie van 1,5 %)¹. Daarnaast werd rekening gehouden met een evolutie van de andere parameters (Vlaams aandeel personenbelasting, denataliteit en verdeling van het aantal leerlingen). De ramingen voor de gewestbelastingen vanaf 2006 vertrokken van de geraamde ontvangsten in de aangepaste begroting 2005. Daarop werden naar gelang van de gewestbelastingen afzonderlijke groeivoeten toegepast.

In het advies van 13 juli 2005 heeft de SERV een gelijkaardige raming voorgesteld.

Deze “technische” meerjarenraming van de ontvangsten is samen met de uitgavenevolucie bij ongewijzigd beleid en met de begrotingsdoelstellingen (vereiste saldi) de basis voor het bepalen van de netto beleidsruimte vanaf 2006.

Bij de opmaak van de eigenlijke begroting 2006 heeft de regering voor het begrotingsjaar 2006 een geactualiseerde raming van de ontvangsten gemaakt. Daarbij werd in het bijzonder rekening gehouden met meer recente parameters en met de effectieve ontvangsten van de gewestbelastingen in 2005. Deze geactualiseerde raming is opgenomen in de initiële middelen-

¹ In de loop van 2005 heeft de HRF wel geen advies meer uitgebracht tengevolge van problemen met de samenstelling van de raad.

begroting voor 2006, zoals door het parlement is goedgekeurd. Ze leidt voor 2006 tot substantiële extra ontvangsten in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen uit de MJB, wat uiteraard toelaat de eerder geraamde beleidsruimte voor 2006 uit te breiden.

Binnen enkele maanden zal de regering haar begrotingscontrole doen en zal de middelenraming aangepast worden aan de nieuwe gegevens.

We bespreken hieronder de belangrijkste extra ontvangsten in de initiële begroting 2006 in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen van de meerjarenbegroting (MJB) en van het SERV – advies. En vervolgens maken we een eerste voorlopige voorafbeelding van de ontvangstenramingen die bij de eerstvolgende begrotingscontrole te verwachten zijn.

1.1. Algemeen

In tabel 1 wordt een algemeen overzicht gegeven van de verschillende ramingen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de meerjarenramingen (respectievelijk SERV – advies en MJB van de Vlaamse gemeenschap) en de initiële begroting 2006, zoals goedgekeurd door het Vlaams parlement. Voor enkele rubrieken van de initiële begroting geven we ook de vooruitzichten die in de federale begroting zijn opgenomen voor de doorstortingen naar de Vlaamse gemeenschap. De gegevens voor de initiële begroting 2006 houden rekening met de beperkte amendementen die werden aangebracht aan het oorspronkelijk ontwerp. Dat verklaart de beperkte afwijkingen met de gegevens uit de Algemene toelichting. In tegenstelling met de ramingen in het SERV – advies nemen we voortaan – zoals overigens ook de Algemene toelichting dat doet – het Vlaams zorgfonds niet meer op onder de geconsolideerde ontvangsten (en uiteraard ook uitgaven). Dat is logisch met het feit dat het Vlaams zorgfonds in de nationale rekeningen niet bij de Vlaamse overheid gerekend wordt, maar bij de sociale zekerheid. Dat verklaart onder de kolom “SERV – advies” het verschil met de gegevens uit het SERV – advies zelf (juli 2005). Het is wel te verstaan dat het Vlaams zorgfonds nog altijd mee in rekening mag gebracht worden voor het bepalen van het vorderingensaldo dat Vlaanderen moet behalen in functie van de afgesproken begrotingsdoelstellingen (dat gebeurt via een correctie op het geconsolideerde vorderingensaldo).

De meerjarenramingen van het SERV – advies en van de MJB voor 2006 liepen globaal niet ver uit elkaar. De geconsolideerde ontvangsten (algemene begroting van de Vlaamse gemeenschap geconsolideerd met de instellingen die tot de overheid moeten gerekend worden) lagen in het SERV – advies € 13 mln lager dan in de MJB (een afwijking van 0,06 %). Dat minieme verschil was echter wel het resultaat van grotere afwijkingen op een aantal rubrieken van de algemene begroting. Het SERV – advies hield al rekening met meer realistische parameters voor 2005 in vergelijking met de MJB. De MJB ging voor 2005 nog uit van een BNI – groei van 2,4 %, terwijl de SERV al inspeelde op uitgesproken lagere groeiverwachtingen (0,9

%). Dat leidde tot duidelijk minder federale overdrachten voor de samengevoegde en gedeelde belastingen. Daartegenover werd in het SERV – advies al rekening gehouden met de vrij expansieve evolutie van de gewestbelastingen in 2005, wat aanleiding was tot een uitgesproken hoger basisniveau in 2005 voor de raming vanaf 2006.

Tabel 1 Ontvangsten 2006, vergelijking tussen de initiële begroting en de oorspronkelijke meerjarenramingen (in € mln)

	2006				afwijkingen		
	meerjarenraming		initiële begroting				
	SERV - advies	MJB	federaal	Vlaams			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b) - (a)	(d) - (b)	(d - c)
algemene begroting	19.696	19.729		19.889	32	160	
middelen BFW	14.972	15.089	15.331	15.154	117	65	-177
KVD	22	22		22	0	0	
overdrachten institutionele overheid	0	24		1	24	-23	
gewestbelastingen	3.686	3.566	3.931	3.667	-121	102	-264
dotatie kijk - en luistergeld	491	491	507	501	0	10	-6
overige - algemene middelen	432	455		456	22	2	
toegewezen ontvangsten	93	83		88	-10	5	
ESR - geconsolideerd	20.620	20.633		20.887	13	254	
algemene begroting	19.696	19.729		19.889	32	160	
KVD	-22	-22		-22	0	0	
overdrachten institutionele overheid	0	-24		-1	-24	23	
correctie aanrekening gewestbelastingen	16	22		28	5	6	
eigen ontvangsten instellingen	929	928		993	-1	65	

De geconsolideerde ontvangsten in de initiële begroting 2006 worden substantieel hoger ingeschat dan in de oorspronkelijke meerjarenramingen: een extra van € 254 mln tegenover de MJB en € 267 mln t.a.v. het SERV – advies. De verdeling van deze extra ontvangsten over de grote rubrieken (algemene begroting en instellingen) is als volgt:

	t.a.v. het SERV- advies	t.a.v. MJB
algemene begroting Vlaamse gemeenschap	193	160
geconsolideerde instellingen	64	65
technische correcties	11	29
totaal geconsolideerd	267	254

De technische correcties hebben betrekking op aanpassingen die op de ontvangsten op de algemene begroting moeten aangebracht worden om die ontvangsten in overeenstemming te brengen met de ESR regels.

In de volgende punten analyseren we de belangrijkste factoren die de extra ontvangsten verklaren. Telkens wordt ook aandacht besteed aan de haalbaarheid van deze ramingen en er wordt een vooruitblik gegeven op de mogelijke aanpassingen naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole.

1.2. Op de algemene begroting

De afwijkingen op de algemene begroting 2006 (initieel) t.a.v. de meerjarenramingen zijn als volgt:

	t.a.v. het SERV- advies	t.a.v. MJB
middelen BFW	182	65
gewestbelastingen	-19	102
overige ontvangsten	29	-7
totaal algemene begroting	193	160

De initiële begroting 2006 houdt rekening met € 160 mln extra ontvangsten in vergelijking met de MJB, t.a.v. de ramingen in het SERV – advies is er een extra van € 193 mln geraamd.

1.2.1 De middelen van de BFW

Voor de middelen afkomstig van de BFW (veruit de meest belangrijkste rubriek in de begroting, samengevoegde en gedeelde belastingen²) wordt gerekend op een extra in vergelijking met de MJB van € 65 mln. De samenstelling daarvan is toegelicht in tabel 2. We beperken de vergelijking van de initiële begroting tot die met de MJB.

De overdracht naar de Vlaamse gemeenschap van samengevoegde en gedeelde belastingen (middelen BFW) wordt beïnvloed door twee soorten parameters:

- macro-economische parameters: reële economische groei en inflatie. Voor de eerste parameter geldt tot en met 2005 het BNI, er is overeengekomen dat vanaf 2006 het BBP als parameter zal gebruikt worden³. De inflatie wordt gemeten aan de hand van de gemiddelde evolutie van de index van de consumptieprijzen. Deze parameters zijn structureel, ze werken dus door in de komende jaren. In het bijzonder voor 2006

² exclusief de dotatie aan de gemeenschappen ter vervanging van het kijk – en luistergeld.

³ De groei van het BNI wijkt af van die van het BBP door de impact van de evolutie van de ruilvoet (import en exportprijzen) en het saldo van de primaire inkomens.

betekent dit dat aanpassing van de macro-economische parameters voor 2005 ook zijn impact heeft op 2006;

- andere economische en demografische parameters: het aandeel van Vlaanderen in de federale personenbelasting, denataliteit en verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over de gemeenschappen. Deze parameters hebben enkel een effect op het jaar zelf en werken niet door in de volgende jaren.

Tabel 2 weerslag van de gewijzigde parameters op middelen BFW in 2006 (extra in initiële begroting versus MJB) (in € mln)

	PB gewest	PB en BTW gemeenschap	verrekening 2005	totaal
MJB (a)	5.062,6	9.995,1	31,2	15.088,9
initieel 2006 (b)	5.051,5	10.120,4	-17,6	15.154,3
(b) - (a)	-11,1	125,3	-48,9	65,4
macro-economische parameters				
parameters 2005				
inflatie	2,8	51,2		53,9
BNI	-56,0	-36,4		-92,4
parameters 2006				
inflatie	34,6	68,5		103,1
BBP	22,4	13,3		35,7
subtotaal	3,7	96,6		100,3
overige parameters				
aandeel PB	-13,0	-6,0		-19,0
denataliteit	0,0	31,3		31,3
leerlingenverdeling	0,0	5,7		5,7
subtotaal	-13,0	31,0		17,9
technische afwijking	-1,7	-2,2		-4,0
totaal	-11,1	125,3	-48,9	65,4

De parameters respectievelijk in de MJB en in de initiële begroting zijn hieronder samengevat.

	<i>MJB</i>	<i>initieel</i>
macro-economische parameters		
parameters 2005		
inflatie	2,00%	2,70%
BNI	2,40%	0,80%
parameters 2006		
inflatie	1,50%	2,20%
BBP	2,00%	2,40%
overige parameters		
aandeel PB	63,60%	63,26%
denataliteit	1,006568	1,0113399
leerlingenverdeling	56,81%	56,88%

Uit tabel 2 blijkt dat de impact van de gewijzigde macro-economische parameters het grootst is. Ten gevolge van die wijzigingen wordt gerekend op extra ontvangsten in vergelijking met de MJB van € 100 mln: € 157 mln door hogere inflatiecijfers en - € 57 mln door gewijzigde groeivoorzichten. De extra uitgaven ten gevolge van hogere inflatiecijfers zullen voor een stuk gecompenseerd moeten worden met extra uitgaven. In het bijzonder omdat de indexaanpassingen van de lonen extra uitgaven zullen vergen in 2006 in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen in de MJB.

De conjuncturele bonus in 2006 – 0,4 % bovenop de referentiegroei van 2 % - levert een reële bonus op van € 36 mln.

De overige parameters leveren extra middelen op, met uitzondering van het Vlaams aandeel in de personenbelasting. T.a.v. het Vlaams aandeel in het aanslagjaar 2003 (63,15 %, meest recente gegevens bij de opmaak van de MJB) werd een groei verwacht tot 63,38 en 63,60 % respectievelijk voor het aanslagjaar 2004 (te gebruiken voor de berekening 2005) en voor het aanslagjaar 2005 (te gebruiken voor de berekening 2006). Ondertussen zijn de resultaten bekend voor het aanslagjaar 2004, die laten een heel lichte daling van het Vlaamse aandeel zien (63,14 %). In de initiële Vlaamse begroting wordt daar nog geen rekening mee gehouden en hanteert men een aandeel van 63,26 %, wel duidelijk lager dan oorspronkelijk verwacht. Bijsturing zal naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole nog nodig zijn, want de resultaten van het aanslagjaar 2004 zullen moeten gebruikt worden. Een daling van het Vlaamse aandeel impliceert dat de overgedragen personenbelasting naar de Vlaamse gemeenschap groeit met een groeivoet die iets onder de groeivoet van het BBP en de inflatie ligt. De daling (of eerder stabilisatie) komt er na een quasi ononderbroken stijging van dat aandeel sedert 1988 (referentiejaar van de BFW). Het is echter nog voorbarig om van een trendbreuk te spreken, de fiscale capaciteit (personenbelasting per inwoner in verhouding met het rijksgemiddelde) stijgt nog lichtjes. Wallonië ziet zijn aandeel en zijn fiscale capaciteit lichtjes stijgen, Brussel daalt verder.

De denataliteitscoëfficiënt valt opnieuw beter mee dan oorspronkelijk in de meerjarenbegroting aangenomen. Terwijl die coëfficiënt voor de Vlaamse gemeenschap verder afneemt blijft die voor de Franse gemeenschap nog lichtjes stijgen. De financieringswet schrijft voor dat voor de totale overdracht van BTW aan de gemeenschappen de hoogste coëfficiënt wordt aangehouden, in de praktijk die van de Franse gemeenschap. Hij bedraagt meer dan 1, waardoor de groei van de BTW – overdracht (exclusief de extra middelen van Lambermont) hoger is dan de groei van de inflatie. In vergelijking met de MJB kan op die manier in 2006 extra € 31 mln ingeschreven worden.

De extra ontvangsten voor 2006 op basis van deze betere parameters (respectievelijk € 11 mln voor de gewestelijke middelen en € 125 mln voor de gemeenschapsmiddelen) worden voor een stuk te niet gedaan door de gewijzigde verrekening voor 2005. In de meerjarenbegroting werd voor 2005 nog gerekend op gunstiger parameters zodat in vergelijking met de aangepaste begroting 2005 er een positieve verrekening in 2006 zou zijn van € 31 mln, op basis van de nieuwe parameters die nu bij de initiële begroting 2006 worden aangehouden zou er een negatieve verrekening zijn bijna € 18 mln. In de kering geeft dat een minontvangst van € 49 mln.

Bij de eerstvolgende begrotingscontrole zullen de parameters moeten aangepast worden aan de meest recente gegevens: voor 2005 zijn dat de definitieve parameters en voor 2006 de nieuwe parameters van de actualisering van het economisch budget (INR). Wat valt daarvan te verwachten?

Op grond van de goedgekeurde initiële federale rijksmiddelenbegroting valt in ieder geval al rekening te houden met nog ruime extra ontvangsten die in 2006 zouden toestromen vanuit de federale begroting. De door te storten samengevoegde en gedeelde belastingen (inclusief de dotatie voor het kijk – en luistergeld) worden voor de Vlaamse gemeenschap in de federale begroting geraamd op extra € 183 mln. Die extra middelen in vergelijking met de initiële Vlaamse begroting worden voor een belangrijk stuk gegenereerd door de hogere inflatiecijfers zowel voor 2005 en 2006⁴. De inflatie is de meest recente maanden duidelijk wat afgezwakt. De gemiddelde inflatie in 2005 is ondertussen bekend: ze bedraagt 2,78 % in plaats van 3 % zoals bij de federale begroting wordt aangehouden. We nemen voorlopig aan dat ook de gemiddelde inflatie in 2006 iets lager zal uitvallen dan wat de federale begroting momenteel hanteert: 2,75 % in plaats van 2,90 %. Toepassing van die gewijzigde inflatievooruitzichten en met behoud van alle andere parameters zoals nu gebruikt in de initiële rijksmiddelenbegroting van de federale overheid leidt tot extra ontvangsten in vergelijking met de initiële Vlaamse begroting van € 90 mln. Dat is ruim de helft minder dan wat nu uit de federale begroting blijkt. Het verschil is ook mee bepaald door de verrekening in 2006 voor het jaar 2005. Het is dus nodig iets terughoudender te zijn t.a.v. de extra middelen die in 2006 vanuit de federale begroting uiteindelijk zullen doorgestort worden. Het valt overigens niet uit te sluiten dat de effectieve parameters van die aard zijn dat met beperktere aanpassingen moet rekening gehouden worden. De hypothese over de verwachte inflatie in 2006 (2,75 %) lijkt in het licht van wat recentere gegevens opleveren nog hoog te zijn. Een aanpassing is mogelijk en kan toch substantiële verschillen leiden. Ter illustratie: een hypothese met een gemiddelde inflatie van 2,3 % in 2006 zou aanleiding zijn tot een verlaging van de extra ontvangsten met ongeveer € 67 mln.

⁴ Federaal houdt voor 2005 rekening met een gemiddelde inflatie van 3 % tegenover 2,7 % in de Vlaamse begroting. Voor 2006 is het 2,9 % in vergelijking met 2,2 %.

1.2.2 De gewestbelastingen

Voor de gewestbelastingen houdt de initiële begroting rekening met een forse stijging in vergelijking met de MJB (extra ontvangsten van € 102 mln). Op die stijging werd al geanticipeerd in het SERV – advies, waarbij zelfs rekening werd gehouden met een ontvangstenraming die nog hoger ligt dan wat nu in de initiële begroting wordt aangehouden (€ 19 mln). Op basis van een vergelijking met onze eigen raming kunnen we dus stellen dat de raming in de initiële begroting zeker niet overdreven is. Er zijn overigens een aantal andere aanduidingen die er op wijzen dat bij de eerstvolgende begrotingscontrole extra ontvangsten op de gewestbelastingen kunnen ingeschreven worden.

Voor de belastingen die de federale overheid nog int (dat zijn alle gewestelijke belastingen met uitzondering van de onroerende voorheffing) voorziet de initiële rijksmiddelenbegroting maar liefst extra ontvangsten voor Vlaanderen in 2006 van € 264 mln. De afwijkingen zijn samengevat in tabel 3. In deze tabel maken we wel abstractie van het feit dat de federale ramingen in principe slaan op de ontvangsten die federaal geïnd worden in de loop van 2006. In de praktijk worden die middelen pas doorgestort op het einde van het iedere maand volgend op de maand waarin ze geïnd worden. Wat Vlaanderen ontvangt in de loop van 2006 zal sowieso niet perfect overeenstemmen met wat federaal int. Maar dat levert geen noemenswaardige problemen op voor de vergelijking. We geven zelf een eerste voorafbeelding van wat realistische inschattingen zouden kunnen zijn voor 2006 en dus mee te nemen in de eerstvolgende begrotingscontrole.

Tabel 3 afwijkingen tussen de federale en Vlaamse ramingen voor de gewestbelastingen (federaal geïnd) (in € mln)

	Vlaamse begroting (a)	federale begroting (b)	voorafbeelding bc (c)	(b) - (a)	(c) - (a)
spelen en weddenschappen	17,3	21,1	17,4	3,8	0,1
automatische ontspanningstoestellen	29,2	29,6	27,5	0,4	-1,7
slijterijen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
successierechten	746,6	802,4	802,9	55,9	56,3
registratierechten overdrachten	1.317,6	1.467,1	1.467,1	149,6	149,6
registratierechten hypotheek	143,0	170,4	167,9	27,4	24,9
registratierechten verdelingen	0,0	30,7	0,0	30,7	0,0
registratierechten schenkingen	242,3	231,6	188,4	-10,7	-53,8
verkeersbelasting	805,5	812,2	808,2	6,7	2,7
in verkeerstelling	189,7	188,7	182,9	-0,9	-6,8
eurovignet	80,0	79,2	83,2	-0,8	3,1
nalatighedsintresten en boetes	22,5	24,5	26,6	1,9	4,1
totaal	3.593,6	3.857,6	3.772,1	263,9	178,5

De belangrijkste afwijkingen hebben betrekking op de diverse registratierechten (overdrachten, hypotheek en verdelingen) en op de successierechten. In al deze gevallen blijven de Vlaamse ramingen ver onder die van de federale begroting. Alleen voor de schenkingsrechten is de Vlaamse begroting iets optimistischer. De Vlaamse regering zal dan ook bij de komende begrotingscontrole nog heel wat extra ontvangsten kunnen inschrijven.

Wat is realistisch gezien te verwachten?

De registratierechten op overdrachten zijn in de afgelopen jaren serieus gegroeid. In 2005 is een groei genoteerd van 17 %. Daardoor ligt in 2005 de effectieve opbrengst al € 29 mln hoger dan wat nu in de Vlaamse begroting voor 2006 wordt geraamd. Dus extra ontvangsten zijn daarvoor zeker te boeken. Toepassing van de federale raming zou neerkomen op een groei-voet van 8,9 %. Een dergelijke groei is niet uit te sluiten, tenzij dat de onvermijdelijk te verwachten afremming van de groei (stijgende rentestand) zich vroeger zou doorzetten. Enige voorzichtigheid is dan ook geboden, voorlopig achten we die extra ontvangsten realistisch.

De hypotheekrechten zijn eveneens bijzonder expansief geweest (in 2005 een groei van 27 %), waardoor ook al in 2005 een hoger niveau bereikt wordt dan wat nu voor 2006 wordt geraamd. Ook hier zijn extra ontvangsten realistisch. Toepassing van de federale groeiverwachting op de effectieve Vlaamse ontvangsten voor 2005 zou extra middelen opleveren voor de hypotheek- en verdelingsrechten van bijna € 25 mln (een stuk lager dan wat federaal raamt). Zowel in de federale raming als in de Vlaamse raming zijn de schenkingsrechten vrij optimistisch ingeschat. Gemiddeld bedraagt de maandelijkse opbrengst in 2005 iets meer dan € 15 mln. De raming van de Vlaamse begroting zou een maandelijkse gemiddelde opbrengst impliceren van meer dan € 20 mln. Dit is te optimistisch. We beperken voorzichtigheidshalve de mogelijke opbrengst tot ongeveer € 188 mln.

Ook de successierechten kennen – afgezien van de schommelingen die grote dossiers kunnen veroorzaken – de laatste jaren een nieuwe groeidynamiek: gewicht van de onroerende bezittingen en de terug stijgende beurswaarden beïnvloeden de evolutie gunstig. De effectieve ontvangsten in 2005 zijn ook al hoger dan wat geraamd wordt voor 2006. Er mag nog rekening worden gehouden met een verdere stijging in 2006. Bij een voorzichtige hypothese (een nominale groei van 3 %, federaal houdt rekening met een groei van 4,5%) zou er kunnen gerekend worden op extra ontvangsten van € 56 mln.

De ramingen van de verkeersbelastingen (de eigenlijke verkeersbelasting, de belasting op de inverterstelling en het eurovignet) wijken weinig af tussen de federale en de Vlaamse ramingen. We houden het op een raming die nauw aansluit bij zowel de federale als de Vlaamse raming.

Globaal genomen houden we voorlopig rekening met substantiële extra ontvangsten op de gewestbelastingen geïnd door de federale overheid, weliswaar lager dan wat uit de federale

ramingen zou kunnen afgeleid worden. Een extra van € 178 mln kan echter als realistisch beschouwd worden.

Voor de onroerende voorheffing – geïnd door de Vlaamse gemeenschap zelf – houden we rekening met een beperkte extra ontvangst in vergelijking met de begrotingsramingen (€ 3 mln).

1.2.3 Overige algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten

Uit tabel 1 blijkt dat de afwijkingen tussen de oorspronkelijke meerjarenramingen en de initiële begroting 2006 eerder beperkt zijn. Belangrijke factor daarvoor is het feit dat de regering – in tegenstelling met 2004 en 2005 – geen substantiële eenmalige middelen heeft ingeschreven in de begroting 2006.

Voorlopig laten we ook mogelijke aanpassingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole op deze rubrieken buiten beschouwing.

1.2.4 Conclusies voor de algemene begroting

De raming van de ontvangsten zoals nu opgenomen in de initiële begroting 2006 is duidelijk niet overschat. Integendeel, er kan bij de eerstvolgende begrotingscontrole gerekend worden op extra middelen. Extra ontvangsten ten bedrage van € 271 mln zijn realistisch. Dit is op zich een belangrijk bedrag. Een deel van die extra inkomsten zullen moeten ingezet worden voor nog een eventuele verhoging van de indexerings, maar zeker voor de bijkomende inspanningen voor het globale overheidssaldo die van Vlaanderen verwacht worden in 2006 (zie bespreking normen in hoofdstuk 2 en meerjarenbegroting in hoofdstuk 4). Een eventuele lagere gemiddelde inflatie in 2006 zou aanleiding zijn tot lagere extra ontvangsten.

1.3. Op de instellingen

De eigen ontvangsten van de instellingen die moeten mee geconsolideerd worden met de Vlaamse begroting worden in de initiële begroting 2006 geraamd op € 993 mln⁵, of 4,75 % van de totale geconsolideerde ontvangsten. Tegenover de oorspronkelijke ramingen van de MJB is dat een extra ontvangst van € 65 mln. In deze ontvangsten zijn – zoals reeds aangestipt – de eigen ontvangsten van het Vlaams zorgfonds (ledenbijdragen en beleggingsopbrengsten) niet mee begrepen. Wel is sedert 2005 ook rekening te houden met een aantal instellingen die vroeger niet tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoorden: zoals bijv. de Vlaamse vervoermaatschappij (De Lijn), de dienst voor de scheepvaart en de NV Zeekanaal.

⁵ Deze raming wijkt af van wat in de algemene toelichting is opgenomen (een globale ontvangst van € 100,5 of € 7,2 mln meer). Dat verschil heeft te maken met enkele beperkte technische afwijkingen in de raming (toepassing van ESR – regels) en met de doorwerking van enkele amendementen op de begrotingsvooruitzichten.

Maar de opname ervan in de geconsolideerde ontvangsten was ook al verwerkt in de meerjarenramingen.

De belangrijkste verschillen worden samengevat in tabel 4

Tabel 4 De ontvangsten op de instellingen 2006 – vergelijking MJB en initiële begroting (in € mln)

		MJB (a)	2006 initiële begroting (b)	(b) - (a)
DAB's		245,3	261,0	15,6
	VIF	50,2	47,6	-2,6
	MINA-fonds	117,6	134,9	17,3
	loodswezen	66,4	67,4	1,0
	overige	11,2	11,1	0,0
VOI's		682,8	732,1	49,3
	VDAB	110,3	117,3	7,0
	VRT	150,8	158,7	7,9
	Kind & Gezin	86,7	93,9	7,2
	VVM	125,8	127,3	1,5
	overige	209,3	235,0	25,7
totaal		928,1	993,0	64,9

De belangrijkste wijziging heeft te maken met het MINA-fonds, waar in vergelijking met de MJB gerekend wordt op een extra van € 17 mln.

Voorlopig houden we geen rekening met aanpassingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole.

1.4. Conclusies voor de geconsolideerde begroting

In vergelijking met de oorspronkelijke ramingen van de MJB zal volgens de initiële begroting (zoals goedgekeurd door het parlement) de Vlaamse regering in 2006 over extra middelen kunnen beschikken voor € 254 mln (op de geconsolideerde begroting). Dat is substantieel. Nadere analyse laat blijken dat uiteindelijk in 2006 nog bijkomende extra middelen zullen kunnen ingezet worden. Op basis van onze eigen voorafbeelding van de eerstvolgende begrotingscontrole (zie tabel 5) ramen we de extra middelen op € 271 mln.

Tabel 5 eigen SERV – voorafbeelding van de ontvangstenramingen bij de eerstvolgende begrotingscontrole 2006 (in € mln)

		2006	
	initiële begroting (a)	voorafbeelding (b)	(b) - (c)
algemene begroting	19.889	20.160	271
middelen BFW	15.154	15.245	91
KVD	22	22	0
overdrachten institutionele overheid	1	1	0
gewestbelastingen	3.667	3.848	181
dotatie kijk - en luistergeld	501	500	-1
overige - algemene middelen	456	456	0
toegewezen ontvangsten	88	88	0
 ESR - geconsolideerd	 20.887	 21.158	 271
algemene begroting	19.889	20.160	271
KVD	-22	-22	0
overdrachten institutionele overheid	-1	-1	0
correctie aanrekening gewestbelastingen	28	28	0
eigen ontvangsten instellingen	993	993	0

2. De initiële uitgavenbegroting 2006

2.1. Algemeen

De geconsolideerde initiële begroting⁶ van de Vlaamse gemeenschap – door de regering aan het parlement voorgelegd⁷ – geeft volgend algemeen beeld (in € mln):

	2005	2006	verschil	
	aangepaste begroting (a)	MJB (b)	initiële begroting (c)	(c)-(a) (c)-(b)
Beleidskredieten	19.670	19.978	20.471	801 493
Betalingskredieten	19.888	20.345	20.649	761 304

De beleidskredieten in de begroting 2006 bedragen € 20,5 mld. Dat is een reële stijging van 1,8 % (er is daarbij rekening gehouden met het gemiddeld inflatiecijfer dat de Vlaamse regering aanhoudt van 2,2 %). De betalingskredieten stijgen minder snel (1,5%) maar bedragen nog steeds € 179 mln meer dan de beleidskredieten.

In 2006 zijn de beleidskredieten € 801 mln hoger dan in de aangepaste begroting van 2005. De MJB voorzag ook al voor 2006 een stijging van de beleidskredieten t.a.v. 2005 op basis van de dynamiek bij ongewijzigd beleid. Die dynamiek werd in de MJB geraamd op € 308 mln. Doordat sedert de opmaak van de MJB een aantal parameters zijn gewijzigd (in het bijzonder inflatie met weerslag op de indexering, maar ook andere technische parameters) is uiteindelijk die dynamiek ongewijzigd beleid zoals hij in de initiële begroting 2006 tot uiting komt toegenomen tot € 438 mln. De rest van de extra beleidskredieten (t.a.v. de aangepaste begroting 2005) ten bedrage van € 363 mln (= 801 – 438) kan beschouwd worden als de weerslag van expliciete ingrepen die de Vlaamse regering bij de opmaak van de initiële begroting heeft doorgevoerd op ongewijzigd beleid: respectievelijk nieuwe initiatieven en besparingen of heroriënteringen.

Dit algemeen beeld moet verder geanalyseerd worden om inzicht te krijgen in de onderliggende dynamiek van deze begrotingsevolutie. Deze oefening werd door de SERV in het verleden ook steeds uitgevoerd. Door vergelijking van de goedgekeurde begroting met de eigen SERV – ramingen werd gepeild naar de respectievelijke weerslag van ongewijzigd beleid, nieuwe

⁶ Geconsolideerd wil zeggen dat alle uitgaven van de Vlaamse gemeenschap in aanmerking worden genomen, zowel van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap als van de instellingen. De onderlinge transferts, voornamelijk dotaties, worden niet meegerekend om dubbelstellingen te vermijden. De ESR- methodiek betekent op zijn beurt dat een aantal kredieten niet als uitgaven beschouwd worden. Het gaat om de zogenaamde code 8 en code 9 verrichtingen. Dit zijn de kapitaalparticipaties, kapitaalafbetalingen van schuld en reservevorming.

⁷ Zonder FFEU en zonder zorgfonds; voor de begroting 2006 gaat het om de begroting vóór regeringsamendementen, dus zoals opgenomen in de algemene toelichting. Het effect van de goedgekeurde amendementen op de geconsolideerde ESR-kredieten is beperkt, zie ook punt 2.5.

initiatieven en besparingen of heroriënteringen. Terwijl tot nu toe de SERV voor deze analyse moest steunen op eigen ramingen van ongewijzigd beleid kan nu voor het eerst gebruik gemaakt worden van een MJB uitgaande van de Vlaamse regering. Hoewel er ook reeds vroeger een meerjarenbegroting werd opgesteld, is het nu de eerste maal dat dit op een geconsolideerde wijze gebeurd en in overeenstemming met ESR (Europees systeem van rekeningen). Hierbij is de meerjarenbegroting niet enkel vergelijkbaar met de begrotingsopmaak 2006 maar ook in overeenstemming met de regels die moeten toegepast worden om de normnaleving te berekenen.

De SERV heeft in zijn advies van juli 2005 er reeds op gewezen dat de meerjarenbegroting zoals nu opgesteld effectief kan aangewend worden als een beleidsmatig instrument dat de transparantie van de begrotingen aanzienlijk verhoogt. Bij de voorgaande analyses van de SERV bleek het niet eenvoudig om de grens te trekken tussen ongewijzigd beleid en beleidsingrepen. De nieuwe MJB kan daarvoor nu een steviger basis geven. De MJB geeft voor 2006 aan wat de dynamiek van het ongewijzigd beleid inhoudt. Op basis daarvan kan verduidelijkt worden welke aanpassingen er zijn doorgevoerd in vergelijking met het ongewijzigd beleid zoals geraamd in de MJB. Door de vergelijking te maken met de MJB komen de beleidsbeslissingen die een gevolg hebben voor de begroting 2006 beter tot uiting.

Deze aanpassingen zijn te vatten in drie grote rubrieken:

- nieuwe initiatieven
- besparingen of heroriënteringen
- technische parameters .

De SERV moet echter vaststellen dat noch in de algemene toelichting, noch in de afzonderlijke toelichtingen bij de diverse programma's op systematische wijze deze vergelijking wordt gemaakt. Daarmee worden de mogelijkheden van de MJB om op een transparante wijze de dynamiek van de begroting uit de doeken te doen onbenut gelaten. De SERV betreurt dat. De MJB wordt op die manier niet gebruikt als een beleidsmatig instrument.

Een dergelijke analyse is nochtans van groot belang. Daarom heeft de SERV zelf deze analyse uitgevoerd en de onderliggende dynamiek van de initiële begroting 2006 becijferd. Doordat in de toelichtingen bij de begrotingen de basisgegevens voor dergelijke analyse absoluut onvoldoende zijn heeft de SERV daarvoor onvermijdelijk een aantal hypothesen moeten ontwikkelen. Deze worden in grote lijnen toegelicht in punt 2.2. De eigenlijke cijfermatige analyse is samengevat in de punten 2.3 tot en met 2.5. Aangezien de beleidsbeslissingen in eerste instantie tot uiting komen in de beleidskredieten, wordt de analyse toegespitst op de beleidskredieten (punt 2.3). Hierbij wordt per thema nagegaan wat de verschillende componenten zijn die de evolutie ten opzichte van de MJB verklaren.

In 2.4 worden de betalingskredieten geanalyseerd. Hierbij ligt de nadruk op de evolutie van de impliciete schuld in vergelijking met de meerjarenbegroting. In 2.5 wordt kort ingegaan op de amendementen die de regering heeft ingediend op haar oorspronkelijk ontwerp en die uiteindelijk door het parlement zijn goedgekeurd.

2.2. De aanpak van de SERV - analyse

Zoals hierboven aangegeven kan de dynamiek van de begroting benaderd worden vanuit drie componenten. Telkens gaat het over de dynamiek in de initiële begroting in vergelijking met wat de oorspronkelijke MJB voor het jaar 2006 voorziet. Bcijfering van deze componenten geeft een aanduiding van hoe de regering uiteindelijk de begroting 2006 heeft opgemaakt.

De **nieuwe initiatieven** zijn in deze context initiatieven die nog niet waren meegenomen in ongewijzigd beleid in de MJB maar wel opgenomen zijn in de initiële begroting 2006. De meerjarenbegroting zoals voorgesteld door de regering in juni 2005 is immers een technisch instrument waarbij het ongewijzigd beleid wordt doorgetrokken zonder voorafnamen te maken op toekomstige beslissingen. Aangezien er in de begroting 2006 wel een aantal nieuwe initiatieven zijn opgenomen, stijgen de kredieten in vergelijking met de MJB. Het gros van deze nieuwe initiatieven wordt gevormd door de invulling van de beleidsruimte door de Vlaamse regering. In juli werden er binnen de regering afspraken gemaakt over de ruimte voor nieuwe initiatieven die de komende jaren zullen genomen worden. In november 2005 werden deze initiatieven voorgesteld aan het Vlaams parlement met een cijfermatige invulling voor de periode 2007-2009⁸. Een deel van de initiatieven becijferd voor de periode vanaf 2007 heeft echter ook al zijn weerslag gevonden in de begroting 2006 (bijv. maar niet uitsluitend afgesloten of geplande cao's). Die initiatieven werden afgezonderd en op basis van informatie uit de toelichtingen bij de verschillende programma's zo nauwkeurig mogelijk becijferd. Nadere analyse heeft uitgewezen dat sommige van deze initiatieven in de tabel van de minister van financiën en begroting wel als nieuwe initiatieven bestempeld worden, maar toch al meegenomen waren in de oorspronkelijke MJB. Daarvoor werd gecorrigeerd. Bovendien zijn er een aantal nieuwe initiatieven in de begroting 2006 die geen onderdeel uitmaken van het overzicht dat in het parlement is voorgesteld. Ook daarvoor wordt gecorrigeerd.

In punt 2.3 worden de aldus becijferde nieuwe initiatieven geanalyseerd per beleidsthema.

Een **besparing of heroriëntering** is de vermindering van een krediet of het schrappen ervan terwijl dit niet voorzien was in de meerjarenbegroting. In de toelichtingen bij de begroting wordt er nergens gesproken van een besparing en slechts zeer zelden van een heroriëntering. Daartegenover staat dat er toch een aantal kredieten verminderd of geschrapt werden in vergelijking met de MJB zonder dat dit kon verklaard worden door een wijziging binnen constant be-

⁸ Bijlage 5 van het parlementair stuk 15 (2005-2006) nr 7, p 142-143

leid. Hoewel het onderscheid tussen een besparing/heroriëntering enerzijds en een aanpassing bij ongewijzigd beleid anderzijds in theorie heel eenvoudig is (al dan niet voorzien bij ongewijzigd beleid), is het in de praktijk dikwijls heel wat moeilijker. De meerjarenbegroting is immers niet gekend per basisallocatie, waardoor het niet mogelijk is om elke uitgavenpost in de meerjarenbegroting te vergelijken met de effectieve kredieten in de initiële begroting. Ook in de toelichtingen wordt hierbij onvoldoende uitleg gegeven. Hierdoor was het ook niet mogelijk om na te gaan in welke mate de kredieten waarvoor een indexering voorzien was in de meerjarenbegroting ook effectief geïndexeerd werden. Het is dus mogelijk dat in de meerjarenbegroting een aantal kredieten geïndexeerd werden terwijl dat niet het geval is in de effectieve begroting 2006. We nemen echter aan dat het over relatief beperkte bedragen gaat.

De categorie “besparingen/heroriënteringen” is dan ook een eigen invulling van de SERV, waarbij de beschikbare informatie als uitgangspunt diende. Indien in de begrotingsdocumenten geen informatie beschikbaar was, werd de eigen meerjarenraming van de SERV als referentie gehanteerd. Zo wordt in de eigen meerjarenramingen van de SERV uitgegaan van het principe dat investeringskredieten bij ongewijzigd beleid reëel constant blijven (expliciete uitzonderingen voor specifieke programma's terzijde gelaten). Wanneer dat in de initiële begroting niet het geval is dan wordt dat als een besparing bestempeld.

In punt 2.3 worden deze “besparingen of heroriënteringen” geanalyseerd per beleidsthema.

De derde categorie betreft de **wijziging van technische parameters** nadat de meerjarenbegroting tot stand kwam. De inschatting van deze parameters ten tijde van de opmaak van de meerjarenbegroting (voorjaar 2005) verschilt namelijk van de inschatting ervan bij de opmaak van de initiële begroting 2006 (najaar 2005). Het meest duidelijke voorbeeld hiervan betreft de inflatie en de gevolgen ervan voor de evolutie van de loonkredieten.

Aangezien deze aanpassing automatisch gebeurt, kan het effect ervan afgezonderd worden. Voor de overige aanpassingen aan de parameters is dat niet het geval. Hoewel een aantal werkingskredieten aan de inflatie gekoppeld zijn, is dit geen automatisme en is het niet altijd duidelijk in welke mate dit gebeurt. Het globale effect van de versnelde inflatie op de werkmiddelen is dus niet af te zonderen. En daarnaast zijn er nog tal van andere parameters die in de loop van de 6 maanden tussen opmaak van de meerjarenbegroting en opmaak van de initiële begroting 2006 anders ingeschat worden. In de praktijk gaat de SERV er van uit dat de wijzigingen op de meerjarenbegroting die niet verklaard kunnen worden door beleidsingrepen (zijnde nieuwe initiatieven of besparingen/heroriënteringen), het gevolg zijn van de wijziging van parameters.

Binnen deze restcategorie kan dan nog de wijziging van de loonkredieten omwille van de versnelde inflatie afgezonderd worden. Bij de meerjarenbegroting gaven de inflatievooruitzichten aan dat de lonen in 2005 niet moesten aangepast worden en dat er in 2006 rekening moest gehouden worden met een aanpassing van de lonen vanaf maart 2006.

Bij de opstelling van de initiële begroting 2006 was de situatie totaal anders. Er was reeds een aanpassing van de lonen in september 2005 en de initiële begroting gaat er van uit dat de lonen in oktober 2006 nogmaals met 2% zullen toenemen. De loonkredieten in de initiële begroting liggen dus hoger dan hetgeen vooropgezet was in de meerjarenbegroting. In de meerjarenbegroting werd er nog vanuit gegaan dat in 2006 voor de indexering van de lonen een extra van 1,5 % nodig was ($9/12 \times 2 \%$). Met de nieuwe gegevens komt dat uit op 2,33 % ($12/12 \times 2 \%$ voor de indexsprong van 2005 en $2/12 \times 2 \%$ voor de indexsprong van 2006). Verder zal blijken dat de impact daarvan voor de geconsolideerde begroting kan geraamd worden op € 82 mln extra voor 2006 ten opzichte van de meerjarenbegroting.

In punt 2.3 wordt die globale impact ook uitgesplitst naar de verschillende beleidsthema's. Die uitsplitsing over de verschillende beleidsthema's wordt wat verstoord door de verschillende voorstelling ervan in de oorspronkelijke MJB en in de begroting zelf. Bij de opmaak van een begroting is het de regel dat de weerslag van een verwachte indexsprong in de loop van het jaar voor het geheel van de loonkredieten in de verschillende beleidsthema's opgenomen wordt in een provisie. Pas wanneer de indexsprong een feit is wordt het benodigde krediet vanuit de provisie verdeeld over de verschillende thema's waar loonkredieten voorkomen⁹. De weerslag van de indexsprong in het volgend jaar (aan de volle 12/12) wordt dan wel onmiddellijk verrekend bij de verschillende beleidsthema's. Toepassing van deze regel in de ramingen van de MJB heeft als gevolg dat voor 2006 bij de afzonderlijke thema's de oorspronkelijk verwachte indexsprong nog niet verrekend is. In de oorspronkelijke MJB 2006 – 2009 is de administratie van deze regel afgeweken voor de loonkredieten op de instellingen. De provisie die in die MJB voor 2006 was voorzien had dan ook uitsluitend betrekking op de lonen die ingeschreven worden op de algemene begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. T.a.v. de instellingen werd de provisie al verdeeld. Op sommige beleidsthema's zijn de loonkredieten hoofdzakelijk opgenomen op de algemene begroting als expliciete loonkredieten. Dat is bijv. voor onderwijs het geval. Voor andere beleidsthema's komen de lonen hoofdzakelijk op de begrotingen van de instellingen terecht (die daarvoor uiteraard een dotatie krijgen uit de algemene begroting). Dat is bijv. voor welzijn het geval. In het tweede geval verrekende de MJB al de indexering voor 9/12 in 2006 op het beleidsthema zelf. In het eerste geval was daarvoor nog niets verrekend. In het tweede geval is de afwijking tussen de initiële begroting en de MJB slechts 3/12, in het eerste geval 12/12.

In principe heeft een versnelling van de inflatie ook gevolgen voor de werkmiddelen die (gedeeltelijk) aan de inflatie gekoppeld zijn bij ongewijzigd beleid. Op basis van de begrotingsdocumenten was het echter niet duidelijk in hoeverre deze aanpassing effectief gebeurd is. Het lijkt er eerder op dat dit effect er niet toe geleid heeft dat de bedragen van de meerja-

⁹ Deze provisie dient niet voor alle lonen. Voor een beperkt aantal loonkredieten wordt de verwachte aanpassing van de lonen aan de overschrijding van de spilindex gedurende het begrotingsjaar rechtstreeks ingeschreven op het loonkrediet zelf.

renbegroting hiervoor (volledig) aangepast werden. Het tweede bestanddeel van de “technische parameters” (restfactor) kan dan ook voor een deel van de restfactor hierdoor verklaard worden. Bij gebrek aan duidelijke informatie hierover in de begrotingsdocumenten is het niet mogelijk om het onderscheid tussen inflatie en overige parameters die de restfactor bepalen correct te ramen.

2.3. Evolutie van de beleidskredieten per beleidsthema

Tabel 6 geeft aan in welke mate de beleidskredieten per thema afwijken van de geconsolideerde meerjarenbegroting (totaal), en wat hiervan de oorzaak is.

De geconsolideerde beleidskredieten (ESR gecorrigeerd) in de initiële begroting 2006 zijn € 493 mln hoger dan wat oorspronkelijk in de MJB voor 2006 was geraamd.

De belangrijkste impuls wordt gevormd door nieuwe beleidsinitiatieven: € 414 mln. Daarvan heeft € 326 mln betrekking op initiatieven die onderdeel zijn van de budgettaire ruimte die de regering voor de invulling van de beleidsruimte heeft afgesproken respectievelijk bij de vorming van de regering en bij de beraadslagingen in juli 2005. De budgettaire vertaling daarvan voor de jaren 2007 – 2009 is in een overzichtstabel door de minister van financiën en begroting aan het parlement meegedeeld. Op basis van de analyse van de SERV blijkt dat voor de daarin opgenomen maatregelen reeds in 2006 een aanzet gegeven van € 326 mln (in beleidskredieten) en die niet voorzien waren in de MJB. De rest van de nieuwe initiatieven (€ 88 mln: 414 – 326) heeft dan betrekking op overige nieuwe initiatieven.

In vergelijking met de meerjarenbegroting zijn er voor € 51 mln besparingen of heroriënteringen doorgevoerd. De rest van de evolutie (€ 130 mln) heeft te maken met technische parameters die op een andere manier geëvolueerd zijn dan voorzien in de meerjarenbegroting. € 82 mln daarvan heeft te maken met indexering, de rest met andere technische parameters. Indien de analyse per thema wordt gemaakt, is het ook van belang om na te gaan welke kredietposten bij de begroting 2006 bij een ander thema gerangschikt moeten worden dan bij de opmaak van de meerjarenbegroting het geval was. Voor de globale begroting is dit neutraal, maar voor sommige thema's is deze wijziging substantieel. Zo worden de loonkredieten voor de EVA waterwegen en zeekanaal evenals voor de EVA Dienst voor de scheepvaart vanaf 2006 ingeschreven bij het thema “wegen en water” en niet meer bij “gebouwen en ambtenaren”.

Tabel 6 de evolutie van de beleidskredieten in de initiële begroting 2006 t.a.v. de oorspronkelijke meerjarenbegroting (en begroting 2005), aandeel van de verschillende componenten per beleidsthema (in € mln)

	Nieuw	Besparing	technische parameters			totaal t.o.v. MJB	totaal t.o.v. 2005
			loonindex	overheveling	rest		
Statutaire werking	1	0	2	0	0	3	3
Kanselarij	1	-4	0	-1	-1	-6	-7
Buitenlandse handel	1	0	0	0	0	1	1
Brussel	4	0	0	0	-2	2	4
Statistiek	0	0	0	0	0	0	0
Financiën	25	0	0	0	-3	22	-9
Gebouwen en ambtenaren	5	-2	10	-33	6	-15	-17
Totaal Onderwijs	108	-2	102	0	-6	202	301
Totaal WGZ	45	-2	12	0	0	55	110
Cultuur en Jeugd	15	-2	4	0	7	23	26
toerisme	0	0	0	2	2	3	2
Economie	8	-4	0	0	-9	-5	-16
Werkgelegenheid	22	-1	5	18	3	46	48
lokale overheden	0	0	0	0	3	3	66
Land- en tuinbouw	4	-5	0	11	-2	8	8
Milieu	60	-2	1	3	-4	58	-27
Ruimtelijke Ordening	1	-1	0	0	4	4	-3
Monumenten en Huisvesting	25	-8	0	0	-6	12	34
Wegen en Water	9	-7	1	19	43	65	74
Gemeenschappelijk							
Vervoer	14	-8	2	0	-7	1	88
Wetenschappen	41	0	0	0	6	47	35
Media	3	-2	1	-2	12	11	23
sport	2	0	0	2	0	5	5
Energie	1	0	0	0	0	0	-1
Inburgering	5	0	0	0	0	6	8
Provisie	15	0	-57	-18	2	-58	45
totaal	414	-51	82	0	48	493	801

De evolutie voor de verschillende beleidsthema's leidt tot volgend belangrijkste vaststellingen.

Brussel

Voor dit thema valt voornamelijk de stijging van de kredieten bij het Vlaams Brusselfonds op. Er wordt voor een bedrag van € 1,7 mln extra beleidskredieten voorzien voor dit fonds.

Voor de Vlaamse rand werden ook extra kredieten ingeschreven in de begroting. Deze kredieten vallen echter niet integraal onder het thema Brussel. Een deel van de impuls van € 5 mln voor de Vlaamse rand werd ingeschreven bij onderwijs bijvoorbeeld. In het totaal is het nieuw beleid dat ingeschreven werd op dit programma beperkt tot € 3,7 mln.

In vergelijking met de presentatie van de begroting naar aanleiding van de septemberverklaring dalen de kredieten voor dit thema nog met € 2 mln. De verklaring voor deze vermindering is niet terug te vinden in de toelichting bij de begroting. De SERV gaat er van uit dat het gaat om een herinschatting van ongewijzigd beleid gaat en niet om een besparing.

Financiën

Op dit thema werd er een extra provisie aangelegd voor toekomstige lasten. Reeds bij de meerjarenbegroting werd aangegeven dat er in 2006 en 2007 een aantal rechterlijke uitspraken zouden zijn waardoor Vlaanderen veroordeeld zou worden om schadeclaims uit te betalen, onder meer in openbare werken. Deze kredieten waren nog niet opgenomen bij de meerjarenbegroting, maar zijn nu wel ingeschreven in de begroting 2006 voor een bedrag van € 25 mln. De kredieten voor het Vlaams Fonds voor de Lastendelging stijgen echter niet met € 25 mln ten opzichte van het krediet dat voor 2005 voorzien was, maar de meerjarenbegroting ging er van uit dat de kredieten op dit Fonds aanzienlijk konden verminderen, terwijl ze nu nog toenemen. Voor het overige komt de evolutie van dit thema neer op het doorvoeren van ongewijzigd beleid zoals opgenomen in de meerjarenbegroting, hetgeen concreet een daling inhoudt omwille van de verminderde rentelasten.

Gebouwen en ambtenaren

In vergelijking met de meerjarenbegroting nemen de kredieten aanzienlijk toe omwille van de versnelde loonindexering (+ 10 mln). De CAO voor ambtenaren houdt een stijging van de kredieten in met ongeveer € 5 mln in 2006. De (beperkte) besparingen zijn voor de helft terug te vinden bij de DAB Schoonmaak.

De belangrijkste wijziging binnen dit thema is het gevolg van overhevelingen naar andere thema's, namelijk door de loonkredieten voor de EVA Waterwegen en Zeekanaal enerzijds en Dienst voor de scheepvaart anderzijds niet meer in te schrijven bij de interdepartementale middelen maar wel bij het thema Wegen en Water. Ook voor het Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek (ILVO) werden de middelen getransfereerd naar een ander thema.

De restfactor voor dit thema wordt gedeeltelijk bepaald door een toename van de uitgavenkredieten omwille van de verhoogde terugbetalingen aan de NMBS voor het woon-werk-verkeer, hetgeen nog niet was voorzien in de meerjarenbegroting.

Onderwijs

De kredieten voor onderwijs nemen aanzienlijk toe ten opzichte van het bedrag dat in de meerjarenbegroting was ingeschreven. De helft van de toename wordt veroorzaakt door de vervroegde indexsprong. In de meerjarenbegroting was voor 2006 daarvoor nog niets aangerekend (9/12 stond bij provisie), nu moet de volledige indexering op jaarbasis aangerekend worden. De loonmassa binnen onderwijs zou op die manier met € 102 mln zijn aangepast (voor de totale begroting is dat minder omdat een deel nu in mindering kan gebracht worden op het oorspronkelijk voorziene provisioneel krediet).

Daarnaast wordt er voor € 108 mln nieuw beleid ingeschreven in de begroting. Het gaat voornamelijk om een enveloppe van € 42 mln voor de af te sluiten CAO voor het onderwijs, € 50 mln extra voor infrastructuur en eenmalig € 10 mln voor een betere uitrusting van het technisch- en beroepsonderwijs.

Bovenop de besparingen die reeds waren voorzien bij de meerjarenbegroting (aanschaffing van de vervangingspool), lijkt het niet dat er veel extra besparingen zijn doorgevoerd.

Er blijft wel een daling over van € 6 mln die niet onmiddellijk verklaard kan worden door de beleidsingrepen of de eigen berekening van de vervroegde indexering.

Welzijn en gezondheid

Net zoals bij het thema onderwijs bestaat het gros van de kredieten op dit thema uit loonkredieten. Bij de meerjarenbegroting was reeds een indexering voor 9 maanden voorzien bij dit thema. De toename is dus beperkt tot het netto-effect van de versnelde loonindexering. Het gaat om een stijging van € 12 mln. In het totaal nemen de loonkredieten omwille van indexering toe met € 34 mln in vergelijking met de begroting 2005. Hiervan was reeds € 22 mln voorzien in de meerjarenbegroting bij het thema welzijn en gezondheid.

De CAO voor de social profit sector (nieuw initiatief) leidt tot een toename van de kredieten met € 35 mln in 2006, waarvan het grootste deel naar Welzijn en Gezondheid gaat en een beperkter deel naar cultuur en jeugd. Daarnaast is er nog een toename van de kredieten voor individuele materiële bijstand en € 5,6 mln voor het persoonsgebonden assistentiebudget die als nieuw initiatief kunnen worden beschouwd.

De besparing in dit thema is relatief beperkt en situeert zich grotendeels bij Kind en Gezin waar de investeringsbijdragen dalen zonder aanwijsbare reden. Dit heeft nog niet te maken met de reorganisatie van het VIPA, want daar is er geen toename van de kredieten bovenop de meerjarenbegroting.

Tenslotte is er nog een zeer beperkte daling van de kredieten die niet onmiddellijk kan toegewezen worden aan een besparing.

Cultuur en jeugd

De stijging bij deze kredieten is gedeeltelijk veroorzaakt door de loonindexering. De belangrijkste dynamiek is echter een stijging van de kredieten door de extra impuls inzake cultuur waardoor er een stijging is van € 10 mln. Daarnaast zijn er nog een aantal nieuwe kredieten zoals het informatiepunt jeugd of een krediet voor de ontwikkeling van een beleidsinstrumentarium voor de cultuurindustrie. In het totaal zijn de nieuwe initiatieven goed voor een toename van € 13 mln.

De belangrijkste besparing is terug te vinden bij de impulssubsidies voor duurzame culturele subsidies in Limburg die gedeeltelijk overgeheveld worden naar de erfgoedconvenants en gedeeltelijk geheroriënteerd worden naar andere posten.

Er is een overheveling van het departement Media naar cultuur, waardoor de kredieten toenemen met € 2 mln. Dit wordt echter gecompenseerd doordat een aantal kredieten die betrekking hebben op sport overgeheveld worden naar het thema sport. Per saldo zijn de overhevelingen bijna neutraal.

Tenslotte is er nog een restfactor die veroorzaakt wordt doordat het ongewijzigd beleid sneller evolueert dan vooropgesteld door de meerjarenbegroting. Zo is er een stijging van de kredieten bij het cultureel infrastructuurfonds en is de dynamiek van het kunstendecreet bij ongewijzigd beleid groter dan hetgeen vooropgesteld was voor ongewijzigd beleid.

Economie

De loonkredieten op dit thema zijn beperkt, waardoor de vervroegde loonindexering nauwelijks een verhoging van de kredieten tot gevolg heeft. Wel is er een stijging door een nieuw provisioneel krediet te voorzien voor het Limburgfonds. Dit nieuw initiatief leidt tot een verhoging van de kredieten met € 7 mln. Daarnaast wordt er ook een extra impuls gegeven voor het Vlaams duurzaam ontwikkelingsbeleid, hetgeen ook bij dit thema hoort.

De besparing op dit thema realiseert zich bij het Hermesfonds. Hier is er een daling van de kredieten die niet verklaard wordt in de toelichting bij de begroting en schijnbaar niet het gevolg is van gewijzigde parameters. De SERV beschouwt deze daling van € 4 mln als een besparing.

Tenslotte is er nog een vermindering van de kredieten die niet het gevolg is van ongewijzigd beleid, maar ook geen besparing is. Aangezien enkel de kredieten bij het Hermesfonds en bij de GOM een wijziging kennen die niet volledig verklaarbaar is, moet het verschil bij deze instellingen te zoeken zijn. Het gaat ofwel om een minder snelle stijging bij het Hermesfonds, ofwel omwille van een louter technische reden, namelijk dat bij de begrotingsopmaak nog geen gegevens beschikbaar zijn voor de GOM, terwijl deze uitgaven eventueel wel verwerkt waren in de meerjarenbegroting. De begrotingsdocumenten verschaffen hieromtrent echter geen duidelijkheid. Wel is het zo dat de kredieten voor dit thema die voorzien waren in de

toelichtende nota bij de septemberverklaring € 8 mln hoger waren dan hetgeen uiteindelijk in de begroting werd ingeschreven.

Werkgelegenheid

De kredieten voor werkgelegenheid stijgen aanzienlijk in vergelijking met de meerjarenbegroting. Voor € 5 mln heeft dit te maken met de loonindexering. De nieuwe initiatieven zorgen voor een toename met € 22 mln. Het gaat voornamelijk om het provisioneel krediet bestemd voor de uitdagingen op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere nieuwe initiatieven, onder meer met betrekking tot de inspanningen van de VDAB in de Vlaamse rand (€ 0,6 mln), het voorzien van biljetten voor openbaar vervoer voor werkzoekenden (€ 0,3 mln) en extra uitgaven in het kader van het Limburgplan (€ 0,6 mln).

Naast de nieuwe initiatieven is er echter ook een sterke toename door de overheveling van provisionele kredieten die niet voorzien was naar aanleiding van de meerjarenbegroting.

De restfactor is beperkt .

Land en tuinbouw

De begroting 2006 omvat voor € 4 mln nieuwe beleidskredieten op het thema land- en tuinbouw. Een derde ervan vloeit voort uit de beslissing om aan de land- en tuinbouwers meer steun te verlenen via het Vlaams landbouwinvesteringsfonds (Vlif), ten nadele van de agro-industrie (heroriëntatie van de middelen). Ook wordt er een krediet van € 1 mln voorzien voor structurele verbeteringen in de visserij- en aquicultuursector. Ook de biologische landbouw krijgt een stimulans van € 0,8 mln.

Deze nieuwe stimuli worden echter gecompenseerd binnen het thema door de besparingen of heroriënteringen die € 5 mln bedragen. Ongeveer € 3 mln wordt op het Vlif bespaard door de kredieten voor de agro-industrie te beperken ten voordele van de land- en tuinbouwers. Daarnaast verdwijnt ook het krediet voor de ondersteuning van het kwaliteitsbeleid in de land- en tuinbouw (€ 1,2 mln). De ondersteuning van milieuvriendelijke landbouwmethoden krimpt in met € 0,4 mln.

De belangrijkste wijziging binnen dit thema is echter de overheveling van de loonkredieten voor het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) met € 10,5 mln.

De restfactor is een beperkte daling van de kredieten, mogelijkerwijze veroorzaakt door een daling van de subsidies voor projecten inzake milieuvriendelijke landbouw die nog niet zou meegenomen zijn in de meerjarenbegroting.

Milieu

Bij milieu is er een aanzienlijke stijging van € 59,5 mln door nieuwe kredieten. Het gaat echter niet integraal om nieuw beleid. Het grootste deel ervan betreft de verlenging van de beheers-

overeenkomsten in het kader van het mestdecreet. Aangezien de vastlegging van deze kredieten voor een periode van 5 jaar gebeurt gaat het over een aanzienlijke stijging van € 30 mln. De manier waarop dit is opgenomen in de meerjarenbegroting is niet volledig transparant, maar per hypothese werd dit slechts gedeeltelijk opgenomen in de meerjarenbegroting en is dus grotendeels nieuw beleid. Daarnaast is er ook een toename van de overdracht aan Aquafin om de BTW-schuld die de Vlaamse overheid nog heeft tegenover Aquafin terug te betalen over een periode van 10 jaar (€ 21 mln). Hoewel ook dit niet echt nieuw beleid was, wordt het toch opgenomen als nieuw omdat het opgenomen is in de regeringsbeslissingen van juli. Tenslotte is er een nieuw krediet van € 6 mln voorzien voor het grootschalig referentiebestand. De overheveling betreft kredieten van Wegen en Water voor de veiligheid en versterking van de ecologische functie van onbevaarbare waterlopen. De restfactor is beperkt tot een daling van € 4 mln.

Ruimtelijke ordening

Voor de studie en voorbereiding van de lange termijn visie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt een nieuw krediet voorzien van € 1mln. Dit bedrag wordt intern gecompenseerd door de subsidies voor de opleiding en betaling van gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaren met eenzelfde bedrag te verminderen.

De belangrijkste wijziging betreft de restfactor. In tegenstelling tot de hypothese die bij de meerjarenbegroting gehanteerd werd nemen de kredieten voor het vernieuwingsfonds toch niet af, waardoor er een sterkere stijging is dan vooropgezet in de meerjarenbegroting.

Monumenten en huisvesting

Het nieuw beleid voor dit thema wordt grotendeels gevormd door twee initiatieven. Enerzijds wordt een nieuwe machtiging van € 18,5 mln voorzien voor het opzetten van PPS-constructies inzake sociale huisvesting in Vlaams Brabant.

Daarnaast wordt er een bedrag van € 5 mln ingeschreven voor investeringen in infrastructuurwerken die noodzakelijk zijn voor de ingebruikname van sociale woningen.

De verhoging van de verbintenissenmachtiging van het Vlaams Woningfonds met € 100 is geen beleidskrediet en heeft dus geen invloed op de tabel 6. De verhoging van de tegemoetkoming aan het Vlaams Woningfonds door de Vlaamse Gemeenschap die hiervan het logisch gevolg is, beïnvloedt wel het niveau van de beleidskredieten. Deze bijkomende tegemoetkoming is echter niet opgenomen in de begroting 2006. De verhoging van de verbintenissenmachtiging zal blijkbaar pas in 2007 gevolgen hebben voor de Vlaamse begroting. In 2006 worden de kredieten hiervoor terug op het niveau van 2004 gezet, nadat er in 2005 een daling was omdat de reserves van het Vlaams Woningfonds konden aangesproken worden. Ten opzichte van de meerjarenbegroting is er in principe voor deze bijdrage geen verschil.

Daarnaast is er een daling met € 5 mln van de subsidies in het kader van het grond- en pandenbeleid voor huisvestingsdoeleinden in woonkernen en in het kader van het recht van voor-koop. Deze daling wordt in de begrotingsdocumenten niet toegelicht en de SERV beschouwt dat als een besparing die niet voorzien was in de meerjarenbegroting.

Ook de daling van de restauratiesubsidies voor erediensten met meer dan € 1 mln beschouwt de SERV als een besparing.

De restfactor is een daling van de kredieten met meer dan € 5 mln. Hoewel op basis van de begrotingsdocumenten niet kan achterhaald worden waaraan deze daling te wijten is, heeft dit mogelijkwijze te maken met een vermindering van de investeringssubsidies aan de VHM omwille van de daling van de intrestvoeten. Het gaat in principe om een technische correctie op ongewijzigd beleid zoals voorzien in de meerjarenbegroting.

Wegen en water

De kredieten voor het VIF vormen een belangrijk deel van dit thema. De evolutie bovenop ongewijzigd beleid wordt bijna integraal door het VIF veroorzaakt. Enerzijds is er bij het VIF een nieuw krediet voorzien voor afzonderlijke busbanen. Hiervoor wordt € 9 mln extra uitgetrokken in 2006 en wordt er eenzelfde bedrag gebruikt dat reeds in de begroting van het VIF was opgenomen. De besparing op het VIF raamt de SERV op € 5 mln.

Op de kredieten van de algemene begroting is er ook een besparing van € 1 mln door een vermindering van de kredieten voor de radarketen langs de Westerschelde en de kust.

Naast het nieuw beleid stijgen de kredieten doordat de lonen voor de EVA's binnen dit domein nu aangerekend worden binnen dit thema en niet meer binnen de provisionele kredieten (gebouwen en ambtenaren).

Ondanks deze aanzienlijke toename door nieuwe initiatieven en een overheveling van kredieten, kan 2/3 van de stijging ten opzichte van de meerjarenbegroting hierdoor niet verklaard worden. € 16 van de restfactor (€ 43 mln) heeft te maken met de reorganisatie van de EVA's binnen dit domein. Hierdoor zal er bij deze instellingen een hogere BTW geïnd worden (inkomsten), maar zal de doorstorting ervan naar de BTW-administratie in dezelfde mate toeneemen, dus met € 16 mln. Voor het vorderingensaldo blijft dit neutraal, maar de uitgaven nemen hierdoor wel toe. Deze evolutie was niet meegenomen in de meerjarenbegroting. Het overblijvende deel van de restfactor heeft te maken met andere parameters.

Gemeenschappelijk vervoer

De kredieten voor het gemeenschappelijk vervoer betreffen enkel de vervoersmaatschappij De Lijn. De stijging omwille van de index zoals weergegeven in tabel 6 betreft enkel de netto toename die niet voorzien was in de meerjarenbegroting.

Het nieuw beleid betreft de CAO voor De Lijn waarvan de kostprijs in 2006 €14,5 mln draagt.

De uitbreiding voor basismobiliteit voor € 15 mln was reeds opgenomen in de meerjarenbegroting evenals het verder zetten van de Minder Hinder-maatregelen.

De nieuwe CAO leidt er echter niet toe dat de kredieten voor dit thema in dezelfde mate toenemen. In de eerste plaats omdat er besparingen zijn doorgevoerd voor € 7,5 mln. Het gaat om een daling van investeringskredieten zonder dat er daarvoor een aanwijsbare reden is.

Tenslotte is er nog een daling die niet als besparing kan geduid worden. Deze daling heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de toename van dotaties voor de CAO, uitbreiding van basismobiliteit en behoud van Minder Hinder maatregelen niet integraal vertaald werd in (extra) beleidskredieten bij De Lijn. De begrotingsdocumenten laten echter niet toe om na te gaan in welke mate dat het gaat om een besparing op andere kredieten voor De Lijn, dan wel om een minder snelle uitvoering door De Lijn van de nieuwe impulsen. De begrotingsdocumenten geven tekst en uitleg bij de evolutie van de dotaties aan de Lijn, maar niet bij de uitgaven van de Lijn zelf. In een geconsolideerde context zijn het evenwel deze uitgaven die van belang zijn voor de Vlaamse overheid.

Wetenschappen

De evolutie bij dit thema wordt bijna integraal verklaard door nieuw beleid. In het kader van het innovatiepact heeft de Vlaamse regering het engagement genomen om jaarlijks het budget voor onderzoek en ontwikkeling met € 50 mln te laten toenemen. Het overgrote deel van deze toename realiseert zich binnen het thema wetenschappen. In vergelijking met de meerjarenbegroting stijgen de kredieten in de begroting 2006 met € 47 mln. Het gaat bijna integraal om nieuw beleid, namelijk € 41 mln. Daarnaast stijgen de kredieten ook nog sneller dan voorzien bij ongewijzigd beleid zonder dat het expliciet om nieuwe initiatieven gaat (restfactor neemt toe met € 6 mln).

Aangezien het ongewijzigd beleid leidde tot een vermindering van de kredieten op dit thema (wegvallen van een aantal eenmalige initiatieven), is de netto-stijging ten opzichte van de begroting 2005 beperkt tot € 34 mln.

Media

De kredieten voor Media stijgen meer dan voorzien in de meerjarenbegroting. Deze toename kan slechts in beperkte mate toegewezen worden aan nieuwe initiatieven. Het nieuw beleid is beperkt tot € 3 mln en komt voornamelijk ten goede aan de ondersteuning van de regionale televisieomroepen. Bovendien wordt deze toename voor € 2 mln teruggenomen door besparingen. Het gaat om een daling van de investeringskredieten bij de VRT die niet nader toege-

licht worden. In principe zat deze daling niet verwerkt in de meerjarenbegroting en gaat het dus om een besparing.

De toename in vergelijking met ongewijzigd beleid valt bijna integraal onder de restfactor. Deels heeft dit te maken met een stijging van de kredieten bij de VRT die de 4%-groei van de dotatie overschrijdt, deels omdat de groei in de meerjarenbegroting waarschijnlijk te laag was ingeschat. Aangezien de toelichting bij de begroting geen bespreking inhoudt van de kredieten van de VRT zelf maar enkel van de dotatie, kan deze toename niet verder verklaard worden op basis van de beschikbare informatie.

Provisie

De provisies nemen af met € 57 mln in vergelijking met de meerjarenbegroting. Deze daling wordt veroorzaakt doordat de provisie voor de aanpassing van de loonkredieten aan de index niet meer wordt ingeschreven bij de provisies, maar bij de respectievelijke thema's waar de loonkredieten ingeschreven staan. De SERV raamt de daling hierdoor op € 57 mln. Deze raming gaat voort op eigen berekeningen en omvat een zekere foutenmarge. De restfactor geeft het maximum aan van deze foutenmarge.

Daarnaast zijn er ook twee nieuwe provisies ingeschreven. Enerzijds een provisie voor het opvangen van de stijging van de energieprijzen en anderzijds een provisie voor rationeel energiegebruik.

Tenslotte werden de kredieten voor het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord evenals voor de ondernemingsconferentie meer overgeheveld naar de betrokken thema's dan voorzien in de meerjarenbegroting.

Overige thema's

De evoluties bij het thema **Statutaire werking** zijn beperkt. Het nieuw beleid betreft voornamelijk bijkomende loonkredieten voor sommige kabinetten die echter gedeeltelijk binnen het thema gecompenseerd worden op andere loonkredieten of vermogensuitgaven (besparingen). De restfactor is beperkt.

De kredieten bij de **Kanselarij** nemen aanzienlijk af ten opzichte van de meerjarenbegroting. Deze vermindering heeft in eerste instantie te maken met een besparing van € 4 mln op dit thema. Het gaat meer specifiek om een afbouw van grote informatie- en sensibiliseringsprogramma's. Daarnaast is er een overheveling van meer dan € 1 mln naar het programma cultuur om op dat programma middelen te voorzien ter ondersteuning van evenementen met internationale uitstraling.

Tenslotte is er nog een vermindering van de kredieten met € 1 mln die niet kan verklaard worden op basis van de begrotingsdocumenten. Het gaat meer specifiek om middelen van contactpunt Vlaanderen.

De wijzigingen bij **Buitenlands beleid** zijn zeer beperkt afgezien van de groei van 10% die als nieuw initiatief is doorgevoerd.

De meerjarenbegroting voorzag een daling van de kredieten voor **toerisme**, terwijl deze bij ongewijzigd beleid gestegen zijn.

Voor de **lokale overheden** leiden de gewijzigde parameters tot een stijging van de subsidies. Aangezien het niet gaat om een nieuw initiatief of loonindexering valt deze stijging onder de restfactor.

De kredieten voor het thema **sport** nemen toe met € 2,5 mln omwille van nieuwe initiatieven. De overheveling van kredieten van het thema jeugd en cultuur verklaart de rest van de toename.

De wijzigingen op het thema **energie** zijn beperkt aangezien de extra impuls voor initiatieven die het energiebeleid ondersteunen van € 0,6 mln gecompenseerd wordt door een aantal besparingen.

De kredieten voor **inburgering** nemen toe omwille van het toestaan van projectsubsidies voor het managen van diversiteit voor € 5 mln.

2.4. Evolutie betalingskredieten per thema

In principe is de evolutie van de betalingskredieten per thema gelijkaardig aan de evolutie van de beleidskredieten per thema. Afgezien van het geval, zoals de milieuconvenanten met de gemeentebesturen waar de sterke stijging van de beleidskredieten (+ € 30 mln) zich niet vertaalt in een toename van de betalingskredieten, is de evolutie van beleidskredieten en betalingskredieten gelijkaardig. Toch is de stijging van de betalingskredieten (+ 304 mln) aanzienlijk lager dan de stijging bij de beleidskredieten (+ 494 mln). Deze minder sterke stijging wordt niet veroorzaakt door besparingen, aangezien er op de betalingskredieten geen besparing kan zijn tenzij er op de beleidskredieten een besparing is. Het verschil heeft enkel te maken met een andere spreiding in tijd van de betalingskredieten in de meerjarenbegroting dan hetgeen nu voorzien wordt in de begroting 2006 of met hogere beleids- dan betalingskredieten voor de nieuwe initiatieven. Bij de analyse van de betalingskredieten is het dan ook de evolutie van de impliciete schuld die van belang is.

Bij de meerjarenbegroting was een afbouw van de impliciete schuld voorzien van € 367 mln. In de begroting 2006 is er nog maar een afbouw van de impliciete schuld opgenomen ten belope van €178 mln, hetgeen een daling is van € 189 mln.

De kolom "begroting 2006" geeft aan in welke mate er een afbouw (positief getal) of opbouw (negatief getal) van de impliciete schuld is. Vooral de afbouw van de impliciete schuld bij het thema **Financiën** springt in het oog. Dit is bijna integraal te wijten aan de conjunctuurbuffer die voorzien is in de begroting (evenals in de meerjarenbegroting) en die tot doel heeft om de impliciete schuld af te bouwen. Ook bij **Welzijn en gezondheid** (meer specifiek bij VIPA), de

lokale overheden (het Vlaams gemeentefonds) en **milieu** (MINA-fonds) is er een aanzienlijke afbouw van de impliciete schuld voorzien.

**Tabel 7 afbouw impliciete schuld in 2006 en evolutie ervan in vergelijking met MJB
(in € mln)**

	MJB	begroting 2006	verschil	Nieuw initia- tief	rest
Financiën	93	94	1	0	1
Gebouwen en ambtenaren	22	12	-11	0	-11
Totaal Onderwijs	1	-20	-20	-25	5
Welzijn en gezondheidszorg	40	41	0	0	0
Economie	0	-7	-7	0	-7
Werkgelegenheid	5	0	-5	0	-5
lokale overheden	25	25	0	0	0
Milieu	52	34	-18	-30	12
Monumenten en Huisvesting	34	-2	-36	0	-36
Wegen en Water	100	-5	-105	-16	-89
Gemeenschappelijk Vervoer	-3	4	7	0	7
Wetenschappen	-10	-10	0	0	0
Overige thema's	8	13	4	0	4
totaal	367	178	-189	-71	-118

Daarnaast zijn er een aantal thema's waar er een opbouw is van de impliciete schuld. Bij **onderwijs** heeft dit voornamelijk te maken met het feit dat er een nieuwe impuls is voor schoolbouw, waarvoor in 2006 meer vastleggingen zullen gebeuren dan ordonnanceringen.

Bij het thema **wetenschappen** zijn er op het IWT minder betalingskredieten voorzien dan beleidskredieten.

De kolom onder "nieuwe initiatieven" geeft aan binnen welke thema's er nieuwe initiatieven opgestart zijn waarvoor de betalingskredieten nog niet op hetzelfde niveau zijn als de beleidskredieten. Het gaat in eerste instantie om de impuls voor schoolgebouwen, die hierboven reeds is aangehaald. Daarnaast is er voor de milieuconvenanten met de gemeenten een verschil is van € 30 mln (thema milieu) en om bijkomende vrije busbanen te creëren is er een betalingskrediet voorzien wordt van € 2 mln ten opzichte van het beleidskrediet van € 18 mln.

De minder sterke daling van de impliciete schuld heeft dus voor € 71 mln te maken met nieuwe initiatieven die opgestart worden en waarvoor in de opstartfase nog niet zoveel betalingskredieten nodig zijn als vastleggingskredieten.

Daarnaast blijft er wel een verschil van € 118 mln in vergelijking met de meerjarenbegroting. Hierbij dient wel aangestipt te worden dat de afbouw van de impliciete schuld die de meerjarenbegroting in 2006 vooropstelde bijzonder hoog was. De SERV achtte het voor zijn eigen

meerjarenbegroting meer realistisch om een lagere afbouw van de impliciete schuld te voorzien. Deze hypothese wordt nu door de begroting 2006 bevestigd.

De minder snelle afbouw van de impliciete schuld is voornamelijk terug te vinden bij vijf thema's.

Voor **gebouwen en ambtenaren** was in de meerjarenbegroting een extra inspanning voorzien voor informatica. Deze extra inspanning is gedeeltelijk geleverd, maar niet in dezelfde mate als voorzien in de meerjarenbegroting. De afbouw van de impliciete schuld vermindert hier van € 22 mln naar € 11 mln.

Bij het thema **monumenten en huisvesting** is het verschil nog opmerkelijker. Daar was een inspanning voorzien om voor de restauratiepremies privésector en sector erediensten een belangrijke inspanning te doen in 2006 om de opgelopen betalingsverplichtingen in te halen. Deze inhaaloperatie vindt niet plaats in 2006, wel integendeel. In plaats van een afbouw van de impliciete schuld met € 34 mln, is er een opbouw van de impliciete schuld met € 2 mln.

Ook voor het VIF (**Wegen en Water**) wordt de ambitie niet hard gemaakt om een aanzienlijke afbouw van het encours te realiseren. De voorziene afbouw van € 100 mln vindt niet zijn vertaling in de begroting, waar er zelfs een opbouw van het encours is van € 4 mln.

Voor economie en werkgelegenheid is er een gelijkaardige evolutie, zij het in mindere mate. Bij het thema **economie** waren de betalingskredieten nagenoeg in overeenstemming met de beleidskredieten in de meerjarenbegroting. Bij de begrotingsopmaak is er echter een opbouw van de impliciete schuld van € 7 mln, te situeren bij het Hermesfonds.

Voor **werkgelegenheid** was er in de meerjarenbegroting een afbouw van de impliciete schuld voorzien van € 5 mln, terwijl de begroting evenveel beleidskredieten als betalingskredieten voorziet en er dus geen afbouw is.

Het omgekeerde effect, een grotere afbouw van de impliciete schuld bij de effectieve begroting dan voorzien in de meerjarenbegroting, is vooral te zien bij **Milieu**. Door de nieuwe vastlegging voor de milieuconvenanten zou de afbouw van de impliciete schuld op dit thema met € 30 mln moeten dalen in principe. De daling is echter beperkt tot € 18 mln, hetgeen inhoudt dat er op andere posten een grotere afbouw is van de impliciete schuld dan voorzien in de meerjarenbegroting.

Ook voor **onderwijs** (na correctie voor de nieuwe impuls scholenbouw) en **gemeenschappelijk vervoer** is er een grotere afbouw van impliciete schuld met respectievelijk € 5 mln en € 7 mln.

2.5. Regeringsamendementen goedgekeurd door het parlement

Zoals reeds aangehaald omvat de bovenstaande bespreking niet de regeringsamendementen.

Het effect van de regeringsamendementen op de begroting zijn echter beperkt. De belangrijkste wijziging is een bijkomende dotatie aan het zorgfonds van € 156 mln. Het effect ervan op het saldo is beperkt, aangezien ook de reservering op het zorgfonds toeneemt met € 152 mln. De bijkomende dotatie dient dus ook voor € 4 mln om een snellere evolutie van de uitgaven op te vangen.

Daarnaast werd in de algemene begroting een bijkomend krediet voorzien voor de restauratie van het casino van Oostende. Het gaat om een nieuw krediet van € 1,6 mln dat echter niet recurrent is.

Het effect van de amendementen op de instellingen is beperkt.

2.6. Middelen buiten begroting

Naast de kredieten die in de Vlaamse begroting zijn opgenomen, beschikt de Vlaamse overheid over € 408 mln extra uit de valorisatie van Staal Vlaanderen en de GIMV. Het is de bedoeling om dit bedrag bij uitstek opnieuw te investeren in nieuwe participaties, bijvoorbeeld, wat infrastructuur betreft in vennootschappen die daarvoor in aanmerking komen. Zo worden en onder meer modellen uitgewerkt om deze middelen aan te wenden voor de financiering van de schoolinfrastructuur, openbare werken en zorginstellingen.

Concreet zou dit bedrag voor telkens € 150 mln dienen voor het Vlaams Innovatiefonds (VINNOF) en voor infrastructuur. Er zou € 50 mln gereserveerd worden voor de activering van het patrimonium en € 22 mln voor het klimaatfonds.

De manier waarop deze middelen zullen aangewend worden en welk effect dit zal hebben op het vorderingensaldo is evenwel nog niet duidelijk. In de mate dat deze middelen kunnen aangewend worden zonder te wegen op het vorderingensaldo, creëert dit wel bijkomende beleidsruimte bovenop hetgeen reeds in de begroting is ingeschreven.

Hoofdstuk 2– De begrotingsdoelstellingen en de afstemming op de norm in 2006

1. De begrotingsdoelstellingen

Een essentiële factor die de beleidsruimte van de regering bepaalt is de opgelegde norm waaraan de begroting moet voldoen. In de SERV – adviezen van de afgelopen jaren heeft de raad daar voorstellen over gedaan. Hetzelfde geldt ook voor de adviezen van de HRF. In de praktijk worden deze begrotingsdoelstellingen vastgelegd in gezamenlijk overleg tussen de federale regering en de regeringen van de deelgebieden in het overlegcomité. In de loop van de laatste maanden is dat overleg vrij intensief geweest en is er ten gronde nog al wat veranderd aan de begrotingsnormen.

In dit hoofdstuk geven we in eerste instantie een bondig overzicht van wat er met de normbepaling gebeurd is. Vervolgens maken we daar een eerste beoordeling van.

1.1. De evolutie in de begrotingsnormen

De SERV is de eerste geweest om voor de periode 2005 – 2010 geactualiseerde begrotingsnormen voor te stellen voor de Vlaamse gemeenschap. Die voorstellen werden het eerst uitgewerkt in het begrotingsadvies van juli 2003 en naderhand geactualiseerd in de loop van 2004. Principe van deze voorstellen was:

- tot en met 2004 wordt de norm afgestemd op het akkoord dat in de loop van 2000 werd bereikt over de normen voor de periode 2000 - 2005, weliswaar in de loop van 2002 en 2003 op diverse punten aangepast;
- vanaf 2005 een norm die werd bepaald volgens het principe van een constante groeivoet op de primaire uitgaven en gekoppeld aan een doelstelling over het te bereiken saldo voor de Vlaamse gemeenschap in 2010. Dergelijke norm impliceerde in het bijzonder een geleidelijke vermindering van de vereiste overschotten op de Vlaamse begroting (overschotten bepaald volgens de ESR – regels).

In de loop van 2004 heeft de HRF ook voorstellen geformuleerd voor de normevolutie in de periode 2005 – 2010 die – afgezien van een aantal cijfermatige afwijkingen – gebaseerd waren op hetzelfde principe als wat de SERV voorstelde. Dat leidde tot wat voorgesteld werd als de “verstrengde HRF – norm”. De verstrengde norm hield verband met de inzet van de extra Lambermontmiddelen over de jaren heen. Na overleg met de federale regering werden de normen voor 2004 en 2005 bepaald, met dien verstande dat Vlaanderen aan de toepassing

ervan in 2005 een aantal voorwaarden koppelde¹⁰. Zonder vervulling van die voorwaarden was Vlaanderen niet bereid de verstrengde HRF – norm te volgen. Dat bleek in de praktijk niet het geval te zijn en over de oorspronkelijke voorstellen voor 2005 werd geen akkoord bereikt. De doelstellingen voor 2004 werden definitief vastgelegd.

Op 1 en 8 juni 2005 is in de interministeriële conferentie voor financiën en begroting dan wel een akkoord bereikt over de doelstellingen voor de periode 2005 – 2009. Belangrijkste vaststelling daarbij is de terugkeer tot de doelstellingen van 2000, zoals die ook al in 1999 door de HRF werden doorgerekend tot aan 2010 (het zogenaamde HRF – scenario B). Deze doelstellingen lagen aan de basis van de ramingen in de MJB die op 13 juni aan het Vlaams parlement werd voorgelegd (in tabel 8 rij d).

Op 8 juli 2005 werd een nieuw akkoord bereikt tussen de verschillende regeringen. Van de deelgebieden werd een bijkomende inspanning gevraagd in 2005. Het Waalse gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest engageerden er zich toe om het positieve verschil tussen effectief ontvangen gewestelijke belastingen en de geraamde gewestelijke belastingen in de federale begroting te gebruiken om hun afgesproken saldo te verbeteren. Die bijkomende inspanning zou dan in 2006 en 2007 voor telkens 50 % gecompenseerd worden.

De Vlaamse gemeenschap engageerde zich om in 2005 een extra inspanning te doen van € 352 mln. Die extra inspanning werd bepaald op het niveau van de toen verwachte extra middelen in 2005 in vergelijking met de aangepaste begroting 2005¹¹. Bovendien werd een akkoord bereikt met de federale overheid over de uitstaande schuld bij Aquafin t.a.v. de federale BTW – administratie voor de periode 1996 – 2001. Het akkoord kwam er op neer dat die schuld werd bepaald op € 228 mln en dat Aquafin die schuld in 2005 zou aflossen. Het Vlaamse gewest zal over een periode van 10 jaar Aquafin daarvoor compenseren. Beide elementen (de bijkomende inspanning van € 352 mln en de vereffening van de Aquafinschuld in 2005 van € 228 mln, te samen € 580 mln) wordt vanaf 2006 in mindering gebracht op de oorspronkelijk afgesproken doelstellingen.

De aldus aangepaste doelstellingen werden gebruikt als basis voor de opmaak van de initiële begroting 2006 (zie ook algemene toelichting, in tabel 8 rij f).

Naar aanleiding van de opmaak van de federale begroting 2006 is aan de deelgebieden een bijkomende inspanning gevraagd in 2006. Voor Vlaanderen komt die bijkomende inspanning uit op iets meer dan € 145 mln. Die inspanning zal wel gecompenseerd worden in 2008 en 2009 door versoepeling van de eerder afgesproken begrotingsdoelstellingen.

¹⁰ Alle entiteiten moeten die verstrengde norm toepassen, er moet een sanctiemechanisme komen en de mogelijkheid van een 1% - afwijking (zoals voorzien in het akkoord van 2000) moet kunnen toegepast worden.

¹¹ Uiteindelijk zijn de extra middelen vanuit het federale niveau naar de Vlaamse gemeenschap (samengevoegde en gedeelde belastingen, gewestbelastingen) in 2005 ongeveer € 375 mln hoger dan wat in de aangepaste begroting was opgenomen.

De aldus aangepaste doelstellingen (zie in tabel 8 rij h) werden doorerekend in de initiële begroting 2006 via een amendement op de uitgavenbegroting: een extra dotatie (van € 150 mln) aan het Vlaamse zorgfonds die zal worden omgezet in een extra reservevorming op dat fonds. Dus bovenop het vorderingensaldo dat bij de initiële begroting is vooropgezet wordt een extra overschot toegevoegd.

Tabel 8 evolutie van de begrotingsnormen voor de jaren 2005 – 2010 (in € mln)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HRF - scenario B (akkoord 2000) (a)	280,1	242,9	198,3	138,8	74,4	0,0
technische correcties * (b)	143,6	106,2	106,1	113,2	114,4	118,2
toegestane HRF - afwijking 1 % (c)	-157,1					
norm akkoord 1 en 8 juni 2005 (d = a + b + c)	266,6	349,1	304,4	252,0	188,7	118,2
bijkomende inspanning 2005 (e)	352,0	-75,0	-145,0	-115,0	-145,0	-100,0
norm akkoord 6 juli 2005 (f = d + e)	618,6	274,1	159,4	137,0	43,7	18,2
bijkomende inspanning 2006 (g)		145,2		-101,4	-43,7	
norm akkoord 25 oktober 2005 (h = f + g)	618,6	419,3	159,4	35,6	0,0	18,2

* technische correcties = aanpassingen aan de ESR - regels (impact KVD), correcties voor ALESH, vakantiegeld en EBA

Het akkoord van juni over de bijkomende inspanning in 2005 levert de Vlaamse gemeenschap voor de jaren 2006 – 2010 extra beleidsruimte op van € 580 mln in vergelijking met de MJB. Daarvan wordt € 75 mln gerealiseerd in 2006. Samen met de € 254 mln extra middelen in vergelijking met de MJB verhoogde dat de bruto beleidsruimte in 2006 met bijna € 330 mln. In de praktijk moet die extra beleidsruimte wat gecorrigeerd worden (tenminste in vergelijking met de oorspronkelijke MJB) omdat de Vlaamse gemeenschap jaarlijks Aquafin voor € 21 mln zal compenseren. Voor de gehele periode 2006 – 2010 is dat een correctie van € 105 mln (5 x 21).

Een deel daarvan werd door de recente afspraken met de federale regering in 2006 terugschroefd. In hoofdstuk 1 (punt 1 middelenraming 2600) hebben we reeds aangetoond dat de regering daarvoor geen extra inspanningen moest doen: er kan immers bovenop de initiële begroting gerekend worden op extra middelen. Bovendien wordt die verhoogde norm van 2006 in 2008 – 2009 gecompenseerd door een nieuwe verlaging van het vereiste overschot. In vergelijking met de oorspronkelijke gegevens van de MJB is de beleidsruimte per saldo na de diverse aanpassingen in de periode 2006 – 2010 toegenomen met € 580 mln, waarvan € -70 mln in 2006 en € 650 mln in 2007 – 2010 (abstractie makend van de correctie voor de compensatie naar Aquafin).

1.2. Beoordeling

Bij de opmaak van de allereerste voorstellen voor de begrotingsdoelstellingen in de komende jaren is de SERV er steeds van uitgegaan dat de Vlaamse gemeenschap zijn bijdrage moest leveren in de begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid voor de komende jaren. Die bijdrage werd overigens in het verleden ook al geleverd, vermits vanaf 1997 Vlaanderen een positieve bijdrage deed in het vorderingensaldo van de Belgische overheid. Dat kon voor de volgende jaren doorgetrokken worden, met dien verstande dat er sprake was van een geleidelijke afbouw van de overschotten tegen 2010, wanneer een quasi Vlaams evenwicht zou bereikt worden. Vanuit die doelstelling heeft de SERV zijn voorstellen geformuleerd voor de begrotingsnormen in de periode 2005 – 2010. In het bijzonder werd daarbij ook gestreefd naar een constant groeipad op de primaire uitgaven, daarvan werden de tussenliggende jaarlijkse saldi afgeleid. Het groeipad was overigens ook van die aard dat na 2010 – wanneer bovenop de groei van de middelen geen bijkomende beleidsruimte op basis van dalende overschotten meer mogelijk is – er geen breuk in de groei zou ontstaan en het groeipad bij ongewijzigde financieringsregeling zonder substantiële ingrepen kan worden verder gezet. De grondgedachte van de SERV – voorstellen (en overigens ook aan de basis van de voorstellen van de HRF) is het lange termijnperspectief en de consequenties die dat heeft voor korte en middellange termijn.

Bij de recente ontwikkelingen gaat het de andere kant op. Korte termijn doelstellingen primeren en de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen worden in snelle opeenvolgende onderhandelingsrondes bepaald in functie van de federale doelstellingen. In de praktijk komen die er op neer dat Vlaanderen telkens een substantiële extra bijdrage moet doen om mee de federale doelstellingen te realiseren. Vooralsnog heeft de Vlaamse regering in die onderhandelingen er kunnen voor zorgen dat de extra inspanningen telkens worden omgezet in extra beleidsruimte voor de volgende jaren. Het zijn dus niet alleen eenmalige inspanningen, maar bovendien worden die inspanningen ook nog eens gecompenseerd. Het valt echter niet uit te sluiten dat in de nabije toekomst dit proces zich jaarlijks herhaalt.

Hoe beoordelen we deze recente ontwikkelingen?

1.2.1 Extra inspanningen kunnen gefinancierd worden door extra middelen

De extra inspanningen die gevraagd worden brengen de goedgekeurde begrotingen van de Vlaamse gemeenschap niet in het gedrang. Ze kunnen gefinancierd worden met extra middelen bovenop de begrote ontvangsten:

- voor 2005 kon de regering op basis van de eerste voorlopige gegevens rekenen op substantiële extra middelen in vergelijking met de aangepaste begroting 2005, tenminste op basis van de middelen uit de BFW en de gewestbelastingen. Op de middelen van de financieringswet heeft de federale overheid in 2005 ongeveer € 95 mln extra doorgestort bovenop wat begroot was. Zoals al vroeger aangegeven zijn de opbrengsten van de gewestbelastingen uitgesproken beter uitgevallen dan wat oorspronkelijk geraamd werd. Op basis van de nu beschikbare gegevens kunnen we rekening houden met een extra aan gewestbelastingen in 2005 van ongeveer € 280 mln. Samen met de extra middelen van de BFW geeft dat al € 375 mln;
- ook voor 2006 valt rekening te houden met extra middelen in vergelijking met de initiële begroting (zie hoofdstuk over de initiële begroting 2006, punt 1). Die extra middelen (€ 271 mln) overtreffen de extra inspanning die van Vlaanderen gevraagd wordt.

We kunnen dan ook aannemen dat wat het Vlaamse parlement heeft goedgekeurd ook effectief zal kunnen uitgevoerd worden, afgezien van een normale onderbenutting van de beschikbare kredieten (waarvan een deel wordt doorgeschoven naar het FFEU).

1.2.2 De nu niet aangewende beleidsruimte wordt doorgeschoven naar de volgende jaren van de legislatuur

Daartegenover staat natuurlijk dat met deze extra middelen extra beleidsinitiatieven zouden kunnen gefinancierd worden, wat nu niet het geval is. Op die manier heeft de Vlaamse gemeenschap er in 2005 van afgezien de bijkomende ruimte bij de begrotingscontrole om te zetten in nieuwe initiatieven en dat zal ook voor een belangrijk stuk het geval moeten zijn bij de eerstvolgende begrotingscontrole in 2006, hoewel daarop iets meer ruimte beschikbaar is (ook als we rekening houden met de eventuele aanwending van de voorziene conjunctuurbuffer van € 93 mln). Gegeven de belangrijke uitdagingen valt dat te betreuren. Het is echter maar een uitstel, tenminste indien de Vlaamse regering in de onderhandelingen met de federale regering in de toekomst de nu afgesproken versoepelingen voor de jaren 2007 – 2010 ook effectief kan bevestigen. Wat Vlaanderen in 2005 – 2006 door de bijkomende inspanningen¹² niet kan inzetten voor beleid is wel extra in te zetten in de volgende jaren. Tenminste in vergelijking met wat oorspronkelijk was afgesproken en berekend. Bovendien blijven de extra overschotten binnen de Vlaamse gemeenschap. Dat is in ieder geval de optie waar de SERV nog altijd van uitgaat. Ze worden ofwel gebruikt voor de afbouw van de Vlaamse schuld, ofwel voor kapitaalparticipaties ofwel voor reserveringen (waarvan vooralsnog de reservering op het Vlaamse zorgfonds de meest expliciete is). De Vlaamse regering zal bij de onderhandelingen die sowieso nog zullen volgen over de jaarlijkse vereiste saldi er moeten op toezien dat deze optie ook effectief aangehouden wordt. En bovendien moet er kunnen op gerekend worden dat

¹² Overigens in 2006 is die bijkomende inspanning t.a.v. wat oorspronkelijk voorzien was in de MJB maar € 70,2 mln (door de gecombineerde werking van de versoepeling omwille van de extra inspanning in 2005 en de extra inspanning voor 2006 zelf).

aanwending van de reserves na 2010 ten volle moet kunnen spelen. Aanwending van reserves voor uitgaven heeft immers een negatieve impact op het vorderingensaldo. Die negatieve impact zal uiteraard aangerekend worden, maar in het kader van de afspraken met de federale overheid op dat ogenblik ook moeten aanvaard worden. Als dat niet het geval zou zijn, dan zouden uiteindelijk de reserves niet echt beschikbaar zijn. Onder die voorwaarden is de verschuiving van beleidsruimte naar de volgende jaren te aanvaarden.

1.2.3 Conjunctuureffecten nog moeilijk extra te verwerken in de toekomstige normen

In de voorstellen van de SERV over de begrotingsnormen was een mechanisme voorzien waarmee conjuncturele schommelingen in de norm zouden moeten verwerkt worden. Conjuncturele boni – boven de referentiegroei van 2 % - zouden moeten omgezet worden in een extra overschot. Wanneer de economische groei boven de 2 % uitstijgt worden de extra middelen die daardoor binnenkomen bij dergelijk mechanisme omgezet in een conjunctuurreserve (wat gelijkstaat met extra overschot). De aldus opgebouwde conjunctuurreserves zouden dan kunnen ingezet worden om bij tegenvallende conjunctuur de begroting te ondersteunen. Met de nu aangehouden normering en de jaarlijkse onderhandelingen over extra inspanningen wordt eigenlijk al bij voorbaat geanticipeerd op versoepeling van de toekomstige begrotingsnormen, maar dan zonder dat rekening wordt gehouden met een tegenvallende conjunctuur. Een extra conjunctuurreserve aanleggen heeft in deze context dan ook niet veel zin meer. Wel zal moeten rekening gehouden worden met het feit dat een deel van de nu afgesproken versoepeling bij tegenvallende conjunctuur zal moeten gebruikt worden om de tegenvallende middelen te compenseren. Voorlopig wordt daar geen rekening mee gehouden. De regering hanteert nog wel een zogenaamde conjunctuurbuffer, maar die heeft een andere betekenis. De nu gehanteerde conjunctuurbuffer is niet gericht op reservering voor jaren waarin de conjunctuur zal tegenvallen, maar als een voorzichtigheidsmechanisme voor een eventuele lagere economische groei dan aangenomen in de begroting van het jaar zelf. Deze conjunctuurbuffer is een verstandige keuze, maar voorziet voorlopig niet in de vorming van een conjunctuurreserve die later kan aangewend worden.

1.2.4 De versoepeling van de normen in de komende jaren en de voorgenomen schuldafbouw

De Vlaamse regering heeft zich voorgenomen om tegen 2009 de Vlaamse schuld volledig af te bouwen. Dat vergt schuldaflissingen die globaal voor de jaren 2006 – 2009 € 98 mln hoger liggen dan de jaarlijkse contractuele schuldaflissingen. In principe moeten die schuldaflissingen gedekt worden door de jaarlijkse vorderingensaldi. De gecumuleerde saldi zoals die nu zijn afgesproken met de federale regering bedragen voor de periode 2006 – 2009 € 614 mln. De nog uitstaande schuld per eind 2005 (dus na de contractuele aflissingen in 2005 voor een

bedrag van ongeveer € 349 mln) bedraagt € 856 mln. Er blijft dus een kloof van € 242 mln. Rekening houdend met het feit dat die gecumuleerde saldi ook de reserveringen op het Vlaamse zorgfonds bevatten is die kloof nog hoger.

We nemen echter aan dat de voorgenomen schuldafbouw door de versoepelde normen niet in het gedrang zal komen. De uitvoering van de begroting 2005 levert volgens de eerste gegevens bovenop de reeds bestaande reserves voldoende extra reserve op. Aanwending van die reserves voor schuldaflissingen blijft mogelijk (dat heeft geen impact op het vorderingensaldo).

1.2.5 De jaarlijkse groei van de bruto beleidsruimte

De aanpassingen die aan de begrotingssaldi werden aangebracht veroorzaken schommelingen in het toelaatbare groeipad van de primaire uitgaven en wijken dus af van het principe van een constante groei. De bruto beleidsruimte groeit jaarlijks met drie factoren:

- de groei van de middelen;
- de ruimte die vrijkomt door daling van de intrestlasten door de schuldafbouw
- de ruimte die vrijkomt door daling van de vereiste overschotten.

In 2006 bedraagt de derde factor (de daling van de vereiste overschotten) € 200 mln (of iets minder dan 1 % van de beleidsruimte), in 2007 € 260 mln (of 1,25 % van de beleidsruimte). In 2008 en 2009 neemt die factor snel af tot respectievelijk € 124 mln en € 36 mln.

Op die manier wordt de groei van de bruto beleidsruimte in de eerste jaren meer ondersteund door de daling van de vereiste overschotten.

Dat heeft repercussies voor de mogelijke groeivoet van de primaire (geconsolideerde) uitgaven. Voor 2006 - ook al rekening gehouden met de verwachte extra ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting - is een reële groeivoet mogelijk van 2,33 %. In 2007 zou bij een geactualiseerde middelenraming en met de aangepaste begrotingsnormen een reële groeivoet mogelijk zijn van maar liefst 3,51 %. In de volgende jaren zou dat afnemen tot 2,52 % in 2008 en 2,03 % in 2009.

Deze ontwikkeling hoeft evenwel niet problematisch te zijn. Ten eerste, het effect blijft binnen de perken en in principe heeft de regering via haar meerjarenbegroting (waarin ook de nieuwe initiatieven zijn verrekend) een begrotingspad uitgetekend dat daar rekening mee houdt.

1.2.6 Conclusies

De bepaling van de begrotingsnormen wordt meer en meer beïnvloed door korte termijnbeslissingen. De vraag stelt zich dan ook hoe deze aanpak in de eerstkomende jaren zal evolueren. Voorlopig nemen we aan dat de nu afgesproken doelstellingen voor 2007 – 2010 ook effectief vastliggen en de basis kunnen vormen voor het begrotingsbeleid. De substantiële aanpassin-

gen naar beneden van de begrotingsnormen voor 2007 – 2009 en vooral de verdeling van deze aanpassingen over de jaren leidt tot vrij grote schommelingen in de toelaatbare reële groeivoeten. De SERV vestigt daar de aandacht op. De behoefte aan een eigen Vlaams begrotingsbeleid bovenop de afspraken met de federale overheid wordt daarmee versterkt. Op zich hoeven die uiteenlopende groeivoeten geen onoverkomelijk probleem te zijn als de regering er effectief kan voor zorgen dat de afgesproken en nog uit te werken beleidsmaatregelen ook effectief binnen de budgettaire marges blijven. Dat zal zeker voor 2009 een bijzonder aandachtspunt zijn.

2. Afstemming op de begrotingsnorm in 2006

2.1. Analyse van begrotingsdocumenten

De algemene toelichting bij de initiële begroting geeft aan dat de begroting wordt ingediend in overeenstemming met het normsaldo. Aangezien het vooropgezette saldo sindsdien verhoogd werd, volgt hieruit dat de begroting zoals ingediend in het parlement niet meer in overeenstemming is met dit saldo. De amendementen die daarna werden goedgekeurd zijn niet van die aard om dit te wijzigen. Rekening houdend met het nieuwe saldo gaat de begroting zoals ze is goedgekeurd uit van een vorderingstekort indien ze wordt uitgevoerd op het begrote niveau.

Een eigen analyse van de SERV geeft aan dat het tekort groter is dan de € 145 die voortvloeit uit de normaanpassing. De SERV gaat uit van een tekort van € 309 mln.

	<i>Algemene toelichting</i>	<i>SERV</i>
<i>Totaal ESR- ontvangsten</i>	20.894	20.887
<i>Totaal ESR- uitgaven</i>	20.695	21.006
<i>vorderingensaldo</i>	200	-118
<i>correctie onderwijs</i>	54	54
<i>Reservevorming Zorgfonds</i>	21	174
<i>Gecorrigeerd vorderingensaldo</i>	275	110
<i>te behalen saldo</i>	274	419
<i>vorderingenoverschot/tekort</i>	1	-309

Dit verschil heeft, naast de wijziging van het saldo, drie oorzaken.

In eerste instantie heeft de SERV de consolidatie op een andere manier toegepast. Het grootste verschil op dit vlak betreft posten op het Mina-fonds die in de begrotingsdocumenten als dotaties aan de VLM worden aangemerkt, terwijl het volgens de SERV om ESR- uitgaven gaan die rechtstreeks door het Mina-fonds gebeuren. Het gaat om een bedrag van nagenoeg € 18 mln.

In tweede instantie zijn er enige bedenkingen bij de ESR-correcties die opgenomen zijn in de toelichting, in het bijzonder voor de reservevorming op het pensioenfonds van de VRT. In zijn advies van juli 2005 had de SERV hier reeds op gewezen. Op dat moment was het pensioenfonds voor de statutaire personeelsleden van de VRT nog niet opgenomen in de consolidatiekring van de Vlaamse gemeenschap en was de SERV van oordeel dat het niet correct noch opportuun was om de reservevorming of –afbouw mee te consolideren. Sindsdien is het opgenomen in de consolidatiekring van de Vlaamse gemeenschap. Dit houdt in dat de Vlaamse gemeenschap de effectieve reserveopbouw op het pensioenfonds moet verrekenen. De memorie van toelichting geeft de indruk dat de bijdrage van de Vlaamse gemeenschap aan dit pensioenfonds overeenkomt met de reservevorming op dit pensioenfonds. In de praktijk zal dat echter niet het geval zijn, wat overigens ook al blijkt uit de eerste gegevens over de uitvoering in 2005. Momenteel zijn de uitgaven en inkomsten van het pensioenfonds ongeveer gelijk en is er geenszins een reserveopbouw die even groot is als de bijdrage van de Vlaamse gemeenschap. De komende jaren zal dit pensioenfonds zelfs meer uitgaven hebben dan inkomsten, waardoor er een negatieve correctie zal moeten worden toegepast. Het gaat om een bedrag van € 19,2 mln.

Tenslotte is er de manier waarop de verrichtingen op het FFEU zijn opgenomen in de toelichting. Bij de begrotingsdocumenten is er voor het FFEU een dotatie voorzien die betrekking heeft op de niet-aangewende kredieten in 2005. Hoewel deze dotatie bij de opmaak van de begroting nog niet gekend was, werd er een raming opgenomen. De dotatie in het FFEU is volgens de begrotingsdocumenten beperkt tot deze overdracht. In de memorie van toelichting is er echter rekening gehouden met een bijkomende dotatie van € 125 mio aan het FFEU. Dit houdt in dat de memorie van toelichting uitgaat van een onderbenutting van € 125 mio op de overige kredieten (zowel beleidskredieten als betalingskredieten). Dit volgt echter niet uit de begrotingsdocumenten zelf en wordt in de toelichting bij de begrotingstabel evenmin verduidelijkt. Hoewel de SERV van oordeel is dat een onderbenutting van € 125 mln bij een gewone uitvoering van de begroting niet overdreven is, zou dit duidelijk moeten aangegeven worden.

Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere verschillen, onder meer door de amendementen die zijn goedgekeurd bij de bespreking van de begroting. Het gaat in het totaal om een verschil van ongeveer € 3 mln.

Samengeteld (normverhoging, consolidatie, ESR-correcties, FFEU en rest) komt de SERV hierdoor aan een vorderingensaldo dat € 165 mln lager ligt dan hetgeen opgenomen werd in de memorie van toelichting.

2.2. Evaluatie van het vorderingensaldo

Het vorderingensaldo dat voortvloeit uit de begrotingsdocumenten ligt € 309 mln onder het vooropgezette saldo. Is dit een probleem bij de normale uitvoering van de begroting 2006?

Op basis van de begrotingsdocumenten zou dit inhouden dat er een onderbenutting vereist is van € 309 mln om de norm te halen. Uit de analyse van de inkomstenbegroting blijkt echter dat er naar aanleiding van de begrotingscontrole bijkomende middelen kunnen ingeschreven worden die hoger zijn dan de bijkomende uitgaven die moeten ingeschreven worden bij ongewijzigd beleid (bijkredieten voor voorgaande jaren en een aantal technische correcties). Bovendien heeft de Vlaamse overheid een aantal marges ingebouwd in zijn begroting, onder meer de conjunctuurbuffer. In de mate dat deze buffer niet herverdeeld wordt of aangewend wordt voor de afbouw van de impliciete schuld daalt de vereiste onderbenutting.

De effectieve onderbenutting die nodig is zal lager zijn dan € 309 mln.

Een exacte raming van de vereiste onderbenutting is echter niet mogelijk. Voornamelijk aan de kant van de uitgaven zijn er een aantal elementen die niet precies kunnen geraamd worden.

Zo zal Vlaanderen in 2006 emissiekredieten kopen in het kader van het Kyoto-protocol. Voorlopig gaat de regering ervan uit dat hiervoor € 22 mln nodig is in 2006, en dat dit op een ESR-neutrale manier kan gebeuren via de PMV. Indien dit niet mogelijk is, zal deze uitgave het vorderingensaldo negatief beïnvloeden, tenzij het gebeurt door middel van de kredieten die in de conjunctuurbuffer voorzien zijn.

Daarnaast zijn er een aantal kredieten die naar aanleiding van de begrotingscontrole nog zullen toenemen. Zo is het de bedoeling om de uitkeringen in het kader van de zorgverzekering voor personen die niet in een residentiële setting verblijven, op te trekken naar € 95 per maand. Deze toename is nog niet opgenomen in de begroting van het zorgfonds.

Voor de welzijnssector is er bovendien nog geen rekening gehouden met de weddendrift ingevolge de verhoging van de gemiddelde anciënniteit van het personeel.

Op basis van de huidige inflatiecijfers en ramingen voor 2006, zou de provisie voor de loonindexering die in de begroting is ingeschreven onvoldoende zijn en zullen de effectieve uitgaven hiervoor dus hoger zijn.

Rekening houdend met de verwachte evolutie van de inkomsten en het feit dat een normale uitvoering van de begroting leidt tot een zekere graad van onderbenutting, is de SERV echter van oordeel dat de norm in 2006 zal behaald worden zonder bijkomende inspanningen.

Hoofdstuk 3 – De schulddoelstellingen

De regering blijft op het pad van schuldafbouw dat al enkele jaren van toepassing is. Dat pad komt er op neer dat er geen nieuwe schuldfinancieringen meer worden aangegaan en dat alle schulden op vervaldag worden afgelost. Dat pad wordt ook in deze legislatuur verder aangehouden en in 2009 blijkbaar zelfs een beetje versneld. Aflossingen van de schuld beperkt tot de aflossingen op vervaldag zouden in principe ook na 2009 nog een kleine schuld opleveren van € 98,1 mln. De regering heeft echter blijkbaar de bedoeling om eind 2009 de bestaande directe en indirecte schuld volledig weg te werken.

Hoe is die schuldafbouw in de afgelopen jaren gelopen en wat zijn de voorzieningen voor 2006?

1. De schuldpositie eind 2004

Eind 2004 bedroeg de som van de directe en indirecte schuld¹³ € 1,2 mld (waarvan € 1,18 directe schuld). Eind 1995 bereikte de Vlaamse schuld zijn hoogtepunt met een totale schuld van € 8,3 mld. Vanaf 1996 is de schuld systematisch afgebouwd. Een belangrijke afbouw is in 2003 gerealiseerd door een schuldverschikking: de overname van de oude huisvestingsschulden (Alesh) door de huisvestingsmaatschappijen. In één klap is in de loop van 2003 de schuld van de Vlaamse gemeenschap daardoor verminderd met € 1,7 mld.

De afbouw van de schuld op Alesh werd – afgezien van de schuldverschikking in 2003 – grotendeels gefinancierd met de inbreng vanuit de huisvestingsmaatschappijen, een subsidie van de federale overheid en aanvullend enige bijdrage vanuit de Vlaamse begroting zelf. De rest van de schuldafbouw wordt traditioneel gefinancierd met uitgaven op de begrotingen en met het kasoverschot dat in de loop van een jaar gerealiseerd wordt. Pas vanaf 1997 kon de Vlaamse begroting beroep doen op kasoverschotten die stelselmatig groter werden (maximum kasoverschot in 1999 van ruim € 1 mld).

In de loop van 2004 werd een schuldafbouw gerealiseerd van € 543 mln. Daarvoor moest fors worden gebruik gemaakt van beschikbare kasmiddelen (zichtrekening en korte termijnbeleggingen): € 232 mln (wat dus neerkomt op het aanspreken van reserves). De rest werd gefinancierd met uitgaven op de begroting, inclusief voor het eerst ook een schuldaflissing via het FFEU (in totaal begroting en FFEU: € 215 mln). Het overblijvende gedeelte kon gefinancierd worden met het kasoverschot van 2004 (€ 96 mln).

¹³ Tot en met 2002 inclusief de schuld op Alesh. Deze indirecte schuld bevat niet de schulden die gewaarborgd worden door de Vlaamse gemeenschap en waarvoor de Vlaamse gemeenschap eventuele rentesubsidies toekent aan de schuldenaars.

2. De schuldafbouw in 2005

In 2005 is een schuldafbouw gerealiseerd van € 349 mln, waarvan € 345 mln betrekking heeft op de directe schuld. Op basis van de eerste gegevens is die schuldafbouw als volgt gefinancierd (in € mln):

	<i>directe</i>	<i>indirecte</i>	<i>totaal</i>
<i>via begroting</i>	166	4	170
<i>via kassaldo</i>	179		179
<i>via kasmiddelen</i>	0		0
<i>(01/01)</i>			
<i>via FFEU</i>	0		0
	345	4	349

Het kassaldo wordt voor 2005 voorlopig geraamd op € 313 mln. In tegenstelling met 2004 is het dus substantieel groter dan wat nodig was voor de financiering van de contractuele schuldaflissingen. Daardoor kon in 2005 de beschikbare kasreserve van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap aangroeien met € 134 mln. Per 01/01/2006 bedraagt die reserve € 306 mln (voorlopige raming).

Na deze schuldafbouw is per eind 2005 de som van de directe en indirecte schuld (exclusief die van een aantal instellingen) herleid tot € 856 mln.

3. De geplande schuldafbouw in 2006

De schulden die in 2006 op vervaldag komen zijn iets groter dan in 2005: € 417 mln tegenover € 349 mln in 2005.

Belangrijk is wel dat die licht verhoogde schuldaflissing samenvalt met een fors verlaagd saldo dat voor de begrotingsdoelstellingen van 2006 wordt vooropgezet. Het vereiste ESR – saldo voor 2005 (en overigens volgens de eerste gegevens ook bereikt) is € 619 mln, in 2006 is het nog € 419 mln, waarvan € 174 mln zal bestemd zijn voor de reservering in het zorgfonds (in 2005 is die reservering maar € 19 mln).

Die verlaagde doelstelling vormt op zich geen onoverkomelijk probleem om de schuldaflissing te realiseren, rekening houdend met de extra reserve die in 2005 kon aangelegd worden.

Na de schuldaflissingen van 2006 is de totale directe en indirecte schuld van Vlaanderen (schulden van een aantal instellingen niet meegerekend) gedaald tot € 438 mln (of 25 % van het niveau begin 2004).

Hoofdstuk 4 – De meerjarenbegroting voor de volgende jaren

1. Algemeen

In juni heeft de regering in het parlement een meerjarenbegroting 2006 – 2009 neergelegd. Deze MJB bevatte – zoals hierboven reeds aangegeven – de technische doorrekening van wat als ongewijzigd beleid kan worden beschouwd. In de loop van juli heeft de regering met het oog op de invulling van de beschikbare beleidsruimte afspraken gemaakt over de nieuwe initiatieven en eventuele heroriënteringen die binnen het kader van de MJB zullen genomen worden. Een eerste voorlopige evaluatie daarvan werd gemaakt in het SERV – advies van juli 2005.

Deze afspraken gelden voor de periode 2006 – 2009. Voor het begrotingsjaar 2006 hebben die ondertussen een vertaling gekregen in de initiële begroting 2006 (voor de analyse zie *supra*). Voor de periode 2007 – 2009 moeten die afspraken nog omgezet worden in een geactualiseerde MJB. Deze geactualiseerde MJB is nog niet beschikbaar. De regering zal die bij de eerstvolgende begrotingscontrole voorleggen aan het parlement. De SERV rekent er op dat bij die actualisering voldoende rekening wordt gehouden met de impact die de voorstellen binnen de huidige legislatuur hebben op de volgende jaren. Het is daarom van essentieel belang dat bij de eerstvolgende actualisering van de meerjarenbegroting de ramingen minstens worden doorgetrokken naar 2010.

Bij de bespreking van de initiële begroting 2006 in het Vlaams parlement heeft de minister van financiën en begroting al een eerste aanduiding gegeven van wat die geactualiseerde MJB zou kunnen worden, maar dan wel beperkt tot de periode 2007 – 2009. Deze eerste aanduiding is opgenomen in het verslag van de parlementaire commissie¹⁴.

De volgende elementen zijn daarin opgenomen:

- ten eerste een overzicht van de beleidsmaatregelen (met raming van de budgettaire impact zowel in termen van beleidskredieten als in termen van betalingskredieten) die in de jaren 2007 – 2009 zullen opgenomen worden in de MJB en die hun weerslag zullen vinden in de jaarlijkse begrotingen. De gegevens zijn gegroepeerd per minister, met uitzondering van een algemene rubriek “provisies”. De daarin opgenomen beleidsmaatregelen hebben tot op zekere hoogte ook al hun weerslag gevonden in de begroting 2006. De opgenomen beleidsmaatregelen zijn ofwel maatregelen die zijn afgesproken naar aanleiding van de regeringsvorming ofwel maatregelen die ondertussen door de regering aanvullend werden beslist in juli 2005;

¹⁴ Vlaams parlement stuk 15 (2005 – 2006) – nr. 7, in het bijzonder bijlage 4 en 5.

- ten tweede een actualisering van de nog overblijvende netto beleidsruimte na verwerking van de genomen beleidsmaatregelen (voor 2006 zoals in de initiële begroting voorzien, voor 2007 – 2009 zoals gepland). Bij die actualisering wordt ook rekening gehouden met nieuwe gegevens die nog niet in de oorspronkelijke MJB van juni 2005 waren meegenomen. In het bijzonder gaat dat over een aangepaste raming van de ontvangsten, de weerslag van de achtereenvolgende afspraken met de federale regering over de begrotingsnormen en een eerste bijsturing van de uitgavenramingen op basis van nieuwe parameters.

Op grond van deze eerste actualisering zou de Vlaamse regering na doorrekening van de nieuwe ramingen, de aangepaste begrotingsnormen en de voorgenomen beleidsmaatregelen nog over een extra beleidsmarge beschikken (in € mln):

2006	131
2007	166
2008	272
2009	41

Voor 2006 komt die bovenop wat gepland is in de initiële begroting 2006, voor de volgende jaren komt die extra beleidsmarge bovenop wat nu reeds in de afspraken van de regering voor de volgende jaren is vastgelegd (afspraken gemaakt tot en met juli 2005).

In het volgend punt evalueren we deze raming van de extra beleidsmarge.

2. De extra beleidsmarge bij de eerstvolgende actualisering

De minister van financiën en begroting komt tot deze extra beleidsmarge respectievelijk in vergelijking met de initiële begroting 2006 en met de oorspronkelijke MJB voor de jaren 2007 – 2009 door drie elementen in rekening te brengen:

1. de impact van de achtereenvolgende afspraken met de federale regering over de begrotingsnormen;
2. de impact van geactualiseerde ramingen van de ontvangsten;
3. de impact van geactualiseerde ramingen van de uitgaven.

2.1.1 De impact van de gewijzigde begrotingsnormen

Voor een meer uitgebreide bespreking verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit evaluatierapport. De achtereenvolgende afspraken met de federale regering gaan over de extra inspanningen die de deelgebieden moeten leveren respectievelijk in 2005 en 2006 en de compensaties die ze daarvoor krijgen in de volgende jaren. De extra inspanning voor 2005 was al bij de initiële

begroting 2006 in rekening gebracht. Daar bovenop is nog de extra inspanning voor 2006 gekomen (zoals afgesproken met de federale regering in oktober 2005). Op grond van deze gewijzigde begrotingsnormen evolueert de extra beleidsmarge als volgt (in € mln):

	<i>nota minis- ter</i>	<i>SERV aan- passing</i>
2006	- 145	
2007	145	
2008	216	
2009	189	

Deze impact is gewoon af te leiden uit de beslissingen van het overlegcomité en vergt verder geen commentaar en aanpassingen.

2.1.2 Geactualiseerde ontvangstenramingen

In de voorafbeelding van de minister van financiën en begroting worden de ontvangstenramingen respectievelijk van de initiële begroting 2006 en van de oorspronkelijke MJB 2007 – 2009 aangepast op twee rubrieken: de ontvangsten van de BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen¹⁵) en de ontvangsten van de gewestbelastingen. Voor de ontvangsten van de BFW wordt voor 2006 een aanpassing doorgevoerd op basis van de ramingen uit de federale initiële rijksmiddelenbegroting voor 2006. De impact daarvan wordt doorgetrokken naar de volgende jaren zonder dat de oorspronkelijke parameters voor de jaren 2007 – 2009 worden bijgestuurd. M.a.w. voor de jaren 2007 – 2009 wordt – zoals in de oorspronkelijke MJB – verder uitgegaan van een referentie economische groei van 2 %.

Voor de gewestbelastingen wordt in vergelijking met de oorspronkelijke MJB – op basis van de vermoedelijke realisaties van 2005 – rekening gehouden met een positieve aanpassing van ongeveer € 102 mln. Voor 2006 is de aanpassing al doorgevoerd in de initiële begroting, voor de volgende jaren wordt ze toegevoegd aan de oorspronkelijke ramingen van de MJB.

De impact van deze geactualiseerde ontvangstenramingen op de beleidsruimte is hieronder samengevat. We nemen daarin ook eigen SERV - ramingen op (in € mln):

¹⁵ In de nota van de minister wordt hierbij ook rekening gehouden met enkele federale dotaties die buiten de samen gevoegde en gedeelde belastingen vallen, maar dat levert wezenlijk geen grote verschillen op.

	2006	2007	2008	2009
samengevoegde en gedeelde belastingen (BFW)				
<i>raming financiën en begroting</i>	182	220	217	227
<i>raming SERV</i>	90	166	162	165
gewestbelastingen				
<i>raming financiën en begroting</i>		102	102	102
<i>raming SERV</i>	181	258	234	208
totaal				
<i>raming financiën en begroting (a)</i>	182	322	319	329
<i>raming SERV (b)</i>	271	424	397	374
afwijking (b - a)	89	103	78	45

Voor de samengevoegde en gedeelde belastingen houden wij rekening met een minder positieve aanpassing. Dat komt in hoofdzaak omdat wij al anticiperen op de aanpassing van de initiële federale ramingen: in het bijzonder wat de gemiddelde inflatie voor 2005 en 2006 betreft. Voor 2005 staat het gemiddeld inflatiecijfer vast, namelijk 2,78 % in vergelijking met 3 % in de initiële federale begroting en 2,7 % in de initiële Vlaamse begroting. Voor 2006 hanteren we iets lager inflatiecijfer dan in de federale begroting (2,75 % in plaats van 2,9 %, maar nog altijd hoger dan in de initiële Vlaamse begroting 2,2 %). Voorts houden we nog rekening met een verhoging van het Vlaamse aandeel in de personenbelasting, maar door het incalculeren van de definitieve cijfers voor het aanslagjaar 2004 ligt die verhoging duidelijk lager dan wat in de oorspronkelijke MJB werd aangenomen. We komen nu uit op een aandeel in 2009 van 63,65 % in plaats van 64,27 % in de MJB. Deze aanpassingen hebben als gevolg dat de geactualiseerde ramingen van de samengevoegde en gedeelde belastingen duidelijk lager zullen uitvallen dan wat in de nota van de minister is opgenomen. Als de gemiddelde inflatie in 2006 nog lager zou uitvallen, dan worden die bedragen nog naar beneden aangepast. Dat heeft niet alleen effect in 2006, maar ook in de volgende jaren. Voor de periode 2007 – 2009 is dan eventueel wel rekening te houden met enige compensatie langs de uitgavenzijde (minder snelle indexatie van de lonen).

Voor de gewestbelastingen zijn we dan duidelijk optimistischer. Ten eerste gaan we ervan uit dat ook nog in 2006 naar aanleiding van de begrotingscontrole zal kunnen gerekend worden op extra gewestbelastingen. We ramen dat extra op basis van de effectieve realisaties in 2005 op € 181 mln. Dit uitgesproken hoger niveau in 2006 wordt doorgetrokken naar de volgende jaren, zij het dat de groeivoeten die we voorlopig hanteren iets lager uitvallen dan wat in de MJB werd aangehouden. Het extra effect van onze raming in vergelijking met de ramingen van de minister neemt dan ook geleidelijk af: van € 181 mln in 2006 tot € 106 mln in 2009.

De gecombineerde ramingen van de BFW – middelen en de gewestbelastingen wijken uiteindelijk toch wel substantieel af. De extra ontvangsten die wij ramen nemen wel af naar het einde van de periode.

2.1.3 Geactualiseerde uitgavenramingen

In zijn voorafbeelding van de geactualiseerde MJB neemt de minister langs de uitgavenzijde drie zaken op:

1. de impact van de voorgenomen beleidsmaatregelen in betalingskredieten (deze bepalen het vorderingensaldo wat te vergelijken is met het vereiste begrotingsoverschot;
2. de impact van aanpassing van technische parameters, in het bijzonder de impact van de hogere inflatie in 2005 en 2006 op de jaren 2007 – 2009;
3. een raming van de voorgenomen heroriënteringen of bijkomende inspanningen.

Op basis van de gegevens die de minister in het parlement heeft meegedeeld kan de impact onder (1) voor de jaren 2007 – 2009 worden samengesteld zoals in onderstaand overzicht. Dit overzicht bevat ook de impact van de voorgenomen maatregelen zoals ze tot uiting komen in de initiële begroting 2006. Die gegevens zijn afkomstig van de eigen SERV – analyse. De voorgenomen beleidsmaatregelen zijn volledig verwerkt in de begroting 2006, voor 2007 – 2009 komen zij bovenop de voorzieningen in de oorspronkelijke MJB.

	2006	2007	2008	2009
afzonderlijke maatregelen (a)	189	802	1.268	2.024
provisies (b)	128	227	332	421
cao's - totale kost (b.1)*	96	197	301	387
lasten verleden (b.2)	25	25	25	25
Limburgplan (b.3)	6	4	6	9
vereiste compensaties voor cao's op rubriek (a) (c)*	0	-54	-87	-120
totale impact (a + b + c)	317	975	1.513	2.325
* de cao's hebben betrekking op onderwijs, welzijn en gezondheid, ambtenarenzaken en de Lijn en zijn in principe daarop proportioneel te compenseren				

De overzichtstabel in de nota van de minister¹⁶ laat nog een aantal vragen onbeantwoord. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de budgettaire ruimte die – verdeeld over de verschillende ministers – voor diverse specifieke maatregelen beschikbaar is en anderzijds een deel provisie. In die provisie is in het bijzonder de ruimte voor cao's opgenomen. Het daarin opgenomen bedrag is echter niet de volledige weerslag voor die cao's. De volledige uitvoering ervan zou overeenstemmen met wat hierboven onder (b.1) is opgenomen. De provisie in het overzicht van de minister dekt niet die volledige kost, het niet gedekte deel is hierboven opgenomen onder (c). Het is echter onduidelijk in hoeverre dat niet gedekte deel al of niet mee geïntegreerd is in de lijst van afzonderlijke maatregelen. Als dat niet het geval is moet daarop nog gecompenseerd worden om met het geheel van de nieuwe initiatieven binnen de

¹⁶ Vlaams parlement stuk 15 (2005 – 2006) – nr. 7 bijlage 5 blz. 143 – 144.

globale marge te blijven. We nemen in ieder geval aan dat die globale marge richtinggevend is.

Daarnaast is er nog onduidelijkheid over de precieze inhoud van een aantal rubrieken en bijzonder over de spreiding van de uitgaven over de jaren. Het is niet ondenkbaar dat voor een aantal rubrieken de concrete uitvoering minder snel verloopt dan nu wordt verwacht. Dat zou in de eerste jaren (en vooral in 2007) aanleiding kunnen zijn tot budgettaire marges. Aanwending van die “tijdelijke” marges voor eventuele nieuwe beleidsinitiatieven bovenop wat nu al voorzien is kan extra problemen opleveren om de begroting op de einde van de legislatuur onder controle te houden. Dat vergt de nodige aandacht.

Zijn hierop aanpassingen nodig? De minister van financiën en begroting verwijst bij de toelichting bij deze cijfers naar de afspraken die gemaakt werden bij de regeringsvorming en naar de olijsting van genomen beslissingen in juli 2005. Er moet wellicht aanvullend hierop nog rekening worden gehouden met beslissingen die sedertdien zijn genomen of gegevens die nog niet verwerkt zijn. Een precieze raming is niet voorhanden, enige indicaties kunnen aangestipt worden:

- de initiële begroting 2006 bevat een aantal nieuwe initiatieven die niet direct gevat worden door de specifieke beleidsmaatregelen uit het overzicht van de minister, daarnaast zijn er een aantal aanpassingen aan ongewijzigd beleid die ook moeten in rekening gebracht worden. Een deel daarvan is wellicht recurrent;
- de uitgaven voor het baggeren in de getijdendokken in de Vlaamse havens nemen vanaf 2006 substantieel toe. Dat was niet meegenomen in de MJB, in 2006 zelf is dat opgevangen, vanaf 2007 is dat nog niet het geval;
- de tegemoetkomingen in de zorgverzekering voor mantelzorgers worden opgetrokken;
- de regering heeft in de afgelopen maanden beslissingen genomen over de bijdrage in de financiering van de Liefkenshoekspoortunnel en een versnelde programmering is vastgelegd voor de bovengemeentelijke rioleringen. Dat soort zaken was niet meegenomen in de MJB.

De globale impact is voorlopig niet precies in te schatten. Er mag ook rekening gehouden worden met enige compensatie omdat het overzicht van de voorgenomen beleidsmaatregelen zaken bevat die ook al waren meegenomen in de raming ongewijzigd beleid van de MJB (en dus niet meer extra te voorzien zijn, bijv. “minder hindermaatregelen, stijgende kredieten thuiszorg).

Als eerste inschatting stellen we voor dit onderdeel van de actualisering volgende aanpassingen voor (in € mln, het bedrag in de kolom “nota minister” voor 2006 is een raming van de SERV, minteken omdat het over uitgaven gaat). Deze raming is niet precies, maar geeft enkel een indicatie van mogelijke impact:

	<i>nota minis- ter</i>	<i>SERV aan- passing</i>
2006	- 317	
2007	- 975	- 100
2008	- 1.513	- 100
2009	- 2.325	- 100

De impact onder (2) is in de nota van de minister beperkt tot de extra indexatie die moet voorzien worden vanaf 2007 omwille van de versnelde inflatie in 2005 en 2006. In de initiële begroting 2006 is die extra indexatie al verwerkt, dat is nog niet het geval in de ramingen van de MJB voor de jaren 2007 – 2009. We nemen voorlopig de bedragen over uit de nota van de minister (in € mln, minteken omwille van uitgaven)

	<i>nota minis- ter</i>	<i>SERV aan- passing</i>
2006		
2007	- 164	
2008	- 214	
2009	- 155	

De impact onder (3) is in de nota van de minister dubbel:

- extra inspanningen die gepland worden op de begroting vanaf 2007, respectievelijk € 100 mln in 2007, € 125 mln in 2008 en € 150 mln in 2009;
- het neutraliseren van de conjunctuurprovisie die voorzien is zowel in de initiële begroting 2006 als in de MJB voor de jaren 2007 – 2009.

De voorgenomen bijkomende inspanningen zijn een expliciete beleidskeuze van de regering. We nemen daar akte van. Bij de opmaak van de jaarlijkse begrotingen zal uitgemaakt worden hoe die inspanningen verdeeld worden.

De neutralisering van de conjunctuurprovisie kan aanvaard worden. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat zowel in 2006 als in de volgende jaren het beschikbare bedrag (€ 98,2 mln) kan nodig zijn voor:

- de eventuele aankoop van Kyoto – rechten voorzover dat niet zou kunnen geregeld worden op een ESR – neutrale manier;
- de afbouw van de impliciete schuld.

Niettemin nemen we de voorgestelde impact over.

	<i>nota minister</i>	<i>SERV aanpassing</i>
2006	93	
2007	193	
2008	217	
2009	243	

2.1.4 Globale impact op de extra beleidsmarginen in 2006 en in de meerjarenbegroting 2007 – 2009 bij actualisering

Het resultaat van de diverse aanpassingen is hieronder samengevat (in € mln):

	2006	2007	2008	2009
Actualisering nota minister	131	166	272	41
correcties SERV				
saldi				
ontvangsten	89	103	78	45
uitgaven		- 100	- 100	- 100
Actualisering na correcties	220	169	250	- 14

Zonder vooruit te lopen op de eigenlijke actualisering in de komende maanden wenst de SERV op basis daarvan toch al enige bedenkingen te formuleren.

Ten eerste blijft de SERV aandacht vragen voor de bemerking die al vroeger werd gemaakt t.a.v. de meerjarenbegroting, met name de hypothese dat voor een aantal rubrieken de uitgavedynamiek bij ongewijzigd beleid wel eens zou kunnen onderschat zijn. Met het oog op die hypothese blijft een marge wenselijk.

Verder roept het overzicht van de voorgenomen beleidsmaatregelen – zoals voorgesteld aan het parlement – een aantal vragen op. Die hebben vooral betrekking op de concrete invulling van een aantal rubrieken en in het bijzonder op de opbouw ervan over de jaren heen. Verder is er onduidelijkheid of de afzonderlijk gespecificeerde beleidsmaatregelen de volledige kost van de goedgekeurde of voorgenomen cao's dekken. Voor alle duidelijkheid, bij deze actualisering is nog geen rekening gehouden met een aantal beleidsvoornemens die in de jongste weken werden aangekondigd, zoals het impulsprogramma van € 150 mln en de afschaffing van de Elia – heffing.

De resultaten bevestigen voor een deel de ramingen in de nota van de minister. De marge voor 2006 is blijkbaar nog hoger, vanaf 2008 wordt die kleiner in vergelijking met de ramingen van de minister. Voor 2009 loopt het verschil op tot € 55 mln. Aanpassing van bepaalde hypothesen (bijv. gemiddelde inflatie in 2006) kan die resultaten nog beïnvloeden. De belangrijkste vaststelling is dat na actualisering van de meerjarenbegroting met in het bijzonder de invulling van de voorgenomen beleidsmaatregelen de marge in 2009 op jaarbasis bijzonder scherp wordt. Om de begroting 2009 na invoering van alle al voorgenomen beleidsmaatregelen niet in het gedrang te brengen zal op korte termijn heel voorzichtig moeten omgesprongen worden met de hier berekende marge.