



Vlaams
Parlement

stuk **12-A** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 5 juli 2012 (2011-2012)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2013
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Over het begrotingsbeleid 2013 van de Vlaamse Gemeenschap

Brussel, 4 juli 2012

12-A-1 SERV_ADV_20120704_Begrotingsadvies2013.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

**Advies Begrotingsbeleid**

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

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 27 juni 2012

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 04 juli 2012



Aan de heer Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse regering
Vlaams minister van Economie, Buitenlands
Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Axel Mathot
amathot@serv.be
Joris Bastiaensen
jbastiaensen@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20120704_Begroting2013_ADV_amkv

Brussel
4 juli 2011

Het SERV begrotingsadvies 2013.

Mijnheer de Minister-president,

In bijlage vindt u het advies van de SERV over de begroting 2013. Voor de SERV is het belangrijk dat er voor de begroting 2013 niet enkel gekeken wordt naar de beschikbare beleidsruimte van 2013 zelf, maar dat er ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheden waarover de Vlaamse regering de komende jaren zal beschikken om nieuwe initiatieven te nemen.

Uit het jongste stabiliteitsprogramma blijkt dat de gemeenschappen en gewesten de komende jaren een inspanning zullen moeten leveren om op Belgisch niveau een begrotingsevenwicht te realiseren in 2015. Momenteel is het nog onduidelijk hoe groot dat deze inspanning zal zijn. De SERV vraagt aan de regering om hierover zo snel mogelijk tot duidelijke afspraken te komen met de andere overheden. Aangezien het realistisch is dat er een inspanning zal gevraagd worden van de gemeenschappen en gewesten, acht de SERV het vanuit een structureel begrotingsbeleid aangewezen dat deze inspanning zo gelijkmatig mogelijk gespreid wordt over de volgende jaren. De beschikbare netto-beleidsruimte in 2013 kan dan ook best aangewend worden met het oog op deze toekomstige uitdaging.

De SERV is steeds bereid dit advies verder toe te lichten.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal
Kopie:

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	9
1. Begrotingsnormering 2013.....	9
1.1. Duidelijke toekomstgerichte normering ondanks onduidelijke toekomstige uitdagingen	9
1.2. Richtlijnen voor begrotingsopmaak 2013	10
2. PPS en meerwaarde	11
Opzet en structuur van het advies	13
Hoofdstuk 1 Begrotingsbeleid 2013.....	14
1. Aandachtspunten voor begroting 2013	15
1.1. Korte termijn.....	15
1.1.1. Responsabiliseringsbijdrage pensioenen.....	17
1.1.2. Fantoombevoegdheden	17
1.2. Eenmalige factoren.....	18
1.3. Toekomstige uitdagingen	19
1.3.1. Schulddoelstelling.....	20
1.3.2. Evenwichtsdoelstelling 2015	21
1.3.3. Impact van het Institutioneel Akkoord.....	25
2. Begrotingsnormering 2013.....	27
2.1. Niet aanwenden van beleidsruimte voor nieuwe initiatieven	28
2.2. Aanwending beleidsruimte vanuit structureel perspectief	29
2.3. Geen nieuwe initiatieven mogelijk?	31
Hoofdstuk 2 : Stabiliteits- en groeipact	32
1. Algemeen	32
2. Belangrijkste bepalingen	33
2.1. Saldocriterium	33
2.2. Schuld criterium	36
2.3. Begrotingskader.....	37
3. Regelgeving in voorbereiding	38
3.1. Begrotingspact.....	38
3.2. Two-pack.....	39
4. Impact op Vlaams begrotingsbeleid	40
4.1. Begrotingsnormering	40
4.2. Rekendecreet.....	43
Hoofdstuk 3 : Een nieuw PPS-beleid	45
1. Inleiding	45
2. Theoretisch kader PPS	46
2.1. PPS-constructies	46
2.2. ESR-neutraliteit.....	47
2.3. Intrinsieke voor- en nadelen van PPS	48
2.4. Conclusie.....	50
3. Meerwaarde bij PPS in de Vlaamse beleidsdocumenten	51
3.1. Legislatuur 2004-2009.....	51
3.1.1. Regeerakkoord	51
3.1.2. Beleidsnota PPS.....	51
3.1.3. Beleidsnota begroting	52
3.1.4. Beleidsnota onderwijs.....	52

3.2.	Legislatuur 2009-2014.....	53
3.2.1.	Regeerakkoord	53
3.2.2.	Beleidsnota begroting.....	53
3.2.3.	Beleidsnota algemeen regeringsbeleid	54
3.2.4.	Andere beleidsnota's	54
3.3.	Conclusie.....	54
4.	Meerwaardeonderzoek.....	55
4.1.	Kosten-batenanalyse	55
4.2.	De Vlaamse meerwaardescan.....	56
4.3.	Voldoende garantie op meerwaarde?	56
4.4.	Transparantie als sluitstuk van het meerwaardebeleid	57
5.	PPS in een nieuw perspectief	59
5.1.	Een strikte scheiding	59
5.2.	Naar een nieuw perspectief	59
5.3.	Conclusie.....	61

Krachtlijnen

1. Begrotingsnormering 2013

1.1. Duidelijke toekomstgerichte normering ondanks onduidelijke toekomstige uitdagingen

De SERV heeft in zijn voorgaande adviezen een structurele norm ontwikkeld op basis waarvan een toelaatbaar uitgavenniveau kan berekend worden. Uit het evaluatierapport van januari 2012 bleek echter duidelijk dat hiervoor meer informatie nodig is over de toekomstige uitdagingen waarmee Vlaanderen rekening moet houden. Veruit de belangrijkste uitdaging op korte tot middellange termijn is de inspanning waartoe Vlaanderen zich zal verbinden om bij te dragen tot de sanering van de Belgische overheidsfinanciën tegen 2015. Het Institutioneel Akkoord voorziet dat de deelstaten hiertoe een extra inspanning zullen moeten leveren. Ook het laatste stabiliteitsprogramma gaat uit van een bijkomende inspanning van de deelstaten voor de sanering van de overheidsfinanciën, maar ook hier wordt nog geen concreet voorstel uitgewerkt.

Momenteel is er dus onvoldoende duidelijkheid over de effectieve inspanning die België zal moeten leveren (zie ook huidige discussie op Europees niveau) én het deel dat Vlaanderen voor zich zal nemen. Bij de bespreking van het stabiliteitsprogramma tussen de verschillende overheden op 30 april 2012 heeft de federale regering te kennen gegeven dat hierover in de loop van 2013 afspraken zouden gemaakt worden. De SERV verwondert zich over het feit dat de Vlaamse regering hiervan akte heeft genomen zonder bij de federale regering aan te dringen om hierover op korte termijn, en liefst voor 2013, tot een duidelijk afsprakenkader te komen. Om ervoor te zorgen dat de gevraagde inspanning zo evenwichtig mogelijk gespreid kan worden over de komende begrotingsjaren moet hierover zo snel mogelijk duidelijkheid komen. De SERV dringt er dus op aan dat de Vlaamse regering zelf het initiatief neemt om op korte termijn tot een duidelijk afsprakenkader te komen.

Aangezien hiervoor afspraken moeten gemaakt worden met de andere overheden is de SERV er zich van bewust dat er bij de begrotingsopmaak niet noodzakelijk meer duidelijkheid zal zijn over deze inspanning. De onzekerheid hierover mag echter geen reden zijn om bij de begrotingsopmaak 2013 geen rekening te houden met deze uitdagingen en het begrotingsbeleid enkel af te stemmen op de noodzaak om in 2013 ontvangsten en uitgaven in evenwicht te houden. Het is immers realistisch dat Vlaanderen de komende jaren een aanzienlijke inspanning zal moeten leveren. Vanuit een structureel standpunt is het dan ook aangewezen om deze inspanning zo gelijkmatig mogelijk te spreiden.

Om een toelaatbaar uitgavenniveau voor 2013 te bepalen op basis van de SERV-norm is het echter nodig om een concreet cijfer te hanteren voor de toekomstige uitdagingen. Afhankelijk van het minimum- en maximumscenario dat voor de toekomstige

uitdagingen gehanteerd kan worden, zou de toepassing van de norm in 2013 leiden tot een toelaatbaar tekort van nagenoeg € 53 mln (indien er geen extra inspanning gevraagd wordt) of een vereist overschot van € 742 mln (in het maximale scenario van de HRF waarbij er aan de lokale overheden geen extra inspanning gevraagd wordt). Geen van deze twee extreme hypothesen is echter waarschijnlijk. Bij gebrek aan meer informatie biedt de norm dus onvoldoende houvast om een maximaal toelaatbaar uitgavenniveau voor 2013 voor te stellen.

Daarom heeft de SERV een alternatief voorstel uitgewerkt voor een structurele normering in 2013 die toch een duidelijke leidraad geeft voor het begrotingsbeleid van 2013. Concreet adviseert de SERV dat de Vlaamse regering in 2013 geen besparingen moet doorvoeren, maar anderzijds zijn er ook geen nieuwe initiatieven mogelijk, tenzij door bijkomende beleidsruimte te creëren.

Zodra er voldoende duidelijkheid is over de inspanning die Vlaanderen tegen 2015 zal moeten leveren kan dit omgezet worden in een toelaatbaar uitgavenniveau voor de Vlaamse begroting. Op dat moment kan de SERV zijn advies op dit punt actualiseren, desgevallend nog in de loop van 2012.

1.2. Richtlijnen voor begrotingsopmaak 2013

De begroting 2013 vertrekt van ongewijzigd beleid. Bovenop de evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid zal de Vlaamse regering een aantal bijkomende kredieten moeten inschrijven.

In eerste instantie moet er door de nieuwe berekening van de responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen een krediet van € 70 mln ingeschreven worden, tenzij nog voor de begrotingsopmaak een ander bedrag wordt afgesproken met de federale overheid.

Vervolgens dient er een krediet ingeschreven te worden voor de fantoombevoegdheden die naar Vlaanderen zouden overgeheveld worden. Als hierover al meer duidelijkheid bestaat bij de begrotingsopmaak, kunnen hiervoor de nodige kredieten ingeschreven worden. Zoniet is het aangewezen dat de Vlaamse regering een provisie inschrijft waarbij er reeds een afweging gemaakt wordt van de hoogte van de uitgaven die Vlaanderen verder wenst te financieren.

Ook moet er een eenmalig krediet voorzien worden van € 100 mln in het kader van de te verwachten evolutie van het KBC-dividend. De verwachting is dat KBC eind 2012 een deel van zijn schuld terugbetaalt. Deze terugbetaling heeft tot gevolg dat het dividend in 2014 lager zal zijn dan in 2013, indien er een dividend wordt uitgekeerd. Om ervoor te zorgen dat de beleidsruimte in 2014 niet vermindert, moet de Vlaamse regering zich hierop voorbereiden door een eenmalig krediet te voorzien. Dit komt ook overeen met de doelstelling om eenmalige ontvangsten aan te wenden voor eenmalige uitgaven. Aangezien het bovendien niet zeker is dat KBC in 2013 een dividend zal uitkeren, dient dit eenmalig krediet de vorm aan te nemen van een voorwaardelijke provisie.

Afgezien hiervan mag de Vlaamse regering geen nieuwe initiatieven inschrijven, tenzij hiervoor extra beleidsruimte gecreëerd wordt.

Bij gebrek aan een recente meerjarenraming is het momenteel niet mogelijk om een indicatie te geven van het saldo dat zou voortvloeien uit het begrotingsadvies voor 2013. De SERV betreurt dan ook dat de regering sinds het voorjaar van 2011 geen geactualiseerde meerjarenraming heeft opgesteld. Deze lacune zou de komende jaren echter opgevuld worden. Het Rekendecreet voorziet immers dat er een meerjarenraming ingediend wordt bij de begrotingsopmaak. Daarnaast is er een Europese verordening in voorbereiding die aan de lidstaten vraagt om tegen 15 april van elk jaar een meerjarenraming op te stellen. In het kader daarvan lijkt het aangewezen dat Vlaanderen zijn meerjarenraming op dat moment actualiseert, waarbij minstens de beslissingen en afspraken sinds de vorige meerjarenraming doorgerekend en toegevoegd worden.

2. PPS en meerwaarde

Tijdens de vorige legislatuur werd er bij PPS-projecten te weinig aandacht besteed aan de intrinsieke meerwaarde en te veel aan de budgettaire consequenties. Dat is de conclusie van een uitgebreid auditrapport van het Rekenhof (2009) over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid. PPS-constructies werden doorgaans in de eerste plaats opgezet om de investering buiten de begroting te houden, pas daarna werd onderzocht of de samenwerking ook een meerwaarde inhield ten opzichte van een klassiek publieke uitvoering. De huidige Vlaamse Regering nam deze kritiek ter harte en voerde een meerwaardescan in waaraan alle potentiële PPS-projecten verplicht aan werden onderworpen. De vraag is of de problemen uit de vorige legislatuur daarmee opgelost zijn. Zijn er nu wel garanties dat een PPS-constructie wordt gekozen omwille van de intrinsieke voordelen en niet omwille van de budgettaire impact?

De Vlaamse beleidsdocumenten geven in ieder geval een duidelijke verschuiving van de doelstellingen aan inzake PPS. Het regeerakkoord en de beleidsnota's van de huidige Vlaamse Regering leggen minder nadruk op de budgetneutraliteit als voornaamste voordeel maar stellen de intrinsieke meerwaarde van PPS centraal. Concreet vertaalt deze verschuiving zich onder meer in een verplichte meerwaardescan. De scan vergelijkt in een vroeg stadium de kosten en baten van een PPS-constructie met die van een klassieke uitvoering. Aan de hand van het resultaat stelt het Kenniscentrum PPS een advies op aan de Vlaamse Regering over het meerwaardepotentieel van het project.

De SERV ondersteunt het beleid van de Vlaamse Regering om meer aandacht te besteden aan de intrinsieke meerwaarde van PPS. Een goede meerwaardetoets zoals de meerwaardescan is daarbij onontbeerlijk. De sociale partners stellen zich echter wel vragen bij de transparantie van dit instrument. De resultaten van de scan worden niet publiek gemaakt, waardoor er niet kan gecontroleerd worden of het meerwaarde onderzoek goed wordt uitgevoerd, noch of de verwachte meerwaarde zich effectief realiseert. Op die manier is er nog steeds geen enkele garantie dat het meerwaardebeleid inzake PPS op het juiste spoor zit. De SERV vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering om de voortgangsrapportages over PPS aan te vullen met informatie over de meerwaarde scan en de opvolging ervan.

Een tweede voorstel van de SERV is het verbreden van de focus inzake PPS. Klassieke overheidsinvesteringen en PPS lijken elkaar op dit moment wederzijds uit te sluiten, terwijl er net interessante synergiën mogelijk zijn. Een praktijk die nu al vaak wordt toegepast is het inzetten van overheidsmiddelen om PPS-projecten te helpen financieren. Het omgekeerde is echter ook mogelijk: PPS-formules kunnen helpen om de meerwaarde van publiek gefinancierde investeringen te verhogen. Op dit moment is daar weinig of geen ervaring mee. De sociale partners vinden dat deze mogelijkheid in ieder geval verder moet onderzocht worden. Het toepassen van gekende formules in nieuwe situaties en het creatief samenwerken met private partners kan het meerwaardepotentieel van de publieke investeringen alleen maar vergroten.

Opzet en structuur van het advies

Het begrotingsadvies van de SERV kadert in de decretale opdracht om voor 10 september een advies uit te brengen over de begroting 2012. Traditioneel brengt de SERV dit advies uit in juli om aan de regering de mogelijkheid te geven bij de concrete voorbereiding van de begrotingsopmaak al te beschikken over het advies.

Het eerste hoofdstuk van dit advies bevat de kern van dit advies: een concrete begrotingsnormering voor de begrotingsopmaak 2013. Net zoals de voorgaande jaren is het structureel begrotingsbeleid hierbij het uitgangspunt, waarbij de SERV een alternatief formuleert voor het nominale begrotingsevenwicht dat de Vlaamse regering de voorbije jaren heeft nagestreefd.

Het grote verschil tussen beide benaderingen betreft de manier waarop met de toekomstige uitdagingen moet omgegaan worden in 2013, en met name de uitdaging om tegen 2015 een begrotingsevenwicht op Belgisch niveau te realiseren. Hiervoor zal niet enkel de federale overheid, maar zullen ook de gewesten en gemeenschappen de komende jaren een inspanning moeten leveren. Deze inspanning is mede het gevolg van het Europees begrotingskader en meer specifiek het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Omwille van het belang van dit pact en de recente wijzigingen die zijn doorgevoerd wordt in het tweede hoofdstuk een analyse gemaakt van de juiste inhoud van dit Stabiliteits- en Groeipact en wordt een indicatie gegeven van de gevolgen die dit inhoudt voor Vlaanderen, zowel wat de begrotingsnormering betreft als het begrotingsbeleid in ruime zin (Rekendecreet).

Een derde en laatste hoofdstuk gaat in op privaat-publieke samenwerkingsinitiatieven (PPS). Hierbij geven we een globaal overzicht van de budgettaire verplichtingen die deze de volgende jaren met zich mee zullen brengen. De focus ligt echter op de meerwaarde van PPS: wat is die meerwaarde, in welke mate wordt deze meerwaarde meegenomen bij de keuze tussen PPS of klassieke financiering en hoe kan deze meerwaarde beter opgevolgd en geoptimaliseerd worden?

Hoofdstuk 1 Begrotingsbeleid 2013

Het advies over de begroting 2013 heeft voornamelijk tot doel om richtlijnen mee te geven voor de opmaak van de begroting 2013.

Specifieke aandachtspunten voor de begroting 2013 zijn de responsabiliseringsbijdrage voor de overheidspensioenen en de fantoombevoegdheden. De Vlaamse regering zal een keuze moeten maken om al dan niet een krediet hiervoor te voorzien bij begrotingsopmaak. Zowel vanuit de logica van een evenwichtsbegroting als vanuit de bekommernis van een structureel gezond begrotingsbeleid is het aangewezen om hiervoor de nodige kredieten te voorzien van bij de begrotingsopmaak.

Daarnaast zijn er nog een aantal specifieke aandachtspunten vanuit de bekommernis om een structureel gezond begrotingsbeleid te voeren in Vlaanderen. Zoals ook in de voorgaande adviezen al het geval was, acht de SERV het immers aangewezen dat de Vlaamse regering niet louter een evenwicht nastreeft, maar ook zo goed mogelijk rekening houdt met de te verwachten conjuncturele schommelingen, eenmalige factoren en toekomstige uitdagingen. Voor 2013 verwachten de conjunctuurinstellingen momenteel een relatief neutraal verloop van de economische groei¹. Het grote verschil tussen een evenwichtsbegroting en een structureel begrotingsbeleid zal dus niet veroorzaakt worden door een uitzonderlijke conjuncturele situatie in 2013. De manier waarop de regering moet omgaan met de toekomstige uitdagingen verschilt wel substantieel in een structureel begrotingsbeleid. Voornamelijk de inspanning die Vlaanderen tegen 2015 zal moeten verrichten voor de sanering van de overheidsfinanciën leidt tot de noodzaak om voorzichtig om te springen met de netto-beleidsruimte in 2013.

Een laatste aandachtspunt vanuit een structureel begrotingsbeleid zijn de eenmalige factoren. In de begroting 2012 zijn een heel aantal eenmalige ontvangsten opgenomen, terwijl de eenmalige uitgaven beperkt zijn. Vanuit structureel perspectief is het aangewezen om tegenover eenmalige ontvangsten geen recurrente uitgaven te voorzien maar wel eenmalige uitgaven. Momenteel is dat onvoldoende het geval. De Vlaamse regering zal deze scheeftektrekking in 2013 moeten verminderen om te vermijden dat dit tot extra inspanningen zal leiden in de komende jaren op het moment dat de eenmalige ontvangsten wegvallen.

In dit hoofdstuk geven we vooreerst meer toelichting bij de specifieke aandachtspunten voor de begroting 2013. Het tweede deel van dit hoofdstuk geeft aan hoe deze elementen het best kunnen meegenomen worden in een structureel begrotingsbeleid voor 2013.

¹ Zie de voorspellingen van conjunctuurinstellingen zoals verzameld door het Federaal Planbureau op 15 juni 2012 (gemiddeld economische groei van 1,2%) en een potentiële groei van 1,1% volgens de meest recente ramingen van de Europese Commissie (European Commission, Economic and Financial Affairs, Cyclical adjustment of budget balances, spring 2012).

1. Aandachtspunten voor begroting 2013

In dit deel geven we een budgettaire situering, zowel voor de aandachtspunten op korte termijn (responsabiliseringsbijdrage overheidspensioenen en fantoombevoegdheden), de uitdagingen op iets langere termijn (mogelijke bijdrage in de sanering van de overheidsfinanciën, Institutioneel Akkoord en Vlaamse schuld) en de eenmalige factoren. Hoewel voor een aantal van deze elementen nog onvoldoende duidelijkheid is over de budgettaire impact en het moment waarop deze impact zich zal concretiseren, is het vanuit een structureel begrotingsbeleid belangrijk dat al deze elementen zo goed mogelijk in kaart gebracht worden.

1.1. Korte termijn

De federale regering houdt bij de begrotingsopmaak 2012 rekening met extra uitgaven van de gemeenschappen en gewesten voor de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen (€ 89 mln extra voor de totaliteit van gemeenschappen en gewesten) en voorziet ook dat ze in 2012 al minder uitgaven zal moeten doen voor de fantoombevoegdheden (€ 250 mln in het totaal). Deze bedragen zouden in 2013 oplopen tot respectievelijk € 103 mln en € 300 mln.

In de Vlaamse begroting 2012 is hiervoor nog niets expliciet voorzien. Rekening houdend met de federale beslissing en het overleg dat hierover in de loop van 2012 georganiseerd werd, kan men echter aannemen dat hierover nog in 2012 of ten laatste in 2013 een akkoord zal gemaakt worden en dat de uitgaven hiervoor dus effectief de begroting 2013 zullen belasten. Vandaar dat we deze twee aandachtspunten bundelen onder de noemer “korte termijn”, in tegenstelling tot de toekomstige uitdagingen die per definitie niet rechtstreeks zullen wegen op de begroting 2013 maar slechts de komende jaren tot uiting zullen komen.

1.1.1. Responsabiliseringsbijdrage pensioenen

Wat ?

In het kader van het Institutioneel Akkoord is voorzien dat de gewesten en gemeenschappen de komende jaren een financiële bedrage moeten leveren voor de financiering van de pensioenen van hun ambtenaren². De redenering hierbij is dat de gewesten en gemeenschappen geresponsabiliseerd moeten worden voor de budgettaire impact op de (toekomstige) pensioenen van hun ambtenaren omwille van hun aanwervingspolitiek en loonbeleid. Door de institutionele hervormingen in het verleden (bijzondere wet van 8 augustus 1980), werden de gewesten en gemeenschappen bevoegd voor het aanwervings-, loon- en tewerkstellingsbeleid van hun eigen ambtenaren. De pensioenuitgaven voor deze ambtenaren zijn echter integraal federaal gebleven. Dat betekent dat de beslissingen van de gemeenschappen en gewesten over het aantal ambtenaren of hun wedde, gevolgen heeft voor de pensioenuitgaven van de federale overheid. Sinds 1994 betalen de gewesten en

² Zie paragraaf 4.6 van het Institutioneel Akkoord.

gemeenschappen hiervoor een responsabiliseringsbijdrage. Door de bijzondere wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage, werd een nieuwe regeling ingevoerd. Over de toepassing van deze nieuwe regeling is er echter nog geen akkoord bereikt tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten³. Zolang er nog geen akkoord hierover is, betalen de gemeenschappen en gewesten hetzelfde bedrag als in 2002, namelijk €16 mln (waarvan € 7 mln voor Vlaanderen).

De toepassing van de bijzondere wet van 2003 zou leiden tot een hogere bijdragen van de gewesten en gemeenschappen. De federale overheid houdt in haar begroting 2012 al rekening met het feit dat de gemeenschappen en gewesten een verhoogde bijdrage zullen betalen van € 105 mln (een verhoging met € 90 mln ten opzichte van de huidige bijdrage, voor Vlaanderen zou het om een toename met € 54 mln gaan). Ook het federaal planbureau (FPB) gaat er bij haar ongewijzigd beleid van uit dat de gemeenschappen en gewesten deze verhoogde bijdrage reeds in 2012 zullen betalen.

Budgettaire impact 2013 ?

De budgettaire impact in 2013 hangt in belangrijke mate af van de vraag of er hiervoor al dan niet een krediet voorzien wordt in de begroting 2012. De Vlaamse regering heeft naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole 2012 aangegeven dat er geen verhoogde bijdrage zal opgenomen worden in de begroting 2012 zolang er duidelijkheid is dat Vlaanderen een verhoogde bijdrage moet betalen. Op het moment dat het duidelijk is dat er een verhoogde bijdrage verschuldigd is in 2012, zal Vlaanderen via een herschikking de nodige middelen voorzien. Dit zal niet noodzakelijk tot een extra inspanning leiden, aangezien de mogelijkheid bestaat dat de provisie die expliciet voorzien is voor het Rekendecreet niet integraal nodig zal zijn om de overgang naar het Rekendecreet in goede banen te leiden⁴. In dat geval zou deze provisie aangewend kunnen worden voor de responsabiliseringsbijdrage in 2012.

Indien de verhoogde bijdrage al betaald werd in 2012, zal de extra budgettaire impact voor Vlaanderen beperkt zijn tot minder dan € 10 mln in 2013⁵. Indien er echter nog geen akkoord bereikt werd in 2012, zal er een extra bedrag van ongeveer € 60 mln voorzien moeten worden in 2013⁶.

Budgettaire impact na 2013 ?

In het Institutioneel Akkoord is er in paragraaf 4.6 expliciet een verwijzing opgenomen naar de responsabiliseringsbijdrage. Deze responsabiliseringsbijdrage zal in eerste instantie verhogen naar het geactualiseerde bedrag (zie budgettaire impact 2013) om vervolgens op basis van een nieuwe berekening jaarlijks toe te nemen totdat de gemeenschappen en gewesten een jaarlijkse bijdrage van 8,86% betalen op de

³ Op 4 juli kwam het overlegcomité hierover opnieuw overeen. Met het resultaat van dit overleg kon geen rekening gehouden worden bij de opmaak van dit advies.

⁴ Een andere mogelijkheid is dat de reserves van het Vlaams Pensioenfonds zouden aangesproken worden; zie ook de handelingen van het Vlaams Parlement van 27 juni 2012.

⁵ In dat geval zou Vlaanderen in de begroting 2012 al een bedrag van € 61 mln voorzien hebben en dient deze bijdrage in 2013 verhoogd te worden tot ongeveer € 69 mln.

⁶ In dat geval moet er bovenop de 7 mln die al voorzien is in 2012 een extra krediet van ongeveer € 62 mln voorzien worden.

weddes van ambtenaren en onderwijzend personeel. De globale bijdrage zou in 2030 op jaarbasis ongeveer € 1,6 mld bedragen, waarvan Vlaanderen 58% voor zijn rekening zou moeten nemen⁷. Hoewel deze toename geen directe gevolgen heeft voor 2013, is het vanuit structureel begrotingsbeleid aangewezen om met die sterke toename al rekening te houden in de begroting 2013. Voor de verdere bespreking hiervan verwijzen we naar het deel waarbij de gevolgen van het Institutioneel Akkoord besproken worden.

1.1.2. Fantoombevoegdheden

Wat ?

Tot en met 2011 voorzag de federale overheid een aantal uitgaven met betrekking tot bevoegdheden die toebehoren aan de gewesten of de gemeenschappen. In haar begroting 2012 voorziet de federale overheid hiervoor minder uitgaven. Net zoals voor de responsabiliseringsbijdrage zoeken de bevoegde overheden hierover een akkoord. Hierbij is het niet enkel onduidelijk over welke bevoegdheden het exact gaat⁸, maar is ook de timing van de overdracht van deze bevoegdheden onzeker. Daarnaast heeft de Vlaamse regering al te kennen gegeven dat de uitgaven die Vlaanderen hiervoor zou voorzien niet per definitie integraal zullen overeenkomen met de huidige federale uitgaven hiervoor. De Vlaamse regering zal op het moment van overdracht bepalen voor welke van deze fantoombevoegdheden ook effectief Vlaamse uitgaven voorzien zullen worden en welke budgetten hiervoor voorzien zullen worden. Budgettaire impact 2013?

De gewesten en gemeenschappen kunnen zelfstandig beslissen of ze voor deze taken uitgaven blijven doen, dan wel dat ze hiervoor geen uitgaven meer zullen doen. In tegenstelling tot de responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen is het dus niet duidelijk wat de mogelijke budgettaire impact zou zijn in 2013, zelfs nadat er een akkoord bereikt is over welke uitgaven het precies gaat die de federale overheid niet meer zal doen. De federale overheid houdt in haar meerjarenbegroting 2012-2014 rekening met een vermindering van de uitgaven met € 250 mln in 2012 en vervolgens € 300 mln vanaf 2013. Het deel ervan dat ten laste van Vlaanderen zou liggen is momenteel onduidelijk.

De mogelijke budgettaire impact hiervan op de Vlaamse begroting in 2013 is dus zowel afhankelijk van de globale lijst van fantoombevoegdheden waarover een akkoord zou worden bereikt, als van de keuze die de Vlaamse regering zou doen om hiervoor uitgaven te voorzien.

Na 2013 is er, afgezien van de normale evolutie bij ongewijzigd beleid, geen bijkomende budgettaire impact.

⁷ Deze prognose is gebaseerd op eigen ramingen inzake economische groei en inflatie die door de onderhandelaars van het Institutioneel Akkoord gebruikt zijn.

⁸ De exacte lijst noch de exacte bedragen die hiermee overeenstemmen zijn momenteel bekend. Momenteel is er sprake van de bijdrage aan de Europese Unie, vakbondsbijdragen van het onderwijzend personeel, ontwikkelingssamenwerking en een aantal kleinere uitgaven.

1.2. Eenmalige factoren

Een belangrijk aandachtspunt voor de Vlaamse begroting 2013 vanuit structureel perspectief, zijn de eenmalige ontvangsten en uitgaven, en in het bijzonder het KBC-dividend.

Bij de tweede begrotingscontrole 2012 zijn er aan ontvangstenzijde voor meer dan € 400 mln eenmalige ontvangsten ingeschreven⁹. De belangrijkste eenmalige ontvangst is het KBC-dividend van € 298 mln. Daarnaast voorziet de Vlaamse regering ook voor € 60 mln extra eenmalige middelen door een versnelde inning van de successierechten en voor € 64 mln extra middelen door de verkoop van gronden aan Aquafin (laatste schijf). Vanuit structureel perspectief is het aangewezen dat eenmalige middelen aangewend worden om eenmalige uitgaven te financieren, zo niet vermindert de beleidsruimte op het moment dat de eenmalige middelen wegvallen. Tegenover dit aanzienlijk bedrag aan eenmalige ontvangsten in 2012 staan er echter weinig eenmalige uitgaven maar dus wel recurrente.

Eenmalige ontvangsten exclusief KBC-dividend

Voor de begroting 2013 zullen deze eenmalige middelen deels wegvallen. In principe zal de begroting 2013 voor € 124 mln minder middelen kunnen inschrijven dan de huidige begroting omdat de inning van de gewestbelastingen terug op kruissnelheid komt¹⁰ (€ 60 mln minder) en de laatste schijf van de Aquafin-operatie ook wegvalt (€ 64 mln minder). Deze vermindering van eenmalige ontvangsten kan niet, of slechts in beperkte mate, opgevangen worden door eenmalige uitgaven die zullen wegvallen in 2013. Wel werden naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole 2012 structurele maatregelen genomen die in 2013 tot een vermindering van de uitgaven zouden leiden. De geplande hervorming van het TBS-stelsel en de versnelde afbouw van het aantal ambtenaren zou de daling van de beleidsruimte in 2013 geheel of gedeeltelijk kunnen opvangen. Naar aanleiding van een vraag van het Rekenhof over de budgettaire impact van deze maatregel in 2013 kon de Vlaamse regering hierover geen bijkomende informatie geven. We gaan er echter van uit dat deze hervorming minder uitgaven voor 2013 en 2014 tot gevolg hebben. Voor 2013 zou dit het wegvallen van de eenmalige ontvangsten uit de versnelde inning van gewestbelastingen en Aquafin gedeeltelijk of geheel kunnen opvangen.

KBC-dividend

Aangezien de structurele maatregelen de terugval van de Aquafin-middelen en gewestbelastingen kunnen opvangen, zal voornamelijk de evolutie van het KBC-dividend de netto-beleidsruimte van 2013 (en volgende jaren) beïnvloeden. In het basisscenario dat de Vlaamse regering momenteel hanteert zou dit dividend in 2013

⁹ De verrekening van € 97 mln die Vlaanderen in 2012 ontvangt nemen we niet mee als een eenmalige ontvangst. In tegenstelling tot de eenmalige ontvangsten kan hiervoor immers geen eenmalige uitgave mee gefinancierd worden. Over de begrotingsjaren heen heffen de positieve en negatieve verrekeningen elkaar immers op, waardoor deze correctie op de federale overdrachten vanuit structureel begrotingsbeleid niet als een ontvangst kan beschouwd worden maar louter als een buffer voor komende negatieve verrekeningen.

¹⁰ Door de versnelde inning in 2012 komen er extra middelen binnen (13 maanden i.p.v. 12 maanden). In 2013 komt de inning terug op kruissnelheid, waardoor de middelen verminderen t.o.v. 2012.

hetzelfde zijn als in 2012. Het dividend wordt immers berekend op basis van het gemiddelde van de uitstaande som in 2012. Een eerste terugbetaling van de schuld door KBC zou pas op in de loop van 2013 gebeuren en dus geen impact hebben op het verschuldigde dividend in 2013 (dat berekend wordt op basis van de uitstaande schuld in 2012).

De jaren erna zou het KBC-dividend echter verminderen. Uitgaande van de veronderstelling dat KBC zijn schuld voor 1/3 terugbetaalt midden 2013, zou het dividend in 2014 met € 50 mln verminderen¹¹.

Vanuit structureel perspectief dient voor deze vermindering in ieder geval een eenmalig krediet van € 50 mln voorzien te worden. Zo niet moet de vermindering van het dividend in 2014 opgevangen worden door een extra inspanning te leveren in dat jaar. Vanuit structureel perspectief is het echter aangewezen om een eenmalige uitgave te voorzien als tegenhanger voor het KBC-dividend. Enerzijds omdat de Vlaamse regering bij begrotingsopmaak niet zeker kan zijn van het dividend in 2013, anderzijds omdat een structureel begrotingsbeleid inhoudt dat tegenover deze tijdelijke middelen ook tijdelijke uitgaven ingeschreven worden.

Inspanningen afbouw betaalachterstand

Een specifiek element bij de eenmalige factoren is de evolutie van de betaalkalender. De voorbije jaren heeft de Vlaamse regering aanzienlijke inspanningen geleverd op begrotingsniveau om voldoende middelen te voorzien voor deze betaalkalender. In de mate dat deze inspanning aangehouden wordt in 2013 zal dit de komende jaren bijkomende ruimte bieden om een deel van de toekomstige uitdagingen op te vangen zonder extra inspanningen. Zodra de betaalachterstand weggewerkt is zal kan deze inspanning beëindigd worden en zullen de betaalkredieten minder snel evolueren dan de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid. Dit kan toelaten om een verdere afbouw van het KBC-dividend geheel of gedeeltelijk op te vangen. Voor 2013 lijkt het evenwel aangewezen om de inspanning voor de afbouw van de impliciete schuld die in 2012 voorzien is aan te houden. De SERV neemt zich in ieder geval voor om dit element verder uit te werken naar aanleiding van het evaluatierapport.

1.3. Toekomstige uitdagingen

De manier waarop een begroting omgaat met conjuncturele schommelingen en met toekomstige uitdagingen zijn de twee belangrijkste verschillen tussen een evenwichtsbegroting en een structureel begrotingsbeleid. Voor 2013 uit het verschil zich voornamelijk in de manier waarop met de te verwachten toekomstige uitdagingen wordt omgegaan¹².

In de voorgaande begrotingsadviezen werd reeds rekening gehouden met de doelstelling van het pact 2020 om tegen 2020 de geconsolideerde Vlaamse schuld af

¹¹ De vergoeding die KBC uitbetaalt aan Vlaanderen wordt berekend op basis van het gemiddelde van de uitstaande schuld in het voorgaande jaar. Een terugbetaling van 1/3 van het uitstaande bedrag in het midden van het jaar leidt tot een vermindering van de vergoeding met 1/6 of € 50 mln.

¹² De NBB voorziet in zijn voorjaarsprojecties van juni 2012 dat de economische groei in 2013 1,4% zou bedragen. Dit is iets hoger dan de potentiële groei die de Europese Commissie raamt (1,1% in haar voorjaarsprojecties), maar het verschil is beperkt.

te bouwen. In dit advies wordt daarnaast ook rekening gehouden met twee andere toekomstige uitdagingen. Enerzijds is er de bijkomende inspanning die tegen 2015 van gewesten en gemeenschappen gevraagd kan worden in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Anderzijds moet vanuit een structureel begrotingsbeleid ook al rekening gehouden worden met de mogelijke budgettaire impact die het Institutioneel Akkoord kan hebben voor de beleidsruimte, nog los van de paragraaf van het Institutioneel Akkoord dat verwijst naar de sanering van de overheidsfinanciën.

Voor elk van deze (toekomstige) uitdagingen geven we aan wat de mogelijke budgettaire consequenties zijn. Indien de begrotingsdoelstelling erin bestaat om een evenwicht te realiseren in 2013, moet met deze toekomstige uitdagingen geen rekening gehouden worden. Het volstaat dat de inkomsten en uitgaven in 2013 op elkaar worden afgestemd. Vanuit een structureel begrotingsbeleid is het echter wel van belang om reeds in 2013 rekening te houden met toekomstige uitdagingen. Indien de ontvangsten door het Institutioneel Akkoord anders zouden evolueren dan momenteel, zal de netto-beleidsruimte waarover Vlaanderen beschikt na de zesde staatshervorming verschillen van de huidige netto-beleidsruimte. Dit is ook het geval indien er zich vanaf een bepaald jaar een breuk zou voordoen in uitgaven of ontvangsten. Al deze factoren kunnen bij een saldonormering leiden tot een ongelijkmatige jaarlijkse evolutie van de netto-beleidsruimte met groter risico op een stop-and-go beleid tot gevolg. Zeker indien er grote schokken in de netto-beleidsruimte te verwachten zijn, acht de SERV het wenselijk om de netto-beleidsruimte meer gelijkmatig te spreiden. Indien het dus aannemelijk is dat de netto-beleidsruimte de komende jaren kleiner zal zijn dan die van 2013, is het aangewezen om het begrotingsbeleid van 2013 hiervoor aan te passen. Hierdoor neemt de beleidsruimte in 2013 af ten voordele van de toekomstige beleidsruimte en vermindert het risico op een stop-and-go beleid. De inperking van de netto-beleidsruimte die in 2013 nodig is om een gelijkmatige jaarlijkse evolutie van de netto-beleidsruimte mogelijk te maken, hangt af van de verwachte omvang van de budgettaire impact van de toekomstige uitdagingen en het moment waarop de uitdagingen zich zullen voordoen.

In wat volgt geven we voor de drie toekomstige uitdagingen aan wat de globale budgettaire impact is, tegen wanneer deze zich zal voordoen en in welke mate de netto-beleidsruimte van 2013 moet aangepast worden om de inspanning gelijkmatig te spreiden en op die manier een stop-and-go beleid te vermijden.

1.3.1. Schulddoelstelling

In het Pact 2020 heeft de Vlaamse regering zich ertoe verbonden om de Vlaamse geconsolideerde schuld af te bouwen tegen 2020. Dit engagement werd ook opgenomen als subdoelstelling 20.1 van Vlaanderen in Actie (VIA). Eind 2011 bedroeg de geconsolideerde schuld van de Vlaamse Gemeenschap € 7,4 mld, wat een stabilisatie inhoudt van het niveau dat eind 2010 bereikt werd. Om te vermijden dat deze doelstelling in belangrijke mate moet gerealiseerd worden in de laatste jaren voor 2020, is het aangewezen om de inspanningen gelijkmatig te spreiden in de tijd. Een belangrijk deel van deze schuldafbouw kan gerealiseerd worden door de terugbetaling

van de schuld door KBC¹³. Desondanks zal er daarnaast nog een deel van de schuld moeten afgelost worden door positieve saldi op te bouwen. Uitgaande van de hypothese dat de extra-budgettaire verrichtingen tegen 2020 niet zullen leiden tot extra ontvangsten die kunnen aangewend worden voor schuld afbouw, dienen hiervoor begrotingsoverschotten geboekt te worden die gecumuleerd in 2020 € 2 mld bedragen.

Een gelijkmatige spreiding van deze inspanning betekent dat jaarlijks een deel van de ontvangstengroei niet aangewend wordt voor uitgaven. Door op die manier het tekort te beperken of een groter overschot te realiseren kan de vereiste inspanning om de schuld af te bouwen gelijkmatig gespreid worden over de jaren.

Indien deze uitdaging de enige toekomstige uitdaging zou zijn, zou de jaarlijkse uitgavendynamiek jaarlijks 0,2%-punt lager moeten zijn dan de ontvangstendynamiek volgens de structurele begrotingsnorm van de SERV. Deze toekomstige uitdaging moet echter in samenhang gezien worden met de andere toekomstige uitdagingen en met name met de evenwichtsdoelstelling 2015. De combinatie van de inspanningen in het kader van de schulddoelstelling 2020 en de verwachte inspanning waartoe Vlaanderen (evenals de overige deelstaten) zich zullen verbinden om tegen 2015 een globaal begrotingsevenwicht op Belgisch niveau te realiseren, mogen immers niet tot gevolg hebben dat het verschil in netto-beleidsruimte in de periode 2013-2015 vergroot ten opzichte van de periode na 2015.

1.3.2. Evenwichtsdoelstelling 2015

De verbintenis die België is aangegaan om tegen 2015 een begroting in evenwicht in te dienen, vormt potentieel de belangrijkste budgettaire uitdaging waarmee alle Belgische overheden zullen geconfronteerd worden op korte of middellange termijn.

Op Belgisch niveau vloeit deze verbintenis voort uit de toepassing van het Europees Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Omwille van de relatief hoge Belgische schuldgraad (98% bbp eind 2011) en het huidige tekort (-3,7% bbp in 2011), moet België zijn overheidstekort de komende jaren gemiddeld structureel¹⁴ met 0,75%-punt bbp verminderen¹⁵. In het Belgisch stabiliteitsprogramma 2012-2015 van eind april, wordt deze inspanning geconcretiseerd door aan te geven dat België in 2015 een nominaal begrotingsevenwicht zal realiseren. Ten opzichte van ongewijzigd beleid betekent dit een inspanning van meer dan € 10 mld. Het stabiliteitsprogramma voorziet dat elke entiteit een gepaste inspanning zal moeten leveren. Voor de verdeling ervan verwijst het stabiliteitsprogramma naar het advies van de HRF. Om een inschatting te kunnen maken van de budgettaire impact van deze toekomstige uitdaging voor Vlaanderen moet men dus het advies van de HRF analyseren.

¹³ Door de terugbetaling van de hoofdsom (€ 3,5 mld) en 50% penalty fee (€ 1,75 mld) zou de terugbetaling van KBC de Vlaamse schuld al verminderen met € 5,25 mld.

¹⁴ Een structurele verbetering van 0,75% betekent dat eenmalige factoren niet meegerekend worden en dat er een grotere nominale inspanning moet gebeuren indien de economische groei de potentiële economische groei overtreft.

¹⁵ Zie hoofdstuk 2 over het Europees Stabiliteits- en Groeipact voor meer informatie over het Europees begrotingskader.

HRF-advies begrotingstraject 2012-2015

De HRF stelt in zijn advies dat elke entiteit tot een nominaal evenwicht moet komen in 2015. Dit is een nieuw element, aangezien de HRF in voorgaande adviezen telkens uitging van een overschot van entiteit II tegen 2015, zij het dat er toen ook stelselmatig op gewezen werd dat dit geen houdbare situatie was. Nu pleit de HRF expliciet voor een evenwicht op het niveau van elke entiteit en ook voor elke subentiteit in 2015¹⁶. Het opstapelen op duurzame wijze van begrotingsoverschotten door de gewesten en gemeenschappen zoals in eerdere adviezen voorgesteld werd, is immers problematisch volgens de HRF¹⁷: deels omdat het niet nodig is binnen de huidige bevoegdheidsverdeling dat er aan prefinanciering gedaan wordt, deels omdat uitgaven inzake O&O en investeringen in menselijk kapitaal zoals onderwijs sterk gelokaliseerd zijn bij de gemeenschappen en gewesten¹⁸. Op basis van deze bepalingen zou men op het eerste gezicht kunnen afleiden dat Vlaanderen geen extra inspanning moet leveren tegen 2015: het aanhouden van een evenwicht is immers voldoende.

De HRF stelt echter expliciet dat deze doelstelling van evenwicht voor elke entiteit gekoppeld moet worden aan een “evenwichtige” verdeling van de saneringsinspanningen. “Dit moet toelaten dat de federale overheid de capaciteit heeft om de dienst van de overheidsschuld te verzekeren en moet het mogelijk maken om een toereikende collectieve financieringsgrondslag te behouden voor de sociale uitkeringen, in het bijzonder van de vergrijzingsgebonden uitgaven.” (advies HRF, p. 13).

De conclusie voor de HRF is dat het in die context onontbeerlijk is dat een rechtmatige verdeling van de inspanningen wordt gerealiseerd door de overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II. Het advies van de HRF stelt dus enerzijds dat het volstaat dat Vlaanderen in 2015 een evenwicht realiseert, maar zegt anderzijds dat Vlaanderen hierbij wel een extra inspanning zal moeten leveren. Dit lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig, aangezien Vlaanderen momenteel al een evenwicht bereikt heeft. Het aanhouden van een evenwicht zou dus geen extra inspanning vergen. De HRF stelt echter voor dat bij de invoering van de nieuwe financieringswet minder middelen overgedragen worden dan voorzien in het Institutioneel Akkoord. Dit advies van de HRF stemt overeen met de bepalingen van het Institutioneel Akkoord zelf. Paragraaf 4.14 van dit akkoord voorziet immers expliciet dat de overgedragen middelen aan de gemeenschappen en gewesten herbekeken moeten worden in functie van de inspanningen die de gemeenschappen en gewesten moeten leveren in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën tegen 2015 (het bereiken van een begrotingsevenwicht in 2015). Hierdoor zou een deel van de inspanningen kunnen overgeheveld worden van het federale niveau naar de gewesten en gemeenschappen terwijl er toch geen overschot gevraagd wordt van gemeenschappen en gewesten.

¹⁶ Voor de lokale overheden zou er een beperkt overschot moeten zijn. Dit heeft te maken met de electorale investeringscyclus waardoor er in 2015 minder investeringen voorzien worden dan gemiddeld. Aangezien de lokale overheden over een ambtstermijn heen een evenwicht moeten realiseren betekent dit een beperkt overschot in 2015.

¹⁷ Ook in vorige adviezen heeft de HRF reeds gewezen op het problematische karakter hiervan en werd gesteld dat dit moest opgelost worden door het financieringsmechanisme te herzien.

¹⁸ Zie advies van de HRF over het begrotingstraject voor het stabiliteitsprogramma 2012-2015, maar 2015, p. 59.

Voor de omvang van de bijkomende inspanning in de nieuwe financieringswet schuift de HRF twee illustratieve scenario's naar voor. In het eerste illustratieve scenario zouden de gemeenschappen en gewesten gezamenlijk een extra inspanning moeten leveren van 1% bbp tegen 2015 (€ 4 mld). In het tweede illustratieve scenario gaat de HRF na welke inspanning elke entiteit moet leveren indien het evenwicht per entiteit bereikt moet worden zonder herverdeling van de inspanning. Het eerste scenario wordt door de HRF het "maximale" scenario genoemd. Hoewel het tweede (minimale) scenario niet formeel wordt uitgesloten door de HRF, wordt het niet wenselijk geacht dat de gemeenschappen en gewesten geen bijkomende inspanningen zouden leveren bovenop de inspanning om tot een evenwicht te komen. Indien de federale overheid immers tot een evenwicht zou moeten komen in 2015 zonder een deel van de inspanningen te kunnen overdragen naar entiteit II, zou dit te grote inspanningen vergen van de federale overheid. Letterlijk stelt de HRF: "In die context is het onontbeerlijk dat een rechtmatige verdeling van de inspanningen wordt gerealiseerd door de overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II" (HRF 2012, p. 13).

Concreet gaat de HRF er dus van uit dat de gemeenschappen en gewesten een bepaalde inspanning zullen moeten leveren tegen 2015, zij het dat deze inspanning niet noodzakelijk gelijk moet zijn aan 1% bbp. Dit geeft de bovengrens aan van de mogelijke inspanning.

De HRF geeft ook aan dat deze inspanning best gespreid zou worden over de periode 2013-2015 en dat een gedeelte van de inspanning reeds in 2013 gedaan wordt. In de mate dat het nieuwe institutionele kader in 2013 nog niet van kracht is, kan de inspanning van de gemeenschappen en gewesten erin bestaan dat de federale overheden de financiering van de fantoombevoegdheden, na overleg, doorschuift naar de gemeenschappen en gewesten¹⁹. Voor 2014 en 2015 zou de bijkomende inspanning volgens de HRF moeten geconcretiseerd worden door de hervorming van de bijzondere financieringswet. Daarover zal de HRF in een volgend advies een meer gedetailleerde aanbeveling uitwerken.

Stabiliteitsprogramma 2012-2015

De redenering van de HRF wordt overgenomen in het stabiliteitsprogramma dat eind april werd goedgekeurd door de federale ministerraad en op 30 april voorgelegd werd op de interministeriële conferentie voor financiën en begroting. De concrete budgettaire doelstellingen voor de volgende jaren verschillen in beperkte mate, maar het principe dat elke entiteit in 2015 tot een (quasi-)evenwicht moet komen wordt meegenomen in het stabiliteitsprogramma. Het stabiliteitsprogramma verwijst ook expliciet naar het verslag van de HRF met betrekking tot de bijkomende inspanningen die nodig zijn vanwege de gemeenschappen en gewesten. "Om het traject naar het evenwicht 2015 te vrijwaren, zullen de verschillende entiteiten de gepaste inspanningen leveren. Daartoe zal de regering zich baseren op het verslag van de HRF van april 2012" (stabiliteitsprogramma 2012-2015, p 16).

¹⁹ Naast het stopzetten of federaal niveau van de uitgaven voor de fantoombevoegdheden, geeft de HRF ook aan dat de federale overheid ophoudt met de financiering van uitgaven in domeinen die geregionaliseerd of gecommunautariseerd zijn of inzake het economische herstelbeleid. Deze elementen worden niet verder toegelicht.

Voor 2013 voorziet het stabiliteitsprogramma dat de gemeenschappen en gewesten (net zoals de lokale overheden) een begrotingsevenwicht zouden realiseren. Dit evenwicht moet volgens de federale overheid wel gerealiseerd worden na overdracht van de fantoombevoegdheden en een verhoging van de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen van entiteit II (zie hiervoor bij de fantoombevoegdheden en responsabiliseringsbijdrage). Bovenop deze inspanning zou er van de gemeenschappen en gewesten geen extra inspanning gevraagd worden voor 2013. Een belangrijke vaststelling hierbij is dat de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten volgens hun meerjarenramingen in 2013 nog een tekort zouden optekenen. Vlaanderen zou volgens zijn meerjarenraming een evenwicht realiseren, maar voor het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap wordt een globaal tekort van € 338 mln voorzien in 2013 en wordt het evenwicht slechts in 2015 bereikt²⁰.

Ook voor de jaren erna zou een quasi-evenwicht gevraagd worden van de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten, maar daarbij verwijst het stabiliteitsprogramma expliciet naar de overdracht van lasten van de federale overheid naar gemeenschappen en gewesten. Aangezien de HRF echter geen concreet voorstel heeft gedaan voor de verdeling van de inspanningen tussen de twee entiteiten enerzijds en binnen de gemeenschappen en gewesten anderzijds, is het momenteel onduidelijk welke inspanning Vlaanderen de komende jaren zal moeten leveren. Dit moet nog het voorwerp uitmaken van overleg tussen de verschillende overheden. Momenteel ziet het er naar uit dat dit ten vroegste zal gebeuren in 2013²¹. Ons baserend op het advies van de HRF betekent dit voor de gemeenschappen en gewesten een globale inspanning van maximaal 1% bbp (ongeveer € 4 mld) in 2015. Uitgaande van een aandeel van Vlaanderen (inclusief lokale overheden) van 60% in de primaire uitgaven van entiteit II, zou de maximale inspanning van Vlaanderen € 2,4 mld bedragen. Tenzij er aan de Vlaamse lokale overheden gevraagd wordt om tegen 2015 een gezamenlijk overschot te realiseren, zou de Vlaamse Gemeenschap deze inspanning moeten dragen in het maximale scenario. De inspanning die de gewesten en gemeenschappen eventueel al in 2013 zouden leveren voor het behalen van een evenwicht inclusief de overname van de fantoombevoegdheden, zou hierop verrekend worden. Deze inspanning kan voor Vlaanderen op € 150 tot € 200 mln geraamd worden²², wat een relatief beperkt bedrag is in verhouding tot de inspanning in het maximale scenario van de HRF (€ 2,4 mld tegen 2015).

²⁰ Momenteel is het niet duidelijk of en hoe het verschil tussen de doelstelling van het stabiliteitsprogramma en de huidige intenties inzake saldodoelstellingen van gemeenschappen en gewesten naar aanleiding van de begrotingsopmaak zal moeten weggewerkt worden. Voorlopig gaan we er van uit dat het behalen van een evenwicht tegemoet komt aan de afspraken die gemaakt zijn voor de toepassing van het stabiliteitsprogramma.

²¹ Actualiteitsdebat over de inbreng van Vlaanderen in het nieuwe Belgische stabiliteitsprogramma en de impact ervan op de meerjarenbegroting, Vlaams Parlement, 2 mei 2012.

²² De HRF voorziet expliciet dat de overheveling van de fantoombevoegdheden als een inspanning moet meegerekend worden voor de gemeenschappen en gewesten. Daarbij maakt het geen verschil of de gemeenschappen en gewesten hiervoor al dan niet zelf uitgaven voorzien. Het is echter niet duidelijk welk deel van deze inspanning kan toegewezen aan Vlaanderen. Eventueel zou ook het afschaffen van een aantal fiscale uitgaven voor energiebesparende maatregelen beschouwd kunnen worden als een inspanning voor de gewesten, aangezien ook dit beschouwd kan worden als een gewestelijke bevoegdheid waarvoor de federale overheid de uitgaven doorschuift naar de gewesten. De HRF spreekt zich hier echter niet expliciet over uit. Momenteel gaan we er van uit dat dit niet als inspanning wordt meegerekend voor de gewesten, zij het dat hierover eventueel andere afspraken kunnen gemaakt worden. Dit heeft in ieder geval geen consequenties voor het advies van de SERV over de begrotingsopmaak 2013.

Conclusie evenwichtsdoelstelling 2015

Jaar na jaar moet België zijn tekort afbouwen om in 2015 een evenwicht te realiseren. Dit zal niet enkel een inspanning vergen van de federale overheid, maar een gezamenlijke inspanning van alle overheden. Op basis van het advies van de HRF voorziet het stabiliteitsprogramma dat deze inspanning gespreid wordt over de jaren 2013 tot en met 2015²³.

Voor 2013 voorziet het stabiliteitsprogramma een evenwicht voor de totaliteit van gemeenschappen en gewesten²⁴. Daarbij zou Vlaanderen wel een extra bijdrage moeten leveren voor de overheidspensioenen en eventueel extra uitgaven moeten voorzien voor de fantoombevoegdheden.

Tegen 2015 zou er een bijkomende inspanning gevraagd worden van gemeenschappen en gewesten doordat er bij de nieuwe bijzondere financieringswet minder middelen zouden overgedragen worden dan uitgaven. De hoogte van deze inspanning is momenteel nog niet bepaald. Uitgaande van het maximale scenario van de HRF zou de inspanning die Vlaanderen in 2014 en 2015 nog zouden moeten leveren (€ 2,4 mld) aanzienlijk hoger zijn dan de inspanning van 2013. Hoewel het waarschijnlijk is dat er, na overleg tussen alle overheden, van de gemeenschappen en gewesten een minder grote inspanning gevraagd zal worden dan in het maximale scenario, lijkt het toch aannemelijk dat Vlaanderen in 2014 en 2015 een gezamenlijke inspanning zal moeten realiseren die groter is dan de inspanning in 2013 (een evenwicht realiseren na overname van de fantoombevoegdheden). Een meer gedetailleerde raming is momenteel echter niet mogelijk.

Een belangrijke opmerking hierbij is dat deze inspanning niet gelijkmatig gespreid kan worden over een langere periode. De inspanning om op Belgisch niveau tot een evenwicht te komen in 2015 zal moeten gebeuren in de begrotingsjaren tot en met 2015. Rekening houdend met de omvang van deze inspanning is het waarschijnlijk dat de netto-beleidsruimte in de periode na 2015 groter zal zijn dan de netto-beleidsruimte in de periode tot 2015. Een belangrijk aandachtspunt voor het structureel begrotingsbeleid voor de komende drie jaren moet dan ook zijn om het verschil in de netto-beleidsruimte tussen beide periodes niet nodeloos te verhogen.

1.3.3. Impact van het Institutioneel Akkoord

Zoals in 1.3.2. aangegeven, kan de vertaling van het Institutioneel Akkoord in een nieuwe financieringswet een zeer grote impact hebben voor de Vlaamse begroting afhankelijk van de invulling van paragraaf 4.14 van het Institutioneel Akkoord (sanering

²³ Afhankelijk van de conjuncturele evolutie van de komende jaren zou deze inspanning ook gespreid kunnen worden over de periode tot en met 2016. Hierover zal de HRF zich eventueel uitspreken in zijn advies van het voorjaar 2013 over het stabiliteitsprogramma 2013-2016.

²⁴ Formeel gezien schrijft het stabiliteitsprogramma voor de totaliteit van entiteit II een evenwicht voor, maar aangezien de HRF voor de lokale overheden in 2013 een evenwicht voorziet bij ongewijzigd beleid, veronderstellen we dat zowel gemeenschappen en gewesten in hun totaliteit een evenwicht realiseren als de lokale overheden.

van de overheidsfinanciën). De vraag in dit onderdeel is in welke mate het Institutioneel Akkoord zoals het nu voorligt (dus zonder aanpassing van referentiebedragen en parameters in functie van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën) een impact kan hebben op de netto-beleidsruimte van de Vlaams begroting. Indien Vlaanderen op termijn minder ontvangsten zou ontvangen voor de huidige bevoegdheden of indien de overdracht van nieuwe dotaties voor de nieuwe bevoegdheden niet zou volstaan om de nieuwe bevoegdheden uit te oefenen, vermindert de netto-beleidsruimte.

In theorie zou het Institutioneel Akkoord de Vlaamse netto-beleidsruimte nauwelijks wijzigen. In het aanvangsjaar zouden de eventuele verschillen opgevangen worden door het egaliseringsbedrag. Ook op termijn (tegen 2030) is het de bedoeling dat geen enkele entiteit structureel verarmt. De officiële ramingen, zoals opgenomen in het laatste stabiliteitsprogramma, geven aan dat dit ook niet zal gebeuren. De gevolgen voor de gemeenschappen en gewesten blijven, los van de correcte financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, globaal tegen 2030 beperkt tot ongeveer 0,05% bbp. Voor Vlaanderen zou de impact van het Institutioneel Akkoord, mede door het overgangsmechanisme, tot en met 2023 zelfs verwaarloosbaar zijn.

Deze budgettaire neutraliteit is echter afhankelijk van een aantal hypothesen over de evolutie van de opbrengsten uit de opcentiemen op de personenbelasting en over de uitgavendynamiek van de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid.

Evolutie opbrengsten uit opcentiemen

De officiële ramingen gaan uit van een relatief sterke groei van de opbrengsten uit opcentiemen. Concreet zouden deze ontvangsten 1,6 maal sneller groeien dan de reële bbp-groei. De elasticiteit van de personenbelasting ten opzichte van de bbp-groei bedraagt dus 1,6 volgens de officiële ramingen. Hierbij kunnen twee kanttekeningen gemaakt worden.

In eerste instantie is het niet duidelijk welke aannames de onderhandelaars gehanteerd hebben om tot deze relatief snelle groei van de opbrengsten uit personenbelasting bij ongewijzigde regelgeving te komen. De bijlagen bij het Institutioneel Akkoord geven onvoldoende informatie over deze aannames.

In tweede instantie is het niet vanzelfsprekend dat men voor de evolutie van de Vlaamse opbrengsten uit opcentiemen kan uitgaan van de veronderstelling dat er geen maatregelen genomen worden op federaal niveau om de dynamiek van de personenbelasting te beperken. In het verleden is gebleken dat er op regelmatige tijdstippen maatregelen genomen werden om de elasticiteit te beperken en op die manier de toename van de gemiddelde belastingdruk die uit ongewijzigd beleid zou volgen bij te sturen. In het simulatiemodel van de onderhandelaars vertrekt men van ongewijzigde regelgeving. Deze veronderstelling is een correct uitgangspunt voor de uitwerking van het nieuwe financieringsmechanisme, maar is niet de meest realistische uitgangshypothese indien men de effectieve budgettaire gevolgen van de nieuwe financieringswet in kaart wil brengen. In realiteit zullen de opbrengsten uit opcentiemen minder snel evolueren en bij ongewijzigd beleid waarschijnlijk ook leiden tot een minder snelle groei van de Vlaamse ontvangsten dan momenteel het geval is.

Uitgaven voor nieuwe bevoegdheden

Impliciet zijn de onderhandelaars van het Institutioneel Akkoord uitgegaan van de veronderstelling dat de uitgavendynamiek van de nieuwe bevoegdheden overeenkomt met de inflatie, reële groei van het bbp en in bepaalde gevallen de demografische factor. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de effectieve groei van de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid hier ook effectief mee zal overeenstemmen. Zo is het aannemelijk dat de fiscale uitgaven sneller zullen stijgen dan de economische groei en de inflatie omwille van de dynamiek van de woonbonus. Ook voor de vergrijzingsuitgaven kan men zich de vraag stellen of deze dynamiek niet sterker zal zijn.

Conclusie Institutioneel Akkoord

Voor de opmaak van het begrotingsadvies 2013 gaat de SERV ervan uit dat de budgettaire implicaties van het Institutioneel akkoord beperkt zijn tot de bijkomende inspanning die in paragraaf 4.14 van het akkoord voorzien is opdat de gewesten en gemeenschappen een extra bijdrage zouden leveren voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën (zie hiervoor). De overige budgettaire aspecten van het Institutioneel akkoord, zowel wat de evolutie van de opcentiemen als de uitgavendynamiek van de nieuwe bevoegdheden betreft, zal de SERV verder analyseren en zo nodig meenemen in haar volgende begrotingsadviezen.

2. Begrotingsnormering 2013

De voorbije jaren heeft de SERV een structurele begrotingsnorm uitgewerkt. Deze norm wil rekening houden met zowel met de conjuncturele schommelingen, eenmalige factoren als met toekomstige uitdagingen rekening te houden. Hiertoe bepaalt de norm een toelaatbaar uitgavenniveau voor elk begrotingsjaar te bepalen en daarbinnen ook aan te geven in welke mate deze uitgaven moeten bestaan uit eenmalige kredieten. Dit laat toe om de netto-beleidsruimte over de jaren heen zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen.

Omwille van de grote onzekerheid over de toekomstige budgettaire uitdagingen voor Vlaanderen, is het echter niet mogelijk om deze begrotingsnormering toe te passen voor 2013. De toepassing van de normering zou, afhankelijk van de gehanteerde hypothese over de toekomstige inspanningen, leiden tot een toegelaten tekort dan wel tot een aanzienlijk vereist overschot.

Deze onzekerheid en de moeilijkheid om een toelaatbaar uitgavenniveau te bepalen vanuit structureel perspectief, is volgens de SERV echter geen reden om de toekomstige uitdagingen te negeren in de begroting 2013. De hoogte van deze inspanningen is nog onduidelijk, maar dat er een inspanning gevraagd zal worden en dat deze inspanning aanzienlijk zal zijn, is waarschijnlijk. De SERV verwacht dat de Vlaamse regering hier rekening mee houdt bij het opstellen van de begroting 2013.

2.1. Niet aanwenden van beleidsruimte voor nieuwe initiatieven

Een gezond begrotingsbeleid betekent dat er een evenwicht gezocht wordt tussen de huidige noden en toekomstige uitdagingen. In een perfect voorspelbare wereld is het relatief eenvoudig om beide elementen evenwichtig mee te nemen. De moeilijkheid bestaat er echter in dat een begroting per definitie moet opgemaakt worden met een heel aantal onzekerheden.

De begrotingsopmaak 2012 stond in het teken van de onzekere economische situatie. De begrotingsopmaak 2013 wordt in belangrijke mate bepaald door de politieke onduidelijkheid over de begrotingsinspanningen die Vlaanderen de komende jaren zal moeten leveren. Zo is er momenteel nog geen duidelijkheid over de budgettaire impact van de fantoombevoegdheden in 2013, noch over een mogelijke verhoging van de responsabiliseringsbijdrage voor de overheidspensioenen. De grootste onduidelijkheid betreft echter de beslissing die nog moet genomen worden over de extra inspanningen die de gemeenschappen en gewesten tegen 2015 zullen moeten leveren ingevolge het laatste stabiliteitsprogramma.

Zoals blijkt uit de analyse van het advies van de HRF en het meest recente stabiliteitsprogramma, zou deze globale inspanning voor Vlaanderen kunnen oplopen tot € 2,4 mld (maximaal scenario). Anderzijds is het ook niet helemaal uitgesloten dat Vlaanderen geen bijkomende inspanning zal moeten leveren bovenop de verplichting om een evenwichtsbegroting voor te leggen in 2015. De toepassing van de structurele norm op deze twee uitersten zou in 2013 leiden tot een toelaatbaar tekort van € 53 mln (geen extra inspanning) tot een vereist overschot van € 742 mln (extra inspanning van € 2,4 mld) in 2013.

Geen van beide extremen is waarschijnlijk, maar het is momenteel niet mogelijk om een meer precieze raming van deze inspanning te maken. Het is dan ook opvallend dat de Vlaamse overheid naar aanleiding van het overleg tussen de verschillende overheden over het stabiliteitsprogramma niet meer duidelijkheid heeft gevraagd over de deze toekomstige inspanning. De Vlaamse regering heeft louter akte genomen van het feit dat hierover in de loop van 2013 een overleg zou plaatsvinden. De SERV verwondert zich hierover en dringt er op aan dat de Vlaamse regering zelf het initiatief neemt om op korte termijn tot duidelijke afspraken te komen en zeker niet te wachten tot 2013.

De onzekerheid over de grootte van de toekomstige inspanningen en de onmogelijkheid om een toelaatbaar uitgavenniveau te ramen voor 2013 mag volgens de SERV echter geen aanleiding zijn om een nominaal evenwicht na te streven en de beschikbare beleidsruimte aan te wenden voor nieuwe initiatieven. Het inschrijven van nieuwe initiatieven zonder compensaties vergroot immers het risico dat de inspanningen de volgende jaren nog zullen toenemen. De toekomstige uitdagingen zijn immers van die aard dat de SERV over het geheel van de periode 2013-2015 geen netto-beleidsruimte verwacht. Onder die omstandigheden zou het aanwenden van de beleidsruimte in 2013 voor nieuwe initiatieven dus niet enkel leiden tot een stop-and-go beleid, maar zou het ook tot gevolg hebben dat de inspanningen de komende jaren nog toenemen. Het nastreven van een evenwichtsbegroting zonder oog voor de

toekomstige uitdagingen (zowel op korte als op middellange termijn), leidt dus in de huidige omstandigheden tot een te expansief begrotingsbeleid.

Anderzijds mag het structureel begrotingsbeleid niet tot gevolg hebben dat er een te restrictief begrotingsbeleid gevoerd wordt, doordat de (onzekere) toekomstige inspanningen te hoog ingeschat worden. Daarom is de SERV van oordeel dat het niet nodig is om uit voorzorgsmaatregel voor de toekomstige uitdagingen reeds in 2013 extra inspanningen te leveren.

Concreet stelt de SERV een neutraal begrotingsbeleid voor in 2013: er moeten geen maatregelen genomen worden ter voorbereiding van de toekomstige uitdagingen, maar anderzijds mag de netto-beleidsruimte ook niet aangewend worden voor nieuwe initiatieven.

Indien naar aanleiding van een eventuele derde begrotingscontrole bijkomende netto-beleidsruimte zou vrijkomen, vraagt de SERV dat ook hierbij de filosofie van het structureel begrotingsbeleid zoals uitgewerkt door de SERV gehanteerd wordt. Vanuit voorzichtigheidsoverwegingen dient de Vlaamse regering ook bij deze eventuele begrotingscontrole rekening te houden met de reeds vermelde toekomstige uitdagingen en mag de aanwending ervan het risico op een stop-and-go beleid niet verhogen.

Zodra er voldoende duidelijkheid is over de toekomstige uitdagingen (en met name de saneringsinspanning 2015) dient de Vlaamse regering na te gaan of dit neutraal begrotingsbeleid bijgestuurd moet worden om te komen tot een zo gelijkmatig mogelijke spreiding van de inspanningen op basis van de structurele begrotingsnormering die de SERV in zijn advies van juli 2011 uitwerkte. Dit zou zowel kunnen leiden tot extra beleidsruimte die kan aangewend worden als tot de noodzaak om bijkomende maatregelen te nemen.

2.2. Aanwending beleidsruimte vanuit structureel perspectief

Het advies om de netto-beleidsruimte niet aan te wenden voor nieuwe initiatieven betekent niet dat er in 2013 een overschot moet geboekt worden dat overeenstemt met deze netto-beleidsruimte. Zoals blijkt uit het voorgaande zijn er een aantal specifieke aandachtspunten waarvoor de Vlaamse regering in 2013 bijkomende kredieten zal moeten voorzien. De netto-beleidsruimte zal hiervoor moeten aangewend worden.

Responsabiliseringsbijdrage

Bij de tweede begrotingscontrole van 2012 werd er geen expliciete provisie voorzien voor de bijkomende responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen. Bij de begrotingsopmaak 2013 dient hiervoor in elk geval een provisie opgenomen te worden van € 70 mln²⁵. Enerzijds omdat het zeer waarschijnlijk is dat hierover ten laatste in

²⁵ Indien er nog voor de begrotingsopmaak 2013 hierover een akkoord gesloten wordt met de federale overheid, dient het afgesproken bedrag opgenomen te worden. Voorlopig gaan we er van uit dat dit bedrag ongeveer € 70 mln bedraagt, vandaar de wenselijkheid om een provisie van € 70 mln te voorzien.

2013 een akkoord bereikt wordt met de federale overheid. Anderzijds omdat hierdoor vermeden wordt dat deze inspanning doorgeschoven wordt naar later, terwijl de beleidsruimte de komende jaren waarschijnlijk nog kleiner zal zijn dan in 2013.

In welke mate dit de beleidsruimte van 2013 bezwaart, hangt af van het feit of hiervoor reeds in 2012 een krediet voor voorzien werd.

Fantombevoegdheden

Het advies van de HRF voorziet expliciet de overdracht van de fantombevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen zonder bijhorende middelenoverdracht als mogelijkheid om reeds in 2013 een deel van de inspanningen te verdelen tussen de entiteiten. Gecombineerd met de begrotingsopmaak 2012 van de Federale regering waaruit blijkt dat zij ervan uitgaat dat deze overdracht in 2012 al ingaat en in 2013 op kruissnelheid komt (€ 300 mln voor het geheel van de gewesten en gemeenschappen), is het belangrijk dat de Vlaamse regering hiervoor de nodige ruimte voorziet. De redenering die de SERV hier volgt is gelijkaardig als voor de responsabiliseringsbijdrage. Het is waarschijnlijk dat deze overdracht ook effectief zal gebeuren in 2013, zelfs al is hierover nog geen duidelijkheid bij de begrotingsopmaak. Daarnaast is dit ook een manier om de inspanning die de komende jaren nodig zal zijn meer gelijkmatig te spreiden.

In de mate dat reeds voldoende duidelijkheid bestaat over de inhoud van de overgedragen fantombevoegdheden, kunnen de effectieve uitgavenposten opgenomen worden in de begroting. Zoniet is het wenselijk dat er een provisie voorzien wordt die uitgaat van een redelijke inschatting van de budgettaire impact die dit kan hebben. Hiervoor is het vereist dat de Vlaamse regering zich bij de begrotingsopmaak beraadt over de mogelijke overdracht van fantombevoegdheden en over de wenselijkheid om uitgaven te voorzien voor de uitgaven waarvan momenteel sprake is. Op basis van deze keuzes en de meest actuele gegevens over de budgettaire impact wordt best een provisie ingeschreven.

Eenmalige provisie voor KBC-dividend

Specifiek voor een structureel begrotingsbeleid acht de SERV het wenselijk dat er een eenmalig krediet van € 100 mln wordt ingeschreven als tegenhanger voor het tijdelijk en aflopend KBC-dividend. Op die manier wordt niet enkel rekening gehouden met het feit dat het dividend tijdelijk is (in 2014 zou het verminderen met € 50 mln om vervolgens in functie van de effectieve terugbetalingen verder af te nemen), maar wordt ook het risico ingeperkt voor het geval er geen dividend zou uitbetaald worden in 2013. Omwille van de onzekerheid van deze ontvangsten voor 2013 zolang er geen beslissing is van de Algemene vergadering van KBC (voorjaar 2013) is het ook aangewezen om dit eenmalig krediet in te schrijven als een provisie die pas een bestemming krijgt nadat het dividend zal worden toegekend.

Saldo 2013 en meerjarenraming

Het huidige begrotingsbeleid bestaat erin om jaarlijks een begroting in evenwicht in te dienen. Een belangrijke vraag met betrekking tot de begrotingsnormering die de SERV voorstelt voor 2013 is dan ook hoe dit zich verhoudt tot een evenwichtsbegroting.

Op basis van de huidige informatie is het niet mogelijk om daarover een indicatie te geven. Hiervoor zou het nodig zijn om te beschikken over een recente meerjarenraming. De laatste meerjarenraming van de Vlaamse regering dateert echter van het voorjaar 2011 en is niet meer relevant omwille van de opeenvolgende begrotingswijzigingen die sindsdien hebben plaatsgevonden.

De SERV betreurt dat de Vlaamse regering sinds het voorjaar van 2011 geen geactualiseerde meerjarenraming meer heeft opgesteld. Deze lacune zou de volgende jaren opgevuld worden. Het Rekendecreet voorziet immers dat er een meerjarenraming ingediend wordt bij de begrotingsopmaak. Daarnaast is er een Europese verordening in voorbereiding die aan de lidstaten vraagt om tegen 15 april van elk jaar een meerjarenraming op te stellen (zie verder in hoofdstuk 2). In het kader daarvan lijkt het aangewezen dat Vlaanderen zijn meerjarenraming op dat moment actualiseert, waarbij minstens de beslissingen sinds de vorige meerjarenraming doorgerekend en toegevoegd worden.

2.3. Geen nieuwe initiatieven mogelijk?

Een vooruitziend begrotingsbeleid in 2013 betekent volgens de SERV dat de beschikbare netto-beleidsruimte niet mag aangewend worden voor nieuwe initiatieven. Het advies van de SERV voor 2013 houdt echter niet in dat de Vlaamse regering in 2013 geen nieuwe initiatieven mag nemen. In de vorige meerjarenraming (april 2011) voorzag de Vlaamse regering dat er in 2013 voor € 250 mln nieuwe initiatieven zouden opgestart worden in uitvoering van het regeerakkoord. Naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole 2012 werd bovendien de opstart van de Vlaamse sociale bescherming uitgesteld naar 2013, waardoor er in het totaal € 280 mln nieuwe initiatieven voorzien zijn.

De Vlaamse regering heeft nog niet officieel gecommuniceerd over de concrete invulling van deze bedragen, afgezien van het bedrag van € 30 mln voor de Vlaamse sociale bescherming. Het zou echter voornamelijk gaan om bijkomende investeringsuitgaven, een extra opstap voor nieuw sociaal beleid, extra uitgaven voor welzijnzorg en een inhaalbeweging voor onderzoek en ontwikkeling.

De SERV pleit er voor dat de Vlaamse regering extra beleidsruimte creëert indien ze deze initiatieven wilt inschrijven in de begroting 2013 en dat ze hiervoor dus geen gebruik maakt van de beschikbare netto-beleidsruimte. Indien immers deze netto-beleidsruimte hiervoor aangewend worden, zou de Vlaamse regering dit deel van de inspanning doorschuiven naar de volgende begrotingsjaren. Daardoor zou de inspanning die Vlaanderen desgevallend tegen 2015 moet leveren niet gespreid worden over drie begrotingsjaren, maar slechts over twee begrotingsjaren, namelijk 2014 en 2015.

Hoofdstuk 2: Stabiliteits- en groeipact

De impact van Europa op het Belgisch begrotingsbeleid komt voornamelijk voort uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP wil gezonde openbare financiën voor een duurzame groei en financiële stabiliteit. Hiervoor werd een regelgevend kader uitgewerkt dat het begrotingsbeleid van de lidstaten beïnvloedt. Zo zijn de inspanningen die België tegen 2015 moet verrichten om tot een evenwicht te komen, bepaald door de concrete toepassing van het SGP in België. Zoals reeds aangehaald in hoofdstuk 1 heeft dit ook een impact op het Vlaams begrotingsbeleid van de komende jaren.

In een eerste deel geven we een korte beschrijving van het SGP en de belangrijkste evoluties die zich hebben voorgedaan sinds het ontstaan ervan. Een tweede deel geeft aan welke bepalingen het SGP bevat voor het saldo, de schuldevolutie en de kwaliteit van de begrotingen (begrotingskader). Een derde deel situeert de huidige voorstellen om het SGP verder aan te vullen: het Europees begrotingspact en het “two-pack”. Een vierde en laatste deel focust zich op de gevolgen die het SGP heeft voor het Vlaams begrotingsbeleid. Daarbij komt de Vlaamse begrotingsnormering aan bod en wordt het rekendecreet getoetst aan het begrotingskader van het SGP.

1. Algemeen

Onder het SGP verstaat men het artikel 126 van het verdrag over het functioneren van de Europese Unie, zoals uitgevoerd door de verordeningen 1466/97²⁶ evenals verordening 1467/97²⁷ en de resolutie van 17 juni 1997 van de Europese Raad²⁸.

De basis van het SGP wordt gevormd door een preventief en een correctief luik. Het preventieve luik bepaalt voornamelijk dat de lidstaten een middellange termijn-doelstelling voor het begrotingssaldo (MTO) vastleggen en nastreven. Om de inspanningen van de lidstaten op te kunnen volgen, voorziet het preventief luik dat de lidstaten een stabiliteitsprogramma opstellen. Het correctief luik bevat voornamelijk een sanctiemechanisme voor de lidstaten waarvan het tekort groter is dan 3% (in nominale termen) en/of een schuldgraad hebben die groter is dan 60% van het bbp. Voor deze lidstaten kan de Europese commissie een procedure voor buitensporig tekort opstarten (EDP-procedure).

Het SGP werd in 2005 voor een eerste keer gewijzigd met de aanpassing van de twee verordeningen. Voortaan wordt er voor het opstellen en beoordelen van de budgettaire doelstellingen gekeken naar de structurele evolutie. Concreet wordt de MTO sindsdien

²⁶ Verordening (EG) Nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, Pb. EG L209/1, 2 augustus 1997

²⁷ Verordening (EG) Nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, Pb. EG L209/6, 2 augustus 1997.

²⁸ Resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 inzake het stabiliteits- en groeipact, Pb? EG C236/1, 2 augustus 1997.

niet meer vastgelegd in nominale termen, maar worden de nominale saldi gecorrigeerd voor conjuncturele schommelingen en eenmalige of tijdelijke maatregelen.

In 2011 werd het SGP nog eens aangepast, nu door het zogenaamde “six-pack” (vijf verordeningen en één richtlijn). Van het six-pack hebben er vier teksten rechtstreeks betrekking op het begrotingsluik²⁹.

Voor het preventieve luik is de belangrijkste wijziging dat er een uitgavennorm is ingevoerd. Vanaf 2012 wordt het begrotingsbeleid niet enkel op basis van de structurele saldi beoordeeld, maar ook op basis van de uitgavendynamiek. Wat het correctieve luik betreft wordt er meer nadruk gelegd op de schuld afbouw door precies te omschrijven wat er bedoeld wordt met de vereiste “aanzienlijke” verbetering van de schuldgraad die het referentieniveau van 60% overschrijdt. Het biedt een duidelijker kader voor de informatie die nodig is om de begrotingsdoelstellingen inzake MTO en schuld vast te kunnen leggen en op te volgen. Het doel is onder meer om de kwaliteit van de stabiliteitsprogramma's te garanderen.

Tenslotte wordt het sanctiemechanisme grondig hervormd om de handhaving van het SGP beter te kunnen garanderen. Hoewel het sanctiemechanisme een belangrijk luik vormt van het SGP gaan we er in dit advies niet verder op in. In onze analyse leggen we de nadruk op de gevolgen die het aangepaste SGP heeft voor het saldo, de schuld en de vormvereisten/inhoud van de begrotingen.

2. Belangrijkste bepalingen

In wat volgt vatten we de bepalingen van het SGP samen aan de hand van een drievoudige invalshoek die ook voor het Vlaams begrotingsbeleid van belang is:

- saldo (MTO)
- schuld
- begrotingskader

2.1. Saldocriterium

De basis van het SGP is artikel 126 van het verdrag over de werking van de Europese Unie (VWEU) waarin onder meer staat dat de lidstaten geen tekort mogen hebben dat 3% of meer van het bbp. Het gaat om een nominaal tekort. Er wordt dus geen rekening gehouden met conjuncturele evoluties of eenmalige maatregelen.

²⁹ Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, Pb. EU L 306/1, 23 november 2011; Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, Pb. EU L 306/12, 23 november 2011; Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, Pb. EU L 306/ 33, 23 november 2011; Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, Pb. EU L 306/41, 23 november 2011.

3%-norm als knipperlicht

De vereiste de referentiewaarde van 3% niet te overschrijden, fungeert voornamelijk als knipperlicht voor de begrotingssituatie van een lidstaat: indien deze grens overschreden wordt, kan de Europese Commissie de procedure inleiden voor buitensporige tekorten (EDP)³⁰. De lidstaten moeten echter een zekere voorzichtigheidsmarge inbouwen ten opzichte van deze 3%-norm. Afhankelijk van de concrete situatie waarin een lidstaat zich bevindt, zal er een maximaal tekort of minimaal overschot opgelegd worden dat de lidstaat moet bereiken of waarnaar een lidstaat moet streven (MTO of Medium Term Objective).

MTO als normdoelstelling

De vastlegging van het MTO per lidstaat heeft een drievoudig doel³¹:

- een veiligheidsmarge voorzien ten opzichte van de 3%-norm
- zorgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën
- voldoende budgettaire ruimte laten met het oog op overheidsinvesteringen.

De concrete manier waarop deze verschillende elementen in rekening worden gebracht om de MTO te bepalen is opgenomen in een gedragscode (code of conduct³²). Op 24 januari 2012 actualiseerde ECOFIN de gedragscode waarin onder meer de basisbeginselen toegelicht worden om de MTO te berekenen.

De veiligheidsmarge wordt zodanig bepaald dat een MTO nooit lager kan zijn dan een tekort van 1% bbp. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën heeft voornamelijk betrekking op het schuldniveau en de vergrijzingsproblematiek. Hoe hoger het schuldniveau of hoe hoger het risico van de vergrijzing op de houdbaarheid ingeschat wordt, hoe groter de kans dat die lidstaat een MTO moet aanhouden dat in evenwicht is of zelfs een overschot kent. Aangezien België momenteel voor zowel de schuldafbouw als voor de vergrijzingsproblematiek nog bijkomende inspanningen moet leveren, werd de MTO van België vastgelegd op een overschot van 0,5% bbp tot in 2015. Door de aanpassingen van het six-pack wordt de houdbaarheid echter in een ruimer kader gezien. Na goedkeuring van het six-pack moeten de lidstaten in hun stabiliteitsprogramma ook informatie opnemen over hun “voorwaardelijke verplichtingen” zoals overheidswaarborgen. Het is niet duidelijk hoe deze voorwaardelijke verplichtingen in rekening zullen gebracht worden bij het vastleggen van de MTO, maar het lijkt er in ieder geval op dat dit element zal meegenomen worden om de houdbaarheid van de begrotingen te evalueren.

Een derde criterium om de MTO vast te leggen, is de wenselijkheid om voldoende budgettaire ruimte te laten voor de overheidsinvesteringen. De MTO moet dus altijd een evenwicht zoeken tussen de noodzaak van de twee eerste criteria en dit investeringscriterium. Concreet zal enkel een lidstaat waarvan het schuldniveau 60% of

³⁰ Het opstarten van een Excessive Deficit Procedure (EDP) is geen automatisme. Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met uitzonderlijke conjuncturele situaties of omstandigheden die volledig buiten de wil van de lidstaat liggen om te beoordelen of de EDP opgestart wordt.

³¹ Ecofin, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, 24 januari 2012

³² Ecofin, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, 24 januari 2012

minder bedraagt én waarvan het houdbaarheidsrisico op middellange en lange termijn beperkt is, een MTO kunnen hebben van -1%.

De redenering is dat, gegeven deze situatie, de schuldratio in normale economische omstandigheden afneemt waarbij er toch extra ruimte is voor overheidsinvesteringen. Bij een nominale economische groei van 3% bijvoorbeeld, zou een tekort van 1% bbp leiden tot een vermindering van de schuld van 60% tot 59,2% van het bbp.

Zolang een lidstaat zijn MTO niet bereikt heeft, en dat is voor België momenteel het geval, moeten er inspanningen geleverd worden om die MTO te bereiken. De omvang van deze inspanningen worden ook bepaald in het SGP. Een lidstaat die zijn MTO nog niet bereikt heeft, moet zijn structureel saldo jaarlijks minstens met 0,5%-punt verbeteren op jaarbasis. Voor lidstaten die een schuld hebben die meer bedraagt dan 60% of waarvan de houdbaarheid een duidelijk risico vertoont, volstaat het niet om een jaarlijkse inspanning te leveren van 0,5%-punt. Zo heeft België momenteel de verplichting om zijn saldo jaarlijks structureel met 0,75% van het bbp te verbeteren.

Indien een lidstaat hiervan “significant” afwijkt, kunnen er maatregelen genomen worden. Sinds het six-pack wordt ook gedefinieerd wat er met “aanzienlijk” bedoeld wordt. Een afwijking van de vooropgestelde MTO die 0,5% op jaarbasis bedraagt, wordt als aanzienlijk beschouwd. Ook indien de gecombineerde afwijking in twee opeenvolgende jaren 0,5% bedraagt gaat het om een aanzienlijke afwijking.

Referentiegroei uitgaven als bijkomende criterium

De inschatting van een structureel saldo en de evolutie ervan is de voorbije jaren echter moeilijker gebleken dan oorspronkelijk gedacht. Aangezien de inschatting van het potentiële bbp-niveau (en dus de output-gap) aanzienlijk schommelde de voorbije jaren, bood de evolutie van het structurele saldo onvoldoende houvast om de structurele inspanning op een objectieve en stabiele manier te meten.

Daarom werd naar aanleiding van het six-pack in het SGP een structurele uitgavennorm geïntroduceerd. Om na te gaan of een lidstaat voldoende inspanningen geleverd heeft in zijn groeipad naar de MTO of om zijn MTO te behouden, wordt er een referentiepercentage voor de groei van de primaire overheidsuitgaven berekend. Deze referentiegroeivoet komt overeen met de potentiële groei van de economie op middellange termijn³³.

De referentiegroei is echter geen absolute grens waaraan de uitgavendynamiek getoetst wordt. In de mate dat een lidstaat via beleidsmaatregelen extra ontvangsten genereert, mogen deze ontvangsten ook omgezet worden in uitgaven. Het SGP laat dus toe dat de uitgaven sneller stijgen dan de normale economische groei, indien dit gepaard gaat met extra ontvangsten. Of anders gezegd, het SGP spreekt zich niet uit over het niveau van de overheidsuitgaven op zich, enkel over de evolutie van het saldo. In die zin is het geen strikte uitgavennorm.

Om de uitgavendynamiek te berekenen worden niet alle uitgaven in rekening gebracht. De intresten, de uitgaven verbonden aan programma's van de Unie die integraal

³³ De code of conduct voorziet dat de referentiegroei concreet geraamd wordt door het gemiddelde te nemen van de reële potentiële economische groei in de 5 jaren voorafgaand aan het begrotingsjaar, de potentiële economische groei van het begrotingsjaar zelf en de potentiële economische groei van de 4 jaren volgend op het begrotingsjaar.

gedekt worden door ontvangsten van fondsen van de Unie en de aanpassingen in werkloosheidsuitgaven die het gevolg zijn van conjuncturele factoren (en niet van beleidskeuzes) worden niet mee opgenomen om de referentiegroei te berekenen. De evoluties die zich bij deze uitgavencategorieën voordoen hebben dus geen impact op de toelaatbare dynamiek bij de overige uitgaven.

Een lidstaat die zijn MTO nog niet bereikt heeft, moet een uitgavendynamiek aanhouden die lager is dan de referentiegroeivoet (na correctie voor beleidsmaatregelen aan ontvangstenzijde). Hoeveel lager deze uitgavendynamiek moet zijn, wordt bepaald in functie van het verschil met de MTO: hoe dichterbij de MTO, hoe kleiner het verschil mag zijn. Op het moment dat de MTO bereikt is mag de uitgavendynamiek volledig overeenstemmen met de referentiegroeivoet.

Net zoals voor de evolutie van het saldo naar de MTO, voorziet het SGP ook voor de uitgavengroei dat deze niet “significant” mag afwijken van de referentiegroei. Ook hier heeft het six-pack deze term verduidelijkt. Een afwijking wordt als aanzienlijk gedefinieerd indien de afwijking een totale weerslag heeft op het overheidssaldo ter grootte van ten minste 0,5 % van het bbp in een enkel jaar of een cumulatieve weerslag van die omvang binnen twee opeenvolgende jaren.

De afwijking in de ontwikkeling van de uitgaven wordt niet als significant aangemerkt indien de betrokken lidstaat de MTO bereikt heeft en de afwijking wordt opgevangen door meevallers aan ontvangstenzijde. Een bijkomende voorwaarde is nog dat de MTO hierdoor ook de volgende jaren niet in het gedrang mag komen. In tegenstelling tot de landen die de MTO nog niet bereikt hebben mogen deze lidstaten dus eenmalige ontvangsten omzetten in eenmalige uitgaven, voor zover dit het saldo niet negatief beïnvloedt.

2.2. Schuld criterium

Voor de toepassing van het SGP wordt er niet enkel gekeken naar het saldo en de evolutie ervan, ook de schuld is een belangrijke parameter. De essentie van het schuld criterium is dat de lidstaten hun schuld moeten beperken tot 60% van het bbp. Dit schuld niveau wordt aanvaardbaar geacht voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën terwijl het toch een zekere ruimte laat voor overheidsinvesteringen en de schuldopbouw die dit tot gevolg kan hebben.

Bij de toepassing van het SGP was het schuld criterium echter ondergeschikt aan het saldo-criterium. Niet enkel omte bepalen of de lidstaten konden toetreden tot de Eurozone, maar ook voor de opvolging van de overheidsfinanciën van de Eurolanden.

De reden hiervoor was dat het SGP tot voor het six-pack onvoldoende specifieke bepalingen bevatte voor de opvolging van het schuld criterium. Het Europees verdrag voorziet in artikel 126 dat de landen die een schuldgraad hebben die hoger is dan 60% ervoor moeten zorgen dat “de verhouding tussen overheidsschuld en het bbp in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde (60%) in een bevredigend tempo benadert”. De twee verordeningen die uitvoering geven aan deze verdragsbepaling gaven echter geen interpretatie van “voldoende” en “bevredigend tempo”. Hierdoor werden er nooit maatregelen genomen tegen lidstaten omwille van het schuld criterium.

Enkel onrechtstreeks speelde het schuld criterium een rol, aangezien de Commissie rekening hield met het schuldniveau om de MTO van de lidstaten te bepalen. Zo wordt de MTO van België mede bepaald door het niveau van de Belgische overheidsschuld.

Naar aanleiding van het six-pack werd het schuld criterium belangrijker. De belangrijkste wijziging was dat de term “voldoende afname van de schuldgraad” gedefinieerd werd. Volgens artikel 2, paragraaf 1a van de gecoördineerde versie van verordening 1467/97 is er sprake van een voldoende afname van de schuldgraad indien de voorbije drie jaren gemiddeld 1/20ste van het verschil met de referentiewaarde van 60% weggewerkt werd. In de gedragscode is een specifieke formule opgenomen om dit te evalueren³⁴.

De schuld wordt nog meer dan het saldo beïnvloed door conjuncturele en exogene factoren. Daarom moet de Europese Commissie bij de toepassing van het schuld criterium geval per geval nagaan wat de oorzaak is van het feit dat er een onvoldoende afbouw van de schuld gerealiseerd werd vooraleer maatregelen aan te bevelen.

Voor de lidstaten die momenteel een buitensporig tekort hebben (waaronder België), zal er een overgangsperiode van 3 jaar toegepast worden.

Het toegenomen belang van het schuld criterium uit zich niet enkel in de 1/20ste regel. Het feit of een lidstaat een schuld heeft die al dan niet groter is dan 60% heeft ook gevolgen voor het preventieve luik. Zo dient een lidstaat die de referentiewaarde voor de schuld overschrijdt een grotere inspanning te leveren om de vooropgestelde MTO te halen (zie bij MTO).

2.3. Begrotingskader

Door de richtlijn 2011/85³⁵ worden minimale voorschriften vastgelegd voor statistische informatie, prognoses, onafhankelijke instellingen om het begrotingsbeleid op te volgen, begrotingsregels, begrotingsramingen op middellange termijn, en een afsprakenkader tussen de deeltentiteiten van een lidstaat. Formeel maakt deze richtlijn geen deel uit van het SGP, de invoering ervan zal wel gevolgen hebben op de concrete toepassing van het SGP. Artikel 1 van deze richtlijn integreert deze bepalingen in het SGP door aan te geven dat dit begrotingskader noodzakelijk is opdat de lidstaten tegemoet kunnen komen aan hun verplichtingen om overmatige tekorten te vermijden.

Voor de **begrotingsstatistieken** worden de lidstaten verplicht om uitvoeringsgegevens beschikbaar te stellen op kasbasis en op ESR-basis. Wat de uitvoeringsgegevens op kasbasis betreft moeten deze cijfers maandelijks gepubliceerd worden voor de centrale overheid, sociale zekerheid en deelstaten. Voor de lokale overheden zal er een driemaandelijks rapportering moeten gebeuren. Bovendien dienen er onafhankelijke instellingen te zijn om deze rapportering te auditen en moet er een intern controlemechanisme op poten gezet worden.

³⁴ $bbt = 60\% + 0,95/3(bt-1-60\%) + 0,95/3(bt-2-60\%) + 0,95/3(bt-3-60\%)$. In deze formule staat bbt voor het vereiste schuldniveau in jaar t en bt (respectievelijk bt-1) voor het effectieve schuldniveau in het jaar t (respectievelijk het jaar t-1). De parameter 0,95 is wordt bepaald doordat er jaarlijks een inspanning van 5% moet gebeuren ($1/20 = 5\%$).

³⁵ Xx referentie

De **macro-economische en begrotingsramingen** moeten gebaseerd zijn op gegevens van een specifiek daartoe aangestelde instelling. Deze ramingen zullen ook vergeleken worden met de eigen ramingen van de Europese Commissie. Daarbij is het ook vereist om sensitiviteitsanalyses door te voeren en alternatieve scenario's uit te werken op basis van afwijkende groeiramingen.

Een belangrijke nieuwe bepaling is dat elke lidstaat **cijfermatige begrotingsregels** (begrotingsnormering) moet invoeren om de naleving van het SGP te bevorderen. Deze begrotingsregels moeten in het bijzonder de naleving van de MTO bevorderen evenals de afbouw van de schuld. Er moet ook voor gezorgd worden dat deze begrotingsregels opgevolgd kunnen worden door een onafhankelijke instelling en dat er bepalingen opgenomen zijn die duidelijk aangeven wat er gebeurt wanneer de begrotingsregels geschonden worden.

Er moet een **meerjarenraming** opgesteld worden voor een periode van minstens drie jaar. Deze meerjarenraming moet informatie leveren over het saldo en de schuldevolutie. Daarnaast moet er ook voor de belangrijkste ontvangsten- en uitgavencategorieën een raming bij ongewijzigd beleid opgenomen worden én moet de lidstaat aangeven wat de impact is van het voorgenomen beleid op deze inkomsten en uitgavencategorieën. In de mate dat er maatregelen genomen worden die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn beïnvloeden, moet ook hierover informatie opgenomen worden. Deze meerjarenramingen moeten de basis vormen voor de jaarlijkse begrotingen. Indien de jaarlijkse begroting afwijkt van de meerjarenraming moet dit duidelijk toegelicht worden.

Tenslotte verplicht de richtlijn een coherente toepassing van het begrotingskader op de verschillende **deelentiteiten** van de lidstaten. Daarbij moeten ook de budgettaire verantwoordelijkheden van de deelsectoren duidelijk vastgelegd worden.

De lidstaten hebben de tijd tot 31 december 2013 om deze richtlijn om te zetten.

3. Regelgeving in voorbereiding

3.1. Begrotingspact

Momenteel ligt een ontwerpverdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie ter goedkeuring voor bij de Europese lidstaten. De SERV heeft hierover een advies uitgebracht op 4 juli 2012. In het kader van dit overzicht volstaat het dan ook om de belangrijkste elementen over het begrotingsbeleid te schetsen.

De belangrijkste wijziging die het begrotingspact met zich mee zou brengen is dat er meer specifieke bepalingen van kracht zouden worden met betrekking tot de MTO. Momenteel worden de MTO vastgelegd tussen een tekort van -1% en een evenwicht of een overschot. De effectieve MTO wordt bepaald in functie van het schuld criterium en het houdbaarheidsrisico van de begroting (zie ook bij MTO, in deel 2.1 van dit hoofdstuk). Het begrotingspact verscherpt deze bepaling door een regel inzake

begrotingsevenwicht in te voegen, ook wel de “gouden regel”³⁶ genoemd. De lidstaten die het begrotingspact goedkeuren leggen zichzelf op dat het toegelaten tekort van de MTO niet lager mag zijn dan -0,5%, tenzij hun schuld aanzienlijk (“significant”) lager is dan de referentiewaarde van 60%. Dit zal enkel een impact hebben op landen waarvan de schuld de referentiewaarde nadert of bereikt heeft en waarvan de houdbaarheid van de begroting op lange termijn geen omvangrijk risico inhoudt. Volgens de bepalingen van het huidige SGP zou er voor de lidstaten die zich in die situatie bevinden een MTO met een maximaal tekort van -1% kunnen vastgelegd worden. Dit heeft tot gevolg dat deze landen over minder budgettaire ruimte zouden beschikken voor overheidsinvesteringen en een snellere afbouw van de schuld zouden realiseren.

Rekening houdend met het Belgisch schuldniveau en het feit dat er omwille van de vergrijzing nog een risico bestaat voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, heeft de “gouden regel” op korte of middellange termijn geen impact op de Belgische MTO.

Het begrotingspact dat zou ingevoerd worden door het begrotingspact bevat ook andere bepalingen, maar naast een aantal procedurele elementen gaat het voornamelijk om elementen die reeds opgenomen zijn in het SGP na het six-pack (zie ook het advies van de SERV en SARiV van 4 juli over het ontwerpverdrag).

3.2. Two-pack

In aanvulling op het six-pack zijn er momenteel twee nieuwe ontwerpverordeningen in voorbereiding. Een van deze verordeningen³⁷ heeft onder meer tot doel om het SGP aan te vullen door de monitoring van het begrotingsbeleid te versterken. Deze ontwerpverordening staat dan ook in verband met de richtlijn 2011/85/EU (zie hiervoor).

In deze ontwerpverordening worden de data opgenomen waarop de lidstaten hun stabiliteitsprogramma's en begrotingsplannen voor de middellange termijn openbaar moeten maken, evenals de datum waarop hun begrotingswetten openbaar gemaakt moeten worden. Over de exacte datum is er nog geen overeenstemming bereikt. Voor de stabiliteitsprogramma's en meerjarenramingen zou het midden of eind april zijn³⁸, voor de begrotingswetten gaat het om midden of eind oktober.

Net zoals de richtlijn 2011/85/EU, legt de ontwerpverordening de nadruk op een onafhankelijke macro-economische prognose en monitoringinstantie.

De ontwerpverordening stelt ook dat de begrotingen ook de doelstellingen opnemen inzake uitgaven- en ontvangstendynamiek en een gedetailleerde weergave van de voorziene beleidsmaatregelen. De ontwerpverordening vraagt dus dat er bij

³⁶ De gouden regel waarvan men naar aanleiding van het begrotingspact spreekt komt niet overeen met de gulden begrotingsregel die stelt dat men voor investeringen leningen mag aangaan.

³⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied

³⁸ Het voorstel van de commissie spreekt van 15 april. Het Europees Parlement heeft een amendement goedgekeurd om de indiening voor 30 april te laten gebeuren.

begrotingsopmaak een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de evolutie van de kredieten bij ongewijzigd beleid enerzijds en de impact van de beleidsmaatregelen anderzijds.

Een laatste belangrijke bepaling is dat de ontwerpverordening de verplichting oplegt aan de lidstaten om cijfermatige begrotingsregels inzake het begrotingssaldo uit te werken. Deze bepaling houdt ook verband met de gouden regel die via het begrotingspact zou ingevoerd worden, zij het dat de ontwerpverordening daarover minder duidelijkheid biedt. In de ontwerpverordening staat dat deze regels bij voorkeur een constitutioneel karakter moeten hebben, maar een van de amendementen van het Europees Parlement stelt voor om deze verwijzing naar de grondwet te schrappen. Hierover moet dus nog een afstemming gezocht worden tussen het Parlement en de Commissie.

Daarnaast bevat deze verordening een aantal bepalingen in het kader van de procedure voor buitensporig tekort waarop we in deze analyse niet ingaan.

4. Impact op Vlaams begrotingsbeleid

Het SGP bindt enkel de Europese lidstaten en heeft dus geen rechtstreekse impact op het Vlaams begrotingsbeleid. Omdat de Belgische overheidsfinanciën in hun geheel onderworpen zijn aan het SGP, heeft dit evenwel onvermijdelijk effecten op het Vlaams begrotingsbeleid. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan zijn de inspanningen die Vlaanderen zal moeten leveren tegen 2015 voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. De concrete inspanning die België moet leveren hangt in grote mate samen met de toepassing van het SGP.

De impact van het SGP voor Vlaanderen beperkt zich niet tot de vraag welke inspanning Vlaanderen zal moeten leveren tegen 2015. De overgang naar een meer structureel begrotingsbeleid door alle Belgische deelentiteiten lijkt onvermijdelijk. Ook zullen de gemeenschappen en gewesten in het kader van de Belgische verplichtingen een meerjarenraming moeten opstellen in het voorjaar, en zullen de gehanteerde macro-economische hypothesen nog meer afgestemd moeten worden met de federale overheid.

We geven eerst aan welke impact het SGP de komende jaren zal hebben op de begrotingsnormering. Vervolgens vergelijken we de bepalingen van het SGP inzake het begrotingskader met het Vlaams Rekendecreet.

4.1. Begrotingsnormering

Vlaamse begrotingsnormering tot 2015

Het meest in het oog springende gevolg van het SGP voor het Vlaams begrotingsbeleid is de sanering van de Belgische overheidsfinanciën en de inspanning die Vlaanderen daarvoor zal moeten leveren. Deze invalshoek is reeds uitvoerig aan bod gekomen in het eerste hoofdstuk. Concreet dient België ingevolge het SGP minstens tot 2015 een structurele inspanning leveren om het begrotingstekort jaarlijks met 0,75% te verminderen ingevolge het SGP. Deze inspanning zal aangehouden

moeten blijven tot de MTO (0,5%) bereikt wordt. Het federale regeerakkoord voorziet dat deze Belgische inspanning verdeeld zal worden over de deelentiteiten door de overheveling van federale uitgaven naar de gemeenschappen en gewesten zonder bijhorende middelen. Aangezien Vlaanderen al een evenwicht bereikt heeft, zal het Vlaams saldo niet meer moeten verbeteren. Wel zal er een bijkomende inspanning gevraagd worden door het overhevelen van federale uitgaven zonder dat daarvoor bijkomende middelen worden overgeheveld of door slechts een gedeeltelijke overheveling van de middelen.

Over deze extra inspanningen moeten er nog concrete afspraken gemaakt worden tussen de deelentiteiten. Om een vooruitziend begrotingsbeleid te kunnen voeren is het belangrijk dat deze afspraken op korte termijn gemaakt worden. Ook de Europese Commissie is zich bewust van de noodzaak om niet enkel aan lidstaten een begrotingsdoelstelling op te leggen maar ook om ervoor te zorgen dat er een duidelijk afsprakenkader bestaat om deze doelstelling te vertalen naar de sub entiteiten. Daarom voorziet richtlijn 2011/85 in artikel 13 uitdrukkelijk dat de “budgettaire verantwoordelijkheden van de overheidsinstanties in de verschillende subsectoren van de overheid op duidelijke wijze vastgesteld worden”. Hoewel deze richtlijn slechts tegen 31 december 2013 moet uitgevoerd worden, zal de Commissie reeds op het einde van dit jaar een tussentijds voortgangsverslag opstellen.

Bij deze afspraken zullen de overheden moeten vertrekken van een structurele benadering van de begrotingsinspanning. De inspanning die België zal moeten leveren in het pad naar de huidige MTO van 0,5% wordt door Europa immers geëvalueerd op basis van de structurele verbetering van het saldo. Het louter aanhouden van een nominaal begrotingspad door deelentiteit II zou betekenen dat alle conjuncturele schommelingen moeten opgevangen worden door de federale overheid. Bovendien zou het louter naleven van nominale doelstellingen door deelentiteit II hen toelaten om gebruik te maken van eenmalige maatregelen, terwijl deze eenmalige maatregelen door Europa niet in aanmerking zullen genomen worden om na te gaan of België tegemoet komt aan de gemaakte afspraak om het begrotingstekort jaarlijks met 0,75% op structurele wijze te verbeteren.

De afspraken tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten moeten dus niet enkel gevoerd worden met het oog op afzonderlijke saldi-doelstellingen maar ook coherent zijn met een structurele benadering. De structurele begrotingsnorm die door de SERV is uitgewerkt biedt hiertoe een beter uitgangspunt dan het aanhouden van een nominaal begrotingsevenwicht in de komende jaren.

Een bijzonder aandachtspunt met betrekking tot de afspraken die gemaakt moeten worden is de jaarlijkse verrekening voor de overdrachten van de bijzondere financieringswet. Indien de ramingen die voor 2012 gehanteerd werden in het voorjaar van 2013 bijgesteld worden, vindt er een verrekening plaats om deze ramingsfout te corrigeren. Voor de Belgische overheidsfinanciën in hun totaliteit is deze verrekening neutraal: het bedrag dat de federale overheid hiervoor extra doorstort of terugkrijgt van de deelgebieden komt per definitie overeen met het bedrag dat de deelgebieden ontvangen of moeten terugstorten. Indien hiervoor geen correctie zou gemaakt worden voor de inspanningen die van de deelgebieden vanuit structureel oogpunt geleverd moeten worden, zou dit tot ongewenste resultaten kunnen leiden.

Indien er voor de deelstaten een positieve verrekening is, zou dit toelaten dat de uitgavendynamiek van de deelgebieden in dat jaar sterker mag zijn. Dit moet dan gecompenseerd worden door de federale overheid door een grotere inspanning. Een structurele inspanning op Belgisch niveau zou zich dan vertalen in een relatief zware inspanning voor de federale overheid en een relatief lichte inspanning voor de deelgebieden. Maar net zo goed kan het omgekeerde gebeuren. Aangezien deze verrekening aanzienlijk kan zijn, is het gevaar groot dat dit correctiemechanisme de structurele logica volledig teniet doet. Daarom is het belangrijk dat hieraan voldoende aandacht wordt besteed bij de verdeling van de inspanningen tussen de Belgische deeltentiteiten.

Begrotingsnormering na 2015

Op het moment dat België zijn MTO bereikt heeft (per hypothese in 2015), moeten er geen bijkomende inspanningen meer gebeuren om het saldo structureel te verbeteren. Het volstaat dan om het MTO op eenzelfde niveau te houden, tenzij een nieuwe MTO wordt vastgelegd de komende jaren.

Een interessante vraag is of de structurele begrotingsnorm van de SERV aan de vereisten van het SGP tegemoet komt.

Het SGP evalueert het begrotingsbeleid op basis van twee factoren: het structurele saldo (MTO) mag niet verslechteren en de referentiegroei van de uitgaven mag niet (significant) overschreden worden.

De begrotingsnorm van de SERV normeert enkel op basis van de uitgavendynamiek. De methode die de SERV-norm hanteert wijkt af van de methode die voorzien is in het SGP. De referentiegroei van het SGP wordt bepaald door het gemiddelde van de potentiële groei van de voorbije 5 jaren, de raming van de potentiële groei voor het jaar zelf en de prognoses van de potentiële groei voor de 4 jaren die volgen op het begrotingsjaar.

De SERV hanteert als referentiegroei de gemiddelde groei van de ontvangsten voor de volgende 10 jaar. Op het eerste gezicht lijkt dit niet verenigbaar met het SGP. Bij nader inzien is dit verschil echter logisch vanuit een intra-Belgisch standpunt. Momenteel ontvangt Vlaanderen via de bijzondere financieringswet ontvangsten van de federale overheid die ongeveer evolueren op het ritme van de economische groei. Door de uitgavendynamiek af te stemmen op de gemiddelde evolutie van de ontvangsten, nemen de uitgaven ook toe met de gemiddelde evolutie van de economische groei. Hoewel dit niet per definitie overeenkomt met de concretisering van de potentiële groei zoals gehanteerd in het SGP, zullen de verschillen in het algemeen beperkt zijn. Bovendien wordt deze uitgavendynamiek in de SERV-norm getemperd door de toekomstige uitdagingen, waardoor de effectief toelaatbare groei van de uitgaven momenteel minder groot is dan de te verwachten economische groei voor de komende jaren. Door de huidige financieringswet blijft de begrotingsnorm van de SERV dus meestal binnen de vooropgestelde grenzen van het SGP of wijkt er slechts in zeer beperkte mate van af indien de potentiële groei, zoals geraamd door het SGP, veel lager is dan de gemiddelde te verwachten economische groei voor de komende jaren.

Voor de periode na 2015 moet men echter rekening houden met de gevolgen van het Institutioneel Akkoord. Hierdoor kan de ontvangstendynamiek aanzienlijk aangepast worden. In de mate dat de te verwachten ontvangstendynamiek lager zou worden dan

momenteel het geval is, zou de ontvangstendynamiek ook lager zijn dan de gemiddelde economische groei. Het zou dan niet overeenstemmen met de beoogde verdeling van de inspanningen binnen België om de Vlaamse uitgavendynamiek af te stemmen op de (hogere) economische groei in plaats van op de effectieve Vlaamse ontvangstendynamiek. Enerzijds zou dit ertoe leiden dat Vlaanderen oplopende tekorten zou kunnen optekenen en anderzijds zou dit van de federale overheid vergen dat de uitgaven minder snel zouden verlopen dan de ontvangsten³⁹. Het afstemmen van de uitgavendynamiek op Belgisch niveau op de economische groei kan dan ook beter gerealiseerd worden door de uitgavendynamiek van de verschillende deelopoverheden in overeenstemming te brengen met hun ontvangstendynamiek. Het opleggen van eenzelfde uitgavendynamiek op basis van de economische groei zou immers het risico inhouden dat de ene overheid stelselmatig overschotten zou moeten opbouwen terwijl de andere overheden stelselmatig tekorten mogen opbouwen. Het afstemmen van de uitgavendynamiek van de afzonderlijke overheden op hun structurele ontvangstendynamiek komt dus volledig overeen met de vereisten van het SGP, tenminste als de globale Belgische structurele ontvangstendynamiek min of meer gelijke tred houdt met de potentiële economische groei.

Ook in die situatie lijkt de huidige structurele begrotingsnorm die de SERV voorstelt dus een goede basis om op Vlaams niveau uitvoering te geven aan de verplichtingen van het SGP. In ieder geval is het zo dat het aanhouden van een nominaal begrotingsevenwicht de komende jaren in strijd zou zijn met het SGP.

4.2. Rekendecreet

Wat het begrotingskader betreft, vormt het rekendecreet het huidige decretaal kader. Dit rekendecreet komt in belangrijke mate al overeen met de richtlijn die een Europees begrotingskader oplegt.

Toch zijn er nog een aantal elementen waarin het rekendecreet niet expliciet voorziet. Hoewel Vlaanderen niet rechtstreeks gevat wordt door het SGP, zal Europa wel toezien op een coherente toepassing van de SGP binnen alle Belgische deeleniteiten na de omzetting van de richtlijn 2011/85/EU door België. Zelfs indien niet alle bepalingen verplichtend zijn voor Vlaanderen, lijkt het aangewezen om in de mate van het mogelijke het Vlaamse begrotingskader af te stemmen op de Europese bepalingen hierover. Dit moet niet noodzakelijk door een aanpassing van het rekendecreet of de uitvoeringsbepalingen hiervan, zij het dat dit wel een mogelijk instrument is.

Zonder in te gaan op alle mogelijke bepalingen van het Europese begrotingskader, wil de SERV in dit advies de volgende aandachtspunten naar voor brengen.

Een eerste aandachtspunt betreft de meerjarenraming. Het rekendecreet voorziet dat er bij de begrotingsopmaak een meerjarenraming zal opgesteld worden. Aangezien bij de begrotingsopmaak de belangrijkste begrotingskeuzes gemaakt worden is het positief dat er bij de begrotingsopmaak ook een raming gemaakt wordt van de implicaties hiervan op langere termijn.

³⁹ In de veronderstelling dat de globale ontvangsten uitgedrukt als %bbp ongewijzigd blijven.

Tot en met 2011 had de Vlaamse regering echter de gewoonte, zonder decretale basis, om bij de begrotingscontrole een meerjarenraming in te dienen. Het voordeel hiervan was dat deze meerjarenraming een goed uitgangspunt vormde als voorbereiding van de volgende begrotingsopmaak in het najaar. Door het SGP moet België bij de indiening van het stabiliteitsprogramma (april) een meerjarenraming indienen. Aangezien deze meerjarenraming de volledige Belgische overheid moet omvatten, zal ook aan Vlaanderen gevraagd worden om hiervoor informatie aan te leveren. Hoewel dit niet noodzakelijk een even gedetailleerde meerjarenraming moet zijn als bij de begrotingsopmaak zoals voorzien door het Rekendecreet, kan overwogen worden om op dat moment de meerjarenraming aan te actualiseren. Het belangrijkste is dat er een beknopt overzicht gegeven wordt in welke mate de vorige meerjarenraming gewijzigd is door de parameters en nieuwe beslissingen.

Een bijkomend element dat de richtlijn 2011/85 in artikel 10 voorziet is dat de begrotingsopmaak van het najaar in overeenstemming moet zijn met de meerjarenraming die naar aanleiding van het stabiliteitsprogramma gemaakt werd. Indien de begroting afwijkt van de meerjarenraming, dient de overheid dit uit te leggen. Door hieraan gevolg te geven neemt de beleidsmatige relevantie van de meerjarenraming aanzienlijk toe, wat een belangrijke bekommernis van de SERV was in zijn advies van 15 december 2010 over het Rekendecreet.

Tenslotte zal ingevolge het begrotingspact en het two-pack aan de lidstaten gevraagd worden om een begrotingsregel (begrotingsnormering) op te nemen die in overeenstemming is met het SGP. Deze begrotingsregel zal geformuleerd moeten worden op Belgisch niveau. Dit belet de deelstaten natuurlijk niet om een eigen begrotingsregel op te stellen, voor zover dit in overeenstemming gebeurt met het SGP. In het ontwerp van Vlaams Handvest dat de drie meerderheidspartijen eerder dit jaar hebben ingediend in het Vlaams parlement voorziet artikel 116 in een Vlaamse begrotingsregel.

“De Vlaamse begroting wordt principieel zowel initieel als na controle minstens in evenwicht ingediend. Bijzondere regelingen kunnen door de decreetgever voorzien worden in geval van uitzonderlijke negatieve conjuncturele ontwikkelingen, evenals voor noodsituaties die aan de controle van de overheid ontsnappen en die de financiële situatie op een zeer negatieve wijze beïnvloeden. Deze bijzondere regelingen moeten vergezeld gaan van een concreet voorstel om binnen een adequate tijdslimiet terug tot een begrotingsevenwicht te komen.”⁴⁰

Deze begrotingsregel komt niet tegemoet aan de vereisten van het SGP aangezien het uitgaat van een nominaal begrotingsbeleid en niet van een structureel begrotingsbeleid zoals voorzien door het SGP. Bovendien vindt de SERV het niet wenselijk dat er in het Vlaams Handvest een begrotingsregel wordt ingevoerd die strenger zou zijn dan wat vereist is om tegemoet te komen aan het SGP. De jaarlijkse begrotingsnormering moet bepaald worden in functie van de huidige noden en toekomstige uitdagingen, maar deze afweging mag niet op voorhand beperkt worden tot de vereiste om minstens een evenwicht te realiseren.

⁴⁰ Voor de volledige tekst van het Handvest, zie:
docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2012/280_handvest_voor_vlaanderen_20120524.pdf.

Hoofdstuk 3: Een nieuw PPS-beleid

1. Inleiding

In 2009 verscheen een auditrapport van het Rekenhof⁴¹ over publiek-private samenwerking (PPS) bij de Vlaamse overheid. Het rapport bevat een uitgebreide analyse van de Vlaamse PPS-projecten tijdens de legislatuur 2004-2009. Eén van de belangrijkste vaststellingen is dat de meerwaarde van PPS doorgaans te weinig werd onderbouwd. Voor nieuwe projecten werd bijna nooit een meerwaardetoets uitgevoerd, zodat het niet duidelijk is welke intrinsieke voordelen de PPS-constructie heeft boven een klassiek publieke uitvoering. De keuze voor PPS stond in de meeste gevallen al op voorhand vast doordat de Vlaamse Regering de ESR-neutraliteit als expliciete randvoorwaarde vooropstelde. Dit wil zeggen dat de investeringen geen (onmiddellijke) impact mochten hebben op de Vlaamse begroting, waardoor PPS als enige optie overbleef om een project te realiseren. Het Rekenhof concludeert dan ook dat er bij PPS-projecten *“meer aandacht ging naar de budgettaire impact dan naar de operationele en maatschappelijke meerwaarde”*⁴².

De Vlaamse regering nam deze kritiek ter harte. Ze erkende dat de intrinsieke meerwaarde van de PPS-projecten in het verleden niet altijd even grondig werd onderzocht. Het gaat volgens de minister-president om “kinderziektes” waarvoor “leergeld” moet betaald worden⁴³. Voortaan worden alle nieuwe projecten met PPS-potentieel verplicht aan een meerwaardescan onderworpen. Deze scan vergelijkt de uitvoering via PPS met een klassieke uitvoering en geeft aan onder welke vorm het project het best kan gerealiseerd worden.

De vraag is of deze meerwaardescan het probleem uit de vorige legislatuur kan oplossen. Zorgt de scan voor een gedegen onderbouwing van de meerwaarde van PPS? Zijn er nu wel garanties dat een PPS-constructie wordt gekozen omwille van de intrinsieke voordelen en niet omwille van de budgettaire impact? In dit hoofdstuk proberen we deze vragen zo systematisch mogelijk te beantwoorden.

Na deze inleidende paragraaf worden in paragraaf 2 de grote lijnen van het theoretische kader rond PPS geschetst. Er wordt onder meer aandacht besteed aan de theoretische voor- en nadelen van PPS-constructies. In paragraaf 3 kijken we vervolgens naar het belang dat de huidige Vlaamse regering hecht aan meerwaarde bij PPS. We analyseren daarvoor een aantal beleidsdocumenten en maken de vergelijking met de beleidsdocumenten van de vorige legislatuur. Paragraaf 4 vormt de centrale paragraaf van dit hoofdstuk. Daarin wordt aangegeven hoe de meerwaarde van PPS-constructie kan worden onderzocht en kijken we naar de manier waarop dat in Vlaanderen gebeurt. In paragraaf 5 ten slotte wordt de kunstmatige scheiding tussen

⁴¹ Rekenhof (2009), Verslag over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid, Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1

⁴² Idem, p 10

⁴³ Reactie van de Minister-President op het verslag van het Rekenhof, Stuk 37-A (2008-2009) – Nr.2, p.8

PPS en klassieke overheidsfinanciering doorbroken en proberen we op een nieuwe manier naar publiek-private samenwerking te kijken.

2. Theoretisch kader PPS

De theorie rond PPS is zeer uitgebreid. We concentreren ons hier op die aspecten die belangrijk zijn voor het onderzoek naar de meerwaarde bij PPS, zoals de ESR-neutraliteit en de verschillende voor- en nadelen van PPS-constructies. We beginnen echter met de kenmerken van de meest gebruikelijke vorm van PPS, de DBFM-constructie.

2.1. PPS-constructies

De Vlaamse overheid definieert een PPS-project als *“een project dat door een publieke en privaatrechtelijke partij, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, wordt gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.”*⁴⁴. Er zijn talloze vormen denkbaar voor dat samenwerkingsverband, maar in de praktijk valt op dat PPS-constructies vaak sterk op elkaar lijken. Het gaat bijna altijd om infrastructuur die op vraag van de overheid door een private partij wordt opgeleverd en ter beschikking gesteld. In ruil daarvoor betaalt de overheid een jaarlijkse vergoeding aan de private partner. De overeenkomst loopt over een behoorlijk lange termijn (10 tot 30 jaar), waarna de private partij de infrastructuur doorgaans overdraagt aan de overheid.

De DBFM(O)-constructie is de meest courante vorm die PPS-projecten aannemen. De overheid bepaalt aan welke eisen de gewenste infrastructuur moet voldoen en de private partner zorgt voor het ontwerp (Design), de bouw (Build) en de financiering (Finance) van de infrastructuur. Daarnaast staat de private partner ook in voor het onderhoud (Maintenance) en eventueel zelfs voor de exploitatie (Operate) gedurende een vooraf vastgelegde periode. Tijdens die periode betaalt de overheid een zogenaamde beschikbaarheidsvergoeding aan de private partner.

Afhankelijk van de relatie tussen de private en de publieke partner gaat het om een contractuele dan wel een participatieve PPS. In het eerste geval zijn de overheid en de private partner louter contractpartners. Het contract legt aan de private partner de verplichting op om de infrastructuur aan bepaalde voorwaarden ter beschikking te stellen en verplicht de overheid tot het betalen van beschikbaarheidsvergoedingen in functie van de effectieve beschikbaarheid. Bij een participatieve PPS gaat de samenwerking verder, want de overheid neemt een participatie in de projectvennootschap die instaat voor de infrastructuur. De overheid betaalt in dat geval nog steeds de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen aan de private partner, maar het zal nu meedelen in de return die de projectvennootschap haalt uit de beschikbaarheidsvergoedingen.

⁴⁴ Decreet betreffende publiek-private samenwerking, art. 2, Stuk 1722 (2002-2003) – Nr. 3

2.2. ESR-neutraliteit

Het opvallendste kenmerk van PPS is dat de investeringen kunnen uitgevoerd worden zonder onmiddellijke impact op de begroting. Een aantal voorwaarden in acht genomen, wordt de investering niet beschouwd als een overheidsinitiatief en dus hoeft de directe kost niet in de begroting worden opgenomen. De budgettaire last kan daarentegen via beschikbaarheidsvergoedingen worden uitgespreid in de tijd.

Ter illustratie werden in onderstaande tabel de verwachte beschikbaarheidsvergoedingen voor deze legislatuur opgenomen. Het valt onmiddellijk op dat ze steeds meer beleidsruimte zullen innemen. Deze trend zet zich in de volgende legislatuur in principe gewoon verder.

Tabel 1: Verwachte beschikbaarheidsvergoedingen van PPS-projecten⁴⁵

		2011	2012	2013	2014	2015
<i>welzijn</i>	rust- en verzorgingshuizen	81.491	97.530	144.087	192.530	239.102
	Serviceflats-BEVAK	1.232	1.323	1.537	2.073	2.073
<i>wonen</i>	sociale woningen	1.085	1.233	1.238	1.221	1.204
<i>onderwijs</i>	scholen			1.546	3.720	47.327
<i>sport</i>	sportinfrastructuur	554	853	3.800	6.500	6.500
<i>openbare werken</i>	missing links		4.600	20.300	26.590	33.400
	stelplaatsen	605	3825	3885	7165	9.029
	tramlijnverlengingen				4.856	9.809
	Calemansputte				5.500	5.500
	Amoras	29.000	29.000	29.000	29.000	29.000
Totaal		113.967	138.364	205.393	279.155	382.944

Bron: Alternatieve financiering Vlaamse overheidsinvesteringen, Stuk 52 (2011-2012) – Nr. 1

Een PPS-investering is ESR-neutraal als het aan de volgende voorwaarden voldoet:

- de private partij moet de investering financieren
- de private partij moet het economische risico dragen.

De eerste voorwaarde vormt voor een contractuele PPS doorgaans geen probleem. Bij een participatieve PPS moet de overheidsparticipatie in de projectvennootschap kleiner zijn dan 50%. De tweede voorwaarde houdt in dat de private partner in ieder geval het bouwrisico van de investering moet dragen, en daarnaast ook ofwel het

⁴⁵ De cijfers zijn beperkt tot die projecten die worden opgenomen in het rapport Alternatieve financiering, stuk 52 (2011-2012) – Nr. 1. In het rapport staat ook meer informatie over de verschillende projecten.

beschikbaarheidsrisico ofwel het vraagrisico. Bij de meeste PPS-projecten zal de private partij het beschikbaarheidsrisico op zich nemen⁴⁶.

ESR-neutraliteit wordt vaak expliciet als voordeel van PPS naar voren geschoven. Het biedt immers de mogelijkheid om investeringen te doen zonder de overheidsschuld te verhogen of andere investeringen in gevaar te brengen. Zeker in Europa hebben veel landen PPS gebruikt om een investeringsachterstand weg te werken. De strikte EMU-regels inzake overheidsschuld maakten het immers bijna onmogelijk om eenzelfde investeringsvolume klassiek te financieren.

Het voordeel van de ESR-neutraliteit is echter niet zo eenduidig. Het gevaar bestaat dat PPS louter wordt gebruikt om de budgettaire last van een aantal investeringen naar de toekomst door te schuiven. In dat geval gaat het duidelijk om onverantwoorde debudgettering en kan het moeilijk nog als een voordeel worden beschouwd.

Het analysekader van de structurele norm kan ons helpen om het onderscheid te maken tussen debudgettering en het verantwoord inzetten van ESR-neutraliteit. De opzet van de structurele norm is om de beleidsruimte over de jaren heen zo constant mogelijk te houden. Indien de beleidsruimte voor de komende jaren groter zal zijn dan de huidige beleidsruimte dan is het doorschuiven van de budgettaire last naar de toekomst te verantwoorden. Het feit dat PPS-projecten ESR-neutraal kunnen uitgevoerd worden, geldt dan zeker als een voordeel. Indien de toekomstige beleidsruimte echter kleiner wordt ingeschat, dan creëert het doorschuiven van de budgettaire last naar de toekomst alleen maar grotere schokken in de beleidsruimte. De investeringen ESR-neutraal uitvoeren staat dan gelijk aan een onverantwoorde debudgettering en moet in ieder geval als een nadeel of een kost van PPS worden beschouwd.

In wat volgt, zullen we de ESR-neutraliteit afzonderen van de andere voor- en nadelen van PPS en spreken we over de intrinsieke voor- en nadelen als we alleen de laatste groep bedoelen.

⁴⁶ Voor een uitgebreidere beschrijving van bouwrisico, beschikbaarheidsrisico en vraagrisico zie Vlaams Kenniscentrum PPS: Publiek private samenwerking en ESR-neutraliteit, p. 30-32

2.3. Intrinsieke voor- en nadelen van PPS⁴⁷

PPS heeft in vergelijking met een klassieke overheidsinvestering een aantal duidelijke voor- en nadelen. Op theoretisch vlak bestaat daar een grote consensus over. Alle publicaties rond PPS halen min of meer dezelfde voor- en nadelen aan. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de consensus niet geldt voor de omvang van de voor- en nadelen. Sommige publicaties stellen bijvoorbeeld vast dat PPS zeer goed scoort wat betreft het tijdstip van oplevering, terwijl andere publicaties nauwelijks een verschil vaststellen in vergelijking met klassieke overheidsinvesteringen. In welke mate een voor- of nadeel echt speelt, hangt af van de precieze constructie die werd opgezet en tal van omgevingsfactoren.

Tabel 2: Intrinsieke voor- en nadelen van PPS

Voordelen	Nadelen
Hogere kostenefficiëntie	Duurdere financiering
Meer responsabilisering	Minder flexibiliteit
Stiptere oplevering	Complexere procedures
Minder budgetoverschrijding	Minder competitie
Meer innovatie	
Levenscyclusbenadering	

Bij de voordelen komt de **hogere kostenefficiëntie** voort uit het feit dat de private partij een aantal risico's beter kan beheersen. Het komt er bij PPS op aan om die risico's over te dragen waarvoor de private partner meer expertise in huis heeft. Voor ESR-neutraliteit moet in ieder geval het bouwrisico en doorgaans het beschikbaarheidsrisico worden overgedragen, maar in theorie kan dat voor elk soort risico.

De overdracht van risico's zorgt ook voor **meer responsabilisering**. Er wordt gewerkt met een resultaatverbintenis waarbij van de private partner verwacht wordt dat hij de infrastructuur volgens vooraf bepaalde voorwaarden oplevert. Indien hij daar niet aan

⁴⁷ Geraadpleegde bronnen voor deze paragraaf:

- Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008): Op de goede weg en het juiste spoor, advies van de commissie Private Financiering van Infrastructuur
- EPEC (2011): The Non-Financial Benefits of PPPs, a review of concepts and methodology
- House of Commons Treasury Committee (2011): Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-2012
- Rekenhof (2009), Verslag over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid, Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1
- SERV (2007): Inforapport alternatieve financiering, overzicht en analyse van de verschillende programma's
- Venmans, F. (2010): Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en communauté française, CRISP, 2010/22-23 – nr. 2067-2068

voldoet, wordt hij gesanctioneerd, bijvoorbeeld door de beschikbaarheidsvergoeding te verminderen.

Meer dan een echt voordeel is de responsabilisering een mechanisme dat tot andere voordelen leidt. Door de sterkere responsabilisering verwachten we bij PPS een **stiptere oplevering** en **minder budgetoverschrijding**. De private partner weet immers dat hij voor elke ontsporing (ten minste voor een deel) de gevolgen zal moeten dragen.

Omgekeerd geldt ook dat de private partner zelf de vruchten kan plukken van een hogere efficiëntie. Dit zet aan tot een creatief gebruik van de middelen en een doorgedreven incentive voor **innovatie**.

De integratie van de verschillende fases van het project (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie) leidt tot een **optimalisatie van de levenscyclus** van de infrastructuur. Door bijvoorbeeld bij het ontwerp al rekening te houden met het latere onderhoud kan ook daar efficiëntiewinst worden geboekt.

Bij dit overzicht van de voordelen valt op dat het vooral om niet-financiële voordelen gaat. Op de hogere kostenefficiëntie na kunnen de voordelen niet direct in monetaire termen worden vertaald. Ook bij de nadelen vinden we een aantal elementen van niet-financiële aard. Het belangrijkste nadeel – de duurdere financiering – is echter duidelijk wel financieel.

De **duurdere financiering** is een rechtstreeks gevolg van de hogere rente die de private partner moet betalen bij het aantrekken van vreemd vermogen. De spread met de rente die de overheid zou moeten betalen, kan sterk schommelen, maar zal zelden in het voordeel van de private partij spelen.

Inherent aan PPS-constructies zijn de **complexe procedures**. Heel veel elementen moeten op voorhand uitgeklaard worden, zoals aan welke voorwaarden de infrastructuur moet voldoen, wie welke verantwoordelijkheid draagt, welke sanctiemechanismes worden voorzien, enz. Het gaat bovendien om contracten van lange duur, met hoge kosten om onderweg elementen te wijzigen. Dat zorgt automatisch ook voor **minder flexibiliteit**.

Potentiële investeerders worden mogelijk afgeschrikt door de complexe procedures en de geringe flexibiliteit. In dat geval zal de **competitie** tussen de private partners minder groot zijn, waardoor de voorwaarden voor de overheid minder gunstig zullen zijn.

2.4. Conclusie

Het theoretische kader geeft enerzijds aan dat PPS zeker een meerwaarde kan opleveren, maar anderzijds ook dat die meerwaarde niet evident is. Langs de ene kant zijn er duidelijke, intrinsieke voordelen die bij een correcte toepassing zeker een toegevoegde waarde hebben. Langs de andere kant zijn er ook evidente, intrinsieke nadelen. Ook de ESR-neutraliteit – toch één van de belangrijkste redenen om een PPS-project op te starten – kan niet zomaar als een meerwaarde worden beschouwd.

In paragraaf 4 wordt verder ingegaan op de manier waarop de voor- en nadelen van PPS tegen elkaar kunnen afgewogen worden. Eerst kijken we in paragraaf 3 echter naar de verwachtingen van de Vlaamse Regering ten opzichte van PPS. Welke

meerwaarde verwacht zij van de uitgebreide set aan PPS-projecten die ondertussen werd opgestart?

3. Meerwaarde bij PPS in de Vlaamse beleidsdocumenten

De belangrijkste beleidsdocumenten geven een goede indicatie van de manier waarop de Vlaamse Regering naar meerwaarde door PPS kijkt. We beperken ons tot het regeerakkoord en de relevante beleidsnota's, maar maken wel de vergelijking tussen de huidige legislatuur (2009-2014) en de vorige legislatuur (2004-2009). Refererend naar de kritiek van het Rekenhof (zie inleiding) verwachten we dat de beleidsdocumenten van de vorige legislatuur veel aandacht besteden aan de budgetneutraliteit van de investeringen en minder aan de intrinsieke voordelen van PPS, terwijl we van de beleidsdocumenten van huidige legislatuur precies het omgekeerde verwachten.

3.1. Legislatuur 2004-2009

3.1.1. Regeerakkoord

Het regeerakkoord van 2004 geeft aan dat PPS verder gestimuleerd moet worden, echter *“zonder dat dit mag leiden tot onverantwoorde debudgettering”*⁴⁸. Dit wil zeggen dat PPS niet louter mag gebruikt worden als een financiële constructie om de begroting niet te belasten. De meerwaarde van de PPS-projecten moet verder gaan dan het louter doorschuiven van de budgettaire impact naar de toekomst. Over welke meerwaarde PPS dan wel kan bieden, blijft het regeerakkoord vaag. Het wil *“de private sector als volwaardige partner betrekken, zodat een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en privé tot stand komt.”*

3.1.2. Beleidsnota PPS

De beleidsnota PPS (2004) geeft wat meer uitleg bij de gedeelde verantwoordelijkheid die in het regeerakkoord wordt aangehaald. *“PPS biedt de mogelijkheid om de overheid en de bedrijven zo te laten samenwerken dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn.”*⁴⁹ Het achterliggende idee is dat een private partner bepaalde taken beter of efficiënter kan uitvoeren dan de overheid. Een goede taakverdeling levert dan een meerwaarde op die zowel financieel, maatschappelijk als operationeel kan zijn. Concrete voorbeelden worden er in de beleidsnota niet gegeven, maar het is duidelijk dat er in de eerste plaats gemikt wordt op efficiëntiewinst. PPS kan ervoor zorgen dat er met minder middelen meer kwaliteit wordt geleverd.

⁴⁸ Vlaams regeerakkoord 2004-2009, p. 61

⁴⁹ Beleidsnota publiek-private samenwerking 2004-2009, Stuk 107 (2004-2005) – Nr. 1, p. 6

3.1.3. Beleidsnota begroting

Volgens de beleidsnota begroting (2004) vormt PPS *“een hoeksteen voor de modernisering en actualisering van de publieke dienstverlening in domeinen waar op traditionele wijze onvoldoende kan worden tegemoet gekomen aan de snel evoluerende verwachtingen van onze maatschappij.”*⁵⁰ De verwachte meerwaarde komt in deze beleidsnota dus niet zozeer voort uit efficiëntiewinst, zoals bij de beleidsnota PPS, maar wel uit het feit dat PPS investeringen mogelijk maakt die niet op de traditioneel publieke wijze kunnen gebeuren. Enigszins logisch voor een beleidsnota begroting ligt het accent duidelijk op de budgettaire impact van de investeringen. Dat blijkt ook zeer duidelijk uit de volgende passage:

*“Dankzij de inbreng van kennis, ervaring en middelen door de private sector, kan de overheid via een op maat ontworpen samenwerkingsverband toch ambitieuze beleidsdoelstellingen realiseren zonder dat hiervoor aanzienlijke overheidsmiddelen geïmmobiliseerd moeten worden. Op deze wijze ontstaat extra budgettaire ruimte, zodat naast modernisering en actualisering van de publieke dienstverlening ook nieuwe initiatieven mogelijk worden.”*⁵¹

3.1.4. Beleidsnota onderwijs

Verschillende beleidsnota's⁵² maken een verwijzing naar de specifieke mogelijkheden van PPS voor het betreffende beleidsdomein. De verwachte meerwaarde komt daarbij doorgaans niet aan bod, behalve bij het beleidsdomein onderwijs, waar de nood aan nieuwe schoolgebouwen hoog was (is). *“Om de achtergestelde infrastructuurbehoefte op korte termijn weg te werken, wordt al enige tijd reikhalzend uitgekeken naar een voorstel voor publiek-private samenwerking.”*⁵³ PPS wordt dus in de eerste plaats beschouwd als een vehikel om snel nieuwe investeringen te kunnen uitvoeren. Een belangrijke doelstelling is *“zoveel mogelijk realiseren met beperkte middelen”* en een essentiële randvoorwaarde is de *“ESR-neutraliteit”*⁵⁴. Natuurlijk moeten de nieuwe schoolgebouwen ook *“modern, aangepast, flexibel en organisch”* zijn, maar de beleidsnota geeft niet aan of er in dat opzicht een specifieke meerwaarde van de PPS-constructie verwacht wordt.

⁵⁰ Beleidsnota financiën en begroting 2004-2009, Stuk 136 (2004-2005) – Nr. 1, p. 71

⁵¹ Idem, p. 72

⁵² O.a. Beleidsnota leefmilieu en natuur 2004-2009; beleidsnota mobiliteit 2004-2009; beleidsnota sport 2004-2009; beleidsnota economie, ondernemen, wetenschap, innovatie en buitenlandse handel 2004-2009

⁵³ Beleidsnota onderwijs en vorming 2004-2009, Stuk 156 (2004-2005) – Nr. 1, p. 151

⁵⁴ Idem, p. 152

3.2. Legislatuur 2009-2014

3.2.1. Regeerakkoord

In het Vlaamse regeerakkoord van 2009 vormt PPS de tweede pijler van het meerjarige investeringsplan van de Vlaamse Regering. Slechts één zinnetje wordt er aan gewijd, al is dat wel veelzeggend: *“We gaan over tot publiek-private samenwerking waar dat een meerwaarde oplevert.”*⁵⁵ De Vlaamse Regering lijkt hiermee gehoor te geven aan de kritiek dat de meerwaarde van PPS-projecten tijdens de vorige legislatuur niet altijd even goed onderzocht werd. De derde pijler in het investeringsplan wordt bovendien gevormd door directe overheidsinvesteringen, mét impact op de begroting. Uit beide elementen samen kunnen we afleiden dat het de intentie is van de Vlaamse Regering om PPS voortaan alleen te gebruiken als er een duidelijke meerwaarde is. In het andere geval zal worden teruggevallen op de klassieke overheidsinvesteringen.

3.2.2. Beleidsnota begroting

De beleidsnota begroting ziet een derde mogelijkheid, naast PPS die beroep doet op private financiering en een overheidsinvestering met publieke middelen. Overheidsmiddelen kunnen ook ingezet worden om PPS-projecten te financieren. De overheid participeert dan in de vennootschap die de investering uitvoert. Als die participatie minder dan 50% bedraagt en aan een aantal andere voorwaarden is voldaan, dan kan het PPS-project budgetneutraal worden uitgevoerd. Dit systeem is niet nieuw, want het werd ook al toegepast in de legislatuur 2004-2009. Het geeft wel aan dat er in de beleidsnota wordt gezocht naar manieren om de meerwaarde van PPS te optimaliseren. In dit geval zorgt de overheidsparticipatie voor goedkopere financiering, waardoor de uiteindelijke kost voor de overheid in de vorm van de beschikbaarheidsvergoedingen zal dalen.

De beleidsnota begroting legt trouwens in het algemeen sterk de nadruk op het belang van meerwaarde bij PPS. De minister verwijst rechtstreeks naar de kritiek van het Rekenhof en geeft meteen de aanzet tot een verfijnd instrument om de kosten en baten van een PPS-constructie af te wegen. PPS wordt nog steeds gezien als een noodzakelijk instrument om een inhaalbeweging op vlak van infrastructuur te kunnen uitvoeren, maar er is duidelijk ook aandacht voor de nadelen van deze methode, met name voor de budgettaire consequenties op lange termijn. Dat blijkt uit volgende passage:

“Binnen de Vlaamse begroting [...] zullen in de toekomst ook middelen moeten uitgespaard worden om de lasten van verschillende PPS-constructies te dragen. Het is immers niet omdat ze volgens de letterlijke definitie van schuld niet onder dat begrip vallen, dat de contractuele verbintenissen op lange termijn die gepaard gaan met verschillende PPS-constructies geen vaste lasten veroorzaken. Uit de bijdrage van de Vlaamse administratie bij de vorming van de Vlaamse Regering blijkt dat de

⁵⁵ Vlaams regeerakkoord 2009-2014, p. 107

beleidsruimte dreigt in te krimpen onder druk van de oplopende beschikbaarheidsvergoedingen.”⁵⁶

De conclusie is dan ook dat een PPS-project niet mag worden opgestart omwille van de budgettaire neutraliteit, maar dat er ook een intrinsieke meerwaarde aan verbonden moet zijn:

“De precieze boekingswijze van bepaalde investeringsprojecten in de nationale rekeningen mag hoe dan ook geen bepalend beslissingscriterium zijn om over te gaan tot een PPS-project. Constructies om dergelijke projecten buiten de overheidsuitgaven te houden, mogen nooit ten koste gaan van kostenefficiëntie en transparantie.”⁵⁷

3.2.3. Beleidsnota algemeen regeringsbeleid

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid (2009) bevat een uitgebreid hoofdstuk over PPS⁵⁸, dat zich net als de beleidsnota begroting sterk focust op de meerwaarde. Ook hier wordt verwezen naar de kritiek en de aanbevelingen van het rapport van het Rekenhof. Aan het PPS-kenniscentrum wordt de taak toevertrouwd om de bestaande tools voor de kosten-batenanalyse (screeningsinstrument of meerwaardescan) verder te verfijnen. Verder moet ook het PPS-proces zelf geoptimaliseerd worden zodat de potentiële meerwaarde van het project maximaal benut kan worden.

3.2.4. Andere beleidsnota's

Een aantal andere beleidsnota's⁵⁹ bevatten verwijzingen naar concrete PPS-projecten, maar er wordt niet ingegaan op de specifieke meerwaarde van de PPS-constructie of het onderzoek daarvan. De beleidsnota onderwijs van deze legislatuur bevat helemaal geen verwijzing meer naar PPS.

3.3. Conclusie

Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt een duidelijk verschuiving van de beleidsdoelstellingen in verband met meerwaarde bij PPS. Zoals verwacht leggen de beleidsdocumenten van de vorige legislatuur meer de nadruk op het vermeende voordeel van budgetneutraliteit, terwijl de huidige beleidsdocumenten meer de intrinsieke meerwaarde van PPS centraal stellen. In de beide regeerakkoorden vinden we reeds enkele indicaties, maar het duidelijkst blijkt de verschuiving uit de twee beleidsnota's begroting. In de eerste beleidsnota wordt PPS geroemd omwille van de afwezigheid van een directe budgettaire impact, terwijl in de tweede net wordt

⁵⁶ Beleidsnota financiën en begroting 2009-2014, Stuk 199 (2009-2010) – Nr. 1, p.18

⁵⁷ Idem, p.25

⁵⁸ Het Kenniscentrum PPS werd ingebed in de Stafdienst van de Vlaamse Regering. Om die reden verscheen er in 2009 geen aparte beleidsnota PPS, maar werd het ondergebracht in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid.

⁵⁹ O.a. beleidsnota openbare werken 2009-2014; beleidsnota economisch overheidsinstrumentarium 2009-2014; beleidsnota wetenschappelijk onderzoek en innovatie 2009-2014; beleidsnota sport 2009-2014

gewaarschuwd voor een te groot beslag op de budgettaire ruimte van de toekomst. De eerste beleidsnota begroting lijkt de ESR-neutraliteit te beschouwen als een voldoende voorwaarde om een PPS-project op te starten, terwijl er voor de tweede in ieder geval een intrinsieke meerwaarde moet zijn.

Zoals de Vlaamse Regering zelf al aangaf, heeft ze rekening gehouden met de kritiek van het Rekenhof. De ESR-neutraliteit is niet meer het allesbepalende criterium bij PPS, er wordt wel degelijk aandacht besteed aan een meerwaarde die verder gaat dan de budgettaire impact. Dit wil echter niet zeggen dat die meerwaarde in de huidige legislatuur ook meteen gegarandeerd is. In de volgende paragraaf komt onder meer aan bod hoe de Vlaamse Regering de gewijzigde beleidsdoelstellingen heeft omgezet in concreet beleid.

4. Meerwaardeonderzoek

4.1. Kosten-batenanalyse

Om de meerwaarde van een PPS-project te bepalen moeten de voor- en de nadelen van een PPS-constructie tegen elkaar worden afgewogen. Hoewel er bij PPS duidelijk een aantal vaste voordelen en nadelen te identificeren zijn (zie paragraaf 2), is de omvang van deze voor- en nadelen zeker niet constant. Hoe sterk een specifiek voordeel of nadeel speelt, hangt af van erg veel factoren. Bij elk potentieel PPS-project zal er dan ook een nieuwe inschatting en afweging moeten gemaakt worden.

Net zoals bij elke investering gebeurt deze afweging via een kosten-batenanalyse. Het verschil is echter dat de PPS-constructie niet vergeleken wordt met een nulhypothese waarbij er niet wordt geïnvesteerd, maar wel met het alternatief van de klassieke overheidsinvestering. De eventuele meerwaarde die hieruit naar voren komt, staat dus altijd in relatie tot het klassieke alternatief.

Traditioneel zijn er voor een kosten-batenanalyse van een PPS-constructie twee mogelijke instrumenten:

- De **Publiek-Private Comparator (PPC)** voert de kosten-batenanalyse uit bij initiëring van het project.
- De **Publieke Sector Comparator (PSC)** maakt de vergelijking pas na de aanbesteding, maar nog vóór de finale onderhandelingen met de voorkeursbieders en de contractsluiting. De concrete biedingen van de private partijen worden dan vergeleken met de optie van het klassieke alternatief.

Beide instrumenten werken in principe toe naar één meerwaardecijfer. Dat is minder eenvoudig dan het op het eerste gezicht lijkt. In paragraaf 2 zagen we al dat een aantal voor- en nadelen van financiële aard zijn en andere van niet-financiële aard. Het is in theorie zelfs zo dat het belangrijkste nadeel – de duurdere financiering – als financiële kost staat tegenover voornamelijk niet-financiële baten, zoals meer innovatie en stiptere oplevering. Alle niet-financiële elementen moeten op de een of de andere manier gewaardeerd worden, zodat ze in de Comparator kunnen opgenomen worden. Het gaat om zeer technisch werk waarvoor geen uniforme methode voor bestaat.

Dikwijls wordt er voor dit onderdeel externe expertise ingehuurd. Elke expert zal echter zijn eigen operationalisering van de variabelen maken, wat de interpretatie van het resultaat weinig transparant maakt.

4.2. De Vlaamse meerwaardescan

Sinds deze legislatuur wordt elk potentieel PPS-project onderworpen aan de zogenaamde meerwaardescan. Het doel van deze scan is *“om in een vroeg stadium reeds te achterhalen of de uitvoering van een bepaald project door middel van DBFM(O)-overeenkomst meerwaarde zou kunnen opleveren ten opzichte van een traditionele aanbesteding.”*⁶⁰ Deze doelstelling komt overeen met die van de PPC, alleen de methode verschilt. In plaats van de kwantitatieve methode van de PPC, werd gekozen voor een kwalitatieve beoordeling. De meerwaardescan resulteert dan ook niet in één meerwaardecijfer, maar wel in een algemene beoordeling die richtinggevend is voor het meerwaardepotentieel van het PPS-project. Ook de ESR-neutraliteit maakt deel uit van deze beoordeling, maar ze is niet doorslaggevend om een PPS-project al dan niet op te starten.

De benodigde gegevens om de scan te kunnen uitvoeren worden aangeleverd door de opdrachthouder, doorgaans het departement dat het project beheert. De scan zelf wordt uitgevoerd door het Kenniscentrum PPS. Aan de hand van het resultaat stelt het Kenniscentrum een advies op aan de Vlaamse Regering over het meerwaardepotentieel van het project.

4.3. Voldoende garantie op meerwaarde?

Met de invoering van de meerwaardescan heeft de Vlaamse Regering de aanbeveling van het auditrapport van het Rekenhof uitgevoerd om meer rekening te houden met de financiële, de operationele en de maatschappelijke meerwaarde van de PPS-constructies. De intentie is duidelijk, zo blijkt ook uit de beleidsdocumenten, om geen PPS-constructies meer op te zetten waarvan het meerwaardepotentieel onvoldoende onderzocht en gegarandeerd is. In het verslag over de toetsing van de aanbevelingen⁶¹ (2011) stelt het Rekenhof dat het nog geen uitspraak kan doen over de doeltreffendheid van de meerwaardescan, omdat het instrument maar recent ter beschikking werd gesteld.

De vraag is echter of deze doeltreffendheid op termijn wel zal kunnen beoordeeld worden. Op dit moment wordt behalve wat algemene richtlijnen geen informatie publiek gemaakt over de meerwaardescan. De scan werd naar verluid bij ten minste één project al ingezet (Livan tramverlengingen) maar de resultaten daarvan kunnen niet worden geraadpleegd. Er kan niet gecontroleerd worden of het meerwaardeonderzoek goed werd uitgevoerd, noch of de verwachte meerwaarde zich uiteindelijk effectief realiseert. Van buitenaf is er dus geen enkele controle mogelijk op de doeltreffendheid van het meerwaardescan.

⁶⁰ Vlaams Kenniscentrum PPS (2010): Handleiding DBFM(O) Meerwaardescan, p.3

⁶¹ Verslag van het Rekenhof over de toetsing van de vierde rapportage over alternatieve financiering en publiek-private samenwerking aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Stuk 37-M (2010-2011)

Een doeltreffend meerwaardeonderzoek is geen voldoende voorwaarde om de meerwaarde van de PPS-constructies te garanderen. Zelfs een perfect functionerend meerwaardescan kan tot gebrekkige resultaten leiden. Er kunnen verkeerde inschattingen gemaakt worden of er kunnen onverwachte elementen opduiken. De resultaten van de scan kunnen ook eenvoudigweg genegeerd worden. Een doeltreffend meerwaardeonderzoek is daarentegen wel een *noodzakelijke* voorwaarde om de meerwaarde van de PPS-constructies te garanderen. Zonder transparantie daarover kan op geen enkele manier gecontroleerd worden of het beleid op het juiste spoor zit.

4.4. Transparantie als sluitstuk van het meerwaardebeleid

De SERV is traditioneel een voorstander van transparantie. In 2007 werd er naar aanleiding van het toenmalige SERV-rapport over alternatieve financiering⁶² een resolutie⁶³ aangenomen in het Vlaams Parlement. Aan de Vlaamse Regering werd gevraagd om op regelmatige basis⁶⁴ te rapporteren over alle projecten van alternatieve financiering, en daarbij een boordtabel op te nemen met informatie over de volgende elementen:

⁶² SERV (2007): Inforapport over alternatieve financiering: overzicht en analyse van de verschillende programma's. Stand van zaken januari 2007

⁶³ Stuk 1143 (2006-2007) – Nr 3

⁶⁴ In de resolutie wordt gesproken over 'semestriële basis', wat later is omgezet naar een jaarlijkse rapportage

- de grootte van de participatie en desgevallend de moedermaatschappij
- de naam van het (deel)project
- een korte omschrijving van het (deel)project
- de timing van de realisatie en de timing van de financiering
- de fase in de uitvoering
- de globale investeringskost van het (deel)project, uitgesplitst naar bouwkosten, financieringskost en andere diverse kosten
- het budget dat Vlaanderen jaarlijks vastlegt in haar begroting, en later, wat daarvan uiteindelijk is betaald
- een omschrijving van de financieringsmethodiek
- het bepalen van de verantwoordelijkheden inzake het beheer en het onderhoud

Het SERV-rapport heeft uiteindelijk geleid tot een jaarlijkse voortgangsrapportage over PPS in het Vlaams Parlement. Hierdoor kunnen de PPS-projecten ontegensprekelijk beter worden opgevolgd dan voorheen.

Ondanks de verbeterde democratische controle moest het beleid rond PPS bij het begin van deze legislatuur toch bijgestuurd worden. Zoals hierboven werd uiteengezet, nam de Vlaamse Regering zich voor om de budgettaire impact van PPS minder zwaar te laten doorwegen en meer aandacht te besteden aan de intrinsieke meerwaarde. Hoewel er niet noodzakelijk een verband is, valt het toch op dat er precies over het meerwaardeonderdeel niet werd gerapporteerd in de voortgangsrapportages. Het is in ieder geval niet denkbeeldig dat de bijsturing van het beleid vroeger had kunnen plaatsvinden als er meer transparantie was geweest over de manier waarop de meerwaarde werd onderzocht.

Vandaag is er een duidelijk engagement van de Vlaamse Regering om de meerwaarde van de potentiële PPS-projecten goed te onderzoeken. Toch is de transparantie over dit punt nauwelijks groter dan voorheen. Er bestaat dan wel een meerwaardescan, maar de resultaten daarvan zijn niet publiek beschikbaar. De sociale partners beschouwen voldoende democratische controle echter als een essentieel onderdeel van het nieuwe beleid. Ze menen dat het de beste garantie geeft op een effectieve realisatie van meerwaarde via PPS. De SERV zou dan ook de voortgangsrapportages willen aangevuld zien met informatie die de keuze voor een PPS-constructie onderbouwt. Er kunnen goede redenen zijn om niet alle resultaten van de meerwaardescan publiek te maken, maar de sociale partners vinden in ieder geval wel dat de verwachte meerwaarde moet kunnen opgevolgd worden.

5. PPS in een nieuw perspectief

5.1. Een strikte scheiding

Op dit moment bestaat er een strikte scheiding tussen een klassieke aanbesteding en PPS. Bij een klassieke aanbesteding voert de overheid de regie over alle fasen van de infrastructuurwerken. De private sector wordt uiteraard wel betrokken, maar de inbreng blijft doorgaans beperkt tot één specifieke fase. Een architectenbureau tekent het ontwerp, een aannemer bouwt de infrastructuur en een derde partij zorgt voor het onderhoud. De financiering gebeurt met begrotingsmiddelen. Bij PPS daarentegen wordt de regie over de infrastructuurwerken grotendeels tot helemaal overgedragen aan de private partner. De overheid legt de voorwaarden op waaraan de infrastructuur moet voldoen en betaalt verder jaarlijkse vergoedingen in functie van de beschikbaarheid van de infrastructuur. Het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud worden door de private partner geregeld.

De strikte scheiding tussen de publieke en private uitvoering is het gevolg van de sterke focus op de budgettaire impact. Grote investeringen in publieke infrastructuur werden door de Europese begrotingsregels aanzienlijk moeilijker om te realiseren. Via ESR-neutrale investeringen konden deze regels omzeild worden, maar dan moest er wel een manier gevonden worden om het economisch risico bij de private partner te leggen. De DBFM-constructie bood hiervoor de ideale uitweg. Het komt erop neer dat PPS aanvankelijk voornamelijk gebruikt werd om de investering niet in de begroting te hoeven inschrijven. Dat de private sector daardoor meer betrokken werd, was noodzakelijk, maar geen doelstelling op zich. Klassiek publieke investeringen werden nog altijd op dezelfde manier afgehandeld, namelijk door alle risico's binnen de publieke sector te houden en zonder actieve rol voor een private partner.

Later verschoof de focus van de budgettaire impact naar de intrinsieke meerwaarde van PPS. PPS-projecten konden niet meer worden opgestart louter om de investering budgetneutraal uit te voeren, voortaan moest er een aantoonbare meerwaarde zijn ten opzichte van de klassieke aanbesteding. Die meerwaarde komt niet zozeer voort uit de financiering. Immers, de ESR-neutraliteit buiten beschouwing gelaten, is private financiering bijna altijd duurder en dus nadeliger dan overheidsfinanciering. De echte meerwaarde van PPS zit dus in andere onderdelen of eigenschappen van de constructie.

In deze context is er geen reden meer om de strikte scheiding tussen een klassieke aanbesteding en PPS aan te houden. Als PPS intrinsieke voordelen heeft, buiten de financiering om, dan wordt het tijd om te onderzoeken of deze voordelen ook kunnen toegepast worden op klassieke aanbestedingen. Publieke financiering en private inbreng hoeven elkaar dan niet meer noodzakelijk uit te sluiten.

5.2. Naar een nieuw perspectief

Zoals hierboven al aangegeven, pleit de beleidsnota begroting van deze regering ervoor om publieke middelen voor PPS-projecten aan te wenden (zie 3.2.2). Via een participatieve PPS kan de overheid mee voorzien in het startkapitaal van de projectvennootschap die de investering zal uitvoeren. Het voordeel van deze constructie is dat de financiering van het project doorgaans goedkoper wordt. Door de overheidsparticipatie zal het vreemd vermogen meestal aan betere voorwaarden kunnen aangetrokken worden. Deze werkwijze is niet nieuw. Ook tijdens de vorige legislatuur ging de Vlaamse overheid al participaties aan in projectvennootschappen.

In zekere zin doorbreekt deze constructie de scheiding tussen publieke financiering en PPS. De meerwaarde van PPS-projecten wordt geoptimaliseerd door overheidsmiddelen in te brengen. Volgens de beleidsnota wil de minister echter niet raken aan de ESR-neutraliteit, waardoor de overheidsparticipatie in de projectvennootschap maximaal 50% mag bedragen. Op die manier is er van een echte wisselwerking geen sprake. De scheiding tussen publieke financiering en PPS wordt maar langs één kant doorbroken. Overheidsmiddelen worden ingezet om PPS-projecten te optimaliseren, maar de omgekeerde beweging wordt niet gemaakt. Bij klassiek publieke investeringen (die uiteraard publiek worden gefinancierd) worden private partners op niet of nauwelijks actief betrokken bij de uitvoering.

Er zijn echter signalen dat de Vlaamse Regering een stap verder wil gaan, hetzij dat deze intentie zich nog niet heeft vertaald in concreet beleid. In de beleidsbrief algemeen regeringsbeleid vinden we de volgende passage terug:

“Wanneer het woord PPS valt, wordt vandaag nog te veel gedacht aan DBFM en ander formules op basis van private projectfinanciering, technieken die vandaag ingevolgde de financiële en economische crises [...] minder evident zijn geworden (schaarsheid kapitaal, hogere financieringskost, enz.). PPS is echter veel meer dan deze laatste vormen en draait rond samenwerking en synergie. Waar klassieke aanbestedingen niet de gewenste resultaten zouden kunnen geven, zijn veelal diverse andere innovatieve contractvormen zoals allianties en gebiedsontwikkelingen denkbaar om tot goede resultaten te komen. Meerwaarde moet daarbij alleszins telkens het uitgangspunt zijn.”

In deze passage wordt duidelijk aangegeven dat PPS niet beperkt hoeft te blijven tot budget neutrale DBFM-constructies. Ook bij klassieke aanbestedingen kan er meerwaarde tot stand komen door samenwerking met een private partner. Op die manier wordt de scheiding tussen publieke financiering en PPS definitief en in twee richtingen doorbroken. Overheidsmiddelen kunnen ingezet worden om PPS-projecten te optimaliseren, maar omgekeerd kunnen PPS-recepten ook gebruikt worden om klassieke publieke projecten te optimaliseren. Beide formules versterken elkaar en zorgen zo voor een toegenomen meerwaarde.

Nieuwe constructies

Er is voorsnog weinig informatie beschikbaar over dergelijke constructies. In Vlaanderen werden ze nog niet in de praktijk gebracht en ook uit het nabije buitenland zijn er niet onmiddellijk voorbeelden beschikbaar. Louter op basis van het theoretische kader rond PPS (zie paragraaf 2) kunnen wel een aantal mogelijkheden worden aangegeven. Hoe dan ook zal verder onderzoek moeten uitwijzen of het de moeite loont om deze pistes ook daadwerkelijk te implementeren.

Omdat het in essentie gaat over een publiek gefinancierd project is een DBFM-formule uitgesloten. Laten we de financiering echter buiten beschouwing, dan zijn alle andere combinaties wel mogelijk. Zowel DB, DM, BM als DBM lijken waardevolle constructies. Behalve de financiering, worden steeds twee of meer fases van de infrastructuurwerken aan een private partner toevertrouwd.

Een voorbeeld:

Bij de aanleg van een weg worden de middelen publiek verzameld, maar wordt zowel de bouw als het onderhoud aan eenzelfde private partner toevertrouwd. De aannemer zal dan geen materialen gebruiken die snel hersteld moeten worden. Doordat het onderhoud al vanaf de bouw mee in rekening wordt gebracht, zullen er efficiëntiewinsten optreden. De kostprijs van de bouw en het onderhoud samen zal in principe lager zijn dan wanneer beide fases niet waren geïntegreerd. De aannemer heeft nu ook meer mogelijkheden om innovaties door te voeren. Een nieuw materiaal dat iets duurder is maar zeer onderhoudsvriendelijk heeft in deze constructie een grotere kans om meteen gebruikt te worden. De efficiëntiewinsten liggen dan niet meer alleen bij het project, maar zijn er mogelijk voor de hele sector. Deze focus op efficiëntie en innovatie zal bovendien nog versterkt worden als ze gecombineerd wordt met een ander typisch PPS-recept als de resultaatsverbintenis. Anders dan bij de middelenverbintenis komt elk verlies door tijds- of budgetoverschrijding bij de private partner te liggen, waardoor die meer geresponsabiliseerd wordt. De kans dat de nieuwe weg te laat wordt opgeleverd op gebrekkig wordt onderhoud, zal op die manier ook kleiner zijn.

5.3. Conclusie

Voor de SERV moet steeds de meerwaarde centraal staan wanneer er een constructie wordt gekozen om infrastructuurwerken uit te voeren. De sociale partners zijn dan ook tevreden dat de Vlaamse Regering haar focus inzake PPS heeft aangepast. Waar er vorige legislatuur nog teveel aandacht was voor de budgetneutraliteit van PPS ligt het accent tijdens deze legislatuur op de intrinsieke meerwaarde van PPS. In combinatie met voldoende democratische controle vormt een performante meerwaardetoets de beste garantie op het realiseren van deze meerwaarde. Indien deze toets aangeeft dat er bijvoorbeeld van een DBFM-constructie een duidelijk meerwaarde te verwachten valt ten opzichte van het publieke alternatief, dan kan het project het best met private middelen worden gefinancierd. De SERV gaat ervan uit dat de eventuele nadelige gevolgen van de ESR-neutraliteit mee werden verrekend door de meerwaardetoets. De Meerjarenraming moet bovendien duidelijk maken welk effect de PPS-constructies hebben op de beleidsruimte van de komende jaren.

Geeft de meerwaardetoets echter het voordeel aan het publieke alternatief, dan belet dit geenszins dat er nog steeds wordt gezocht naar een mogelijke meerwaarde door samenwerking met private partners. Die meerwaarde zal in principe niet voortkomen uit private financiering – doorgaans duurder dan publieke financiering – maar wel uit andere onderdelen of eigenschappen van de samenwerking. De voordelen van PPS zijn immers niet exclusief voorbehouden voor projecten die met private middelen worden gefinancierd. Een hogere kostenefficiëntie door het overdragen van risico's, meer responsabilisering door resultaatverbintenissen, een optimalisatie van de levenscyclus door integratie van de verschillende projectfasen. Het zijn maar enkele voorbeelden van typische PPS-voordelen die ook bij klassieke investeringen kunnen uitgetest worden.

De passage over PPS in de jongste beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid geeft alvast de juiste richting aan. Tegelijk is duidelijk dat er op dit moment nog weinig of geen ervaring is met het toepassen van PPS-recepten bij publiek gefinancierde investeringen. In theorie zijn er heel veel mogelijkheden, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of het potentieel ook effectief kan gerealiseerd worden. De SERV dringt er in ieder geval op aan om deze mogelijkheden verder te onderzoeken. Het toepassen van gekende formules in nieuwe situaties en het creatief samenwerken met private partners kan het meerwaardepotentieel van de publieke investeringen alleen maar vergroten.