



## Advies

# Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021

Brussel, 27 januari 2021

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

Contactpersoon: Erwin Eysackers - [eeysackers@serv.be](mailto:eeysackers@serv.be)



De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Martelaarsplein 7

1000 Brussel

**contactpersoon**

Erwin Eysackers  
eysackers@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_20210127\_Evaluatierapport\_Begroting\_2021

**Brussel**

27 januari 2021

## Evaluatierapport over de Begroting 2021

Mijnheer de minister

De SERV maakt in zijn Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021 een balans op van de uitdagingen waarmee de Vlaamse overheidsfinanciën vandaag geconfronteerd worden.

De SERV heeft een actualisering van de begrotingen 2020, 2021 en de meerjarenraming voor de verdere legislatuur opgemaakt, op basis van recente macro-economische prognoses (NBB, december 2020), dus inclusief de impact van de 2<sup>de</sup> coronagolf. Door de tragere economische relance zouden de geraamde begrotingstekorten vergroten. Voor 2021 zou het begrotingstekort bij ongewijzigd beleid aangroeien tot € -4,1 mld, maar ook doorheen de rest van de legislatuur blijft de spanning tussen de ontvangsten en uitgaven groot.

Tevens gaat dit rapport dieper in op de recente initiatieven van de Vlaamse Regering om de overheidsfinanciën onder controle te krijgen (het Relanceplan voor Herstel en Veerkracht, de uitgavennormering, de Vlaamse Brede Heroverweging en de aangekondigde reorganisatie van het begrotingsproces). De SERV onderschrijft deze nieuwe initiatieven en acht ze zowel wenselijk als nodig. Wel vraagt de SERV dat de Vlaamse Regering bij het uittekenen en realiseren van deze plannen rekening houdt met zijn opmerkingen en vragen.

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

Hoogachtend

Pieter Kerremans

administrateur-generaal

Ann Vermorgen

voorzitter

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>6</b>
<b>Evaluatierapport</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inleiding en leeswijzer</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Omgevingsanalyse voor het begrotingsbeleid in 2021 en volgende jaren</b> .....	<b>14</b>
2.1 Macro-economische en budgettaire vooruitzichten: veel onduidelijkheid, wel zekerheid over uitdagingen .....	14
2.2 Begrotingsbeleid betreft niet alleen centen en cijfers .....	18
2.3 Recente voorstellen van de Vlaamse Regering .....	21
<b>3 Begrotingsbeleid op korte termijn: schokdemper en springplank</b> .....	<b>23</b>
3.1 Doel: stabiliseren van economie en arbeidsmarkt .....	23
3.2 Actualisering begrotingen 2021 en volgende jaren .....	23
3.2.1 Veranderende economische vooruitzichten .....	23
3.2.2 Basisscenario .....	26
3.2.3 Optimistische variant .....	27
3.2.4 Pessimistische variant .....	28
3.2.5 Conclusie.....	29
3.3 Evolutie van de Vlaamse schuld .....	32
3.3.1 Uitgangspunten van de ramingen .....	32
3.3.2 Basisscenario .....	32
3.3.3 Optimistische variant .....	33
3.3.4 Pessimistische variant .....	34
3.3.5 Conclusie.....	34
3.4 Belangrijkste determinant: relance, relance, relance... ..	36
<b>4 Beleid op middellange termijn: gezonde overheidsfinanciën vereisen juiste keuzes</b> .....	<b>37</b>
4.1 Uitdagingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën .....	37
4.1.1 Inkomsten en uitgaven structureel uit evenwicht ... ..	37
4.1.2 ... maar dat zijn niet de enige uitdagingen .....	39
4.1.3 Conclusie: gezonde overheidsfinanciën morgen vereisen vandaag inspanningen .....	41
4.2 Vlaams relanceplan .....	42

4.2.1	Uitgangspunten van het relanceplan.....	42
4.2.2	Overzicht van het relanceprogramma .....	43
4.2.3	Investerings, hervormingen of andere projecten? .....	45
4.2.4	Compatibel met Europese evaluatiecriteria?.....	46
4.2.5	Eerste evaluatie: fiches afstemmen op EU-prioriteiten en coronacrisis .....	50
4.3	Uitgavennormering .....	50
4.3.1	Waarom de uitgaven beheersen? .....	50
4.3.2	Aanpak van de Vlaamse Regering.....	51
4.3.3	Ruimere normering voor investeringen en groeiversterkende uitgaven (met flexibele jaargrenzen) cruciaal .....	52
4.4	Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) .....	53
4.4.1	Aanpak van de Vlaamse Regering.....	53
4.4.2	Evaluatiekader voor uitgavendoorlichtingen.....	54
4.4.3	Een eerste toetsing aan de Europese aanbevelingen .....	56
4.5	Als consequentie: begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren .....	57
4.6	Beheersen van de ontvangsten .....	58
<b>5</b>	<b>Bijlage 1: Deconsolidatie De Lijn.....</b>	<b>59</b>
<b>6</b>	<b>Bijlage 2: Methodologische toelichting bij SERV-ramingen .....</b>	<b>67</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografie.....</b>	<b>73</b>
<b>8</b>	<b>Lijst met figuren en tabellen .....</b>	<b>75</b>

# Krachtlijnen

## Inleiding

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

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

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

## Macro-economische vooruitzichten: veel onduidelijkheid... maar ook de zekerheid van een zeer aanzienlijke recessie

2. Het coronajaar 2020 en de volgende jaren tijdens deze legislatuur kenmerken zich voor de macro-economische ramingen door een uitzonderlijk *grote onzekerheid*. Bij opmaak van dit rapport – in de eerste twee weken van januari 2021 – blijven de ramingen van de macro-economische instituten voor de reële bbp-groei zelfs voor 2020 ver uit elkaar liggen. Ook voor 2021 en volgende jaren komen deze instituten tot aanzienlijk verschillende cijfers.

3. Deze 'onzekerheid' over het economische traject verhult echter een steeds *duidelijker wordende zekerheid*. De coronacrisis kan niet meer beschouwd worden als een onaangekondigd en kort 'corona-intermezzo', zoals aanvankelijk verwacht en gehoopt werd.

Hoe langer hoe meer wordt duidelijk: de coronacrisis resulteert *in 2020* in een *zeer aanzienlijke recessie*, die een *fundamentele transformatie* van de Vlaamse, Belgische, Europese en zelfs wereldwijde economie tot gevolg heeft. Deze transformatie heeft in België en Vlaanderen een verregaande impact op het economische weefsel, de arbeidsmarkt en de manier waarop er gewerkt en geleefd wordt. Ongetwijfeld waren de basistrends reeds eerder aanwezig, maar de crisis heeft deze evoluties (soms meer dan) aanzienlijk versterkt.

4. Bovendien: de gecumuleerde bbp-groei in 2020 en 2021 (en soms zelfs tot en met 2022) verslechtert stelselmatig: de ramingen van de laatste maanden zijn significant minder rooskleurig dan deze van de zomer 2020, en verduidelijken dat de ramingen na maart de impact van de crisis steeds negatiever inschatten. In de meest recente ramingen blijft het bbp van 2021 zelfs onder dat van 2019.

Dit impliceert: de *relance komt er bij ongewijzigd beleid niet vanzelf*, maar zal aanzienlijk moeten ondersteund worden.

Ook wanneer in 2021 de gehele economie weer open gaat (horeca, toerisme en luchtvaart, kunst en entertainment...), zal deze niet vanzelf tot veel hogere groeicijfers komen. Daarvoor blijft de internationale vraag te beperkt en de macro-economische onzekerheid te groot, en is een sterk positieve impact van de economische herneming onvoldoende gegarandeerd.

## Vlaamse begroting als schokdemper en als springplank

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

6. De SERV heeft in eerdere rapporten en adviezen zijn waardering uitgesproken voor het beleid van de Vlaamse overheid om de *economische en sociale impact van de coronacrisis* op te vangen, en bevestigt deze boodschap. In zijn recente relancenota's en -adviezen wees de SERV er op dat dit gaandeweg gepaard moet gaan met meer verfijning en monitoring, zodat deze uitgaven selectiever en meer geconcentreerd toegepast worden op de grootste maatschappelijke noden en waar ze de grootste multiplicatoreffecten realiseren. Zonder de interventies van de Vlaamse en federale overheden had de coronacrisis geresulteerd in een *economische en sociaal debacle* zonder voorgaande.

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

## Raming geactualiseerde Vlaamse begroting

8. De SERV heeft in dit rapport een actualisering van de begrotingen 2020, 2021 en de meerjarenraming voor de verdere legislatuur opgemaakt, op basis van de begin januari beschikbare informatie. In deze oefening zijn de maatregelen van de Vlaamse Regering beslist na het indienen van de tweede aangepaste begroting 2020 en de initiële begroting 2021 (oktober 2020) verwerkt. Er is vertrokken van de macro-economische parameters in de recente Economische Vooruitzichten van de NBB (december 2020), hierna het basisscenario genaamd.

9. *Hieruit blijkt dat het geraamde begrotingstekort voor 2021 groter is dan in de ingediende begroting*. De raming via het basisscenario geeft een tekort van € -4,1 mld, of € -1,6 mld meer dan in de begroting 2021. Het verschil wordt verklaard door de bijkomende maatregelen voor de tweede coronagolf (€ 0,7 mld), het sociaal akkoord met de zorgsector (€ 0,3 mld) en de verwachte tragere relance van de economie (€ -0,7 mld langs ontvangstenzijde).

In een *optimistische variant* van het basisscenario, met hogere ontvangsten door een sterkere relance en lagere eenmalige corona-uitgaven, zou het begrotingstekort in 2021 € -3,7 mld bedragen.

In een *pessimistische variant van het basisscenario wordt in 2021 geen wezenlijke verbetering in vergelijking met 2020 vastgesteld*. Het tekort (€ -4,9 mld) blijft van dezelfde grootteorde indien abstractie gemaakt wordt van de corona-uitgaven in beide jaren.

Geconcludeerd wordt: *zonder bijkomende significante groei via de economische heropleving verbetert het overheidssaldo weinig (enkel de corona-uitgaven verminderen), en blijft de spanning tussen ontvangsten en uitgaven zeer hoog*.

10. Bij de opmaak van de begroting 2021 besliste de Vlaamse Regering tot volgende begrotingsdoelstelling: *op het einde van de legislatuur (2024) bedraagt het begrotingstekort de helft van het tekort in 2022*. Om deze doelstelling te bereiken dient zowel in de meerjarenraming als het basisscenario van de SERV een verbetering van het saldo met ongeveer € 1,5 mld tussen 2022 en 2024 gerealiseerd te worden (in vergelijking met de evolutie bij ongewijzigd beleid).

11. Ook de *schuldgraad* groeit bij ongewijzigd beleid de komende jaren *aanzienlijk aan*. In 2021 zou de schuld conform de Vlaamse schuldnormering bij ongewijzigd beleid € 35,1 mld bedragen, zijnde 77% van de lopende ontvangsten. Ook in de rest van de legislatuur zou de schuld door de begrotingstekorten bij ongewijzigd beleid sneller aangroeien dan de ontvangsten (tot 103,1% in 2024).

Hierdoor worden de vereisten van de *Vlaamse schuldnormering* zoals gedefinieerd door de vorige Vlaamse Regering *vanaf 2020 niet meer gehaald*. De ramingen tonen aan dat *aanhoudende tekorten veel bepalender zijn voor de schulddynamiek dan het volume aan schuld aangegaan voor de tijdelijke coronamaatregelen*.

12. Het *verloop (lees: snelheid) en de volledigheid van de relance is dé cruciale determinant* voor het begrotingstekort in de komende jaren. Bij een tragere relance ontstaan bij ongewijzigd beleid *grotere begrotingstekorten dan geraamd in de eerder ingediende begrotingen en meerjarenraming*. Ook de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering in 2024 zal grotere inspanningen vragen indien de komende jaren geen significante relance gerealiseerd wordt.

De essentiële beleidsdoelstelling voor de komende jaren is dan ook: *het zo snel en zo efficiënt mogelijk stimuleren van een duurzame economische groei*. Deze groei moet niet alleen leiden tot *positieve effecten op de arbeidsmarkt*, maar is eveneens vereist om de internationale concurrentiepositie van onze economie te ondersteunen. Bovendien is deze noodzakelijk voor het creëren van beleidsruimte om de maatregelen op verschillende domeinen zoals het gezondheids- en welzijnsbeleid en het sociaal beleid mogelijk te maken.

13. De Vlaamse Regering heeft bij opmaak van de begroting 2021 bevestigd dat zij de afspraken in het regeerakkoord 2019-2024 in principe integraal zal uitvoeren. Er wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat de gehele voorziene enveloppe voor nieuw beleid zal ingezet worden. Voor de tweede helft van de legislatuur (2022 tot en met 2024) gaat het gecumuleerd om € 581 mln aan bijkomende uitgaven (na maatregelen om de beleidsruimte te vergroten). Deze elementen zijn wel reeds in de Meerjarenramingen opgenomen.

### Andere uitdagingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën

14. De Regering verwacht dat voor haar *Plan voor Herstel en Veerkracht* in 2021 € 1,0 mld vastleggingskredieten dienen voorzien te worden, terwijl het voor 2022 en 2023 telkens om € 1,5 mld gaat. Hoe en wanneer deze kredieten zich in vereffeningskredieten zullen vertalen (relanceplan in opmaak) kan vandaag niet aangegeven worden. Deze elementen komen in deze Krachtlijnen aan bod vanaf punt 17.

Op de valreep is net voor Kerstmis 2020 een *akkoord gesloten om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU te begeleiden*. De negatieve impact van dit vertrek is voor de Vlaamse economie significant, al is die vandaag nog niet gedetailleerd in kaart te brengen. Uiteraard komt die impact ook in de overheidsrekeningen tot uiting.

Het is bij opmaak van dit rapport voor de SERV niet duidelijk of de Vlaamse Regering doorgaat met het *deconsolidatieproces van VVM De Lijn* (zoals afgesproken in het regeerakkoord), en/of dat een financiering van het investeringsprogramma voor groene bussen en hun laadstructuur in 13 Vlaamse centrumsteden binnen het ESR-saldo gezocht wordt, en/of dat deze investering geheel of gedeeltelijk geschrapt wordt.

De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering duidelijk aangeeft welke engagementen zij *tijdens deze legislatuur* in het kader van het *Oosterweeldossier eventueel zou aangaan*. De essentiële



vraag is: wordt tijdens deze legislatuur een beslissing over de overkapping van de Antwerpse Ring genomen? En zo ja, tot welke financiële engagementen voor de Vlaamse begroting zou dit (kunnen) leiden? Het is een evidentie dat in dat geval het gehele financieringstraject inclusief het achterliggende terugverdienmodel opnieuw gedocumenteerd worden.

Niemand betwist de relevantie van de Oosterweelverbinding voor de Vlaamse mobiliteit en economie, inclusief de positieve impact qua levenskwaliteit en op sociaal vlak. Maar het gezond maken van de Vlaamse overheidsfinanciën tijdens deze (en de volgende) legislatuur vraagt *duidelijkheid over alle dossiers die in de Vlaamse begroting dienen verwerkt te worden*. Het feit dat het Oosterweeldossier buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering zal blijven, doet niets af aan de noodzaak om deze engagementen te verduidelijken.

15. De voorgaande punten geven de uitdagingen aan waarmee de Vlaamse begroting vandaag geconfronteerd wordt. *De vereiste inspanningen zullen – ook bij een gunstige conjunctuurontwikkeling - zeer aanzienlijk zijn.*

De Vlaamse Regering poogt via *drie kanalen* haar overheidsfinanciën onder controle te houden: via het *relanceplan* wil ze de economie opnieuw richting sterke groeicijfers sturen. Tegelijkertijd wordt gepoogd de Vlaamse uitgaven te heroriënteren en waar mogelijk te beperken: enerzijds via een *uitgavennormering*, anderzijds via de zogenaamde *Vlaamse Brede Heroverweging* die uitgavendoorlichtingen (spending reviews) in het Vlaamse begrotingsproces structureel wil verankeren. Een laatste element – waaraan voorlopig weinig aandacht aan besteed wordt - betreft een *reorganisatie van het begrotingsproces* om ruimte en capaciteit vrij te maken voor de nieuwe opdrachten.

16. Het tegelijkertijd aanvatten van deze nieuwe initiatieven en hervormingen is *ambitieuw*, en geeft aan dat de Vlaamse Regering de *ernst van de situatie* ten volle beseft. Bovendien dient de Regering *onder tijdsdruk* het geheel grondig voor te bereiden: in 2021 dienen immers reeds belangrijke resultaten geboekt te worden.

De SERV onderschrijft deze nieuwe initiatieven, die vandaag zowel *wenselijk als nodig zijn*, en heeft hierbij volgende opmerkingen en vragen.

### Vlaams Plan voor Herstel en Veerkracht

17. Op de vergadering van de Vlaamse Regering op 18 december 2020 werden 34 Vlaamse fiches voor het Belgische Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) inhoudelijk gevalideerd, als 1ste ontwerpplan van de Vlaamse inbreng voor een totaal van € 4,31 mld. Op 19 januari 2021 is in het Vlaams Parlement aangegeven dat projecten voor in totaal € 2,94 mld voor de volgende ronde weerhouden worden, en dus in aanmerking komen voor de Europese financiële ondersteuning.

Welke fiches effectief worden opgenomen in het finale PHV dient in de komende weken en maanden vastgelegd te worden, conform de werkwijze afgesproken in het Overlegcomité:

- Eind januari 2021: 2de ontwerpplan;
- Eind februari 2021: 3de ontwerpplan;
- Einde maart 2021: definitieve goedkeuring ontwerpplan.

Op 12 januari 2021 is een afspraak gemaakt tussen de overheden in dit land over de verdeling van de Europese steunmiddelen voor de coronare lance. Dit impliceert dat Vlaanderen afgerond € 2,57 mld uit deze steun (som van inbreng uit de steunfondsen Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, Brexit-fonds en EU-Relance-fonds) zou ontvangen.

18. De fiches voor dit relanceplan zijn bijna zonder uitzondering afgeleid uit het huidige regeerakkoord en de algemene doelstellingen van het oorspronkelijke relanceplan Vlaamse Veerkracht.

Globaal lijken de *juiste thematische keuzes gemaakt te zijn*, en komen zowel de *economische als sociale dimensies* voldoende aan bod. Een *sterkere afstemming op de specifieke prioriteiten en doelstellingen van het EU-herstelplan* lijkt evenwel aangewezen.

In die zin is het wenselijk om:

- de fiches te bundelen tot enkele *grote, prioritaire investeringen en hervormingen* die een coherent geheel vormen;
- een duidelijker onderscheid te maken tussen *strategische investeringen en structurele hervormingen*, gelinkt aan de uitdagingen in het Europees Semester (country specific recommendations 2019 en 2020);
- de *additionaliteit* (toegevoegde waarde van het relanceplan bovenop het bestaande beleid) en link met de *uitdagingen van de coronacrisis in Vlaanderen* sterker uit te werken.

### Uitgavennormering

19. Het beheersen van de dynamiek langs de uitgavenzijde van de Vlaamse begroting heeft als essentiële doelstelling dat de *kosten van het huidige beleid* (abstractie makend van de coronauitgaven) onder controle gehouden worden gegeven de te verwachten dynamiek langs ontvangstenzijde. Een uitgavennormering is noodzakelijk om *bijkomende budgettaire ruimte te creëren*, zodat de *Vlaamse begroting de komende jaren niet ontspoot en er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de beleidsprioriteiten*.

Een uitgavennormering impliceert eveneens dat wordt nagedacht over de vraag *welke uitgaven meer dan wel minder mogen toenemen*, wat de *doelmatigheid en efficiëntie van het beleid* zal verhogen.

20. De SERV staat *princiepief positief* tegenover het voorstel om een uitgavennormering in het Vlaamse begrotingsproces in te voeren.

Daarvoor dienen op korte termijn wel een aantal vragen (*zoals: wat gebeurt er bij budgettaire meevallers en tegenvallers?*) beantwoord te worden, gezien de Vlaamse Regering de ambitie heeft om de uitgavennormering toe te passen bij opmaak van de initiële begroting 2022.

Van groter belang is dat nog geen antwoord geformuleerd is op de vraag: *hoe wordt vermeden dat investeringen en groeiversterkende uitgaven sterk gefnuikt worden bij toepassing van een uitgavennormering?* Een belangrijke les qua begrotingsbeleid na de wereldwijde financieel-economische crisis in 2008-2009 is immers: op investeringen wordt vaak bespaard wanneer de overheidsbegrotingen onder druk komen. En deze uitgaven zijn exact diegene die vandaag maximaal dienen beschermd te worden.

21. Voor de SERV blijven *meer overheidsinvesteringen cruciaal*, vandaag zelfs meer dan ooit, en dat *onafhankelijk van het relancetraject*.

Ook in coronatijden is vereist dat de *uitgaven voor overheidsinvesteringen sneller groeien* dan deze voor de andere uitgaven. De prioriteit dient te gaan naar de *strategische investeringen* die het heropstarten van de economie en de gehele samenleving maximaal ondersteunen. Overheidsinvesteringen mogen daarbij niet te eng gedefinieerd worden: ze omvatten de *eigen overheidsinvesteringen én de kapitaaloverdrachten ter ondersteuning van investeringen door derden*. Ook de *niet-investeringsuitgaven blijven groeien*, weliswaar aan een lager groeiritme dan de

investeringen, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven significante *initiatieven voor nieuw beleid, met prioriteit voor het relancebeleid*, mogelijk blijven (zie de recente SERV-adviezen en nota's over het relancebeleid).

### Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

22. Een uitgavennormering is vandaag noodzakelijk: gezien het blijvend tekort bij ongewijzigd beleid is een *meer efficiënte allocatie van de bestaande overheidsuitgaven meer dan wenselijk*. Uitgavendoorlichtingen over de gehele Vlaamse begroting zijn een efficiënte methode hiervoor, mits deze goed aangepakt worden. We hanteren in dit rapport de term uitgavendoorlichting als vertaling van het begrip spending review.

Het alternatief voor uitgavendoorlichtingen, de kaasschaafmethode, is bij de opmaak van de Regeerakkoorden 2014 en 2019 toegepast. Een herhaling van deze methode is niet meer aangegeven, aangezien deze eerder 'in spieren' dan 'in vet' zal snijden.

23. Via de Vlaamse Brede Heroverweging wil de Vlaamse Regering dergelijke *uitgavendoorlichtingen institutionaliseren in het begrotingsproces*, waarbij in het bijzonder de *efficiëntie en effectiviteit* van de uitgaven onderzocht worden.

Sinds een aantal jaar worden uitgavenbeoordelingen toegepast in het begrotingsbeleid van de meeste EU-landen. Hoewel de Vlaamse overheid binnen België een voorloper is, kan Vlaanderen binnen de Europese context heel wat leren van de reeds opgedane ervaring.

De Vlaamse Regering lijkt globaal *deze lessen goed begrepen te hebben*: de basisnota over VBH van december 2020 lijkt rekening te houden met bijna alle Europese aanbevelingen. Dat neemt niet weg dat een aantal vragen blijven.

24. De Vlaamse Regering doet veel moeite om de *betrokkenheid van de departementen en agent-schappen* bij de uit te werken uitgavendoorlichtingen te garanderen, maar een waterdichte garantie kan uiteraard niet opgelegd worden. Wel zijn de doelstellingen en uitgangspunten helder geformuleerd en wordt elk beleidsdomein mogelijkheden gegeven om het proces mee aan te sturen, conform de *Europese aanbevelingen* (sterke en aangehouden ondersteuning op hoog politiek of beleidsniveau gedurende het gehele traject; een helder verwoord strategisch mandaat, voldoende toegang tot onderzoeksmiddelen en -gegevens, uitgewerkte richtlijnen voor de aanpak van de doorlichting; efficiënte monitoring en communicatie naar de stakeholders en de ruimere publieke opinie).

Maar volgende vraag komt niet aan bod: wat gebeurt er als een beleidsdomein gaat voor een minimale en snelle doorlichting met als conclusie dat weinig of niets kan veranderd worden, en verder ook geen draagvlak zoekt voor meer diepgaande analyses?

In de visie van de SERV moet het reeds van bij de opstart in 2021 duidelijk zijn dat alle beleidsdomeinen zonder onderscheid op een gelijkaardige manier aan deze oefening zullen deelnemen, ook als hun enthousiasme (vandaag of in de komende jaren) niet zo groot is.

25. Een tweede aandachtspunt is: de *communicatie met de betrokken stakeholders* (betrokken Vlaamse departementen en instellingen en hun medewerkers, actoren en partners op het terrein buiten de Vlaamse overheid, commissies van het Vlaamse Parlement, de sociale partners, de pers en publieke opinie) is weinig uitgewerkt. Ongetwijfeld is het aan de politieke eindverantwoordelijken om de conclusies van deze analyses te formuleren en de resultaten vervolgens te implementeren. Echter, het is wel aangewezen, zeker wanneer een uitgavendoorlichting leidt tot het

bijstellen van uitgaven, om op het terrein van in het begin *voldoende draagvlak te zoeken en te stimuleren*.

### **Als consequentie: begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren**

26. De vorige Vlaamse Regering heeft het begrotingsproces aanzienlijk hervormd, met als centrale uitgangspunt: de *budgettaire cyclus meer koppelen aan de beleidscyclus* (ex ante, ex nunc en ex post). Belangrijke inspanningen richting een prestatiebegroting en een nieuw overkoepelend decreet (Vlaamse Codex Overheidsfinanciën VCO) passen in deze bekommernis en zijn door de vorige Vlaamse Regering gerealiseerd.

Een volgende stap wordt vanaf 2021 gezet, door het gehele begrotingsproces *meer te stroomlijnen en te vereenvoudigen*. De *jaarlijkse begrotingsaanpassing zal op een andere manier gerealiseerd worden*: deze verschuift in de tijd (tot twee maanden later) en sluit beter aan bij de rapportering over de uitvoeringsrekening van het voorbije begrotingsjaar (mei of juni).

27. De SERV staat *principiële positief tegenover de aangekondigde wijzigingen aan het begrotingsproces*. In het bijzonder is van belang dat slechts eenmaal per jaar een gedetailleerde begroting wordt opgemaakt, waarin alle essentiële beslissingen qua begroting en qua beleid verwerkt worden. Dit impliceert eveneens dat in het bijhorende *programmadedcreet bij begrotingsopmaak* alle relevante informatie en beleidsbeslissingen zijn opgenomen.

De SERV kijkt uit naar de meer *gedetailleerde informatie die over de uitvoering van de begroting per beleidsdomein* zal gepubliceerd worden. Deze kan een *aanzienlijke toegevoegde waarde* in vergelijking met de huidige rapportering hebben.

### **Ontvangsten**

28. Met het oog op de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën is in de visie van de SERV *proactief een grondige evaluatie van de inkomsten- en uitgavenzijde van de Vlaamse begroting* aan de orde. De uitgaven worden via de Vlaamse Brede Heroverweging op hun efficiëntie en effectiviteit getoetst, wat minder het geval is aan ontvangstenzijde.

De SERV heeft zich voorgenomen om in 2021 en komende jaren bij te dragen aan een *analyse en heroverweging van de Vlaamse fiscaliteit*.



# Evaluatierapport

## 1 Inleiding en leeswijzer

De informatiegegevens verwerkt in dit advies zijn afgesloten op woensdag 20 januari 2021.

29. In zijn *relancenota*<sup>1</sup> en *relanceadviezen*<sup>2</sup>, die het relance- en co-coronabeleid mee moeten helpen vormgeven, beklemtoonde de SERV dat dit beleid *zowel economisch als sociaal* moet worden ingevuld. De risico's van de coronacrisis voor de economie, de arbeidsmarkt, de volksgezondheid, het sociaal weefsel en de bredere samenleving zijn immers ingrijpend en onderling verbonden. Dat impliceert een relancebeleid dat op meerdere sporen tegelijk werkt.

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

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

30. Dit evaluatierapport bespreekt in het volgende hoofdstuk de grote lijnen van de macro-economische ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Gezien het groot aantal uitdagingen dat de coronacrisis met zich meebrengt, wordt eerst het kader geschetst waarin deze ontwikkelingen kunnen geplaatst worden. Het volgende hoofdstuk poogt de Vlaamse begroting 2021 en volgende jaren te actualiseren, op basis van de begin januari 2021 beschikbare informatie.

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

<sup>1</sup> SERV (2020a). *Nota Vlaams Relancebeleid - bijzonder tijden vragen bijzonder aanpak*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/vlaams-relancebeleid-bijzondere-tijden-vragen-bijzondere-aanpak>.

<sup>2</sup> Voor een overzicht SERV-relanceadviezen, zie <https://www.serv.be/serv/relancebeleid> en <https://www.serv.be/serv/pagina/relance-rails>.

## 2 Omgevingsanalyse voor het begrotingsbeleid in 2021 en volgende jaren

### 2.1 Macro-economische en budgettaire vooruitzichten: veel onduidelijkheid, wel zekerheid over uitdagingen

#### Grote onzekerheid qua macro-economische ontwikkelingen

31. Het coronajaar 2020 en de daarop volgende jaren kenmerken zich voor de macro-economische ramingen door een uitzonderlijk *grote onzekerheid*. Bij opmaak van dit rapport – in de eerste twee weken van januari 2021 – blijven de ramingen van de macro-economische instituten voor de reële bbp-groei zelfs voor 2020 ver uit elkaar liggen. Ook voor 2021 en volgende jaren komen deze instituten tot aanzienlijk verschillende cijfers.

Onderstaande figuren geven het verloop van de geraamde reële bbp-groei voor de jaren 2020 tot 2022 in het afgelopen anderhalf jaar weer: van de prognoses bij de opmaak van de begroting 2020BO (september 2019<sup>3</sup>) over de aangepaste ramingen in maart 2020 (voorbereiding 2020BA<sup>4</sup> en V-scenario voor impact corona), in juni/juli 2020 (SERV-advies<sup>56</sup> en eerste aangepaste begroting 2020<sup>7</sup>), in september 2020 (opmaak begroting 2021<sup>8</sup> en tweede aangepaste begroting 2020), in november 2020 (raming Europese Commissie najaar 2020<sup>9</sup>), en tot slot de ramingen in december 2020 (Economische Vooruitzichten NBB<sup>10</sup>) en januari 2021 (gemiddelde van geraamde groei-cijfers door Belgische banken<sup>11</sup>).

<sup>3</sup> Federaal Planbureau (2019). *Economische vooruitzichten 2019-2020 – Versie van september 2019*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-1940-nl-economische\\_begroting\\_economische\\_vooruitzichten\\_2019\\_2020\\_september\\_2019](https://www.plan.be/publications/publication-1940-nl-economische_begroting_economische_vooruitzichten_2019_2020_september_2019)

<sup>4</sup> Federaal Planbureau (2020a). *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Versie van maart 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische\\_vooruitzichten\\_2020\\_2025\\_versie\\_van\\_maart\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische_vooruitzichten_2020_2025_versie_van_maart_2020)

<sup>5</sup> SERV (2020b). *Advies begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2021>

<sup>6</sup> Nationale Bank van België (2020a). *Economische projecties voor België – Voorjaar 2020. Economisch Tijdschrift van juni 2020*. Geraadpleegd van [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020\\_h1.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020_h1.pdf)

<sup>7</sup> Federaal Planbureau (2020b). *Economische Begroting 2021 – Versie van juni 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-2017-nl-economische\\_begroting\\_2021\\_juni\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-2017-nl-economische_begroting_2021_juni_2020)

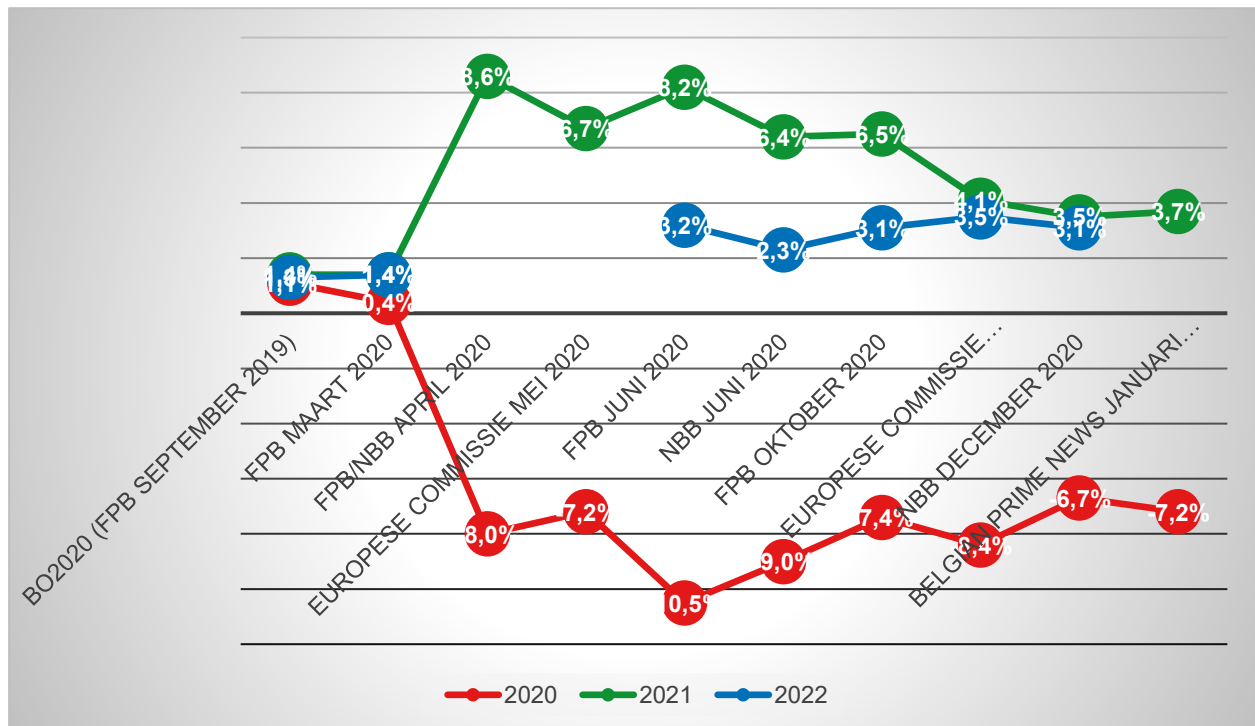
<sup>8</sup> Federaal Planbureau (2020c). *Economische Begroting – Economische vooruitzichten 2020-2021 – Versie van september 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-2049-nl-economische\\_begroting\\_economische\\_vooruitzichten\\_2020\\_2021\\_september\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-2049-nl-economische_begroting_economische_vooruitzichten_2020_2021_september_2020)

<sup>9</sup> Europese Commissie (2020a). *European Economic Forecast Autumn 2020*. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf)

<sup>10</sup> Nationale Bank van België (2020b). *Economische projecties voor België – Najaar 2020. Economisch Tijdschrift van december 2020*. Geraadpleegd van [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviii2020\\_h1.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviii2020_h1.pdf)

<sup>11</sup> Nationale Bank van België (2021). *Belgian Prime News nr. 90, 8 januari 2021*. Geraadpleegd van <https://www.nbb.be/doc/ts/publications/bpnews/bpn90.pdf>. De deelnemende financiële instellingen in deze raming zijn: Barclays, Belfius Bank, BNP Paribas Fortis, Citigroup, Crédit Agricole CIB, HSBC, KBC Bank, Morgan Stanley, Natixis, NatWest (RBS), Nomura, Société Générale Corporate & Investment Banking.

In de loop van deze 15 maanden zijn de ramingen voor 2020 en 2021 dus zeer aanzienlijk bijgesteld. Dit impliceert eveneens: ook de recente cijfers dienen voorzichtig geïnterpreteerd te worden (zeker voor 2021), want er is geen reden om aan te nemen dat de volatiliteit in de cijfers ineens zou verdwijnen. Zie Figuur 1.



Figuur 1: België, reële bbp-groei, 2020 tot 2022, ramingen sinds september 2019, in % bbp

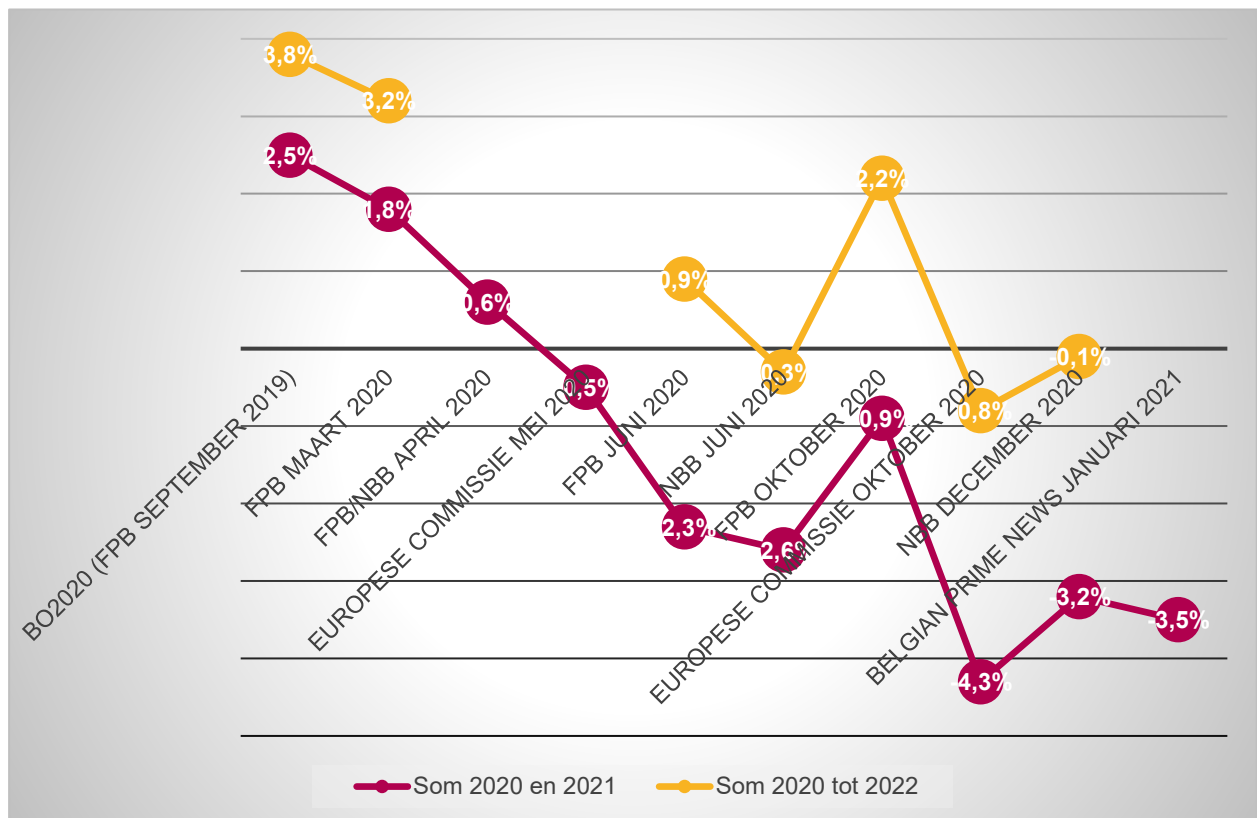
### Ramingen gecumuleerde bbp-groei

32. Deze 'onzekerheid' over het economische traject voor 2020 en volgende jaren verhult echter een steeds *duidelijker wordende zekerheid*. De coronacrisis kan niet meer beschouwd worden als een onaangekondigd en kort 'corona-intermezzo' die de onderliggende macro-economische ontwikkelingslijn van Vlaanderen, België en de Europese Unie tijdelijk onderbreekt, zoals aanvankelijk verwacht en gehoopt werd.

Hoe langer hoe meer wordt duidelijk: de coronacrisis resulteert *in 2020* in een *zeer aanzienlijke recessie*, die een *fundamentele systeemschok* van de Vlaamse, Belgische, Europese en zelfs wereldeconomie tot gevolg heeft en sociaaleconomische structuurveranderingen met zich meebrengt. Deze systeemschok heeft in België en Vlaanderen een verregaande impact op het economische weefsel, de arbeidsmarkt en de manier waarop er gewerkt wordt, het zorg- en welzijnsysteem en de wijze waarop er geleefd wordt. Ongetwijfeld waren vele trends en evoluties, die door de coronacrisis aan de oppervlakte komen, reeds eerder aanwezig, maar de crisis heeft deze evoluties (soms meer dan) aanzienlijk versterkt.

33. Een constante in de recente ramingen is: de gecumuleerde bbp-groei in 2020 en 2021 (en soms tot en met 2022) verslechtert stelselmatig: de ramingen van de laatste maanden zijn

significanter minder rooskleurig dan deze van de zomer 2020. Deze cijfers geven tevens aan dat de ramingen na maart de impact van de crisis steeds negatiever inschatten. Zie Figuur 2.



Figuur 2: België, som van 2020 en 2021 en som van 2020 tot 2022, ramingen sinds september 2019, gecumuleerde reële bbb-groei, in % bbb

Bovendien geldt de vertraagde geraamde groei zeker voor de jaren 2020 en 2021, maar ook de gemiddelde groei over de gehele periode blijft in de recente ramingen negatief. Hierdoor blijft het bbb van 2021 zelfs onder dat van 2019. Zie Figuur 3.

34. Deze macro-economische prognoses leiden tot vaststellingen waarvan de draagwijdte en betekenis pas in de volgende maanden zullen duidelijk worden.

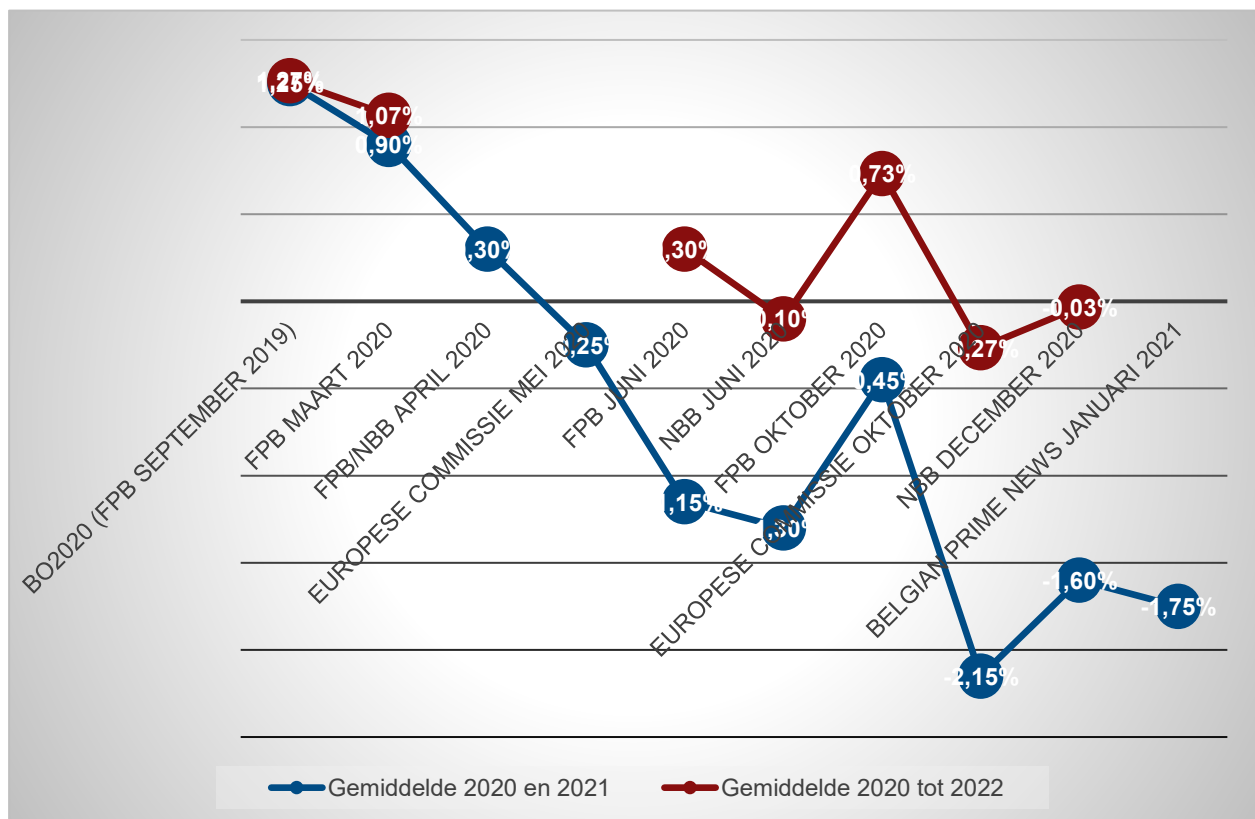
Wat vooreerst opvalt is dat de *recente prognoses globaal minder somber* zijn over de economische gevolgen van Covid-19 in 2020 dan dezelfde prognoses in juni. Zeer negatieve cijfers voor 2020 werden in juni geraamd (ook de NBB, het Planbureau en de SERV hanteerden dergelijke cijfers), er was enkel een discussie over hoe snel de (min of meer integrale) relance tot stand zou komen. Deze evolutie wordt niet alleen in België geconstateerd, in bijna alle landen van de EU wordt een gelijkaardige ontwikkeling gedocumenteerd.

Vandaag maken we een tweede coronagolf mee, waarbij de huidige ramingen voor 2020 zelfs beter zijn dan gevreesd in juni enkel en alleen op basis van de eerste golf. Of anders geformuleerd: de som van golf 1 en 2 in de recente ramingen blijkt soms lager uit te vallen dan de raming voor golf 1 in juni.



35. Een tweede conclusie betreft de volatiliteit van de ramingen: de recente ervaring leert dat *voorzichtig omgesprongen moet worden met macro-economische ramingen van de coronacrisis en zijn opeenvolgende golven*.

Alle ramingen opgemaakt in 2020 dienden *slechts enkele maanden later (aanzienlijk) bijgesteld* te worden. Deze ramingen in 'real time' blijken bovendien bijna systematisch een te snelle economische heropleving te veronderstellen, en dus een *te optimistische inschatting van de nabije toekomst*. Er werd blijkbaar steeds verwacht dat in de daarop volgende maanden nog weinig bijkomende maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis zouden genomen worden.



**Figuur 3: België, ramingen sinds september 2019, gemiddelde reële bbp-groei in 2020 en 2021 en in 2020 tot 2022, in % bbp**

	2020	2021	2022 en volgende jaren
Maart 2020	Zeer diepe recessie	Snelle en (bijna) integrale herneming	Aansluiten bij pre-corona-groei-pad
Juni – september 2020	Minder diepe recessie	Minder grote en tragere relance	Groei sluit gedeeltelijk aan bij pre-corona-traject
December 2020	2 <sup>de</sup> coronagolf leidt niet tot diepere recessie	2 <sup>de</sup> golf drukt groeicijfers 2021 aanzienlijk	Groei blijft aanzienlijk achter bij pre-corona-traject

36. Tot slot: het SGP legt op dat de Vlaamse en Belgische overheidsbegrotingen op basis van de parameters gepubliceerd door het Federale Planbureau (FPB) worden opgemaakt. De *ramingen*

van het FPB in het afgelopen jaar lijken globaal positiever dan deze opgemaakt door andere instellingen (inclusief deze van de NBB).

Misschien speelt het tijdstip van opmaak van deze ramingen (maart: begin van de coronacrisis voor de volledige impact duidelijk wordt; juni: einde van de eerste golf bij een verwachte integrale heropstart van de gehele economie; september: voorafgaand aan de tweede golf) eveneens een rol.

### **Economische groei cruciaal, en dus ook relancebeleid**

37. De belangrijkste conclusie is echter: de *relance komt er niet vanzelf (bij ongewijzigd beleid)*, maar zal (aanzienlijk) moeten ondersteund worden. Ook wanneer in 2021 de gehele economie weer open gaat (horeca, toerisme en luchtvaart, sport, cultuur, kunsten en entertainment...), zal de economische groei niet vanzelf naar hoge groeicijfers evolueren. Daarvoor blijft de internationale vraag te beperkt en de macro-economische onzekerheid te groot, en is een sterk positieve impact van de economische relance onvoldoende gegarandeerd.

38. De Vlaamse overheid – in samenspraak met de federale en Europese overheden - heeft voor Vlaanderen de primordiale taak om de *coronare lance in 2021 en volgende jaren maximaal te ondersteunen en te versterken*.

De essentiële beleidsdoelstelling voor de komende jaren is dan ook: het *zo snel en zo efficiënt mogelijk stimuleren van een duurzame economische groei*.

Deze groei moet niet alleen leiden tot *positieve effecten op de arbeidsmarkt*, maar is eveneens vereist om de *internationale concurrentiepositie en de productiviteit* van onze economie te ondersteunen<sup>12</sup>. Bovendien is deze groei noodzakelijk voor het creëren van beleidsruimte om *maatregelen qua gezondheids- en welzijnsbeleid evenals qua sociaal beleid* mogelijk te maken.

De oorspronkelijk geraamde groeicijfers voor 2021 (tot +6 en +7%, na een recessie van -8% tot -10% in 2020) liggen achter ons. De meer recente cijfers voor 2021 en volgende jaren komen veel lager uit, zoals hoger in Figuur 1 verduidelijkt. De relance zou zich bij ongewijzigd beleid over verschillende jaren uitvlakken en een veel trager, zelfs aarzelend verloop kennen.

Groeicijfers van het bbp tussen 1% en 2%, zoals bijna steeds in het afgelopen decennium (tot 2019), zijn te mijden, gezien dergelijke groeicijfers onvoldoende zijn om de budgettaire uitdagingen en de andere beleidsuitdagingen aan te pakken.

## **2.2 Begrotingsbeleid betreft niet alleen centen en cijfers**

### **Basisprincipes van begrotingsbeleid**

39. De begroting is het basisinstrument (middel) van een regering om haar beleid (doelstellingen) te realiseren. Bestaande en nieuwe beleidskeuzes moeten in deze begroting vertaald worden vooraleer beleidsdaden kunnen gesteld worden.

<sup>12</sup> Voor meer details, zie de adviezen die de SERV in de loop van 2020 over het corona- en het relancebeleid heeft uitgebracht: <https://www.serv.be/serv/relancebeleid> en <https://www.serv.be/serv/pagina/relance-rails>.

Het Vlaamse begrotingsbeleid staat de komende jaren voor *cruciale uitdagingen*, waarvoor de Vlaamse Regering op korte termijn wezenlijke veranderingen aan het begrotingsproces wil invoeren, die we in volgende hoofdstukken bespreken.

We overlopen voorafgaand de basisprincipes van het begrotingsbeleid:

- *Toewijzing en besteding van overheidsmiddelen*, zodat beleidsdoelstellingen en beleidskeuzes kunnen gerealiseerd worden;
- *Garanderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn*, zodat het begrotingssaldo (ontvangsten min uitgaven) beheerst blijft en toekomstige generaties niet de tekorten van vandaag moeten wegwerken;
- *De overheidsbegroting als macro-economische (en daardoor ook maatschappelijke) stabilisator of schokdemper*, zodat de negatieve impact van een macro-economische schok gedeeltelijk kan opgevangen worden.

We gaan tevens in op het belang van de *overheidsschuld* op het begrotingsbeleid: op langere termijn is de houdbaarheid van de overheidsschuld immers de cruciale parameter voor het aansturen van het begrotingsbeleid.

### **Allocatie en besteding van overheidsmiddelen**

40. Een regering beslist – na goedkeuring door het Parlement - *waar de beschikbare middelen naar toe gaan*. De jaarbegrotingen verduidelijken in detail de lopende en nieuwe engagementen van de regering, terwijl de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid de verwachte evolutie van deze uitgaven in de komende jaren aangeeft. Een regering kan via een tekort op de begroting bijkomende uitgaven realiseren zonder dat deze middelen (vandaag) beschikbaar (dus ontvangen) zijn, zoals dat de afgelopen jaren het geval was. Daardoor neemt de schuld wel toe.

### **Houdbaarheid van de overheidsfinanciën**

41. De SERV pleit sinds een tiental jaar voor een *structureel begrotingsbeleid*, met als essentiële doelstelling dat overschotten en tekorten in een begrotingscyclus elkaar na verloop van tijd opheffen. De essentiële doelstelling is: de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn garanderen, zodat toekomstige generaties niet opgezadeld worden met de budgettaire gevolgen van het huidige beleid.

In essentie betreft het structureel begrotingsbeleid een *evenwichtsoefening*: overschotten (begrotingssaldo) worden aangelegd in goede tijden om deze in slechte tijden te kunnen inzetten. Idealiter heffen de overschotten en tekorten elkaar na elke begrotingscyclus op, zodat geen bijkomende schuld naar de volgende cyclus dient meegenomen te worden.

Besparen bij laagconjunctuur impliceert dat de crisis verscherpt wordt, waardoor de economische heropleving vertraagd wordt. Wachten op nieuwe middelen voor beleidsinitiatieven tot een economische heropleving deze middelen genereert, resulteert in een *stop-and-go-beleid*. Bij laagconjunctuur is het verbeteren van het begrotingssaldo op korte termijn geen prioriteit.

42. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden: de afgelopen tien jaar zijn er (ook in Vlaanderen) weinig of geen buffers opgebouwd.

Minstens twee factoren speelden daarin een rol: vooreerst de eerder terughoudende Europese begrotingsopvolging door de Commissie Juncker. Het aanvoelen was dat de sancties opgenomen in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) toch niet zouden toegepast worden, aangezien ze ook niet

toegepast werden op enkele zuidere landen van de EU die meer en sneller dan België in het rood gingen.

Tot op zekere hoogte speelden ook meetproblemen een rol: in de ramingen van het Planbureau voor de Belgische economie bleef de output gap voor verschillende opeenvolgende jaren dicht bij nul, maar wel negatief<sup>13</sup>. Overschotten op de begroting dienen conform het structurele begrotingsbeleid pas bij een positieve output gap gerealiseerd te worden, wat bij een beperkte negatieve output gap niet vereist is.

43. In normale omstandigheden wordt de lange termijnevoluitie van de overheidsfinanciën bewaakt via de verplichtingen opgenomen in het *Europese begrotingskader* (via het Stabiliteits- en Groeipact SGP). Op basis van de macro-economische situatie van elk land in de EU bepaalt dit kader welke begrotingsdoelstellingen minstens moeten gehaald worden.

Sinds maart 2020 is het Europese begrotingskader door de coronacrisis tijdelijk opgeschort, wat meer dan vermoedelijk minstens tot begin 2022 zal aangehouden worden. Deze opschorting impliceert echter niet dat het SGP buiten werking is gesteld. Het impliceert wel dat de reguliere verplichtingen van het SGP niet meer gevolgd moeten worden, zodat ruimte ontstaat om de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis via uitzonderlijke beleidsinspanningen het hoofd te kunnen bieden.

Vandaag heeft de Europese Commissie nog geen datum gecommuniceerd waarop het SGP terug in werking zal treden<sup>14</sup>. Tegelijkertijd worden aanzienlijke hervormingen en vereenvoudigingen<sup>15</sup> aan het SGP onderzocht, zodat deze bij het opnieuw activeren van het SGP in werking kunnen treden.

44. Hoger is verduidelijkt dat het beleid in Vlaanderen en België vandaag en in de komende jaren dient te focussen op het versterken van het economische weefsel en het verbeteren van de gezondheid van de overheidsfinanciën.

Hoewel het SGP (meer dan vermoedelijk) zal hervormd worden voor het opnieuw in werking treedt, hoeft deze hervorming niet als een grote onbekende beschouwd te worden. Immers, elke stap richting gezondere overheidsfinanciën is eveneens een stap in de goede richting voor het Europese begrotingskader, ongeacht welke stappen er op Europees niveau gezet worden.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën vereist dan ook een *focus op de uitdagingen op lange termijn*, en dient daarvoor *structurele oplossingen* te zoeken.

---

<sup>13</sup> De ramingen van de Europese Commissie voor België gingen wel uit van een licht positieve output gap. Dit leidde tot de bijzondere situatie dat in de visie van de Europese Commissie een (klein) overschot op de begroting diende gerealiseerd te worden, terwijl op basis van de cijfers van het Planbureau een (klein) tekort was toegestaan. De SERV heeft in die periode in haar begrotingsadviezen van 2018 (SERV, 2018) en 2019 (SERV, 2019) er voor gepleit om tijdelijk geen onderscheid te maken tussen de structurele en nominale begrotingsdoelstelling (met uitzondering voor eenmalige ontvangsten en uitgaven), en daarmee enkel een begroting nominaal in evenwicht na te streven.

<sup>14</sup> De zogenaamde ontsnappingsclausule in het SGP vereist dat ook niet. Een van de bestudeerde hervormingen in het SGP is dat de voorwaarden om het begrotingskader terug te activeren uitgewerkt worden.

<sup>15</sup> European Fiscal Board (2020a). *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*. Juli 2020. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020\\_06\\_25\\_efb\\_assessment\\_of\\_euro\\_area\\_fiscal\\_stance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf)

European Fiscal Board (2020b). *2020 annual report*, oktober 2020. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb\\_annual\\_report\\_2020\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb_annual_report_2020_en_1.pdf)

## De overheidsbegroting als schokdemper en springplank

45. In alle landen van de EU, en zelfs in bijna alle landen wereldwijd, heeft de overheid de (directe) negatieve gevolgen van de coronacrisis pogen op te vangen via een hele reeks maatregelen, om het inkomen van particulieren, zelfstandigen en bedrijven tijdelijk te ondersteunen, de liquiditeit van bedrijven te garanderen, en meer algemeen de economische en maatschappelijke impact van de crisis op te vangen.

De overheidsbegroting als instrument om de macro-economische (en daarmee ook de maatschappelijke) ontwikkelingen te beïnvloeden, is niet enkel relevant bij recessies (schokdemper). De begroting kan eveneens ingezet worden als een instrument om de (evolutie van de) macro-economische omgeving en resultaten positief te ondersteunen en te versterken (springplank).

De Vlaamse Regering wil in 2021 en volgende jaren het investeringsprogramma Relanceplan voor Herstel en Veerkracht realiseren, dat beoogt om de economische en maatschappelijke relance in de komende jaren te versterken en versnellen.

## Schuldevolutie en begrotingsbeleid

46. Het begrotingsbeleid wordt niet alleen aangestuurd door de lopende ontvangsten en uitgaven, de gewenste beleidsinitiatieven van een regering of andere begrotingsparameters, maar ook door de *evolutie van de overheidsschuld*.

Op langere termijn is de overheidsschuld zelfs de primordiale factor, zeker wanneer de schuldevolutie problematisch zou kunnen worden. Immers, dan wordt het gehele begrotingsbeleid gereduceerd tot het terugbrengen van de schuld naar een houdbaar niveau.

De SERV heeft zich voorgenomen om in 2021 en komende jaren bij te dragen aan een *analyse van de Vlaamse schuldevolutie en het beleidskader schuld - begrotingsbeleid*.

## 2.3 Recente voorstellen van de Vlaamse Regering

47. De *drie geschetste basisprincipes* laten toe om de recente voorstellen van de Vlaamse Regering voor het hervormen van het Vlaamse begrotingsproces ruimer te kaderen.

48. De allocatie en verdeling van de overheidsmiddelen over alle beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering (basisprincipe 1 hoger) vraagt - gegeven de op termijn bij ongewijzigd beleid onhoudbare dynamiek van het huidige begrotingstekort - dat de *relevantie, efficiëntie en effectiviteit van de bestaande uitgaven* onderzocht wordt.

Het geregistreerde verschil tussen ontvangsten en uitgaven in 2020 en 2021 zal niet vanzelf door de macro-economische relance en/of bijkomende ontvangsten weggewerkt worden. De Vlaamse Regering heeft immers aangegeven geen aanvullende maatregelen langs ontvangstenzijde te nemen om de budgettaire coronaschade te beperken. Enkel de maatregelen aangekondigd (en in belangrijke mate reeds gerealiseerd) via het Regeerakkoord blijven van toepassing. Dit impliceert: het huidige en toekomstige tekort beperken zal tijdens deze legislatuur voornamelijk langs de uitgavenzijde moeten gebeuren.

In december 2020 werd in een Mededeling aan de Vlaamse Regering de zogenaamde Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) verduidelijkt. In essentie betreft deze VBH een grondige doorlichting van significante uitgaven (en waar relevant kostendekkingsgraden) binnen de Vlaamse begroting.

In het bijzonder worden de efficiëntie en effectiviteit van deze uitgaven onderzocht, via zogenaamde *spending reviews (uitgavendoorlichtingen)*. Een invalshoek per beleidsdomein is gekozen, terwijl aanvullende middelen voor onderzoek ter ondersteuning in de coronaprovisie zijn opgenomen.

Deze elementen worden meer gedetailleerd besproken en becommentarieerd in hoofdstuk 4.4 vanaf pagina 53.

49. Het garanderen van de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën op middellange en langere termijn (basisprincipe 2) vraagt dat de dynamiek van de uitgaven meer gekoppeld wordt aan de reële evolutie van de ontvangsten, wat via een *uitgavennormering* kan gerealiseerd worden. Een werkgroep opgericht door de Vlaamse Regering in juli 2020 heeft in oktober een blauwdruk gepubliceerd over hoe dergelijke uitgavennormering in de Vlaamse begrotingscontext kan uitgewerkt worden (Vlaamse Regering, 2020b). Deze blauwdruk zal voor de zomer van 2021 geoperationaliseerd worden, zodat de uitgavennormering in werking kan treden vanaf de initiële begroting 2022.

Deze elementen worden meer gedetailleerd besproken en becommentarieerd in hoofdstuk 4.3 vanaf pagina 50.

50. Het derde basisprincipe betreft het inzetten van de overheidsbegroting om *macro-economische schokken snel en met minimale impact* op te vangen. Ook de Vlaamse begroting werd in die zin door de Vlaamse Regering in het afgelopen jaar gehanteerd, en zal dat beleid in 2021 en volgende jaren verder zetten.

Deze elementen worden in dit rapport uitgewerkt in hoofdstuk 3 vanaf pagina 23, en gekaderd binnen een bredere bespreking van de evolutie van de ontvangsten, uitgaven, saldo en schuld.

Daarnaast zijn maatregelen en investeringsprogramma's uitgewerkt om de economische en maatschappelijke relance te ondersteunen en te versterken. Het *Vlaamse relanceprogramma* is in december 2020 voorgesteld en zal de volgende maanden verder uitgewerkt worden, als onderdeel van het in april 2021 bij Europa in te dienen Belgische Relanceplan voor Herstel en Veerkracht (deels gefinancierd via de aanzienlijke middelen in de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht).

Deze elementen komen aan bod in hoofdstuk 4.2 vanaf pagina 42.

51. De geschetste beleidsinitiatieven zijn niet alleen te koppelen aan de principes achter het begrotingsbeleid, er is ook een verschillende *focus qua termijn*.

De maatregelen kaderend in het derde basisprincipe (begroting als schokdemper en springplank) betreft de (*zeer*) *korte termijn*, met idealiter geen impact op de overheidsfinanciën op langere termijn. Qua overheidsschuld is een aanzienlijke impact op korte termijn onvermijdelijk, maar op langere termijn hoeft de schulddynamiek niet negatief beïnvloed te worden. Daarvoor is vereist dat de coronamaatregelen enkel eenmalige uitgaven betreffen die de potentiële groei van de Vlaamse economie versterken.

Het volgende hoofdstuk geeft dan ook eerst een *actualisering van de begroting 2021* en het *pad van de Vlaamse overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid tijdens deze legislatuur*, vooraleer dieper in te gaan op de *nieuwe beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering* (hoofdstuk 4.1.14.1).

## 3 Begrotingsbeleid op korte termijn: schokdemper en springplank

### 3.1 Doel: stabiliseren van economie en arbeidsmarkt

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

53. De SERV heeft in eerdere rapporten en adviezen zijn waardering uitgesproken voor het beleid van de Vlaamse overheid om de *economische en sociale impact van de coronacrisis* op te vangen, en *bevestigt* deze boodschap. In zijn recente relancenota's en -adviezen wees de SERV er op dat dit gaandeweg gepaard moet gaan met meer verfijning en monitoring, zodat deze uitgaven selectiever en meer geconcentreerd toegepast worden op de grootste maatschappelijke noden en waar ze de grootste multiplicatoreffecten realiseren. Zonder de interventies van de Vlaamse en federale overheden had de coronacrisis geresulteerd in een *economische en sociaal debacle zonder voorgaande*.

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

In dit hoofdstuk raamt de SERV een *actualisering van de begrotingen 2020, 2021 en de meerjarenraming* voor de verdere legislatuur, op basis van de beschikbare informatie. In deze oefening zijn de maatregelen van de Vlaamse Regering beslist na het indienen van de tweede aangepaste begroting 2020 en de initiële begroting 2021 (oktober 2020) verwerkt. Tevens is vertrokken van de macro-economische parameters in de recente Economische Vooruitzichten van de NBB (december 2020).

### 3.2 Actualisering begrotingen 2021 en volgende jaren

#### 3.2.1 Veranderende economische vooruitzichten

55. De *initiële begroting 2021 en de meerjarenraming 2020-2025* zijn opgemaakt op basis van de Economische Vooruitzichten 2020-2025 van september 2020 (deels geactualiseerd in oktober) van het Federaal Planbureau. Deze raming betreft in essentie een "V-herstel": na een eenmalig diep dal (-7,4% in 2020) volgt een snelle heropleving (+6,5% in 2021).

Zoals hoger verduidelijkt wijzen de *prognoses van de afgelopen maanden* op een – ondanks de tweede coronagolf – *minder grote economische krimp in 2020, gevolgd door een tragere economische relance*. Zo verwachten de belangrijkste grootbanken<sup>16</sup> in een recente enquête een economische krimp van het bbp van -7,2% voor 2020 en een groei van +3,7% voor 2021. In de Economische Vooruitzichten van december raamt de NBB de economische terugval in 2020 op -6,7%, gevolgd door een trage relance in 2021 (+3,5%). Zie Tabel 1.

<sup>16</sup> Zie hoofdstuk 2.1 voor meer duiding.

**Tabel 1: Federaal Planbureau (FPB) en Nationale Bank van België (NBB), meest recente macro-economische prognoses**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Economische Begroting juni 2020: bbp-groei (BFW-dotaties in 2BA2020)	1,4%	-10,60%				
Economische Vooruitzichten oktober 2020 FPB: bbp-groei (BO2021 en MJR)	1,4%	-7,4%	6,5%	3,1%	1,3%	1,3%
Belgische grootbanken januari 2021: gemiddelde bbp-groei	1,7%	-7,2%	3,7%			
Economische projecties december 2020 NBB: bbp-groei	1,7%	-6,7%	3,5%	3,1%	2,3%	
Economische Begroting juni 2020: inflatie (BFW-dotaties in 2BA2020)	1,4%	0,80%				
Economische Vooruitzichten oktober 2020 FPB: inflatie (BO2021 en MJR)	1,4%	0,8%	1,4%	1,6%	1,8%	1,8%
Belgische grootbanken januari 2021: gemiddelde inflatie	1,2%	0,5%	1,3%			
Economische projecties december 2020 NBB: inflatie	1,2%	0,4%	1,7%	1,9%	1,9%	

56. In dit hoofdstuk wordt *het effect van de tragere economische relance op de Vlaamse openbare financiën geraamd*. De prognose van de NBB wordt als vertrekpunt genomen voor de geraamde *evolutie van de uitgaven, ontvangsten en de schuldopbouw*. Gezien de langdurige impact van de crisis wordt, zoals in het SERV-advies over de begroting 2021 (gepubliceerd in juli 2020), een vijfjarige tijdshorizon (2020-2024) gehanteerd.

57. De vertrekbasis voor de ramingen *bij ongewijzigd beleid* vormen de recent goedgekeurde begrotingen en meerjarenraming.

Voor 2020 en 2021 zijn alle maatregelen van het huidige regeerakkoord (voornamelijk nieuw beleid en bijkomende engagementen van de Vlaamse Regering, herziening van bestaand beleid) langs de ontvangsten- en uitgavenzijde geïntegreerd, inclusief de amendementen op de initiële begroting 2021 zoals gestemd door het Vlaams Parlement in december 2020. Dit betreft hoofdzakelijk de *bijkomende eenmalige uitgaven* om de impact van de coronacrisis te verzachten (€ 520 mln in 2020 en € 700 mln in 2021) en bijkomende uitgaven voor het sociaal akkoord met de zorgsector (€ 291 mln vanaf 2021, die we veronderstellen een jaarlijkse recurrente impact te hebben).

De uitgaven komen daarmee hoger uit dan in de toelichtingen bij de begrotingen ingediend in oktober 2020 in het Vlaams Parlement.

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

Het Vlaamse relanceplan wordt conform de aanpak van de Vlaamse Regering niet opgenomen in de uitgaven, en er wordt geen rekening gehouden met de ondersteuning vanuit de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (ontvangstenzijde). Het relanceplan wordt wel mee



opgenomen in de berekening van de Vlaamse schuld (zie hoofdstuk 3.3), waarbij de geraamde ontvangsten via de Europese ondersteuning (€ 2,57 mld) over de vier komende jaren (2021 tot 2025) gelijk verdeeld worden.

58. *Gezien de grote onzekerheid in de economische ramingen vullen we het basisscenario aan met een pessimistische en optimistische variant.*

De huidige economische realiteit wordt immers in belangrijke mate bepaald door de epidemiologische evolutie, en deze wordt op zijn beurt gekenmerkt door een grote inherente onvoorspelbaarheid. Daarnaast zal de snelheid van het herstel sterk afhankelijk zijn van het herstelbeleid op het Vlaams, federaal en Europees niveau, en ook deze variabelen kenmerken zich door een inherente onvoorspelbaarheid.

*De optimistische variant van het basisscenario veronderstelt een gunstige epidemiologische evolutie in combinatie met een succesvol herstelbeleid.* Dit wordt verondersteld te leiden tot het versneld heropenen van de gehele economie (entertainment, horeca, toerisme...) en tot een gunstig en gestaag herstel van de determinanten van de Nationale Rekeningen, zoals het consumenten- en productenvertrouwen, de groei van handel, investeringen en dergelijke meer.

*In de pessimistische variant wordt de corona-crisis niet snel onder controle gebracht, waardoor de zogenaamde 90%-economie kenmerkend door een structureel verminderde economische activiteit verder gezet wordt.*

Tabel 2 geeft de bbp-groecijfers gehanteerd bij het actualiseren van de Vlaamse begrotingsresultaten. Het basisscenario vertrekt van de economische projectie van de NBB (december 2020). In het optimistische scenario wordt de economische groei in 2021 en 2022 verhoogd met 0,5 procentpunten. In de pessimistische variant wordt de economische groei in 2021 verminderd met 1,5 procentpunt. In 2022 en 2023 worden identieke groecijfers gehanteerd als in het basisscenario. Daarnaast is verondersteld dat in de pessimistische variant er bijkomende uitgaven nodig zijn (bovenop hetgeen vandaag voorzien is) om de impact van de coronacrisis op te vangen, terwijl in de optimistische variant het omgekeerde wordt verondersteld.

**Tabel 2: Gehanteerde bbp-groei voor actualisering Vlaamse overheidsfinanciën**

	2019	2020	2021	2022	2023
Basisscenario: economische projecties december 2020 NBB	1,7%	-6,7%	3,5%	3,1%	2,3%
Optimistische variant	1,7%	-6,7%	4,0%	3,6%	2,3%
Pessimistische variant	1,7%	-6,7%	2,0%	3,1%	2,3%

Voor alle duidelijkheid: zowel de optimistisch als de pessimistische variant mogen niet begrepen worden als een *macro-economische voorspelling* gebaseerd op bijkomende informatie. Deze ramingen zijn te begrijpen als een *sensitiviteitsanalyse voor het basisscenario*. Deze bijkomende scenario's pogen immers enkel *de relatie tussen de snelheid en volledigheid van de relance en de Vlaamse openbare financiën* te kwantificeren, wanneer zou blijken dat deze relance relatief sneller dan wel trager tot stand komt.

## 3.2.2 Basisscenario

### Kenmerken van het scenario

59. Tabel 3 geeft de bbp-, inflatie- en gezondheidsindexparameters voor de periode 2020-2023 afkomstig uit de economische projecties van de NBB van december 2020. Voor 2024 worden de parameters uit de Meerjarenraming 2020-2025 overgenomen. Er wordt verondersteld dat de *eenmalige corona-uitgaven beslist door de Vlaamse Regering (na amendementen) in 2021* volstaan om de corona-crisis te bedwingen (€ 1 mld).

In dit scenario komt de *economische activiteit pas in het eerste kwartaal van 2023 terug op het niveau van einde 2019*. Daarmee vertraagt de economische evolutie in vergelijking met de Meerjarenraming, waar geraamd wordt dat de economie al midden 2022 terug op dat niveau zou uitkomen.

Tabel 3: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bbp	1,40%	-6,70%	3,50%	3,10%	2,30%	1,30%
Inflatie	1,20%	0,40%	1,70%	1,90%	1,90%	1,80%
Gezondheidsindex	1,50%	1,00%	1,40%	1,70%	1,70%	1,80%
Gezondheidsindex toegepast			dec	-	maart	mei

### Begrotingsresultaten

60. In de SERV-raming gebaseerd op dit scenario zou *bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort in 2020 conform de Europese begrotingsopvolging (na onderbenutting en ESR-correcties) uitkomen op € -7,0 mld*, door de gedaalde ontvangsten en eenmalige corona-uitgaven. Indien rekening gehouden met de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering (uitgaven Oosterweel) wordt uitgekomen op een tekort van € -6,9 mld. Zie Tabel 4.

Tabel 4: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.582.838	43.037.831	45.517.644	46.359.339	47.975.939	49.338.155
Uitgaven	45.670.259	51.316.555	50.857.687	51.204.731	52.219.303	53.353.104
Saldo voor onderbenutting en correcties	-87.421	-8.278.724	-5.340.043	-4.845.392	-4.243.364	-4.014.950
<b>Saldo na onderbenutting en correcties</b>	<b>96.813</b>	<b>-7.005.312</b>	<b>-4.112.155</b>	<b>-3.599.684</b>	<b>-3.247.010</b>	<b>-3.294.344</b>
Saldo na onderbenutting en correcties, in % van ontvangsten	0,2%	-16,3%	-9,0%	-7,8%	-6,8%	-6,7%
Saldo na onderbenutting, correcties en af-toetsen begrotingsdoelstelling	163.913	-6.903.632	-3.966.069	-3.341.406	-2.956.360	-2.911.344

In 2021 zou het ESR-begrotingssaldo met een tekort van € -4,1 mld nog steeds donkerrood kleuren (€ -4,0 mld zonder Oosterweel). De gestage relance van de economie zou het tekort verlagen tot € -3,6 mld in 2022 (€ -3,4 mld zonder Oosterweel). Tegen het einde van de legislatuur zou het begrotingssaldo met een tekort van € -3,3 mld (€ -2,9 mld zonder Oosterweel) nog steeds zeer ver verwijderd zijn van een evenwicht.

### Verschil met de begroting 2021BO en MJR 2020-2025

61. Het saldo in de SERV-raming voor 2020 komt € -0,6 mld negatiever uit dan het saldo in de Algemene Toelichting bij de tweede begrotingsaanpassing 2020. Langs uitgavenzijde houdt de SERV-raming rekening met € 520 mln aan bijkomende eenmalige uitgaven om de corona-crisis te bedwingen (beslissingen Vlaams Regering in november 2020). Langs de ontvangstenzijde wordt er dan weer rekening gehouden met lagere ontvangsten uit de gewestbelastingen (lagere inflatie en impact tweede golf).

De afrekeningen voor de BFW-ontvangsten worden op een gelijkaardige manier verwerkt in de SERV-raming en de initiële begroting 2021. Dit resulteert telkens in een positieve afrekening<sup>17</sup> van afgerond € 0,6 mld in 2021.

62. Het saldo voor 2021 komt € -1,6 mld negatiever uit dan in de initiële begroting 2021. Het verschil wordt zowel langs de uitgaven- als de ontvangstenzijde verklaard. De uitgaven worden met bijna € 1 mld naar boven bijgesteld: € 700 mln aan eenmalige uitgaven en € 291 mln voor het sociaal akkoord met de zorgsector (beslissingen Vlaamse Regering van november 2020). De ontvangsten worden door de tragere relance met € 0,7 mld naar beneden bijgesteld: ze zouden daarmee net onder het niveau van 2019 uitkomen. Tenslotte resulteren de inflatievooruitzichten in de SERV-raming in een daling van de uitgaven met € 0,1 mld.

In 2024 ligt het saldo in de SERV-raming in totaal € 0,6 mld lager dan het saldo in de Meerjarenraming. Aan de uitgavenkant wordt er rekening gehouden met € 0,3 mld aan bijkomende middelen voor het sociaal akkoord met de zorgsector, terwijl de tragere relance resulteert in € -0,4 mld aan lagere ontvangsten.

### 3.2.3 Optimistische variant

#### Kenmerken van het scenario

63. Tabel 5 geeft de belangrijkste macro-economische kenmerken van de optimistische variant van het basisscenario. In dit scenario wordt de economische groei voor 2021 en 2022 met een half procentpunt naar boven bijgesteld, waardoor *de economie tegen het einde van 2022 de coronaschok volledig verwerkt zou hebben*.

Gezien de gunstige epidemiologische evolutie die dit scenario onderbouwt, wordt bijkomend een *onderbenutting van € 250 mln* verondersteld op de uitgaven in de begroting 2021 om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen.

<sup>17</sup> De evolutie van de maandelijks BFW-doorstortingen ontvangen van het federale niveau worden voornamelijk bepaald door de reële economische groei (bbp) en de inflatie (HICP). In juni 2020 is de BBP-groei voor 2020 vastgelegd op -10,6%, terwijl dit cijfer -6,7% bedraagt in de SERV-raming. De meerontvangsten door het verschil tussen beide groeicijfers worden pas in 2021 effectief ontvangen en geregistreerd.

Tabel 5: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bbp	1,40%	-6,70%	4,00%	3,60%	2,30%	1,30%
Inflatie	1,20%	0,40%	1,70%	1,90%	1,90%	1,80%
Gezondheidsindex	1,50%	1,00%	1,40%	1,70%	1,70%	1,80%
Gezondheidsindex toegepast			december	-	maart	mei
Aanpassing corona-uitgaven, in € dz			-250.000			

## Begrotingsresultaten

64. In dit scenario zouden de ontvangsten door de versnelde relance met € 0,2 mld sneller aangroeien. Gezien verondersteld wordt dat een vierde van de eenmalige corona-uitgaven 2021 onderbenut blijven (€ 250 mln), is het *saldo voor 2021 € 0,4 mld positiever dan in het vorige scenario*.

Daardoor komt het begrotingsresultaat in 2021 uit op € -3,7 mld, om het volgende jaar te verbeteren tot € -3,3 mld. In dit meer optimistisch scenario bedraagt het *begrotingstekort bij ongewijzigd beleid in 2024 nog steeds € -2,9 mld (-5,9% van de ontvangsten)*. Zie Tabel 6.

Tabel 6: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.582.838	43.037.831	45.699.328	46.681.714	48.340.815	49.687.140
Uitgaven	45.670.259	51.316.555	50.607.687	51.198.047	52.207.795	53.336.032
Saldo voor onderbenutting en correcties	-87.421	-8.278.724	-4.908.360	-4.516.334	-3.866.980	-3.648.892
<b>Saldo na onderbenutting en correcties</b>	<b>96.813</b>	<b>-7.005.312</b>	<b>-3.680.471</b>	<b>-3.270.625</b>	<b>-2.870.626</b>	<b>-2.928.287</b>
Saldo na onderbenutting en correcties, in % van ontvangsten	0,2%	-16,3%	-8,1%	-7,0%	-5,9%	-5,9%
Saldo na onderbenutting, correcties en af-toetsen begrotingsdoelstelling	163.913	-6.903.632	-3.534.385	-3.012.347	-2.579.976	-2.545.287

## 3.2.4 Pessimistische variant

### Kenmerken van het scenario

65. Tabel 7 toont de belangrijkste assumpties achter de pessimistische variant van het basisscenario. De economische groei voor 2021 wordt met 1,5 procentpunt naar beneden bijgesteld, waardoor het *tot het einde van 2023 duurt vooraleer de economische activiteit terug op het niveau van 2019 ligt*. Er wordt voorts verondersteld dat *bijkomende eenmalige corona-uitgaven van € 0,4 mld nodig zullen zijn om de corona-crisis in 2021 te bedwingen*.

Tabel 7: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bbp	1,40%	-6,70%	2,00%	3,10%	2,30%	1,30%
Inflatie	1,20%	0,40%	1,70%	1,90%	1,90%	1,80%
Gezondheidsindex	1,50%	1,00%	1,40%	1,70%	1,70%	1,80%
Gezondheidsindex toegepast			december	-	maart	mei
Bijkomende corona-uitgaven, in € dz			+400.000			

## Begrotingsresultaten

66. In dit scenario *verbetert het begrotingssaldo in 2021 slechts in beperkte mate ten opzichte van 2020*: met een tekort van € -4,9 mld (na onderbenutting en ESR-correcties) zou de Vlaamse begroting ook in 2021 meer dan bloedrood kleuren. In deze variant liggen de *ontvangsten in 2021 nog steeds ver onder het niveau van 2019, terwijl de uitgaven maar net onder het niveau van 2020 blijven*. Zie Tabel 8.

Tabel 8: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.582.838	43.037.831	45.131.070	45.885.154	47.481.581	48.837.199
Uitgaven	45.670.259	51.316.555	51.257.687	51.216.910	52.238.559	53.379.926
Saldo voor onderbenutting en correcties	-87.421	-8.278.724	-6.126.618	-5.331.756	-4.756.978	-4.542.727
<b>Saldo na onderbenutting en correcties</b>	<b>96.813</b>	<b>-7.005.312</b>	<b>-4.898.730</b>	<b>-4.086.048</b>	<b>-3.760.624</b>	<b>-3.822.122</b>
Saldo na onderbenutting en correcties, in % van ontvangsten	0,2%	-16,3%	-10,9%	-8,9%	-7,9%	-7,8%
Saldo na onderbenutting, correcties en aftoetsen begrotingsdoelstelling	163.913	-6.903.632	-4.752.644	-3.827.770	-3.469.974	-3.439.122

*In 2022 zou het begrotingssaldo met € 0,8 mld verbeteren, al blijft het tekort van € -4,1 mld nog steeds zeer hoog*. Tegen het einde van legislatuur zou het begrotingstekort bij ongewijzigd beleid € -3,8 mld bedragen.

### 3.2.5 Conclusie

67. Tabel 9 vat de verschillende ramingen van het ESR-begrotingssaldo samen. De ingediende begrotingen 2020 en 2021 evenals de Meerjarenraming 2020-2025 dienen als vergelijkingspunt om de evolutie van het saldo van de verschillende ramingen te verduidelijken.

**Tabel 9: Vlaamse overheid, ingediende begroting en MJR, en SERV-ramingen vertrekkende van drie macro-economische scenario's, ESR-begrotingssaldo, in € dz**

	<b>REA 2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Ingediende begroting en MJR	96.813	-6.427.024	-2.486.082	-2.553.710	-2.450.771	-2.675.218
Idem inclusief beslissingen VR van november 2020	96.813	-6.964.274	-3.479.478	-2.861.891	-2.767.810	-3.000.664
SERV-raming	96.813	-7.005.312	-4.112.155	-3.599.684	-3.247.010	-3.294.344
SERV-raming optimistische variant	96.813	-7.005.312	-3.680.471	-3.270.625	-2.870.626	-2.928.287
SERV-raming pessimistische variant	96.813	-7.005.312	-4.898.730	-4.086.048	-3.760.624	-3.822.122

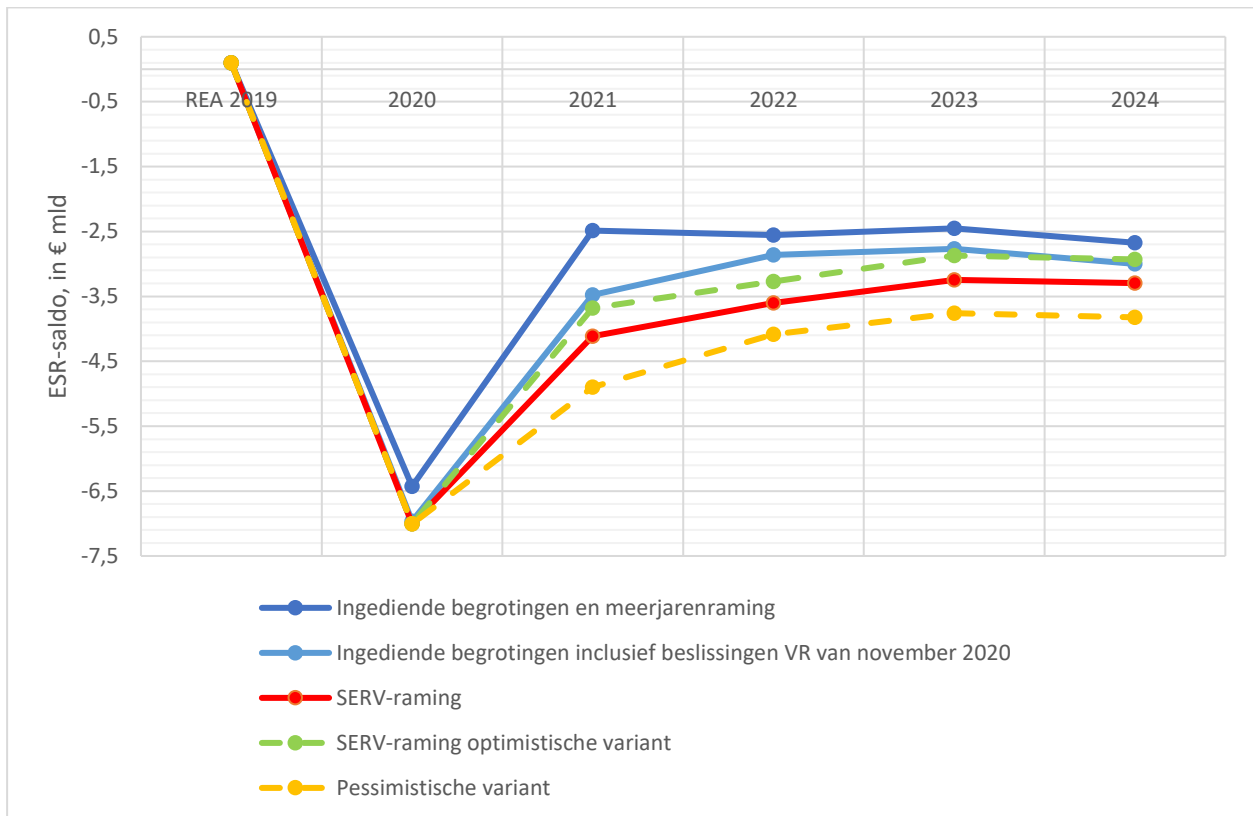
68. *Het begrotingstekort voor 2021 is in de SERV-ramingen steeds groter dan geraamd in de ingediende begroting.* De raming gebaseerd op het basisscenario geeft een begrotingstekort van € -4,1 mld, of € -1,6 mld lager dan het tekort voorzien bij de in oktober ingediende begroting 2021 en € -0,6 mld negatiever na toevoeging van de beslissingen van de Vlaamse Regering in november 2020 (amendementen). Dit wordt verklaard door de bijkomende maatregelen voor de tweede coronagolf (€ 0,7 mld), het sociaal akkoord met de zorgsector (€ 0,3 mld) en de tragere relance van de economie (NBB-prognose van december 2020), wat een negatieve impact van € -0,7 mld impliceert aan de ontvangstenzijde.

In de *optimistische variant* van het basisscenario, met hogere ontvangsten door een sterkere relance en lagere eenmalige corona-uitgaven, zou het begrotingstekort in 2021 € -3,7 mld bedragen. Hiermee is het tekort € -1,2 mld groter dan voorzien bij de ingediende begroting.

In de *pessimistische variant van het basisscenario* wordt geen wezenlijke trendbreuk met 2020 vastgesteld. Het tekort voor 2021 (€ -4,9 mld) is in deze raming slechts € 2,1 mld gunstiger dan het tekort van 2020 (€ -7,0 mld). Indien abstractie gemaakt wordt van de eenmalige corona-uitgaven zijn beide tekorten ongeveer van dezelfde grootorde.

69. *Tegen het einde van de legislatuur* zou het begrotingssaldo in het *basisscenario* € -3,3 mld bedragen, of € -0,6 mld lager dan het tekort in de meerjarenraming en € -0,3 mld negatiever na de bijkomende uitgaven beslist in november 2020.

In het *optimistische scenario* zou het tekort in 2024 (€ -3 mld) € -0,3 mld lager liggen dan het tekort in de meerjarenraming 2020-2025 (€ -2,7 mld). In het *pessimistische scenario* lijkt het begrotingssaldo bij ongewijzigd beleid ontspoord: het tekort voor 2024 bedraagt € -3,8 mld.



**Figuur 4: Vlaamse overheid, 2019 tot 2024, begroting 2021, Meerjarenraming 2019-2024 en drie SERV-ramingen, ESR-begrotingssaldo, in € mld**

In Figuur 4 worden de besproken scenario's samengevat.

Geconcludeerd wordt: *zonder significante groeicijfers via de relance verbetert het overheidssaldo weinig of niet (enkel de bijkomende corona-uitgaven verminderen), en blijft de spanning tussen ontvangsten en uitgaven zeer hoog.*

70. Bij de opmaak van de begroting 2021 besliste de Vlaamse Regering tot volgende begrotingsdoelstelling: *op het einde van de legislatuur (2024) bedraagt het tekort op de begroting de helft van het tekort in 2022*. Deze doelstelling kan getoetst worden aan de hand van de berekende scenario's: het resultaat voor 2024 bij ongewijzigd beleid wordt vergeleken met de helft van het tekort in 2022; vervolgens kan de gecumuleerde inspanning tussen 2022 en 2024 berekend worden om deze doelstelling te bereiken. Zie Tabel 10.

Zowel in de meerjarenraming (inclusief beslissingen VR van november 2020) en het basisscenario van de SERV dient tussen 2022 en 2024 een verbetering van het saldo met ongeveer € 1,5 mld gerealiseerd te worden. Hoewel de SERV-raming op een beperkt verschil met de Meerjarenraming uitkomt (€ -0,3 mld), is de vereiste inspanning tussen 2022 en 2024 voor deze begrotingsdoelstelling iets lager (ongeveer € 75 mln).

In het optimistische scenario blijft een zeer aanzienlijke begrotingsinspanning vereist: tegen 2024 zou het saldo met € 1,3 mld moeten verbeteren. In het pessimistische scenario impliceert deze doelstelling een inspanning van € 1,8 mld.

Opnieuw wordt geconcludeerd: de *snelheid en volledigheid van de relance wordt de cruciale determinant voor de overheidsfinanciën in de komende jaren.*

**Tabel 10: Vlaamse overheid, MJR en SERV-ramingen vertrekkende van drie scenario's, begrotingsdoelstelling 2024 en gecumuleerde vereiste begrotingsinspanning tussen 2022 en 2024 om deze doelstelling te bereiken, in € dz**

	2022	2024	Doelstelling 2024	Gecumuleerde inspanning om doelstelling in 2024 te bereiken
Ingediende begrotingen en meerjarenraming	-2.553.710	-2.675.218	-1.276.855	-1.398.363
Idem inclusief beslissingen VR van november 2020	-2.861.891	-3.000.664	-1.430.946	-1.569.718
SERV-raming	-3.599.684	-3.294.344	-1.799.842	-1.494.502
SERV-raming optimistische variant	-3.270.625	-2.928.287	-1.635.313	-1.292.974
SERV-raming pessimistische variant	-4.086.048	-3.822.122	-2.043.024	-1.779.098

### 3.3 Evolutie van de Vlaamse schuld

#### 3.3.1 Uitgangspunten van de ramingen

71. In onderstaande tabellen wordt de evolutie van de Vlaamse schuld bij ongewijzigd beleid geraamd, vertrekkende van de Meerjarenraming 2020-2025. Hiervoor verhogen we de jaarlijks gedocumenteerde schuld met het begrotingstekort, alsook met de andere gekende elementen die de schuldevolutie beïnvloeden. De schuld aangegaan voor de Oosterweelverbinding is eveneens telkens opgenomen in het totaal.

Het *relanceplan* is niet opgenomen in het begrotingssaldo, maar wordt conform de meerjarenraming 2020-2025 *opgenomen in de schuld*. Dit plan doet de schuld aangroeien met € 4 mld: € 1 mld, € 1,5 mld en € 1,5 mld in respectievelijk 2021, 2022 en 2023. De totale ontvangsten via Europese ondersteuning (som van inbreng uit de steunfondsen Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, Brexit-fonds en EU-Relance-fonds) bedragen € 2,57 mld en worden over de vier jaren (2021 tot 2025) gelijk verrekend in de schuld. De rente-uitgaven stijgen pro rata met deze opgenomen in de meerjarenraming (verhouding rente-uitgaven / uitstaande schuld), waarbij we dus veronderstellen dat de bijkomende schuld telkens aan identieke voorwaarden als de bestaande schuld kan gefinancierd worden.

#### 3.3.2 Basisscenario

72. De hoger beschreven begrotingssaldo's vertalen zich in een *sterk stijgende overheidsschuld*. *In 2020 zou de Vlaamse schuldnormering niet meer gehaald worden*: de Vlaamse schuld conform de schuldnormering groeit volgens de gehanteerde criteria aan tot € 28,8 mld. Hierdoor evolueert de verhouding van de schuld tot de lopende ontvangsten tot 66,9%, boven de Vlaamse *schuldrentedrempel* van 65%. Zie Tabel 11 voor een overzicht.

*In 2021 zou de schuld conform de Vlaamse schuldnormering bij ongewijzigd beleid € 35,1 mld bedragen, zijnde 77,0% van de lopende ontvangsten*. Ook in de rest van de legislatuur zou de



schuld door de blijvende tekorten (bij ongewijzigd beleid) sneller aangroeien dan de ontvangsten (tot 103,1% in 2024).

**Tabel 11: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp**

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.119.905	32.636.958	38.598.452	44.550.634	49.966.317	53.667.816
Som schuld conform normering	20.020.445	28.808.330	35.051.768	41.265.761	46.937.735	50.891.340
Som schuld conform normering, in % van ontvangsten	43,9%	66,9%	77,0%	89,0%	97,8%	103,1%
Som schuld, in % van bbp	5,1%	7,4%	8,3%	9,1%	9,8%	10,2%
Som schuld conform normering, in % van bbp	4,2%	6,5%	7,5%	8,4%	9,2%	9,7%

### 3.3.3 Optimistische variant

73. De Vlaamse geconsolideerde schuld (conform de schuldnormering) groeit bij ongewijzigd beleid in de optimistische variant aan van € 20,0 mld in 2019 tot € 34,6 mld in 2021, of 75,8% van de ontvangsten.

In 2024 zou de verhouding van de Vlaamse geconsolideerde schuld conform de schuldnormering (€ 49,4 mld) 99,4% van de ontvangsten bedragen, opnieuw meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2019. Zie Tabel 12.

**Tabel 12: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp**

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.119.905	32.636.958	38.166.768	43.789.892	48.829.191	52.164.632
Som schuld conform normering	20.020.445	28.808.330	34.620.084	40.505.019	45.800.609	49.388.156
Som schuld conform normering, in % van ontvangsten	43,9%	66,9%	75,8%	86,8%	94,7%	99,4%
Som schuld, in % van bbp	5,1%	7,4%	8,1%	8,8%	9,5%	9,8%
Som schuld conform normering, in % van bbp	4,2%	6,5%	7,4%	8,2%	8,9%	9,3%

### 3.3.4 Pessimistische variant

74. Net zoals in de vorige scenario's groeit de schuld doorheen de legislatuur zeer sterk. *Door de trage relance en de daaruit voortvloeiende hogere begrotingstekorten zou de schuld conform de schuldnormering op drie jaar tijd meer dan verdubbelen: van € 20 mld in 2019 tot € 42,5 mld in 2022. Zie Tabel 13.*

In 2024 zou de verhouding van de Vlaamse schuld ten opzichte van de ontvangsten (€ 53,2 mld; 108,9% van de ontvangsten) *zeer ver verwijderd zijn van wat de Vlaamse schuldnormering voorschrijft.*

**Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp**

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.119.905	32.636.958	39.385.027	45.823.573	51.752.870	55.982.147
Som schuld conform normering	20.020.445	28.808.330	35.838.343	42.538.700	48.724.288	53.205.671
Som schuld conform normering, in % van ontvangsten	43,9%	66,9%	79,4%	92,7%	102,6%	108,9%
Som schuld, in % van bbp	5,1%	7,4%	8,6%	9,5%	10,3%	10,8%
Som schuld conform normering, in % van bbp	4,2%	6,5%	7,8%	8,8%	9,7%	10,2%

### 3.3.5 Conclusie

75. Tabel 14 geeft een overzicht van de SERV-ramingen van de schuldevolutie. Figuur 2 geeft een visualisering. In de SERV-ramingen zou de *Vlaamse schuld in 2020 aangroeien tot € 28,8 mld, of 66,9% van de lopende ontvangsten.* De schuldnormering zou daarmee net niet gehaald worden.

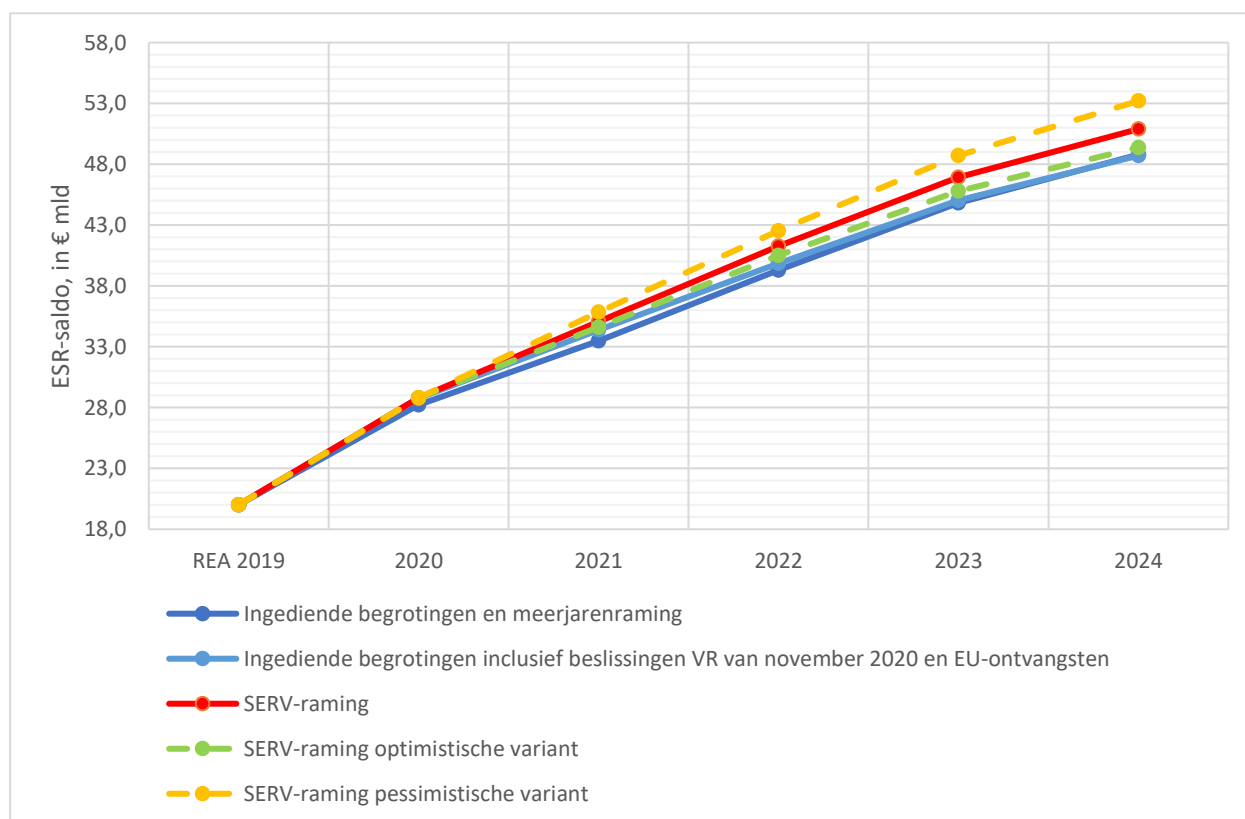
*Tegen het einde van de legislatuur zou de schuld in de raming van het basisscenario aangroeien tot € 50,9 mld, of 103,1% van de lopende ontvangsten.* Door de aanhoudende tekorten ligt de schuld hiermee € 2,1 mld hoger dan de schuld voorzien in de Meerjarenraming 2020-2025. De Meerjarenraming houdt echter geen rekening met € 2,6 mld aan ontvangsten via EU-fondsen om het Relanceplan van de Vlaamse Regering te financieren, die in de SERV-ramingen van de schuld wel geïntegreerd zijn.

Wanneer de bijkomende uitgaven beslist door de Vlaamse Regering in november 2020 en de steun uit EU-fondsen verrekend worden, dan komt de schuld in 2024 € 2,2 mld hoger uit.

Zelfs in de optimistische variant van het basisscenario ligt de schuld € 0,7 mld hoger dan in de meerjarenraming (inclusief beslissingen VR van november 2020 en EU-ontvangsten). In het pessimistische scenario groeit de schuld aan tot € 53,2 mld, of 108,9% van de ontvangsten.

**Tabel 14: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, schuld conform Vlaamse schuldnormering, in € dz en in % van ontvangsten**

	REA 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ingediende begrotingen en meerjarenraming	20.020.445	28.230.042	33.489.657	39.299.926	44.817.911	48.794.640
	43,9%	65,5%	72,5%	83,4%	92,5%	98,2%
Idem inclusief beslissingen VR van november 2020 en EU-ontvangsten	20.020.445	28.767.292	34.378.053	39.854.254	45.047.028	48.706.953
	43,9%	66,8%	74,4%	84,6%	93,0%	98,0%
SERV-raming, basis-scenario	20.020.445	28.808.330	35.051.768	41.265.761	46.937.735	50.891.340
	43,9%	66,9%	77,0%	89,0%	97,8%	103,1%
SERV-raming, optimistische variant	20.020.445	28.808.330	34.620.084	40.505.019	45.800.609	49.388.156
	43,9%	66,9%	75,8%	86,8%	94,7%	99,4%
SERV-raming, pessimistische variant	20.020.445	28.808.330	35.838.343	42.538.700	48.724.288	53.205.671
	43,9%	66,9%	79,4%	92,7%	102,6%	108,9%



**Figuur 5: Vlaamse overheid, 2019 tot 2024, begroting 2021, Meerjarenraming 2019-2024 en drie SERV-ramingen, geraamde schuldevolutie, in €mld**

### 3.4 Belangrijkste determinant: relance, relance, relance...

76. Bovenstaande analyses tonen aan dat *het verloop (lees: snelheid) van de relance dé cruciale determinant* is voor het begrotingstekort in de komende jaren. Indien een tragere relance zich de komende jaren manifesteert, dan resulteert dit bij ongewijzigd beleid in veel grotere *begrotingstekorten dan geraamd in de meerjarenraming*.

*Zonder significante groeicijfers via de relance verbetert het overheidssaldo te weinig (enkel de bijkomende corona-uitgaven verminderen), en blijft de spanning tussen ontvangsten en uitgaven veel te hoog.*

77. Bij de opmaak van de begroting 2021 besliste de Vlaamse Regering tot volgende begrotingsdoelstelling: *op het einde van de legislatuur (2024) bedraagt het tekort op de begroting de helft van het tekort in 2022*. Zowel in de meerjarenraming en het basisscenario van de SERV vereist deze doelstelling dat tussen 2022 en 2024 een verbetering van het saldo met ongeveer € 1,5 mld gerealiseerd wordt.

*De snelheid en de volledigheid van de relance worden de cruciale determinanten voor de overheidsfinanciën in de komende jaren.*

78. *In elk scenario zou de schuld bij ongewijzigd beleid de komende jaren zeer aanzienlijk aangroeien en zelfs meer dan verdubbelen, van € 20 mld in 2019 tot € 50,9 mld in 2024 (basisscenario). Hierdoor worden de vereisten van de Vlaamse schuldnormering zoals gedefinieerd door de vorige Vlaamse Regering vanaf 2020 niet meer gehaald, en dringt een herijking van de Vlaamse schuldnorm zich op.*

*De ramingen tonen aan dat de aanhoudende tekorten door een trage relance veel bepalender zijn voor de schulddynamiek dan het volume aan schuld aangegaan voor de coronamaatregelen.*

## 4 **Beleid op middellange termijn: gezonde overheidsfinanciën vereisen juiste keuzes**

### 4.1 **Uitdagingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën**

#### 4.1.1 **Inkomsten en uitgaven structureel uit evenwicht ...**

79. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de meer conjunctuurgevoelige Vlaamse ontvangsten sterker en blijvender de corona-impact ondergaan, en door de vertraagde economische relance slechts geleidelijk aangroeien in het tweede deel van deze legislatuur. De uitgaven kennen een aanzienlijke opstoot door de coronamaatregelen, maar blijven evolueren op een aanzienlijk hoger niveau dan de ontvangsten.

Dit impliceert *bij ongewijzigd beleid een blijvend en aanzienlijk tekort* tijdens de verdere legislatuur. Hoger is geraamd dat dit tekort op € -3,3 mld (inclusief Oosterweel) in 2024 zou uitkomen.

#### **Afspraken in Vlaamse regeerakkoord en bij de initiële begroting 2021**

80. De Vlaamse Regering heeft bij opmaak van de begroting 2021 bevestigd dat zij de afspraken in het regeerakkoord 2019-2024 in principe integraal zal uitvoeren. Er wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat de gehele voorziene enveloppe voor nieuw beleid zal ingezet worden. Voor de tweede helft van de legislatuur (2022 tot en met 2024) gaat het in totaal om € 1,2 mld aan nieuwe beleidsuitgaven.

Tabel 15 vat deze elementen in een overzicht in drie delen samen. In het eerste deel (A) worden de maatregelen uit het regeerakkoord om de beleidsruimte te vergroten samengevat, afzonderlijk langs ontvangstenzijde (bijkomende ontvangsten) als langs uitgavenzijde (verminderen uitgaven).

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

Het derde deel (C) geeft de impact van het nieuwe beleid beslist bij opmaak van de begroting 2021BO, dat enkel langs uitgavenzijde ontstaat maar wel enkele repercussies voor 2022 heeft (een aantal uitgaven wordt het volgende jaar gecompenseerd, zoals deze via het Klimaatfonds). In het laatste totaal (C) is rekening gehouden met de beslissingen genomen na het indienen van de begroting 2021 (maatregelen om de impact van de tweede coronagolf tegen te gaan). We stippen nog aan dat het investeringsprogramma Vlaams Relanceplan voor Herstel en Veerkracht niet in deze totalen is opgenomen (gezien de uitgaven nog niet geconcretiseerd zijn).

Tabel 15: Vlaamse overheid, begroting 2021 en volgende jaren, maatregelen om beleidsruimte te vergroten dan wel in te vullen, afspraken Regeerakkoord en bijkomende maatregelen bij 2021BO, in € mln (bron: Regeerakkoord, begroting 2021BO inclusief amendementen en MJR 2020-2025, berekening SERV<sup>18)</sup>)

	2021	2022	2023	2024	Som 22-24
<b>A Maatregelen om beleidsruimte te vergroten opgenomen in het Regeerakkoord</b>					
<b>Ontvangsten - totaal</b>	<b>136,4</b>	<b>127,8</b>	<b>2,8</b>	<b>-22,1</b>	<b>108,6</b>
Afschaffen duolegaten [erfrecht]	75,0				
Hervorming KM-heffing	28,9	1,8	1,8	1,9	5,5
Opbrengst spectrum-veiling	19,5				
Optimalisatie ontvangsten KM-heffing		75,0		25,0	100,0
<b>Uitgaven<sup>19</sup> - totaal</b>	<b>-413,3</b>	<b>-174,3</b>	<b>-191,5</b>	<b>-181,8</b>	<b>-547,7</b>
Hervorming doelgroepenbeleid	-120,0				
Onderwijs en vorming	-93,9	-8,2	-39,1	-29,7	-76,9
Verlaging fiscale aftrek PWA- en dienstcheques	-67,0	-2,3	-0,5	-0,9	-3,7
Uitdoven woonbonus	-53,3	-91,1	-91,8	-91,7	-274,6
Welzijn, volksgezondheid en gezin	-49,3	-47,2	-34,2	-33,3	-114,7
Personeel Vlaamse overheid	-14,5	-14,9	-15,4	-16,0	-46,3
<b>Impact op saldo - totaal</b>	<b>549,6</b>	<b>302,2</b>	<b>194,3</b>	<b>159,7</b>	<b>656,2</b>
<b>B Nieuwe beleidsuitgaven (invullen van beleidsruimte) opgenomen in het Regeerakkoord</b>					
<b>Ontvangsten - totaal</b>	<b>-341,0</b>	<b>-7,0</b>	<b>-7,0</b>	<b>-7,0</b>	<b>-21,0</b>
Jobbonus voor laagste inkomens uit arbeid	-329,0	-7,0	-7,0	-7,0	-21,0
Fiscaliteit: Best friends-regeling	-12,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Uitgaven - totaal</b>	<b>294,4</b>	<b>301,4</b>	<b>460,9</b>	<b>453,8</b>	<b>1.216,1</b>
Warm Vlaanderen	100,2	105,1	156,9	135,7	397,7
Onderwijs	77,6	39,6	48,1	43,1	130,7
Lokale besturen	47,5	59,8	101,2	50,8	211,8
Economie en innovatie: groeipad O&O	30,0	40,0	60,0	100,0	200,0
Mobiliteit en openbare werken	11,8	8,0	8,0	9,0	25,0
Extra investeringen	10,0	30,0	65,0	95,0	190,0
<b>Impact op saldo - totaal</b>	<b>-635,4</b>	<b>-308,4</b>	<b>-467,9</b>	<b>-460,8</b>	<b>-1.237,1</b>
<b>C Nieuwe beleidsuitgaven (invullen van beleidsruimte) bijkomend opgenomen in de begroting 2021BO</b>					
<b>Uitgaven - totaal</b>	<b>-2.012,2</b>				
Beheersing coronacrisis (eenmalig)	1.000,0				
Sociaal akkoord welzijn	577,0				
Versterken Onderwijs	250,0				
Klimaatfonds	64,1				

<sup>18</sup> De som van de rijen per totaal komt niet overeen met het totaal (in vet). De rijen betreffen enkel de belangrijkste elementen, de kleinere projecten zijn niet opgenomen.

<sup>19</sup> De maatregelen en nieuwe beleidsinitiatieven worden in deze tabel op identieke wijze als in de begroting verwerkt. Dit impliceert: een aantal fiscale hervormingen worden langs de uitgavenzijde geregistreerd.

	2021	2022	2023	2024	Som 22-24
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	23,0				
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	16,3				
IT-kosten (eenmalig)	10,9				
<b>Impact op saldo - totaal</b>	<b>-2.012,2</b>				
<b>A + B + C SOM maatregelen en nieuwe beleidsinitiatieven - gecumuleerd</b>	<b>-2.097,9</b>	<b>-6,2</b>	<b>-273,6</b>	<b>-301,1</b>	<b>-580,9</b>

81. In de begroting 2021 zijn € 2,1 mld bijkomende uitgaven voorzien (na maatregelen om beleidsruimte te vergroten), voornamelijk beslissingen om de (gevolgen van de) coronacrisis op te vangen. Ook het sociaal akkoord met de welzijnssector worden in die zin begrepen.

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

In totaal impliceert deze engagementen dat € 581 mln bijkomende uitgaven in de begrotingen 2022 tot 2024 zullen verwerkt worden. Deze elementen zijn uiteraard wel in de Meerjarenramingen opgenomen.

#### 4.1.2 ... maar dat zijn niet de enige uitdagingen

##### Financiering van het relanceplan

82. In hoofdstuk 4.2. vanaf pagina 42 wordt dieper ingegaan op de Vlaamse inbreng voor de Belgische Investeringsplan voor Herstel en Veerkracht dat met ondersteuning van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (EFHV) zal gerealiseerd worden. In totaal gaat het om een investering van € 4,3 mld, waarvan € 4,0 mld tijdens deze legislatuur zou besteed worden.

##### Brexit blijft een negatieve schok voor Vlaanderen

83. Op de valreep is net voor Kerstmis 2020 een handelsakkoord tussen de EU en Groot-Brittannië gesloten, om het vertrek van deze laatste uit de EU te begeleiden. De negatieve impact van dit vertrek is voor de Vlaamse economie significant, al is die vandaag nog niet gedetailleerd in kaart te brengen. Uiteraard komt die impact ook in de overheidsrekeningen tot uiting.

## Deconsolidatie De Lijn en vergroening busvloot: duidelijk antwoord vereist

84. De Vlaamse Regering heeft op 10 juli 2020 (VR 2020 1007 MED.0237/1bis, verder aangeduid als Nota VR) een mededeling<sup>20</sup> gepubliceerd over de wijze waarop de *Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn vanaf 1 januari 2022 buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid zou blijven*.

De belangrijkste reden om de VVM De Lijn buiten de consolidatiekring te brengen betreft volgende afspraak in het regeerakkoord: in de 13 Vlaamse centrumsteden dienen tegen het einde van de legislatuur groene bussen te rijden. Inclusief hun laadinfrastructuur worden deze uitgaven vandaag op € 1,3 mld geraamd. Wanneer de VVM De Lijn buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid geplaatst wordt, dient dit investeringsbedrag niet in het begrotingssaldo van de Vlaamse overheid opgenomen te worden. Indien De Lijn binnen de consolidatiekring blijft worden deze uitgaven wel in het Vlaamse begrotingssaldo verwerkt. In Bijlage 1 op pagina 59 en verder is een analyse van deze consolidatie-oefening opgenomen.

85. Het is bij opmaak van dit rapport voor de SERV niet duidelijk of de Vlaamse Regering nog doorgaat met het deconsolidatieproces van De Lijn, en/of dat een financiering van het investeringsprogramma binnen het ESR-saldo gezocht wordt, en/of dat het investeringsprogramma<sup>21</sup> in groene bussen geheel of gedeeltelijk geschrapt wordt.

## Oosterweelverbinding: bijkomende engagementen?

86. Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met Lantis (voorheen de BAM) een taakstellend budget<sup>22</sup> van € 3,7 mld afgesproken [conform het prijspeil in januari 2019]. Dat betreft de hoofdwerken van het project, en de Vlaamse Regering houdt deze uitgaven buiten haar begrotingsdoelstelling. De voorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven vallen binnen de begrotingsdoelstelling en zullen in de toekomst met toelinkomsten afbetaald worden. Voor de leefbaarheidsprojecten en de bestudeerde overkapping van de Antwerpse ring is een eerste pakket projecten ter waarde van € 1,25 mld principieel aanvaard.

De Vlaamse Regering benadrukt dat het om een *uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering* gaat met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en eurgionaal niveau. Een *terugverdienmodel* op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase zal van toepassing zijn. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding zelf en gaat uit van een business case over 35 jaar na de start van de exploitatie (en dus na beëindiging van de werken). Het Rekenhof wijst in zijn commentaar op de begroting 2021 dat het terugverdienmodel veronderstelt dat de toekomstige tolheffingen aangewend worden voor de aflossing van de schuld van Lantis, en niet voor de financiering van andere verbintenissen.

<sup>20</sup> Vlaamse Regering (2020a). *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Conceptnota deconsolidatie en externe financiering De Lijn*. VR 2020 1007 MED.0237/1BIS. [Geraadpleegd van https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F070F8EFA87E000080006DD](https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F070F8EFA87E000080006DD)

<sup>21</sup> In de Vlaamse inbreng voor EFHV zijn voor € 93 mln investeringen in groene bussen voor De Lijn voorzien. Het is niet duidelijk of dit gaat om een aanvulling of vervanging van de uitgaven voor groene bussen in de 13 centrumsteden. De toelichting bij deze fiche verwijst in algemene zin naar de vergroening van de busvloot, zonder verdere specificatie.

<sup>22</sup> Voor meer details, zie Rekenhof (2020). *Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020 en de Vlaamse begroting voor 2021*. Geraadpleegd van <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=4aa8c5ce-8f7c-4c0d-a75c-a0d96d29d399>



Op het terrein doen zich echter ontwikkelingen voor die niet compatibel lijken te zijn met deze uitgangspunten. Meer bepaald wordt er aangedrongen<sup>23</sup> om de overkapping over de Antwerpse ring reeds voor te bereiden, en deze beslissing tot overkapping reeds principieel te nemen. De integrale kostprijs daarvan is niet bekend, maar op basis van ervaringen in Madrid en New York kwam de voormalige intendant<sup>24</sup> van de Oosterweelverbinding tot een bedrag van € 8 mld.

87. Voorlopig mag geconcludeerd worden: indien de bijkomende werken voor de overkapping van de Oosterweelverbinding in de komende jaren tegelijkertijd met de oorspronkelijke werken moeten gerealiseerd worden, *dan klopt het oorspronkelijke financieringsplan niet meer*.

De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering duidelijk aangeeft welke engagementen zij *tijdens deze legislatuur* in het kader van het *Oosterweeldossier eventueel zou aangaan*. De essentiële vraag is: wordt tijdens deze legislatuur een beslissing over de overkapping van de Antwerpse Ring genomen? En zo ja, tot welke financiële engagementen voor de Vlaamse begroting zou dit (kunnen) leiden? Het is een evidentie dat in dat geval het gehele financieringstraject inclusief het achterliggende terugverdienmodel opnieuw moet gedocumenteerd worden.

Niemand betwist de relevantie van de Oosterweelverbinding voor de Vlaamse mobiliteit en economie, inclusief de positieve impact qua levenskwaliteit en op sociaal vlak. Maar het gezond maken van de Vlaamse overheidsfinanciën tijdens deze (en de volgende) legislatuur vraagt *duidelijkheid over alle dossiers die in de Vlaamse begroting dienen verwerkt te worden*. Het feit dat het Oosterweeldossier buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering zal blijven, doet niets af aan de noodzaak om deze engagementen te verduidelijken.

#### **4.1.3 Conclusie: gezonde overheidsfinanciën morgen vereisen vandaag inspanningen**

88. De voorgaande punten verduidelijken de uitdagingen waar de Vlaamse begroting vandaag voor staat. *De vereiste inspanningen zullen – ook bij een gunstige conjunctuurontwikkeling - zeer aanzienlijk zijn*.

89. De Vlaamse Regering poogt via drie (plus één) kanalen haar overheidsfinanciën onder controle te houden: via het relanceplan wil ze de economie opnieuw richting sterke groeicijfers sturen. Tegelijkertijd wordt gepoogd de uitgaven te beperken: enerzijds via een uitgavennormering, en anderzijds via de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) die uitgavendoorlichtingen (spending reviews) in het begrotingsproces structureel moet verankeren. Een laatste element – waaraan voorlopig weinig aandacht besteed wordt - betreft een reorganisatie van het begrotingsproces, om ruimte en capaciteit vrij te maken voor deze nieuwe opdrachten.

90. Het tegelijkertijd aanvatten van deze nieuwe initiatieven is *ambitieuw*, en geeft aan dat de Vlaamse Regering de *ernst van de situatie* ten volle beseft. Bovendien dient de Regering *onder tijdsdruk* het geheel grondig voor te bereiden: in 2021 dienen immers reeds aanzienlijke resultaten geboekt te worden.

<sup>23</sup> Zie [www.ringland.be](http://www.ringland.be), bijvoorbeeld het persbericht van 20 november 2020 over de overkapping van de Antwerpse ring en de voorbereidende werken.

<sup>24</sup> Vlaams Parlement (2020). *Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie over het ontwerp van decreet houdende tweede aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020*. stuk VP 19(2020-2021) – Nr. 4 , 2 december 2020, p.34. Geraadpleegd van <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1626046>

De SERV onderschrijft deze nieuwe initiatieven, die vandaag zowel *wenselijk als nodig zijn*, en heeft hierbij volgende opmerkingen en vragen.

## 4.2 Vlaams relanceplan

### 4.2.1 Uitgangspunten van het relanceplan

91. Op de vergadering van de Vlaamse Regering op 18 december 2020 werden 34 Vlaamse fiches voor het Belgische “Plan voor Herstel en Veerkracht” (PHV) inhoudelijk gevalideerd, als 1ste ontwerpplan voor de Vlaamse inbreng.

Welke fiches effectief zullen worden opgenomen in het finale PHV dient in de komende weken en maanden vastgelegd te worden, conform de werkwijze afgesproken in het Overlegcomité:

- Eind januari 2021: 2de ontwerpplan en prioritaire projecten, plan met 30% extra middelen (130%)
- Eind februari 2021: 3de ontwerpplan en prioritaire projecten en monitoring, plan met over-eengekomen middelen (100%)
- Eind maart 2021: definitieve goedkeuring ontwerpplan.

Op 19 januari 2021 is in het Vlaams Parlement aangegeven dat projecten voor in totaal € 2,94 mld voor de volgende ronde weerhouden worden, en dus in aanmerking komen voor de Europese financiële ondersteuning. In vergelijking met de eerste ronde zijn 15 van de oorspronkelijk 34 projecten geschrapt, voor een totaal bedrag van € 1.181 mln: het gaat vooral om kleinere projecten. Daarnaast zijn drie projecten wel behouden maar is hun financiële ondersteuning vermindert met in totaal €183 mln.

92. Bij opmaak van dit rapport wordt verwacht dat de vereiste financiële middelen (vastleggingskredieten VAK) als volgt zullen gespreid worden: € 1 mld in 2021, en telkens € 1,5 mld in 2022 en 2023.

De SERV herinnert eraan dat naast dit centrale relanceplan andere projecten bijdragen aan de economische heropleving, zoals het Vesoc-akkoord “Alle Hens Aan Dek” (AHAD) van december 2020. De € 190 mln extra uitgaven ondersteunen eveneens een krachtige, duurzame relance en transformatie van de Vlaamse arbeidsmarkt.

93. Op 12 januari 2021 is een afspraak gemaakt tussen de relevante overheidsniveaus in dit land over de *verdeling van de Europese steunmiddelen voor de coronare lance*. Deze impliceren dat Vlaanderen in totaal € 2,57 mld via deze kanalen zou ontvangen: € 2.255 mln via de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, € 200 mln via het Brexit-fonds en € 114 mln via het EU-React-fonds.

Leden van de Vlaamse Regering hebben in mediaberichten aangegeven dat het gehele Vlaamse Plan voor Herstel en Veerkracht (€ 4,3 mld) zal gerealiseerd worden, dus ook de projecten zonder Europese ondersteuning.

94. Onderstaand gaan we in op de Vlaamse inbreng in dit investeringsprogramma zoals dat vandaag kan gedocumenteerd worden, dus als resultaat van het 1<sup>ste</sup> ontwerpplan en de beschikbare elementen voor het tweede ontwerpplan. Het hoeft niet benadrukt te worden dat de resultaten van het finale 4<sup>de</sup> ontwerpplan aanzienlijk kunnen verschillen van de gegevens in onderstaande analyse.

## 4.2.2 Overzicht van het relanceprogramma

95. We bespreken onderstaand zowel de kenmerken en resultaten van de eerste ronde als van de tweede ronde: de projecten niet meer opgenomen in de tweede ronde vallen immers niet weg. Deze projecten komen in aanmerking voor een Europese financiering, maar de Vlaamse Regering heeft aangegeven dat alle projecten uit de eerste ronde zullen gerealiseerd worden.

De fiches voor de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> fase worden per beleidsdomein verduidelijkt in Tabel 16 op de volgende pagina.

Het grootste deel wordt in de eerste fase toegewezen aan de beleidsdomeinen MOW, OMG en EWI, wat gegeven de doelstellingen van het relanceprogramma (vergroening en digitalisering, investeringen in infrastructuur en andere ondersteuning van de economische heropleving) te verwachten is. In de tweede ronde worden deze keuzes globaal bevestigd:

- De projecten in drie beleidsdomeinen worden zo goed als integraal behouden: het gaat om OV, WSE (alle projecten behouden maar één project aanzienlijk verminderd qua financiële ondersteuning) en EWI (met uitzondering van het Brexit-project, dat via een andere Europese ondersteuning kan gerealiseerd worden).
- Alle projecten in het beleidsdomein WVG vallen weg, wat eveneens (op één project na) het geval is voor het beleidsdomein CJSM.

Tabel 16: Vlaamse relanceplan, indeling naar ingediende projecten per beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR voor 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> fase ontwerpplan, berekening SERV)

		Fase 1		Fase 2	
<b>TOTAAL</b>		<b>4.308</b>	100,0%	<b>2.944</b>	100,0%
<b>BUZA</b>	<i>Buitenlandse Zaken en Kanselarij</i>	<b>306</b>	7,1%	<b>166</b>	5,6%
<b>CJSM</b>	<i>Cultuur, Jeugd, Sport en Media</i>	<b>275</b>	6,4%	<b>50</b>	1,7%
<b>EWI</b>	<i>Economie, Wetenschap en Innovatie</i>	<b>593</b>	13,8%	<b>510</b>	17,3%
<b>FB</b>	<i>Financiën en Begroting</i>	<b>10</b>	0,2%	<b>10</b>	0,3%
<b>LV</b>	<i>Landbouw en Visserij</i>				
<b>MOW</b>	<i>Mobiliteit en Openbare Werken</i>	<b>813</b>	18,9%	<b>613</b>	20,8%
<b>OMG</b>	<i>Omgeving</i>	<b>1.197</b>	27,8%	<b>910</b>	30,9%
<b>OV</b>	<i>Opleiding en Vorming</i>	<b>435</b>	10,1%	<b>435</b>	14,8%
<b>WSE</b>	<i>Werkgelegenheid en Sociale Economie</i>	<b>340</b>	7,9%	<b>250</b>	8,5%
<b>WVG</b>	<i>Welzijn, Volksgezondheid en Gezin</i>	<b>339</b>	7,9%		

96. Er wordt in de fiches geen onderscheid naar *focus (prioritaire doelstelling)* gemaakt. In onderstaande overzicht is dergelijke indeling wel gehanteerd: focus op een groene dan wel digitale transitie, focus op de economische dan wel sociale veerkracht, of focus op betere infrastructuur, een meer efficiënte overheid dan wel de Brexit.

Vele projecten kenmerken zich door meerdere doelstellingen, maar in dit overzicht is elk project slechts éénmaal toegewezen. Voor een aantal projecten is deze toewijzing geen eenvoudige keuze: het project vergroening van de busvloot voor de VVM De Lijn is bijvoorbeeld beschouwd als een groene transitie, maar kan uiteraard eveneens als een infrastructuurproject bekeken

worden. Globaal mag gesteld worden dat bij een duidelijke link met de groene of digitale beleidsagenda er gekozen is om die projecten onder deze transitie onder te brengen. Dit impliceert dat het label 'economische veerkracht' slechts op een beperkt aantal projecten is toegepast, hoewel verschillende digitale projecten ook dit label (kunnen) verdienen.

We bespreken eerst het totaal van het Relanceplan, om vervolgens de projecten in de 2<sup>de</sup> fase afzonderlijk te duiden. Zie Tabel 17.

**Tabel 17: Vlaamse inbreng in EFHV-relanceplan, 1<sup>ste</sup> ontwerpplan, indeling naar focus en beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR van december 2020 en berekening SERV)**

	Totaal	BUZA	CJSM	EWI	FB	MOW	OMG	OV	WSE	WVG
<b>Groene transitie</b>	<b>1.088</b>			180		93	815			
<b>Digitale transitie</b>	<b>761</b>	236	50	50				375	50	
<b>Economische veerkracht</b>	<b>310</b>		30	280						
<b>Sociale veerkracht</b>	<b>482</b>							60	290	132
<b>Infrastructuur</b>	<b>1.515</b>	70	195			720	382			148
<b>Efficiënte overheid</b>	<b>69</b>				10					59
<b>Brexit</b>	<b>83</b>			83						
<b>SOM</b>	<b>4.308</b>	<b>306</b>	<b>275</b>	<b>593</b>	<b>10</b>	<b>813</b>	<b>1.197</b>	<b>435</b>	<b>340</b>	<b>339</b>

Geconcludeerd wordt dat de groene transitie de prioritaire doelstelling is voor projecten in drie beleidsdomeinen, gedomineerd door het beleidsdomein Omgeving. De digitale transitie is de belangrijkste focus in vijf verschillende beleidsdomeinen, wat ook geldt voor de infrastructuurprojecten.

In de tweede ronde zijn de projecten rond infrastructuur buiten MOW verminderd of integraal weggefallen, wat eveneens geldt voor de projecten met als focus efficiënte overheid en Brexit. Zie Tabel 18.

**Tabel 18: Vlaamse inbreng in EFHV-relanceplan, 2<sup>de</sup> ontwerpplan, indeling naar focus en beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR opgenomen in de 2<sup>de</sup> fase en berekening SERV)**

	Totaal	BUZA	CJSM	EWI	FB	MOW	OMG	OV	WSE	WVG
<b>Groene transitie</b>	<b>1.088</b>			180		93	815			
<b>Digitale transitie</b>	<b>691</b>	166	50	50				375	50	
<b>Economische veerkracht</b>	<b>280</b>			280						
<b>Sociale veerkracht</b>	<b>260</b>							60	200	
<b>Infrastructuur</b>	<b>615</b>					520	95			
<b>Efficiënte overheid</b>	<b>10</b>				10					
<b>Brexit</b>										
<b>SOM</b>	<b>2.944</b>	<b>166</b>	<b>50</b>	<b>510</b>	<b>10</b>	<b>613</b>	<b>910</b>	<b>435</b>	<b>250</b>	

### 4.2.3 Investerings, hervormingen of andere projecten?

97. Eén van de Europese vereisten om in aanmerking te komen voor de Europese financiering is dat de voorgestelde projecten *investerings*<sup>25</sup> *dan wel hervormingen*<sup>26</sup> betreffen. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat beide categorieën in de toelichting bij het EFHV zeer breed geïnterpreteerd worden. Opnieuw is het toetsen van de projectfiches niet eenvoudig via de vandaag beschikbare informatie. Zie Tabel 19 voor een overzicht van de projecten uit de 1<sup>ste</sup> fase, en Tabel 20 voor de resultaten van de 2<sup>de</sup> fase.

Tabel 19: Vlaamse relanceplan, indeling naar focus en aard van projecten, in € mln (bron: fiches VR voor 1<sup>ste</sup> fase en berekening SERV)

	Investering	Hervorming	Andere	Som	In %
<b>Groene transitie</b>	1.088			<b>1.088</b>	25,3%
<b>Digitale transitie</b>	414	348		<b>761</b>	17,7%
<b>Economische veerkracht</b>	310			<b>310</b>	7,2%
<b>Sociale veerkracht</b>	145	60	277	<b>482</b>	11,2%
<b>Infrastructuur</b>	1.515			<b>1.515</b>	35,2%
<b>Efficiënte overheid</b>		69		<b>69</b>	1,6%
<b>Brexit</b>			83	<b>83</b>	1,9%
<b>Som</b>	<b>3.472</b>	<b>477</b>	<b>360</b>	<b>4.308</b>	100,0%
In %	80,6%	11,1%	8,4%	100,0%	

Tabel 20: Vlaamse relanceplan, indeling naar focus en aard van projecten, in € mln (bron: fiches VR voor 2<sup>de</sup> fase en berekening SERV)

	Investering	Hervorming	Andere	Som	In %
<b>Groene transitie</b>	1.088			<b>1.088</b>	37,0%
<b>Digitale transitie</b>	379	313		<b>691</b>	23,5%
<b>Economische veerkracht</b>	280			<b>280</b>	9,5%
<b>Sociale veerkracht</b>	100	60	100	<b>260</b>	8,8%
<b>Infrastructuur</b>	615			<b>615</b>	20,9%
<b>Efficiënte overheid</b>		10		<b>10</b>	0,3%
<b>Brexit</b>					
<b>Som</b>	<b>2.462</b>	<b>383</b>	<b>100</b>	<b>2.944</b>	100,0%
In %	83,6%	13,0%	3,4%	100,0%	

Ongeveer € 3,5 mld van de projectmiddelen in de eerste fase kunnen aangeduid worden als investeringen conform de Europese definities (= ruime interpretatie conform het EFHV), en € 0,5

<sup>25</sup> Europese toelichting bij de criteria voor het indienen van projectvoorstellen: "Investment is understood as capital formation in areas such as fixed capital, human capital, and natural capital. This would also cover for instance intangible assets such as R&D, data, intellectual property and skills (Europese Commissie, 2020b, p. 13)".

<sup>26</sup> Europese toelichting bij de criteria voor het indienen van projectvoorstellen: "A reform is an action or process of making changes and improvements with significant impact and long-lasting effects on the functioning of a market or policy, the functioning or structures of an institution or administration, or on progress to relevant policy objectives, such as growth and jobs, resilience and the twin transitions (Europese Commissie, 2020b, p. 11)".

mld kan begrepen worden als een hervorming conform deze definities (idem). Ongeveer € 0,4 mld projectmiddelen kunnen niet onder één van beide categorieën geplaatst worden.

In de tweede fase zijn € 1 mld investeringen niet meer opgenomen, wat vooral infrastructuurprojecten buiten het beleidsdomein MOW betreft. Ook het aantal projecten dat niet als een investering of hervorming kan beschouwd worden is in de tweede fase aanzienlijk verminderd.

#### 4.2.4 Compatibel met Europese evaluatiecriteria?

98. Tot slot wordt nagegaan in welke mate de projectfiches beantwoorden aan de formele criteria om in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning via de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (EFHV): we focussen niet op de vormvereisten maar op de inhoudelijke criteria<sup>27</sup>. Het is niet mogelijk de projecten in groepen per focus in te delen zoals hoger, daarvoor is hun diversiteit te groot. Onderstaand zijn de Europese criteria toegepast op alle fiches, op basis van de beschikbare informatie.

De vier door de Europese Commissie weerhouden criteria zijn:

- 4a<sup>28</sup>: de mate waarin het project bijdraagt aan een *sterkere economische, sociale en territoriale cohesie*;
- 4b<sup>29</sup>: de mate waarin het project bijdraagt aan het *versterken van de economische en sociale veerkracht* van een land;
- 4c<sup>30</sup>: de mate waarin het project bijdraagt aan het *verzachten van de economische en sociale impact van de coronacrisis*;

<sup>27</sup> De Europese evaluatie voorziet een tweede reeds criteria gebaseerd op het Europees Semester: de Country Specific Recommendations (Landspecifieke Aanbevelingen) voor België in 2019 en 2020 (Europese Commissie, 2020b). Deze leiden globaal tot dezelfde conclusies als via de criteria besproken in dit hoofdstuk.

<sup>28</sup> “The Proposal is based on Article 175(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). As such, the Facility aims to promote the Union’s economic, social and territorial cohesion by improving the resilience and adjustment capacity of the Member States, and by mitigating the socio-economic impact of the COVID-19 crisis and becoming (more) resilient. Member States should outline how their plan will contribute to enhancing cohesion, taking into account local, regional and national disparities. Overarching challenges such as those linked to the demographic context can also be explained under this section” (Europese Commissie, 2020b, p. 4).

<sup>29</sup> “Resilience refers to the ability to withstand and respond to shocks and challenges, and recover quickly in a fair, sustainable and inclusive manner.<sup>1</sup> The COVID-19 crisis has put to test the capacity of Member States and the Union to cope with large and unexpected shocks. The crisis is multidimensional. The pandemic has revealed the vulnerabilities of health systems to cope with high contagion rates and supply disruptions. The resulting economic crisis is affecting Member States’ capacity to grow while exacerbating existing, and possibly creating new, macroeconomic imbalances. There is also the need to strengthen the resilience of some critical supply chains especially for sectors most exposed to external shocks. Member States should outline in this section how the plans will contribute to strengthening their economic and social resilience, in particular how the implementation of the plans will support them to come out stronger from this crisis, be better prepared to address future challenges and reinforce the long-term competitiveness of the EU economy” (Europese Commissie, 2020b, p. 4).

<sup>30</sup> “Member States should outline in general terms how the plan responds coherently to the economic and social fallout of the crisis and in particular explain how the plan is expected to achieve a fast and robust recovery. The Member States are invited to explain in broad terms how the plans are coherent with, and effectively contribute to implementing the European Pillar of Social Rights in relation to its dimensions of equal opportunities and access to the labour market, fair working conditions and social protection and inclusion” (Europese Commissie, 2020b, p. 4-5).

- 4d<sup>31</sup>: de mate waarin het project de *groene en digitale transformatie van de economie in een land ondersteunt*.

Het laatste criterium (4d) betreft de mate waarin de groene of digitale transformatie ondersteund wordt: als enige criterium in onderstaande synthese is het mogelijk dat de bekomen waarde tussen 0 en 1 ligt. Voor de drie andere criteria gaat het om een dichotomie: het project komt in aanmerking (1) of niet (0). De laatste kolom telt het resultaat van de vier criteria op. Zie Tabel 21.

**Tabel 21: Vlaamse relanceplan, projecten ingedeeld naar mate waarin ze beantwoorden aan de Europese evaluatiecriteria, in € mln (bron: fiches VR van december 2020 en berekening SERV)**

Nr	Project	BD	Bedrag (€ mln)	CRIT 4a Bijdragen aan sterkere economische, sociale en territoriale cohesie	CRIT 4b Versterken van economische en sociale veerkracht	CRIT 4c Verzachten sociale en economische impact crisis	CRIT 4d Ondersteuning groene en digitale transformatie economie	SOM criteria	2 <sup>de</sup> fase
1	Asbestverwijdering	OMG	422	0	0	0	1,00	1	1
2	Fiets-infrastructuur	MOW	400	0	0	0	1,00	1	1
3	Digitale transformatie Vlaams onderwijs	OV	375	0	1	1	1,00	3	1
4	Opleidings- en carrière-offensief	WSE	290	0	1	1	0,40	2,4	1
5	Versterken O&O	EWI	280	0	1	0	0,40	1,4	1
6	Blue Deal	OMG	343	0	0	0	1,00	1	1
7	Investering in verkeersveilige wegen	MOW	200	0	0	0	0,00	0	0
8	Modal shift water	OMG	164	0	1	0	1,00	2	0
9	Welzijnsinfrastructuur	WVG	148	0	1	0	0,40	1,4	0

<sup>31</sup> "In line with the political priorities of the Union, the Recovery and Resilience Facility is designed to foster a sustainable and inclusive recovery and promote the green and digital transitions. Member States should explain how the plans are coherent with the priorities of the European Green Deal and those set out in "Shaping Europe's digital future", in particular how the plan supports actions in full respect of the climate, environmental, social and digital priorities of the Union and the 'do no significant harm principle', and how each plan will concretely achieve the 37% climate mainstreaming target. Furthermore, they should demonstrate consistency with their National Energy and Climate Plan (or updates thereof). On digital, the Commission proposes that each recovery and resilience plan includes a minimum level of 20% of expenditure related to digital. Member States should explain how the implementation their plan will contribute to the achievement of this target. For both dimensions, Member States are also invited to explain how the proposed plan, in general, will ensure that the workforce will be appropriately re- and upskilled" (Europese Commissie, 2020b, p. 5).

Nr	Project	BD	Bedrag (€ mln)	CRIT 4a Bijdragen aan sterkere economische, sociale en territoriale cohesie	CRIT 4b Versterken van economische en sociale veerkracht	CRIT 4c Verzachten sociale en economische impact crisis	CRIT 4d Ondersteuning groene en digitale transformatie economie	SOM criteria	2 <sup>de</sup> fase
10	Spending review	FB	10	0	0	0	0,00	0	1
11	Waterstof-onderzoek	EWI	125	0	1	0	1,00	2	1
12	Vergroening weg-infrastructuur	MOW	120	0	0	0	1,00	1	1
13	Iedereen lokaal digitaal	BUZA	120	1	1	0	1,00	3	1
14	Digitalisering van de Vlaamse Overheid	BUZA	116	0	0	0	1,00	1	1
15	Culturele infrastructuur	CJSM	100	0	0	0	0,40	0,4	0
16	Investerings in onroerend erfgoed	OMG	100	0	0	0	0,40	0,4	0
17	Verbetering en verduurzaming ruimtelijke ordening	OMG	118	1	0	0	0,40	1,4	1
18	Vergroening openbaar vervoer (De Lijn)	MOW	93	0	0	0	1,00	1	1
19	Brexit Actieplan	EWI	83	0	0	0	0,40	0,4	0
20	Congres-, beurs- en toeristische infrastructuur	BUZA	70	0	0	0	0,00	0	0
21	Voorsprongfonds hoger onderwijs	OV	60	0	1	0	0,40	1,4	1
22	Digitalisering zorgbeleid	WVG	59	0	1	0	0,40	1,4	0
23	Investeren in personen met een handicap	WVG	55	0	1	0	0,00	1	0



Nr	Project	BD	Bedrag (€ mln)	CRIT 4a Bijdragen aan sterkere economische, sociale en territoriale cohesie	CRIT 4b Versterken van economische en sociale veerkracht	CRIT 4c Verzachten sociale en economische impact crisis	CRIT 4d Ondersteuning groene en digitale transformatie economie	SOM criteria	2 <sup>de</sup> fase
24	Sportinfrastructuur	CJSM	55	0	0	0	0,40	0,4	0
25	Circulaire economie	EWI	55	0	1	0	1,00	2	1
26	Investerings in groene warmte	OMG	50	0	1	0	1,00	2	1
27	Digibanken	EWI	50	1	1	1	1,00	4	1
28	Digitale vaardigheden	WSE	50	0	1	1	1,00	3	1
29	Digitalisering Vlaamse media- en cultuursector	CJSM	50	0	1	0	1,00	2	1
30	Armoedebestrijding en wijkverbetering	WVG	32	1	0	1	0,00	2	0
31	Versterken mentaal welzijn	WVG	45	0	1	1	0,00	2	0
32	Investerings in de audiovisuele sector	CJSM	30	0	1	0	0,00	1	0
33	Jongereninfrastructuur	CJSM	30	0	0	0	0,40	0,4	0
34	Gemeenschapsinfrastructuur in Brussel	CJSM	10	0	0	0	0,40	0,4	0

99. Geconcludeerd wordt dat projecten die zowel de impact van de coronacrisis tegengaan (4c) en de relance ondersteunen (4b), in het bijzonder wanneer het gaat om digitale of groene projecten (4d), hoog scoren. Het resultaat in deze tabel mag niet begrepen worden als een kwalitatieve evaluatie van deze projecten. Het is perfect mogelijk dat een inhoudelijk zeer goed project slechts op één van deze criteria positief scoort.

Dat neemt niet weg dat een aantal projecten duidelijk te laag eindigt. Dit betreft voornamelijk projecten die als klassieke investeringsprojecten kunnen begrepen worden, zoals de Vlaamse overheid die sinds jaren ondersteunt (sport, jongeren, Brussel, erfgoed ...). Het merendeel van

deze projecten komt dan ook niet meer voor de 2<sup>de</sup> fase van de Europese steun voor het Relanceplan in aanmerking.

## 4.2.5 Eerste evaluatie: fiches afstemmen op EU-prioriteiten en coronacrisis

100. De fiches zijn bijna zonder uitzondering afgeleid uit het *huidige regeerakkoord en de algemene doelstellingen* van het Relanceplan voor Herstel en Veerkracht. Dit investeringsplan kan als volgt samengevat worden: een *uitbreiding en versnelling van vooral bestaande investeringsplannen*.

Globaal lijken daarmee de *juiste thematische keuzes gemaakt te zijn*, en bovendien komen zowel de *economische als sociale dimensies* voldoende aan bod.

101. Een *sterkere afstemming op de specifieke prioriteiten en doelstellingen van het EU-herstelplan*<sup>32</sup> is evenwel aangewezen. In die zin lijkt het wenselijk om:

- de fiches te bundelen tot enkele *grote, prioritaire investeringen en hervormingen* die een coherent geheel vormen;
- een duidelijker onderscheid te maken tussen *strategische investeringen en structurele hervormingen*, gelinkt aan de uitdagingen aangegeven in het Europees Semester (country specific recommendations 2019 en 2020);
- de *additionaliteit* (toegevoegde waarde van het relanceplan bovenop het bestaande beleid) en link met de *uitdagingen van de coronacrisis in Vlaanderen* sterker uit te werken.

## 4.3 Uitgavennormering

### 4.3.1 Waarom de uitgaven beheersen?

102. Het beheersen van de dynamiek langs de uitgavenzijde van de Vlaamse begroting heeft als essentiële doelstelling dat de *kosten van het huidige beleid* (abstractie makend van de coronauitgaven) onder controle gehouden worden gegeven de te verwachten dynamiek langs ontvangstzijde. Dit is een beleidsdoelstelling op langere termijn, en kan perfect geïntegreerd worden in een structureel begrotingsbeleid.

Het beheersen van de uitgaven is echter geen eenvoudige opgave.

103. Dit impliceert voldoende *begrotingsdiscipline*, wat in de Vlaamse (en Belgische) context tijdens het afgelopen decennium niet evident gebleken is. Bijvoorbeeld: de begrotingsdoelstellingen opgelegd door het Europese begrotingskader werden (op Belgisch niveau) in het afgelopen decennium bijna systematisch niet gehaald. Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap bleken de beste leerlingen in de Belgische klas, maar in Europees perspectief (Duitsland, Nederland, Scandinavische landen) zijn de resultaten van het Vlaamse begrotingsbeleid aanzienlijk minder overtuigend.

104. Een begrotingsbeleid vraagt tegelijkertijd voldoende *maatschappelijk draagvlak*. Dit draagvlak is essentieel om de begrotingsdoelstellingen op korte en langere termijn te realiseren.

<sup>32</sup> De Europese Commissie heeft een aantal voorbeelden van hervormingen en investeringen gepubliceerd: zie [https://ec.europa.eu/info/files/example-component-reforms-and-investments-digital-connectivity\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/example-component-reforms-and-investments-digital-connectivity_en) voor een toelichting bij het voorbeeldproject voor een digitaliseringsproject.

De gekozen begrotingsdoelstellingen moeten steeds ‘inhoudelijk’ aan meerderheid en oppositie in het Vlaams Parlement evenals de bredere publieke opinie kunnen uitgelegd worden (waarom nemen we deze maatregelen?). Een norm invoeren of toepassen “omdat het moet” heeft geen zin wanneer de meeste waarnemers het nut of de relevantie van dit beleid niet inzien of begrijpen.

105. Tenslotte is vereist dat een begrotingsbeleid een *minimum aan flexibiliteit* voorziet voor de uitvoerende macht, zodat deze in staat blijft om te reageren op *onvoorziene omstandigheden*.

In samenhang met het voorgaande kan dit samengevat worden als: ‘streng waar het moet, en (enige) flexibiliteit waar het kan’.

### 4.3.2 Aanpak van de Vlaamse Regering

106. De uitgavennormering in opmaak van de Vlaamse Regering is voorbereid door een expertengroep<sup>33</sup>: we vatten de elementen van hun blauwdruk in dit Evaluatierapport niet verder samen.

Een uitgavennormering is noodzakelijk om *bijkomende budgettaire ruimte te creëren*, zodat de *Vlaamse begroting de komende jaren niet ontspoort en er voldoende middelen voor de beleidsprioriteiten beschikbaar zijn*.

De beperkingen opgelegd door een uitgavennormering zorgen er tevens voor dat een *impulsbeleid* wordt tegengegaan.

Dergelijke uitgavennormering impliceert eveneens dat wordt nagedacht over de vraag *welke uitgaven meer dan wel minder mogen toenemen*, wat de *doelmatigheid en efficiëntie van het beleid* zal verhogen. Bepaalde uitgaven die jaar na jaar op ‘automatische piloot’ toenemen zullen bovendien sneller in vraag gesteld worden. Het geheel draagt bij tot het verankeren en verder uitbouwen van een *structureel begrotingsbeleid*.

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

108. Een aantal elementen is evenwel in de Blauwdruk niet of onvoldoende ingevuld.

Vooreerst is het van belang dat de normering *op alle beleidsdomeinen op een principiële gelijkwaardige manier* wordt toegepast: de Blauwdruk blijft hierover vaag. In de praktijk zullen er verschillen tussen beleidsdomeinen ontstaan door de open end-financiering<sup>34</sup> van een aantal uitgaven. Wanneer hiervan abstractie wordt gemaakt dient evenwel de *discipline vereist bij het toepassen van een uitgavennormering* voor alle beleidsdomeinen principiële van een gelijkaardige grootteorde te zijn.

Tevens zijn er een aantal drempels waarvan de Blauwdruk wel het belang aangeeft, maar er geen concreet voorstel voor doet. Dit betreft vragen zoals: wat gebeurt er bij meevallers (meer

<sup>33</sup> Vlaamse Regering (2020b). Blauwdruk voor een Vlaamse Uitgavennorm. VR 2020 1610 MED.0327/2. Geraadpleegd van <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-uitgavennorm>

<sup>34</sup> Uitgaven gedetermineerd door externe variabelen: dit is bijvoorbeeld het geval voor de financiering van het onderwijs (schoolgebouwen en leraars worden voorzien voor elke leerling in Vlaanderen, dus de demografische ontwikkeling is de essentiële driver van deze uitgaven) en sommige welzijnsuitgaven (zoals de financiering van ouderen- en welzijnsvoorzieningen).

ontvangsten dan geraamd bij gelijkblijvende uitgaven)? En vanaf wanneer moet bij een groter tekort dan aanvankelijk geraamd ingegrepen worden?

Dit zijn finaal beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering. Een *helder kader voor interpretatie van deze drempels* is echter aangewezen, waarbij maximaal kan rekening gehouden worden met het werkbaar maken en houden van de uitgavennormering.

### 4.3.3 Ruimere normering voor investeringen en groeiversterkende uitgaven (met flexibele jaargrenzen) cruciaal

109. De belangrijkste bemerking van de SERV is dat een *specifieke normering voor investeringen en groeiversterkende uitgaven wenselijk en nodig* is, en dat deze elementen helder uitgewerkt moeten zijn wanneer de uitgavennormering wordt geïmplementeerd.

Het belang van een specifieke behandeling van deze uitgaven wordt in de Blauwdruk in extenso aangegeven, maar een concreet voorstel wordt niet uitgewerkt.

Vereist is dat investeringen en groeiversterkende uitgaven, met een aangepaste (meer gunstige) normering, de economie op korte termijn (kunnen) stimuleren, en daarmee de welvaart en het welzijn verhogen. Dit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden, zoals klassieke infrastructuurinvesteringen, kennisontwikkeling en R&D, of het wegwerken van bottlenecks qua mobiliteit en economische infrastructuur.

Steeds is een betrouwbare kwantificering van de positieve effecten vereist, wat eveneens geldt voor de terugverdieneffecten op termijn. Hierdoor nemen de ontvangsten van huishoudens, bedrijven en de bestedingsruimte van de overheid (via hogere belastinginkomsten) toe.

Bovendien leiden dergelijke investeringen tot een positief noemereffect: bij een hogere groei van het bbp daalt immers het aandeel van de (gelijkblijvende) overheidsuitgaven in verhouding tot het (toegenomen) bbp.

110. Het concreet identificeren van groeiversterkende uitgaven is echter *niet evident*. 'Meer van hetzelfde' niet noodzakelijk een garantie voor een succesvolle relancestrategie. Dat argument geldt eveneens bij het gedeeltelijk vrijstellen van een bepaald type uitgaven in een uitgavennormering.

Wat vooral dient vermeden te worden is dat de 'beschikbare relancemiddelen op zoek gaan naar een toepassing' (of ook: er is geld, dus besteden we het aan wat het meest zinnig lijkt). Het zou eerder moeten zijn: 'goede groeiversterkende investeringen gaan op zoek naar voldoende relancemiddelen'.

111. Het gevaar dat om de hoek loert is een *te grote interpretatiemarge (afbakeningsproblemen)* voor investeringen en groeiversterkende uitgaven. Wanneer de interpretatie om uitgaven deels vrij te stellen in de uitgavennormering te ruim wordt (recurrente consumptieve uitgaven, werkings-subsidies aan derden, lonen en werkingskosten voor het apparaat...), ontstaat het risico dat de *gehele uitgavennormering onderuit* gehaald wordt. Immers, er zal gepoogd worden vele uitgaven onder de strikte interpretatie van de normering weg te halen en deze onder de meer gunstige normering te brengen.

112. De SERV spreekt zich niet uit over de *wijze waarop groeiversterkende uitgaven (inclusief investeringen) in het ontwerp van uitgavennormering kunnen geïntegreerd worden*.

Wel pleit de SERV ervoor dat een normering voor dergelijke *eenmalige groeiversterkende uitgaven gespreid wordt over meerdere jaren*, bijvoorbeeld over een gehele legislatuur (of vandaag voor de rest van deze legislatuur). Wat telt is het totaal van de enveloppe aan eenmalige uitgaven: in welke jaar deze uitgaven concreet tot stand komen is van minder belang, zolang het totaal over de gehele periode niet overschreden wordt.

## 4.4 Uitgavendoorlichtingen en de Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

113. Een uitgavennormering is vandaag noodzakelijk: gezien het blijvend tekort bij ongewijzigd beleid is een meer efficiënte allocatie van de bestaande overheidsuitgaven meer dan wenselijk. Uitgavendoorlichtingen over de gehele Vlaamse begroting zijn een efficiënte methode hiervoor, mits deze goed aangepakt worden. We hanteren in dit rapport de term uitgavendoorlichting als vertaling van het begrip *spending review*.

Het alternatief voor uitgavendoorlichtingen, de kaasschaafmethode, is bij de opmaak van de Regeerakkoorden 2014 en 2019 toegepast. Een herhaling van deze methode is niet meer aangezien, aangezien deze eerder 'in spieren' dan 'in vet' zal snijden.

### 4.4.1 Aanpak van de Vlaamse Regering

114. Via de Vlaamse Brede Heroverweging wil de Vlaamse Regering (2020c) de *grondige doorlichting van uitgaven in het Vlaamse begrotingsproces institutionaliseren*. In essentie gaat het om een grondige doorlichting van significante uitgaven (en waar relevant kostendekkingsgraden) binnen de Vlaamse begroting.

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

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

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

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

We schetsen eerst een evaluatiekader gebaseerd op de ervaring met recente uitgavendoorlichtingen in EU-landen, vooraleer een eerste evaluatie van de VBH op te maken.

## 4.4.2 Evaluatiekader voor uitgavendoorlichtingen

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

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

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

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

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

119. De Europese Raad heeft in 2016 na een evaluatie van recente uitgavendoorlichtingen in Europese landen<sup>35</sup> vier *kritische succesfactoren* geïdentificeerd (best practices). Deze zijn:

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

<sup>35</sup> Europese Raad (2016). *Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area*. Ares(2016)4994801, 5 september 2016? Geraadpleegd van [https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews\\_commission\\_note.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf) 2016

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

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

120. In een review (december 2020) van recente uitgavendoorlichtingen in Europese landen formuleert de Europese Commissie<sup>36</sup> (verder werkend op de oorspronkelijke aanbevelingen) een aantal specificaties:

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

<sup>36</sup> Europese Commissie (2020c). Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. European Economy 135. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135\\_spending\\_reviews.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135_spending_reviews.pdf)

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

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

#### 4.4.3 Een eerste toetsing aan de Europese aanbevelingen

122. Sinds een (kleine) tiental jaar worden uitgavenbeoordelingen toegepast in het begrotingsbeleid van vele Europese landen. Hoewel de Vlaamse overheid binnen België een voorloper is, kan Vlaanderen binnen de Europese context heel wat leren van de reeds opgedane ervaring.

De Vlaamse Regering lijkt globaal *deze lessen goed begrepen te hebben*: de basisnota over VBH van december 2020 lijkt rekening te houden met bijna alle aanbevelingen hoger (Vlaamse Regering, 2020c).

We focussen onderstaand op enkele openblijvende vragen.

123. De startnota over VBH doet veel moeite om de betrokkenheid van de departementen en agentschappen te garanderen, maar een waterdichte garantie kan uiteraard niet opgelegd worden. Wel zijn de doelstellingen en uitgangspunten helder geformuleerd en wordt elk beleidsdomein vele stuurmogelijkheden gegeven, conform de Europese aanbevelingen.

Maar één relevante vraag komt niet aan bod in de uitgetekende VBH: wat gebeurt er als een beleidsdomein gaat voor een minimale en snelle doorlichting met als conclusie dat weinig of niets kan veranderd worden, en verder ook geen draagvlak zoekt voor een meer diepgaande analyse?

124. De ontworpen structuur van VBH impliceert dat de overkoepelende stuurgroep wel kan poging bij te sturen (via richtlijnen of commentaar bij de ingediende rapporten), maar die stuurgroep kan onmogelijk in de plaats treden van de projectgroep per beleidsdomein.

Het is daarom aangewezen dat reeds tijdens de opstart in 2021 duidelijk gemaakt wordt dat geen enkel beleidsdomein kan (en mag) ontsnappen aan de VBH-oefening. Hoe 'de stok en de roede' dient geïmplementeerd te worden zal uiteraard door de Vlaamse Regering bepaald worden, maar het lijkt aangewezen dat weinig of geen 'interpretatiemarge' wordt toegelaten. De focus dient te zijn: alle beleidsdomeinen dienen zonder onderscheid op een gelijkaardige manier aan deze oefening deel te nemen, ook als hun enthousiasme (vandaag of in de komende jaren) niet groot is.

125. Een tweede aandachtspunt is: de communicatie met de betrokken stakeholders evenals derden (Commissies per beleidsdomein in het Vlaams Parlement, pers en publieke opinie) is relatief weinig of niet uitgewerkt. De tekst suggereert dat dit vooral een taak van de politieke eindverantwoordelijken en hun kabinetten zal worden.

Ongetwijfeld is het aan de politieke eindverantwoordelijken om de conclusies en grote lijnen van deze oefeningen te formuleren en vervolgens te implementeren. Het lijkt echter aangewezen, zeker wanneer de uitgavendoorlichting leidt tot het bijstellen van uitgaven, om meer draagvlak op het terrein te zoeken en te stimuleren.



126. Ook wordt niet aangegeven hoe de *som van de output van de 11 projectgroepen* zal beoordeeld worden. Het is aan de stuurgroep en de klankbordgroep samengesteld uit medewerkers van de kabinetten om een voorstel op te maken, en aan de politieke eindverantwoordelijken om de finale beslissingen te nemen. Het lijkt evenwel aangewezen om een aantal minimumdoelstellingen vast te leggen. Op die manier wordt immers vermeden dat de gehele oefening een open vraag blijft zonder dat concrete resultaten bereikt worden.

127. Aanvullend op het vorige punt blijft het *verdere traject voor de gehele legislatuur 2019-2024* een onbekende. Dat is bij de start van dergelijke oefeningen uiteraard evident. Het is evenwel aangewezen – ook voor de projectgroepen per beleidsdomein – om aan te geven hoe en wanneer dat verdere traject ingevuld wordt.

## 4.5 Als consequentie: begrotingsproces vereenvoudigen en optimaliseren

128. De vorige Vlaamse Regering heeft het begrotingsproces aanzienlijk hervormd, met als centrale uitgangspunt: de *budgettaire cyclus meer koppelen aan de beleidscyclus* (ex ante, ex nunc en ex post). Belangrijke inspanningen richting een prestatiebegroting en een nieuw overkoepelend decreet (Vlaamse Codex Overheidsfinanciën VCO) passen in deze bekommernis.

Een volgende stap wordt vanaf 2021 gezet, door het begrotingsproces *meer te stroomlijnen en te vereenvoudigen*. De essentiële stappen in het begrotingsproces vanuit beleidsperspectief zijn de begrotingsopmaak en de uitvoering van de begroting, en niet de begrotingsaanpassing. De uitgavennorm in ontwerp impliceert bovendien dat doelstellingen op middellange termijn in een meerjarig perspectief worden gehanteerd: het bepalen van de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven (jaarlijkse groeivoet van uitgaven) gebeurt enkel bij opmaak van de begroting.

129. De jaarlijkse begrotingsaanpassing dient dan ook op een andere manier gerealiseerd te worden. De essentiële verandering is: deze verschuift in de tijd (enkele maanden) en sluit beter aan bij de uitvoeringsrekening van het voorbije begrotingsjaar (mei of juni).

Bij de aangepaste begroting vinden enkel nog een aantal technische aanpassingen plaats: het aanpassen van de open end-regelingen via de uitvoeringsgegevens van het voorbije jaar, het juist zetten van de indexprovisie conform de recente parameters, het doorrekenen van energieprijzen, de verdeling van de enveloppes voor endogene groei en pool der parastatalen, het actualiseren van de personeelsbesparing, de raming van de ontvangsten (BFW, opcentiemen, gewestbelastingen) o.b.v. de recente parameters, en dergelijke meer. Ook interne verschuivingen binnen een departement of beleidsdomein blijven mogelijk. Structurele veranderingen aan ontvangstenzijde (in min of plus) worden echter enkel bij de begrotingsopmaak in rekening gebracht.

Er wordt voor de aangepaste begroting enkel een herwerkte Algemene Toelichting (AT) opge maakt, en geen Begrotings- en Beleidstoelichtingen (BBT) per beleidsdomein meer. Er worden wel nog BBT's per beleidsdomein voor de uitvoering van de begroting van het voorgaande jaar opgemaakt (nieuw vanaf 2021). In de komende maanden dienen aanpassingen aan het bestaand regelgevend kader (Vlaamse Codex Overheidsfinanciën) hiervoor uitgewerkt te worden.

Met andere woorden, de begrotingsopmaak wordt het essentiële document om de begroting bij te sturen, en het belang van de aangepaste begroting vermindert aanzienlijk. Bedoeling van de

Vlaamse Regering is dat deze wijzigingen aan het begrotingsproces al in 2021 zouden in werking treden.

130. De SERV staat *princiepief positief tegenover de aangekondigde wijzigingen aan het begrotingsproces*. In het bijzonder is van belang dat slechts eenmaal per jaar een gedetailleerde begroting wordt opgemaakt, waarin alle essentiële beslissingen qua begroting en qua beleid verwerkt worden. Dit impliceert eveneens dat in het bijhorende *programmadecreet bij begrotingsopmaak* alle relevante informatie en beleidsbeslissingen zijn opgenomen.

De SERV kijkt uit naar de meer *gedetailleerde informatie die over de uitvoering van de begroting per beleidsdomein* zal gepubliceerd worden. Deze kan in vergelijking met de huidige rapportering een *aanzienlijke toegevoegde waarde* hebben.

## 4.6 Beheersen van de ontvangsten

131. Hoger is een *groot en structureel verschil tussen de ontvangsten en uitgaven op het einde van de legislatuur* geraamd: € -3,3 mld bij ongewijzigd beleid (basisscenario). Het is logisch dat de focus van de Vlaamse Regering vandaag dan ook ligt op *maatregelen om de uitgaven te beheersen*.

Maar dit is niet de enige benadering, ook maatregelen langs ontvangstenzijde zijn mogelijk. Tijdens de vorige en de huidige legislatuur zijn een aantal aanpassingen aan de ontvangsten, in de regel vastgelegd in het regeerakkoord, doorgevoerd. In de komende jaren zijn echter geen belangrijke maatregelen langs ontvangstenzijde meer voorzien.

132. Met het oog op de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën is in de visie van de SERV *proactief een grondige evaluatie van de inkomsten- en uitgavenzijde van de Vlaamse begroting* aan de orde. De uitgaven worden via de Vlaamse Brede Heroverweging op hun efficiëntie en effectiviteit getoetst, wat minder het geval is aan ontvangstenzijde.

De SERV heeft zich voorgenomen om in 2021 en komende jaren bij te dragen aan een *analyse en heroverweging van de Vlaamse fiscaliteit*.

Die heroverweging moet rekening houden met de *criteria* die sociale partners van belang achten om tot een *optimale fiscale mix* te komen. De Vlaamse fiscale maatregelen moeten *groei- en welvaartsbevorderend* zijn, ze moeten *toekomstbestendig* zijn (inspelend op verduurzaming, vergrijzing en digitalisering), een *voldoende graad van herverdeling realiseren*, gestoeld zijn op *brede grondslagen*, en last but not least *doelmatig, administratief eenvoudig en transparant* zijn. De sociale partners beklemtonen dat *elk van deze criteria essentieel* is in de globale beoordeling van de optimale fiscale mix. Dit wil niet zeggen dat de design van elke belasting deze criteria op dezelfde manier moet vervatten.

## 5 Bijlage 1: Deconsolidatie De Lijn

133. De Mededeling aan de Vlaamse Regering van 10 juli 2020 (VR 2020 1007 MED.0237/1bis, verder aangeduid als Nota VR) verduidelijkt de wijze waarop de *Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn in de toekomst buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid zou blijven, zoals beslist bij opmaak van het Regeerakkoord.*

Deze bijlage is bedoeld als *technische duiding bij de inhoud en voorstellen* in de Nota VR, inclusief het aangeven van een aantal leemtes of vragen die bij deze nota kunnen gesteld worden. Deze eerder 'technische' vragen zijn per invalshoek gebundeld, maar dienen samen (als één geheel) gelezen te worden.

Deze bijlage gaat *niet* in op 'macro'-vragen over deze deconsolidatie, zoals: wat zijn de potentiële consequenties van een deconsolidatie van De Lijn voor de andere openbare vervoersmaatschappijen (TEC, MIVB, NMBS en Infrabel) in België?

### **VRAAG 1: Hoe kan een aanzienlijk deel van de huidige dotatie van de Vlaamse overheid aan De Lijn omgevormd worden tot (variabele) productsubsidies (D.31) van de Vlaamse overheid aan De Lijn en andere gelijkaardige marktproducenten?**

134. Hoofdstuk 3B van de Nota VR gaat in op de *voorwaarden voor deconsolidatie*, met focus op het *markt / niet-marktcriterium (50%-criterium)*. Er wordt vertrokken van volgend uitgangspunt: "De inkomsten uit ticket- en abonnementenverkoop volstaan vandaag niet voor De Lijn om deze 50%-kostendekkingsgraad te halen". Vandaag bedragen de marktinkomsten (iets meer dan € 200 mln op jaarbasis) minder dan 20% van de totale uitgaven van De Lijn.

De Nota VR verduidelijkt terecht dat het ESR 2010 de mogelijkheid voorziet dat bepaalde overheidsvergoedingen (D.31 = productsubsidies toegekend aan alle marktproducenten) als inkomsten (sales) van marktproducenten kunnen beschouwd worden, en gaat dieper in op de basisvoorwaarden daarvoor.

135. Voor de voorwaarde '*directly linked to the volume or value of the output*' (zie de box op de volgende pagina) worden een aantal varianten onderzocht: afgelegde beladen kilometers, reizigerskilometers en reizigersritten, waarbij deze laatste de voorkeur geniet. De Vlaamse overheid heeft een auditopdracht hierover toegewezen aan Deloitte (juli 2020).

Er wordt gekozen voor het concept *reizigersritten* (hoewel dit gegeven voor een belangrijk deel indirect moet geraamd worden) zodat reizigers met abonnementen meegeteld worden: er is immers geen concrete informatie beschikbaar over het aantal en de lengte van de ritten afgelegd via abonnementen. Strictu sensu komt het concept reizigersritten als basis voor een subsidiëring niet overeen met de voorwaarden van het ESR 2010, aangezien het steeds om een raming gaat op basis van onvolledige informatie.

Daarbij stelt zich de vraag of het concept 'reizigersritten' kan toegepast worden op andere marktproducenten die eveneens in aanmerking (kunnen) komen voor deze productsubsidie ('any kind of producer engaged in the same kind of activity')?

De Nota VR gaat hier niet verder op in, en er wordt ook niet verduidelijkt hoe een andere marktproducent dit concept reizigersritten zou kunnen (of moeten) interpreteren.

In het bijzonder zou dan de vraag moeten gesteld worden: hoe kan in de Vlaamse begroting *objectieve en controleerbare informatie* opgenomen worden over *reizigersritten gerealiseerd door andere marktproducenten dan De Lijn*?

**Eurostat, Manual on Government Debt and Deficit (MGDD) 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

51. To be considered as market, a producer must sell its products at an economically significant price, which, in practice, would be assessed through whether the sales of the producer cover a majority of the production costs. In distinguishing market and other non-market producers a quantitative market/nonmarket test (50 % criterion) is used, comparing 'sales' and 'production costs'.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>

**Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

52. 'Sales' of goods and services according to ESA 2010 paragraph 20.30 and ESA 2010 paragraph 3.33 correspond to ***sales receipts plus all payments made by general government or the Institutions of the EU(27) and granted to any kind of producer engaged in the same type of activity***.

Other sources, such as for example holding gains, dividends, investment grants or other capital transfers, must not be considered in this notion of 'sales'. Sales do not take into account taxes on products (D.21) and also own-account production is not considered as part of sales in this context.

In order to be assimilated to 'sales', these payments (to which any producer of the same activity should be entitled) must be **directly linked to the volume or value of the output**, and not only because the producer is engaged in such production.

**For example, in respect of public transport, government could choose to pay subsidies based on the number of tickets sold, such that the subsidies paid would vary directly with usage and cover the gap between the price charged to users (generally restrained by government) and the costs for the corresponding output.**

On the contrary, payments made to a producer irrespectively of the actual amount of tickets sold to final users, under the form of a global lump sum to cover operating deficit resulting from the insufficient coverage of costs by pricing, would not be added to the sales for the 50 % criterion.

136. De hoogte van de variabele vergoeding (productsubsidie D.31) dient volgens de Nota VR te beantwoorden aan een aantal criteria, die op maat van De Lijn lijken gedefinieerd te worden:

- De variabele vergoeding moet tezamen met de eigen opbrengsten van De Lijn op bestendige wijze meer dan 50% van de productiekosten van De Lijn bedragen (<20% via eigen ontvangsten en >30% via de variabele vergoeding vanuit de Vlaamse begroting);

- Vermits omwille van het ESR 2010 er geen aanvullende variabele vergoeding kan zijn om eventuele exploitatietekorten op te vangen, “dient de eenheidsprijs zo te worden bepaald dat een zekere buffer ontstaat om fluctuaties en potentiële tegenvallers in de exploitatie op te vangen” (Nota VR, pagina 5).

137. Er wordt in de Nota VR niet nagegaan wat de *consequenties van deze variabele vergoeding (kunnen) zijn voor andere producenten van reizigersvervoer*.

Dergelijke vergoeding kan potentieel *zeer gunstig* uitvallen voor producenten van *reizigersvervoer met een lagere kostenstructuur dan De Lijn vandaag heeft*. De variabele vergoeding dient immers in principe door de Vlaamse overheid aan alle producenten met een gelijkaardig aanbod toegekend te worden, en is per definitie identiek voor alle marktproducenten.

138. De voorgestelde werkwijze betreft bovendien een *open end-financiering*: de Vlaamse Regering dient een vergoeding voor elke gepresteerde reizigersrit te betalen, onafhankelijk hoeveel reizigersritten er (door wie dan ook) gepresteerd worden.

De budgettaire consequenties voor de Vlaamse begroting worden niet nagegaan. De impact van deze variabele vergoeding op de Vlaamse begroting kan echter aanzienlijk worden, in het bijzonder indien de vergoeding ‘gunstig’ voor De Lijn en eventuele andere marktproducenten zou zijn, en De Lijn (of andere marktproducenten van openbaar vervoer) hun marktaandeel in de komende jaren aanzienlijk zouden vergroten (wat finaal de bedoeling van het huidige Vlaamse vervoerbeleid is).

139. Het ESR vereist bovendien dat aangetoond wordt dat het 50%-criterium over *een langere periode* aangehouden wordt.

#### **Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

55. The market/non-market test should be applied by looking over a range of years on an individual institutional unit basis (even when entities are part of a group).

**In general, only when the market/nonmarket test holds above 50 % for several years (at least 3 years) or if, in some cases where the unit had passed the market/non-market test in year t-1 and it is strongly expected to hold it for near future, then the unit could be classified outside government.**

In some cases, when the unit had not passed the test for one year and it is expected not to pass it in the next two years, the unit should be immediately classified in the government sector.

Op de website van Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken Lydia Peeters wordt de voorziene timing als volgt samengevat: “Het opzet is dat De Lijn gedeconsolideerd is vanaf 2022. De beslissing hierover neemt het INR altijd post factum en dus in 2023 omdat men eerst wil nagaan of er effectief op een correcte manier gewerkt wordt, eer men toestemt met een deconsolidatie. Om hierover toch al wat zekerheid te hebben, kan het systeem door De Lijn, dat men wil toepassen, voorafgaand voorgelegd worden aan INR. In het regeerakkoord stond dat de deconsolidatie onderzocht moest worden. Deze conceptnota geeft dit onderzoek weer en geeft de opdracht aan De Lijn en het Vlaams Gewest om binnen de contouren van de conceptnota een dossier voor te bereiden om effectief in te dienen bij het INR voor het einde van 2020. Op die

manier hebben we enige zekerheid en kan dit mee opgenomen worden in het nieuwe openbaar dienstencontract van De Lijn dat ingaat vanaf 2022” (website Lydia Peeters, persbericht Deconsolidatie De Lijn, 10 juli 2020).

140. In de Nota VR van juli wordt verduidelijkt dat een ‘informele’ toetsing met het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) reeds heeft plaatsgevonden.

Ook zonder de resultaten van deze ‘informele toetsing’ te kennen, lijkt het echter niet zo evident dat reeds einde 2021 *alle* voorwaarden voor een deconsolidatie (zie vooral de bemerkingen in Vraag 2 in deze nota betreffende het aansturen van en de controle op De Lijn) vervuld zijn.

## **VRAAG 2: Voldoet De Lijn na omvorming van een deel van de Vlaamse dotatie naar een variabele vergoeding aan alle voorwaarden om buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid geklasseerd te worden?**

141. De Nota VR van 10 juli 2020 gaat in essentie in op één vraag: hoe kan de huidige dotatie vanuit de Vlaamse begroting aan De Lijn zo gereorganiseerd worden dat in totaal meer dan 50% (< 20% via eigen ontvangsten en >30% via productsubsidies in de gereorganiseerde dotatie) van de ontvangsten van De Lijn als een marktontvangst kunnen beschouwd worden? Zie Vraag 1.

Een tweede reeks vragen betreft de *andere elementen vereist om De Lijn buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid te plaatsen. Deze komen in de Nota VR niet (of slechts zijdelings) aan bod.*

### **Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

1. The general government (S.13) sector includes all institutional units which are non-market producers controlled by government, whose output is intended for individual and collective consumption, and are financed by compulsory payments made by units belonging to other sectors [...].

It includes:

- a) general government entities which exist through a legal process to have judicial authority over other units and administer and finance a group of activities, principally providing non-market goods and services, intended for the benefit of the community;
- b) non-market public producers, i.e. corporations and quasi-corporations controlled by government if their output is mainly non-market;
- c) non-profit institutions recognised as independent legal entities [...];
- d) pension funds, recognised as separate institutional units ('autonomous') [...].

142. Vandaag behoort De Lijn tot groep 1b: non-market public producers. Het classificatieproces om een institutionele eenheid al dan niet tot de overheidssector te rekenen verloopt als volgt:

**Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

3. In order to decide whether an entity should be classified to the general government, it is necessary to determine whether:

- it is an institutional unit,
- it is a government-controlled institutional unit,
- it is a non-market institutional unit.

143. Het eerste element in punt 3 van hoofdstuk 1.2 in de MGDD 2019 is niet problematisch: De Lijn voldoet aan alle voorwaarden om als een *institutionele eenheid* (beheersorganen, afzonderlijke economische en juridische entiteit) beschouwd te worden.

Het derde element (markt of niet-markt) komt in detail aan bod in de Nota VR, en is besproken in de eerste reeks vragen in deze nota.

**Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

28. According to ESA 2010 paragraph 20.310 each of the following three control indicators are individually sufficient to determine government control:

1) Rights to appoint, remove, approve or veto a majority of officers, board of directors, etc.

The rights may be decided by different public units (whether classified either in the same sector/subsectors or not). The direct appointment and dismissal of key personnel is the most direct way to intervene and determine the general policy of an entity. Having the rights to remove appointees is also important as they indicate that if the appointees do not behave in the way that government wants then they may be removed or not reappointed.

2) Rights to appoint, veto or remove a majority of appointments for key committees (or subcommittees) of the entity having a decisive role on key factors of its general policy

The issue of veto powers, under the criteria mentioned above, requires specific attention. It is useful to recall that a veto gives the right to oppose some decisions, or to impose a decision, that is covered by the veto power. From a general perspective, the existence of veto powers by government or the public sector is sufficient by itself to conclude that the unit is controlled in cases where public units exclusively hold such rights. . [...]

3) Ownership of the majority of the voting interest

Ownership should be considered in aggregate (jointly) when voting rights are held by more than one public unit, notably when no one reaches a majority. In counting voting rights, both direct and indirect ownership should be considered. [...].

Het tweede element (*controleert de overheid de facto deze institutionele eenheid?*) komt in de Nota VR niet aan bod, hoewel dit element van even groot belang is als het eerste en derde element om het deconsolidatieproces tot een goed einde te brengen. Dit element is ruimer en complexer dan hier kan behandeld worden, we gaan enkel in op principiële elementen.

144. Uit deze drie criteria is af te leiden dat de *beheersstructuren van De Lijn op een andere manier dan vandaag het geval is dienen aangesteld te worden*. De Vlaamse overheid kan direct of indirect in de finale besluitvorming van De Lijn zeker geen dominante rol meer spelen, anders wordt de deconsolidatie problematisch (aangezien in dat geval aangetoond wordt dat De Lijn geen privébedrijf is).

De aansturing van de beheersstructuren dient reeds op korte termijn aangepast te worden (= in de loop van 2021), om zeker te zijn dat einde 2021 alle voorwaarden voor een deconsolidatie vervuld zijn (zoals immers te beoordelen door het INR).

Er dient tevens gegarandeerd te worden dat in de toekomst het beheer van De Lijn verder op een autonome wijze aangestuurd zal worden, dus door personen of instanties die direct of indirect geen verantwoording verschuldigd zijn aan de Vlaamse Regering.

Het is voor de SERV onduidelijk of er reeds (voorbereidende) stappen richting de beheersautonomie van De Lijn gezet zijn. Een vervolgnota over de deconsolidatie (in de nota van juli aangekondigd voor oktober 2020) is bij opmaak van deze SERV-nota nog niet gepubliceerd.

145. Naast de drie generieke criteria in artikel 3 (MGDD 2019, hoofdstuk 1.2) zijn er verschillende *specifieke elementen* die kunnen wijzen op (al dan niet) een vorm van overheidscontrole op de institutionele eenheid. We gaan slechts op één van deze elementen dieper in:

#### **Eurostat MGDD 2019, 1.2. Criteria for classifying units to the general government sector**

##### 29. 6) Rights to control via contractual agreements

This usually refers to the exclusive use by public sector entities of goods and services produced by an entity, which may indicate scope for there to be a dominant influence over the entity via contractual clauses. The contractual arrangements themselves would need to be investigated. This may also call into question the market nature of the unit in the case of output that is purchased by government (...). If the entity is restricted from entering into sales with non-public units then this is a clear indicator of public control.

Dus: ook een 'indirecte' controle van de VR op De Lijn via (een vorm van) contractuele afspraken is niet compatibel met het ESR-vereisten.

146. Tot slot: het lijkt *niet evident* dat de passages betreffende het *openbare dienstencontract en verwante elementen in de Nota VR* compatibel zijn met de criteria van Eurostat qua overheidscontrole.

Dit lijkt het geval voor bijvoorbeeld volgende passage:

“Exclusief recht van De Lijn als interne exploitant van het openbare dienstencontract.



Zodra een bepaalde vervoerregio wordt opengesteld voor concurrenten van De Lijn, zou aan het INR / Eurostat op overtuigende wijze moeten worden aangetoond dat een zelfde mechanisme van vaste en variabele overheidscompensatie wordt toegekend aan die concurrenten als diegene die aan De Lijn wordt toegekend of omgekeerd.

Hoewel bovenstaande geen belemmering is voor het bereiken van de deconsolidatie dient er rekening mee gehouden te worden dat het openstellen van één vervoersregio voor publieke tendering de houding van externe financierders zou kunnen beïnvloeden. *Om dit tot een minimum te beperken of in verhouding te brengen tot de variabele inkomsten kan bijvoorbeeld de tendering zodanig gebeuren dat de overname van de vergroende vloot in die vervoerregio onderdeel uitmaakt van die tender.*

*Een andere mogelijkheid is indien een private partij de tendering wint om de reeds bestelde en geleverde elektrische voertuigen in te zetten in één of meerdere andere vervoerregio's gezien het uitermate onwaarschijnlijk is dat de nodige elektrificatie al gerealiseerd is in geheel Vlaanderen"* (Nota VR, hoofdstuk 3 B iv, pagina 6).

In de Nota VR wordt niet nagegaan of deze (en verwante) passages in overeenstemming zijn met de overheidscontrole-criteria conform MGDD 2019.

Het lijkt aangewezen om dit toch te doen, gezien bij deze passages de indruk kan ontstaan dat er *met twee maten en gewichten* (De Lijn versus overige marktproducenten) gewerkt wordt (= wanneer De Lijn het contract al dan niet wint).

### **VRAAG 3: Zijn alternatieve mechanismen voor de aankoop van groene bussen, waarbij deze aankoop buiten de balans van De Lijn / Vlaamse overheid blijft, onderzocht en/of mogelijk?**

147. De Nota VR vertrekt van een (deels impliciet) uitgangspunt: de aankoop van groene bussen vereist een deconsolidatie van De Lijn, gezien de afspraken in het regeerakkoord. Die afspraken komen in essentie neer op: er rijden groene bussen in de Vlaamse centrumsteden tegen 2024, en de aankoop / financiering van deze bussen blijft buiten de Vlaamse begroting.

De Nota VR geeft niet aan of *andere scenario's om de doelstelling in het Regeerakkoord te bereiken* onderzocht zijn.

148. In een Advies van 22/2/2019 verduidelijkt het Instituut voor de Nationale Rekeningen dat hij op 21 december 2018 een adviesvraag heeft ontvangen van De Lijn over de statistische behandeling van een project om in 13 Vlaamse centrumsteden elektrische bussen in te zetten. In essentie gaat het om een PPS: een vennootschap die aanzienlijke kapitaaluitgaven verricht om vaste activa te creëren (infrastructuur en levering van bussen) die vervolgens aangewend worden om diensten te verlenen aan de gebruikers van die infrastructuur (De Lijn). De vennootschap zal een inkomen ontvangen in de vorm van door de overheid verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen.

Hoewel het gaat om een eerste (principiële) adviesvraag ziet het INR reeds twee elementen die erop wijzen dat een deconsolidatie via een PPS problematisch wordt:

- De inkomsten uit exploitatie van De Lijn vormen minder dan 20% van de te verwachten, te betalen beschikbaarheidsvergoedingen. Zie de discussiepunten hoger.
- Het feit dat de aanbestedende overheid (via De Lijn) zelf optreedt als onderaannemer voor het onderhoud, wordt beschouwd als een punt met hoge invloed op de statistische

behandeling: “Eurostat’s view is that the fact that the Authority takes responsibility for maintaining and/or replacing any component of the asset does influence the statistical treatment (...)”.

Het INR concludeert, na de gebruikelijke reserves over het gebrek aan precieze informatie bij een principiële vraag, dat het onderhoud van de e-bussen door De Lijn impliceert dat deze PPS op de balans van De Lijn zal geregistreerd worden.

Dus: via een klassieke PPS kan de financiering van de groene bussen niet buiten de overheidsrekeningen gehouden worden, als De Lijn het onderhoud en de uitbating van deze bussen op zich neemt.

149. Het SERV-secretariaat beschikt niet over informatie over andere alternatieve constructies die voor de financiering van de e-bussen onderzocht zijn of worden.

## 6 Bijlage 2: Methodologische toelichting bij SERV-ramingen

### BFW-ontvangsten

150. Voor de berekening van de ontvangsten (mee) bepaald door de BFW voor de periode 2021 tot 2024 worden de berekeningswijzen verduidelijkt in Tabel 22.

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

**Tabel 22: SERV-ramingen voor ontvangsten via de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze**

BFW-ontvangst	Berekeningswijze
FINANCIERING VAN HET UNIVERSITAIR ONDERWIJS VOOR BUITENLANDSE STUDENTEN (ARTIKEL 62 BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	Universitair onderwijs dotatie $t = \text{Universitair onderwijs dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t)$
AANDEEL IN DE WINST VAN DE NATIONALE LOTERIJ (ARTIKEL 62BIS BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	Cijfers afkomstig van de meerjarenraming 2020-2025.
NATIONALE PLANTENTUIN VAN BELGIE (ARTIKEL 62TER BIJZONDERE FINANCIERINGSWET) (PM)	Nationale plantentuin dotatie $t = \text{Nationale plantentuin dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
Voorafnames op BTW	BTW-dotatie $t = \text{BTW-dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,91 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{evolutie denataliteit}) * (\text{verdeelsleutel onderwijs } t / \text{verdeelsleutel onderwijs } t-1)$
Voorafnames op PB	PB-dotatie $t = \text{PB-dotatie } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,55 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
DOTATIE GEZINSBIJSLAG (ARTIKEL 47/5 EN 47/6 BFW)	Dotatie gezinsbijslag $t = \text{Dotatie gezinsbijslag } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,25 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{aantal 0 tot en met 18-jarigen in jaar } t / \text{aantal 0 tot en met 18-jarigen in jaar } t-1)$
DOTATIE OUDERENZORG (ARTIKEL 47/7 BFW)	Dotatie ouderenzorg $t = \text{dotatie ouderenzorg } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{aantal plus 80-jarigen in jaar } t / \text{aantal plus 80-jarigen in jaar } t-1) - \text{raming terugvorderingen remgelden}$
DOTATIE GEZONDHEIDSZORG (ARTIKEL 47/8 BFW)	Dotatie gezondheidszorg $t = \text{Dotatie gezondheidszorg } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t) * (\text{relatief aantal inwoners gemeenschap } t / \text{relatief aantal inwoners gemeenschap } t-1)$
DOTATIE ZIEKENHUISINFRASTRUCTUUR (VANAF 2016) (ARTIKEL 47/9 BFW)	Dotatie ziekenhuisinfrastructuur $t = \text{dotatie ziekenhuisinfrastructuur } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + 0,65 * \text{reële bbp-groei in jaar } t)$
DOTATIE JUSTITIEHUIZEN (ARTIKEL 47/10 BFW)	Dotatie justitiehuisen $t = \text{dotatie justitiehuisen } (t-1) * (1 + \text{CPI in jaar } t) * (1 + \text{reële bbp-groei in jaar } t)$

DOTATIE INTERUNIVERSITAIRE ATTRACTIEPOLEN (VANAF 2018) (ARTIKEL 47/11 BFW)	Dotatie interuniversitaire attractiepolen t = dotatie interuniversitaire attractiepolen (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + reële bbp-groei in jaar t)
PERSENEEL REGISTRATIE- EN ERFBELASTINGEN	Dotatie PERS_t = dotatie PERS_(t-1) * (1 + CPI in jaar t)
PERSENEEL VERKEERSGERELATEERDE BELASTINGEN	Dotatie PERS_t = dotatie PERS_(t-1) * (1 + CPI in jaar t)
TOEGEWEEZEN GEDEELTE VAN DE PB (ARTIKEL 35OCTIES BFW) = middelen diverse bevoegdheden	Dotatie WFU_t = dotatie WFU_(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE WERK (ARTIKEL 35NONIES BFW)	Dotatie WFU_t = dotatie WFU_(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE FISCALE UITGAVEN (ARTIKEL 35DECIES BFW)	Dotatie WFU_t = dotatie WFU_(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
OVERGANGSMECHANISME GEWEST (ARTIKEL 48/1,§2 BFW)	Het overgangsbetrag blijft constant in nominale termen tussen 2015 en 2024 en wordt tussen 2025 tot en met 2034 lineair afgebouwd tot nul.
PENDELDOTATIE (ARTIKEL 64QUATER BFW)	0 want vanaf 2018 als uitgave opgenomen en niet meer als minderontvangst: constante bedragen.
RESPONSABILISERINGSBIJDRAGE (G&G) (ART. 65QUINQUIES, §1 BFW)	Vanaf 2021 wordt de responsabiliseringsbijdrage bepaald door een bijdragepercentage toe te passen op de weddemassa betaald in het voorgaande kalenderjaar. Voor het begrotingsjaar 2021 is dat bijdragepercentage 30% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen van jaar t-1. De huidige RSZ-werkgeversbijdrage pensioenen is 8,86%, wat resulteert in een bijdragepercentage van 2,66%. Vanaf 2022 wordt het bijdragepercentage lineair opgetrokken met 10% zodat het vanaf 2028 gelijk is aan 100% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen. Cijfers afkomstig van meerjarenraming 2020-2025.
PERSENEEL AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN, SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN EN OPENINGSBELASTING	Dotatie personeel spelen t = dotatie personeel spelen (t-1) + (1 + CPI in jaar t)

## Ontvangsten via regionale opcentiemen

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

ontvangen daarmee vandaag exact het verschil tussen de totale initiële ontvangsten via de personenbelasting en het aan het federale niveau toegewezen gedeelte.

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

De Belasting Staat (BS) wordt in deze oefening als volgt geraamd:  $BS\ t = BS\ t-1 * (1 + bbb\ t-1 * raming\ elasticiteit) * (1 + inflatie\ t-1)$ . De elasticiteit voor de jaren 2021, 2022 en 2023 wordt op de volgende manier berekend:

STAP 1: Berekening geïndexeerde BS\* t:  $BS^* t = BS\ t-1 * (1 + inflatie\ t-1)$ , waarbij de BS t-1 en de inflatie afkomstig zijn uit de Meerjarenraming 2020-2025.

STAP 2: Procentuele verandering tussen de BS t en de geïndexeerde BS\* t uit stap 1:  $(BS\ t - BS^* t) / BS^* t$ , waarbij BS t afkomstig is uit de Meerjarenraming 2020-2025.

STAP 3: De geraamde elasticiteit is de verhouding tussen het cijfer bekomen in stap 2 en het bbb-cijfer t-1, waarbij bbb t-1 afkomstig is uit de Meerjarenraming 2020-2025.

Voor 2024 wordt de gebruikelijke elasticiteit van 133% gehanteerd. Tabel 23 geeft het resultaat van bovenstaande werkwijze.

**Tabel 23: SERV-raming van de elasticiteit tussen de bbb-verandering en de Belasting Staat**

	2021	2022	2023	2024
Geraamde elasticiteit	17%	63%	95%	133%

## Ontvangsten via gewestbelastingen

153. De tweede kolom in Tabel 24 geeft de onderliggende parameters en hervormingen die de evolutie van de gewestbelastingen sturen, zoals gedocumenteerd in de Algemene Toelichtingen van de tweede begrotingsaanpassing 2020, de initiële begroting 2021 en de Meerjarenraming 2020-2025. Deze parameters en hervormingen worden overgenomen om de gewestbelastingen te ramen, al werden sommige parameters bijgesteld om rekening te houden met de impact van de tweede coronagolf en de minder gunstige relancegroecijfers. De bijstellingen binnen de respectievelijke scenario's worden weergegeven in de meest rechtse kolommen van Tabel 24.



**Tabel 24: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze**

	Parameters gedocumenteerd in Algemene Toelichtingen	Bijstellingen in SERV-ra- ming: basisscenario	Bijstellingen in SERV-ra- ming: optimistische vari- ant	Bijstellingen in SERV-ra- ming: pessimistische vari- ant
KILOMETER- HEFFING	2020: kilometers (-3,8%), inflatie, vergroening (-1%), hervorming (€ +29 mln) 2021: kilometers (+3,4%), inflatie, vergroening (-1%), hervorming (€ +28,9 mln) Vanaf 2022: kilometers (bbp), inflatie, vergroening (-0,9%, neemt daarna jaarlijks met 1 procentpunt af)	2020: kilometers (50%*bbp) 2021: kilometers (50%*bbp) 2022: kilometers (75%*bbp)	2020: kilometers (50%*bbp) 2021: kilometers (50%*bbp) 2022: kilometers (75%*bbp)	2020: kilometers (50%*bbp) 2021: kilometers (50%*bbp) 2022: kilometers (50%*bbp)
OP AUTO- VOERTUIGEN	2020: inflatie, vergroening (-1,5%) 2021: inflatie, vergroening (-1,5%) Vanaf 2022: volume auto's (+1%), inflatie, vergroening (-1,5%)	2021: volume auto's (-0,5%)		2021: volume auto's (-1%)
BELASTING OP INVER- KEERSTEL- LING	2020: volume auto's (-10%), 0,4*inflatie, vergroening (+6%) 2021: volume auto's (-3% t.o.v. 2019), 0,4*inflatie, vergroening (+3%) 2022: volume auto's (+3%), 0,4*inflatie, vergroening (+3%) Vanaf 2023: 0,4*inflatie, vergroening (+3%)	2020: volume auto's (-15%) 2021: volume auto's (-6% t.o.v. 2019) 2022: volume auto's (-3% t.o.v. 2019) 2023: volume auto's (+3% t.o.v. 2022)	2020: volume auto's (-15%) 2021: volume auto's (-3% t.o.v. 2019) 2022: volume auto's (+3% t.o.v. 2021)	2020: volume auto's (-15%) 2021: volume auto's (-9% t.o.v. 2019) 2022: volume auto's (-6% t.o.v. 2019) 2023: volume auto's (-3% t.o.v. 2019) 2024: volume auto's (+3% t.o.v. 2023)
ONROE- RENDE VOORHEF- FING	2020: inflatie + 0,4%, hervorming belastingkrediet (€ 50,4 mln) 2021: inflatie + 0,4%, hervorming belastingkrediet (€ 5,6 mln) Vanaf 2022: inflatie + 0,4%			
ERFBELAS- TINGEN	2020: inflatie, effect woonbonus BO2021: inflatie, hervorming afschaffen duolegaat (€ +75)			

	Parameters gedocumenteerd in Algemene Toelichtingen	Bijstellingen in SERV-ra- ming: basisscenario	Bijstellingen in SERV-ra- ming: optimistische vari- ant	Bijstellingen in SERV-ra- ming: pessimistische vari- ant
	mln), vriendenerfenis (€ -12 mln) Vanaf 2022: inflatie			
FISCALE RE- GULARISATIE ERFBELAS- TING	2020: € 15 mln zoals bij 20202BA 2021: € 7,5 mln zoals bij BO2021 Vanaf 2022: € 0 mln			
Verkooprecht	2020: volume (-6%), effect woonbonus, inflatie BO2021: volume (+2,5 t.o.v. 2018), prijsniveau (-2% t.o.v. 2019) 2022 en 2023 (MJR): volume (+5%), inflatie 2024: volume (+2,5%), inflatie	2021: volume (-4% t.o.v. BO2021) 2022 en 2023: volume (+6%) 2024: volume (+3,5%)	2021: volume (-2% t.o.v. BO2021) 2022, 2023: volume (+6%)	2021: volume (-6% t.o.v. BO2021) 2022 en 2023: volume (+6%) 2024: volume (+3,5%)
Verdeelrecht	2020: volume (-15%), effect woonbonus, inflatie 2021: volume (+2,5% t.o.v. 2018), prijsniveau (-2% t.o.v. 2019) Vanaf 2022: inflatie	2021: volume (-4% t.o.v. BO2021) 2022, 2023 en 2024: vo- lume (+1%)	2021: volume (-2% t.o.v. BO2021) 2022, 2023: volume (+1%)	2021: volume (-6% t.o.v. BO2021) 2022, 2023 en 2024: vo- lume (+1%)
Hypotheek- recht	2020: volume (-6%), effect woonbonus, inflatie 2021: volume (+2,5% t.o.v. 2018), gemiddeld recht op niveau 2020 Vanaf 2022: inflatie	2021: volume (-4% t.o.v. BO2021) 2022, 2023 en 2024: vo- lume (+1%)	2021: volume (-2% t.o.v. BO2021) 2022, 2023: volume (+1%)	2021: volume (-6% t.o.v. BO2021) 2022, 2023 en 2024: vo- lume (+1%)
Schenkings- recht	2020: inflatie, effect woonbonus 2021: volume (niveau 2019), hervorming verdachte periode (€ 12 mln), gemiddeld recht op niveau 2020 Vanaf 2022: inflatie			
BELASTING OP SPELEN EN WEDDEN- SCHAPEN	2020: +4,6% (t.o.v. 2019), impact covid BO2021: +4,7% (t.o.v. 2019) Vanaf 2022: +4,7%	2020: 75% van 2BA2020 2021: 80% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR	2020: 75% van 2BA2020 2021: 90% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR	2020: 75% van 2BA2020 2021: 70% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR

	<b>Parameters gedocumenteerd in Algemene Toelichtingen</b>	<b>Bijstellingen in SERV-ra- ming: basisscenario</b>	<b>Bijstellingen in SERV-ra- ming: optimistische vari- ant</b>	<b>Bijstellingen in SERV-ra- ming: pessimistische vari- ant</b>
BELASTING OP AUTOMA- TISCHE ONT- SPANNINGS- TOESTELLEN	2020: inflatie, impact covid (-25%) 2021: indexatie niveau (2019), impact covid (-3%) Vanaf 2022: inflatie	2020: 75% van 2BAB20 2021: 80% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR, gecorrigeerd voor inflatie	2020: 75% van 2BAB20 2021: 90% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR, gecorrigeerd voor inflatie	2020: 75% van 2BAB20 2021: 70% van BO2021 Vanaf 2022: niveau MJR, gecorrigeerd voor inflatie



## 7 Bibliografie

- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197-1229.
- Europese Commissie (2020a). *European Economic Forecast Autumn 2020*. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf)
- Europese Commissie (2020b). *Commission staff working document: Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. SWD(2020) 205 final, 17 september 2020. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3\\_en\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf)
- European Fiscal Board (2020a). *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*. Juli 2020. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020\\_06\\_25\\_efb\\_assessment\\_of\\_euro\\_area\\_fiscal\\_stance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf)
- European Fiscal Board (2020b). *2020 annual report*. Oktober 2020. Rapport oktober. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb\\_annual\\_report\\_2020\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb_annual_report_2020_en_1.pdf)
- Europese Commissie (2020c). *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*. European Economy ,135. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135\\_spending\\_reviews.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135_spending_reviews.pdf)
- Europese Raad (2016). *Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area*. Ares(2016)4994801, 5 september 2016? Geraadpleegd van [https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews\\_commission\\_note.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf) 2016
- Federaal Planbureau (2019). *Economische vooruitzichten 2019-2020 – Versie van september 2019*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-1940-nl-economische\\_begroting\\_economische\\_vooruitzichten\\_2019\\_2020\\_september\\_2019](https://www.plan.be/publications/publication-1940-nl-economische_begroting_economische_vooruitzichten_2019_2020_september_2019)
- Federaal Planbureau (2020a). *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Versie van maart 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische\\_vooruitzichten\\_2020\\_2025\\_versie\\_van\\_maart\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische_vooruitzichten_2020_2025_versie_van_maart_2020)
- Federaal Planbureau (2020b). *Economische Begroting 2021 – Versie van juni 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-2017-nl-economische\\_begroting\\_2021\\_juni\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-2017-nl-economische_begroting_2021_juni_2020)
- Federaal Planbureau (2020c). *Economische Begroting – Economische vooruitzichten 2020-2021 – Versie van september 2020*. Geraadpleegd van [https://www.plan.be/publications/publication-2049-nl-economische\\_begroting\\_economische\\_vooruitzichten\\_2020\\_2021\\_september\\_2020](https://www.plan.be/publications/publication-2049-nl-economische_begroting_economische_vooruitzichten_2020_2021_september_2020)
- SERV (2017). *Advies over de begroting 2018*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2018>
- SERV (2018). *Advies over de begroting 2019*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-over-begroting-2019>
- SERV (2020a). *Nota Vlaams Relancebeleid - bijzonder tijden vragen bijzonder aanpak*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/vlaams-relancebeleid-bijzondere-tijden-vragen-bijzondere-aanpak>
- SERV (2020b). *Advies over de begroting 2021*. Geraadpleegd van <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2021>
- Nationale Bank van België (2020a). *Economische projecties voor België – Voorjaar 2020*. *Economisch Tijdschrift van juni 2020*. Geraadpleegd van [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020\\_h1.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020_h1.pdf)
- Nationale Bank van België (2020b). *Economische projecties voor België – Najaar 2020*. *Economisch Tijdschrift van december 2020*. Geraadpleegd van [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviii2020\\_h1.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviii2020_h1.pdf)
- Nationale Bank van België (2021). *Belgian Prime News nr. 90, 8 januari 2021*. Geraadpleegd van <https://www.nbb.be/doc/ts/publications/bpnews/bpn90.pdf>
- Rekenhof (2020). *Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020 en de Vlaamse begroting voor 2021*. Geraadpleegd van <https://www.crek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=4aa8c5ce-8f7c-4c0d-a75c-a0d96d29d399>
- Vlaams Parlement (2020). *Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie over het ontwerp van decreet houdende tweede aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse*

*Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020*. stuk VP 19(2020-2021) – Nr. 4 , 2 december 2020, p.34. Geraadpleegd van <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1626046>

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

Vlaamse Regering (2020b). *Blauwdruk voor een Vlaamse Uitgavennorm*. VR 2020 1610 MED.0327/2. Geraadpleegd van <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-uitgavenorm>

Vlaamse Regering (2020c). *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)*. VR 2020 0412 MED.0391-1. Geraadpleegd van <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5FCCCB5020B66700080001AC>

## 8 Lijst met figuren en tabellen

### Figuren

Figuur 1: België, reële bbp-groei, 2020 tot 2022, ramingen sinds september 2019, in % bbp...	15
Figuur 2: België, som van 2020 en 2021 en som van 2020 tot 2022, ramingen sinds september 2019, gecumuleerde reële bbp-groei, in % bbp .....	16
Figuur 3: België, ramingen sinds september 2019, gemiddelde reële bbp-groei in 2020 en 2021 en in 2020 tot 2022, in % bbp.....	17
Figuur 4: Vlaamse overheid, 2019 tot 2024, begroting 2021, Meerjarenraming 2019-2024 en drie SERV-ramingen, ESR-begrotingssaldo, in € mld.....	31
Figuur 5: Vlaamse overheid, 2019 tot 2024, begroting 2021, Meerjarenraming 2019-2024 en drie SERV-ramingen, geraamde schuldevolutie, in € mld.....	35

### Tabellen

Tabel 1: Federaal Planbureau (FPB) en Nationale Bank van België (NBB), meest recente macro-economische prognoses.....	24
Tabel 2: Gehanteerde bbp-groei voor actualisering Vlaamse overheidsfinanciën.....	25
Tabel 3: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties.....	26
Tabel 4: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	26
Tabel 5: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties .....	28
Tabel 6: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	28
Tabel 7: België, 2019-2024, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, belangrijkste kenmerken en assumpties .....	29
Tabel 8: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	29
Tabel 9: Vlaamse overheid, ingediende begroting en MJR, en SERV-ramingen vertrekkende van drie macro-economische scenario's, ESR-begrotingssaldo, in € dz.....	30
Tabel 10: Vlaamse overheid, MJR en SERV-ramingen vertrekkende van drie scenario's, begrotingsdoelstelling 2024 en gecumuleerde vereiste begrotingsinspanning tussen 2022 en 2024 om deze doelstelling te bereiken, in € dz.....	32
Tabel 11: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp.....	33
Tabel 12: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de optimistische variant van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp .....	33

Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de pessimistische variant van het basisscenario, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp .....	34
Tabel 14: Vlaamse overheid, ingediende begrotingen en SERV-ramingen, schuld conform Vlaamse schuldnormering, in € dz en in % van ontvangsten .....	35
Tabel 15: Vlaamse overheid, begroting 2021 en volgende jaren, maatregelen om beleidsruimte te vergroten dan wel in te vullen, afspraken Regeerakkoord en bijkomende maatregelen bij 2021BO, in € mln (bron: Regeerakkoord, begroting 2021BO inclusief amendementen en MJR 2020-2025, berekening SERV).....	38
Tabel 16: Vlaamse relanceplan, indeling naar ingediende projecten per beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR voor 1 <sup>ste</sup> en 2 <sup>de</sup> fase ontwerpplan, berekening SERV) .....	43
Tabel 17: Vlaamse inbreng in EFHV-relanceplan, 1 <sup>ste</sup> ontwerpplan, indeling naar focus en beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR van december 2020 en berekening SERV) .....	44
Tabel 18: Vlaamse inbreng in EFHV-relanceplan, 2 <sup>de</sup> ontwerpplan, indeling naar focus en beleidsdomein, in € mln (bron: fiches VR opgenomen in de 2 <sup>de</sup> fase en berekening SERV) .....	44
Tabel 19: Vlaamse relanceplan, indeling naar focus en aard van projecten, in € mln (bron: fiches VR voor 1 <sup>ste</sup> fase en berekening SERV) .....	45
Tabel 20: Vlaamse relanceplan, indeling naar focus en aard van projecten, in € mln (bron: fiches VR voor 2 <sup>de</sup> fase en berekening SERV).....	45
Tabel 21: Vlaamse relanceplan, projecten ingedeeld naar mate waarin ze beantwoorden aan de Europese evaluatiecriteria, in € mln (bron: fiches VR van december 2020 en berekening SERV) .....	47
Tabel 22: SERV-ramingen voor ontvangsten via de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze.....	67
Tabel 23: SERV-raming van de elasticiteit tussen de bbp-verandering en de Belasting Staat ..	69
Tabel 24: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze .....	70