



Vlaams
Parlement

ingediend op **12** (2015-2016) – Nr. 2
30 oktober 2015 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Willem-Frederik Schiltz

over het advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2016
van de Vlaamse Gemeenschap

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

Voorzitter: Jan Hofkens.

Vaste leden:

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

Plaatsvervangers:

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

Documenten in het dossier:

12 (2015-2016) – Nr. 1: Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

INHOUD

1. Toelichting bij het advies door de SERV	4
2. Bespreking	7
Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op 13 oktober 2015 het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het begrotingsbeleid 2016 van de Vlaamse Gemeenschap besproken.

1. Toelichting bij het advies door de SERV

Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV, leidt het geheel in. Hij stelt dat het advies bij het begrotingsbeleid doorgaans vóór de zomervakantie wordt uitgebracht. Decretaal moet het vóór 10 september. Dat is dit jaar nog nipt gelukt. Ultiem werden er namelijk nog een aantal aangepaste ramingen aangekondigd met betrekking tot de ontvangsten van de eerste helft van juli 2015. De impact daarvan was dermate groot dat de sociale partners binnen de SERV besloten om die gegevens af te wachten en ze na de zomervakantie in het advies te verwerken.

De SERV merkt dat er sinds het aantreden van de regeringsploeg heel wat turbulentie is geweest. Dat wijt men aan diverse factoren. Er is het Europese geactualiseerde kader voor de overheidsrekeningen, ESR 2010, gecombineerd met de uitbreiding van de overheidsperimeter; er is de implementatie van de zesde staats-hervorming met in 2015 een aanzienlijke breuk van plus 40 percent in ontvangsten en uitgaven, evenals de aanpassing van ramingen voor belangrijke variabelen. Ten derde werd in september 2015 een vierde begroting sinds september 2014 opgesteld door de Vlaamse Regering, telkens met heel verschillende conjunctuurparameters. De SERV blijft ervoor pleiten om de elementen van volatiliteit in een begroting in de mate van het mogelijke te beperken. Een standvastig begrotingsbeleid is belangrijk, meent men. En dat vergt een beleidsagenda en/of -uitvoering die zo weinig mogelijk verstoord raakt.

De SERV is tevens groot pleitbezorger van een structurele benadering van de begroting. Dat impliceert dat ze uitgezuiverd moet zijn van eenmalige en conjuncturele factoren en dat ze rekening houdt met te verwachten grote toekomstige uitdagingen. De SERV heeft steeds op de relevantie gewezen. Een algemeen aanvaarde en toepasbare methodologie was niet meteen voorhanden, maar dat is intussen veranderd. Het uitgangspunt is de structurele normering, waaraan alle overheden zich moeten houden in het kader van het Belgisch stabiliteitsprogramma dat is ingediend bij Europa. De concrete invulling stoelt op het HRF-advies. In zijn advies vertrekt de SERV van het begrotingspad met jaarlijkse structurele verbeteringen, vastgelegd in het stabiliteitsprogramma. De geloofwaardigheid van het door elke overheid te realiseren begrotingspad vereist dat de gevraagde inspanningen niet elk jaar moeten worden herzien. Dat is in 2014 en 2015 wel gebeurd opdat het begrotingspad een zo groot mogelijke consistentie en stabiliteit in de loop der tijden kan behouden.

De turbulentie en het structurele begrotingsbeleid zijn geen gemakkelijke oefening gebleken. Het lijkt de SERV evident dat het in het stabiliteitsprogramma uitgetekende begrotingspad voor Vlaanderen de volgende jaren een grotere stabiliteit kent en effectief uitgevoerd wordt. De doelstelling van de regering om al in 2017 een begroting in te dienen die nominaal in evenwicht is, verscherpt de doelstelling die is opgelegd door het stabiliteitsprogramma, wat kan begrepen worden in het licht van de nakende uitdagingen.

De vertegenwoordigers van de SERV zullen ingaan op de grote uitdagingen waar de Vlaamse begroting de komende jaren voor staat en de nood om het investeringsbeleid te versterken, waaruit het voor de SERV aangewezen Vlaams begrotings-traject voor de volgende jaren wordt afgeleid. Ook de evolutie van de Vlaamse schuld wordt onder de loep genomen. Het advies werd uitgebracht op 7 september; waar mogelijk geven de sprekers, op verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat, commentaar bij nieuwe elementen sedert die datum.

Erwin Eysackers, medewerker Begroting en Financiering van de studiedienst van de SERV en auteur van het advies in samenspraak met de sociale partners, licht het corpus toe. Hij stelt dat de vier hoofdlijnen van het advies een dwarsdoorsnede geven van de meest relevante en centrale elementen. Er is aardig wat turbulentie geweest in achtergrond en er dienen zich uitdagingen aan die niet zonder meer gekwantificeerd kunnen worden. Het advies gaat daarop in, maar een deel is al achterhaald en verduidelijkt door recente ontwikkelingen. De spreker wil dan ook naar de volgende stappen kijken. Er wordt aandacht besteed aan de Oosterweelverbinding, de kilometerheffing voor vrachtwagens, de Vlaamse bijdrage aan de Belgische ontwerpbegroting. Voor de zaken die eerder buiten de begroting bleven en door het verstrengde Europese begrotingstoezicht mee in de begroting moeten door de uitbreiding van de perimeter van ESR 2010, zoals de pps-constructies, zijn er nieuwe cijfers die een daling aangeven, van 420 naar 349 miljoen euro. Dat wilde men sterk benadrukken in het advies omdat een begrotingsbeleid vereist dat zo veel mogelijk parameters helder zijn en zo veel mogelijk elementen goed te vatten zijn. Dat moet de dynamiek begrijpelijk maken en een duidelijk beeld geven van de budgettaire impact. Als het gaat om bijna 10 percent van het bbp, met een Vlaamse begroting die in 2016 net de drempel van 40 miljard euro overstijgt, dan pleit de SERV graag voor een inhaalbeweging om daar meer vat op te krijgen. Dat is immers een respectabele grootteorde en het is begrijpelijk dat niet alles nu al in detail te voorspellen is.

Een meerjarenraming is niet iets technisch dat er op het einde van het jaar bijkomt, maar wel een essentieel beleidsinstrument als men de dynamiek in een begroting wil kennen. Hij stipt aan dat het vooralsnog minder bruikbaar is, vanwege het behoorlijke verschil tussen de beschikbare meerjarenraming en de actuele cijfers voor de jaren 2016 en verder. De SERV onderstreept het belang van een relevante, betrouwbare, geactualiseerde meerjarenraming om houvast te bieden. Gezien het volume aan overheidsmiddelen, is het onvermijdelijk dat er onvoorziene factoren zijn. De conjunctuur kan groot kan zijn en de complexiteit van de financieringsmechanismen van de BFW garandeert geen absolute stabiliteit, zeker wanneer er met ramingen moeten worden gewerkt. Dat kan dan snel over enkele honderden miljoenen gaan. Desondanks blijven instrumenten als de meerjarenraming zeer relevant.

Het advies wil daarnaast ook nog benadrukken dat een investeringsbeleid cruciaal is. Het belang van overheidsinvesteringen is voor alle sociale partners duidelijk. Begin 2015 is er een voorstel gelanceerd dat beide elementen combineert en het verheugt de spreker dat de in te dienen begroting 2016 een evenwichtsoefening maakt. Er wordt rekening gehouden met een zekere budgettaire orthodoxie, maar de investeringen worden niet losgelaten. De SERV deed het voorstel niet louter om een impact, een economische stimulans, op de korte termijn te genereren, maar ook effecten van lange termijn. Men benadert systematisch infrastructuur en op de langere termijn verbeterde infrastructuur, wat een zeker potentieel en een versterkende stimulans biedt voor de economie.

De analyse van de investeringen in het advies kon enkel toegepast worden op de oorspronkelijk ingediende begroting 2015 en de begrotingsaanpassing 2015. Twee zaken blijven volgens de spreker relevant. Men komt uit bij cijfers die niet integraal compatibel zijn met wat op andere niveaus en in deze commissie al is toegelicht. Het helder en bevattelijk maken van definities blijft een probleem.

De SERV stelt voor een systeem te ontwikkelen met een geconsolideerde begroting, waarin dus alle instellingen vervat zitten. De stromen tussen de Vlaamse administratie en de instellingen moeten eruit. Dat voorkomt dubbeltellingen. Vervolgens moeten er ESR-codes zijn die tonen waarvoor een uitgave staat en alles rond investeringen kunnen helder maken. Men zou uitkomen op ESR-7, wat investeringen zijn, en ESR-5 en ESR-6, die slaan op kapitaaloverdracht, met name steun

aan derden die investeringen realiseren. Daar moet enigszins gefilterd worden voor wat vestzak-broekzakoperatie tussen overheden is, wat goed in kaart te brengen zou zijn. Ten slotte pleit de SERV ook voor ESR-14, wat gaat over het niet-waardevermeerderend onderhoud van infrastructuur, zoals het herstellen van een fietspad of weg. Dat zijn de facto investeringen, waarbij een bouwfirmat zorgt voor de herstelling. Het systeem impliceert dat er een ESR-code kan worden toegekend aan een begroting, iets waarvoor heel wat detail nodig is en wat nog niet evident is. Er zou in het Vlaams Parlement een oefening lopen met als doel de leesbaarheid van begrotingsdocumenten te verbeteren, wat de SERV toejuicht. Des te beter als ook het volume ervan kan afnemen, zonder te veel aan details te verliezen. De suggestie van de SERV kan in dat licht overwogen worden. Het zou nuttig zijn mocht iedereen met eenzelfde geconsolideerde begroting kunnen werken.

Het advies stelt tevens vast dat tussen begrotingsopmaak en -aanpassing 2015 weinig of geen vooruitgang is geboekt inzake de investeringen. Dat heeft te maken met de intrinsieke evolutie en het feit dat er in de definitie van de SERV geen ESR-correcties worden opgenomen op het vorderingensaldo. Die zijn niet in de begroting gedocumenteerd en komen alleen in het vorderingensaldo tot uiting. De regering geeft daarmee aan dat het gaat om constructies buiten de begroting, die het INR herklasseert. Ook wordt er geen ESR-8 opgenomen. Systematisch wordt ook binnen instellingen gefilterd op de echte investering en worden lonen en personeelskosten eruit gelicht.

Bij het begrotingspad of -traject dat de SERV probeerde uit te tekenen, eerder dan te focussen op de begroting 2016, heeft de SERV ook een nominaal en structureel maximaal tekort willen voorstellen. De uitgangspunten zijn al bevestigd in de Septemberverklaring. In 2017 en 2018 zou de begroting nominaal in evenwicht zijn, in de twee jaren daarvoor niet. Dat wijkt enigszins af van wat de HRF heeft voorgesteld. De regering is wel een stuk ambitieuzer dan bij het voorstel van de HRF in maart 2015. Dat is compatibel met wat in mei met het stabiliteitsprogramma is ingediend.

De SERV heeft steeds gepleit voor een structurele benadering. Het kader van de HRF heeft een Europese interface en het heeft volgens Erwin Eysackers weinig zin om daar iets naast te zetten. Het is beter dat die interface goed werkt en maximaal wordt verbeterd. De SERV stelt voor om de structurele inspanning die nodig is om de doelstelling van een nominaal evenwicht in 2017 te halen, in twee fasen te realiseren: de helft in 2016 en de andere helft in 2017. Daarbij wordt het framework van de HRF gehanteerd, hoewel een aantal parameters intussen veranderd zijn. Het is niet simpel om daarvoor alternatieve cijfers voor te stellen.

De SERV kwam op een nominaal tekort van maximaal 243 miljoen euro. De nota van de regering zit op 172,6 miljoen euro. Specifiek de uitgaven die te maken hebben met de asielcrisis worden er uitgelicht. Het gaat daar om een voorlopige raming. De SERV beklemtoont al jaren heel sterk het structurele aspect en niet zozeer het nominale. De SERV herhaalt ook dat een tekort aanleiding zou moeten geven tot investering. Het zijn elementen die niet puur beleidsmatig zijn of financieel beheer behelzen, maar moeten leiden tot bijkomende investeringen in de publieke infrastructuur. Op basis van de Septemberverklaring en het Vlaams ontwerp-begrotingsplan, kan de SERV concluderen dat het voorstel van de SERV is gerealiseerd. De begroting is ingediend met een kleiner vorderingensaldo van min 172,6 miljoen euro.

Een laatste element dat de SERV aandraagt, gaat over de schuld opsplitsen en versneld afbouwen. De Vlaamse schuld blijkt in 2014 (18,8 miljard euro) en 2015 (20 miljard euro) flink aan te groeien. Een schuld-doelstelling wordt door de uitbreiding van de Europese perimeter moeilijker. Opvallend is dat in de Septemberverklaring niets over de schuld is vermeld, behalve her en der een kleine principiële opmer-

king. Voordien werd de schuld gedetailleerder toegelicht en gedocumenteerd. Er zijn heel wat elementen bijgekomen, zoals de ziekenhuisfinanciering als factor die buiten de begroting en op het vorderingssaldo wordt verwerkt. Het lijkt de SERV daarom aangewezen dat dergelijke zaken toch verduidelijkt worden tegen de indiening van de nieuwe begroting. De SERV hanteert zelf een schulddoelstelling die aansluit bij het Pact 2020, dat een verhaal is van werkgevers- en werknemersorganisaties, samen met de regering. Het dateert van 2009. De essentie van de schulddoelstelling van het pact is dat er in 2020 geen Vlaamse schuld meer zou zijn. Vandaag is dat irrelevant geworden, fictie bij wijze van spreken. Het advies gaat ook in op het feit dat er een doelstelling geformuleerd is voorafgaand aan ESR 2010 en dus aan de perimeteruitbreiding. De afbouw blijft echter relevant, stelt de spreker. De SERV nam zich daarom voor om dat als huis van de sociale partners uit één mond te melden en zo te proberen de intrinsieke doelstelling te actualiseren. Dat er geen Vlaamse schuld meer zou zijn in 2020, kan er niet langer in staan. Er moet wel een streven naar een significante afbouw in opgenomen blijven, net als het feit dat er geen uitstel kan zijn zonder geldige reden. In die formulering kunnen alle Vlaamse partners zich vinden.

Het advies suggereert om in de schuld een soort van opdeling aan te brengen. Dat beoogt uiteraard niet de Europese regels te veranderen, maar er wordt wel een onderscheid gemaakt om uit te maken welke schuld ontstaat door beleid en financieel beheer en derhalve finaal onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid valt. Die dient onverwijld afgebouwd. Er zijn ook twee factoren van schuld waarbij derden een rol kunnen spelen. In eerste instantie die waartegenover een vorm van ontvangsten en inkomsten staat: betaling van een huur door een sociale huurder, een tolheffing enzovoort. Dan is de Vlaamse overheid niet de enige die geconfronteerd wordt met die schuld, die op haar naam staat. De SERV hoopt op een zekere informatiedoorstroming met het oog op een dergelijke opdeling. Dat zou de formulering van een schulddoelstelling kunnen vereenvoudigen en maakt het mogelijk om meer doelgericht een realistische termijn en begrotingsmatige invulling voorop te stellen. Begrotingsevenwicht in 2017 moet het eerste doel zijn, maar het jaar daarna wordt de suggestie van de SERV al zeer relevant.

Pieter Kerremans overloopt ter afsluiting nog eens de vier kernelementen die het advies schragen. Ten eerste verscherpt de centrale doelstelling van de regering om al een nominaal evenwicht te hebben in 2017 wat al is opgelegd in het stabiliteitsprogramma in het kader van de toekomstige uitdagingen. De SERV herhaalt dat ook in budgettair heikle tijden overheidsinvesteringen hoge prioriteit moeten krijgen. Voorts wordt voorgesteld om een begrotingspad uit te zetten dat beantwoordt aan de doelstellingen van de regering en compatibel is met de engagementen in het Belgisch Stabiliteitspact. Dat resulteert in een klein structureel overschot in 2016 en 2017, terwijl in nominale termen een tekort mogelijk is in 2016 en in 2017 dan weer een evenwicht wordt bereikt. Tot slot wil de SERV, gezien het beperkte inzicht in aard en evolutie van de schuld, voorlopig geen concrete schulddoelstelling formuleren.

2. Bespreking

Willem-Frederik Schiltz stelt dat de SERV ervan uitgaat dat alle toekomstige uitdagingen binnen het vooropgestelde traject opgenomen moeten worden. Het traject mag dus niet meer veranderen. In het tweede luik, de impact daarvan, worden er een aantal opgesomd en toegelicht. Hoe denkt men dat allemaal te doen? Oosterweel, de schuld voor scholen enzovoort zijn vele uitdagingen waar de SERV onvoldoende zicht op heeft en het is voor de regering evenmin evident om die te begroten. Er zijn al investeringen gedaan en die worden ook niet teruggeschroefd.

Wat overheidsinvesteringen betreft, ziet de SERV een nood aan voldoende publieke investeringen zodat de economie opnieuw kan aantrekken. Het lid meent dat dat al gebeurt, met een stijging van de overheidsinvesteringen in de begrotingsopmaak 2015 van 3,6 miljard naar 4,25 miljard euro. Er moet tevens rekening gehouden worden met het verstrengd Europees toezicht waardoor heel wat investeringen alsnog op de begroting terechtkomen.

Dat brengt het lid bij de visie op de schuld. Hij beklemtoont dat er niet blindelings is geïnvesteerd. Er is een investeringstraject opgezet juist om die belangrijke uitdagingen aan te pakken. Met de uitbreiding van de consolidatieperimeter komt er veel meer op de schuldbalans terecht. Zelf vraagt hij zich vooral af hoe men de verdere toekomstige uitdagingen nu al in dat traject moet verwerken, zonder een volledig zicht op de omvang van die investeringen over verschillende jaren.

De aanbeveling wat de schuld betreft, vindt het lid terecht. De schuld moet zorgvuldig worden opgevolgd. De herdefiniëring van een aantal schulden helpt om ze beter te beheren en maakt duidelijk binnen welke domeinen ze zitten. Het verstrengd Europees toezicht en een fijnere afstelling verschaft een inzicht in de beheersing van de schuld. Willem-Frederik Schiltz merkt nog op dat die schuld evenwel geen zwarte doos is. Tegenover heel wat van de schulden staan ook activa, bijvoorbeeld de schoolgebouwen inzake de pps Scholen van Morgen. Het gaat dus niet om schulden ten gevolge van de werking van de overheid. De vele investeringen noemt hij net mogelijk door onder meer de besparingen op het overheidsapparaat.

Björn Rzoska vindt de krachtlijnen van het advies vrij duidelijk, wat hij niet meteen kan zeggen over de transparantie inzake de pps. Het valt hem op dat de SERV blijkbaar niet over voldoende elementen informatie beschikt om de oefening te maken inzake de consolidatie. Het lid pleit al langer voor meer transparantie ter zake en verwijst naar gelijkaardige en herhaalde opmerkingen van het Rekenhof.

Wat de investeringen betreft, vindt Björn Rzoska het zeer belangrijk dat de SERV opnieuw vraagt om transparantie en een duidelijke definitie. De regering schuift een cijfer naar voren voor de investeringen, maar dat volstaat niet om zicht te krijgen op wat er onder die koepel ressorteert. Die opmerking is ook al het voorgaande jaar gemaakt, stelt het lid. Hij wil weten in hoeverre de definitie met ESR-codes zoals de SERV voorstelt, de minister hanteerbaar lijkt? Als de methode toegepast wordt op 2015, constateert Björn Rzoska dat het volume aan echte investeringen volgens de SERV een pak lager ligt dan wat de regering opgeeft. Hij wenst geen discussie uit te lokken over hoe hoog of laag de investeringen nu zijn. Hij breekt wel een lans voor het afspreken van een transparante definitie zodat het voor het parlement duidelijk is wat de investeringsbedragen precies behelzen.

Ook met betrekking tot de schuld doet de SERV een volgens het lid valabel voorstel: transparantie brengen en bekijken wat er met de doelstelling moet gebeuren. Pact 2020 blijft onaangeroerd, maar strookt niet met wat de realiteit zal zijn, zo luidt het. Wat de plannen van de regering zijn inzake de schuld, is niet bekend. Schuldenvrij 2020 halen, lijkt alvast niet haalbaar.

De meerjarenraming is een essentieel instrument in de begroting, erkent Björn Rzoska. Er is een werkgroep van start gegaan over de leesbaarheid van de begroting. Een punt dat daar op de agenda moet staan, is de vraag of het parlement niet moet afspreken dat de regering een doorgerekende versie van de meerjarenraming moet voorstellen als er dermate grote wijzigingen zijn in de loop van de zittingsperiode. Hij verwijst naar de fundamentele begrotingsaanpassing voor 2015 en de contouren, vastgelegd in de Septemberverklaring, voor 2016. Het is anders heel moeilijk om in te schatten wat de impact op langere termijn zal zijn. De SERV pleit voor een iets 'zachter' besparingspad, meent het lid te begrijpen. Daarbij zou de

structurele inspanning over 2016 en 2017 in tweeën gesneden worden. Dat is niet de optie die nu genomen wordt, maar men heeft geen zicht in de meerjarenraming op wat die hardere aanpak dan zal betekenen in de toekomst.

Matthias Diependaele is het er volkomen mee eens dat er heel wat turbulentie is geweest. Hij leest in de adviezen van de voorgaande jaren dat men probeert op lange termijn er een lijn in te trekken. De tijden werkten tegen: de ESR-aanpassing, de economische groei die niet start, de zesde staats hervorming enzovoort. Het lid vindt de vraag om consistentie in het begrotingsbeleid niet onterecht, maar stelt dat ook de SERV weet dat het in dergelijke omstandigheden niet vanzelfsprekend is. De voorbeelden die het advies zelf aanhaalt van kilometerheffing, overneming van bepaalde inningen en dergelijke, wijzen er volgens Matthias Diependaele tegelijk op dat er wel degelijk hervormd wordt. Er is een hervormingsregering die doelgericht diepgaande maatregelen neemt. Dat gaat steeds gepaard met een onzekerheidsfactor, weet het lid. Voor de kilometerheffing zijn er schattingen die wellicht in grootteorde kloppen, maar is er geen zekerheid.

Wat de meerjarenraming betreft, kan het lid zich ook akkoord verklaren, maar hij wijst erop dat conform het Rekendecreet zal worden gewerkt. Elk jaar komt die vraag ter sprake en toont men daar ook begrip voor, maar er zijn praktische bezwaren om alles zomaar op één hoop te gooien.

Bij de schuld doelstelling lijkt de vraag terecht: er is een schuld en de overheid wil een pad uittekenen om daaraan te werken. Om ook Björn Rzoska gerust te stellen, onderstreept het lid dat de regering bij elke stap in de begroting met die schuld bezig is geweest. De grootste zorg was altijd om die schuld zo laag mogelijk te houden. Doen alsof de regering geen oog heeft voor de schuld, is overdreven, vindt Matthias Diependaele. Elke besparing is gericht op dat doel en het pad is ingeschreven in het regeerakkoord. Het streven naar een nominaal evenwicht en een structureel overschot in 2017 blijft gelden, weliswaar met vallen en opstaan. Er wordt dus niet-aflatend aan gewerkt, zonder daarin echter te ver te gaan: de grens waar men investeringen zou moeten loslaten, wordt niet overschreden.

Jan Bertels stelt het advies van de SERV in grote lijnen te kunnen volgen. Inzake de impact van de grote dossiers erkent ook hij het belang van de meerjarenraming als cruciale houvast voor een legislatuur en verder. Dat impliceert voor het lid niet dat alle ramingen tot in de puntjes exact moeten opgenomen zijn, maar wel de grootteordes. Als de regering grote wijzigingen aankondigt, dan lijkt het hem logisch dat ze die ook vertaalt in een meerjarenraming. Dat biedt voor parlement en bevolking enige houvast en geeft niet de indruk dat men blindelings vaart, of de dingen budgettair wel jaar per jaar zal oplossen. Dat is geen goede werkwijze. De regering moet het Rekendecreet volgen voor de echte meerjarenraming, maar de vraag blijft om daarnaast te werken met zo goed mogelijk aangepaste tussentijdse meerjarenramingen als er belangrijke parameters wijzigen. Iedereen erkent dit volgens het lid, maar als de consequenties daarvan niet worden getrokken, gaat iedereen zijn eigen rekenoefeningen maken. Dat is verloren moeite, want de regering kan dat veel beter.

Het pleidooi om overheidsinvesteringen te versterken wordt al een tijdlang gehouden. Nagel op de kop dus als de regering aandringt op het behoud van investeringen. Sommige investeringen behoeven evenwel versnelling om pas te houden met de structurele benadering zoals de SERV voorstelt. Het lid refereert aan de analyse van de SERV inzake de daling van de overheidsinvesteringen met betrekking tot begroting 2015 initieel naar begroting 2015 aangepast. Jan Bertels wil graag dezelfde oefening gemaakt zien met betrekking tot de aangekondigde investeringen voor 2016. Dan kan er gepraat worden over dezelfde, juiste cijfers, meent het lid. De 4,2 miljard euro waarvan sprake is niet berekend volgens de methodologie van de SERV, zodat er geen correcte vergelijking kan worden gemaakt. Kan

de regering die oefening doen en die ter beschikking stellen bij de begrotingsdocumenten? Dat zou de discussie over de investeringen dan wel desinvesteringen van de regering transparanter en duidelijker maken.

Sp.a blijft voorstander van een structurele benadering van de begroting. Zo kunnen ad-hocmaatregelen vermeden worden om de fetisj van een begrotingsevenwicht vast te houden als dat niet haalbaar is.

Voorts wil de partij met betrekking tot de schulddoelstelling dat er ruimere afspraken gemaakt worden met de entiteit België en al zijn deelgebieden, over de begrotingsinspanningen die elke entiteit moet leveren. Daarbij moet de schuld meegenomen worden. Nominaal evenwicht of niet, er is een schuldtoename door allerlei omstandigheden zoals de zesde staats hervorming of de ziekenhuisfinanciering. Voor Jan Bertels is het essentieel dat er een realistisch pad wordt uitgetekend. Er moet een schulddoelstelling zijn op langere termijn en zeggen dat men de schuld niet wil laten toenemen, volstaat volgens hem niet. Het lijkt hem zinvol te weten waar het heen gaat, ook voor de totale Belgische schuld en de verdeling ervan over de diverse Belgische entiteiten. Jan Bertels suggereert om onderling een stabiliteitsprogramma af te spreken.

Teer punt blijft voor het lid het gebrek aan stabiliteit en transparantie inzake pps-constructies. De regering en administratie kunnen pas vaststellen of ze moeten worden opgenomen of niet wanneer het INR die informatie aanreikt. Nu geeft dat 100 miljoen minder, maar bij de begrotingscontrole 2016 kan dat weer naar de andere kant schommelen, oppert Jan Bertels.

In het advies leest hij amper over de lokale besturen. Van de SERV wil het lid nog weten of het klopt dat men gewoon de doelstelling ter zake heeft overgenomen van de HRF, maar geen uitspraak doet over de realiteitswaarde van die doelstelling.

Erwin Eysackers stelt dat de SERV een benadering heeft opgebouwd over een aantal jaren waarbij wordt gekeken naar een structurele definitie van een begroting. De begrippen zijn niet altijd evident, maar men probeerde een zekere logica te volgen en een traject uit te tekenen. Doelstelling van de regering is een nominaal evenwicht in 2017 en dat wordt als beleidsdoelstelling meegenomen in een advies. Om dan naar een definitie te evolueren van onbekende factoren of factoren die een impact op het traject hebben, probeert men in eerste instantie aan te geven dat ze er zijn en dat men ze idealiter probeert te beperken, te monitoren en hun dynamiek te begrijpen. Dat is de perfecte wereld en die bestaat niet, weet ook de spreker. Streeft de SERV een all-inbenadering na, hoewel veel doelstellingen niet of moeilijk te kwantificeren zijn? Het antwoord luidt volmondig ja. De SERV verwijst naar de vele zaken die intussen zijn gebeurd en de uitbreiding van de perimeter die is begonnen voorjaar 2014. In september 2014 kwam een tweede golf en begin 2015 nog één. Men kan de termijn niet oneindig rekken, er moet een realistische invulling zijn. Uitgaande van de grootteordes waar we vandaag mee worden geconfronteerd, verwacht de SERV niet dat er nog eens enorme bedragen bijkomen. In de hypothese dat die dynamiek zich niet zal versterken maar eerder zal verminderen, zelfs al gaat het om onbekende factoren, heeft de SERV de ambitie van een all-inbenadering. Dat is de afspraak die op het niveau van de Vlaamse sociale partners werd gemaakt.

Erwin Eysackers stelt dat er inderdaad een verschil in definitie is tussen wat de SERV als een investering beschouwt en wat uit de cijfers van de regering blijkt. Het gaat om een manier waarop men naar de cijfers kijkt en iets als investering beschouwt, meer niet. Het hoeft geen probleem te zijn. Er worden een aantal zaken niet opgenomen die er wel in zouden kunnen. De SERV zegt dus ook niet dat zij het grote gelijk heeft. Men streeft eigenlijk naar een helderder beeld en een meer concrete invulling. Het initiatief ten behoeve van een betere leesbaarheid van

begrotingsdocumenten kan een aanzet zijn om dat te realiseren. De SERV pleit voor goede afspraken om begripsverwarring te vermijden. De bedragen zijn lager bij de SERV omdat een aantal zaken niet opgenomen worden, verklaart de spreker nog.

Wat de schuld betreft, weet volgens de spreker eenieder die de cijfers onder de loep neemt dat de doelstelling van 2009 wel bijzonder ambitieus te noemen is. Het lijkt de SERV aangewezen om een manier te zoeken om dat haalbaarder te maken.

Qua begrotingstraject wil hij de suggesties van de SERV niet harder of zachter noemen. Er zijn doelstellingen vooropgesteld die gerealiseerd kunnen worden.

Het advies heeft geen aandacht besteed aan de lokale besturen, geeft Erwin Eysackers toe. Dat kan in de toekomst nog wel.

Minister *Annemie Turtelboom* ziet vier onderdelen terugkeren. In eerste instantie is er de volatiliteit van de begroting, dan de vraag naar de meerjarenraming, de definitie van de investeringen en de schuld.

Niemand kan de vrij grote volatiliteit ontkennen. Het budget steeg met 39 percent – met 10,7 miljard naar ruim 38 miljard euro – door de grote staatshervorming. Die herinnert aan de staatshervorming van 1989, met dat belangrijke verschil dat er nu wel een heel andere financieringswet in voege is én dat het economische klimaat veel minder stabiel is. De geraamde economische groei enkele maanden eerder werd voor 2016 nog op 1,5 percent verwacht. Intussen zit men op 1,3 percent. De minister hoopt dat, tegen de volgende economische begroting in februari, Dieselgate en het effect daarvan op Duitsland al enigszins uitgewerkt zullen zijn zonder extra negativiteit in de cijfers en dat men dan weer vooruit kan kijken.

Het nieuwe concept van de belastingstaat, met de Financieringswet, zal één of twee jaar vergen om ingebed te raken tussen Vlaams en federaal niveau. Voor de begroting 2016 is gewerkt met de Vlaamse ramingen over de belastingstaat, omdat er nog geen duidelijke eensgezindheid was over de berekening die vanuit het federale niveau gebeurde, niet met Vlaanderen, Wallonië of Brussel. Het is volgens de minister een kwestie van nieuwe definities die in administraties en werkwijzen ingeburgerd moeten raken. Voorts zorgt ook de ESR-inkanteling voor een veranderende situatie. Voor 2016 komt de kilometerheffing op de proppen. De berekeningen daarvoor zijn ernstig gebeurd, maar pas als het systeem begint te werken, zal duidelijk worden of er sprake is van ontwijkingsgedrag. Een terugval in de economische crisis kan een impact hebben op de inkomsten uit de kilometerheffing. Ondanks zo exact mogelijke ramingen, blijft het een raming. In 2016 staat ook het debat over de ziekenhuisinfrastructuur op het programma. Ook dat genereert een groot effect op de begroting. De vraag om transparantie noemt de minister terecht, maar moeilijk te beantwoorden vanwege de steeds veranderende omstandigheden. Er wordt wel aan gewerkt, maar dat zal naargelang de situatie bijgesteld moeten worden, stelt de minister.

Wat de volatiliteit aangaat, zijn er ook ESR-matig steeds nieuwe inkantelingen. De Vlaamse Regering probeert daarover zo goed als mogelijk te rapporteren aan het Vlaams Parlement. Zo rapporteert de minister-president regelmatig over pps-constructies en de mogelijke inkantelingen. Toch zijn er steeds nog verrassingen, ook uit het verleden, al probeert men dat te vermijden. Als men met dergelijke constructies gaat werken, dan wordt erop toegezien dat het om een echte publiek-private samenwerking gaat. Er wordt ook vooraf een akkoord gevraagd van INR-Eurostat. Dat biedt zekerheid over de inkanteling. Door de lessen uit het verleden treedt de regering nu zeer voorzichtig op.

De minister vermoedt dat, indien er een stabiele economische groei aankomt, er zich alvast één factor stabiliseert. De andere factoren volgen. Vlaanderen is wel een stuk gevoeliger geworden voor economische groei en voor inflatie. Juist dat maakte het verschil toen de prognoses voor inflatie in 2015 naar nul herleid waren. Ze kwamen van om en bij 1,3 percent. Dat hakt in op de begroting.

De meerjarenraming wordt conform het Rekendecreet voorgelegd aan het parlement. De minister wil ernaar toewerken om die in het vervolg, zij hoopt vanaf het volgende jaar, samen met de begroting te bezorgen. De minister beaamt dat men dan een beter en sterker debat op hetzelfde moment zou kunnen voeren en dat dan geen twee- of driemaal na elkaar meer zou moeten herhalen. Materieel is dat voorlopig nog niet mogelijk omdat de administratie de werkprocessen nog moet aanpassen en ook nog de handen vol heeft met de zesde staatshervorming en de inkanteling van de bevoegdheden. De veranderende omstandigheden omvatten ook een aantal open-endmaatregelen qua financiering die eerder veel minder aanwezig waren, stipt de minister aan, bijvoorbeeld doelgroepenbeleid, woonbonus, dienstencheques. Als dat soort maatregelen tegelijkertijd boomt, heeft dat natuurlijke een groot effect op de begroting. Er is nog heel wat werk, maar men probeert een grotere transparantie in te bouwen en de ramingen te versterken. Het doel is ze tegelijk te brengen, maar dit jaar komt de meerjarenraming dus nog steeds wat later dan de begroting, zoals bepaald in het Rekendecreet. Ook timing en werkprocessen moeten daartoe op elkaar afgestemd worden. Er was een late 'state of the union' en het Planbureau kwam pas op 10 september 2015 met een economische begroting. Dan pas kan federaal de berekening beginnen voor de belastingstaat. De timing werd niet gehaald. Voor de rekeningen van het voorgaande jaar moet per 31 maart worden gerapporteerd aan het parlement, maar pas 31 mei rapporteert men federaal, waardoor de minister allicht niet de juiste cijfers heeft om juist te rapporteren. Er is daarover al een werkoverleg gehouden met de federale diensten om dat te verbeteren. Het punt van de meerjarenraming is dus gemaakt voor de minister, zeker omdat er volgende jaren heel wat nieuw beleid komt. Het is dan van belang om het groeipad te kunnen zien en dat kan niet met alleen maar de begroting.

Aan de definitie van investeringen wordt hard gewerkt, verzekert de minister. Ze hoopt dat de discussie kan worden gevoerd met het debat over de begroting. Er moet een nulpunt zijn, ongeacht welke definitie je neemt en je boven of onder de 4 miljard euro zit: een jaartal dat als meetpunt wordt beschouwd. De definitie verschilt overal (Nationale Bank, SERV, Vlaamse Regering enzovoort) en daar wil de minister ook van af. Als men het niet eens raakt over de definitie, dan kan op zijn minst gepraat worden over een al dan niet aangroeiend dan wel krimpend beleid vanuit een duidelijk nulpunt.

Doel blijft om het tekort zo veel mogelijk te beperken en zo snel als het kan met een begroting in evenwicht te komen. Dat is rechtstreeks gelieerd aan de schuldpositie. Men werkt aan een opdeling van de schuld in drie soorten: schuld die is gemaakt voor recurrente uitgaven; schuld die zichzelf terugverdient, zoals de tolheffing die tegenover de aanleg van de derde Scheldekruising staat, mits er duidelijkheid is over de termijn van volledige dekking; en de schuld die zichzelf niet terugbetaalt, maar waartegenover wel activa staan zoals scholen, welzijnsinstellingen en ziekenhuisinfrastructuur. Die opdeling maakt het mogelijk om uit te maken om welke schuld het gaat en maakt het debat zuiverder. Hoe dan ook moet men blijven investeren voor de toekomst, stelt de minister. Het zou bijzonder dom zijn om bij lage intrestvoeten dat niet te doen. Besparen is gemakkelijkst als men schrapt in de investeringen, maar dat is geen optie. Vanaf 2016 speelt het debat over de ziekenhuisinfrastructuur volop en komt er een inkanteling van infrastructuur waarop nog een schuld rust. Minister Turtelboom is het ermee eens dat het doel om tegen 2020 een nulschuld over te houden door veranderende omstandigheden allicht in gevaar is gebracht. De situatie blijft nog enige tijd veranderlijk, meent de

minister. Dus moet een andere doelstelling worden ontwikkeld, wil men niet het risico lopen politieke, maatschappelijke of economische evoluties te missen. Dat toont echter ook aan dat er grote hervormingen gebeuren. Het zou gemakkelijk zijn om de kilometerheffing niet in te voeren, want dan heb je ook geen volatiliteit op de raming, of om geen nieuwe processen op te zetten en niet zelf in te staan voor bepaalde inningen. Dat sluit eenmalige effecten uit. Naarmate er grote hervormingen gebeuren, komt er soms een onbedoelde volatiliteit kijken.

Er wordt gewerkt aan een gelijktijdige indiening van meerjarenraming en begroting. Dat lukt nog niet in 2015, maar het volgende jaar wel. De definitie voor de investeringen neemt de minister op bij het debat over de begroting, en zij hoopt het ten minste eens te worden over een nulpunt. De schuldopdeling zou een feit worden, naar de minister hoopt tegen de begrotingsbesprekingen. Voor de meerjarenraming lukt dat wellicht wel.

Wat het nominaal of structureel evenwicht betreft, kunnen een aantal volatiliteiten gefilterd worden, maar het blijft moeilijk om te weten welk structureel pad te volgen als de economische groei of inflatie onbekend zijn. Met een nominaal toegelaten tekort van 243 miljoen euro zoals de SERV voorstelt voor 2016, moet er structureel een overschot zijn, zo is gebleken. De SERV kwam uit op een overschot van 64 miljoen euro voor 2015. Dat is de keerzijde van de medaille. De politiek moet de discipline hebben om structurele overschotten te boeken, besluit de minister.

Jan HOFKENS,
voorzitter

Willem-Frederik SCHILTZ,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BFW	bijzondere financieringswet
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
Eurostat	statistical office of the European Union
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen