



Advies

Evaluatierapport over de begroting 2018

Brussel, 17 januari 2018

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 17 januari 2018

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be



De heer Bart TOMMELEIN
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Erwin Eysackers
eeysackers@serv.be

ons kenmerk
Vul kenmerk in

Brussel
17 januari 2018

Evaluatierapport over de initiële begroting 2018

Mijnheer de minister

In bijlage vindt u het Evaluatierapport over de initiële begroting 2018.

De SERV heeft in zijn zomeradvies over de begroting 2018 (juli 2017) een pleidooi gehouden om de overheidsinvesteringen te versterken, zonder daarmee de doelstellingen van het structureel begrotingsbeleid in gevaar te brengen. Dit is geen evidentie, aangezien het om een spanningsveld gaat. Enerzijds zijn er behoeften voor bijkomende uitgaven in investeringen, anderzijds zijn er beperkingen op de overheidsuitgaven, onder andere opgelegd door het Europese begrotingskader. De SERV formuleerde vier doelstellingen zodat bijkomende investeringen en een gezond structureel begrotingsbeleid samen kunnen gerealiseerd worden:

Dit rapport gaat voornamelijk in op de vraag of de initiële begroting 2018 aan deze doelstellingen beantwoordt.

De SERV is uiteraard steeds bereid dit advies meer in detail toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Bijlage(n): advies + technische bijlages

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	6
Evaluatierapport	13
1 Inleiding en situering	13
2 Overzicht van de begroting 2018BO	15
2.1 Macro-economische context en groeiparameters	15
2.2 Ontvangsten	17
2.2.1 Departementen	17
2.2.2 Instellingen	19
2.2.3 Som ontvangsten	19
2.3 Uitgaven Vlaamse Uitgaven	20
2.3.1 Departementen	20
2.3.2 Uitgaven naar beleidsprogramma en economische activiteit	21
2.3.3 Instellingen	22
2.3.4 Som uitgaven 2018BO	23
2.3.5 Onderbenutting	23
2.3.6 Actualisatie raming uitgaven 2017	23
2.4 ESR-vorderingensaldo	24
2.4.1 Gecorrigeerde saldo van ESR-ontvangsten en -uitgaven	24
2.4.2 Vorderingensaldo in structurele termen	27
2.4.3 Actualisatie raming vorderingensaldo 2017	28
2.5 Uitgaven voor nieuw beleid	28
2.5.1 Welk nieuw beleid in deze overzichten?	28
2.5.2 Nieuw beleid in twee stappen: 2017BA2 en 2018BO	29
2.6 Impact nieuwe ontvangsten in deze legislatuur	31
2.6.1 Kilometerheffing	31
2.6.2 Erf- en registratiebelastingen	32
2.6.3 Klimaatfonds	33
2.6.4 Energieheffing en Energiefonds	33
2.6.5 Impact van de federale tax shifts	34
2.6.6 Conclusie	34

3	Structureel begrotingsbeleid en investeringen: een evenwichtsoefening	34
3.1	Begroting structureel in evenwicht? Evolutie uitgaven versus ontvangsten?	35
3.1.1	Verduidelijking doelstelling	35
3.1.2	Gerealiseerd in de begroting 2018BO?	36
3.2	Investeringen groeien sneller dan andere uitgaven?	38
3.2.1	Verduidelijking doelstelling	38
3.2.2	Gerealiseerd in de begroting 2018BO?	38
3.2.3	Vergelijking met investeringscijfers Vlaamse Regering	41
3.3	Specifieke behandeling strategische investeringen?	43
3.3.1	Verduidelijking doelstelling	43
3.3.2	Gerealiseerd in de begroting 2018BO?	43
3.4	Vlaamse schuldnormering en investeringen	44
3.4.1	Verduidelijking doelstelling	44
3.4.2	Gerealiseerd in de begroting 2018BO?	44
4	Bijlagen	46
4.1	46Gehanteerde begrippenkader	46
4.2	Tabellen	49
	Lijst met figuren en tabellen	57

Krachtlijnen

Gunstige macro-economische omstandigheden...

1. Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat de Belgische *macro-economische omstandigheden gunstig evolueren*, met inbegrip van een *positieve impact op de Vlaamse overheidsfinanciën*.

Na de Eurocrisis in 2012 en 2013 werden gedurende jaren Belgische groeicijfers voor het bbp tussen 1,0% en 1,5% geregistreerd. Vandaag komen alle waarnemers tot de conclusie dat de realisaties voor 2017 en de vooruitzichten voor 2018 een stuk hoger scoren. De Nationale Bank van België (NBB) raamt de groei van het Belgische bbp voor zowel 2017 als 2018 op 1,7%. De Europese Commissie (EC) bevestigt dat groeicijfer voor 2017, maar is nog iets optimistischer voor 2018 (1,8%). De Belgische inflatie (HICP, de geharmoniseerde index voor de consumptieprijzen) scoort in 2017 hoog (2,2% volgens zowel de NBB als de EC), en daalt in 2018 naar 1,6% (NBB) of zelfs 1,4% (EC).

... maar voorzichtigheid is geboden

2. De groei van de Eurozone ligt in de EC-ramingen voor zowel 2017 (2,2%) als 2018 (2,1%) significant hoger dan in België. De Europese Centrale Bank (ECB) komt tot nog hogere cijfers (respectievelijk 2,4% en 2,3%). Tevens is de inflatie (HICP) sinds enkele jaren aanzienlijk hoger in België dan in de Eurozone. De inflatie in de Eurozone bedraagt 1,6% voor 2017 (België: 2,2%) en 1,4% voor 2018 (België: 1,6%).

De *internationaal aantrekkende economische groei manifesteert zich inderdaad ook in Vlaanderen en België*, maar tegelijkertijd dient erop gewezen dat de *Belgische economische groei onder het gemiddelde van de Eurozone blijft*, terwijl *inflatieresultaten en –vooruitzichten boven het Europese gemiddelde blijven*.

3. Bovendien stelt zich de vraag: bevindt België zich anno 2018 in een (*relatieve*) *hoogconjunctuur*, dus in het positieve deel van de economische conjunctuurcyclus?

Indien dat het geval is, mag verwacht worden dat de groeicijfers vanaf 2019 of volgende jaren beginnen dalen, met dito impact op de overheidsontvangsten. Zowel de EC als de ECB verwachten voor 2019 een bbp-groei die 0,1% lager ligt dan deze van 2018. Met dergelijke ramingen dient evenwel voorzichtig omgesprongen, zoals de afgelopen jaren is gebleken. En zelfs bij een stabilisatie tot een bbp-groei van 1,7% vanaf 2019 worden nog steeds hogere scores gerealiseerd dan in de periode 2010 tot 2015.

Voorlopig zijn er geen tekenen die wijzen op een aankomende groeivertraging, al geeft de EC in haar laatste Herfstvooruitzichten 2017 aan dat de Belgische *output gap* (afwijking tegenover de potentiële economische groei) in 2018 *zo goed als neutraal* wordt, na jarenlange (soms sterk) negatieve cijfers.

Vanaf 2019 verwacht de EC een duidelijk *positieve Belgische output gap*. Dit impliceert in een structurele begrotingsbenadering dat een positief vorderingensaldo (ontvangsten > uitgaven) dient voorgelegd te worden, aangezien niet alle ontvangsten door de economische hoogconjunctuur in uitgaven mogen omgezet worden, ter compensatie van tekorten bij laagconjunctuur.

Positieve evolutie Vlaamse overheidsfinanciën 2017

4. In lijn met de gunstige macro-economische omstandigheden *registreren de Vlaamse overheidsfinanciën voor 2017 betere resultaten dan geraamd bij de aangepaste begroting 2017* (verder afgekort tot 2017BA).

De voorlopige raming van de uitvoering voor de begroting 2017 (decembernota van het Vlaamse monitoringcomité) concludeert dat deze begroting zal afgesloten worden met een positief vorderingensaldo van € 170 mln, zijnde een verbetering met bijna € 240 mln tegenover de begrotingsaanpassing 2017. Een deel van deze vooruitgang is van eerder technische aard (aanpassing berekeningsmethode opcentiemen, verhoging onderbenutting universiteiten en hogescholen), maar het merendeel komt tot stand via een geregistreerde verhoging van de ontvangsten, bij ongeveer gelijkblijvende uitgaven.

Initiële begroting 2018

5. Het ESR-vorderingensaldo voor de initiële begroting 2018 (verder afgekort tot 2018BO) komt op een *sterk negatief eindresultaat* uit (€ -1.206 mln), zijnde een verslechtering met € 1.135 mln in vergelijking met de vorige begroting.

Tabel 1: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, ESR-vorderingensaldo voor en na correcties, € dz

	GECONSOLIDEERD	2018BO
[+]	ESR-ontvangsten	42.254.617
[-]	ESR-uitgaven	44.511.617
[=]	ESR-vorderingensaldo voor correcties	-2.257.000
[+]	Onderbenutting	709.031
[+]	ESR-correcties	341.821
[=]	ESR-vorderingensaldo na ESR-correcties en onderbenutting	-1.206.148
[+]	Elementen uit aftoetsing begrotingsdoelstelling (SERV)	1.101.636
[-]	ESR-vorderingensaldo na correcties en elementen buiten doelstelling	-104.512
[+]	Aanvullende correcties Vlaamse Regering	116.447
[=]	ESR-vorderingensaldo na alle correcties (Vlaamse Regering)	11.934

6. Het belangrijkste kenmerk van de begroting 2018BO is echter wat niet in de af te toetsen begrotingsdoelstelling wordt opgenomen, namelijk de *eenmalige correctie voor de teveel ontvangen opcentiemen in de periode 2015 tot 2017*. De 6^{de} Staatshervorming legde in de Bijzondere Financieringswet (BFW) vast dat de gewesten en gemeenschappen een nieuw type dotatie ontvangen via regionale opcentiemen op de personenbelasting. Het regionale aandeel wordt bepaald op basis van een autonomiefactor (24,957%) die vanaf het aanslagjaar 2018 definitief vastligt (voorheen 25,99%).

Deze aanpassing heeft in essentie twee consequenties: vanaf 2019 dient rekening gehouden met een recurrente minderontvangst van ongeveer € 300 mln op jaarbasis (in vergelijking met de

BFW-ontvangsten tot en met 2017), en anderzijds dient rekening gehouden met een eenmalige correctie voor de te hoge ontvangsten in de periode 2015-2017 zoals verwerkt in de begroting 2018. Inclusief de indirecte impact (via overgangsmechanismen, de reeds in 2017 ingehouden middelen, correcties met terugwerkende kracht en dergelijke meer) gaat het om ongeveer € 1 mld.

7. Er bestaat beleidsmatig weinig of geen discussie over het feit dat deze correctie niet in een evaluatie van de begrotingsdoelstelling dient meegenomen, zeker in een vergelijking met voorgaande of toekomstige begrotingen.

We dienen evenwel stil te staan bij deze aanzienlijke correctie op de opcentiemen: het is immers geen 'business as usual' en mag ook niet als dusdanig behandeld worden. Weliswaar is het positief dat de onzekerheid over de definitieve autonomiefactor is weggenomen, maar het resultaat leidt in de komende jaren tot recurrent lagere ontvangsten. Bovendien blijft het nominale tekort voor 2018 van belang voor de Vlaamse schuldopbouw, en dus ook voor de toekomstige beleidsmarge. De SERV heeft in recente rapporten en adviezen over begrotingsbeleid dan ook telkens op deze correctie gewezen.

8. Ook de overname van een *deel van de schuld van gemeentes die in 2019 fusioneren* (€ 97 mln) wordt door de Vlaamse regering om pragmatische redenen bijkomend niet meegenomen in de evaluatie van de begrotingsdoelstelling.

De argumentatie van de Vlaamse regering om deze uitgaven niet op te nemen, vertrekt van de veronderstelling dat deze schuldovername neutraal blijft voor het gehele Vlaamse deel van Entiteit II (som Vlaamse overheid en gemeentes). Hier kunnen in de praktijk vragen bij gesteld worden, aangezien verschillende fusionerende gemeentes aangeven dat er door de fusie bijkomende beleidsruimte ontstaat, die ook minstens gedeeltelijk zal ingevuld worden.

Vandaag is wel niet duidelijk hoe groot die 'nieuw ontstane' beleidsruimte wordt. Voor de Vlaamse overheid blijft de impact in 2018 beperkt, al dient deze schuld uiteraard ooit afbetaald te worden. Om pragmatische redenen neemt de SERV in de verdere berekeningen deze uitgaven dan ook niet in het gecorrigeerde vorderingensaldo op.

9. De *initiële begroting voor 2018* (verder afgekort tot 2018BO) wordt, na correcties, gekenmerkt door een *beperkt tekort* (€ -105 mln), en eindigt daarmee dicht bij het eindresultaat van de begroting 2017BA (€ -72 mln).

De Vlaamse regering houdt in beide begrotingen bijkomend een aantal uitgaven (bouwuitgaven Oosterweel, van het federale niveau overgenomen dossiers ziekenhuisinfrastructuur) uit de af toetsen begrotingsdoelstelling, zodat een begroting met een klein overschot bekomen wordt.

10. Uitgangspunt voor de raming van het *structurele saldo* is dat de Belgische output gap voor 2018 nog zeer licht negatief blijft, al wijken de beschikbare cijfers aanzienlijk van elkaar af: zie het corpus voor details van de berekening. De SERV gaat uit van een tussenpositie qua output gap, en komt daarmee *in structurele termen* uit op een *tekort van € 29 mln voor de begroting 2018*.

Dit impliceert: gegeven de grootteorde van de begroting (uitgaven van € 45,5 mld) is deze begroting in structurele termen zo goed als *in evenwicht* (-0,066%).

Uitgaven voor nieuw beleid

11. In de begroting 2018BO worden voor € 374 mln (VAK en VEK) *nieuwe beleidsimpulsen* aangegeven. De SERV documenteert in deze begroting een totaal € 314 mln *betaalkredieten voor nieuw beleid*, met dus een verschil van € 60 mln. Deze uitgaven situeren zich over alle beleidsdomeinen.

Het verschil tussen beide resultaten komt bijna geheel tot stand via twee impulsen nieuw beleid opgenomen in de tabel netto beleidsruimte (Algemene Toelichting 2018BO). Het gaat enerzijds om het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (€ 49 mln) en anderzijds om Kind & Gezin (€ 12 mln). In beide gevallen beschouwt de SERV deze impulsen als een maatregel nieuw beleid beslist bij opmaak van het regeerakkoord, en neemt deze dus niet op in de totalen nieuw beleid gecreëerd bij de begroting 2018BO.

Het nieuwe beleid (SERV-cijfers) groeit daarmee met € 131 mln in vergelijking met de voorgaande begroting 2017BA. Deze evolutie is in overeenstemming met de aangegeven intenties in het regeerakkoord, namelijk een stijging van de beleidsruimte in de laatste jaren van de legislatuur.

Nieuwe ontvangstencategorieën

12. De Vlaamse sociale partners hechten een groot belang aan een verantwoord begrotingsbeleid langs zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijden. Daarom zal de SERV in een rapport over de gehele legislatuur deze thematiek verder uitdiepen. Ten slotte wil de SERV wijzen op de gewoonte van de Vlaamse Regering om een groot aantal fiscale maatregelen door te voeren via het programmadecreet.

Investerings en structureel begrotingsbeleid: een evenwichtsoefening

13. De SERV heeft in zijn zomeradvies over de begroting 2018 een *pleidooi* gehouden om de *overheidsinvesteringen te versterken*, zonder daarmee de *doelstellingen van het structureel begrotingsbeleid in gevaar te brengen*.

Dit is geen evidentie, aangezien het om een *spanningsveld* gaat. Enerzijds zijn er immers *behoeften voor bijkomende uitgaven in investeringen*, anderzijds zijn er *beperkingen* op de overheidsuitgaven, onder andere opgelegd door de engagementen voor het Europese begrotingskader.

14. Volgens de SERV *garanderen onderstaande vier doelstellingen* dat bijkomende investeringen en een gezond structureel begrotingsbeleid samen kunnen gerealiseerd worden:

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de *begroting structureel in evenwicht* blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen* dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft evenwel positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.

- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

15. Dit Evaluatierapport besteedt in het bijzonder aandacht aan de vraag of de begroting 2018BO aan deze doelstellingen beantwoordt.

1 Vlaamse begroting moet structureel evenwicht blijven nastreven

16. Een *structureel evenwicht* impliceert dat de evolutie van de *Vlaamse overheidsuitgaven*, dus de som van investerings- en niet-investeringsuitgaven, niet hoger mag zijn dan de *evolutie van de Vlaamse ontvangsten*, rekening houdend met een eventuele specifieke begrotingsbehandeling voor strategische investeringen.

17. Hoger is verduidelijkt dat de begroting 2018BO *in structurele termen* zo goed als *in evenwicht* is (tekort van € 29 mln of 0,066% van de uitgaven).

18. Daarnaast dient de dynamiek van de ontvangsten en uitgaven met elkaar vergeleken. Geconcludeerd wordt dat de *intrinsieke groei van de uitgaven bij 2018BO* (2,22%) hoger ligt dan deze van de ontvangsten (1,68%), met een *verschil van 0,54pp*.

19. In de verdere analyse worden twee componenten in de uitgaven onderscheiden, namelijk: de *investeringsuitgaven* en de *overige uitgaven* (niet-investeringsuitgaven). Het *groeiritme van de investeringsuitgaven wordt geraamd op 5,64%*, en dat van de *overige uitgaven* (niet-investeringsuitgaven) op 1,86%.

Dit laatste cijfer (1,86%) *ligt eveneens hoger dan de groei van de ontvangsten* (1,68%). Het verschil wordt teruggebracht tot 0,18pp, of slechts een derde van het verschil tussen de totale ontvangsten en uitgaven.

Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat de begroting 2017 waarschijnlijk afsluit met een overschot, wat een positief effect heeft op de ontvangsten in 2018.

2 Investeringsuitgaven groeien sneller dan andere uitgaven

20. Als tweede doelstelling dienen in de visie van de SERV, vanaf de begroting 2018BO, de *Vlaamse overheidsuitgaven voor investeringen systematisch sneller te stijgen dan deze voor de niet-investeringsuitgaven*. Hierdoor neemt het aandeel van de investeringen in het totaal van de overheidsuitgaven toe.

Uitgangspunt voor de SERV blijft evenwel dat de *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, positief blijft, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.

21. De SERV hanteert een *brede definitie van investeringsuitgaven*, die poogt de reële investeringsuitgaven, die ontstaan door het beleid van de Vlaamse Regering, in kaart te brengen.

Deze brede definitie omvat niet enkel de directe investeringen door de Vlaamse overheid, maar ook de Vlaamse steun via kapitaaloverdrachten aan investeringen door bedrijven, financiële instellingen, vzw's en gezinnen (deel van ESR 5), evenals de steun aan investeringen door andere overheidsniveaus zoals gemeenten (deel van ESR 6). Ook de uitgaven voor het onderhoud van wegen en waterwerken (ESR 14) vallen onder deze brede definitie van overheidsinvesteringen.

22. De investeringsuitgaven zoals hier bedoeld vertegenwoordigen in de begroting 2017BA samen 9,44% van de Vlaamse ESR-uitgaven. Bij 2018BO gaat het om 9,76% van de totale ESR-uitgaven. Het aandeel van de investeringen in het totaal neemt dus toe met 0,30pp.

De toename van de investeringskredieten wordt vooral in de *beleidsdomeinen* MOW (wegenpatrimonium, waterwegen) en WVG (infrastructuur persoonsgebonden aangelegenheden) gerealiseerd.

Met uitzondering van enkele specifieke dossiers kapitaaloverdrachten aan ondernemingen gaat elk type investeringen erop vooruit, met als koploper de wegen- en waterbouwkundige werken. De groei van de vereffeningskredieten tussen 2017BA en 2018BO komt dan ook voor bijna een vierde (24%) via investeringen tot stand.

3 Strategische investeringen vereisen afzonderlijke behandeling

23. Het derde luik voor een evenwichtige aanpak van de investeringen binnen een gezond structureel begrotingsbeleid betreft de *budgettaire behandeling van strategische investeringsuitgaven*. De SERV ondersteunt de Vlaamse Regering om via een *dialogo met de Europese Commissie* te zoeken naar oplossingen voor het gemakkelijker realiseren van strategische investeringen binnen de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dit impliceert dat *strategische investeringen* in de Europese begrotingsopvolging op een *specifieke manier* behandeld worden, zodat dergelijke investeringen vanuit een meerjarig perspectief in de begroting kunnen verwerkt worden.

De SERV gaf aan dat deze dialoog op eerder korte termijn tot *conclusies* moet komen, gezien het engagement in het laatste Stabiliteitsprogramma dat de uitkomst van deze dialoog een bepalend belang heeft voor de naleving van het begrotingstraject aangegeven in het Stabiliteitsprogramma. Het is aangewezen dat deze dialoog bij de *opmaak van de begroting 2019* tot resultaten leidt.

De SERV waarschuwde er voor dat *voorzichtig dient omgesprongen* met het begrip ‘*strategische investeringen*’: het kan niet de bedoeling zijn dat een grote verscheidenheid aan investeringen als ‘strategisch’ wordt aangeduid. Het begrip ‘strategisch’ heeft betrekking op *uitzonderlijke* investeringen, maar betekent voor de SERV ook: de investering heeft na realisatie een aantoonbare positieve impact op de economische groei op langere termijn.

24. Vandaag dient geconstateerd dat de procedure voor de *verwerking van strategische investeringen* in het Vlaamse begrotingsbeleid *niet veranderd* is. Het is weliswaar nog *te vroeg* om resultaten te verwachten, aangezien het besluitvorming op Europees niveau vereist, en de EC nog maar in december 2017 een pakket van aanpassingen aan het bestuur van de eurozone heeft aangekondigd.

De Belgische argumentatie voor een *Belgisch-Europese dialoog* is in het afgelopen jaar opgebouwd via het zogenaamde *Nationaal Pact voor Strategische Investerings* gecoördineerd door de federale regering. Er was voorzien om tegen december 2017 een ontwerpargumentatie van de verschillende Belgische overheden voor de Europese Commissie op te stellen, zodat een eventuele impact ten vroegste in de aangepaste begroting 2018 kan verwerkt worden. Bij opmaak van dit Evaluatierapport is hierover nog geen duidelijkheid, wat uiteraard ook geldt over een eventuele reactie vanuit de Europese Commissie.

4/ Vlaamse schuldnormering en strategische investeringen

25. Een laatste element betreft de impact van het begrotingsbeleid op de evolutie van de Vlaamse schuld. De Vlaamse Regering werkte een eigen schuldnormering uit op basis van twee doelstellingen: 1/ het *behoud van de huidige (gunstige) rating*, en 2/ een *positieve netto-actiefpositie op de overheidsbalans*. Dit laatste betekent dat de vermarktbaar activa op de overheidsbalans groter moeten zijn (en blijven) dan de geconsolideerde schuld op de Vlaamse overheidsbalans (waarbij abstractie wordt gemaakt van de overgenomen schuld voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur).

Deze benadering impliceert dat de reële Vlaamse schuld in de komende jaren mag stijgen, uiteraard zolang de huidige rating behouden wordt en er op de balans voldoende activa tegenover passiva staan. In zijn recente SERV-advies over de begroting 2018BO beschouwt de SERV het voorstel van de Vlaamse Regering als *basis voor het uittekenen van een schuldnormering* in de komende jaren.

26. De toegelaten verdere *groei van de Vlaamse overheidsschuld* in de komende jaren dient in de visie van de SERV evenwel *beperkt* te blijven. Het is ook bij gunstige economische parameters noodzakelijk om zeer voorzichtig om te springen met nieuwe schuldopbouw.

De SERV pleit ervoor – in lijn met zijn voorstel om het aandeel van investeringen binnen de uitgaven te versterken – om *bijkomende nieuwe schuld conform de Vlaamse schuldnormering* enkel toe te staan voor *strategische investeringen* zoals hoger bedoeld.

27. De Vlaamse schuld evolueert van € 24.659 mln (2017BA) naar € 26.752 mln bij 2018BO. De belangrijkste factor in de groei is de directe schuld van de Vlaamse overheid (voornamelijk leningen op lange termijn evenals de negatieve stand van de zichtrekening). In totaal evolueert de directe Vlaamse schuld van € 6,54 mld (2017BA) naar € 8,23 mld (2018BO).

28. De Vlaamse Regering heeft recent een verduidelijking van de netto-actiefpositie aan de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaamse Parlement voorgelegd, voor de jaren 2015 en 2016. Deze cijfers leiden tot de conclusie dat de *Vlaamse netto-actiefpositie einde 2016 positief is (€ 2,8 mld)*, dus: de vermarktbaar netto-activa zijn groter dan de aangegane passiva.

Geconcludeerd wordt dat de *netto-actiefpositie* zowel *verdere investeringen als een schuldtoename daarvoor legitimeert*.

Evaluatierapport

Niet alle achtergrondgegevens waarop dit Evaluatierapport steunt kunnen in eenvoudige of zelfs meer complexe tabellen weergegeven worden. Detailgegevens, in het bijzonder per beleidsprogramma, worden in een excel-bestand op de website van de SERV geplaatst, die als volgt kunnen geconsulteerd worden:

<http://www.serv.be/node/12288>

Er zijn ongeveer 90 beleidsprogramma's voor de gehele Vlaamse overheid. Details worden in principe voor alle beleidsprogramma's weergegeven.

Deze begroting 2018BO is bovendien *complexer* dan in voorgaande jaren, door de gedeeltelijke introductie van de aangepaste structuur opgelegd door de eerste stap naar een *prestatiebegroting*, en door de *integratie van voorheen twee beleidsdomeinen* (Leefmilieu, Natuur en Energie LNE en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed RWO, codes beginnend met respectievelijk een L of N) in één nieuw begrotingsdomein (Omgeving OMG, codes beginnend met een Q).

1 Inleiding en situering

29. Dit Evaluatierapport over de initiële begroting 2018 (verder afgekort tot 2018BO) wordt na een inleidend hoofdstuk uitgewerkt in twee inhoudelijke hoofdstukken.

30. Het eerste inleidende hoofdstuk geeft als leeswijzer een *overzicht van het rapport*. In bijlage 1 wordt het gehanteerde begrippenkader in dit rapport verduidelijkt, evenals de indeling gebruikt bij de tabellen. Ook de informatie op de SERV-website wordt daar kort verduidelijkt.

Hoofdstuk 2 gaat vervolgens dieper in op de *algemene kenmerken van de begroting 2018BO*, en focust daarna op de *nieuwe beleidsinitiatieven*.

- Na een *kort overzicht van deze begroting* inclusief een eerste raming van de uitvoering van de *begroting 2017* wordt ingegaan op de impact van de *vandaag gunstige macro-economische omstandigheden*. Geconcludeerd wordt dat de huidige macro-economische omstandigheden zich inderdaad vertalen in (vooral) bijkomende ontvangsten, maar dat voorzichtigheid geboden blijft. Men dient immers in alle omstandigheden rekening te houden met de *toekomstige uitdagingen op langere termijn*, en niet enkel met het begrotingsevenwicht op korte termijn.
- Zoals aangekondigd in het regeerakkoord focust de Vlaamse Regering in de tweede helft van deze legislatuur op een versterking van haar *nieuwe beleidsinitiatieven*. De SERV heeft gepoogd deze *nieuwe beleidsinitiatieven* in kaart te brengen, en is er op enkele elementen na ook in geslaagd.
- Tevens wordt een overzicht gegeven van *ontvangstencategorieën* die sinds de start van deze Regering aanzienlijk uitgebreid of vergroot zijn.

31. In zijn Evaluatierapport over de initiële begroting 2017 (gepubliceerd in januari 2017) maakte de SERV een onderscheid naar de *manier van verwerken van investeringskredieten* in een begroting sinds het invoeren van het ESR 2010 (Europees Stelsel van Rekeningen). Onderscheid werd gemaakt in een eerste periode *voor invoering van het ESR 2010*, een tweede periode tijdens de *eerste jaren na de invoering (overgangsfase)*, en de huidige, derde fase (vanaf 2017), waarin de *beperkingen en kinderziektes eigen aan de 1^{ste} en 2^{de} fase grotendeels uit de weg zijn gewerkt*. Geconcludeerd werd dat een *versterking van de overheidsinvesteringen* vanaf de derde fase mogelijk wordt en ook aangewezen is.

Wat is het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR)?

Het ESR is het boekhoudkundig systeem van de nationale en regionale rekeningen dat de lidstaten van de Europese Unie hanteren. Deze regelgeving bepaalt onder andere de modaliteiten voor het bepalen van het jaarlijkse begrotingsresultaat en de totale overheidsschuld.

In de bijlage (paragraaf 4.1 vanaf pagina 46) wordt kort verduidelijkt welke elementen in het ESR-saldo worden opgenomen.

In zijn Advies over de begroting 2018 (gepubliceerd in juli 2017) zet de SERV een volgende stap in de analyse. De *noodzaak aan extra overheidsinvesteringen is onbetwistbaar*, maar tegelijkertijd vereist een structureel begrotingsbeleid dat ook met de *langere termijndoelstellingen van het structureel begrotingsbeleid* dient rekening gehouden.

In de visie van de SERV kan via *vier doelstellingen de combinatie van bijkomende investeringen en een structureel begrotingsbeleid* gerealiseerd worden:

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de *begroting structureel in evenwicht* blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen* dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft evenwel positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

Hoofdstuk 3 van dit Evaluatierapport gaat voor elk van deze vier doelstellingen na of, en in welke mate, zij gerealiseerd zijn.

In bijlage, inclusief in de excelbestanden op de SERV-website (zie het tekstvak op pagina 13 voor links naar deze bestanden), komen de meer technische elementen aan bod.

2 Overzicht van de begroting 2018BO

2.1 Macro-economische context en groeiparameters

Economische groei en werkgelegenheid

32. Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat de Belgische *macro-economische omstandigheden gunstig evolueren*, met inbegrip van een *positieve impact op de Vlaamse overheidsfinanciën*.

Na de Eurocrisis in 2012 en 2013 werden gedurende jaren Belgische groeicijfers voor het bbp tussen 1,0% en 1,5% geregistreerd. Vandaag komen alle waarnemers tot de conclusie dat de realisaties voor 2017 en de vooruitzichten voor 2018 een stuk hoger scoren. De Nationale Bank van België (NBB) raamt de groei van het Belgische bbp voor zowel 2017 als 2018 op 1,7%. De Europese Commissie (EC) bevestigt dat groeicijfer voor 2017, maar is nog iets optimistischer voor 2018 (1,8%). De Belgische inflatie (HICP, de geharmoniseerde index voor de consumptieprijzen) scoort in 2017 hoog (2,2% volgens zowel de NBB als de EC), en daalt in 2018 naar 1,6% (NBB) of zelfs 1,4% (EC).

De conjunctuurparameters zijn steeds cijfers op Belgisch niveau, wat ook geldt voor de parameters gehanteerd in de Bijzondere Financieringswet (BFW). De meest actuele cijfers in de Regionale Rekeningen¹ voor Vlaanderen of de andere gewesten betreffen vandaag 2015, zodat deze elementen in een actuele conjunctuuranalyse niet relevant zijn.

De werkgelegenheidsontwikkeling volgt in de regel met enige vertraging de economische conjunctuur, wat ook vandaag het geval is. De Belgische werkgelegenheid² is in het derde kwartaal van 2017 met 66.200 personen toegenomen in vergelijking met het derde kwartaal van 2016, dat op zijn beurt 63.900 personen meer registreerde dan het derde kwartaal van 2015. De toename in 2017 komt vooral tot stand via de brede categorie zakelijke dienstverlening (27.200 personen) en de gezondheids- en welzijnzorg (13.900). Alle bedrijfstakken van de Belgische economie met uitzondering van de financiële dienstverlening (-2.100) registreren een groei van de werkgelegenheid in het afgelopen jaar, zelfs de industrie (2.500).

In de recente cijfers van de VDAB over het aantal werklozen en aantal vacatures worden eveneens duidelijk positieve evoluties gedocumenteerd.

33. Dit positieve resultaat mag evenwel *niet verblinden*.

De groei van de Eurozone ligt in de EC-ramingen voor zowel 2017 (2,2%) als 2018 (2,1%) significant hoger dan in België. De Europese Centrale Bank (ECB) komt tot nog hogere cijfers (respectievelijk 2,4% en 2,3%). Tevens is de inflatie (HICP) sinds enkele jaren aanzienlijk hoger in België dan in de Eurozone. De inflatie in de Eurozone bedraagt 1,6% voor 2017 (België: 2,2%) en 1,4% voor 2018 (België: 1,6%).

¹ Zie voor de Regionale Rekeningen: <http://stat.nbb.be> ==> Regionale Rekeningen ==> jaarcijfers. Tegen einde februari 2018 worden voorlopige regionale jaarcijfers voor 2016 gepubliceerd.

² De cijfers betreffen werkzame personen = som van werknemers en zelfstandigen. Het gaat om personen en niet voltijdse equivalenten (VTE), dus personen met een deeltijdse job worden als één eenheid geteld. Tevens is een raming voor het zwartwerk in het totaal opgenomen. Voor meer details: <http://stat.nbb.be> ==> bevolking en arbeidsmarkt ==> werkgelegenheid ==> kwartaalcijfers.

De internationaal aantrekkende economische groei manifesteert zich inderdaad ook in Vlaanderen en België, maar tegelijkertijd dient erop gewezen dat de Belgische economische groei onder het gemiddelde van de Eurozone blijft, terwijl inflatieresultaten en –vooruitzichten boven het Europese gemiddelde blijven.

34. Bovendien stelt zich de vraag: bevindt België zich anno 2018 in een (*relatieve*) *hoogconjunctuur*, dus in het positieve deel van de economische conjunctuurcyclus?

Indien dat het geval is, mag verwacht worden dat de groeicijfers vanaf 2019 of volgende jaren beginnen dalen, met dito impact op de overheidsontvangsten. Zowel de EC als de ECB verwachten voor 2019 een bbp-groei die 0,1% lager ligt dan deze van 2018. Met dergelijke ramingen dient evenwel voorzichtig omgesprongen, zoals de afgelopen jaren is gebleken. En zelfs bij een stabilisatie tot een bbp-groei van 1,7% vanaf 2019 worden nog steeds hogere scores gerealiseerd dan in de periode 2010 tot 2015.

Voorlopig zijn er geen tekenen die wijzen op een aankomende groeivertraging, al geeft de EC in haar laatste Herfstvooruitzichten 2017 aan dat de Belgische *output gap*³ (verschil tussen feitelijke en potentiële niveau van de productie in een economie) in 2018 *zo goed als neutraal* wordt, na jarenlange (soms sterk) negatieve cijfers.

Vanaf 2019 verwacht de EC een duidelijk *positieve Belgische output gap*. Dit impliceert in een structurele begrotingsbenadering dat een positief vorderingensaldo (ontvangsten > uitgaven) dient voorgelegd te worden, aangezien niet alle ontvangsten door de economische hoogconjunctuur in uitgaven mogen omgezet worden, ter compensatie van tekorten bij laagconjunctuur.

Macro-economische parameters gehanteerd in deze begroting

35. De Vlaamse Regering hanteert bij de opmaak van de begroting 2018BO de groeiparameters aangegeven door het Federaal Planbureau (economische begroting van september 2017): een economische groei van 1,7% (bbp) en een inflatie van 1,2%. Dit is een correcte toepassing van de Europese begrotingsregels, die vereisen dat in elk EU-land een autonome instelling de groeiparameters van de begrotingsramingen vastlegt (en dus niet zelf door de regering kunnen bepaald worden).

36. De groeiparameter voor 2017 wordt bijgesteld van 1,4% (initiële begroting 2017) naar 1,7% (2017BA), terwijl de inflatieparameter 2017 (2,1%) ongewijzigd blijft. De aanzienlijke bijstelling van +0,3% bbp heeft uiteraard een gunstig effect op de ontvangsten in 2017, die dan ook naar boven worden bijgesteld, zoals in de volgende paragrafen wordt geïllustreerd.

³ Paragraaf 2.4.2 vanaf pagina 27 verduidelijkt kort deze concepten.

2.2 Ontvangsten

2.2.1 Departementen

37. De begroting 2018BO registreert bij de departementen⁴ langs de zijde van de ontvangsten een daling met € 308 mln (-0,8%) in vergelijking met de begroting 2017BA: zie Tabel 2.

Deze daling komt vooral tot stand via de gewestmiddelen ontvangen via de BFW, door de erin verwerkte *eenmalige correctie voor de opcentiemen* in 2018 (€ -849 mln). Dit cijfer bestaat uit twee componenten: enerzijds een autonome groei van € 156 mln (6,35%), terwijl de eigenlijke correctie € -1.005 mln bedraagt⁵. Dit laatste bedrag bestaat uit verschillende componenten: de correctie op het luik opcentiemen zelf geeft een totaal van € 937 mln (van € -302 mln in 2015 tot € -323 in 2017), terwijl er daarnaast wordt rekening gehouden met te hoge fiscale ontvangsten in 2015 (€ -122 mln) en te lage ontvangsten bij het overgangsmechanismes gewest (€ 42 mln) en gemeenschap (€ 12 mln).

Tabel 2: Vlaamse begrotingen 2018BO, 2017BA, en raming uitvoering 2017, ontvangsten via departementen, € dz

	DEPARTEMENTEN	2017BA	2017UITV dec	2018BO	2018BO – 2017BA	% groei 18BO-17BA
[+]	Gewestbelastingen	6.230.767	6.306.500	6.577.752	346.985	+5,57%
[+]	BFW correctie opcentiemen			-1.004.982	-1.004.982	
[+]	BFW aanvull belasting PB	7.655.952	7.830.100	7.600.134	-55.818	-0,73%
[+]	BFW gewestmiddelen	2.242.214	2.242.214	2.398.114	155.900	6,35%
[+]	BFW gemeenschapsmiddelen	21.716.378	21.716.378	22.290.646	574.268	2,64%
[+]	BFW specifieke dotaties	87.091	87.201	87.818	727	0,83%
[+]	Eigen niet-fiscale TO	708.175		432.320	-275.855	-38,95%
[+]	Eigen niet-fiscale NTO	271.257	966.300	221.962	-49.295	-18,17%
[+]	Lotto middelen	29.999	29.999	29.999	0	
ESR	ESR-Ontvangsten algemene begroting	38.941.833	39.178.600	38.633.763	-308.170	-0,79%

De definitieve regionale verdeelsleutel opcentiemen wordt vanaf 2018 (24,957%) toegepast, en ligt aanzienlijk lager dan de oorspronkelijke (voorlopige) sleutel vastgelegd in de BFW (25,99%). Tevens heeft deze correctie een impact op de aanvullende belasting op de personenbelasting (€ -55 mln of -0,7%).

⁴ Zie het begrippenkader voor een toelichting bij de opdeling tussen departementen en instellingen, vanaf pagina 45.

⁵ De correctie 2015-2017 wordt ESR-matig volledig in de begroting 2018 verwerkt (= ESR-aanrekenbaar op basis van het Koninklijk Besluit dat de definitieve autonomiefactor vastlegt). Kasmatig worden de minderontvangsten (federale inhoudingen) over een periode van 16 jaar verspreid, zoals bepaald in de BFW.

Voor de komende jaren heeft de neerwaartse bijstelling van de autonomiefactor in totaal een recurrente impact van ongeveer € 300 mln (in vergelijking met de ontvangsten van de jaren 2015 tot 2017). De positieve cijfers (€ +574 mln; 2,6%) bij de ontvangsten via de BFW voor de gemeenschapsmateries zijn in lijn met de gunstige macro-economische vooruitzichten.

38. De Vlaamse Regering heeft er voor geopteerd om de *verlaging van het opcentiementarief* (door de verlaagde autonomiefactor) niet te compenseren, hoewel zij hier de bevoegdheid voor heeft. Ook de negatieve impact van de zogenaamde *tax shifts* (federale maatregelen in de personenbelasting) op deze ontvangsten wordt niet gecompenseerd.

39. Positieve cijfers qua ontvangstenevolutie worden genoteerd bij de *gewestbelastingen* inclusief de kilometerheffing (€ +347 mln of 5,6%).

De toegewezen ontvangsten (TO) worden met € 276 mln (-38,9%) neerwaarts bijgesteld, wat in hoge mate volgt uit de verlaagde Energieheffing.

40. In het luik over de uitgaven gaan we meer in detail in op de beperkte *uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter*. Langs de zijde van de ontvangsten heeft deze uitbreiding in ESR-termen een impact van € 157 mln, waarvan € 101 mln via beschikbaarheidsuitgaven voor de nv DBFM Scholen van Morgen (= eveneens ESR-uitgaven op de begroting van het beleidsdomein MOW) tot stand komt.

Actualisatie raming ontvangsten voor 2017

41. De nota van december 2017 van het *Vlaamse monitoringcomité* geeft een raming van de uitvoering van de begroting 2017. Dit rapport is gebaseerd op waarnemingen tot en met november 2017 (oktober voor de raming netto opcentiemen), door VLABEL, de administratie Financiën en Begroting evenals vele instellingen binnen de Vlaamse consolidatieperimeter.

Het is evident dat met dergelijke ramingen voorzichtig dient omgesprongen, al is de afgelopen jaren gebleken dat het Vlaamse monitoringcomité tegen het einde van het boekjaar de reguliere uitgavenpatronen goed kan inschatten.

42. Geconcludeerd wordt dat de *ontvangsten 2017 positief worden bijgesteld tegenover de aangepaste begroting 2017*, voor in totaal € 237 mln (+1%). Reeds in de Septemберverklaring was aangegeven dat de reële ontvangsten 2017 ongeveer € 130 mln hoger zouden uitvallen dan geraamd bij 2017BA: deze positieve ontwikkeling heeft zich dus verder doorgezet.

43. Toch is ook hier *voorzichtigheid* geboden: de nota monitoringcomité komt tot hogere cijfers, onder meer via een aangepaste ESR-aanrekening voor de netto opcentiemen (= bruto-opcentiemen verminderd met fiscale uitgaven). In vergelijking met het monitoringrapport van november werd de ramingsmethode aangepast. Door voor het eerst de effectieve uitvoeringcijfers van de voorafbetalingen en ontvangen bedragen tot en met oktober 2017 te hanteren (ter beschikking gesteld door het federale niveau op 1 december 2017), komt men uit op een hoger eindresultaat. In vergelijking met het monitoringrapport van november zijn de geraamde ontvangsten opcentiemen 2017 met € 81 mln toegenomen.

De cijfers verduidelijkt in de laatste nota monitoringcomité rechtvaardigen dus de hogere raming, maar een belangrijke vraag blijft voorlopig onbeantwoord: zijn de hogere ontvangsten enkel toe te schrijven aan de meer gunstige macro-economische omstandigheden? Of speelt een andere factor een rol: het voorlopige resultaat wordt immers mee bepaald door het inkohierings- en in-

ningsritme van de FOD Financiën (= snelheid van doorstroming dossiers). Er kan vandaag immers niet vastgesteld worden of de waargenomen hogere ontvangsten tot en met oktober 2017 het gevolg zijn van enkel een reële toename van de belastbare inkomsten, dan wel mee beïnvloed worden door een versneld inningsritme door de FOD Financiën.

2.2.2 Instellingen

44. De geconsolideerde instellingen realiseren in de begroting 2018BO een totale ontvangst van € 3.621 mln, zijnde een stijging met € 261 mln (+8%) tegenover de begroting 2017BA. Dit is in lijn met de gunstige evolutie van de conjunctuurparameters, al spelen zoals steeds bij de instellingen organisatiespecifieke factoren een aanzienlijke rol.

Actualisatie raming ontvangsten 2017

45. De ontvangsten van de geconsolideerde instellingen vertonen een negatieve afwijking t.o.v. de begrotingsaanpassing 2017 voor € -47 mln. De nota monitoringcomité geeft een overzicht van de evolutie ontvangsten bij de grotere instellingen, waaruit blijkt dat vooral organisatiespecifieke factoren een rol spelen in de aangepaste raming, eerder dan de conjunctuursituatie. Het belangrijkste element is de bij het Minafonds gerapporteerde minderontvangst met € 16 mln: het Grondwettelijk Hof vernietigde de bijkomende jaarlijkse heffing te betalen door Recupel en Bebat om hun reserves sneller af te bouwen, zodat deze ontvangsten in 2017 wegvallen.

2.2.3 Som ontvangsten

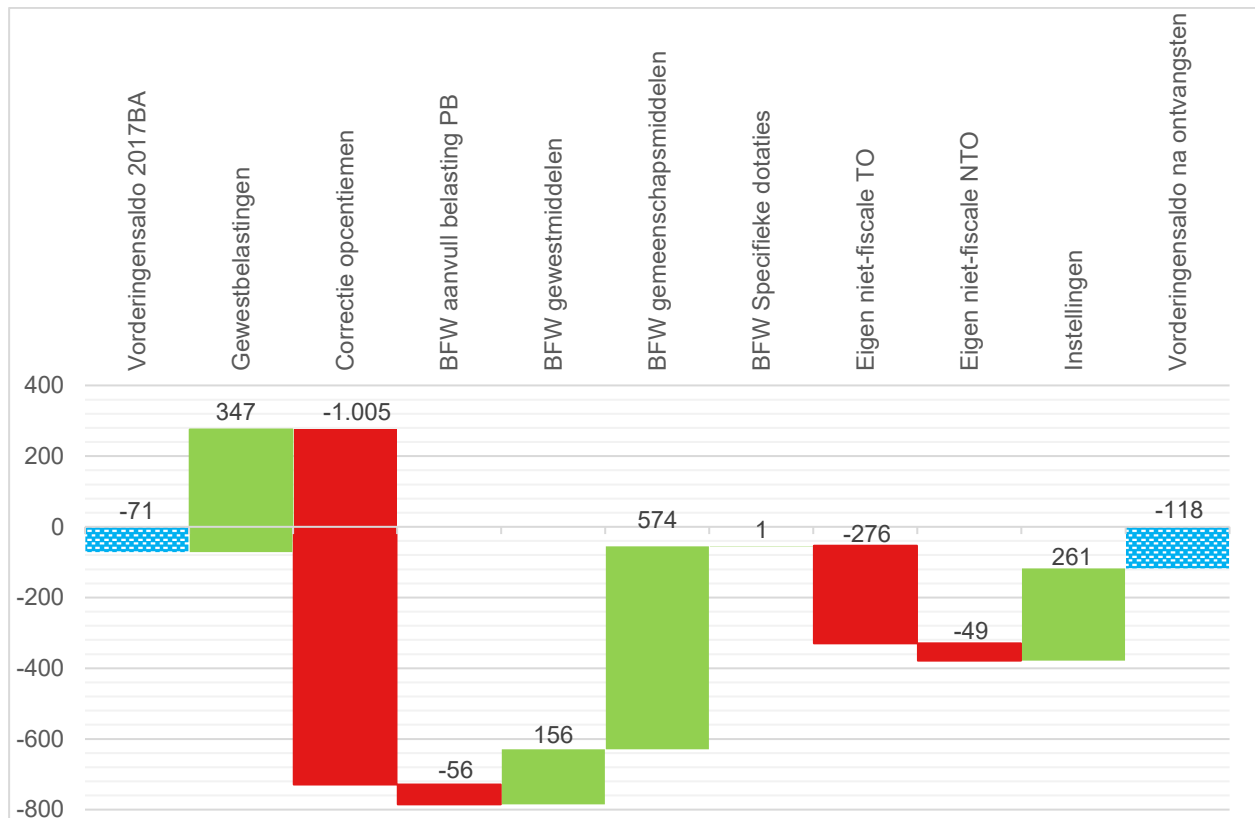
46. De som van de ESR-ontvangsten (som departementen en instellingen) bereikt in de begroting 2018BO een totaal van € 42.255 mln, zijnde een daling met € 47 mln (-0,1%) tegenover het resultaat van 2017BA (€ 42.301 mln). Dit bijna identieke eindcijfer verhuult uiteraard de onderliggende tegenstelling tussen enerzijds de negatieve correctie opcentiemen en de verminderde Energieheffing en anderzijds de autonome groei van de overige ontvangsten, onder andere door de gunstige macro-economische parameters.

In Figuur 1 wordt de impact van de ontvangsten 2018BO weergegeven vertrekkende van het saldo van de vorige begroting 2017BA (€ -71 mln). Door de gedaalde ontvangsten met € 47 mln in vergelijking met de vorige begroting evolueert het saldo naar € -71 – € 47 = € -118 mln. Daarmee wordt de negatieve impact van de correctie opcentiemen door de positieve evolutie van de andere ontvangsten bijna integraal weggewerkt.

Actualisatie raming ontvangsten 2017

47. De decembernota van het Vlaamse monitoringcomité voor 2017 komt uit op een totaal van € 42.492 mln, zijnde een positieve bijstelling met € 191 mln in vergelijking met de begroting 2017BA.

Het is uiteraard niet mogelijk om zonder meer een gelijkaardige positieve bijstelling op de ontvangsten in de begroting 2018BO toe te passen. Wel kan in algemene zin gesteld worden dat de macro-economische omstandigheden 2018 gunstiger zijn dan in september 2017 (economische begroting van het Federale Planbureau) kon ingeschat worden, wat een positieve impact op de ontvangsten 2018 zal hebben.



Figuur 1: Vlaanderen, 2018BO⁶, impact ontvangstenevolutie vertrekkende van ESR-saldo 2017BA, in € mln

2.3 Uitgaven Vlaamse Uitgaven

De gedocumenteerde cijfers komen op een beperkt aantal vlakken niet overeen met deze in de Algemene Toelichting bij deze begroting. Naast elementen al dan niet opgenomen in de *begrotingsdoelstelling* (begrotingssaldo na aftrek van aantal uitgaven) betreft het vooral de impact van drie instellingen (Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), Minafonds, Hermesfonds), die in de SERV-indeling meegenomen worden bij de ontvangsten en uitgaven van de departementen. Zie de bijlage vanaf pagina 46 voor meer details.

2.3.1 Departementen

48. De ESR-uitgaven bij de departementen stijgen in de begroting 2018BO met € 303 mln (+1%) naar een totaal van € 28,3 mld. Deze evolutie komt vooral tot stand via de toelagen (voorheen: dotaties) aan geconsolideerde instellingen (€ 554 ml of +5%), wat slechts deels verklaard wordt door de uitbreiding van de consolidatieperimeter.

⁶ De afkorting 'TO' in de figuur slaat op 'toegewezen ontvangsten' = ontvangsten gekoppeld aan uitgaven met een specifieke beleidsdoelstelling (VRK). Bijvoorbeeld: de ontvangsten via de Energieheffing komen terecht in het Energiefonds, bedoeld voor uitgaven in het kader van het Energiebeleid. Het begrip 'NTO' slaat op 'niet toegewezen ontvangsten', die naar de algemene middelen stromen.

49. In vergelijking met voorgaande jaren blijft de uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter beperkt. Het gaat enerzijds om financieringsvehikels van voormalige PPS-constructies oorspronkelijk bedoeld om 'buiten de begroting' te blijven (nv Livan Infrastructure, met ESR-uitgaven van € 5 mln; project BRABO I voor € 7 mln, de nv's Via R4 Gent en Via Zaventem telkens voor € 4 mln, de nv Via Noord Zuid Kempen voor € 16 mln, en de nv DBFM Scholen van Morgen voor € 102 mln). In totaal gaat het om € 147 mln ESR-uitgaven. Deze organisaties hebben ook niet-ESR uitgaven (ESR-8: participaties en deelnemingen; ESR-9: leningen) van minstens dezelfde grootteorde, die in een ESR-begroting niet worden meegenomen. Daarnaast gaat het om enkele kleinere instellingen, waarvan de technologiebeurs Flanders Technology International (€ 8 mln) de grootste ESR-uitgaven realiseert.

2.3.2 Uitgaven naar beleidsprogramma en economische activiteit

Uitgaven Vlaamse departementen

50. We duiden onderstaand de globale evolutie van de uitgaven naar *economische activiteit*: provisies (T 01), werkingskosten van de overheid T11+12, uitgaven voor financieel beheer T2, inkomensoverdrachten naar ondernemingen en financiële instellingen T31+32, naar vzw's T33, naar huishoudens T34, naar lagere overheden T43 en naar onderwijsinstellingen van lagere overheden T44, kapitaaloverdrachten naar ondernemingen en financiële instellingen T51, naar vzw's T52, naar lagere overheden T63 en naar onderwijsinstellingen van lagere overheden T64, evenals de investeringen T7. Deze komen in een afzonderlijk hoofdstuk meer gedetailleerd aan bod. Zie de bijlage vanaf pagina 46 voor meer details. Resultaten per beleidsprogramma worden op de SERV-website gedocumenteerd: zie het kader op pagina 13 voor de links naar deze bestanden.

51. De provisies (T 01) vertegenwoordigen in de begroting 2018BO 1,1% (€ 332 mln) van de totale ESR-uitgaven door de Vlaamse departementen. Dit is een aanzienlijke daling tegenover de vorige begroting 2017BA waar zij nog 1,9% (€ 578 mln) van de ESR-uitgaven vertegenwoordigen. Dit element speelt een sleutelrol in de evolutie van de dynamiek voor de totalen van de andere categorieën.

De werking van de Vlaamse overheid (T11+12: lonen en werkingskosten) vertegenwoordigt in de begroting 2018BO 5,1% (€ 1.527 mln) van de totale ESR-uitgaven door de Vlaamse departementen. Dit is een lichte stijging tegenover de vorige begroting 2017BA (5,0%; € 1.476 mln).

De inkomensoverdrachten aan ondernemingen (T31+32) nemen in de begroting 2018BO 9,2% (€2.756 mln) van de totale ESR-uitgaven door de Vlaamse departementen op zich. Dit resultaat komt vooral tot stand via de ondersteuningsmaatregelen (zoals doelgroepkortingen) via het beleidsdomein WSE, dat bijna € 2,0 mld van deze ondersteuning op zich neemt. Dit is een aanzienlijke daling tegenover de vorige begroting 2017BA (9,8%; € 2.918 mln), of een daling met ongeveer € 160 mln. De oorzaak daarvoor wordt niet gevonden binnen het departement WSE (doelgroepkortingen), waar de uitgaven evolueren van € 2.021 mln (2017BA) naar € 2.095 mln (2018BO). Het verschil wordt geregistreerd bij het beleidsdomein LNE, waar de ondersteuning daalt van € 624 mln (2017BA) naar € 333 mln (2018BO): deze daling komt zo goed als integraal op rekening van de gedaalde uitgaven via het Energiefonds (€ -296 mln) door de hervorming van de energieheffing (zie ook paragraaf 2.6.4).

De inkomensoverdrachten aan vzw's (T33) is een complexe categorie met zeer vele subsidiestromen aan talloze types organisaties, wat de analyse niet vereenvoudigt. Het aandeel bij de

begroting 2018BO vertegenwoordigt 7,8% (€ 2.342 mln) van de totale ESR-uitgaven door de Vlaamse departementen. Bij 2017BA vertegenwoordigde deze categorie nog uitgaven van € 2.207 mln (7,4%). Het verschil kan niet aan één specifiek element toegeschreven worden, aangezien een ongeveer gelijkaardige groei bij de drie belangrijkste beleidsdomeinen wordt geregistreerd: bij WVG groeien de uitgaven van € 1.031 mln naar € 1.088 mln; bij CJSM gaat het om een evolutie van € 354 mln naar € 398 mln; en bij WSE om een groei van € 433 mln naar € 466 mln.

De inkomensoverdrachten aan huishoudens (T34) nemen een groot aandeel van de uitgaven via de Vlaamse departementen op zich, aangezien de uitgaven voor kinderbijslag evenals ouderenzorg onder deze categorie vallen. Deze uitgaven blijven stabiel in de laatste begrotingen (28,1%), al gaat het nominaal om een stijging van € 85 mln (van € 8.330 mln naar € 8.415 mln).

De uitgaven gericht op de lagere besturen betreffen voornamelijk twee elementen: het Gemeentefonds (T43) en de ondersteuning van het onderwijs georganiseerd door de lagere besturen (T44). In totaal gaat het bij 2018BO om 41,7% van de uitgaven via de Vlaamse departementen (€ 12.487 mln), wat een aanzienlijke stijging tegenover 2017BA impliceert (40,9%; € 12.152 mln).

De kapitaaloverdrachten via de departementen aan bedrijven en organisaties buiten de overheid nemen slechts een beperkt deel op zich: bij 2018BO gaat het om € 392 mln (1,3% van deze uitgaven). Dit is een daling met € 58 mln tegenover 2017BA (€ 447 mln; 1,5%). De oorzaak betreft vooral een technisch bijstelling: de jaarlijkse kapitaalbijdrage aan de UZ Gent valt vanaf 2018BO weg door de integratie van de UZ Gent in de Universiteit Gent vanaf 2018, wat een daling van deze uitgaven met € 50 mln impliceert.

De kapitaaloverdrachten via de Vlaamse departementen aan lagere besturen vertegenwoordigen een stabiel bedrag: in beide begrotingen gaat het om € 295 mln, of 1,0% van deze uitgaven.

De investeringen onder T7 vormen de klassieke investeringen, dus zonder de kapitaaloverdrachten aan ziekenhuizen, zorginstellingen (T5) of lokale besturen (T6). Deze uitgaven bij de Vlaamse departementen vertegenwoordigen bij 2018BO een totaal van € 780 mln (2,6%), zijnde een significante stijging tegenover 2017BA (2,4%; € 662 mln). De stijging komt bijna integraal tot stand via de wegen- en waterwerken (73) vooral gerealiseerd via het VIF: deze uitgaven groeien van € 556 mln naar € 666 mln, onder andere dankzij de groeiende ontvangsten van de kilometerheffing. Deze elementen komen meer in detail tot uiting in het hoofdstuk over de ontvangstencategorieën.

2.3.3 Instellingen

52. De uitgaven bij de instellingen in de begroting 2018BO nemen in vergelijking met de begroting 2017BA toe met € 838 mln (+6%), tot een totaal van € 16.074 mln. Dit resultaat komt deels tot stand via de geschetste hogere ontvangsten (€ +284 mln), waarvan ongeveer de helft via de uitbreiding van de consolidatieperimeter.

De uitgavenpatronen via de instellingen bespreken we niet afzonderlijk, al zijn wel de nodige data in de bijlagen opgenomen. De reden is niet alleen dat deze uitgavenpatronen veel stabielier blijven, maar ook dat de drie belangrijkste instellingen met beleidsuitgaven (Hermes, Minafonds en VIF) in de toelichting hoger reeds aan bod zijn gekomen.

2.3.4 Som uitgaven 2018BO

53. Voor het geheel van de ESR-uitgaven (som departementen en instellingen) bereikt de begroting 2018BO het totaal van € 44.512 mln; zijnde een stijging met € 1.151 mln (+2%) tegenover het resultaat van 2017BA (€ 43.361 mln).

De rente-uitgaven bij de departementen (€ 92 mln) en instellingen (€ 312 mln) dragen in totaal € 404 mln bij tot dit totaal, zodat de primaire uitgaven bij 2018BO uitkomen op € 44.107 mln.

2.3.5 Onderbenutting

54. De onderbenutting wordt in de Algemene Toelichting bij de begroting 2017BA summier toegelicht. Aangegeven wordt dat een identiek onderbenuttingspercentage (1,55%) toegepast wordt op de uitgaven buiten deze overgekomen via de 6^{de} Staatshervorming (€ 32,4 mld), zodat de onderbenutting uitkomt op € 501 mln. Voor de overige uitgaven (€ 44,5 – € 32,4 = € 12,1 mld) wordt een niet verder gespecificeerde onderbenutting van € 90 mln geraamd, wat een totaal geeft van € 591 mln. Daarnaast wordt de specifieke onderbenutting van de universiteiten en hogescholen opgetrokken met € 6 mln tot € 118 mln.

55. In totaal gaat het om een beperkte bijstelling met € 18 mln, tot een totaal van € 709 mln. Het onderbenuttingspercentage voor de gehele uitgaven is daarmee bij 2018BO volledig identiek aan dat van 2017BA, namelijk: 1,59%.

De SERV heeft er in voorgaande adviezen en rapporten voor gepleit dat de onderbenuttingsraming *transparanter zou opgesteld en gedocumenteerd worden*, en heeft daartoe in het afgelopen advies ook een voorstel uitgewerkt.

Hoewel de afgelopen jaren bij de uitvoering van de begroting gebleken is dat de raming van de onderbenutting niet overschat wordt, blijft het een factor die meer aandacht verdient dan een zeer algemene duiding van minder dan een halve pagina in de Algemene Toelichting.

2.3.6 Actualisatie raming uitgaven 2017

56. Het meest recente monitoringrapport raamt de effectieve uitgaven voor geheel 2017, zodat daarin geen onderbenuttingscijfers zijn opgenomen.

Dit impliceert dat een vergelijking van de componenten 2017BA (= voor toepassing onderbenutting) en de uitvoering 2017 niet meer mogelijk is. Immers, de onderbenuttingscijfers worden niet opgesplitst over de aard van de uitgaven, en maken ook geen onderscheid tussen onderbenutting bij de departementen en instellingen. We kunnen dan ook enkel ingaan op de som aan uitgaven voor 2017.

57. De totale uitgaven bij de uitvoering van de begroting 2017 worden in het laatste monitoringrapport geraamd op € 42.780 mln. Dit is slechts € 18 mln lager dan de uitgaven bij 2017BA (€ 43.361 mln) verminderd met de geraamde onderbenutting (€ 579 mln). Er kan dan ook gesteld worden dat – op basis van de vandaag beschikbare gegevens - de uitvoering van de begroting 2017 dicht bij de raming uitgaven 2017BA zal uitkomen.

2.4 ESR-vorderingensaldo

2.4.1 Gecorrigeerde saldo van ESR-ontvangsten en -uitgaven

58. De gecombineerde cijfers van ontvangsten en uitgaven leiden tot een sterk negatief saldo van ontvangsten en uitgaven voor de begroting 2018BO: € -2.257 mln, zijnde een verslechtering met € -1.179 mln tegenover 2017BA.

Hierop dienen verschillende correcties toegepast:

- De geraamde onderbenutting stijgt met € 18 mln tot € 709 mln (+3%). Dit impliceert dat het onderbenuttingspercentage lager ligt dan in de voorgaande begroting.
- De ESR-correcties registreren in vergelijking met de begroting 2017BA een verhoging met € 44 mln (+15%), tot € 342 mln. Deze komt voornamelijk tot stand door het wegvallen van de negatieve ESR-correctie voor Scholen van Morgen, weliswaar deels gecompenseerd door een lagere positieve correctie voor het UZ Gent.

59. De begroting 2018BO komt daarmee uit op een *ESR-saldo van € -1.206 mln* (zie Tabel 3), zijnde een verslechtering met € 1.135 mln in vergelijking met de vorige begroting.

Tabel 3: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, ESR-vorderingensaldo voor en na correcties, € dz

	GECONSOLIDEERD	2017BA	2017UITV dec	2018BO	2018BO – 2017BA
[+]	ESR-ontvangsten	42.301.361		42.254.617	-46.744
[-]	ESR-uitgaven	43.360.679		44.511.617	
[=]	ESR-vorderingensaldo voor correcties	-1.059.218	-288.500	-2.257.000	-1.197.782
[+]	Onderbenutting	690.643	128.200	709.031	18.388
[+]	ESR-correcties	297.322	330.094	341.821	44.499
[=]	ESR-vorderingensaldo na onderbenutting en ESR-correcties	-71.253	169.794	-1.206.148	-1.134.895
[+]	Elementen verwijderd uit aftoetsing begrotingsdoelstelling (SERV)	0	0	1.101.636	1.101.636
[=]	ESR-vorderingensaldo na correcties en elementen buiten doelstelling	-71.253	169.794	-104.512	-33.259

[+]	Elementen verwijderd uit aftoetsing begrotingsdoelstelling Vlaamse Regering	73.717	73.717	116.447	42.730
[=]	ESR-vorderingensaldo na alle correcties en elementen buiten doelstelling (VR)	2.364	243.511	11.934	9.570

Elementen verwijderd uit finale begrotingsdoelstelling

60. Voor een correcte vergelijking van de begroting 2018BO met voorgaande en toekomstige begrotingen, worden *twee elementen voor aftoetsing van de begrotingsdoelstelling* bijkomend verwijderd.

61. We stellen vast dat er weinig discussie is over het feit dat de *correctie opcentiemen* – voor de begroting 2018BO – uit de presentatie van het finale resultaat wordt geweerd (in totaal € 1.004 mln). Het laatste advies van de Hoge Raad van Financiën ter voorbereiding van het Belgische Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017) geeft aan dat het als een eenmalige factor niet uit het structurele saldo dient opgenomen. Ook het Rekenhof gaat in zijn bespreking van de begroting 2018BO niet dieper in op dit element.

Deze aanpassing heeft in essentie twee consequenties: vanaf 2019 dient rekening gehouden met een recurrente minderontvangst van ongeveer € 300 mln op jaarbasis (in vergelijking met de BFW-ontvangsten tot en met 2017), en anderzijds dient rekening gehouden met een eenmalige correctie voor de te hoge ontvangsten in de periode 2015-2017 zoals verwerkt in de begroting 2018. Inclusief de indirecte impact (via overgangsmechanismen, de reeds in 2017 ingehouden middelen, correcties met terugwerkende kracht en dergelijke meer) gaat het om ongeveer € 1 mld.

62. Er bestaat beleidsmatig weinig of geen discussie over het feit dat deze correctie niet in een evaluatie van de begrotingsdoelstelling dient meegenomen, zeker in een vergelijking met voorgaande of toekomstige begrotingen.

We dienen evenwel stil te staan bij deze aanzienlijke correctie op de opcentiemen: het is immers geen ‘business as usual’ en mag ook niet als dusdanig behandeld worden. Weliswaar is het positief dat de onzekerheid over de definitieve autonomiefactor is weggenomen, maar het resultaat leidt in de komende jaren tot recurrent lagere ontvangsten. Bovendien blijft het nominale tekort voor 2018 van belang voor de Vlaamse schuldopbouw, en dus ook voor de toekomstige beleidsmarge. De SERV heeft in recente rapporten en adviezen over begrotingsbeleid dan ook telkens op deze correctie gewezen.

Het eenmalige karakter is onbetwistbaar, maar uiteraard is deze correctie helemaal geen verrassing: ze staat ingeschreven in de aangepaste BFW, en sinds 2014 is dus duidelijk dat er in 2018 een afrekening van de teveel of te weinig ontvangen opcentiemen zal zijn. De grootteorde was op dat moment weliswaar niet gekend: pas in de afgelopen 18 maanden is geleidelijk aan de betekenis van deze correctie ten volle duidelijk geworden. De SERV heeft in zijn recente rapporten en adviezen over begrotingsbeleid dan ook telkens op deze correctie gewezen.

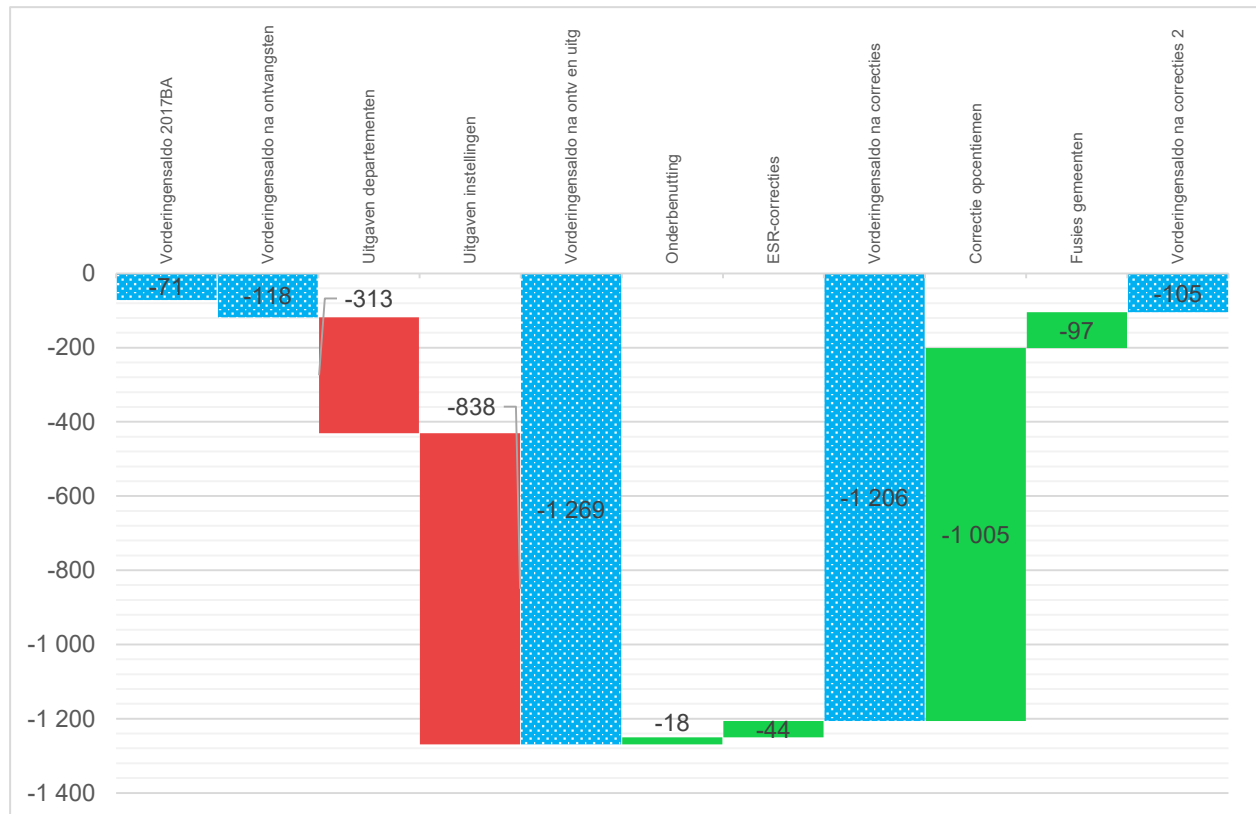
63. Een tweede element bijkomend verwijderd voor aftoetsing van de begrotingsdoelstelling, is de *overname van een deel van de schuld van gemeentes die in 2019 fusioneren* (€ 97 mln). Dit betreft in hoge mate het aflossen van leningen (ESR-9 uitgaven), geboekt op het ESR-werkingsartikel (met extensie WT) onder andere gebruikt voor renteaflissingen door het departement Financiën en Begroting (= op te nemen in de ESR-begroting). De reële rente op deze nieuwe schuld blijft in de begroting 2018BO beperkt, namelijk iets meer dan € 1 mln.

De argumentatie van de Vlaamse regering om deze uitgaven te verwijderen (“gelet op het feit dat dit negatieve effect tot een gelijk positief begrotingseffect bij de gemeenten leidt”), veronderstelt dat door de schuldovername er geen impact op het gehele Vlaamse deel van Entiteit II (som van Vlaamse overheid en gemeenten) zou zijn. Daar kunnen in de praktijk vragen bij gesteld worden: verschillende fusionerende gemeenten verduidelijken dat de fusie, naast voordelen van schaal-grootte, ook leidt tot een daling van de gemeentelijke schuld- en rentelast. Hierdoor ontstaat bijkomende beleidsruimte, waarbij verschillende fusiegemeenten aangeven dat deze ook minstens gedeeltelijk zal ingevuld worden, met dus een negatieve impact op het vorderingensaldo van het Vlaamse deel van Entiteit II.

Vandaag is wel niet duidelijk hoe groot die invulling van 'nieuw ontstane' beleidsruimte bij de fusionerende gemeenten (door de Vlaamse schuldovername) wordt. Tevens gaat het voor de Vlaamse overheid in belangrijke mate om afbetalingen van overgenomen schuld, waarvan de impact in 2018 beperkt blijft, al dient deze schuld uiteraard ooit afbetaald te worden. Om pragmatische redenen neemt de SERV in de verdere berekeningen deze uitgaven dan ook niet in het gecorrigeerde vorderingensaldo op.

64. De Vlaamse Regering verwijdert – conform voorgaande begrotingen – bijkomend twee elementen uit haar vorderingensaldo, namelijk: de effectieve bouwuitgaven voor Oosterweel (€ 76 mln) evenals een voorzichtigheidsmarge voor uitgaven van nog op te starten dossiers ziekenhuisinfrastructuur overgenomen van het federale niveau (€ 40 mln). De SERV hanteert in de cijfers in dit Evaluatierapport de klassieke benadering, dus zonder deze laatste elementen uit het finale saldo te verwijderen.

De SERV pleit ervoor dat, specifiek voor de uitgaven voor de Oosterweelverbinding, een *heldere definitie van bouw- en adviseursuitgaven* gehanteerd wordt, zodat elke discussie hierover gesloten wordt.



Figuur 2: Vlaanderen, 2018BO, ESR-begrotingssaldo en correcties begrotingsdoelstelling, vertrekkende van het saldo 2017BA, in € mln

ESR-Vorderingensaldo

65. Het eindresultaat, na de verschillende correcties, komt uit € -105 mln, zijnde een daling van € 33 mln tegenover de begroting 2017BA (of een stijging van 47% van het tekort): zie opnieuw Tabel 3 evenals Figuur 1.

2.4.2 Vorderingensaldo in structurele termen

66. Een *vorderingensaldo uitgedrukt in structurele termen* impliceert in essentie dat het nominale saldo gecorrigeerd wordt voor *eenmalige factoren* (langs ontvangsten en uitgavenzijde) en voor de *impact van de economische cyclus*.

67. De eenmalige factoren zijn hoger verduidelijkt: de correctie opcentiemen en de overname van de schuld van fusionerende gemeenten. Bijkomende factoren voor 2018 kunnen zich uiteraard in de loop van het jaar stellen (zie de impact van de asielcrisis in 2016), maar andere elementen worden in de onderstaande raming niet opgenomen.

68. Het verschil tussen het feitelijke en het zogenaamde potentiële niveau van de productie in een economie (*output gap*) wordt uitgedrukt als een percentage van potentiële productie (bbp). Deze potentiële productie is het productieniveau dat kan worden verwezenlijkt als de productie-factoren (na correctie voor inflatie) volledig worden ingezet. Een negatieve output gap impliceert dat de economie zich onder haar potentieel niveau bevindt (conjunctuurcyclus), terwijl het positieve cijfer de omgekeerde situatie weergeeft. Deze niet-observeerbare variabele speelt een cruciale rol in de berekening van het structureel begrotingssaldo, en dus ook in de begrotingsopvolging door de Europese instanties.

De Hoge Raad van Financiën ging in haar laatste begrotingstraject voor de federale en regionale overheden (advies voor het Stabiliteitsprogramma 2017-2020, daterend van maart 2017) uit van een negatieve Belgische output gap van -0,5 % bbp in 2017 en -0,4 % bbp in 2018. Bij een negatieve output gap wordt een cyclisch tekort toegestaan, dus: een begroting structureel in evenwicht impliceert dat een tekort in nominale termen wordt toegestaan. Bij een positieve output gap ontstaat de omgekeerde situatie: in nominale termen dient een overschot geboekt om een structurele begroting in evenwicht te bekomen.

Tabel 4: België, 2017 tot 2019, ramingen output gap, in %bbp

	2017	2018	2019
HRF, maart 2017	-0,5	-0,4	-0,2
EC, november	-0,3	0,1	0,3
SERV-rapport		-0,133	

69. De cijfers over de output gap zijn sowieso al volatiel, maar de meer recente cijfers veranderen zelfs de positie binnen de economische cyclus. De cijfers van de Europese Commissie van november 2017 (Vooruitzichten Herfst 2017) gaan uit van een positieve output gap vanaf 2018. Ook wordt het verschil tussen de ramingen groter, namelijk 0,5 % bbp in 2018 tegenover 0,2 % bbp voor 2017. Zie Tabel 4.

Een eenvoudige omzetting van het nominale naar het structurele saldo is dus niet mogelijk. Er hoeft niet aan getwijfeld dat de conjunctuurinschatting van het voorjaar 2017 ondertussen in positieve zin dient bijgesteld, maar tegelijkertijd kunnen ook de cijfers van de EC niet zonder meer gevolgd worden. Er dient immers rekening gehouden met de verdeling van de Belgische inspanning over de verschillende overheidsniveaus in dit land, om de concrete impact op Vlaanderen in kaart te brengen. Deze verdeling wordt enkel gedocumenteerd in de HRF-cijfers. Dit impliceert dat dezelfde aanpak in de stappen van nominaal naar structureel saldo kan gevolgd worden,

waarbij telkens het aandeel van Vlaanderen in het totale conjunctuurcorrectie op Belgisch niveau behouden blijft.

70. De raming van het structurele saldo in dit rapport vertrekt van een *middenpositie qua output gap*, namelijk $-0,4 / 3 = -0,133$ %bbp op Belgisch niveau. Het resultaat ligt dicht bij de raming van de EC dan deze in het HRF-advies, wat gerechtvaardigd wordt doordat de positieve conjunctuurevolutie in 2017 beter in de EC-cijfers tot uiting komt.

Daarmee wordt geraamd dat het nominale resultaat 2018BO (€ -105 mln) inclusief eenmalige factoren met € 75 mln (conjunctuurcorrectie inclusief correctie voor de op het federaal niveau geregistreerde ontvangsten BFW) in structurele termen wordt bijgesteld, tot € -29 mln.

Dit impliceert: gegeven de grootteorde van de begroting (uitgaven van € 45,5 mld) is deze begroting *in structurele termen* zo goed als *in evenwicht* (-0,066%).

2.4.3 Actualisatie raming vorderingensaldo 2017

71. Bij de voorgaande conclusie mag niet uit het oog verloren worden dat het vorderingensaldo bij de uitvoering van de begroting 2017 positiever zal uitvallen dan geraamd bij 2017BA. Immers, hoger is verduidelijkt dat de ontvangsten gunstiger evolueren, terwijl de uitgaven globaal stabiel blijven.

De laatste nota van het Monitoringcomité eindigt op een positief vorderingensaldo van € +170 mln, dus een verbetering van ongeveer € 240 mln in vergelijking met 2017BA.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat deze verbetering eveneens tot stand komt via een hogere onderbenutting bij de universiteiten en hogescholen⁷ (€ 17 mln), terwijl ook de ESR-correcties naar boven worden bijgesteld (€ 33 mln).

2.5 Uitgaven voor nieuw beleid

2.5.1 Welk nieuw beleid in deze overzichten?

72. De gegevens in deze tabel zijn enkel gebaseerd op het nieuwe beleid dat in de *toelichtingen van de begrotingen van de verschillende beleidsdomeinen en instellingen* gedocumenteerd wordt, en vertaald wordt in vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK). De focus van dit rapport ligt dus op wat anno 2018 effectief in gang gezet is en gerealiseerd wordt, en niet op de investeringen in voorbereiding.

73. Tevens wordt in onderstaande overzichten wordt geen rekening gehouden met het *nieuwe beleid zoals afgesproken bij de regeringsvorming*. Dit betreft in 2018BO onder andere *investeringsimpulsen opgestart* in voorgaande jaren, zoals voor O&O (€ 1,5 mln VAK/VEK, met € 15 mln MAC), onderwijs (€ 4,2 mln VEK, € 13,2 mln VAK, € 26,7 mln MAC), welzijn (€ 1,5 mln VEK, € 15 mln VAK), sport (€ 1 mln VEK, € 1 mln VAK, € 10 mln MAC), onroerend erfgoed (€ 1 mln VEK, € 10 mln VAK) en MOW (€ 27,7 mln VAK). Daarnaast gaat het onder andere om de zogenaamde

⁷ De universiteiten en hogescholen volgen een specifieke begrotingscyclus, zodat hun reële uitgaven van het jaar x pas in de eerste maanden van het jaar x+1 duidelijk worden. In december van het jaar x dient dan ook nog steeds een raming van de onderbenutting bij deze instellingen gehanteerd.

'klik' in het hoger onderwijs (€ 23,9 mln), het groeipad integratiedecreet hoger onderwijs (€ 14,1 mln), het hernemen van de renovatiepremie (€ 30,7 mln), het uitbreidingsbeleid kinderopvang door K&G (€ 12,1 mln) en het voorziene uitbreidingsbeleid van VAPH (€ 49,2 mln).

Een aantal van deze elementen wordt in de tabel netto-beleidsruimte, ofwel als nieuw beleid 2018 (K&G / VAPH) dan wel als een actualisatie van de uitgaven (continu beleid: klik hoger onderwijs, groeipad integratiedecreet, renovatiepremie) beschouwd, wat de vergelijking bijkomend bemoeilijkt.

Voor meer details, onder andere over het nieuwe beleid opgedeeld per beleidsprogramma, wordt verwezen naar de tabellen op de SERV-website: zie het kader op pagina 13 voor de link naar deze bestanden.

2.5.2 Nieuw beleid in twee stappen: 2017BA2 en 2018BO

Aanvulling op 2017BA in september 2017

74. In september 2017 beslist de Vlaamse Regering bij opmaak van de begroting 2018BO tot € 135 mln bijkomende beleidsuitgaven in 2017, dus bovenop deze reeds opgenomen in de begroting 2017BA. In dit rapport gebruiken we het begrip '2017BA2' voor deze aanvullingen na 2017BA, hoewel het formeel niet over een tweede aangepaste begroting 2017 gaat. Een aantal details wordt gevonden in de begrotingsnota bij de Septemberverklaring, al is de omschrijving eerder summier. In de toelichtingen per beleidsdomein van de begroting 2018BO ontbreekt bovendien elke duiding van deze aanvullingen.

Deze bijkomende uitgaven worden langs de zijde van de ontvangsten gecompenseerd door twee elementen: in de begroting 2017BA was een buffer van € 100 mln (provisie bij beleidsdomein FB) opgenomen, die integraal ingezet wordt. Daarnaast leidt een actualisatie van de ontvangsten en uitgaven tot een gunstiger geraamd saldo voor 2017, waarbij een deel van deze beleidsruimte reeds in 2017 effectief ingezet wordt (€ 35 mln uitgaven voor nieuw beleid). Samen gaat het dus om € 135 mln.

Op basis van het herverdelingsbesluit⁸ van 27 oktober 2017 blijkt dat het finaal om € 131 mln VAK gaat, terwijl het VEK eindigt op € 135 mln waarvan € 4,3 mln niet toegewezen aan een artikel of beleidsdomein. We behouden om die reden onderstaand de oorspronkelijk indeling zoals aangegeven in de Septembernota.

Aangezien in BA2 de buffer aangelegd in 2017BA wordt aangesproken, wordt in onderstaande analyse de oorspronkelijke buffer buiten beschouwing gelaten, om dubbeltellingen in de som van nieuw beleid voor 2017 (2017BA + 2017BA2) te vermijden.

75. Tabel 5 geeft een overzicht van de beleidsdomeinen waar dit nieuw beleid bij 2017BA2 wordt gerealiseerd. Het grootste deel van deze bijkomende beleidsuitgaven (28%) gaat naar het beleidsdomein MOW.

Vervolgens wordt de som van het nieuwe beleid bij 2017BA + BA2 berekend. In totaal registreert de SERV € 183 mln uitgaven voor nieuw beleid.

⁸ Het herverdelingsbesluit verdeelt € 130.665 dz VAK en VEK vanuit de provisie naar € 130.665 dz VAK en € 134.695 dz VEK inclusief € 4.300 dz niet aan een artikel toegewezen uitgaven.

Tabel 5: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, nieuw beleid per beleidsdomein, € dz (VEK)

	2017BA	%	2017BA2	%	Som BA + BA2	%	2018BO	%	2018BO – (17BA+BA2)
FB	0	0%			0	0%	79.000	25%	79.000
iV	1.180	3%	4.610	3%	5.790	3%	3.550	1%	-2.240
EWI	0	0%			0	0%			0
OV	5.300	12%	20.067	15%	25.367	14%	24.361	8%	-1.006
WVG	500	1%	20.000	15%	20.500	12%	50.171	16%	29.671
CJSM	2.500	6%	20.333	15%	22.833	13%	25.391	8%	2.558
WSE	5.920	14%			5.920	3%	12.601	4%	6.681
LV					0	0%	500	0%	500
LNE	12156	28%	15.100	11%	27.256	15%	36.650	12%	9.394
RWO	6.901	16%	12.800	9%	19.701	11%	10.250	3%	-9.451
MOW	7.000	16%	37.300	28%	44.300	25%	31.200	10%	-13.100
KB	1.900	4%	4.790	4%	6.690	4%	40.850	13%	34.160
SOM	42.956	100%	135.000	100%	177.956	100%	314.524	100%	136.568
VR	45.000		135.000				373.800		
NB RA							61.426		
overige	+2.044		0				-2.150		

Nieuw beleid in de begroting 2018BO

76. In de begroting 2018BO wordt een totaal van € 315 mln betaalkredieten aan nieuw beleid gedocumenteerd: zie de kolom 2018BO in Tabel 5.

Eén vierde (€ 79 mln) daarvan betreft het beleidsdomein FB, door de combinatie van een nieuwe VAK/VEK buffer en bijkomende middelen voor het landbouwrampenfonds. WVG is goed voor € 50 mln nieuw beleid (16%), hoofdzakelijk voor het basisondersteuningsbudget (€ 23 mln) en jeugdhulp (€ 10 mln). Deze evolutie is in overeenstemming met de engagementen in het regeerakkoord, dat uitging van een stijging van de beleidsruimte in de laatste jaren van de legislatuur.

Afwijking met tabel netto-beleidsruimte

77. De SERV vertrekt van de registratie van nieuw beleid (VAK/VEK), zoals aangegeven in de toelichtingen bij de begrotingen per beleidsdomein. Er zijn enkele afwijkingen met de tabel netto-beleidsruimte in de algemene toelichting.

Zo vinden we het groeipad rust- en verzorgingstehuizen (€ 2 mln VEK/VAK), de projectregeling erfgoed (€ 750 dz VAK/VEK) en enkele investeringsopportuniteiten binnen MOW (€ 2,5 mln VAK/VEK) niet terug in de toelichtingen, en zijn deze dus niet opgenomen als nieuw beleid in het SERV-overzicht. In de toelichting RWO staat daarentegen een provisie van € 7 mln met onverdeelde nieuwe beleidsruimte voor dit beleidsdomein (QF0-1QDC2TC-PR), die niet is opgenomen in de tabel netto-beleidsruimte.

Daarnaast worden in een beperkt aantal gevallen afwijkende bedragen gevonden: € 5.800 dz VAK/VEK voor asbestafbouw Minafonds (i.p.v. € 4.000 dz VAK/VEK), € 5.000 dz VEK voor het wegwerken van de schade veroorzaakt door de storm Dieter (i.p.v. € 10.000 dz VAK/VEK), evenals € 4.200 dz VAK/VEK voor het tramnet in Antwerpen (i.p.v. € 7.800 dz).

In 2017 wordt de investeringsimpuls FOCI door de SERV niet meegenomen als VEK-nieuw beleid, aangezien dit enkel als een machtiging werd ingeschreven. Ook werd er in 2017BA een verschillend bedrag gevonden voor het wegwerken van de drempels hernieuwbare energie, namelijk € 2.956 VAK/VEK (i.p.v € 3000 VAK/VEK).

2.6 Impact nieuwe ontvangsten in deze legislatuur

78. Het Regeerakkoord bij de start van de huidige Vlaamse Regering voorziet in een aantal *nieuwe ontvangstencategorieën* dan wel *uitbreiding van bestaande ontvangstencategorieën*. Deze nota geeft een *technisch overzicht* van deze elementen.

Er wordt niet ingegaan op de soms aanzienlijke toename van de ontvangsten van sinds 2015 geconsolideerde instellingen.

Onderstaand wordt steeds bedoeld met 'gecumuleerde cijfers 2015 tot 2018': de som van de uitvoering van de begroting 2015 + uitvoering van de begroting 2016 + gedocumenteerde bedragen in 2017BA + gedocumenteerde bedragen in 2018BO.

2.6.1 Kilometerheffing

Ontvangsten gecorrigeerd voor investeringen en beheer

79. De *kilometerheffing* is qua ontvangsten van significante betekenis vanaf de begrotingen 2016. Bij de begroting 2017BA komen de geraamde integrale ontvangsten uit op € 427 mln, wat bij 2018BO stijgt naar € 440 mln.

Langs de zijde van de ontvangsten dient niet alleen rekening gehouden met de rechtstreekse ontvangsten voor de kilometerheffing maar ook met het (vanaf 2016) weggevallen Eurovignet.

In totaal betreffen deze ontvangsten in de periode 2015 tot 2018 € 1.252 mln, waarvan € 1.179 mln rechtstreeks via de kilometerheffing. Er wordt in dit totaal dus eveneens € 72 mln via het Eurovignet meegenomen, al gaat het vooral om ontvangsten uit 2015.

Het *functioneren en beheer van de kilometerheffing* heeft eveneens een impact, in de vorm van beschikbaarheidsvergoedingen voor de nv VIAPASS (intergewestelijk samenwerkingsverband) die de inning van de kilometerheffing realiseert. Naast een *eenmalige mijlpaalvergoeding* (compensatie voor investeringen in de inningsinfrastructuur) in 2016 (€ 103 mln) dient *jaarlijks* een bedrag voor de uitbating van deze infrastructuur (2018BO: € 92 mln) voorzien.

In totaal impliceert de uitbating van de kilometerheffingsinfrastructuur een geraamde gecumuleerde kost van € 347 mln in de periode 2015 tot 2018.

80. De gecumuleerde *netto ontvangsten na aftrek van de uitbatingskosten* in de periode 2015 tot 2018 komen dan ook uit op een geraamd totaal van € 1.252 mln - € 347 mln = € 905 mln. Wordt enkel rekening gehouden met de directe ontvangsten voor de kilometerheffing, dan daalt dit resultaat met € 72 mln tot € 833 mln.

81. In deze cijfers heeft het aandeel van de initiële investeringen een aanzienlijke betekenis. Voor een inschatting van de reëel beschikbare toekomstige uitgaven verwijderen we de opstartkosten uit de analyse.

Op basis van de (beschikbare) begrotingen 2017 en 2018 (2017BA en 2018BO) worden de jaarlijkse bruto-ontvangsten geraamd op gemiddeld € 433 mln, wat na aftrek van de beschikbaarheidsvergoedingen (€ 92 mln) daalt tot € 342 mln. Gegeven het feit dat de ontvangsten via het Eurovignet nog een kleine betekenis hebben maar in de toekomst volledig wegvallen, is het aangewezen dit bedrag – als oriëntatiepunt voor toekomstige begrotingen - met € 1 mln neerwaarts bij te stellen.

82. Tevens lijken de ontvangsten (2018BO – 2017BA: € +13 mln) gegeven de beschikbare elementen sneller te groeien dan de uitbatingskosten (2018BO – 2017BA: € +0,5 mln), al dient met dergelijke conclusies uiteraard voorzichtig omgesprongen.

Uitgaven: besteding van de bijkomende middelen?

83. Langs de zijde van de uitgaven is het niet eenvoudig om de vertaling van deze ontvangsten in beleidsimpulsen te duiden. Slechts bij twee uitgavenartikels wordt een duidelijke link met de ontvangsten kilometerheffing gedocumenteerd.

Een *provisieartikel* bij het beleidsdomein MOW bevat sinds 2017 middelen afkomstig uit de kilometerheffing. Bij begroting 2018BO gaat het om € 72 mln VAK en € 58 mln VEK. Dit is € +13 mln VAK en VEK meer in vergelijking met begroting 2017BA, volgend uit de hoger aangegeven gestegen ontvangsten.

In de toelichting van de begroting van beleidsdomein M (2018BO) wordt aangegeven dat € 40 mln van dit artikel bestemd is voor flankerende maatregelen binnen de transportsector. Voor de overige € 32 mln wordt aangegeven dat deze bovenop de reeds in 2017 voorziene € 100 mln VAK binnen het Vlaams Infrastructuurfonds (zullen) komen, voor investeringen in het hoofdwegenet.

Het tweede artikel betreft een omvangrijk *uitgavenartikel binnen het VIF*, aangewend voor structureel onderhoud en investeringen in nieuwe weginfrastructuur. Dit artikel bevat sinds 2015 jaarlijks tussen € 400 en € 530 mln VAK en VEK.

Tussen 2017BA en 2018BO wordt een daling met € 79 mln VAK vastgesteld (van € 533 mln naar € 454 mln). De reden daarvoor (naast kleinere elementen) is: er wordt € 93 mln VAK en VEK overgeheveld om de beschikbaarheidsvergoedingen voor PPS-projecten (opgesplitst in kapitaal enerzijds en onderhoud en rente anderzijds) af te zonderen op twee nieuw begrotingsartikel, conform de vereisten van prestatiebegroting.

De bijstelling in VEK op dit artikel tussen 2017BA en 2018BO is echter positief (€ +6 mln, van € 402 mln naar € 408 mln). Het VEK wordt, naast enkele andere elementen, met € 86,5 mln verhoogd voor de vereisten van de betaalkalender, voor de betaling van vastleggingskredieten in het kader van de kilometerheffing.

84. Geconcludeerd wordt dat het vandaag, op basis van de beschikbare begrotingsinformatie, niet mogelijk is om het *geheel van de ontvangstenevolutie via de kilometerheffing* te koppelen aan de *evolutie van de overeenstemmende uitgaven* van het beleidsdomein MOW.

2.6.2 Erf- en registratiebelastingen

85. De *erfbelastingen* kennen in de periode 2015 tot 2018 een *stabiel ontvangstenverloop*, ondanks een aantal beleidsmatige ingrepen. Bij de uitvoering van de begroting 2015 realiseren deze

gewestbelastingen een totale ontvangst van € 1.475 mln, terwijl deze ontvangsten bij begroting 2018BO geraamd worden op € 1.482 mln: het resultaat blijft dus zo goed als stabiel.

De reële impact van de *fiscale regularisatiemaatregelen* over het gehele traject is verwaarloosbaar: de oorspronkelijke verwachtingen (€ 25 mln) werden pas bij 2017BA significant, en worden geraamd op € 75 mln bij 2018BO.

In totaal wordt geraamd dat in de periode 2015 tot 2018 € 5.674 mln ontvangsten via deze gewestbelasting gerealiseerd zijn, of jaarlijks gemiddeld € 1.419 mln.

86. De *registratiebelastingen* zijn van een andere grootteorde, en kennen ook een grotere dynamiek. Op het eerste zicht is de groei van € 2.037 mln (uitvoering 2015) naar € 3.010 mln (2018BO) zeer spectaculair, maar dit wordt vertekend door de impact van de hervorming uitgewerkt in het regeerakkoord (ingevoerd in 2015). In de opstartfase wordt een tijdelijke achterstand van de ontvangsten met ongeveer € 600 mln geregistreerd, wat bijkomend bemoeilijkt wordt door de aangepaste ESR-registratie (slechts 11 maanden opgenomen in het opstartjaar).

Op kruissnelheid na de hervorming blijven de ontvangsten groeien: van € 2.676 mln bij de uitvoering 2016 over € 2.815 mln (2017BO) en € 2.922 mln (2017BA) naar € 3.010 mln bij 2018BO. Deze groeicijfers zijn aanzienlijk hoger dan op basis van de economische conjunctuurparameters mag verwacht worden.

87. Op 2 januari 2018 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan een voorontwerp van decreet houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit voor de hervorming van het verkooprecht en vereenvoudigingen in de registratiebelasting. De SERV zal hierover tegen het einde van de maand januari 2018 een advies uitbrengen.

2.6.3 Klimaatfonds

88. Het Klimaatfonds is een buitenbeentje in dit overzicht. De Vlaamse ontvangsten stijgen in de begrotingen na het intra-Belgische akkoord in het kader van de Klimaatop in Parijs (december 2015) aanzienlijk.

In totaal – inclusief niet eerder bestede middelen uit de periode 2013-2015 - wordt aangegeven dat in de gehele regeerperiode ongeveer € 300 mln aan klimaatuitgaven besteed zal worden.

Bij de uitvoering van de begroting 2016 registreert het Klimaatfonds € 235 mln ontvangsten. Dit bedrag is inclusief de gecumuleerde ontvangsten voor de periode 2013-2016, na het intra-Belgische akkoord. In de begroting 2017BO worden € 97 mln ontvangsten verwacht, wat bij 2017BA wordt bijgesteld naar € 59 mln. Deze lijn wordt doorgetrokken bij de begroting 2018BO, met een verwachte ontvangst van € 66 mln.

89. Vanaf de begroting 2017BA worden deze middelen verdeeld over verschillende beleidsdomeinen, in hoge mate voor groene infrastructuuruitgaven (zoals: isolatie van administratieve en schoolgebouwen). Via de toelichtingen van de begrotingen per beleidsdomein is het vaak moeilijk of soms zelfs onmogelijk om de reële uitgaven van andere beleidsdomeinen of instellingen afkomstig van het Klimaatfonds in kaart te brengen.

2.6.4 Energieheffing en Energiefonds

90. De oorspronkelijke uitbreiding (2016) en vervolgens aanpassing van de *Energieheffing* leiden tot een aanzienlijke bijstelling van deze ontvangsten. Langs de zijde van de uitgaven evolueert

de besteding van het *Energiefonds* op een analoge wijze. De oorspronkelijke hervorming van het fonds is qua doelstelling bepaald in het Regeerakkoord. De recente aanpassing wordt verduidelijkt in de toelichting bij de begroting 2018BO van het nieuwe beleidsdomein Q.

Dit Fonds realiseert in de begroting 2017BA uitgaven van € 482 mln, waarvan € 449 mln bestemd voor de afbouw van het certificatenoverschot. In de begroting 2018BO (na reducering Energieheffing) wordt voorzien dat het Fonds € 178 mln besteedt, waarvan € 153 mln bestemd voor het certificatenoverschot.

91. De SERV volgt deze problematiek op via de Commissie Energie, en bracht over de hervorming van het Energiefonds⁹ in december 2017 een advies uit. Uit dat advies blijkt dat er een risico is op een gecumuleerd negatieve impact in 2020.

2.6.5 Impact van de federale tax shifts

92. Pro memorie verduidelijken we de impact van de federale tax shifts op de ontvangsten via de BFW (personenbelasting). De gecumuleerde impact van deze federale maatregelen bedraagt € -57 mln voor 2016 (aanslagjaar), en € 302 mln voor zowel 2017 als 2018.

93. Hoger is reeds aangegeven dat de Vlaamse Regering er voor geopteerd heeft om de *verlaagde* autonomiefactor niet te compenseren via bijkomende ontvangsten, hoewel zij hier de bevoegdheid voor heeft. Ook de negatieve impact van de zogenaamde *tax shifts* (federale maatregelen in de personenbelasting) op deze ontvangsten wordt door de Vlaamse regering niet gecompenseerd.

2.6.6 Conclusie

94. De Vlaamse sociale partners hechten een groot belang aan een verantwoord begrotingsbeleid langs zowel de ontvangsten-als de uitgavenzijden. Daarom zal de SERV in een rapport over de gehele legislatuur deze thematiek verder uitdiepen. Ten slotte wil de SERV wijzen op de gewoonte van de Vlaamse Regering om een groot aantal fiscale maatregelen door te voeren via het programmadecreet.

3 Structureel begrotingsbeleid en investeringen: een evenwichtsoefening

95. In zijn Evaluatierapport over de initiële begroting 2017 (gepubliceerd in januari 2017) maakte de SERV een onderscheid naar de *manier van verwerken van investeringskredieten* in een begroting sinds het invoeren van het ESR 2010 (Europees Stelsel van Rekeningen). Onderscheid werd gemaakt in een eerste periode *voor invoering van het ESR 2010*, een tweede periode tijdens de *eerste jaren na de invoering (overgangsfase)*, en de huidige, derde fase (vanaf 2017), waarin de *bependingen en kinderziekten eigen aan de 1^{ste} en 2^{de} fase grotendeels uit de weg zijn gewerkt*. Geconcludeerd werd dat een *versterking van de overheidsinvesteringen* vanaf de derde fase mogelijk wordt en ook aangewezen is.

⁹ Zie: <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-lift-genoeg-groene-energie>.

In zijn Advies over de begroting 2018 (gepubliceerd in juli 2017) zet de SERV een volgende stap in de analyse. De *noodzaak aan extra overheidsinvesteringen is onbetwistbaar*, maar tegelijkertijd vereist een structureel begrotingsbeleid dat ook met de *langere termijndoelstellingen van het structureel begrotingsbeleid* dient rekening gehouden.

In de visie van de SERV kan via vier doelstellingen de combinatie van bijkomende investeringen en een structureel begrotingsbeleid gerealiseerd worden:

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de *begroting structureel in evenwicht* blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen* dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft evenwel positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

Dit Hoofdstuk gaat voor elk van deze vier doelstellingen na of, en in welke mate, zij gerealiseerd zijn. De structuur is telkens dezelfde: eerst wordt kort de doelstelling samengevat, vervolgens wordt nagegaan in welke mate zij gerealiseerd is.

De vermelde bedragen zijn steeds vereffeningskredieten (VEK) tenzij anders vermeld.

In bijlage, inclusief in de excelbestanden op de SERV-website (zie het tekstvak op pagina 13 voor links naar deze bestanden), komen de meer technische elementen aan bod.

3.1 Begroting structureel in evenwicht? Evolutie uitgaven versus ontvangsten?

3.1.1 Verduidelijking doelstelling

96. Startpunt van het Vlaamse begrotingsbeleid blijft de *houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën op lange termijn*. Een aangehouden *structureel begrotingsevenwicht* is daarvan de hoeksteen.

Tegelijkertijd dient te worden gegarandeerd dat *bijkomende overheidsinvesteringen* gerealiseerd worden, zonder dat het structureel begrotingsevenwicht in vraag gesteld wordt, wat in het volgende luik aan bod komt.

97. Een *structureel* evenwicht impliceert globaal dat de evolutie van de *Vlaamse overheidsuitgaven*, dus de som van investerings- en niet-investeringsuitgaven, niet hoger mag zijn dan de *evolutie van de Vlaamse ontvangsten* (rekening houdend met een eventuele specifieke begrotingsbehandeling voor strategische investeringen, zie verder). De Vlaamse sociale partners hechten immers een groot belang aan een verantwoord begrotingsbeleid langs zowel de ontvangsten- als uitgavenzijde.

3.1.2 Gerealiseerd in de begroting 2018BO?

Begroting structureel in evenwicht?

98. In paragraaf 2.4.2 vanaf pagina 27 wordt het nominale resultaat van de begroting 2018BO (na aanvullende correcties) in structurele termen vertaald.

Geconcludeerd wordt dat in structurele termen deze begroting een beperkt tekort registreert (€ 29 mln), wat gegeven de grootteorde van de begroting (uitgaven van € 45,5 mld) betekent dat deze begroting *in structurele termen* zo goed als *in evenwicht* is (-0,066%).

Evolutie ontvangsten

99. Zoals reeds aangegeven is het niet evident om na te gaan of de begroting 2018BO een groei-ritme bij de uitgaven realiseert dat niet hoger ligt dan het groei-ritme bij de ontvangsten, gezien de eenmalige correctie op de ontvangsten opcentiemen.

Om een *correcte vergelijking van de groei van de ontvangsten* in beide begrotingen te maken dient vertrokken van een theoretische gedachtenoefening: wat zou de impact van de correctie opcentiemen geweest zijn, indien deze ceteris paribus op de ontvangsten van 2017 zou toegepast worden? Daarvoor dient de correctie opcentiemen in termen van 2017 vertaald. Zie Tabel 6 voor een raming van deze impact.

Tabel 6: 2017BA en 2018BO, raming ontvangsten met en zonder impact opcentiemen-correctie, in € dz

	2017BA	2018BO	verschil	in % 2017BA
Ontvangsten deps incl opcentiemen	38.941.933	39.582.927	607.483	101,65%
Correctie opcentiemen (gew ontv)	-900.067	-949.164		
Ontvangsten deps zonder opcentiemen	38.041.866	38.633.763	591.897	101,56%
Ontvangsten instellingen	3.359.528	3.620.854	261.326	107,78%
Raming totale ontvangsten	41.401.294	42.254.617	853.323	102,06%
Correctie uitbreiding perimeter	0	-156.444		
Raming ontvangsten na correctie uitbreiding perimeter	41.401.294	42.098.173	696.879	101,68%
P.m. reële ontvangsten	42.301.361	42.254.617	-46.744	99,89%

100. Geraamd wordt dat de ontvangsten 2017BA in deze gedachtenoefening met € 900 mln neerwaarts dienen bijgesteld (2018BO: € 949 mln), voor een correcte vergelijking van de correctie opcentiemen in beide begrotingen. We passen de berekening enkel toe op de correctie opcentiemen, en niet op de afgeleide elementen zoals de overgangsmechanismen, waar de verschillen zeer beperkt blijven.

Het groei-ritme van de ontvangsten tussen 2017BA en 2018BO komt – met of zonder correctie opcentiemen – bij de Vlaamse departementen dan uit op 1,56%. De evolutie van de ontvangsten bij de instellingen ligt groter (+7,78%, voor correctie uitbreiding perimeter). Dit wordt sterk beïnvloed door de evolutie van de eigen ontvangsten (= niet via dotaties) bij enkele specifieke instellingen, zoals het Vlaams Energiebedrijf, die ook integraal in uitgaven worden omgezet. Het gaat dus niet om een veralgemeenbare tendens bij de meerderheid van de instellingen. Een laatste stap is een correctie voor de uitbreiding van de overheidsperimeter in 2018: de ontvangsten van deze instellingen worden geraamd op € 156 mln.

101. Na verwijdering van deze elementen wordt de *intrinsieke groei van de ontvangsten* bij 2018BO geraamd op 1,68%.

Evolutie uitgaven

102. Langs de zijde van de uitgaven dient de berekening rekening te houden met een correctie voor de uitbreiding van de overheidsperimeter bij 2018BO, evenals met de elementen verwijderd bij de berekening van het vorderingensaldo (onderbenutting en ESR-correcties). Hiermee wordt impliciet verondersteld dat onderbenutting en ESR-correcties niet van toepassing zijn op de nieuw geconsolideerde instellingen. Zelfs als dit wel het geval zou zijn, blijft deze impact zeer beperkt, en beïnvloedt hoogstens minimaal de conclusies van deze oefening. Zie Tabel 7.

Tabel 7: 2017BA en 2018BO, gecorrigeerde vergelijking raming ESR-uitgaven, in € dz

	2017BA	2018BO	verschil	in % 2017BA
[+] Uitgaven departementen	28.124.127	28.436.767	312.640	101,11%
[+] Uitgaven instellingen	15.236.552	16.074.850	838.298	105,50%
[=] Raming totale uitgaven	43.360.679	44.511.617	1.150.938	102,65%
[-] Correctie uitbreiding perimeter	0	146.456		
[=] Raming uitgaven na correctie uitbreiding perimeter	43.360.679	44.365.161	1.004.482	102,32%
[-] Onderbenutting	690.643	709.031	18.388	102,66%
[-] ESR-correcties	297.322	341.821	44.499	114,97%
[=] Raming totale uitgaven na correcties	42.372.714	43.314.309	941.595	102,22%
... waarvan investeringsuitgaven	4.104.465	4.335.796	231.331	105,64%
... waarvan niet-investeringsuitgaven	38.268.249	38.978.513	710.264	101,86%

103. Het groeicijfer van de uitgaven bij de Vlaamse departementen in de begroting 2018BO blijft beperkt: 1,11%. Bij de instellingen worden opnieuw een hoog cijfer geregistreerd, namelijk 5,50%. Na correctie voor de uitbreiding van de overheidsperimeter ontstaat een totaal groeicijfer van 2,32%.

Conform de berekening van het ESR-vorderingensaldo worden vervolgens de raming van de onderbenutting en de ESR-correcties verwerkt. Het eindresultaat is een *intrinsiek groeicijfer van 2,22% voor de uitgaven* in de begroting 2018BO in vergelijking met de begroting 2017BA.

In de verdere analyse worden twee componenten in de uitgaven onderscheiden, namelijk: de *investeringsuitgaven* en de *overige uitgaven* (niet-investeringsuitgaven).

Het *groeiritme van de investeringsuitgaven wordt geraamd op 5,64%*, en dat van de overige uitgaven (niet-investeringen) op 1,86%. Deze elementen worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

Vergelijking groeiritme ontvangsten en uitgaven

104. Geconcludeerd wordt dat de *intrinsieke groei van de uitgaven bij 2018BO (2,22%, zie Tabel 7)* hoger ligt dan dat van de ontvangsten (1,68%, zie Tabel 6), met een *verschil van 0,54pp*.

105. In de verdere analyse worden twee componenten in de uitgaven onderscheiden, namelijk: de *investeringsuitgaven* en de *overige uitgaven* (niet-investeringsuitgaven). Het *groeiritme van*

de investeringsuitgaven wordt geraamd op 5,64%, en dat van de overige uitgaven (niet-investeringen) op 1,86%.

Dit laatste cijfer (1,86%) ligt eveneens hoger dan de groei van de ontvangsten (1,68%). Het verschil wordt teruggebracht tot 0,18pp, of slechts een derde van het verschil tussen de totale ontvangsten en uitgaven.

Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat de begroting 2017 waarschijnlijk afsluit met een overschot, zodat er enige marge was voor een hogere groei van de uitgaven.

3.2 Investeringsgroei sneller dan andere uitgaven?

3.2.1 Verduidelijking doelstelling

106. Als tweede doelstelling dienen in de visie van de SERV, vanaf de begroting 2018BO, de *Vlaamse overheidsuitgaven voor investeringen systematisch sneller te stijgen dan deze voor de niet-investeringsuitgaven*. Hierdoor neemt het aandeel van de investeringen in het totaal van de overheidsuitgaven toe.

Uitgangspunt voor de SERV blijft evenwel dat de *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, positief blijft, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.

Brede definitie van investeringsuitgaven

107. De SERV hanteert een *brede definitie van investeringsuitgaven*, die poogt de reële investeringen ontstaan door het beleid van de Vlaamse Regering in kaart te brengen. Dat impliceert dat ook investeringen door derden worden opgenomen, voor het gedeelte van deze investeringen dat door de Vlaamse overheid ondersteund wordt.

In Bijlage 1 (vanaf pagina 46) wordt op deze indeling meer in detail ingegaan.

108. In deze overzichten uit de begrotingen 2017BA en 2018BO worden enkel vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK) opgenomen, zoals gestemd door het Vlaams Parlement. Dat impliceert dat (wijzigingen in) machtigingen onderstaand niet opgenomen worden. Grotere en complexere investeringen vragen een hele voorbereidingstijd, zodat via dergelijke machtiging het integrale engagement van de overheid kan vastgelegd worden, en vervolgens in fases gerealiseerd. De benadering via VAK en VEK garandeert dat onderstaande overzichten enkel gaan vandaag effectief gerealiseerde investeringen.

3.2.2 Gerealiseerd in de begroting 2018BO?

109. In het vorige luik is aangegeven dat de investeringsuitgaven sneller groeien dan de andere uitgaven (niet-investeringen). Het totaal in de begroting 2018BO (€ 4.335,8 mln) ligt € 231,3 mln hoger dan het totaal bij de begroting 2017BA (€ 4.104,5 mln), of een nominale groei van 5,64%. Hoger (zie Tabel 7) is eveneens aangegeven dat het *groeiritme* van de overige uitgaven (niet-investeringen) op 1,86% geraamd wordt.

In het totaal voor 2017BA wordt voorbijgegaan aan de nieuwe beleidsinitiatieven (€ 135 mln) waartoe de Vlaamse Regering in september 2017 (2017BA2) besliste, dus bovenop de uitgaven van 2017BA. Een belangrijk deel van deze bijkomende uitgaven betreft eveneens investeringen.

De Septembernota hanteert voor vele van deze uitgaven echter eerder algemene omschrijvingen, zodat we deze uitgaven niet met hetzelfde detail in kaart kunnen brengen. Het herverdelingsbesluit van oktober 2017 laat dat wel toe, maar sluit niet altijd aan bij de informatie in de Septembernota.

110. De investeringsuitgaven zoals hier bedoeld vertegenwoordigen in de begroting 2017BA samen 9,44% van de Vlaamse ESR-uitgaven. Bij 2018BO gaat het om 9,76% van de totale ESR-uitgaven. Het aandeel van de investeringen in het totaal neemt dus toe met 0,30pp.

Tabel 8: Vlaanderen, 2017BA en 2018BO, vergelijking investeringsuitgaven (SERV-definitie), in € mln

	2017BA	2018BO	verschil
Totaal investeringen (SERV-definitie)	4.104,5	4.335,8	231,3
EWI, EC/Hermes ondernemerschap	147,7	127,5	-20,3
EWI, EF Innovatie	26,7	40,1	13,4
OV, FE Financiering hoger onderwijs	356,3	420,8	64,5
OV, FG Ondersteuning onderwijsveld	358,3	306,4	-51,9
WVG, GI Infrastructuur persoonsgebonden aangelegenheden (VIPA)	757,4	818,2	60,8
LV, KD Duurzame landbouw	43,9	46,6	2,7
LNE, LC Omgevingsbeleid	116,6	118,5	1,8
LNE, LC/Minafonds	127,5	129,3	1,9
MOW, ME Openbaar vervoer	195,9	142,9	-53,0
MOW, MF/VIF Verkeersveiligheid	143,1	184,0	40,8
MOW, MH Wegenpatrimonium	184,2	200,8	16,6
MOW, MH/VIF Wegenpatrimonium	467,2	539,6	72,4
MOW, MI Waterwegen	592,5	595,1	2,6
MOW, MI/VIF Waterwegen	122,8	156,9	34,1
RWO, NE Betaalbaar wonen	198,1	213,9	15,8

Investeringsgroei: vooral infrastructuur voor mobiliteit en welzijn

111. Tabel 8 gaat dieper in op de belangrijkste beleidsprogramma's met investeringen conform de SERV-definitie. In deze tabel nemen we enkel beleidsprogramma's op met investeringen hoger dan € 40 mln.

Het beleidsdomein MOW realiseert via verschillende programma's veruit het grootste aandeel van de Vlaamse investeringsuitgaven. Zowel in infrastructuur voor verkeersveiligheid als voor wegen- en waterwegen boeken wordt aanzienlijk meer geïnvesteerd, met in totaal een toename van ongeveer € 160 mln.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de investeringen binnen het beleidsprogramma ME (openbaar vervoer) verminderen. Het gaat om het bijstellen van de investeringsuitgaven van de VVM De Lijn, van € 196 mln (2017BA) naar € 142 mln (2018BO).

De toelichting bij de begroting van het departement MOW verduidelijkt dat in 2017 een eenmalige grote uitgaven voor de aankoop van trams gerealiseerd wordt, terwijl de volgende levering van trams pas voor 2019 verwacht wordt. Zie Tabel 9 voor een overzicht van de investeringsuitgaven van De Lijn, zoals verduidelijkt in de begroting 2018BO van het beleidsdomein MOW.

Ook de infrastructuuruitgaven voor persoonsgebonden aangelegenheden (programma GI) binnen het beleidsdomein WVG realiseren een aanzienlijke vooruitgang (€ 60 mln), van € 757 mln naar € 818 mln. Het gaat om de ondersteuning door het VIPA van investeringen door derden in gezondheids- en welzijnsinfrastructuur.

Tabel 9: VVM De Lijn, begrotingen 2015 tot 2018BO, investeringskredieten, in € dz (bron: toelichting begroting MOW)

	2015	2016	2017BA	2018BO	verschil
Investeringsmachtiging	145,3	160,4	163,0	164,7	1,7
Beschikbaarheidsvergoedingen	24,8	27,7	32,8	35,1	2,3
Aanwending fondsen (Masterplan A'pen, stations-omgevingen)	2	4,9	29,7	28,1	-1,6
Klimaatfonds (versnelde vergroening bussen)	0	0	12,5	7,5	-5,0
Eenmalige overheveling trams (2016 -> 2017)	0	0	56,3	0,0	-56,3
Totaal	172,1	193	294,3	235,4	-58,9

112. De investeringen naar economische activiteit voor de begroting 2018BO worden in Tabel 14 op pagina 54 weergegeven, terwijl deze voor 2017BA in Tabel 15 worden gevonden. Tabel 16 geeft dan het verschil tussen beide begrotingen weer.

Het verschil van € -69 mln bij economische activiteit 51 (kapitaaloverdrachten aan ondernemingen) betreft voor € 52 mln een bijstelling van het kapitaalsaldo UZ Gent, namelijk in 2017 een lening aangegaan door het Universitair Ziekenhuis Gent voor een nieuw centrum voor locomotorische en neurologische revalidatie en de uitbreiding van een gebouw. Deze uitgaven vallen in 2018 weg. Daarnaast verminderen een aantal kapitaaloverdrachten door het Hermesfonds, voornamelijk de compensatie voor de indirecte emissiekosten (€ -15 mln) voor elektriciteitsintensieve ondernemingen, vastgelegd in de zogenaamde EUA-termijnkoers (van € 7,8 naar € 5,4 per ton CO₂).

Opvallend bij de directe investeringen (code 7 in Tabel 8) is de groei met € 185 mln bij de categorie 73 (wegen- en waterbouwkundige werken).

113. Geconcludeerd wordt dat de toename van de investeringskredieten vooral in de *beleidsdomeinen* MOW (wegenpatrimonium, waterwegen) en WVG (infrastructuur persoonsgebonden aangelegenheden) wordt gerealiseerd.

Met uitzondering van enkele specifieke dossiers kapitaaloverdrachten aan ondernemingen gaat elke type investeringen erop vooruit, met als koploper de wegen- en waterbouwkundige werken. De groei van de vereffeningskredieten tussen 2017BA en 2018BO komt dan ook voor bijna een vierde (24%) via investeringen tot stand.

Groei van niet-investeringsuitgaven

114. In Tabel 11 op pagina 51 wordt een overzicht gegeven van de uitgaven in begroting 2018BO naar economische activiteit. Tabel 12 geeft voor begroting 2017BA de gelijkaardige cijfers, terwijl Tabel 13 het verschil tussen beide begrotingen verduidelijkt. Een toelichting bij de gehanteerde indeling wordt in Bijlage 1 (vanaf pagina 46) gevonden.

Deze informatie laat toe de groei van de investeringen met deze van andere types uitgaven te vergelijken.

115. Types uitgaven met een *groei duidelijk boven het gemiddelde* (2,21%), zijn, naast de investeringen zoals hoger gedeut (5,64%), de *werking van de Vlaamse overheid* (lonen en werkingskosten, samen € 8,4 mld met een groei van 4,37%), de verzamelcategorie *inkomensoverdrachten naar vzw's* met een zeer groot aantal (en zeer verscheiden) subsidiestromen (6,30%; € 2,8 mld), en de *inkomensoverdrachten naar de lagere besturen* (3,63%; € 5,2 mld; hierin zijn de uitgaven voor onderwijsinstellingen van gemeentes en provincies niet opgenomen).

116. Types uitgaven met een *groei duidelijk onder het gemiddelde* (2,21%) betreffen de *provisies* (€ 394 mln, met een daling van € 199 mln of -33,5%) en de *inkomensoverdrachten naar ondernemingen en financiële instellingen* (€ 3.030 mln, met een daling van € 187 mln of -5,83%). Op het einde van een legislatuur is het normaal dat de provisie verminderen, waarbij ongetwijfeld vele van deze middelen zich in investeringen omzetten.

Hoger is reeds gewezen op een aantal specifieke dossiers met dalende kapitaalstromen naar ondernemingen, maar ook de inkomensoverdrachten naar ondernemingen dalen significant. Het belangrijkste element is de gedaalde Energieheffing (ontvangsten) die langs de zijde van de uitgaven (Energiefonds) leidt tot een dalende inbreng van financiële middelen (€ -296 mln) voor het opkopen van groene stroomcertificaten. Tevens heeft de re-integratie van het UZ Gent in de Universiteit Gent (decreet gestemd op 26 januari 2017) tot gevolg dat een financiële inbreng voor de werking van de UZ Gent wegvalt (€ -24 mln). Daarnaast worden ook verschillende positieve stromen genoteerd: binnen het Hermesfonds (EWI) groeien de stromen O&O naar ondernemingen met € 44 mln, de uitgaven voor dienstencheques (WSE) stijgen met € 53 mln, en het programma activeren van talenten via een verlaagde RSZ-bijdrage (eveneens WSE) kent een groei van € 18 mln.

De andere uitgaven realiseren een groei in lijn met de gemiddelde groei van de uitgaven, dus tussen 2,0% en 2,5%.

117. Geconcludeerd wordt de *groei van de investeringen niet ten koste gaat van één of meerdere andere categorieën uitgaven*. De gedaalde provisie zijn op het einde van een legislatuur in wezen logisch, terwijl de daling bij de inkomensoverdrachten naar ondernemingen vooral door enkele specifieke elementen bepaald wordt.

De groei van de vereffeningskredieten tussen 2017BA en 2018BO komt dan ook voor bijna een vierde (24%) via investeringen tot stand.

3.2.3 Vergelijking met investeringscijfers Vlaamse Regering

118. In een toelichting voor de Commissie Algemene Zaken, Begroting en Financiën van het Vlaams Parlement op 5 december 2017 gaat minister Tommelein dieper in op de lopende en reeds gerealiseerde investeringen door deze Vlaamse regering. De minister vermeldt onder andere voor 2018 'investeringsgolven' in infrastructuur voor in totaal € 610 mln, die deel uitmaken

van € 1.175 mln die recurrent sinds het begin van deze legislatuur voor investeringen ter beschikking gesteld zijn.

De verschillen met de cijfers in dit rapport zijn *aanzienlijk*: de SERV komt in deze begroting tot nieuw beleid voor in totaal € 315 mln, dus inclusief investeringen in andere dan infrastructuurdoelstellingen).

119. In de opsomming van de Vlaamse regering gaat het bovendien niet over het totaal aan investeringen, maar in essentie over het geheel aan *investeringen als nieuw beleid sinds deze legislatuur*.

De SERV brengt hoger het *geheel van investeringen* in kaart (€ 4,3 mld), dus zonder onderscheid naar het moment waarop deze investeringen geïnitieerd zijn.

120. De verschillen met de *cijfers nieuw beleid* vereisen evenwel meer duiding.

Vooreerst dient gewezen op de *definitieproblemen om investeringen in een begroting op te volgen*. De verschillen tussen de SERV-definitie en deze gehanteerd door de minister zijn de volgende:

- De SERV neemt de *kapitaaloverdrachten* aan ondernemingen en financiële instellingen (T51), vzw's (T52), huishoudens (T53), lokale besturen (T63) en onderwijsinstellingen van lokale overheden (T64) enkel op wanneer het duidelijk om investeringen gaat. Dit vereist een verdere opsplitsing van de uitgaven, met drie ESR-cijfers in plaats van twee: zie Tabel 10 op pagina 49 voor een overzicht. De cijfers van de Vlaamse regering tellen het geheel van deze kapitaaloverdrachten.
- Daarnaast neemt de Vlaamse regering een aantal *ESR8-uitgaven* (tweede 'schil') op, zoals de financiering van investeringen door sociale huisvestingsmaatschappijen. De SERV beschouwt deze inbreng niet als een investering, aangezien het gaat om een kapitaalbreng op te nemen in de balans van de Vlaamse overheid. Dat impliceert dat deze middelen bijdragen aan de Vlaamse netto-actiefpositie relevant voor de schuldevolutie, en dat de bestemming van deze middelen door de respectieve beheersinstanties wordt ingevuld. Tevens mag niet vergeten worden dat ESR-8 uitgaven niet in de ESR-begroting verwerkt worden, dus niet teruggevonden worden in de ESR-uitgaven zoals in dit rapport besproken.

Daarnaast dient erop gewezen dat de Vlaamse regering niet enkel de dynamiek in deze begroting bedoelt ('investeringsgolven'). Ook het *nieuwe beleid op basis van de afspraken in het regeerakkoord* valt hieronder, die in de SERV-cijfers in dit rapport niet opgenomen zijn.

Een laatste reden voor het verschil is dat de SERV in dit rapport enkel de in deze begroting gerapporteerde *vastleggingskredieten* (VAK) en *vereffeningskredieten* (VEK) in haar berekeningen opneemt. Investeringen in voorbereiding, ook deze verduidelijkt via een machtiging (MAC), zijn hierin niet opgenomen.

De SERV beschikt niet over gegevens die het verschil van haar cijfers met deze van de Vlaamse regering (impact van gesitueerde elementen) verder concreet kunnen in kaart brengen.

3.3 Specifieke behandeling strategische investeringen?

3.3.1 Verduidelijking doelstelling

121. Het derde luik voor een evenwichtige aanpak van de investeringen, zoals verduidelijkt in het zomeradvies van juli 2017, betreft de verwerking van strategische investeringsuitgaven binnen het Vlaamse begrotingsbeleid, in het bijzonder gegeven de Europese regelgeving.

Startpunt van de analyse in het advies is het voorwoord bij het laatste Belgische Stabiliteitsprogramma (einde april 2017): “De federale overheid zal in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog aangaan met de Europese Commissie omtrent de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen. De uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”.

122. De SERV ondersteunde in dat advies de Vlaamse Regering om via deze *dialoog* te zoeken naar oplossingen voor het realiseren van strategische investeringen binnen de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dit impliceert dat strategische investeringen in de Europese begrotingsopvolging op een *specifieke manier* behandeld worden, zodat dergelijke investeringen vanuit een meerjarig perspectief in de Vlaamse begroting kunnen verwerkt worden.

De SERV gaf aan dat deze dialoog bovendien op korte termijn tot *conclusies* moet komen, gegeven de geciteerde inleiding van het Stabiliteitsprogramma: “de uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”. Voor de SERV was het aangewezen dat deze dialoog bij de *opmaak van de begroting 2019* tot resultaten leidt.

De SERV waarschuwde er eveneens voor dat *voorzichtig dient omgesprongen* met het begrip ‘*strategische investeringen*’: het kan niet de bedoeling zijn dat een grote verscheidenheid aan investeringen als ‘strategisch’ wordt aangeduid. Immers, het begrip ‘strategisch’ heeft betrekking op *uitzonderlijke* investeringen, maar betekent voor de SERV ook: deze investering heeft na realisatie een aantoonbare positieve impact op de economische groei op langere termijn.

3.3.2 Gerealiseerd in de begroting 2018BO?

123. Vandaag dient geconstateerd dat de procedure voor de *verwerking van strategische investeringen* in het Vlaamse begrotingsbeleid *niet veranderd* is. Het is weliswaar nog *te vroeg* om resultaten te verwachten, aangezien het besluitvorming op Europees niveau vereist, en de EC nog maar in december 2017 een pakket van aanpassingen aan het bestuur van de eurozone heeft aangekondigd.

De Belgische argumentatie voor een *Belgisch-Europese dialoog* is in het afgelopen jaar opgebouwd via het zogenaamde *Nationaal Pact voor Strategische Investerings* gecoördineerd door de federale regering. Er was voorzien om tegen december 2017 een ontwerpargumentatie van de verschillende Belgische overheden voor de Europese Commissie op te stellen, zodat een eventuele impact ten vroegste in de aangepaste begroting 2018 kan verwerkt worden. Bij opmaak van dit Evaluatierapport is hierover nog geen duidelijkheid, wat uiteraard ook geldt over een eventuele reactie vanuit de Europese Commissie.

3.4 Vlaamse schuldnormering en investeringen

3.4.1 Verduidelijking doelstelling

124. Een laatste element betreft de impact van het begrotingsbeleid op de evolutie van de Vlaamse schuld. De Vlaamse Regering¹⁰ werkte een eigen schuldnormering uit op basis van twee doelstellingen: 1/ het *behoud van de huidige (gunstige) rating (Moody's)*, en 2/ een *positieve netto-actiefpositie op de overheidsbalans*. Dit laatste betekent dat de vermarktbaar activa op de overheidsbalans groter moeten zijn (en blijven) dan de geconsolideerde schuld op de Vlaamse overheidsbalans (waarbij abstractie wordt gemaakt van de overgenomen schuld voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur).

Deze benadering impliceert dat de reële Vlaamse schuld in de komende jaren mag stijgen, uiteraard zolang de huidige rating behouden wordt en er op de balans voldoende activa tegenover passiva staan. In zijn recente SERV-advies over de begroting 2018BO beschouwt de SERV het voorstel van de Vlaamse Regering als *basis voor het uittekenen van een schuldnormering* in de komende jaren.

125. De toegelaten verdere *groei van de Vlaamse overheidsschuld* in de komende jaren dient in de visie van de SERV evenwel *beperkt* te blijven. Het is ook bij gunstige economische parameters noodzakelijk om zeer voorzichtig om te springen met nieuwe schuldopbouw.

De SERV pleit ervoor – in lijn met zijn voorstel om het aandeel van investeringen binnen de uitgaven te versterken – om *bijkomende nieuwe schuld conform de Vlaamse schuldnormering* enkel toe te staan voor *strategische investeringen* zoals hoger bedoeld.

Immers, de Europese begrotingsopvolging vraagt dat de Belgische overheden hun gezamenlijke schuld op 20 jaar afbouwen naar 60% bbp, wat een aanzienlijke inspanning zal vereisen, in het bijzonder op het federale niveau. Een afwijkende verdere schuldopbouw bij regionale overheden vereist dan ook een *legitimatie*: deze kan enkel gevonden worden in de noodzaak om via strategische investeringen het Vlaamse en Belgische economische weefsel te versterken.

3.4.2 Gerealiseerd in de begroting 2018BO?

126. De Vlaamse schuld evolueert van € 24.659 mln (2017BA) naar € 26.752 mln bij 2018BO. De belangrijkste factor in de groei is de directe schuld van de Vlaamse overheid (voornamelijk leningen op lange termijn evenals de negatieve stand van de zichtrekening). In totaal groeit de directe schuld van € 6,54 mld (2017BA) naar € 8,23 mld (2018BO).

127. De Vlaamse Regering heeft recent een verduidelijking van de netto-actiefpositie aan de Commissie Algemene Zaken en Begroting van het Vlaamse Parlement voorgelegd, voor de jaren 2015 en 2016. Deze cijfers leiden tot de conclusie dat de *Vlaamse netto-actiefpositie einde 2016 positief is (€ 2,8 mld)*, dus: de vermarktbaar netto-activa zijn groter dan de aangegane passiva, en rechtvaardigen daarmee zowel verdere investeringen als een schuldtoename daarvoor.

¹⁰ Vlaamse Regering, Conceptnota: Quo vadis, Vlaamse schuld? Uitbouw van een nieuwe Vlaamse schuldnorm, Brussel, december 2016.

Geconcludeerd wordt dat de *netto-actiefpositie* zowel *verdere investeringen als een schuldtoename daarvoor legitimeert*.

128. De SERV maakt daarbij volgende opmerkingen.

De netto-actiefpositie wordt in belangrijke mate gelegitimeerd door de *boekwaarde van vorderingen op lange termijn*, zonder dat rekening gehouden wordt met de aard van deze vorderingen. Deze vorderingen maken voor een aantal instellingen een zeer groot deel uit van hun totale activa, waarmee deze instellingen een relatief groot aandeel leveren in de opbouw van de netto-actiefpositie. Bijvoorbeeld bij de VMSW maken deze vorderingen in 2016 meer dan 99% van de totale activa uit (€ 10,87 mld op activa van € 10,93 mld), die daarmee dus bijdragen tot de Vlaamse netto-actiefpositie. De vraag dient gesteld of het *gehele bedrag aan deze vorderingen* – ervan uitgaande dat hun marktwaarde daarmee identiek is – kan beschouwd worden als een *directe terugbetalingscapaciteit voor de Vlaamse schuld*. Een *realisatiepercentage* kan overwogen worden (= niet alle vorderingen effectief kunnen omgezet worden).

Tevens komt de Vlaamse schuld bij een aantal rechtspersonen niet overeen met de *schuld zoals gedocumenteerd in de jaarrekening* neergelegd bij de NBB. In 2016 vertegenwoordigen deze instellingen met een jaarrekening een totaal van € 10,4 mld binnen de Vlaamse schuld. De totale schuld in de jaarrekeningen van deze rechtspersonen komt uit op € 17,3 mld, of bijna € 7 mld meer. Er zijn verschillende evidente redenen voor dit verschil: niet alleen dient rekening gehouden met de schuld op korte termijn gedocumenteerd in hun jaarrekening, ook dienen in een geconsolideerde benadering (conform het ESR 2010) dubbeltellingen vermeden. Dus: schuld van A (passiva) tegenover B (vordering) waarbij A en B tot dezelfde consolidatiekring behoren, impliceert dat de schuld van A niet in het totaal van de schuld van de consolidatiekring wordt opgenomen. Voor heel wat instellingen geldt dat zij gefinancierd worden via de Vlaamse overheid, dus dat de schuld van deze instellingen niet in het Vlaamse totaal dient opgenomen. Het is aangewezen om het verschil tussen de schuldposities opgenomen in de jaarrekening van deze rechtspersonen en het deel opgenomen in de Vlaamse schuld, beter te duiden.

Een laatste element dat aandacht verdient zijn de activa die bijdragen tot de netto-actiefpositie via een inschatting van het *onderliggende eigen vermogen van dochterbedrijven*. Daarvan is het niet evident dat een bijdrage aan de Vlaamse schuldafbouw steeds realistisch is. Het belangrijkste voorbeeld is de Vlaamse Milieuholding, waarvan dochter Aquafin een eigen vermogen van ongeveer € 1 mld heeft. De activa van Aquafin zijn in hoge mate van materiële aard (waterzuiveringsstations en dergelijke meer), en kunnen dus niet zonder meer bijdragen aan de Vlaamse schuldafbouw.

129. De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse Regering de verduidelijking van de netto-actiefpositie meer gedetailleerd in kaart brengt.

4 Bijlagen

4.1 46Gehanteerde begrippenkader

Beleidsdomein

130. De Vlaamse overheid bestaat uit verschillende overheidsdiensten, die vandaag gegroepeerd worden in 11 *beleidsdomeinen*. De huidige beleidsdomeinen zijn:

- C: beleidsdomein Financiën en Begroting (FB)
- D: beleidsdomein internationaal Vlaanderen (iV)
- E: beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)
- F: beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV)
- G: beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)
- H: beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)
- J: beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE)
- K: beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV)
- M: beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)
- P: beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (KB)

Q: beleidsdomein Omgeving (OMG) vanaf de begroting 2018BO. Het gaat om de fusie van de voormalige beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur, Energie en Dierenwelzijn (L: LNE) en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (N: RWO). In vergelijkingen met voorgaande jaren wordt in dit Evaluatierapport de oude indeling gehanteerd.

Daarnaast wordt in grafieken en tabellen met de letter V verwezen naar de hogere entiteiten, zijnde de kabinetten van de Vlaamse Regering evenals het Vlaams Parlement inclusief onderliggende instellingen. De SERV beschikt niet over de begrotingen 2018BO van deze laatste instellingen, zodat enkel de dotatie is opgenomen aangevuld met geraamde uitgaven conform het bestedingspatroon van voorgaande jaren.

Beleidsprogramma

Binnen elk beleidsdomein worden verscheidene beleidsprogramma's onderscheiden. Er zijn ongeveer 90 beleidsprogramma's voor de gehele Vlaamse overheid. Details worden in principe voor alle beleidsprogramma's weergegeven.

<http://www.serv.be/node/12288>

Departement en instellingen

Binnen elk beleidsdomein is er een *departement* met daaronder verschillende agentschappen en instellingen. Het departement zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsondersteuning, en werkt onder het directe gezag en de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister. Het is vergelijkbaar met de ministeries zoals die op federaal vlak gekend zijn.

Een *agentschap* is verantwoordelijk voor beleidsuitvoerende taken en heeft een grotere mate van autonomie. Daarnaast zijn er binnen tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid een heel aantal *instellingen* met eigen beheersorganen en een duidelijk omschreven takenpakket.

Onderstaand wordt systematisch een onderscheid gemaakt tussen de *departementen* en de *instellingen* (inclusief agentschappen). Met *geconsolideerd* wordt bedoeld: de som van de departementen en instellingen.

Er zijn evenwel drie uitzonderingen: de drie meest complexe instellingen van de Vlaamse overheid, die ook een rol spelen in verschillende beleidsprogramma's, zijn het Hermesfonds (EWI), het MINAfonds (LNE) en het Vlaams Infrastructuurfonds VIF (MOW). Gezien hun complexiteit (uitvoeren of financieren van een groot aantal beleidsmaatregelen) worden zij meegenomen met de Vlaamse departementen. Dit impliceert dat de totalen voor de departementen in dit rapport hoger uitvallen dan in de documenten van de Vlaamse Regering, waar de uitgaven van deze drie fondsen bij de instellingen meegerekend worden. Bij de instellingen speelt uiteraard het omgekeerde effect. Op geconsolideerd niveau is er geen verschil.

Samen vertegenwoordigen deze instellingen uitgaven van € 1,55 mld. De uitgavenoverzichten 2018BO via de departementen komen in dit rapport tot een totaal van € 29.987 mln, tegenover 28.437 mln in de overzichten van de Vlaamse Regering.

Welke uitgaven zijn ESR-uitgaven?

Met dubbeltellingen dient in begrotingen goed opgelet, aangezien heel wat interne stromen hier toe aanleiding geven. Bijvoorbeeld: een toelage vanuit een departement aan een instelling wordt bij die instelling geregistreerd als een ontvangst, die zich op zijn beurt in uitgaven van die instelling vertaalt.

Om die reden worden alle interne stromen (in de regel begrotingsartikels eindigend op IS) uit de ESR-totalen verwijderd. De reguliere uitgaven vanuit die instellingen worden uiteraard wel opgenomen.

ESR-8 uitgaven betreffen uitgaven voor deelnemingen, kredietverleningen en verschillende financiële producten. Het zijn uitgaven die in principe aanleiding geven tot terugkerende financiële stromen (te registreren als ESR-8 ontvangsten), en daarmee het beeld van de jaarlijkse ontvangsten en uitgaven vertroebelen. Zij worden eveneens uit het ESR-totaal verwijderd.

ESR-9 uitgaven betreffen kapitaalaflossingen voor leningen en verwante uitgaven. Om dezelfde reden als hoger worden ze niet in het ESR-totaal opgenomen.

Ten slotte worden een aantal stromen binnen instellingen niet opgenomen. De belangrijkste betreffen verrichtingen van en naar het saldo overgedragen naar het volgende boekjaar.

Analyse naar economische activiteit

De analyse van de begrotingsevoluties in dit rapport hanteert een indeling naar economische activiteit, de zogenaamde 'economische code' gehanteerd binnen het ESR:

- T01: provisies
- T11+12: lonen en werkingskosten
- T2: financiële uitgaven (rente, dividenden...)
- T31+32: inkomensoverdrachten naar ondernemingen en financiële instellingen
- T33: inkomensoverdrachten naar vzw's

- T34: inkomensoverdrachten naar huishoudens
- T43: inkomensoverdrachten naar lokale overheden (gemeenten en provincies)
- T44: inkomensoverdrachten naar lokale onderwijsinstellingen
- T51: kapitaaloverdrachten aan ondernemingen en financiële instellingen
- T53: kapitaaloverdrachten aan vzw's
- T63: kapitaaloverdrachten aan lokale overheden
- T64: kapitaaloverdrachten aan onderwijsinstellingen van lokale overheden
- T7: investeringen (zie verder).

Een aantal kleinere posten worden in deze categorieën niet meegenomen. Bij de totalen gaat het steeds om het ESR-totaal, dus inclusief de niet-vermelde kleinere posten.

Er dient opgemerkt dat het niet steeds mogelijk is om *alle uitgaven gedetailleerd in kaart te brengen*. Zo is het niet steeds mogelijk om de stromen vertrekkend vanuit het Klimaatfonds (Q, voorheen L) maar besteed door andere beleidsdomeinen voor klimaatdoelstellingen precies op te volgen.

In totaal zijn in deze oefening voor de begroting 2018BO € 33,6 mln uitgaven niet toegewezen kunnen worden, of 0,075% van de totale ESR-uitgaven (€ 44.512 mln). Het grootste deel daarvan betreft € 19,3 mln uitgaven binnen het Hermesfonds.

Bij de ontvangsten is de afwijking kleiner: € 0,8 mln, of 0,002% van de totale ontvangsten.

De gehanteerde werkwijze vereist dat alle uitgaven van de Vlaamse overheid (meer dan 10% van het Belgische bbp) gescreend worden. De gedetailleerde informatie kan vaak niet rechtstreeks uit de begrotingsdocumenten afgeleid worden. Bovendien bestaan heel wat begrotingsartikels uit meerdere types uitgaven (met dus verschillende codes qua economische activiteit), wat een bijkomende moeilijkheid oplevert aangezien de begrotingstoelichtingen per beleidsdomein niet tot op dit niveau uitgewerkt zijn.

De SERV-cijfers zijn in de mate van het mogelijke opgebouwd vanuit het meest gedetailleerde niveau (< begrotingsartikels), zodat spijtig genoeg – zeker voor de begroting 2018BO – foute inschattingen af en toe onvermijdelijk zullen blijken.

Definitie brede investeringen

De criteria om opgenomen te worden zijn:

- ESR 7: de directe *investeringen* door de Vlaamse overheid worden integraal opgenomen;
- ESR 5 en 6: *kapitaaloverdrachten aan derden* (bedrijven, vzw's, huishoudens, lagere besturen) worden opgenomen voor zover het gaat om een bijdrage aan een *investering door derden*. Andere vormen van kapitaaloverdracht (zoals: schadevergoedingen voor natuurrampen) worden geweerd;
- ESR 14: het zogenaamde *niet waardevermeerdend onderhoud van wegen en waterwegen* wordt eveneens als investering beschouwd.

In de overzichten met investeringen door de Vlaamse Regering wordt ook gewezen op ESR 8-uitgaven (kredietverlening en deelneming), waarvan een deel als investering beschouwd wordt. Dergelijke uitgaven blijven buiten de ESR-begroting, en komen in dit rapport niet aan bod.

4.2 Tabellen

Tabel 10: SERV, brede definitie van investeringen inclusief ondersteuning investeringen door derden, ESR-codes economische classificatie tot 4 cijfers

ESR	Opgenomen?	Wat?
51	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
51.1	JA	Investeringsbijdragen (aan overheids- 51.11 en privébedrijven 51.12)
51.2	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan bedrijven, zoals: oorlogsschadevergoeding, schadevergoeding tegen gevolge van natuurrampen, dekking van geaccumuleerde verliezen, kwijtschelding van schulden en schuldovername
51.3	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen (zie 51.2)
51.4	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan verzekeringsinstellingen (zie 51.2)
52	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
52.10	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's ten behoeve van de gezinnen
52.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen (zie 51.2)
53	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen
53.10	JA	Investeringsbijdragen aan gezinnen, zoals woningbouwpremies voor gezinnen of bijdragen in de investeringen van eenmanszaken
53.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gezinnen (zie 51.2)
63	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan lokale overheden
63.11	JA	Investeringsbijdragen aan provincies
63.12	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan provincies
63.21	JA	Investeringsbijdragen aan gemeenten
63.22	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gemeenten

ESR	Opgenomen?	Wat?
63.41	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's van lokale overheden
63.42	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's van lokale overheden
63.5	NEEN	Kapitaaloverdrachten aan politiezones, OCMW's, intercommunales van de sector S.1313 (lokale overheden), hulpverleningszones en overige lokale overheden
64	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs
64.10	JA	Investeringsbijdragen
64.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten
71	JA	Aankoop van gronden en gebouwen in het binnenland
72	JA	Nieuwbouw van gebouwen. De definitie van nieuwbouw is ruim: alles wat integraal deel uitmaakt van gebouwen (centrale verwarming...) wordt inbegrepen. Ook het verhogen van de waarde van een gebouw (inclusief via groot onderhoud) wordt beschouwd als nieuwbouw. Niet-waardevermeerdend onderhoud wordt geboekt onder code ESR 14.
73	JA	Wegen- en waterbouwkundige werken
74	JA	Verwerving van overige investeringsgoederen, inclusief immateriële goederen (vervoermaterieel, computers, patenten en octrooien, O&O, waardevolle voorwerpen...)
14	JA	Deze groep bevat de uitgaven voor werkzaamheden aan wegen, kanalen, bruggen, havens, tunnels enzovoort, voor zover ze niet als investeringen kunnen beschouwd worden. Doel is de waarde van de kapitaalgoederen te behouden (onderhoud).

Zie ook excel-sheets op SERV-website.

Tabel 11: Vlaanderen, 2018BO, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, vereffeningskredieten (VEK), in € dz

	T 01	T 11+12	T 2	T 31+32	T 33	T 34	T 43	T 44	T 51	T 52	T 63	T 64	T 7	TOTAAL	In % tot
C FB	197.357	102.417	94.620	29		1.917.293	29.000						6.322	2.437.870	5,49%
D iV		110.437	197	11.001	10.845	450	265			32.886	190		1.740	191.271	0,43%
E EWI		741.128	21.275	253.334	198.959	8.934	12.735	35.092	151.081		34.068		51.702	1.513.681	3,41%
F OV	14.282	3.233.900	39.255	8.004	47.993	178.518	1.577.107	7.425.285	7.803			245.837	477.625	13.279.732	29,88%
G WVG	49.243	330.825	31	15.305	1.528.384	9.322.000	1.271		103	779.520	46.056		20.427	12.121.283	27,27%
H CJSM		664.504	66	69.098	411.756	9.124	23.849		30.316	9.294	15.731	1.000	33.521	1.270.433	2,86%
J WSE	39.283	515.045	20	2.173.265	465.699	296.658	124.453	50.513		475	3.807		25.263	3.694.616	8,31%
K LV		95.438	137	38.498	13.569	6	27		45.608				2.602	196.041	0,44%
L ENO		379.440	8.078	347.232	42.510	14.908	9.557		1.928	8.416	97.404		147.351	1.062.828	2,39%
M MOW	56.045	1.551.153	42.214	45.396	43.399	401	1.305		3.336		53.663		1.322.718	3.668.567	8,25%
N ROW	15.075	105.270	308.119	68.971	29.711	58.398	23.700		102.016	394	44.351		20.702	912.227	2,05%
P KB	22.350	484.209	691	364	22.546	5	3.361.280		890	709	269		40.548	3.962.359	8,92%
V HE	635	115.218			12.821								1.945	130.690	0,29%
SOM	394.270	8.428.984	514.703	3.030.497	2.828.192	11.806.694	5.164.549	7.510.890	343.081	831.694	295.539	246.837	2.152.465	44.441.598	100,00%
In % tot	0,89%	18,97%	1,16%	6,82%	6,36%	26,57%	11,62%	16,90%	0,77%	1,87%	0,67%	0,56%	4,84%	100,00%	
Groei tov 2017BA	-33,50%	4,37%	2,20%	-5,83%	6,30%	2,23%	3,63%	2,30%	18,71%	8,39%	-0,69%	0,18%	10,61%	2,21%	

Zie voor een verduidelijking van de economische codes: Bijlage 1 vanaf pagina 46.

In essentie gaat het om: T01 = provisie; T11+12: lonen + werkingskosten; T2 financiële uitgaven; T31+32: inkomensoverdrachten naar ondernemingen; T33: inkomensoverdrachten naar vzw's; T31: inkomensoverdrachten naar huishoudens; T43: inkomensoverdrachten naar lokale besturen (buiten onderwijs); T44: inkomensoverdrachten naar onderwijsinstellingen van lagere besturen; T51: kapitaaloverdrachten aan ondernemingen; T52: kapitaaloverdrachten aan vzw's; T63: kapitaaloverdrachten aan lokale besturen; T64: kapitaaloverdrachten aan onderwijsinstellingen van lokale besturen; T7: investeringen.

Tabel 12: Vlaanderen, 2017BA, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, VEK, in € dz

	T 01	T 11+12	T 2	T 31+32	T 33	T 34	T 43	T 44	T 51	T 52	T 63	T 64	T 7	TOTAAL	In % tot
C FB	409.866	101.723	88.193	192	0	1.879.587	28.000	0	0	0	4	0	6.012	2.605.025	5,99%
D iV	0	106.837	197	10.261	10.339	450	265	0	0	27.453	273	0	4.108	184.477	0,42%
E EW	75.961	592.731	39.780	194.756	210.554	16.048	550	45.962	179.029	0	32.000	1.738	40.409	1.438.166	3,31%
F OV	3.308	3.074.106	21.509	31.886	45.186	178.197	1.539.397	7.246.102	58.423	0	0	243.651	417.278	12.886.877	29,64%
G WVG	0	317.737	35	14.994	1.448.985	9.078.004	1.921	0	103	724.266	44.496	0	12.276	11.670.972	26,84%
H CJS	0	677.919	65	66.962	361.533	8.578	18.332	0	24.685	6.513	12.312	1.000	31.293	1.212.783	2,79%
J WSE	39.806	503.180	20	2.120.263	432.769	323.670	111.297	49.793	0	475	11.000	0	16.631	3.609.039	8,30%
K LV	0	95.365	131	47.585	8.245	6	10	0	45.397	0	0	0	2.566	200.587	0,46%
L ENO	98	370.835	7.747	641.637	35.324	10.771	9.552	0	2.641	8.416	95.321	0	148.882	1.336.624	3,07%
M MOW	53.152	1.530.315	20.277	25.605	20.460	476	24.545	0	2.574	0	53.663	0	1.206.732	3.485.389	8,02%
N ROW	9.582	124.784	324.934	63.766	26.108	52.839	16.338	0	107.769	0	45.104	0	24.106	904.849	2,08%
P KB	500	463.164	723	243	48.802	5	3.233.518	0	1.425	181	3.430	0	33.853	3.815.011	8,77%
V HE	635	117.573	0	0	12.348	0	0	0	0	0	0	0	1.902	132.526	0,30%
SOM	592.908	8.076.269	503.611	3.218.150	2.660.653	11.548.631	4.983.725	7.341.857	422.046	767.304	297.603	246.389	1.946.048	43.482.325	100,00%
In % tot	1,36%	18,57%	1,16%	7,40%	6,12%	26,56%	11,46%	16,88%	0,97%	1,76%	0,68%	0,57%	4,48%	100,00%	

Zie voor een verduidelijking van de economische codes: Bijlage 1 vanaf pagina 46.

In essentie gaat het om: T01 = provisies; T11+12: lonen + werkingskosten; T2 financiële uitgaven; T31+32: inkomensoverdrachten naar ondernemingen; T33; inkomensoverdrachten naar vzw's; T31: inkomensoverdrachten naar huishoudens; T43: inkomensoverdrachten naar lokale besturen (buiten onderwijs); T44: inkomensoverdrachten naar onderwijsinstellingen van lagere besturen; T51: kapitaaloverdrachten aan ondernemingen; T52: kapitaaloverdrachten aan vzw's; T63: kapitaaloverdrachten aan lokale besturen; T64: kapitaaloverdrachten aan onderwijsinstellingen van lokale besturen; T7: investeringen.

Tabel 13: Vlaanderen, 2018BO - 2017BA, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, VEK, in € dz

	T 01	T 11+12	T 2	T 31+32	T 33	T 34	T 43	T 44	T 51	T 52	T 63	T 64	T 7	TOTAAL	In % tot
C FB	-212.509	694	6.427	-163		37.706	1.000				-4		310	-167.155	-17,43%
D iV		3.600		740	506					5.433	-83		-2.368	6.794	0,71%
E EW	-75.961	148.397	-18.505	58.578	-11.595	-7.114	12.185	-10.870	-27.948		2.068	-1.738	11.293	75.515	7,87%
F OV	10.974	159.794	17.746	-23.882	2.807	321	37.710	179.183	-50.620			2.186	60.347	392.855	40,95%
G WVG	49.243	13.088	-4	311	79.399	243.996	-650			55.254	1.560		8.151	450.311	46,94%
H CJS		-13.415	1	2.136	50.223	546	5.517		5.631	2.781	3.419		2.228	57.650	6,01%
J WSE	-523	11.865		53.002	32.930	-27.012	13.156	720			-7.193		8.632	85.577	8,92%
K LV		73	6	-9.087	5.324		17		211				36	-4.546	-0,47%
L ENO	-98	8.605	331	-294.405	7.186	4.137	5		-713		2.083		-1.531	-273.796	-28,54%
M MOW	2.893	20.838	21.937	19.791	22.939	-75	-23.240		762				115.985	183.178	19,10%
N ROW	5.493	-19.513	-16.815	5.205	3.603	5.559	7.362		-5.753	394	-753		-3.404	7.378	0,77%
P KB	21.850	21.045	-32	121	-26.256		127.762		-535	528	-3.161		6.695	147.348	15,36%
V HE		-2.355			473								43	-1.836	-0,19%
SOM	-198.638	352.715	11.092	-187.653	167.539	258.063	180.824	169.033	-78.965	64.390	-2.064	448	206.417	959.273	100,00%
In % tot	-20,71%	36,77%	1,16%	-19,56%	17,47%	26,90%	18,85%	17,62%	-8,23%	6,71%	-0,22%	0,05%	21,52%	100,00%	

Zie voor een verduidelijking van de economische codes: Bijlage 1 vanaf pagina 46.

In essentie gaat het om: T01 = provisies; T11+12: lonen + werkingskosten; T2 financiële uitgaven; T31+32: inkomensoverdrachten naar ondernemingen; T33; inkomensoverdrachten naar vzw's; T31: inkomensoverdrachten naar huishoudens; T43: inkomensoverdrachten naar lokale besturen (buiten onderwijs); T44: inkomensoverdrachten naar onderwijsinstellingen van lagere besturen; T51: kapitaaloverdrachten aan ondernemingen; T52: kapitaaloverdrachten aan vzw's; T63: kapitaaloverdrachten aan lokale besturen; T64: kapitaaloverdrachten aan onderwijsinstellingen van lokale besturen; T7: investeringen.

Tabel 14: Vlaanderen, 2018BO, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-uitgaven, VEK, in %

	Algemene begroting	Instellingen	TOTAAL	In % totaal investeringen
INVESTERINGEN ESR 51	140.173	174.205	314.378	7,25%
TOTAAL ESR 51	167.410	175.671	343.081	
Aandeel investeringen, in % totaal	83,73%	99,17%	91,63%	
INVESTERINGEN ESR 52	9.285	814.409	823.694	18,99%
TOTAAL ESR 52	9.285	822.409	831.694	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	99,03%	99,04%	
INVESTERINGEN ESR 53	100.226	0	100.226	2,31%
TOTAAL ESR 53	138.163	0	138.163	
Aandeel investeringen, in % totaal	72,54%	0,00%	72,54%	
SOM INVESTERINGEN ESR5	249.684	988.614	1.238.298	28,55%
SOM UITGAVEN ESR5	392.358	998.080	1.390.438	
Aandeel investeringen, in % totaal	63,64%	99,05%	89,06%	
INVESTERINGEN ESR 63	170.910	60.136	231.046	5,33%
TOTAAL ESR 63	229.814	65.725	295.539	
Aandeel investeringen, in % totaal	74,37%	91,50%	78,18%	
INVESTERINGEN ESR 64	15.381	227.658	243.039	5,60%
TOTAAL ESR 64	15.381	231.456	246.837	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	98,36%	98,46%	
SOM INVESTERINGEN ESR6	186.291	287.794	474.085	10,93%
SOM UITGAVEN ESR6	295.175	299.181	594.356	
Aandeel investeringen, in % totaal	63,11%	96,19%	79,76%	
INVESTERINGEN ESR 71	16.205	139.226	155.431	3,58%
INVESTERINGEN ESR 72	48.673	365.891	414.564	9,56%
INVESTERINGEN ESR 73	669.140	524.475	1.193.615	27,52%
INVESTERINGEN ESR 74	46.119	342.737	388.856	8,97%
SOM INVESTERINGEN ESR7	780.137	1.372.329	2.152.465	49,63%
TOTAAL INVESTERINGEN ESR5 tot 7	1.216.112	2.648.736	3.864.848	89,12%
INVESTERINGEN ESR 14	422.425	49.512	471.937	10,88%
TOTAAL INVESTERINGEN ESR5 tot 7 + ESR14	1.638.537	2.698.248	4.336.785	100,00%
TOTAAL ESR-UITGAVEN	29.977.805	14.463.793	44.441.598	
Aandeel investeringen, in % totaal	5,47%	18,66%	9,76%	

Tabel 15: Vlaanderen, 2017BA, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-uitgaven, VEK, in %

	Algemene begroting	Instellingen	TOTAAL	In % totaal in- vesteringen
INVESTERINGEN ESR 51	211.409	172.326	383.735	9,35%
TOTAAL ESR 51	247.597	174.449	422.046	
Aandeel investeringen, in % totaal	85,38%	98,78%	90,92%	
INVESTERINGEN ESR 52	9.496	752.708	762.204	18,57%
TOTAAL ESR 52	9.496	757.808	767.304	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	99,33%	99,34%	
INVESTERINGEN ESR 53	78.479	0	78.479	1,91%
TOTAAL ESR 53	112.144	1.025	113.169	
Aandeel investeringen, in % totaal	69,98%	0,00%	69,35%	
SOM INVESTERINGEN ESR5	299.384	925.034	1.224.418	29,83%
SOM UITGAVEN ESR5	446.737	933.282	1.380.019	
Aandeel investeringen, in % totaal	67,02%	99,12%	88,72%	
INVESTERINGEN ESR 63	168.938	54.895	223.833	5,45%
TOTAAL ESR 63	228.911	68.692	297.603	
Aandeel investeringen, in % totaal	73,80%	79,91%	75,21%	
INVESTERINGEN ESR 64	17.104	224.854	241.958	5,89%
TOTAAL ESR 64	17.104	229.285	246.389	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	98,07%	98,20%	
SOM INVESTERINGEN ESR6	186.042	279.749	465.791	11,35%
SOM UITGAVEN ESR6	295.664	300.227	595.891	
Aandeel investeringen, in % totaal	62,92%	93,18%	78,17%	
INVESTERINGEN ESR 71	13.705	124.806	138.511	3,37%
INVESTERINGEN ESR 72	53.641	289.101	342.742	8,35%
INVESTERINGEN ESR 73	556.215	452.149	1.008.364	24,57%
INVESTERINGEN ESR 74	38.750	417.681	456.431	11,12%
SOM INVESTERINGEN ESR7	662.311	1.283.737	1.946.048	47,41%
TOTAAL INVESTERINGEN ESR5 tot 7	1.147.737	2.488.520	3.636.257	88,59%
INVESTERINGEN ESR 14	420.610	47.598	468.208	11,41%
TOTAAL INVESTERINGEN ESR5 tot 7 + ESR14	1.568.347	2.536.118	4.104.465	100,00%
TOTAAL ESR-UITGAVEN	29.680.320	13.802.005	43.482.325	
Aandeel investeringen, in % totaal	5,28%	18,37%	9,44%	

Tabel 16: Vlaanderen, 2018BO - 2017BA, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-uitgaven, VEK, in %

	Algemene begroting	Instellingen	TOTAAL	In % totaal investeringen
GROEI INVESTERINGEN ESR 51	-71.236	1.879	-69.357	-29,85%
GROEI ESR 51	-80.187	1.222	-78.965	
Aandeel investeringen, in % totaal	88,84%	153,78%	87,83%	
GROEI INVESTERINGEN ESR 52	-211	61.701	61.490	26,47%
GROEI ESR 52	-211	64.601	64.390	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	95,51%	95,50%	
GROEI INVESTERINGEN ESR 53	21.747	0	21.747	9,36%
GROEI ESR 53	26.019	-1.025	24.994	
Aandeel investeringen, in % totaal	83,58%	0,00%	87,01%	
GROEI INVESTERINGEN ESR5	-49.700	63.580	13.880	5,97%
GROEI UITGAVEN ESR5	-54.379	64.798	10.419	
Aandeel investeringen, in % totaal	91,40%	98,12%	133,22%	
GROEI INVESTERINGEN ESR 63	1.972	5.241	7.213	3,10%
GROEI ESR 63	903	-2.967	-2.064	
Aandeel investeringen, in % totaal	218,36%	-176,64%	-349,51%	
GROEI INVESTERINGEN ESR 64	-1.723	2.804	1.081	0,47%
GROEI ESR 64	-1.723	2.171	448	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,00%	129,16%	241,29%	
GROEI INVESTERINGEN ESR6	249	8.045	8.294	3,57%
GROEI UITGAVEN ESR6	-489	-1.046	-1.535	
Aandeel investeringen, in % totaal	-50,98%	-769,12%	-540,41%	
GROEI INVESTERINGEN ESR 71	2.500	14.420	16.920	7,28%
GROEI INVESTERINGEN ESR 72	-4.968	76.789	71.821	30,91%
GROEI INVESTERINGEN ESR 73	112.925	72.327	185.252	79,74%
GROEI INVESTERINGEN ESR 74	7.369	-74.945	-67.576	-29,09%
GROEI INVESTERINGEN ESR7	117.826	88.591	206.417	88,85%
GROEI INVESTERINGEN ESR5 tot 7	68.375	160.216	228.591	98,39%
GROEI INVESTERINGEN ESR 14	1.815	1.914	3.729	1,61%
GROEI INVESTERINGEN ESR5 tot 7 + ESR14	70.190	162.130	232.320	100,00%
GROEI ESR-UITGAVEN	297.485	661.788	959.273	
Aandeel investeringen, in % totaal	23,59%	24,50%	24,22%	

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Vlaanderen, 2018BO, impact ontvangstenevolutie vertrekkende van ESR-saldo 2017BA, in € mln.....	20
Figuur 2: Vlaanderen, 2018BO, ESR-begrotingssaldo en correcties begrotingsdoelstelling, vertrekkende van het saldo 2017BA, in € mln.....	26

Tabellen

Tabel 1: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, ESR-vorderingensaldo voor en na correcties, € dz.....	7
Tabel 2: Vlaamse begrotingen 2018BO, 2017BA, en raming uitvoering 2017, ontvangsten via departementen, € dz.....	17
Tabel 3: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, ESR-vorderingensaldo voor en na correcties, € dz.....	24
Tabel 4: België, 2017 tot 2019, ramingen output gap, in %bbp.....	27
Tabel 5: Vlaamse begrotingen 2018BO en 2017BA, nieuw beleid per beleidsdomein, € dz (VEK).....	30
Tabel 6: 2017BA en 2018BO, raming ontvangsten met en zonder impact opcentiemencorrectie, in € dz.....	36
Tabel 7: 2017BA en 2018BO, gecorrigeerde vergelijking raming ESR-uitgaven, in € dz.....	37
Tabel 8: Vlaanderen, 2017BA en 2018BO, vergelijking investeringsuitgaven (SERV-definitie), in € mln.....	39
Tabel 9: VVM De Lijn, begrotingen 2015 tot 2018BO, investeringskredieten, in € dz (bron: toelichting begroting MOW).....	40
Tabel 10: SERV, brede definitie van investeringen inclusief ondersteuning investeringen door derden, ESR-codes economische classificatie tot 4 cijfers.....	49
Tabel 11: Vlaanderen, 2018BO, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, vereffeningskredieten (VEK), in € dz.....	51
Tabel 12: Vlaanderen, 2017BA, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, VEK, in € dz.....	52
Tabel 13: Vlaanderen, 2018BO - 2017BA, uitgaven naar economische code en beleidsdomein, VEK, in € dz.....	53
Tabel 14: Vlaanderen, 2018BO, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-uitgaven, VEK, in %.....	54
Tabel 15: Vlaanderen, 2017BA, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-uitgaven, VEK, in %.....	55

Tabel 16: Vlaanderen, 2018BO - 2017BA, investeringen, in € mln, en vergelijking met totale ESR-
uitgaven, VEK, in %..... 56