



Vlaams
Parlement

ingediend op **12-B** (2015-2016) – Nr. 2
23 augustus 2016 (2015-2016)

Verslag

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

over het advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2017
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-B (2015-2016) – Nr. 1: Advies van de SERV over het begrotingsbeleid

INHOUD

I.	Inleiding	5
II.	Voorstelling van het advies door de delegatie van de SERV	5
1.	Toelichting door Pieter Kerremans, administrateur-generaal	5
1.1.	Inleiding	5
1.2.	Helder begrippenkader is nodig.....	5
2.	Toelichting door Wouter van der Wielen, medewerker SERV	5
2.1.	SERV-begrotingstraject.....	5
2.2.	Visie op het begrotingsbeleid	6
2.3.	Investeringsbeleid is belangrijke uitdaging	6
3.	Toelichting door Erwin Eysackers, medewerker SERV.....	6
3.1.	Voorstel 1: Schuld doelstelling: Vlaams aandeel in Belgische schuldafbouw garanderen	6
3.2.	Voorstel 2: Schuld opdelen naar aard	7
3.3.	Voorstel 3: Schuldafbouw prioritair naar financiële schuld in 6e schuif	7
3.4.	Invoering prestatiebegroting en hervorming begrotingskalender	7
III.	Debat.....	7
1.	Tussenkomenst van Willem-Frederik Schiltz.....	7
1.1.	Nominaal of structureel begrotingsevenwicht.....	7
1.2.	Voorstel van de SERV om de schuld op te delen naar aard	8
1.3.	Herfinanciering schuld	8
2.	Tussenkomenst van Björn Rzoska.....	8
2.1.	Impact Oosterweel op begrotingsdoelstelling	8
2.2.	Nominaal of structureel begrotingsevenwicht.....	8
2.3.	Hoe de Vlaamse overheidsschuld aanpakken?.....	8
2.4.	Productieve investeringen en andere	8
3.	Tussenkomenst van Jan Bertels.....	8
3.1.	Transparantie over de begroting	8
3.2.	Nominaal begrotingsevenwicht is een illusie	9
3.3.	Schuldafbouw	9
4.	Tussenkomenst van Matthias Diependaele	9
4.1.	Pleiten voor zowel schuldafbouw als intrekken besparingen is ongeloofwaardig	9
4.2.	Het advies van de HRF	9
4.3.	Nominaal of structureel begrotingsevenwicht.....	9
4.4.	Schuldtoename.....	9
4.5.	Schuld opdelen naar aard	10

5. Tussenkost van Peter Van Rompuy	10
5.1. Uitgangspunten SERV-advies houden nog geen rekening met brexit en aanslagen van 22 maart 2016	10
5.2. Evolutie overheidsinvesteringen en de band met het begrotingsevenwicht	10
6. Repliek van Erwin Eysackers.....	10
6.1. Naar een structurele begrotingsdoelstelling	10
6.2. Vlaanderen moet zijn aandeel in Belgische schuldafbouw doen	10
7. Tussenkost van Bart Tommelein, viceminister-president en minister van Begroting, Financiën en Energie.....	11
7.1. Inleiding	11
7.2. Transparantie over de begroting	11
7.3. Naar een nominaal begrotingsevenwicht in 2017	12
7.4. Oosterweel.....	12
7.5. Ziekenhuisinfrastructuur	14
7.6. Schulddoelstelling	14
8. Tweede repliek van Erwin Eysackers.....	15
8.1. De dualiteit van het SERV-advies	15
8.2. Ziekenhuisinfrastructuur	15
8.3. Schuldindeling naar aard	16
9. Tussenkost van Joris Vandenbroucke over de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid.....	16
10. Tweede tussenkomst van Björn Rzoska over Europese begrotingsregels die gevolgd moeten worden	16
11. Tweede tussenkomst van Jan Bertels.....	16
12. Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein	16
Gebruikte afkortingen	17

I. Inleiding

Op 5 juli 2016 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op vraag van de SERV zijn advies over het begrotingsbeleid 2017 van de Vlaamse Gemeenschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 12-B/1).

De delegatie van de SERV bestond uit:

- Pieter Kerremans, administrateur-generaal;
- Wouter van der Wielen, medewerker van de SERV;
- Erwin Eysackers, medewerker van de SERV.

II. Voorstelling van het advies door de delegatie van de SERV

1. Toelichting door Pieter Kerremans, administrateur-generaal

1.1. Inleiding

Pieter Kerremans, administrateur-generaal, deelt mee dat het advies de dag tevoren door de SERV is goedgekeurd. Voor het vierde opeenvolgende jaar kan men spreken van een economische heropleving die nog steeds zeer bescheiden is. De blijvend voelbare crisis vraagt gepaste antwoorden met het oog op aanhoudende groei en werkgelegenheid.

1.2. Helder begrippenkader is nodig

Eerste focus van het advies is de noodzaak van heldere begrotingsdoelstellingen, op grond waarvan de SERV een begrotingstraject voor het komende jaar voorstelt. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste uitdagingen, waarvan hij in het bijzonder de evolutie van de schuld noemt. In het advies wordt daarvoor een doelstelling voorgesteld evenals een indeling, waarbinnen men prioriteiten kan stellen. Omdat hij een helder begrippenkader en transparantie belangrijk acht, pleit de raad voor een orthodoxe, omvattende benadering, die alle componenten in beeld brengt.

Hij stelt vast dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om verschillende uitgaven buiten de nominale doelstellingen te houden, met name die voor de vluchtelingencrisis, de Oosterweelinvesteringen vanaf 2017 en de overgedragen federale investeringsuitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur. De sociale partners vragen dat de regering helder communiceert over de begrotingssaldi en rekening houdt met de vereisten van het Europese kader.

2. Toelichting door Wouter van der Wielen, medewerker SERV

2.1. SERV-begrotingstraject

Wouter van der Wielen, medewerker SERV, herinnert er bij het begin van zijn uiteenzetting aan dat de raad al jaren pleit voor een structurele benadering, die zowel het conjuncturele, het eenmalige als toekomstige uitdagingen in rekening brengt. De SERV bepleit een structureel evenwicht in 2017, wat meer haalbaar is dan een nominaal evenwicht in 2017 maar nog altijd een aanzienlijke inspanning vergt van bijkomend 596,5 miljoen euro. Nominaal wordt een tekort van 146,6 miljoen euro toegestaan. De spreker merkt op dat het SERV-voorstel nauw aansluit bij het traject dat de Hoge Raad van Financiën uitstippelde in april 2016. De genoemde inspanning zou kleiner zijn als de Vlaamse Regering in de begrotingscontrole daarvan niet was afgeweken.

De SERV spreekt zich op dit moment niet uit over de beoogde evolutie van het begrotingssaldo na 2017, maar is wel van mening dat de Vlaamse Regering vanaf dan rekening moet houden met de geactualiseerde schulddoelstelling. Daarnaast spelen het Europese kader en de toenemende investeringsuitgaven een rol.

2.2. Visie op het begrotingsbeleid

De SERV pleit voor een genuanceerde benadering van het beleid, dat gezonde openbare financiën en een sterke stimulans van economie en werkgelegenheid combineert.

Omdat productieve overheidsinvesteringen daartoe bijdragen achten de sociale partners het van groot belang dat de Vlaamse Regering haar inspanningen op dat vlak versterkt. De raad stelt immers vast dat zij thans weinig investeert in vergelijking met andere Europese lidstaten. Een inhaalbeweging is nodig. De belangrijkste is de Oosterweelverbinding. De kostprijs van Masterplan 2020 wordt geraamd op 7,5 miljard euro zonder de overkapping van de ring en de minderhindermaatregelen. Hij herinnert eraan dat noch de SERV, noch de Hoge Raad van Financiën of het Rekenhof ooit onderschreven dat deze kosten buiten de begrotingsdoelstelling kunnen worden gehouden. Grootschalige en meerjarige investeringsprojecten die duidelijk het resultaat zijn van beleidsbeslissingen kunnen immers niet beschouwd worden als eenmalig in het kader van het Europese rekeningenstelsel. Voor de raad geldt het Europese begrotingskader onverkort en integraal, onderstreept hij.

2.3. Investeringsbeleid is belangrijke uitdaging

Anderzijds wijst de regering wel terecht op de schaalgrootte van de genoemde investeringen in verhouding tot de Vlaamse begroting, wat hen uitzonderlijk maakt. Zelfs gespreid over verschillende jaren wegen ze aanzienlijk op het saldo. De sociale partners zijn dan ook bekommerd over de manier waarop deze investeringen, evenals de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur, in de Vlaamse begroting worden geïntegreerd. Het is daarom dat ze niet langer van de regering verwachten dat zij focust op een nominaal evenwicht in 2017 maar wel op een structureel evenwicht.

Tot slot wordt er in het advies voor gepleit dat de regering bijdraagt tot het debat over de interpretatie van de Europese begrotingsregels, overwegende dat niet uit te sluiten valt dat ze verder kunnen gespecificeerd worden in de richting van meer vrijheidsgraden voor overheidsinvesteringen. Hij memoreert de flexibiliteitsmededeling van de Europese Commissie in januari 2015, die meer interpretatieruimte bood voor uitgaven in het kader van het Junckerfonds.

3. Toelichting door Erwin Eysackers, medewerker SERV

Erwin Eysackers, medewerker SERV, bespreekt de schuldevolutie, die dit jaar boven de 25 miljard euro uitkomt, inclusief bijna 5 miljard euro voor ziekenhuisinfrastructuur, die overkomt van het federale niveau. Tegen 2021 wordt de schuld op 32,1 miljard euro geraamd.

3.1. Voorstel 1: Schulddoelstelling: Vlaams aandeel in Belgische schuldafbouw garanderen

De SERV doet drie voorstellen. Voor de achtergrond verwijst hij naar de schulddoelstelling uit Pact 2020. In het advies wordt erop gewezen dat potentieel ook input van derden een rol speelt, waarbij hij ontvangsten uit tolheffing of verhuring noemt. Hoe dan ook zal het geheel van de Belgische overheden de komende jaren een aanzienlijke inspanning moeten leveren. Het Vlaamse aandeel

van de huidige Belgische schuld, die 106 tot 107% van het bbp bedraagt, is beperkt tot 5 tot 7%, wat hij heel bescheiden noemt. De sociale partners pleiten ervoor het Vlaamse deel van de schuldafbouw in elk geval te realiseren.

3.2. Voorstel 2: Schuld opdelen naar aard

Vervolgens stelt de SERV voor de schulden in te delen naar hun aard. Hij gebruikt daarbij het beeld van een schuldenkast met verschillende laden. De eerste drie bevatten investeringen op langere termijn. De eerste betreft infrastructuur in eigendom en beheer, met inbegrip van Oosterweel; de tweede constructies via pps, die een eigen financierings- en verwerkingswijze kennen; die in de derde zijn niet noodzakelijk alleen in eigendom van en beheer door de Vlaamse overheid, een model dat vaak gehanteerd wordt in de welzijns- en onderwijssector.

In de vierde lade zit de sociale huisvesting, waarbij de spreker opmerkt dat het om zeer aanzienlijke bedragen gaat, waarover een tabel in het advies staat. In de loop der jaren zijn daar een aantal zaken bijgekomen die vroeger niet geregistreerd werden op de Vlaamse balans. Bijzonder voor deze lade is dat ook de huurder of koper mogelijk een rol speelt in de schuldafbouw.

In de vijfde lade zitten de instellingen, waarbij de raad verder het onderscheid maakt tussen die van het economisch overheidsinstrumentarium (die in hoge mate marktconform functioneren en ook participaties – en dus schulden – kunnen afbouwen), het onderwijs met inbegrip van de universiteiten en andere.

In de laatste lade zit de schuld die ontstaat uit het financiële beheer van de gehele Vlaamse overheid, zoals door een tekort op de begroting of het functioneren van de zichtrekening.

3.3. Voorstel 3: Schuldafbouw prioritair naar financiële schuld in 6e schuif

De SERV stelt voor om in de schuldafbouw prioriteit te verlenen aan de zesde lade zonder de andere te vergeten. De raad stelt daarom voor om tegen de zomer van volgend jaar een procedure uit te werken om ook de evolutie in de andere lades te duiden, waarin elementen uit de Europese opvolging van het Belgische schuld criterium worden meegenomen, waaronder men dient te verstaan dat rekening wordt gehouden met omstandigheden en conjuncturele ontwikkelingen, evenwel zonder excuses te zoeken om niets te doen.

3.4. Invoering prestatiebegroting en hervorming begrotingskalender

Tot slot staat de SERV in zijn advies nog kort stil bij lopende denkoefeningen, zoals over de prestatiebegroting, die de raad een goede zaak vindt, omdat zij beleids- en begrotingscyclus verbindt en de leesbaarheid van de begroting verbetert. De raad vindt ook de gesuggereerde verschuiving van de begrotingskalender op grond van het Europese semester verdedigbaar, maar vraagt wel erover te waken dat de informatiedoorstroming zodanig blijft dat de adviestermijn niet verkort.

III. Debat

1. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

1.1. Nominaal of structureel begrotingsevenwicht

Willem-Frederik Schiltz waardeert dat deze regering ervoor gekozen heeft naar een nominaal evenwicht te evolueren, waarmee men immers kort op de bal

speelt. Het lid blijft dat aanmoedigen want het structurele alternatief heeft er meer dan eens voor gezorgd dat vergissingen grote gevolgen hadden. Dat sluit evenwel nuancering niet uit zoals door het gigantische Oosterweelproject als structureel buiten de doelstelling te houden, zij het niet buiten de begroting zoals pps destijds. Het lijkt hem ook niet zo evident en evenmin verhelderend om halverwege de legislatuur van berekeningswijze te veranderen.

1.2. Voorstel van de SERV om de schuld op te delen naar aard

De indeling van de schuld in schijven vindt hij interessant en hij is dan ook benieuwd naar het antwoord van de minister. Het lijkt hem dat de eerste vier categorieën volgens de SERV minder zwaar zouden moeten wegen voor Europa omdat tegenover de schuld creatie van welvaart en werkgelegenheid staat, terwijl tegenover de exploitatiekosten in de laatste twee geen inkomsten staan. Die benadering veronderstelt wel dat zij ook door de andere Belgische entiteiten gevolgd wordt in de rapportering aan Europa.

1.3. Herfinanciering schuld

Werd in de evaluatie van de schuld ook gekeken naar de herfinanciering binnen de geconsolideerde perimeter, met andere woorden naar het feit dat de Vlaamse overheid voortaan zelf instaat voor de schulden van haar entiteiten, die niet langer apart hoeven te lenen?

2. Tussenkomst van Björn Rzoska

2.1. Impact Oosterweel op begrotingsdoelstelling

Björn Rzoska herkent heel wat dingen die Groen al behoorlijk lang zegt. Zo stelt hij vast dat ook de SERV andermaal zegt dat de regering Oosterweel niet buiten de begrotingsdoelstelling kan houden. Neemt de minister dat advies ter harte?

2.2. Nominaal of structureel begrotingsevenwicht

Hoe kijkt de minister aan tegen het duidelijke pleidooi voor een structureel en geen nominaal evenwicht in het voorgestelde traject? Overweegt hij die optie?

2.3. Hoe de Vlaamse overheidsschuld aanpakken?

De volgende vraag betreft de aanpak van de ook door de SERV als zorgwekkend beschouwde Vlaamse schuldevolutie.

2.4. Productieve investeringen en andere

Kan de minister tot slot de SERV overtuigen dat de regering wel degelijk het onderscheid maakt tussen productieve investeringen, waarin Vlaanderen Europees achterop hinkt, en andere?

3. Tussenkomst van Jan Bertels

3.1. Transparantie over de begroting

Jan Bertels noemt het advies opzienbarend en hoopt dat de regering het serieus neemt. Als eerste punt noemt hij het pleidooi voor heldere communicatie over de begroting. Als er een tekort is, moet men dat zeggen, zonder het te verbloemen door bijvoorbeeld te zeggen dat zaken wel in de begroting zitten maar niet in de doelstelling. Hij hoopt dat de regering kiest voor transparantie, ook wat de mobiliteitsknoop en de ziekenhuisinfrastructuur betreft.

3.2. Nominaal begrotingsevenwicht is een illusie

Volgens het lid zegt de SERV terecht dat een nominaal begrotingsevenwicht een illusie is. Hij hoopt dat de regering zich niet aan die fetisj vastklampt en onnodige besparingen blijft doorvoeren ten laste van de bevolking. Evenzeer terecht pleit de SERV voor een inhaalbeweging in de overheidsinvesteringen. Begrijpt hij goed dat het daarbij niet alleen gaat om harde investeringen?

Het klopt dat de Vlaamse Regering koos voor een andere benadering dan het structurele begrotingsevenwicht in 2017, maar de SERV en de oppositie pleitten vanaf het begin voor een geleidelijk, structureel pad zoals uitgetekend door de Hoge Raad van Financiën in maart 2015. Dan zou er nu meer ruimte geweest zijn. Het lid onderstreept de waarschuwing van de SERV om zich niet andermaal aan dezelfde steen te stoten. Vraagt de SERV nog steeds om de door de regering beloofde nieuwe beleidsruimte in 2017?

3.3. Schuldafbouw

De Vlaamse schuld in de gaten houden is een terechte zorg, met inbegrip van het overleg met de andere entiteiten over de afbouw van een twintigste boven de 60 percent bbp. Hij is blij met de voorgestelde opdeling en is benieuwd naar de reactie van de huidige minister, want zij wijkt af van het eerdere voorstel van minister Turtelboom.

4. Tussenkomst van Matthias Diependaele

4.1. Pleiten voor zowel schuldafbouw als intrekken besparingen is ongeloofwaardig

Matthias Diependaele wijst erop dat men elke euro maar één keer kan uitgeven en dat men dus niet tegelijk tegen – onnodig genoemde – besparingen en voor schuldafbouw kan pleiten. Boekhoudkundige discussies zijn interessant maar het is de uiteindelijke keuze die haar weerslag heeft op de echte wereld.

4.2. Het advies van de HRF

Hij waardeert dat de SERV constructief meedenkt met de Vlaamse Regering over het op orde krijgen van de Vlaamse begroting. Hij is ook blij dat de raad de mening van zijn fractie deelt over het advies van de Hoge Raad van Financiën, dat te laat kwam en de beste leerlingen harder aanpakt.

4.3. Nominaal of structureel begrotingsevenwicht

Het lid herhaalt zijn standpunt dat kiezen voor een structurele begroting dom is. Als theoretisch begrotingsconcept dat de conjunctuur uitvlakt op lange termijn, is het een goed idee, maar anderzijds leert het gezond verstand dat men er pas mee kan beginnen zodra men overschotten opzij heeft kunnen zetten voor slechtere tijden.

4.4. Schuldtoename

In de communicatie moet ook duidelijk gemaakt worden dat de schuldtoename niet het gevolg is van het beleid van de huidige regering maar van een nieuwe classificatie op grond van onder meer de ESR-regels. Schuld afbouwen zou hij graag genoeg maar de regering moet eerst nog de daaraan voorafgaande stap waarmaken: een evenwicht bereiken zonder de prille economische opleving, die nu opnieuw in gevaar komt door de brexit, niet van tevoren te fnuiken. Daarvoor zijn investeringen nodig.

4.5. Schuld opdelen naar aard

De SERV blijkt de logica van de regering te volgen: de ene schuld is de andere niet. Het advies maakt terecht het onderscheid tussen investering en werking. Voor dat eerste kan het aangaan van schulden te verantwoorden zijn. Zo betalen wij nu dagelijks voor de kosten die worden veroorzaakt door Oosterweel niet uit te voeren. Dat is een investering die zich terugverdient. Daarom wordt zij niet meegerekend in de begrotingsdoelstelling. Als men dat toch doet, moet men ergens iets schrappen in de echte wereld.

5. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

5.1. Uitgangspunten SERV-advies houden nog geen rekening met brexit en aanslagen van 22 maart 2016

Peter Van Rompuy dankt de SERV voor de cijfers, die evenwel nog geen rekening konden houden met het effect van de brexit en de aanslagen van 22 maart. Zeker is wel dat de opgave om de doelstellingen te halen bijzonder zwaar is. Oosterweel begint wel pas vanaf 2018 echt aan te tikken.

5.2. Evolutie overheidsinvesteringen en de band met het begrotingsevenwicht

Wat de overheidsinvesteringen betreft, leert het jaarverslag van de Nationale Bank dat wij het bruto net iets slechter doen dan het gemiddelde van de eurozone en netto net iets beter. Dat is niet zo slecht, oordeelt het lid. Een deel van de verklaring is dat heel wat investeringen pas sinds ESR in de cijfers zijn opgenomen. Daar staat natuurlijk tegenover dat ze ook bij de schulden opduiken. De ESR-correcties zorgden voor transparantie, besluit hij. Toekomstige investeringen mogelijk houden vereist dat men streeft naar een evenwicht. Ook voor het afbouwen van de schuld is er maar één manier: het tekort wegwerken. Hij begrijpt dan ook niet dat sommigen ervoor pleiten tegelijk een zeker tekort toe te laten en de schuld weg te werken. Het is het een of het ander.

6. Repliek van Erwin Eysackers

6.1. Naar een structurele begrotingsdoelstelling

Erwin Eysackers antwoordt dat de SERV al jaren pleit voor een begroting waarin een structurele benadering de lijnen aangeeft, die jaarlijks worden vertaald in een nominale doelstelling. De spanning tussen beide geeft de mogelijkheid een pad uit te tekenen waarop men kan rekening houden met zowel onverwachte factoren als voorspelbare toekomstuitdagingen. Van dat laatste geeft hij de zesde staatshervorming als voorbeeld. Verder verzekert hij dat de SERV zich inschrijft in het – door de parlementen goedgekeurde – kader van Europese begrotingsafspraken. Het is in dat kader dat de raad voor volgend jaar een structurele doelstelling verdedigt. De spreker erkent wel dat die benadering moeilijker uit te leggen valt aan de publieke opinie, al raakt zij de laatste jaren toch al meer ingeburgerd en wordt ze bovendien elk jaar in een nominale doelstelling vertaald. Wat de cijfers betreft, is het wel degelijk zo dat ze werden geactualiseerd volgens de laatste vooruitzichten van het Planbureau, die slechts een week oud zijn.

6.2. Vlaanderen moet zijn aandeel in Belgische schuldafbouw doen

Wat de schuldafbouw betreft, vraagt Europa van België een jaarlijkse inspanning van een twintigste van het verschil tussen het huidige schuldniveau en zestig procent van het bbp. Het eist significante stappen maar niet dat alle schuld weg moet. De SERV is van mening dat dit verhaal finaal op Belgisch niveau moet geschreven worden. Alles wijst erop dat Europa de komende jaren niet zal

zeggen dat men de schuld rustig mag vergeten. Het schuld criterium is integendeel een van de twee poten van de Europese begrotingsopvolging. Gegeven de huidige omstandigheden legt Europa vandaag niet de nadruk op een bepaald schuldbedrag dat moet afgebouwd worden, zonder evenwel te ontkennen dat dit morgen wel nodig zal blijken. Vlaanderen zal zijn verantwoordelijkheid moeten nemen voor zijn aandeel, waarbij de SERV suggereert om dat vooral in de geschetste laatste lade van de schuld kast (financieel beheer) te doen. Tegenover de andere schulden staan inderdaad activa en investeringen.

Wat de nieuwe beleidsruimte betreft, herinnert hij eraan dat de regering bij haar aantreden een aanzienlijke inspanning van meer dan anderhalf miljard euro deed in 2015 en 2016. Een overzicht van de maatregelen is terug te vinden in het beoogde advies, waarbij de SERV constateert dat in zo goed als geen bijkomende inspanning wordt voorzien in 2017. De raad vraagt wel aan de regering specificaties over de realisaties in dat jaar.

De grafieken over de investeringen zijn niet gebaseerd op de Nationale Bank maar op beschikbare gegevens van de OESO en de Europese Commissie, erkent hij. Hij bevestigt wel dat door de uitbreiding van de perimeter niet eerder gedocumenteerde schuld via pps en verwante constructies vandaag wel is opgenomen in de cijfers.

De SERV legt tot slot geen schulddoelstelling op tafel omdat op dit moment nog moeilijk te zien is wat er volgend jaar bijkomt en wat dit jaar nieuwe schuld is die er vorig jaar nog niet inzat.

7. Tussenkomst van Bart Tommelein, viceminister-president en minister van Begroting, Financiën en Energie

7.1. Inleiding

Minister *Bart Tommelein* meent drie belangrijke vragen en voorstellen in het document te lezen: de vraag om transparantie, het voorstel om structureel te begroten en de garantie van het actuele Vlaamse schuldaandeel in de globale overheidsschuld. Voor hij ingaat op elk van de punten geeft hij wel al aan dat hij in het advies soms tweeledige boodschappen meent te lezen, bijvoorbeeld op het vlak van de inpasbaarheid en de noodzakelijke flexibiliteit ten aanzien van overheidsinvesteringen in de begrotingsdoelstellingen, en over de vraag welk HRF-traject best als referentiebasis kan gebruikt worden om het begrotingsbeleid te toetsen.

De minister acht het evident dat de Vlaamse Regering een eenduidige lijn naar voor schuift, die uitmondt in een bepaald begrotingstraject, dat ambitieus is, maar tegelijk ook rekening houdt met praktische moeilijkheden die er bij de concrete vertaling naar de werkelijke wereld zijn. Bij deze praktische vertaling verliest zij uiteraard de verantwoordingsplicht ten aanzien van burger en parlement niet uit het oog.

7.2. Transparantie over de begroting

Wat de vraag om helder en transparant communiceren over de begrotingsdoelstellingen betreft, denkt hij dat dat de Vlaamse Regering heel duidelijk is. Zij gaat voor een begroting in nominaal evenwicht vanaf 2017. Zij maakt daarbij enerzijds abstractie van de geplande bouwuitgaven voor de Oosterweelverbinding en anderzijds voor investeringssubsidies voor ziekenhuisinfrastructuur die reeds voor de budgettaire bevoegdheidsoverdracht gebouwd is en door de federale overheid aangerekend. Ook van de eenmalige negatieve afrekening van de autonomiefactor in de personenbelasting in 2018 maakt zij abstractie.

In de meerjarenraming die vorig jaar is neergelegd in het Vlaams Parlement worden zowel de bouwuitgaven voor Oosterweel als het afrekeningsmechanisme van de autonomiefactor in de personenbelasting reeds duidelijk in de cijfers opgenomen en weergegeven. Ook in het stabiliteitsprogramma dat eind april aan Europa is weergegeven, wordt bovenstaande begrotingsdoelstelling klaar en duidelijk weergegeven. Transparanter kan niet. De minister is dan ook verwonderd dat de SERV een oproep aan de Vlaamse Regering doet voor bijkomende transparantie. Hij en bij uitbreiding heel de Vlaamse Regering hebben deze legislatuur net heel duidelijk op transparantie ingezet, met meerjarenramingen, het openbaar maken van monitoringrapporten, uitleg over de berekeningswijze van de afrekening van de autonomiefactor enzovoort.

In het rapport van de SERV wordt ook gealludeerd op het feit dat er in de begrotingsaanpassing 2016 voor 159,8 miljoen euro aan uitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur niet in de cijfers zou verwerkt zijn. Hij komt dadelijk terug op die vergissing van de raad.

7.3. Naar een nominaal begrotingsevenwicht in 2017

Het is een feit dat het in economisch moeilijker tijden aantrekkelijk klinkt om structureel te begroten. Anderzijds merkt men dat de raming van de outputgap – die de stand van de conjunctuur weergeeft – ondertussen al sinds 2003 negatief is en er dus, dit principe volgend, telkenmale begrotingstekorten zouden mogen geweest zijn en met ander woorden voortdurende schuldopbouw. Dat is niet de politiek die de Vlaamse Regering wenst te voeren. Zij kiest voor een beleid waarin ze heel duidelijk voor een nominaal evenwicht gaat, maar bij het toetsen van deze begrotingsdoelstelling enkele uitgaven om verantwoordbare redenen buiten beschouwing laat, zoals de bouw van de Oosterweelverbinding en de subsidiëring van ziekenhuizen die reeds gebouwd zijn voor de budgettaire bevoegdheidsoverdracht per 1 januari 2016.

In het streven naar een nominaal begrotingsevenwicht slaagt de Vlaamse Regering er ook in om beter te doen dan de HRF haar oplegt. Tijdens de bespreking van de begrotingsaanpassing 2016 heeft hij dat aangetoond. Zo presteert de Vlaamse begroting in 2015 voor 297 miljoen euro, in 2016 voor 208 miljoen euro en in 2017 voor 186 miljoen euro beter dan vereist.

De SERV beaamt de visie van de Vlaamse Regering dat er redenen zijn om te blijven vergelijken met het HRF-advies van maart 2015, dat representatief is, door hieromtrent volgende stelling te poneren: "De geloofwaardigheid van het door elke overheid te realiseren begrotingspad vereist dat de gevraagde inspanningen niet jaarlijks herzien worden, zodat het begrotingspad een zo groot mogelijke consistentie en stabiliteit in de loop van de tijd behoudt.". De dualiteit van het advies zit in het feit dat de SERV toch voor het strengere HRF-traject van april 2016 kiest.

7.4. Oosterweel

7.4.1. *De boodschap van de SERV inzake Oosterweel is tweeërlei*

Specifiek met betrekking tot Oosterweel is de boodschap van de SERV eveneens tweeërlei. Enerzijds geeft men aan dat de bouwkosten van de Oosterweelverbinding (3,5 miljard euro) in de begrotingsdoelstelling dienen opgenomen te worden. Anderzijds beaamt men dat de Vlaamse Regering een punt heeft als ze wijst op de schaalgrootte van de budgettaire impact van de Oosterweelverbinding in vergelijking met de Vlaamse begroting en op het feit dat het om een zeer uitzonderlijke investering gaat. Een echte oplossing voor deze tweespalt, die ook voor andere oplossingen inzake de Antwerpse mobiliteitsproblematiek geldt, biedt

de SERV niet aan. Als men het investeringsbedrag in de begroting opneemt, moet men de na aftrek van het toegestane tekort overblijvende rest ergens anders besparen. Waar?

Men kan het debat over Oosterweel bekijken op Europees, intra-Belgisch en Vlaams niveau, die de minister een voor een overloopt.

7.4.2. *Europa*

Met betrekking tot de bouw werd zowel in het recent ingediende hervormingsprogramma als in het stabiliteitsprogramma melding gemaakt van het voornemen om de bouwkosten gerelateerd aan de Oosterweelverbinding – door de Vlaamse Regering beschouwd als een eenmalige productieve investering met een groot economisch belang op zowel lokaal, regionaal, landelijk als eureginaal vlak – de komende begrotingsjaren buiten de begrotingsdoelstelling te houden. In de landenspecifieke aanbevelingen volgend op het hervormings- en stabiliteitsprogramma wordt niet specifiek ingegaan op dit voornemen van de Vlaamse Regering. Inhoudelijk wordt er wel gewezen op de noodzaak aan investeringen in het transportnetwerk.

7.4.3. *België*

Wat het Belgische niveau betreft, werd door het overlegcomité van 29 april het volgende beslist: “In het kader van de voorbereiding van het volgend Stabiliteitsprogramma wordt een interfederale werkgroep opgericht. Deze zal uiterlijk aan het Comité van juni een nota voorleggen waarin het werkprogramma van deze werkgroep zal worden gepreciseerd.”. In die werkgroep zal verder bekeken worden hoe uitzonderlijke strategische investeringen verder in het globale, federale begrotingstraject kunnen ingepast worden.

7.4.4. *Vlaanderen*

Wat de eigen, Vlaamse begrotingsmatige verantwoording van de uitgave betreft, kan vooreerst worden aangegeven dat een van de basisprincipes uiteraard de terugbetalingsvoorwaarde is. Zo zijn er niet enkel de rechtstreekse inkomsten uit de verbinding, maar is er ook de maatschappelijke meerwaarde. Door de recent mogelijk gemaakte – en ondertussen besliste – publieke financiering zullen de in eerdere modellen voorziene substantiële risicopremies ten aanzien van de private partners nu minimaal kunnen gehouden worden en dit gelet op de kredietwaardigheid van het Vlaamse Gewest.

Deze keuze verhoogt dan uiteraard ook enkel en alleen de sterkte van het financiële model, met andere woorden de terugbetalingscapaciteit, ten opzichte van eerdere modellen. In het licht van de verdere concretisering van het project, wordt nu dan ook aan de nv BAM de vraag gesteld om een update van het financiële model te doen en dit rekening houdende met de in gunstige zin gewijzigde constellatie. Op het moment dat het geüpdatet en gevalideerd is, kan er via een financieringsbijlage bij de algemene toelichting en meerjarenraming worden aangegeven hoe de begrotingsnormering, die zal worden ingesteld om de terugbetalingsvoorwaarde te bestendigen, er uitziet.

Verder wijst hij erop dat vanuit academische hoek, waarbij hij de professoren De Grauwe en Moesen vernoemt, en vanuit internationale organisaties (IMF en OESO) ook telkenmale op het belang van productieve overheidsinvesteringen ten aanzien van het langetermijngroeipotentieel van een economie wordt gewezen. Vanuit de zorg voor dit algemeen belang zal de Vlaamse Regering dan ook deze investering doen, maar het kan daarbij evenwel niet de bedoeling zijn dat een uitzonderlijke en eenmalige investering zoals de Oosterweelverbinding, waarbij

bovendien in een terugbetaalmodel is voorzien, de eerstkomende jaren alle andere noodzakelijke investeringen in bijvoorbeeld welzijn en onderzoek en ontwikkeling hypothekeert.

Tot slot geeft hij aan dat, vooruitlopend op zijn reactie ten aanzien van de schuldnorm en de indeling van de schuld, de Oosterweelverbinding zijns inziens in de zogenaamde tweede lade kan worden ingepast. De SERV omschrijft dit soort schuld als zijnde "schulden aangegaan voor PPS- en aanverwante constructies die in de regel voor het ESR 2010 buiten de begroting bleven. Tegenover deze schulden staan in een aantal dossiers potentieel ontvangsten die rechtstreeks een rol kunnen spelen in de schuldafbouw."

De constructie in de vorige legislatuur voor de bouw van Oosterweel werd net door de implementatie van het ESR 2010 als niet meer ESR-neutraal beschouwd. Net zoals de schuld die door andere pps-constructies is ontstaan, geeft de SERV hier dan ook impliciet aan dat de schuld die wordt aangegaan voor de Oosterweelverbinding vanuit dat perspectief ook verantwoordbare schuld is. Ten opzichte van deze schuld staan bovendien ook nog ontvangsten die zullen instaan voor de noodzakelijke schuldafbouw.

7.5. Ziekenhuisinfrastructuur

Met betrekking tot de ziekenhuisinfrastructuur geeft de SERV aan dat de Vlaamse Regering reeds vanaf 2016 onterecht abstractie zou maken van de ontvangsten en de uitgaven inzake de ziekenhuisinfrastructuur. De SERV haalt hier, waarschijnlijk vanwege de techniciteit van het dossier, twee lopende discussies in het overlegcomité door elkaar. De eerste problematiek betreft de onderfinanciering die in de BFW is vervat. Zo is de betoelaging voor de overname van de bevoegdheid voor ziekenhuisinfrastructuur (347 miljoen euro in 2016) structureel lager dan de jaarlijkse kasuitgaven (501,3 miljoen euro in 2016). Het verschil resulteert in een onderfinanciering van 154 miljoen euro.

De tweede problematiek betreft het feit dat er door de vertraging in de opvolging van de ziekenhuisrekeningen door de FOD Volksgezondheid, nu aan uitgavenzijde van de Vlaamse begroting nog in uitgaven dient voorzien te worden voor gebouwen die reeds voor de budgettaire bevoegdheidsoverdracht gebouwd zijn. Het is enkel op dit tweede punt dat de regering een uitzondering wenst te krijgen. In meerjarig perspectief betreft het een eenmalige problematiek van in totaal over de jaren gespreid 250 tot 800 miljoen euro. De Vlaamse Regering vindt het niet logisch dat zij budgettair gestraft wordt voor het feit dat de FOD Volksgezondheid een vertraging van een zestal jaar heeft in de controle van de rekeningen van de ziekenhuizen, waardoor de uitgaven niet in de federale, maar in de Vlaamse rekeningen terecht zullen komen.

Verder klopt de stelling van de SERV niet dat de regering bij de begrotingsaanpassing 159,8 miljoen euro niet zou meegeteld hebben in de berekening van het vorderingensaldo. Bij de begrotingsaanpassing 2016 is in afwachting van een verdere verduidelijking van de problematiek geen enkele correctie doorgevoerd. Ook vanuit het Rekenhof kwamen hieromtrent dan ook geen gelijkaardige bemerkingen.

7.6. Schulddoelstelling

De SERV kaart tot slot ook het belang van het uitwerken van een schuldnormering aan. Momenteel zijn de gevolgen van de normering die door de SERV naar voren wordt geschoven nog niet echt concreet. Wel geeft de SERV aan dat het geen gemakkelijke opdracht betreft. Zoals reeds aangegeven is het belangrijk dat de SERV een eerste stellingname doet, die nu ook toelaat om dit mogelijke

voorstel verder technisch uit te werken en de implicaties ervan verder te bekijken.

In een eerste reactie merkt de minister het volgende op. Vooreerst is het van belang dat de SERV beaamt dat de noemer 'schuld' niet meer de lading dekt die ten tijde van het naar voor schuiven van de doelstelling van een nulschuld gold. Door zich te enten op het behoud van het Vlaamse aandeel in de toegestane Belgische schuld van 60% van het bbp, erkent de SERV dat ook op langere termijn een nulschuld als niet wenselijk te beschouwen is. In navolging van de oefening die vorig jaar in de meerjarenraming werd weergegeven en waarin de soorten activa werden belicht die ten opzichte van de schuld staan, deelt nu ook de SERV de schuld in zes verschillende categorieën in. De minister verwelkomt de nuance die de indeling brengt in het schulddebat, dat in de komende periode verder zal gevoerd moeten worden.

Volgende elementen wenst hij bijkomend in de technische analyse en het bijhorende politieke debat te brengen. Bij het uitwerken van een Vlaamse schuldnorm moet men vooreerst het behoud van onze gunstige rating trachten te waarborgen, en dit uiteraard rekening houdend met de aftopping ten aanzien van de rating van het federale niveau. Voor wat betreft het geheel van de Belgische overheden heeft de HRF in april 2016 twee scenario's voor begrotingsnormering uitgewerkt, die beide ook aan het schuld criterium – zoals door de Europese Commissie opgevolgd – voldoen. Het in het stabiliteitsplan voorziene structureel begrotingsevenwicht in 2018 is een van die twee, waardoor er bij het respecteren van het stabiliteitspact, reeds aan het schuld criterium zal voldaan worden.

Als conclusie over de schuld geeft de minister aan dat de Vlaamse Regering het huidige voorstel van de SERV zeker verder zal onderzoeken en meenemen in de eigen analyses. Net zoals de SERV aangeeft, denkt hij dat de eerste opdracht er evenwel in bestaat om in 2017 een begroting in nominaal evenwicht in te dienen. Deze doelstelling is de beste garantie dat de minst gewenste schuld niet verder oploopt in de komende jaren.

8. Tweede repliek van Erwin Eysackers

8.1. De dualiteit van het SERV-advies

Erwin Eysackers erkent de dualiteit in het advies. De raad moest immers tegelijk wijzen op het geldende Europese kader, waarmee men rekening te houden heeft los van de mogelijke verbetering ervan, en op de grote opgave waar men voor staat. De SERV pleit ervoor Oosterweel in dat Europese kader op te nemen maar erkent ook dat dit soort uitgave maar eens om de twintig of meer jaar wordt gedaan, wat moet vertaald worden in een begrotingspad dat daarmee rekening houdt.

8.2. Ziekenhuisinfrastructuur

Inzake de ziekenhuisinfrastructuur beschikt de SERV vandaag nog over onvoldoende informatie. De informatie in het antwoord van de minister was voor hem nieuw. Als de raad een fout heeft gemaakt, zal hij die erkennen, maar tot nader order beschikt de raad enkel over de totaalcijfers en niet over het genoemde onderscheid. Het is wenselijk dat de impact van deze dossiers voor de komende jaren duidelijker wordt. Hij belooft dit na te kijken. In de tabel ter zake staan ook letterlijk vraagtekens in het advies, merkt hij nog op. Voor de opname moet men zich schikken naar de thans geldende Europese begrotingsregels, ook al heeft men de betrokken infrastructuur niet zelf gebouwd. Dat kader is wat het is. De raad pleit voor orthodoxie maar suggereert wel aan de Vlaamse Regering om stappen te zetten in de discussie over de integratie van investeringen.

8.3. Schuldindeling naar aard

Wat de schuldindeling betreft, gaat het om een voorstel, dat vatbaar is voor verdere uitwerking. De SERV is alvast blij dat het wordt meegenomen en is bereid tot verdere, constructieve bijdragen.

9. Tussenkomenst van Joris Vandenbroucke over de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid

Joris Vandenbroucke erkent dat de commissie veel informatie van de regering ontvangt. De echte wereld, waarnaar collega Diependaele verwees, hoorde de regering bij haar aantreden drie dingen zeggen. Het eerste was dat moeilijke beslissingen zouden genomen worden, wat gebeurd is: gezinnen en bedrijven voelen de besparingen. Het tweede was dat zij ging voor een begroting met nominaal evenwicht in 2017, het derde dat er zes keer een half miljard euro aan bijkomende investeringen zou komen bovenop het lopende beleid.

HRF, Rekenhof en SERV noemen intussen het tweede een fictie. De regering kan niet tegelijk de bestaande begrotingsregels respecteren en de genoemde uitgaven doen. Het lid waarschuwt voor ongeloofwaardigheid.

10. Tweede tussenkomst van Björn Rzoska over Europese begrotingsregels die gevolgd moeten worden

Björn Rzoska bewondert het voluntarisme van de minister maar wijst op de spelregels. Die gelden ook voor Oosterweel. Alle adviesraden pleiten ervoor dit in de begroting op te nemen. Ook bij Scholen voor Morgen moest dit uiteindelijk. Hij wijst erop dat er zelfs binnen België geen akkoord bestaat hierover. Het overlegcomité nam er slechts akte van.

11. Tweede tussenkomst van Jan Bertels

Jan Bertels informeert andermaal naar de verfijnde nota over Oosterweel die wordt overgemaakt aan het Interfederaal Overleg. Verder vraagt hij verduidelijking over de ziekenhuisfinanciering, meer bepaald zowel voor wat de saldi als de oude dossiers betreft. Tot slot gaat hij graag in op het door de minister beloofde gesprek over schuld criterium en -doelstelling op grond van de recentste informatie.

12. Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein

Minister *Bart Tommelein* onderstreept dat hij niet elk advies hoeft bij te treden maar hij is wel altijd bereid alle gewenste informatie te leveren.

Jan HOFKENS,
voorzitter

Jan BERTELS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
Bbp	bruto binnenlands product
BFW	bijzondere financieringswet
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
FOD	Federale Overheidsdienst
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
pps	publiek-private samenwerking
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen