



Vlaams
Parlement

ingediend op **12-A** (2016-2017) – Nr. 2
17 juli 2017 (2016-2017)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Jan Bertels

over het advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

**over het begrotingsbeleid 2018
van de Vlaamse Gemeenschap**

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:

Voorzitter: Paul Van Miert.

Vaste leden:

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, Paul Van Miert;
Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse, Kris Van Dijck;
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;
Rik Daems, Marino Keulen;
Michèle Hostekint, Güler Turan;
Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

12-A (2016-2017) – Nr. 1: Advies van de SERV over het begrotingsbeleid

INHOUD

I.	Toelichting door de SERV	6
1.	Toelichting door Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV	6
1.1.	De macro-economische context	6
1.2.	Meer investeringen leiden tot meer jobs en welvaart	6
2.	Toelichting door Erwin Eysackers, medewerker van de studiedienst van de SERV	7
2.1.	Een structureel begrotingsevenwicht is de essentie	7
2.2.	Binnen de overheidsuitgaven mogen die voor investeringen sneller stijgen dan de andere uitgaven maar ook daar moet reëel nieuw beleid mogelijk zijn	7
2.3.	De Europese vereisten en het Belgisch Stabiliteitsprogramma: wat met de strategische investeringen?	7
2.4.	Vlaamse schuldnormering	8
2.5.	Actualisering Europese besluitvorming inzake begrotingsnormering en het advies van de SERV inzake de boeking van investeringen op de overheidsbalans	9
2.6.	Vaststellingen inzake de begrotingscontrole 2017	9
3.	Conclusie door Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV	10
II.	Debat	10
1.	Tussenkomst van minister Bart Tommelein	10
2.	Tussenkomst van Jan Bertels	12
2.1.	Evolutie van betaal- en beleidskredieten bij de BC 2017	12
2.2.	Aanwending middelen Klimaatfonds	12
2.3.	Eenmalige factoren in onderbenutting	12
2.4.	SERV-definitie overheidsinvesteringen en belang niet-investeringsuitgaven	12
2.5.	Strategische investeringen	12
2.6.	Schuldnormering	12
2.7.	Leesbaarheid van de begroting	12
3.	Tussenkomst van Matthias Diependaele	12
3.1.	Structureel begrotingsevenwicht is essentieel	12
3.2.	Snellere groei investeringsuitgaven	12
3.3.	Dialoog met de Europese Commissie	13
3.4.	Schuldnorm	13
3.5.	Structureel tekort in 2018?	13
4.	Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz	13
4.1.	Onderbenutting en transparantie	13
4.2.	Schuldgraad	13
4.3.	Alternatieve financiering	13
4.4.	Nood aan groei in andere beleidsuitgaven	13

5.	Tussenkomst van Joris Vandenbroucke	14
5.1.	Impact overheidsmaatregelen remmen eerder groei	14
5.2.	Begrotingsnorm van de Vlaamse Regering.....	14
5.3.	Verschillen tussen evolutie beleids- en betaalkredieten	14
5.4.	Strategische investeringen en de Europese Commissie.....	14
6.	Tussenkomst van Jan Peumans	14
6.1.	Hoe structureel evenwicht behouden en toch uitgaven verho- gen?	14
6.2.	Terugverdienmodel en strategische investeringen.....	14
6.3.	Houding van de Europese Commissie	14
6.4.	Impact van de SERV-adviezen	14
6.5.	Leesbaarheid van de begroting	14
7.	Repliek van Erwin Eysackers.....	15
7.1.	De vier elementen van het SERV-advies.....	15
7.2.	Strategische investeringen	15
7.3.	Dwarsdoorsnedes door de begroting en normeringen.....	15
7.4.	Nieuwe definitie inzake investeringen	15
7.5.	Onderbenutting	15
7.6.	Alternatieve financiering	16
8.	Repliek van Hans Maertens.....	16
8.1.	Strategische investeringen zijn strategisch	16
8.2.	De SERV-adviezen worden onvoldoende gebruikt	16
9.	Tweede repliek van Erwin Eysackers	16
9.1.	Meer investeringsuitgaven en meer niet-investeringsuitgaven binnen een structureel begrotingsevenwicht: hoe moet dat? .	16
9.2.	Strategische investeringen en schuldtoename.....	16
9.3.	Evaluatie van impact SERV-rapporten	16
10.	Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein	16
10.1.	Een goed rapport voor de minister	16
10.2.	Begrotingscontrole 2017.....	16
10.3.	Toezegging inzake eenmalige effecten in de algemene toelichting begroting 2018	17
10.4.	De investeringsnoden zijn breder dan infrastructuur en de regering doet gelijkaardige inspanningen voor Onderzoek en Ontwikkeling en Welzijn.....	17
10.5.	Definitie van investeringen.....	17
10.6.	Begrotingsoverschot van 8,5 miljoen euro inclusief Oosterweel	17
11.	Tweede tussenkomst van Jan Peumans	17
11.1.	Wordt er voldoende rekening gehouden met adviezen van de SERV?	17

12. Tweede tussenkomst van Matthias Diependaele.....	17
12.1. Wordt er voldoende rekening gehouden met adviezen van SERV, Rekenhof en strategische adviesraden?.....	17
12.2. Strategische investeringen	17
13. Derde tussenkomst van minister Bart Tommelein	18
13.1. Strategische investering	18
13.2. Adviezen van de SERV: geen eenrichtingsverkeer.....	18
14. Tweede tussenkomst van Jan Bertels	18
14.1. Adviezen van de SERV: geen eenrichtingsverkeer.....	18
14.2. Geld voor nieuw beleid voor niet-overheidsinvesteringen.....	18
14.3. Heeft de Vlaamse Regering een definitie van strategische in- vestering voorbereid?	18
15. Derde tussenkomst van Jan Peumans	18
15.1. Behandeling van adviezen.....	18
16. Vierde tussenkomst van Bart Tommelein	19
16.1. Heeft de Vlaamse Regering een definitie van 'strategische in- vestering' voorbereid?	19
Gebruikte afkortingen	20
Bijlage: Presentatie van het SERV-advies, zie dossierpagina op www.vlaams-parlement.be	

Op woensdag 12 juli 2017 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het begrotingsbeleid 2018 van de Vlaamse Gemeenschap.

Paul Van Miert, commissievoorzitter, stelt bij de aanvang van de bespreking voor een regeling te treffen opdat het advies voortaan drie tot vijf werkdagen voor de bespreking wordt bezorgd in de plaats van enkele uren ervoor. Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV, belooft daar volgend jaar als voorzitter op toe te zullen zien.

De presentatie die de SERV gebruikte is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. Toelichting door de SERV

1. Toelichting door Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV

1.1. De macro-economische context

Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV, begint zijn toelichting van het advies met een schets van de context. Hij gewaagt van een eerder gunstig macro-economisch gesternte. De afgelopen zes maanden zijn de economische groei-verwachtingen voor 2017 en 2018 positief bijgesteld tot 1,6%, vooral door een aantrekkende globale economische groei.

Belangrijk aandachtspunt is evenwel dat in 2016 de toestand van de Belgische overheidsfinanciën onvoldoende verbeterd is. De gezamenlijke Belgische overheden sloten 2016 af met een nominaal financieringstekort van 2,6% van het bbp, waardoor de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 niet worden gehaald.

1.2. Meer investeringen leiden tot meer jobs en welvaart

De Vlaamse cijfers zijn evenwel positiever dan de Belgische. Het tekort bij de som van gewesten en gemeenschappen is beperkt tot 0,1%. Binnen dat beperkte tekort van gewesten en gemeenschappen is het Vlaamse aandeel heel bescheiden: 0,02% van het bbp. Dat neemt niet weg dat de Vlaamse sociaaleconomische uitdagingen groot blijven, zoals aangegeven in de Platformtekst 2030 van de SERV. Een investeringsimpuls is wenselijk, omdat investeringen de groei bevorderen en daarmee werkgelegenheid en welvaart creëren.

In de verdere toelichting zal ingegaan worden op de begroting 2018 en op specifieke elementen binnen de aangepaste begroting 2017.

De vier belangrijkste aanbevelingen van de SERV zijn:

- een structureel begrotingsevenwicht blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën;
- de uitgaven voor overheidsinvesteringen dienen sneller te groeien dan de andere uitgaven;
- de SERV ondersteunt ook de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat strategische investeringen in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden;
- de Vlaamse schuldnormering moet rekening houden met de prioriteiten inzake investeringen. Bijkomende schuldopbouw buiten reeds aangegane of besliste schuld kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

2. Toelichting door Erwin Eysackers, medewerker van de studiedienst van de SERV

2.1. Een structureel begrotingsevenwicht is de essentie

Erwin Eysackers, medewerker van de studiedienst van de SERV, vervolgt de toelichting. Hij bevestigt dat een structureel begrotingsevenwicht de essentie blijft. De oefening bestaat erin om een evenwicht te vinden tussen ruimere overheidsinvesteringen en de beperkingen die in het bijzonder – maar niet alleen – Europa oplegt. In de SERV werd gewerkt aan een consensus tussen de sociale partners over de financiering van investeringen. Vertrekpunt voor de sociale partners is dat de evolutie van de overheidsuitgaven (investeringen en andere uitgaven) die van de ontvangsten volgt, waarbij een verantwoord begrotingsbeleid aan beide zijden een evidentie is.

2.2. Binnen de overheidsuitgaven mogen die voor investeringen sneller stijgen dan de andere uitgaven maar ook daar moet reëel nieuw beleid mogelijk zijn

Binnen de overheidsuitgaven mogen die voor investeringen sneller stijgen dan de andere uitgaven, het aandeel van de investeringen in het totaal mag dus toenemen. Tegelijk moeten de niet-investeringsuitgaven zodanig blijven groeien dat ook daar reëel nieuw beleid mogelijk blijft. De spreker onderstreept dat de sociale partners niet gelijk welke uitgavengroei voorstaan.

Hij merkt op dat de SERV investeringsuitgaven breder definieert dan rechtstreekse investeringen door de overheid, en verwijst daarbij naar de tabel op p. 42. Deze brede definitie omvat niet enkel de eigen investeringen door de Vlaamse overheid (uitgaven met ESR-code 7), maar ook de Vlaamse steun aan investeringen door derden zoals bedrijven, financiële instellingen en vzw's (ESR 5) en door andere overheden (ESR 6). Ook de uitgaven voor het onderhoud van bestaande infrastructuur van wegen en waterwerken (ESR 14) vallen onder deze brede definitie van overheidsinvesteringen. Daarnaast kan gewezen worden op ESR 8-uitgaven (participaties), waarvan een deel ook als investeringen kan beschouwd worden. De SERV zal deze oefening over ESR 8 in een volgend rapport of advies maken.

De investeringsuitgaven in brede zin zoals hier bedoeld vertegenwoordigen in 2017 samen ongeveer 9,5% van de Vlaamse ESR-overheidsuitgaven. Gezien dit beperkte aandeel heeft zelfs een ruim hoger groeiritme voor de investeringsuitgaven (bijvoorbeeld naar 9,7%) slechts een beperkte impact op het groeiritme van de andere uitgaven. Voor simulaties over tien jaar verwijst hij naar tabellen achteraan in het advies. Het zou eerder om een accentverschuiving dan een omme-zwaai gaan, besluit hij.

2.3. De Europese vereisten en het Belgisch Stabiliteitsprogramma: wat met de strategische investeringen?

Wat de Europese vereisten betreft, citeert de spreker uit het voorwoord bij het laatste Belgische Stabiliteitsprogramma: "De federale overheid zal in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog aangaan met de Europese Commissie omtrent de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen. De uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject.". De SERV ondersteunt de Vlaamse Regering om in de geplande dialoog met de Europese Commissie te zoeken naar oplossingen voor het realiseren van strategische investeringen binnen de regels van het huidige Stabiliteits- en Groeipact.

Dat impliceert dat strategische investeringen in de Europese begrotingsopvolging op een specifieke manier behandeld worden zodat deze investeringen vanuit een

meerjarig perspectief in de Vlaamse begroting kunnen verwerkt worden. Dat kan bijvoorbeeld door de strategische investeringsuitgaven te vervangen door afschrijvingen, ook al is dat niet de enige mogelijkheid.

Deze dialoog moet bovendien vrij snel tot conclusies komen, aangezien volgens de geciteerde inleiding van het Stabiliteitsprogramma de uitkomst van deze dialoog een bepalend belang heeft voor de naleving van het traject, dus voor de begrotingen van 2017 tot 2020. Voor de SERV is het aangewezen dat we weten waar we staan tegen de opmaak van de begroting 2019.

Er dient wel voorzichtig omgesprongen te worden met het begrip 'strategische investeringen'. Het kan niet de bedoeling zijn dat een grote verscheidenheid aan investeringen eronder valt. Het begrip 'strategisch' heeft voor de SERV betrekking op uitzonderlijke investeringen, die bovendien na realisatie een aantoonbare positieve impact op de economische groei op langere termijn hebben. Groot op zich volstaat dus niet.

2.4. Vlaamse schuldnormering

Het Vlaamse regeerakkoord gaf over de toekomstige schuldnormering aan dat de rating van de Vlaamse overheid behouden moet blijven, en dat de houdbaarheid van de Vlaamse financiën gegarandeerd wordt.

In dat kader stelde de Vlaamse Regering een half jaar geleden een schuldnormering voor met twee poten: het behoud van de huidige, gunstige rating door Moody's, en een positieve nettoactiefpositie op de overheidsbalans. Dat laatste impliceert dat de vermarktbaar activa op de overheidsbalans groter moeten zijn en blijven dan de geconsolideerde schuld op die balans, abstractie makend van de overgenomen schuld voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur. Een en ander impliceert dat er geen limiet staat op verdere groei van de Vlaamse schuld, zolang de huidige rating behouden wordt en er op de balans voldoende activa tegenover passiva staan.

De SERV beschouwt het voorstel van de Vlaamse Regering als basis voor de schuldnormering in de komende jaren. Daarbij wordt wel de bedenking geformuleerd dat de aanwezigheid van activa op de balans geen voldoende garantie is voor terugbetaling. Het terugverdienmodel van sommige activa is immers niet van die aard dat de daarvoor aangegane schuld ermee kan afgebouwd worden. Die nuance had de SERV graag zien aangebracht worden. De spreker herinnert aan het voorstel van indeling naar aard van de schuld door de SERV vorig jaar, volgens de reële afbetalingscapaciteit. De sociale partners pleiten voor een duidelijk overzicht van de investeringsprojecten die over een terugverdienmodel beschikken.

De Vlaamse Regering wijst erop dat de Vlaamse schuldtoename in de afgelopen jaren in belangrijke mate het zichtbaar maken was van bestaande, eerder aangegane schuld, bijvoorbeeld door instellingen bijkomend op te nemen binnen de ESR-perimeter. Aangezien niet veel instellingen nog geconsolideerd hoeven te worden, pleit de SERV ervoor bijkomende schuld in de toekomst te beperken tot strategische investeringen, met uitzondering van reeds opgestart beleid dat zich in de toekomst bijkomend in schuld zou kunnen vertalen. Als voorbeelden geeft hij het budget voor de fusies van gemeenten en de overname van de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen door de Vlaamse overheid.

Tot slot pleit de SERV ervoor om, in het licht van de Belgische opdracht, waarvoor Europa zeer gevoelig is, om de schuld af te bouwen van 106% naar 60% van het bbp, zeer voorzichtig te zijn met verdere schuldtoename op Vlaams niveau. Enkel voor strategische investeringen kan in de visie van de SERV een legitimatie voor bijkomende schuldopbouw gevonden worden.

2.5. Actualisering Europese besluitvorming inzake begrotingsnormering en het advies van de SERV inzake de boeking van investeringen op de overheidsbalans

De bijlage bij het rapport van de SERV van januari over de begroting 2017 bevat een technische beschrijving van de manier waarop investeringen, conform het ESR 2010, wel of niet op de overheidsbalans terechtkomen. De SERV werd verzocht deze bijlage te actualiseren en toegankelijker te maken, maar heeft hiermee tot nu toe gewacht, gegeven de evolutie binnen de Europese besluitvorming. Hij acht het met name denkbaar dat Europa zijn standpunt actualiseert over instanties die thans niet op de overheidsbalans staan maar wel een programmatieopdracht van de overheid uitvoeren, zoals ziekenhuizen. In elk geval heeft de raad de stellige intentie om na de zomervakantie een stand van zaken te geven, of alles nu uitgeklaard is of niet.

2.6. Vaststellingen inzake de begrotingscontrole 2017

2.6.1. *Soms een groter verschil tussen beleids- en betaalkredieten BC 2017 dan in de initiële begroting 2017*

Wat de aangepaste begroting 2017 betreft, merkt hij als eerste punt op dat er soms een groter verschil is tussen beleids- en betaalkredieten dan in de initiële begroting. Dat vastleggingskredieten en de eventuele toegewezen ontvangsten die erbij horen sneller stijgen, is normaal bij het begin van een investeringscyclus. Als de betaalkredieten echter dalen zonder dat iets gebeurt aan de zijde van de beleidskredieten, signaleert dat een kalender- of procedureprobleem. De SERV pleit ervoor de vertragingen in realisatie minimaal te houden, en beslist beleid effectief uit te voeren.

2.6.2. *Het in kaart brengen van de begroting via dwarsdoorsneden om de leesbaarheid te verhogen*

De Vlaamse overheid is sterk gegroeid de afgelopen jaren, vooral door de uitbreiding van de perimeter en de zesde staatshervorming. De SERV deed daarom een poging, aanvullend op de oefening van het Vlaams Parlement, om de begroting leesbaarder te maken. De spreker toont een dia met de werkingskosten en ontvangsten per domein, met de inkomensoverdrachten van en naar andere sectoren, met name ondernemingen, vzw's en gezinnen, van en naar andere overheidsniveaus, kapitaaloverdrachten, investeringsuitgaven, desinvesteringen, onderhoud, ESR 8 en ESR 9. Doel is om dat kader verder uit te werken in komende rapporten en adviezen, vertrekkende van de economische classificatie (ESR) van overheidsontvangsten en -uitgaven. Voor de meest recente begroting (aangepaste begroting 2017) vertrekt men van de vorige begroting, waarvan de codes beschikbaar zijn (extrapolatie). Op deze manier worden op een geaggregeerd niveau dwarsdoorsneden doorheen de gehele begroting mogelijk.

Toegepast op de aangepaste begroting 2017 ziet men dat ongeveer 39% van de Vlaamse ESR-uitgaven gaat naar lonen en werkingskosten (inclusief alle instellingen evenals het onderwijs), dus naar het functioneren van het apparaat. De financieringskosten komen uit op iets meer dan 1%. De inkomensoverdrachten naar bedrijven en financiële instellingen bedragen 7,5%, terwijl de kapitaaloverdrachten naar ondernemingen bijna 1% vertegenwoordigen. De inkomensoverdrachten naar vzw's komen neer op 6%, terwijl hun kapitaaloverdrachten 1,7% van het totaal innemen. De inkomensoverdrachten aan huishoudens (bijvoorbeeld kinderbeijslag, ouderenzorg, woonfiscaliteit enzovoort) vertegenwoordigen in de aangepaste begroting 2017 bijna 27% van de uitgaven. De inkomensoverdrachten naar lokale besturen komen uit op 8% terwijl de kapitaaloverdrachten op 0,7% eindigen. De eigen investeringen van de Vlaamse overheid (ESR 7) vertegenwoor-

digen ongeveer 5,5% van de uitgaven als ook het onderhoud van bestaande wegen en waterwerken (ESR 14) wordt meegerekend.

2.6.3. Onderbenutting

Wat de berekening van de onderbenutting betreft, heeft men geprobeerd de procedure doorzichtiger te maken. De zeven stappen worden gedetailleerd beschreven in het document vanaf pagina 34. In twee domeinen spelen eenmalige factoren een grote rol, zo blijkt. Voor de afgelopen begrotingen blijkt de onderbenuttingshypothese alvast te kloppen, aangezien de geobserveerde onderbenutting groter is dan de aanvankelijk geraamde. De spreker geeft aan dat de eenmalige factoren niet transparant zijn. De lijst daarvan opstellen is immers zeer moeilijk tot ondoenbaar voor een externe instantie. Dat kan alleen de Vlaamse Regering zelf. De SERV pleit er dan ook voor de impact van eenmalige factoren meer gedetailleerd in kaart te brengen, ook om te vermijden dat deze factoren als arbitrair zouden overkomen.

Tot slot moet tot een minimum beperkt worden dat men betaalkredieten inschrijft, en die vervolgens via de geraamde onderbenutting niet uitgeeft.

3. Conclusie door Hans Maertens, ondervoorzitter van de SERV

Hans Maertens stelt de raming van de begroting voor 2018 voor, op basis van ongewijzigd beleid (inclusief de energieheffing). Zij resulteert in een nominaal tekort van ongeveer 1,1 miljard euro. Op basis van eigen berekeningen en het HRF-advies van einde maart 2017 voorspelt de SERV dat het structurele evenwicht nagenoeg bereikt zal worden. Bij ongewijzigd beleid bedraagt de afwijking ongeveer 50 miljoen euro. De SERV adviseert dan ook om de ontstane ruimte in te zetten voor investeringen. De niet-investeringsuitgaven mogen ook groeien, maar op een lager peil, mits de conjunctuur dat toelaat. Tot slot onderschrijft de SERV de inspanningen van zowel Vlaamse als Federale Regering om echt strategische investeringen uit de begroting te houden.

II. Debat

1. Tussenkomen van minister Bart Tommelein

Bart Tommelein bedankt de vertegenwoordigers van de SERV voor het samenvangende werkstuk dat zij hebben afgeleverd. Inhoudelijk is hij verheugd vast te stellen dat de SERV het Vlaamse begrotingsbeleid op grote lijnen onderschrijft. Uiteraard blijven er altijd enkele kleinere technische en politieke verschillen, maar daar komt hij dadelijk meer in detail op terug.

Vooreerst pleit de SERV voor een structureel begrotingsevenwicht als basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Verder ondersteunt de raad ook de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie opdat strategische investeringen in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden. Daarover was er nog recent overleg tussen Eurocommissaris Pierre Moscovici enerzijds en minister-president Geert Bourgeois en de spreker anderzijds.

Net zoals de SERV streeft ook de Vlaamse Regering naar een begroting in evenwicht. Dat is immers de beste garantie om toekomstige generaties niet te belasten met schulden uit het verleden. Om dat evenwicht te bereiken, houdt men zoals bekend geen rekening met de bouwuitgaven van het Oosterweelproject, aangezien dit een strategische investering is met een terugverdienmodel. Hij is dan ook verheugd dat de SERV de dialoog met Europa voor begrotingsflexibiliteit expliciet ondersteunt.

De SERV houdt daarnaast een pleidooi om de uitgaven voor overheidsinvesteringen sneller te laten groeien dan deze voor andere uitgaven. Welnu, het pleidooi van de SERV strookt volledig met de ambitie van de Vlaamse Regering om een investeringsregering te zijn. Tegen het einde van de legislatuur wil zij jaarlijks anderhalf miljard euro aan extra beleidsruimte creëren: 500 miljoen euro daarvan gaat specifiek naar infrastructuuruitgaven. Daarnaast gaat er 500 miljoen euro naar Welzijn en verder gaat nog eens 500 miljoen euro naar Onderzoek en Ontwikkeling. In de begroting 2017 is trouwens reeds 955 miljoen euro van dit nieuwe beleid geïmplementeerd.

Door de keuze om een substantieel deel van de nieuwe beleidsruimte in te zetten voor infrastructuuruitgaven zal ook het groeiritme van deze uitgaven in huidige en komende begrotingsjaren versnellen, zoals gevraagd door de SERV.

Naast het inzetten van de door de Vlaamse overheid gecreëerde beleidsruimte voor investeringen kan nog gewezen worden op de bijkomende investeringsimpulsen die worden geïmplementeerd naar aanleiding van het invoeren van een kilometerheffing voor vrachtwagens.

In zijn eigen berekeningen bij ongewijzigd beleid komt de SERV uit op een nominaal tekort van 50 miljoen euro en een beperkt structureel overschot van 8,5 miljoen euro. De SERV houdt bij deze oefening wel rekening met de uitgaven voor Oosterweel (423 miljoen euro). Bij het toetsen van het beoogde begrotingsevenwicht blijft de Vlaamse Regering Oosterweel echter buiten de begrotingsdoelstelling houden. Op die manier kan zij de geplande en broodnodige investeringen zo snel als mogelijk initiëren zonder nieuwe besparingen te moeten doorvoeren. Zoals daarnet reeds aangegeven ondersteunt de SERV trouwens zelf de dialoog met Europa om dit mogelijk te maken.

Tot slot geeft de SERV ook aan dat de Vlaamse schuldnormering rekening mag houden met de prioriteiten qua investeringen. Bijkomende schuldopbouw buiten de reeds aangegane of besliste schuld kan voor de SERV enkel verantwoord worden voor strategische investeringen. De SERV beschouwt de eind vorig jaar uitgewerkte Vlaamse schuldnormering op basis van twee doelstellingen (het behoud van een gunstige rating door een beperking van de globale schuldevolutie, en het behoud van een nettoactiefpositie) als basis voor het uittekenen van een schuldnormering voor de komende jaren.

Door te vertrekken van de reeds besliste schuldevolutie geeft de SERV daarbij ook inhoudelijk aan akkoord te gaan met de beslissingen die reeds genomen zijn in het kader van het actief schuldbeheer (in casu de rechtstreekse financiering van de sociale huisvestingsactoren en van Scholen van Morgen). De SERV laat naast deze reeds genomen beslissingen enkel nog een schuldtoename omwille van strategische investeringen toe.

De Vlaamse Regering voorziet momenteel enkel in een schuldtoename omwille van het Oosterweelproject. Zij is dan ook orthodoxer, gelet op het belang dat wordt gehecht aan het terugverdienmodel dat met dit Oosterweelproject gepaard gaat. Deze beperking van de vrijheidsgraden is trouwens ook van belang voor het behoud van de nettoactiefpositie.

De minister vat samen dat hij verheugd is dat de SERV de doelstellingen van het huidige Vlaamse begrotingsbeleid op grote lijnen onderschrijft. Hij zal er daarom samen met de SERV over waken dat er blijvend uitvoering aan gegeven wordt in komende jaren.

2. Tussenkomst van Jan Bertels

2.1. Evolutie van betaal- en beleidskredieten bij de BC 2017

Jan Bertels hoopt dat de minister niet alleen het goede rapport van de SERV meeneemt maar ook de opmerkingen van de SERV over de begrotingsaanpassing 2017, met name over de evolutie van beleids- en betaalkredieten. Het verschil daartussen kan niet geheel aan externe factoren toegeschreven worden. Als men een investeringsregering moet zijn, moet men daarover waken, waarschuwt hij.

2.2. Aanwending middelen Klimaatfonds

Een tweede opmerking tijdens de bespreking van de begrotingscontrole 2017 ging over de ondoorzichtige aanwending van de middelen uit het Klimaatfonds.

2.3. Eenmalige factoren in onderbenutting

Derde aandachtspunt tijdens de begrotingscontrole 2017 is de aanwezigheid van eenmalige factoren in de onderbenuttingshypothese (die toch over 1 miljard euro gaat) en voor een deel een 'black box' vormen. Zij vormen een van de moeilijkheden in het leesbaarder maken van de begroting.

2.4. SERV-definitie 'overheidsinvesteringen' en belang niet-investeringsuitgaven

Verder wijst het lid erop dat de SERV overheidsinvesteringen breder omschrijft dan alleen economische infrastructuur, en dat de raad daarnaast ook pleit voor nieuw beleid buiten die investeringen.

2.5. Strategische investeringen

Aan de SERV vraagt hij toelichting bij het terugverdienmodel voor strategische investeringen. En hoe ziet men de update in september als er tegen dan geen nieuwe elementen zijn (cfr. I.2.5.)?

2.6. Schuldnormering

In de oefening over schuldnormering treedt hij het belang bij van de aard van de activa.

2.7. Leesbaarheid van de begroting

Wat is de uiteindelijke doelstelling van de SERV om het geschetste kader om de begroting leesbaarder te maken? Wil men daar normen aan toevoegen? Indien dat het geval is, wordt het vertrekpunt des te belangrijker, merkt hij op.

3. Tussenkomst van Matthias Diependaele

3.1. Structureel begrotingsevenwicht is essentieel

Matthias Diependaele treedt bij dat het structurele begrotingsevenwicht essentieel is. Hij is ook tevreden dat de raad een tekort van 50 miljoen euro een structureel evenwicht vindt.

3.2. Snellere groei investeringsuitgaven

Hij is het verder volledig eens met een snellere groei van de investeringsuitgaven, al waarschuwt het lid wel voor een voortdurende wijziging van de definities. Dat is niet bevorderlijk voor de duidelijkheid. Hij vraagt aan de minister om op de helder-

heid van de definities toe te zien. Verder attendeert hij erop dat realisaties van investeringen zich in de praktijk vastrijden in procedures.

3.3. Dialoog met de Europese Commissie

Dat de SERV de genoemde dialoog met de Europese Commissie steunt, is een sterk signaal.

3.4. Schuldnorm

Ook met de beperking van schuldopbouw tot strategische investeringen is hij het eens, evenals met de opmerking over de voorzichtige omgang met vermarktbare activa, die inderdaad niet allemaal verkocht kunnen worden. De nieuwe voorstel-ling door de SERV van de begroting acht hij zeer nuttig en daarop zal hij later terugkomen.

3.5. Structureel tekort in 2018?

Was het door de minister genoemde tekort van 8 miljoen euro nog inclusief Oosterweel, hoewel het de bedoeling is om dat buiten de begrotingsbesprekingen te houden?

4. Tussenkost van Willem-Frederik Schiltz

4.1. Onderbenutting en transparantie

Willem-Frederik Schiltz ziet, wat de onderbenutting betreft, geen bezwaar om niet na een jaar per punt te bekijken wat er is uitgegeven en waarom een project niet is doorgegaan. Dat kan inderdaad liggen aan het vergunningentraject, wat nuttige informatie is voor parlementsleden die hieraan willen remediëren. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat bij aanvang van de begroting al uitgaven worden ingeschreven waarvan men plant ze niet te doen.

Hij herinnert eraan dat deze regering zich in haar meerjarenbegroting ertoe heeft verbonden om tot een voldoende hoog investeringsritme te komen. Men is nu na noodzakelijke besparingen op dat punt gekomen.

4.2. Schuldgraad

Hij sluit zich aan bij het pleidooi om voorzichtig om te springen met een verhoging van de schuldgraad.

4.3. Alternatieve financiering

Wat vindt de SERV van het opkrikken van de investeringen met alternatieve financiering? Welke ruimte ziet men voor dat kader?

4.4. Nood aan groei in andere beleidsuitgaven

Tegenover het pleidooi van Jan Bertels voor groei in andere uitgaven, stelt hij dat het voorzichtige economische herstel niet mag leiden tot het schrijven van cheques die in de volgende legislatuur moeten betaald worden. Lopende rekeningen met lopende inkomsten betalen, is een gezond principe.

5. Tussenkomst van Joris Vandenbroucke

5.1. Impact overheidsmaatregelen remmen eerder groei

Joris Vandenbroucke beaamt dat het gunstige macro-economische gesternte goed nieuws is. In dat licht betreurt hij dat ons land minder dan andere Europese landen het gunstige effect daarvan lijkt te ondervinden, omdat beleidsmaatregelen eerder afremmend dan versterkend werken. Hij noemt groei, werkgelegenheid en koopkracht.

5.2. Begrotingsnorm van de Vlaamse Regering

Dat de SERV net als het Rekenhof een onderscheid maakt tussen het resultaat van de Vlaamse begroting en de voorstelling ervan door de regering, is terecht. Niemand buiten de regering hanteert haar definitie van begrotingsevenwicht, merkt hij op.

5.3. Verschillen tussen evolutie beleids- en betaalkredieten

Verder viel hem het verschil tussen beleids- en betaalkredieten op. Ook hij onderstreept het belang van de uitvoering van datgene waartoe is beslist.

5.4. Strategische investeringen en de Europese Commissie

Is het, wat de strategische investeringen betreft, realistisch om te verwachten dat de gesprekken met Europa uiterlijk tegen de opmaak van de begroting 2019 tot groen licht leiden of minstens tot duidelijkheid over wat een begrotingsevenwicht is?

6. Tussenkomst van Jan Peumans

6.1. Hoe structureel evenwicht behouden en toch uitgaven verhogen?

Jan Peumans vraagt hoe men een structureel evenwicht kan behouden als naast de investeringsuitgaven ook de gewone mogen stijgen. Betekent dit dat elders moet bespaard worden?

6.2. Terugverdienmodel en strategische investeringen

Wat bedoelt men precies met strategische investeringen en hun terugverdienmodel? Let op met definities. Spreker verwijst ook naar werkgroep Leesbaarheid van de begroting waar aandacht wordt besteed aan de evolutie van definities en de impact ervan of het begrijpen van wat wordt voorgelegd.

6.3. Houding van de Europese Commissie

Bespeurt de SERV een evolutie in de houding van Europa?

6.4. Impact van de SERV-adviezen

Geeft de regering voldoende gevolg aan de SERV-adviezen? Wordt er teruggekoppeld waarom men al dan niet de adviezen volgt? Wordt dat door de SERV later ook geëvalueerd?

6.5. Leesbaarheid van de begroting

Daarover heeft de SERV niet veel gezegd.

7. Repliek van Erwin Eysackers

7.1. De vier elementen van het SERV-advies

Erwin Eysackers antwoordt dat de verschillende elementen van het SERV-advies samenhangen. De componenten zijn:

- een structureel begrotingsevenwicht blijft de basis van het begrotingsbeleid; de som van de uitgaven volgt de som van de ontvangsten;
- er is voorrang voor de investeringsuitgaven maar nieuw beleid bij niet-investeringsuitgaven blijft mogelijk;
- de dialoog met Europa moet leiden tot een specifieke behandeling van strategische investeringen, zodat deze uitgaven in de loop van de tijd in de begroting kunnen verwerkt worden;
- de Vlaamse schuldtoename dient beperkt te blijven tot deze voor strategische investeringen.

7.2. Strategische investeringen

Wat de strategische investeringen betreft, heeft de SERV een aantal deuren willen sluiten: niet om het even wat kan een strategische investering zijn. Naast de voldoende grote schaal, mogen deze uitgaven niet afhankelijk zijn van uitgaven van de overheid, in de vorm van bijvoorbeeld exploitatievergoedingen. Dan wordt immers niets toegevoegd aan het economisch weefsel (potentiële groei van het bbp). Hij besluit dat men, naast de schaalgrootte, moet kunnen garanderen dat na aftrek van de stromen vanuit de overheid, er een effectieve economische impact wordt gerealiseerd. Dat is geen volledig sluitende definitie, erkent hij, maar het resultaat van het overleg tussen de sociale partners.

7.3. Dwarsdoorsnedes door de begroting en normeringen

Wat betreft de vragen naar het aangepaste analysekader voor begrotingen, heeft de SERV met deze oefening gepoogd dwarsdoorsnedes doorheen de gehele begroting te maken, zonder daarbij een norm of doelstelling in de analyse te bouwen. Als de oefening slaagt, zal men wel kunnen vaststellen of de investeringen of het gewicht van de overheid zijn gedaald of gestegen tijdens de regeerperiode. Het is niet aan de SERV, als huis van de Vlaamse sociale partners, om de wenselijke aandelen van de verschillende beleidsprogramma's te bepalen. Verder dan documenteren reikt de huidige ambitie niet.

7.4. Nieuwe definitie inzake investeringen

Hij erkent dat een bijkomende definitie van investeringen gehanteerd wordt, wat de discussie over investeringen niet vereenvoudigt. De spreker verduidelijkt dat in het SERV-voorstel een precieze omschrijving gemaakt wordt van wat als een investering kan beschouwd worden (gedetailleerde ESR-codes), en benadrukt dat daarvoor een draagvlak bij sociale partners bestaat.

7.5. Onderbenutting

Wat de documentatie van eenmalige factoren in de onderbenuttingsberekening betreft, is het inderdaad van belang dat deze in de algemene toelichting bij de begroting beter geduid worden. De SERV hoopt dat de voorgestelde zeven stappen als inspiratie kunnen dienen voor toekomstige rapporteringen, maar staat open voor betere ideeën.

7.6. Alternatieve financiering

De behandeling van de alternatieve financiering is op dit moment nog niet afgerond binnen de SERV. Er wordt bekeken of dit een volgende keer een plaats krijgt in het advies.

8. Repliek van Hans Maertens

8.1. Strategische investeringen zijn strategisch

Hans Maertens legt uit dat een strategische investering strategisch is. Hij waarschuwt de Vlaamse Regering dat niet alles strategisch kan zijn. Men moet daar nauwlettend op toezien, bepleit hij. Persoonlijk vindt hij dat er op dit moment maar één is.

8.2. De SERV-adviezen worden onvoldoende gebruikt

Verder onderstreept hij dat sociale partners en SERV-medewerkers veel tijd en energie investeren in de adviezen, die van hoge kwaliteit zijn. Regering en parlement doen er te weinig mee volgens hem, al zijn er wel de voorspelbare reacties als het goed of niet goed uitkomt. Hij stelt voor de valorisatie ervan te onderzoeken. Opvolging van wat ermee gebeurt, lijkt hem een nuttige oefening.

9. Tweede repliek van Erwin Eysackers

9.1. Meer investeringsuitgaven en meer niet-investeringsuitgaven binnen een structureel begrotingsevenwicht: hoe moet dat?

Erwin Eysackers legt uit, wat de groei van investeringsuitgaven als niet-investeringsuitgaven betreft, dat in de visie van de SERV de som van alle uitgaven het niveau van de ontvangsten moet volgen. Binnen de som van de uitgaven wordt gepleit voor een groter aandeel van de investeringsuitgaven, waarbij wel dient gegarandeerd te worden dat ook bij de niet-investeringsuitgaven nieuw beleid mogelijk blijft. Over de verdeling van de inspanningen over beleidsdomeinen spreekt de SERV zich niet uit. Dat is aan de regering.

9.2. Strategische investeringen en schuldtoename

Hij bevestigt dat de sociale partners bijkomende schuld voor strategische investeringen aanvaarden. Over de voortgang en resultaten van de dialoog met Europa spreekt de SERV zich niet uit.

9.3. Evaluatie van impact SERV-rapporten

Verder vindt hij persoonlijk een terugkoppeling over de impact van de begrotingsadviezen en -rapporten nog voor het einde van legislatuur een goede suggestie.

10. Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein

10.1. Een goed rapport voor de minister

Bart Tommelein is blij met het goede rapport van de SERV én dat dit erkend wordt door Jan Bertels.

10.2. Begrotingscontrole 2017

Bart Tommelein antwoordt op de opmerkingen van Jan Bertels over de begrotingsaanpassing 2017 met een verwijzing naar zijn eerdere antwoorden tijdens de bespreking van het rapport van het Rekenhof ter zake.

Voor de aanwending van het Klimaatfonds wendt Jan Bertels zich best tot minister Joke Schauvliege, die daarvoor bevoegd is.

10.3. Toezegging inzake eenmalige effecten in de algemene toelichting begroting 2018

Verder belooft hij bij de begrotingsopmaak 2018 een betere omschrijving van de eenmalige effecten.

10.4. De investeringsnoden zijn breder dan infrastructuur en de regering doet gelijkaardige inspanningen voor Onderzoek en Ontwikkeling en Welzijn

Hij verzekert ook nogmaals dat de regering ook met andere noden dan infrastructuur rekening zal houden. Hij noemt Onderzoek en Ontwikkeling en Welzijn.

10.5. Definitie van investeringen

Aan Matthias Diependaele legt hij uit dat de regering investeringen indeelt in kern-investeringen aangevuld met schillen 1 en 2 (verwijzingen naar ESR-categorieën). Het gaat steeds om zaken die de groei verhogen.

10.6. Begrotingsoverschot van 8,5 miljoen euro inclusief Oosterweel

Hij bevestigt dat het genoemde bedrag van 8,5 miljoen euro inclusief Oosterweel is. Als al die investeringen in de begroting moeten opgenomen worden, blijft echter geen ruimte voor nieuw beleid. Eurocommissaris Moscovici vraagt correcte voorstellen van de interfederale werkgroep. Dat Europa niet van zijn begrotingsregels wil afstappen, betekent niet dat niet enige flexibiliteit mogelijk is. De minister rekent op duidelijkheid tegen de opmaak van de begroting 2019. Hij onderstreept dat men daarbij aan Europa duidelijk moet maken dat het gaat om groeiverhoging. Oosterweel is van strategisch belang voor een hele Europese regio, onderstreept hij. De kostprijs van de dagelijkse immobilitéit is daarbij een element.

11. Tweede tussenkomst van Jan Peumans

11.1. Wordt er voldoende rekening gehouden met adviezen van de SERV?

Jan Peumans wijst erop dat met de regering is overeengekomen dat zij in de memorie van toelichting van een ontwerp van decreet aangeeft wat haar reactie is op het SERV-advies. Volgens deze afspraak moet de minister van Begroting datzelfde doen in zijn begroting met dit advies van de SERV. Deze afspraak is vertaald in omzendbrief 2017/11 van de Vlaamse Regering 'Samenwerking met het Vlaams Parlement' van 17 maart 2017. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat de Vlaamse Regering motiveert waarom ze een advies wel of niet helemaal volgt.

12. Tweede tussenkomst van Matthias Diependaele

12.1. Wordt er voldoende rekening gehouden met adviezen van SERV, Rekenhof en strategische adviesraden?

Matthias Diependaele vindt dat er juist heel veel rekening wordt gehouden met de adviezen van SERV, Rekenhof en dergelijke. Dat is echter niet hetzelfde als alles volgen en overnemen. De adviezen van de SERV zijn duidelijk zelf compromissen.

12.2. Strategische investeringen

De definitie van strategische investeringen die de SERV thans naar voren schuift, maakt van onderwijs de grootste strategische investering. Daarom stelt hij als alternatief voor om onmiddellijke economische return als voorwaarde op te nemen, en niet die op lange termijn. In dat verband wil hij weten of de beoordeling volgens de SERV vooraf moet gebeuren dan wel nadien.

13. Derde tussenkomst van minister Bart Tommelein

13.1. Strategische investering

Bart Tommelein bevestigt dat de beoordeling van een strategische investering voorafgaandelijk moet gebeuren. Volgens hem kan dat het best ingeschat worden door het Planbureau.

13.2. Adviezen van de SERV: geen eenrichtingsverkeer

Verder is zijn gevoel dat de relatie met de SERV geen eenrichtingsverkeer is maar dat ook de raad rekening houdt met de reacties uit zijn overleg met regering en parlement. Zelf houdt hij net als de SERV rekening met elke opmerking, zonder evenwel met alles akkoord te gaan.

14. Tweede tussenkomst van Jan Bertels

14.1. Adviezen van de SERV: geen eenrichtingsverkeer

Jan Bertels vindt dat evident.

14.2. Geld voor nieuw beleid voor niet-overheidsinvesteringen

Verder onderstreept hij dat de SERV in zijn advies, hoezeer het ook een compromis is, een beleidsmarge voor niet-overheidsinvesteringen bepleit.

14.3. Heeft de Vlaamse Regering een definitie van strategische investering voorbereid?

Heeft Vlaanderen in de interfederale werkgroep die een voorstel aan Moscovici voorbereidt, zelf een definitie naar voren geschoven?

15. Derde tussenkomst van Jan Peumans

15.1. Behandeling van adviezen

Jan Peumans heeft niet gezegd dat de regering elk advies moet overnemen, wel dat zij haar reactie moet motiveren.

Wat de adviezen van het Rekenhof betreft, wijst hij op de mede door hem bevochten vooruitgang dat zij door de commissie besproken moeten worden en dat ministers in hun beleidsbrieven moeten aangeven wat ze ermee aanvingen. Daarnaast bezorgt het Rekenhof ook jaarlijks een lijst van zijn rapporten met het oog op opvolgingsbesprekingen.

16. Vierde tussenkomst van Bart Tommelein

16.1. Heeft de Vlaamse Regering een definitie van 'strategische investering' voorbereid?

Bart Tommelein verzekert dat de regering – uiteraard – tot een goede definitie van een strategische investering probeert te komen. Een solide voorstel dat klaar is voor de Europese Commissie, kan hij nu niet geven. Dat wordt best eerst met de federale overheid en de andere gewesten afgesproken. Hij verwacht de komende maanden uitsluitsel.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Jan BERTELS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
BC	begrotingscontrole
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
HRF	Hoge Raad van Financiën
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
vzw	vereniging zonder winstoogmerk