



Vlaams  
Parlement

ingediend op **12** (2016-2017) – Nr. 1  
18 januari 2017 (2016-2017)

## **Evaluatie**

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2017  
van de Vlaamse Gemeenschap





## Rapport

# Evaluatierapport over initiële begroting 2017

Brussel, 18 januari 2017

SERV\_20170118\_Evaluatierapport\_Begroting\_2017\_RAP (3).docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11  
info@serv.be • www.serv.be

**Evaluatierapport over initiële begroting 2017**

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)  
Goedkeuring raad: 18 januari 2017

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



De heer Bart TOMMELEIN  
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie  
Kreupelenstraat 2  
1000 BRUSSEL

**contactpersoon**  
Erwin Eysackers  
eeyackers@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20170118\_Evaluatierapport\_begroting\_2017\_ee

**Brussel**  
18 januari 2017

### **Evaluatierapport over de initiële begroting 2017**

Mijnheer de minister

In zijn jaarlijks evaluatierapport over de ingediende begroting maakt de SERV een analyse van deze begroting, met onder andere een vergelijking met het SERV-advies daarover.

Daarnaast wordt in dit rapport gewezen op de impact van de verwerking van investeringen in overheidsbegrotingen, waarbij het ESR 2010 telkens een centrale rol speelt. De SERV onderscheidt daarin drie fases. In de huidige derde fase is een bijkomende investeringsimpuls mogelijk en wenselijk, onder andere omdat investeringen een aanzienlijke groeibevorderende impact hebben. De SERV vraagt dat de regering kiest voor investeringsprojecten met een grote economische en maatschappelijke meerwaarde.

De SERV is steeds bereid om dit rapport nader toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Ann Vermorgen  
voorzitter

# Inhoud

## Inhoud 4

<b>Krachtlijnen .....</b>	<b>8</b>
<b>Evaluatierapport .....</b>	<b>14</b>
<b>1 Inleiding en situering.....</b>	<b>14</b>
<b>2 Evaluatie van de Begroting 2017BO.....</b>	<b>14</b>
2.1 Ontvangsten .....	14
2.1.1 Overzicht.....	14
2.1.2 Ontvangsten via de BFW .....	15
2.1.3 Gewestbelastingen.....	17
2.1.4 Ontvangsten bij instellingen.....	17
2.2 Uitgaven .....	17
2.2.1 Overzicht.....	18
2.2.1 Uitgaven beslist bij opmaak regeerakkoord .....	18
2.2.2 Uitgaven bij ongewijzigd beleid .....	19
2.2.3 Creatie en invulling van bijkomende beleidsruimte .....	23
2.3 Overgang naar berekening ESR-saldo .....	27
2.3.1 Onderbenutting .....	27
2.3.2 ESR-correcties .....	29
2.4 Evolutie ESR-begrotingssaldo .....	30
2.5 Begrotingsbeleid .....	30
2.5.1 Begroting structureel in evenwicht?.....	30
2.5.2 Meer inzicht in wijzigende begrotingsevoluties .....	31
2.5.3 Begrotingsbeleid en investeringen.....	32
<b>3 ESR 2010 en drie fases in verwerking investeringen in Vlaamse begroting.....</b>	<b>32</b>
3.1 Overzicht .....	32
3.2 Mogelijkheden en beperkingen van derde fase.....	34
3.2.1 Structureel begrotingsbeleid.....	34
3.2.2 Derde fase: sterke investeringsimpuls mogelijk .....	35
3.3 Rapportering en opvolging investeringen: voorstel.....	36

---

<b>4</b>	<b>Overheidsinvesteringen en ESR 2010</b> .....	<b>37</b>
4.1	Achtergrond en situering.....	37
4.2	Overheidsinvesteringen binnen ESR 2010 .....	39
4.2.1	Registratie op transactiebasis .....	39
4.2.2	PPS-constructies voor en na invoering ESR 2010.....	40
4.2.3	Impact ESR-correcties: wanneer positief en negatief? .....	41
4.2.4	Marktomstandigheden investeringen op langere termijn.....	42
	<b>Bibliografie</b> .....	<b>43</b>
	<b>Lijst met figuren en tabellen</b> .....	<b>45</b>
	<b>Bijlagen</b> .....	<b>46</b>
<b>1</b>	<b>Bijlage: duiding mechanismen investeringen buiten overheidsbalans conform ESR 2010</b> .....	<b>46</b>
1.1	PPS-constructies conform ESR 2010 .....	47
1.2	Forfaitmechanisme in de zorgsector .....	54
1.2.1	Ouderenzorg en verwante instellingen .....	54
1.2.2	Ziekenhuisinfrastructuur .....	55

# Krachtlijnen

## Macro-economische vraagtekens blijven

1. De SERV wijst in zijn adviezen en evaluatierapporten over het begrotingsbeleid sinds verscheidene jaren op een *bescheiden economische heropleving* na de wereldwijde financieel-economische crisis.

Hoewel zowel de economische prognoses als de werkgelegenheidsvooruitzichten positief evolueren, kan tot nu toe niet gesproken worden van een beduidende economische heropleving. Tevens dient gewezen op bijzondere risico's: blijvende grote vraagtekens bij de internationale groeidynamiek, onder andere door ontwikkelingen in het Midden- en Verre Oosten, naast factoren die kunnen leiden tot grotere politieke onzekerheid in Europa. Niettemin wordt verwacht dat in 2017 terug aangesloten wordt bij een significante groei van economie en werkgelegenheid inclusief een positieve impact op de overheidsfinanciën.

## Heldere communicatie over begrotingsbeleid blijft van belang

2. In dergelijke turbulente tijden is een *heldere communicatie* van groot belang. Zoals in eerdere adviezen en rapporten benadrukt de SERV het belang van *transparantie* en *duidelijkheid* in de begrotingsopvolging, zeker gezien de groeiende *complexiteit van begrotingen* en de *eigen begrotingsdoelstelling* van de Vlaamse Regering.

## Begroting 2017BO structureel in evenwicht

3. De SERV heeft in zijn advies over de initiële begroting 2017 (2017BO) gepleit voor een *begroting structureel in evenwicht*. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat het nominale begrotingsresultaat gecorrigeerd wordt voor de conjuncturele omstandigheden evenals voor eenmalige factoren. In de huidige omstandigheden betekent dit dat een structureel evenwicht een beperkt nominaal tekort toestaat, aangezien de economie zich onder haar lange-termijngemiddelde bevindt.

De SERV constateert dat dit *structureel evenwicht in deze begroting gerealiseerd is*, ook wanneer abstractie gemaakt wordt van de eigen begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering.

## Gewijzigde ramingen van ontvangsten en uitgaven

4. De SERV *constateert* belangrijke verschillen tussen de begroting 2017BO en de informatie beschikbaar bij opmaak van het SERV-advies (geraamd ESR-vorderingensaldo van € -596 mln). Ter illustratie worden de belangrijkste elementen overlopen, zowel met een positieve als negatieve impact op het saldo:

- Een aantal uitgaven is *tijdelijk verminderd*, waarvan de Oosterweelverbinding het belangrijkste element is. Het 10<sup>de</sup> Rapport Masterplan Antwerpen van het Rekenhof (mei 2016) evenals de MJR 2016-2020 geven uitgaven 2017 voor Oosterweel aan die € 308 mln hoger liggen dan opgenomen in de begroting 2017BO (€ 80 mln). Bovendien vallen de ESR-correcties bij PPS-constructies bij 2017BO € 170 mln gunstiger uit dan in mei 2016 kon geraamd worden via de 9<sup>de</sup> toelichting alternatieve financiering overheidsinvesteringen, waarbij de verschillen zich vooral bij het VIPA situeren.



- Een aantal uitgaven bevinden zich nog in een *opstartfase*. De impact van het forfaitmechanisme op de uitgaven voor de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur was bij de voorbereiding van het SERV-advies niet in kaart te brengen. Volgens de algemene toelichting bij de begroting 2017BO worden hiermee € 333 mln uitgaven volgens het oude subsidiemechanisme vermeden, terwijl het nieuwe mechanisme bijkomende uitgaven van € 53 mln in 2017 impliceert.
- De onderbenutting was in de SERV-berekening constant gehouden, terwijl deze met € 50 mln voor de reguliere uitgaven verhoogd wordt (zonder rekening te houden met de nieuw geconsolideerde instellingen).
- Daarnaast dient gewezen op niet-voorzien elementen met een negatieve impact op het saldo, zoals de federale maatregel om bij de berekening van de toelage voor de fiscale uitgaven rekening te houden met het geactualiseerde basisbedrag voor de fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 (€ -111,1 mln bijstelling ten opzichte van € 2016BA en € -136,3 mln afrekening vorig jaar = € -247,4 mln).

5. De SERV vraagt aandacht voor de evolutie van deze elementen.

### Bijkomende beleidsinitiatieven en heroriënteringen

6. De SERV constateert dat de Vlaamse Regering in deze begroting *nieuwe beleidsinitiatieven en heroriënteringen* opneemt. Het merendeel van deze inspanningen is evenwel vastgelegd bij opmaak van het regeerakkoord, wat uiteenvalt in twee types:

- Uitgaven reeds voorzien door de  *vorige regering*  en waarvan de besteding gedurende de eerste twee jaar van deze legislatuur  *on hold*  is gezet, zodat het heropenen van de maatregelen bij 2017BO tot bijkomende uitgaven van € 154,3 mln leidt. Deze uitgaven worden in dit rapport als  *ongewijzigd beleid*  beschouwd, gezien deze uitgaven reeds voorzien waren en enkel tijdelijk opgeschort werden.
- Daarnaast kunnen € 377,0 mln van deze uitgaven als  *nieuw beleid*  bij 2017BO beschouwd worden, met dien verstande dat deze uitgaven vastgelegd werden in het regeerakkoord.

Tevens dient gewezen op € 24,1 mln nieuwe beleidsuitgaven beslist bij opmaak van de begroting 2017BO, bestaande uit verschillende kleinere elementen.

Daarnaast geeft de algemene toelichting van deze begroting aan dat voor € 223,4 mln maatregelen genomen zijn om de beleidsruimte te vergroten.

In totaal gaat het dus om 'nieuwe' uitgaven van bijna € 377 + 154,3 + 24,1 = 555,4 mln, waarbij het woord 'nieuw' dient begrepen als 'uitgavenposten niet opgenomen in de begroting 2016'. Wordt ook rekening gehouden met de maatregelen om de beleidsruimte te vergroten, dan ontstaan nog steeds 'nieuwe' uitgaven van € 555,4 – 223,4 = 332,0 mln.

7. Uit dit overzicht blijkt dat het grootste deel van deze uitgaven volgt uit beslissingen genomen bij de start van deze regering. Vooraleer in te gaan op de mogelijkheden tot bijkomende investeringen, worden eerst de recente ontwikkeling qua verwerking van investeringskredieten in de begroting geschetst.

### Drie fases in verwerking investeringskredieten in begroting

8. De groeiende *complexiteit van de begrotingsrapportering en –opvolging* kent vele facetten, waarvan een belangrijk weerkerend element het Europese Stelsel van Rekeningen (*ESR 2010*) is. In september 2014 werd deze nieuwe Europese standaard voor de opstelling van de

ationale en regionale rekeningen van kracht, als opvolger van het ESR 1995. Hoewel het de grondslagen en algemene principes van het vorige stelsel overneemt, bevat het ESR 2010 een aantal wijzigingen om rekening te houden met veranderingen die de economie in de afgelopen twintig jaar hebben ondergaan.

9. De SERV onderscheidt in de afgelopen jaren zowel in de *begrotingsrapportering* als de aanpak van *investeringsprogramma's drie fases*, waarin het ESR 2010 telkens een cruciale rol speelt. We maken in dit schematisch overzicht abstractie van andere elementen met een grote impact op de begroting, zoals bijvoorbeeld de 6<sup>de</sup> Staatshervorming.

FASE 1. Tijdens de *eerste fase* (voor september 2014) is het ESR 1995 van toepassing, waarin onder andere de regels voor de boekhoudkundige behandeling van financieringsconstructies buiten de overheidsbegroting weinig gespecificeerd zijn. PPS-constructies werden opgezet om verschillende redenen, waaronder een verhoogde snelle oplevering en beoogde kwaliteitswinsten. Het maakte het ook mogelijk om betalingen in de tijd te spreiden via jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen, wat vaak een belangrijke overweging was bij opzet van dergelijke PPS-constructie.

FASE 2. Tijdens de *tweede fase* (vanaf september 2014 tot en met 2016) wordt het ESR 2010 ingevoerd, wat impliceert dat de *overheidsperimeter* aanzienlijk wordt uitgebreid, zodat onder andere de bestaande PPS-constructies alsnog in de begroting dienen verwerkt te worden:

- ESR-CORRECTIES. Het verplicht ESR-matig integreren van dergelijke dossiers, die soms teruggaan tot voor de financieel-economische crisis, impliceert dat in het jaar van opname het vorderingensaldo neerwaarts wordt bijgesteld, via *negatieve ESR-correcties*: van 2014 tot en met 2016 gaat het telkens om meer dan € 500 mln neerwaartse ESR-correcties. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat een bevrozing van een aantal uitgaven, bijvoorbeeld voor infrastructuur in de ouderenzorg, tot stand kwam.
- IMPACT OP BEGROTING. De impact op het vorderingensaldo van de begroting is uiteraard groot en vooral *negatief*, al ontstaan op het einde van de periode positieve ESR-correcties voor de in voorgaande jaren ESR-matig verwerkte dossiers. In deze tweede fase laat de Vlaamse Regering haar doelstelling, om steeds een begroting in evenwicht in te dienen, los. De SERV verwachtte in zijn begrotingsadviezen ook niet langer dergelijk begrotingsevenwicht.
- BELEIDSAANPAK. Slechts na verloop van tijd ontstaat een gedetailleerd inzicht in de impact van het ESR 2010: gedurende enige tijd bestond er immers een zekere *verwarring* over wat er ESR-matig wel of niet mogelijk is voor constructies die voorheen buiten de begroting bleven. Dit had deels te maken met de geleidelijke uitbreiding van de overheidsperimeter, die over een periode van twee jaar is bijgesteld. Tegelijkertijd waren de principes van het ESR 2010 bij de start ervan niet helder vanuit een praktijkstandpunt: de recente Eurostat Manual on Government Debt and Deficit (maart 2016) evenals de Eurostat-EPEC Guide (september 2016) geven een degelijk overzicht van de ESR 2010-criteria, maar de voorganger (augustus 2014) is heel wat minder specifiek.

FASE 3. De *derde fase* laat zich niet helder in de tijd aflijnen: een duidelijk beginpunt zoals bij de overgang van de eerste naar de tweede fase kan niet aangewezen worden. Maar volgende elementen laten toe om aan te geven dat bij de initiële begroting 2017 van een derde fase kan gesproken worden:

- ESR-CORRECTIES. Het merendeel van de investeringsdossiers oorspronkelijk buiten de begroting is ESR-matig verwerkt. Dat impliceert dat voor deze dossiers *positieve ESR-*

*correcties* ontstaan in de jaren nadat ze in de rekeningen opgenomen zijn. Bovendien is er in de derde fase in principe geen extra inspanning meer nodig (zoals in de tweede fase) voor een tijdelijke opstoot aan ESR-matig te verwerken dossiers.

- **IMPACT OP BEGROTING.** Er ontstaat hierdoor bij een gelijkblijvende begrotingsdoelstelling *meer beleidsruimte voor investeringsdossiers*, wat een *inhaalbeweging* voor investeringen mogelijk maakt.
- **BELEIDSAANPAK.** Beleidsmatig is er geen debat meer over de toepassingsmodaliteiten van het ESR 2010. Dit vertaalt zich in een zoektocht naar meer *slimme investeringen in overeenstemming met het ESR 2010*, zodat deze uitgaven in de loop van de investeringsperiode geleidelijk in de overheidsboekhouding kunnen verwerkt worden.

### Mogelijkheden en beperkingen van de derde fase

10. De SERV pleit sinds jaren voor een *structureel houdbare uitgavendynamiek*, al heeft ook de SERV tijdens de uitzonderlijke omstandigheden van de tweede fase (2015 en 2016) gepleit voor tekorten, indien hierdoor meer overheidsinvesteringen gerealiseerd werden.

11. Bij aanvang van de derde fase stellen zich in de visie van de SERV in algemene zin volgende *uitdagingen*:

- *Een houdbaar begrotingsbeleid* blijft meer dan ooit aangewezen. De SERV pleit dan ook voor een *begrotingstraject* dat een *structureel* houdbare uitgavendynamiek *blijvend garandeert*, zonder dat daarbij de volgende doelstellingen uit het oog verloren worden.
- Een *sterke investeringsimpuls* dient gerealiseerd te worden, ondersteund door een krachtig *groevriendelijk begrotingsbeleid*.
- Ten slotte dient rekening gehouden te worden met de toekomstige integratie van een *schulddoelstelling* in het begrotingstraject.

### Derde fase: sterke investeringsimpuls mogelijk

12. Een bijkomende *investeringsimpuls* is *wenselijk*, gezien de Vlaamse en Belgische overheidsinvesteringen bescheiden zijn in internationaal perspectief en gezien de groeibevorderende impact van deze investeringen.

13. Een tweede uitgangspunt is: er dienen steeds *inhoudelijk goede redenen* (zoals: snelheid realisatie of kwaliteit oplevering) te zijn om een investeringsproject buiten de overheidsbalans te houden, zodat de economische en maatschappelijke meerwaarde van het project op een ESR-matig correcte wijze gegarandeerd is.

Daarbij dient niet alleen gekeken naar de vermelde eventuele *voordelen*, maar ook met de eventuele *nadelen* wanneer het project *de principes van goed bestuur niet respecteert* (zoals een toename van de *overheidsschuld* of de *kostprijs* van het gehele project).

14. Dat impliceert echter wel dat, waar de *PPS- of forfaitaanpak zinvol en mogelijk* is, dergelijke *'slimme' investeringen* conform het ESR 2010 in de visie van de SERV de *voorkeur* genieten.

### Rapportering over investeringen kan duidelijker

15. Tevens kan in de visie van de SERV de *rapporteringwijze* over investeringsprojecten aangepast worden, zodat de meerjarige impact ervan niet enkel in kaart gebracht wordt via de soms summiere informatie over ESR-correcties in de algemene toelichting bij de begroting.

In de komende jaren zullen uitgaven voor (alternatieve financiering van) overheidsinvesteringen een belangrijk onderdeel in begrotingen blijven, dus dient gezocht naar een ook voor niet-ingewijden *leesbare en transparante aanpak*.

16. De kwaliteit van de *rapportering van de overheidsbegroting* kan er bij winnen indien in de begrotingstoelichting *per beleidsdomein een overzicht van de meer significante (meerjarige) investeringsprojecten* gemaakt wordt (waar ESR-correcties een rol kunnen spelen):

- Het overzicht van *meerjarige investeringsprojecten per beleidsdomein* impliceert dat per project de geraamde *totaalkost* opgesplitst wordt (waar relevant) in een deel gerealiseerd *in voorgaande jaren*, een deel opgenomen in de *begroting in kwestie*, en een deel nog te realiseren *in toekomstige begrotingsjaren*.
- Voor elke tijdsindeling (voorgaande, huidige, komende begrotingen) wordt per project een onderscheid gemaakt tussen *a/ de kasbewegingen* (al dan niet gedocumenteerd in de begroting), *b/ de ESR-matig aangerekende uitgaven* en daarmee ook *c/ de eventuele impact op de ESR-correcties* in de berekening van het ESR-vorderingensaldo. Zoals hoger geschetst kunnen deze cijfers aanzienlijk van elkaar verschillen. De ESR-correcties worden vandaag niet in de toelichting per beleidsdomein gedocumenteerd, aangezien deze correcties enkel gehanteerd worden voor de berekening van het ESR-vorderingensaldo op generiek niveau. Een opsplitsing van deze correcties per beleidsdomein is echter wel relevante informatie om het geheel van uitgaven en engagementen van het betrokken beleidsdomein te begrijpen.

De som van deze hoofdstukken per beleidsdomein geeft het *totaal aan (grotere) lopende investeringen* waartoe de Vlaamse overheid zich geëngageerd heeft, inclusief de mate van realisatie en de nog vereiste inspanningen. Een dergelijke rapportering is bovendien een bijkomende *valorisatie van de beschikbare begrotingsinformatie* en is een mogelijk antwoord op één van de belangrijkste vragen in de lopende debatten over begrotingshervormingen, namelijk: hoe kunnen voor cruciale beleidsvragen (zoals overheidsinvesteringen) *dwarsdoorsnedes doorheen de gehele begroting* gemaakt worden?

### Begrotingsproces

17. Vandaag lopen er twee initiatieven die het begrotingsproces in belangrijke mate herdenken. Een *parlementaire werkgroep* buigt zich over de leesbaarheid van de begroting, en werkt aan voorstellen om de Vlaamse begrotingen *leesbaarder en toegankelijker* te maken. Daarnaast bereidt een werkgroep aangestuurd door het Voorzitterscollege de weg naar een *prestatiebegroting* voor. Beide werkgroepen hebben de ambitie om nog tijdens deze legislatuur tot belangrijke realisaties te komen.

18. De SERV wenst *actief bij te dragen aan het debat* in beide werkgroepen, en zal terzake voorstellen formuleren. Een eerste suggestie is hoger gegeven, over het gedetailleerd rapporteren en opvolgen van investeringsprojecten.

### Conceptnota Vlaamse schuldnormering: Rapport in voorbereiding

19. De SERV heeft in zijn advies over de begroting 2017BO een hoofdstuk gewijd aan de *Vlaamse schuld* en zijn evolutie in de komende jaren. De SERV waardeert dat de Vlaamse Regering recent aandacht heeft voor het ontwikkelen van een schuldnorm.

---

De SERV neemt zich voor aan te geven hoe in zijn ogen volgende stappen in de uitbouw van een Vlaamse schuldnormering kunnen gezet worden, en voor de zomer 2018 hierover een advies uit te brengen.

# Evaluatierapport

## 1 Inleiding en situering

20. In dit Evaluatierapport over de initiële begroting 2017 (verder afgekort tot 2017BO) komen drie elementen aan bod:

- Hoofdstuk 2 verduidelijkt de klassieke elementen van een *begrotingsanalyse* door de SERV, toegepast op de begroting 2017BO.
- Hoofdstuk 3 vertrekt van een *brede analyse in de tijd* gefocust op de manier van verwerken van investeringskredieten in de begroting, namelijk een eerste periode voor invoering van het ESR 2010, een tweede periode tijdens de eerste jaren na de invoering en tenslotte de huidige situatie (derde fase).
- Vervolgens wordt in Hoofdstuk 4 dieper ingegaan op de aanpak van *overheidsinvesteringen* die in de vermelde 3<sup>de</sup> fase conform het ESR 2010 buiten de overheidsbalans kunnen blijven.
- In bijlage worden de meer technische elementen uitgewerkt.

In de *Krachtlijnen* wordt de bespreking van de begroting 2017BO en de evolutie van de aanpak overheidsinvesteringen als één geheel behandeld, aangezien deze Krachtlijnen dienen gelezen als de conclusies van het gehele rapport. In het corpus van dit rapport wordt een gedeeltelijk andere indeling gevolgd dan in de Krachtlijnen. Om de leesbaarheid te garanderen is er eveneens voor gekozen om geen conclusies per hoofdstuk op te maken, aangezien dit het afstemmen van de Krachtlijnen op het corpus bijkomend zou bemoeilijken.

## 2 Evaluatie van de Begroting 2017BO

21. We volgen onderstaand de klassieke indeling van een begrotingsanalyse door de SERV: na de *ontvangsten* worden de *uitgaven* globaal in kaart gebracht. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de onderbenutting, de ESR-correcties en de berekening van het vorderingensaldo. Het hoofdstuk rondt af met een vergelijking tussen het SERV-advies over de begroting 2017 (gepubliceerd in juli 2016) en de gegevens opgenomen in deze analyse in het corpus.

### 2.1 Ontvangsten

#### 2.1.1 Overzicht

22. In totaal voorziet de Vlaamse overheid *ontvangsten* voor € 41,82 mld. Dit is een stijging met € 2,24 mld (+5,7%) ten opzichte van de begroting 2016BA. Een kleine helft van deze toename (€ 908,3 mln) volgt uit de integratie van hogescholen en universiteiten in het budgettaire consolidatieproces (overheidsperimeter). Ook enkele sociale huisvestingsmaatschappijen (EKM) worden voor het eerst geïntegreerd (€ 26,6 mln). Dat impliceert dat de autonome groei van de ontvangsten (zonder uitbreiding overheidsperimeter) op 3,3% zou uitgekomen zijn, wat slechts iets meer is dan de som van de groeicijfers van inflatie en BBP voor 2017.

Strikt genomen dienen de bijkomende ontvangsten 2017 tegenover 2016 via de Energieheffing (€ 169,7 mln) en de Kilometerheffing (€ 42,2 mln inclusief boetes) eveneens uit de vergelijking

met de vorige begroting verwijderd, aangezien deze maatregelen pas in het voorjaar van 2016 effectief zijn opgestart en dus in 2017 voor het eerst tot ontvangsten voor een volledig werkjaar leiden. Daarnaast nemen ontvangsten en uitgaven via het Klimaatfonds in 2017 aanzienlijk toe, in opvolging van het akkoord van december 2015 op intra-Belgisch niveau.

**Tabel 1: Vlaanderen, begrotingen 2016BA en 2017BO, ontvangsten, in € dz**

	2016BA	2017ini	Vershil	Evolutie in %
Ontvangsten BFW gewestbevoegdheden	9.830.227	9.788.759	-41.468	-0,4%
Ontvangsten BFW gemeenschapsbevoegdheden	20.709.592	21.622.820	818.385	4,4%
Specifieke dotaties via BFW	84.148	86.111	1.963	2,3%
Gewestbelastingen	5.974.903	6.219.199	244.296	4,1%
Toegewezen ontvangsten	578.708	745.237	166.529	28,8%
Andere ontvangsten (ESR)	252.321	280.131	27.810	11,0%
Lotto-middelen	33.350	29.999	-3.351	-10,0%
Instellingen	2.016.522	3.044.631	1.028.109	51,0%
Som	<b>39.574.614</b>	<b>41.816.887</b>	2.242.273	5,7%
Overheidsperimeter	0	934.900	934.900	
Som zonder uitbreiding overheidsperimeter	<b>39.574.614</b>	<b>40.881.987</b>	1.307.373	3,3%

## 2.1.2 Ontvangsten via de BFW

23. De ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet (BFW) vertegenwoordigen ongeveer drievierde van het totaal. Deze ontvangsten stijgen bij de begroting 2017BO met € 778,9 mln tegenover de begroting 2016BA.

Deze evolutie ontstaat door de aanpassing van vooral de inflatieperimeter in de definitieve cijfers voor 2016 (= aangepast na begroting 2016BA). In september 2016 worden de parameters inflatie en BBP voor 2016 (3,40%) in totaal 0,80% hoger ingeschat dan bij de opmaak van de begroting 2016BA (2,60%) in februari van 2016. De parameters voor 2017BO blijven relatief hoog (1,20% BBP en 1,60% inflatie = samen 2,80%) in vergelijking met eerdere ramingen (2015def: 1,96%; 2016BA: 2,60%). Meer recente ramingen verhogen de ramingen opwaarts: de laatste ramingen van de NBB<sup>1</sup> komen uit op 1,2% BBP en 1,8% inflatie voor 2016 (samen 3,0%) en 1,4% BBP en 2,0% voor 2017 (samen 3,4%). De consensuscijfers van het Belgian Prime News<sup>2</sup> geven bijna identieke cijfers: 1,3% BBP en 1,8% inflatie voor 2016 (samen 3,1%) en 1,3% BBP en 1,9% inflatie voor 2017 (samen 3,2%).

24. Er dient gewezen op de vermoedelijk definitieve berekening van de *verdeelsleutel voor fiscale uitgaven* (BFW 35decies), wat voor het eerst opgenomen is. De recente meerjarenraming 2017-2022 brengt de elementen voor de *herziening autonomiefactor* in de periode 2015-2017 in kaart, met gecumuleerd in 2018 een impact op de Vlaamse begroting van € -900,0 mln (€ -818,2 opcentiemen via aangepaste autonomiefactor, € -137,0 mln via teveel ontvangen fiscale

<sup>1</sup> Nationale Bank van België, Departement Algemene Statistiek. "Economische indicatoren voor België", Brussel, Nr. 2017-01, 6 januari 2017.

<sup>2</sup> Nationale Bank van België, "Belgian Prime News", Brussel, Nr. 74, januari 2017. De Consensus Forecast in deze publicatie is gebaseerd op de input van tien Belgische grootbanken.

uitgaven in 2015, € +43,5 mln correctie overgangsbedrag gewest 2015, € +11,6 mln overgangsbedrag gemeenschap 2015).

Ten slotte is bij de opmaak van de begroting 2017ini vertrokken van een inningscoëfficiënt van 99,16% voor de berekening opcentiemen, wat hoger is dan het voordien toegepaste percentage van 98,72%. Het nieuwe cijfer betreft de effectief gerealiseerde inningscoëfficiënt voor het Vlaams Gewest in het aanslagjaar 2015, wat een impact van ongeveer € +10 mln heeft op de berekening van de ontvangsten opcentiemen.

**Tabel 2: Vlaanderen, begrotingen 2016BA, 2016vermoedelijk (september 2016) en 2017ini (incl saldo t-1), evolutie in % en 2017ini in € dz**

	2016sep / 2016BA	2017ini / 2016sep	2017ini / 2016BA	2017ini
Gewest: bruto opcentiemen	0,0%	1,2%	1,2%	7.609.995
Gewest: dotaties diverse bevoegdheden	-4,4%	-2,2%	-6,5%	2.615.872
Gewest: overgangsmechanisme	-7,9%	-8,5%	-15,7%	-306.406
Gewest: financiering Brussel	0,0%	-10,3%	-10,3%	-27.604
Gewest: SOM	<b>-1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>9.891.858</b>
Gemeenschap: dotatie via BTW incl Tongeren	0,9%	3,8%	4,7%	9.118.334
Gemeenschap: dotatie via personenbelasting (PB)	0,6%	3,0%	3,5%	5.239.120
Gemeenschap: dotaties diverse bevoegdheden BFW	0,8%	3,7%	4,5%	7.105.288
Gemeenschap: overgangsmechanisme	8,4%	7,8%	16,9%	160.078
Gemeenschap: SOM	<b>0,8%</b>	<b>3,6%</b>	<b>4,4%</b>	<b>21.622.820</b>
G&G: responsabiliseringsbijdrage pensioenen	0,0%	9,9%	9,9%	-103.099
SOM ONTVANGSTEN VIA BFW	<b>0,2%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>31.411.579</b>
SOM UITGAVEN vastgelegd in BFW	0,1%	-5,8%	-5,7%	-589.279
SOM ONTVANGSTEN min UITGAVEN via BFW inclusief AFREKENING y-1	<b>0,2%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>30.822.300</b>

25. In Tabel 2 wordt de evolutie van de belangrijkste ontvangsten BFW sinds 2016BA in % weergegeven, evenals het resultaat voor 2017BO in € dz (laatste kolom).

De bijstelling van de BFW-ontvangsten voor gewestmateries tussen de begrotingsaanpassing van februari en de meer definitieve cijfers van september 2016 is aanzienlijk, namelijk -1,0%. Uiteraard is er ook een impact op de ontvangsten voor 2017. De belangrijkste elementen zijn:

- De voorafname *correctie opcentiemen voor fiscale uitgaven* (BFW 35decies) leidt voor 2016 tot een bijstelling van € 1.194,5 mln naar € 1.058,2 mln, zijnde een vermindering met € 136,3 mln. Doordat de bijstelling pas bij opmaak van de begroting 2017 door de federale regering wordt beslist, dient het teveel gestorte bedrag in de loop van 2016 verrekend in het resultaat van 2017. Het gegeven voor 2017 vertrekt van het neerwaarts bijgestelde bedrag 2016 en komt uit op € 1.083,4 mln (+ 2,4%). Daar dient echter het in 2016 teveel ontvangen bedrag (€ 136,3 mln) van afgetrokken, zodat het finale resultaat voor 2017 op € 947,1 mln uitkomt, of in totaal € 247,4 mln minder dan de geraamde ontvangsten bij 2016BA.
- De toelichting bij de begroting geeft aan dat de ontvangsten bij 2017BO in totaal met € 312 mln lager uitvallen door het gecumuleerde effect van beide *tax shifts* (beslissingen van de federale regering), wat € 250 mln meer is dan bij de begroting 2016BA.



26. Daarnaast realiseren de BFW-ontvangsten voor de gemeenschapsbevoegdheden een groei in lijn met de som van de parameters BBP en inflatie.

Ter informatie wordt aangegeven dat de BFW eveneens een aantal uitgaven van het federale niveau voor rekening van de gemeenschappen vastlegt, die door de Vlaamse begroting langs de uitgavenzijde verwerkt worden (dus niet zichtbaar zijn in cijfers ontvangsten). Het gaat om het administratieve beheer van het stelsel kinderbijslag (RKW: € 122,9 mln bij 2017BO), idem voor ouderenzorg (€ 4,5 mln), en de terugvordering van de eerder door het federale niveau gedragen investeringsuitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur (€ 461,8 mln). Dit laatste bedrag daalt met ongeveer € 40 mln tegenover 2016. De vrij beschikbare ontvangsten via de BFW komen dan neer op € 30.822,3 mln, of een stijging van 3,0% ten opzichte van 2016BA.

### 2.1.3 Gewestbelastingen

27. De *gewestbelastingen* (€ 6,2 mld) realiseren een groei van 4,1%. De belangrijkste elementen zijn, naast de geciteerde € 42,2 mln via de kilometerheffing een toename van € 109 mln via de ontvangsten verkoop- en verdeelrecht (registratiebelastingen), evenals € 75 mln via de fiscale regularisatie voor dossiers erfbelastingen (door een meer rechtszeker kader te bieden, in samenwerking met de federale overheid en de andere gewesten). Uiteraard zijn dit ontvangsten waarvan de reële betekenis pas in de loop van 2017 kan ingeschat worden.

### 2.1.4 Ontvangsten bij instellingen

28. De ontvangsten bij de *instellingen* (€ 3,0 mld) realiseren een groei van 49,3%, bijna volledig via de uitbreiding van overheidsperimeter met hogescholen, universiteiten en enkele Erkende Kredietmaatschappijen (sociale huisvesting). Indien abstractie gemaakt wordt van deze elementen blijft een groei in lijn met de evolutie van de parameters BBP en inflatie over (2,9%).

29. In de begroting 2017BO realiseert het Vlaams Energiebedrijf (VEB) het gros van de gedocumenteerde groei: deze instelling ziet de eigen ontvangsten met € 43,0 mln toenemen tot een totaal van € 122,2 mln. Het aangepaste takenpakket van de VEB (aankoop van energie voor instellingen aangestuurd door de Vlaamse overheid) lijkt dus een groter toepassingsgebied te vinden. Daarnaast nemen de ontvangsten van andere instellingen dan de Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB) toe met € 63,2 mln.

## 2.2 Uitgaven

30. We splitsen de bespreking van de uitgaven op in volgende elementen: na een algemene schets wordt ingegaan op de evolutie bij *ongewijzigd beleid (OB)*, en vervolgens op de *beleidsbeslissingen* van de Vlaamse regering. Deze laatste worden opgedeeld in een deel *beslissingen bij de start van de regering* en een deel *recente beslissingen*.

We volgen onderstaand waar mogelijk de invalshoek per *beleidsdomein*, waarbij we niet aan een beleidsdomein toe te schrijven uitgaven als generieke uitgaven beschouwen. Deze elementen komen globaal overeen met de analyse in de algemene toelichting bij de begroting 2017BO, al zijn er een aantal kleine afwijkingen.

## 2.2.1 Overzicht

31. De belangrijkste elementen langs uitgavenzijde zijn als volgt samen te vatten (zie Tabel 3):

- De ESR-uitgaven 2017BO bij *ongewijzigd beleid* stijgen tot € 42,7 mld, wat € 910,3 mln meer is dan de overeenstemmende ontvangsten.
- De Vlaamse regering breidt haar beleidsruimte via *begrotingsmaatregelen* uit met in totaal € 223,4 mln. De *nieuwe beleidsimpulsen* – als som van deze bepaald bij de start van de regering en deze genomen bij opmaak van begroting 2017BO – komen neer op bijkomende uitgaven van € 401,1 mln. Dit impliceert dat het verschil tussen ESR-gecorrigeerde ontvangsten en uitgaven na uitbreiding en invulling van beleidsruimte uitkomt op € -1088,1 mln, wat bijna € 422,6 mln meer is dan bij de begroting 2016BA.
- Twee elementen vragen een bijkomende duiding, namelijk de onderbenutting en de ESR-correcties.
- Het finale resultaat komt neer op een ESR-vorderingensaldo van € -115,8 mln.

**Tabel 3: Vlaanderen, 2017BO en 2016BA, berekening van het ESR-vorderingensaldo inclusief onderbenutting en ESR-correcties, in € dz**

	2016BA	2017BO	verschil, in €	verschil, in %
ESR-gecorrigeerde ontvangsten bij OB		41.816.887		
ESR-gecorrigeerde uitgaven bij OB		42.727.193		
Saldo ONTV - UITG		-910.306		
Begrotingsmaatregelen (+)		223.365		
Beleidsimpulsen (-)		401.142		
ESR-gecorrigeerde ontvangsten	39.574.616	41.816.887	2.242.271	5,67%
ESR-gecorrigeerde uitgaven	40.240.072	42.904.970	2.664.898	6,62%
Saldo ONTV - UITG na maatregelen	-665.456	-1.088.083	-422.627	63,51%
Onderbenutting	489.483	662.042	172.559	35,25%
ESR-correcties	-288.666	310.229	598.895	-207,47%
ESR-saldo	-464.639	-115.812	348.827	-75,07%

32. Voorafgaand aan een toelichting van deze elementen wordt eerst ingegaan op de maatregelen genomen bij de start van de Vlaamse Regering. Deze leiden in deze begroting immers tot zowel bijkomende uitgaven bij *ongewijzigd beleid* als tot uitgaven voor nieuw beleid, wat we in de volgende paragraaf kort duiden.

## 2.2.1 Uitgaven beslist bij opmaak regeerakkoord

33. De SERV constateert dat de Vlaamse Regering in deze begroting *nieuwe beleidsinitiatieven en heroriënteringen* opneemt. Het merendeel van deze inspanningen is evenwel vastgelegd bij opmaak van het regeerakkoord, wat uiteenvalt in twee types (zie Tabel 4):

- Uitgaven reeds voorzien door de  *vorige regering* en waarvan de besteding gedurende de eerste twee jaar van deze legislatuur *on hold* is gezet, zodat het heropenen van de maatregelen bij 2017BO tot bijkomende uitgaven van € 154,3 mln leidt. Deze uitgaven worden in dit rapport als *ongewijzigd beleid* beschouwd, gezien deze uitgaven reeds voorzien waren en enkel tijdelijk opgeschort werden.

De belangrijkste elementen zijn € 125 mln voor de competitiviteitsprovisie (EWI/WSE), een tijdelijke uitgavenbevrozing bij MOW (€ 15 mln) evenals bij RWO voor de renovatiepremie (€ 30,7 mln). Tevens is rekening gehouden met het effect 2017 voor minder-uitgaven personeelskosten (€ -16,4 mln) zoals bepaald in het regeerakkoord (generiek).

- Daarnaast kunnen € 377,0 mln uitgaven als *nieuw beleid* bij 2017BO beschouwd worden, met dien verstande dat deze nieuwe uitgaven vastgelegd werden in het regeerakkoord.

De belangrijkste elementen zijn: € 195 mln bij EWI (€ 195 mln voor O&O en maatregelen bedrijfsleven, € 1 mln inhaalbeweging sportinfrastructuur); € 132 mln bij WVG (€ 115,5 mln voor VAPH, € 9,5 mln voor kinderopvang via Kind & Gezin, € 5 mln voor jeugdzorg, € 2 mln voor gezinsondersteuning); € 9 mln voor Leefmilieu (instandhoudingsdoelstellingen stikstof IHD-PAS); in totaal € 9 mln bij MOW waarvan € 5 mln vertaald wordt naar de recent opgerichte Werkvennootschap en € 4 mln voorzien is voor het VIF; tenslotte wordt bij RWO € 10 mln nieuwe middelen voorzien voor het woonbeleid.

**Tabel 4: Vlaanderen, 2017BO, belangrijkste maatregelen genomen bij de start van de regering, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK<sup>3</sup>**

	Ongewijzigd beleid	Nieuw beleid	Totaal
EWI/WSE	125.000	196.000	321.000
OV	0	15.000	15.000
WVG	0	132.000	132.000
LNE	0	15.000	15.000
MOW	15.000	9.000	24.000
RWO	30.700	10.000	40.700
Generiek / niet toe te wijzen (NTTW)	-16.400	42	-16.358
<b>SOM VEK</b>	<b>154.300</b>	<b>377.042</b>	<b>531.342</b>

Beide elementen zijn dus nieuwe uitgavenposten bij de begroting 2017BO in vergelijking met de begrotingen 2016. De eerste groep uitgaven (ongewijzigd beleid) is echter niet nieuw in vergelijking met de begrotingen 2014 en vroeger.

## 2.2.2 Uitgaven bij ongewijzigd beleid

34. De *analyse bij ongewijzigd beleid* valt uiteen in volgende elementen (zie Tabel 5):

- De aanpassing van lonen en werkingsmiddelen door de verwachte *indexoverschrijding* in de loop van 2017.
- Bijkomende uitgaven worden als *kostendrijver* beschouwd indien de verhoogde uitgaven niet tot stand komen via een beslissing van de Vlaamse regering.
- De *maatregelen ongewijzigd beleid via het regeerakkoord* zijn reeds hoger gedeut.
- De *uitbreiding van de overheidsperimeter* impliceert dat de uitgaven van deze instellingen dienen opgenomen, wat als ongewijzigd beleid beschouwd wordt.
- Tevens volgen een aantal uitgaven de *evolutie van de ontvangsten*.

<sup>3</sup> De beleidsdomeinen zonder impact van de verduidelijkte maatregelen worden niet in deze en volgende tabellen opgenomen. De afkorting NTTW in deze en verdere tabellen verwijst steeds naar niet aan een beleidsdomein toe te wijzen uitgaven.

■ Ten slotte zijn er uitgaven die beïnvloed worden door hun *betaalkalender*.

**Tabel 5: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive bij ongewijzigd beleid en evolutie ESR-saldo, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK**

	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(=)
	Index	Kosten-drijvers	Regeer-akkoord	Overheids-perimeter	Ontvangsten-evolutie	Betaal-kalender	Impact OB
FB		-41.600					-41.600
iV		-2.800					-2.800
EWI			125.000		43.000		168.000
OV		154.400		1.026.600	0	20.800	1.201.800
WVG		157.400				23.900	181.300
WSE		86.300					86.300
LNE					197.500	0	197.500
MOW		113.400	15.000		37.421	-11.000	154.821
RWO			30.700	26.600			57.300
KB		106.100					106.100
Generiek / NTTW	413.300	-26.100	-16.400	0	-300	7.900	378.400
<b>SOM VEK</b>	<b>413.300</b>	<b>547.100</b>	<b>154.300</b>	<b>1.053.200</b>	<b>277.621</b>	<b>41.600</b>	<b>2.487.121</b>
In % totaal	16,6%	22,0%	6,2%	42,3%	11,2%	1,7%	100,0%
In % totaal zonder overheidsperimeter	28,8%	38,2%	10,8%		19,4%	2,9%	100,0%

### Overzicht uitgaven bij ongewijzigd beleid

35. We overlopen de belangrijkste elementen. We bespreken in dit hoofdstuk enkel de betaal-kredieten (VEK), aangezien de beleidskredieten in hoge mate analoog evolueren.

De *indexoverschrijdingen* (de volgende overschrijding wordt bij opmaak van de begroting verwacht voor augustus 2017) leiden tot een geraamde toename van de uitgaven met in totaal € 413,3 mln. In dit cijfer is de impact van de overschrijding van de spilindexen van mei 2016 en augustus 2017 verwerkt, inclusief de impact op de lonen buiten de provisie evenals de werkingskosten. De ramingen van het Planbureau van januari 2017 geven aan dat de volgende overschrijding vandaag verwacht wordt voor mei 2017, zodat de lonen van het overheidsper-sooneel in juli 2017 met 2% opwaarts evolueren. Het aandeel van elk beleidsdomein in dit cijfer is niet beschikbaar, zodat deze uitgaven als generiek (niet toe te wijzen aan een beleidsdomein) worden aangegeven.

De bijkomende uitgaven veroorzaakt door *kostendrijvers* komen neer op het volgende:

- Financiën en Begroting (FB): De neerwaartse bijstelling met € -41,6 mln bestaat uit volgende componenten: de uitgaven voor woonfiscaliteit (gebaseerd op ramingen van de FOD Financiën) komen neer op een stijging met € 8,4 mln, en bestaan uit verschillende elementen: de uitgaven voor de eigen woning (waaronder de woonbonus) dalen met € -42,9 mln tegenover 2016BA terwijl de uitgaven voor energiebesparende maatregelen (zoals dakisolatie) met € -24,3 mln afnemen. Daarnaast worden kleinere toenames geregistreerd via de onroerende voorheffing en de interesten op leningen. Ook de fiscale uitgaven arbeidsmarktbeleid (dienstencheques) worden door de FOD Financiën geraamd en kennen

een daling met € -23,3 mln. De rentelasten op de directe schuld dalen met € -13,2 mln, waarvan € -8,0 mln via de leningen op lange termijn (EMTN). Tenslotte is er een daling qua ESR-uitgaven voor de indirecte schuld bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), waarvan het effect op € -12,5 mln geraamd wordt.

- Internationaal Vlaanderen (iV): De Hefboomprojecten bij Toerisme Vlaanderen (verhogen toeristische aantrekkingskracht van Vlaanderen) leiden voor het investeringsluik in betaalkredieten tot een neerwaartse bijstelling met € -2,8 mln, terwijl de beleidskredieten met € 8,8 mln toenemen.
- Onderwijs en Vorming (OV): De evolutie via kostendrijvers van de lonen en werking van het onderwijs leidt tot een bijstelling met € +66,2 mln. De groeipaden voorzien voor de integratieoperatie binnen het hoger onderwijs (artikel III.5 II.39 en III.45 van de codex Hoger Onderwijs) leiden tot bijkomende uitgaven met € 14,5 mln, terwijl voor het 'Klik'-systeem (III.6) € 25,4 mln wordt voorzien. Tenslotte wordt voor de versnelde aflossing van de lening aan het UZ Gent € 48,4 mln opgenomen, wat een totaal van € 154,4 mln geeft.
- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG): Het totaal komt uit op € 157,4 mln. Binnen de werkingsdotatie van het VIPA wordt € 32 mln bijkomend ingeschreven voor het instandhoudingsforfait voor ziekenhuizen (A1/A3): dit forfait is bedoeld om de bestaande infrastructuur in exploitatie te houden. Daarnaast is € 20,9 mln voorzien voor strategische forfaits voor ziekenhuizen, wat in het verleden via investeringsdotaties zou opgevangen zijn: het gaat om nieuwbouw dan wel uitbreiding van bestaande gebouwen. Beide elementen kunnen ook als nieuw beleid beschouwd worden, gezien de draagwijdte van het forfaitmechanisme daarmee uitgebreid wordt. De dotatie aan het Zorgfonds neemt met € 12,0 mln toe, vooral ten gevolge van de aangroei van het aantal bedden in woonzorgcentra en de daaruit volgende subsidies. Voor deze woonzorgcentra worden bovendien € 54,9 mln middelen voorzien in het kader van de erkenningskalender woongelegenheden in woonzorgcentra en centra voor kortverblijf. Tenslotte zijn er aanvullende bedragen bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) en het subsidiabele urencontingent bij de gezinszorg.
- Werk en Sociale Economie (WSE): Er wordt € 15,3 mln voorzien voor conjunctuurgebonden toenames bij de doelgroepenkortingen. Voor het gebruik van dienstencheques worden € 80,8 mln bijkomende uitgaven voorzien. De investeringen voor de T2-campus in Genk (VDAB) leiden tot € 4,0 mln betalingen VEK in 2017. De invoering van het nieuwe Vlaams zorgkrediet in de loop van 2016 (ter vervanging van het stelsel van loopbaanonderbreking) leidt tot een daling van de uitgaven met € -13,8 mln. In totaal gaat het binnen dit beleidsdomein om een stijging met € 86,3 mln.
- Mobiliteit en Openbare Werken (MOW): Bij De Lijn betreft het een actualisatie van de kostenparameters (€ 9,7 mln) naast € 2,5 mln voor investeringen. Voor de BAM worden € 11,0 mln voor de voorbereiding en € 80,8 voor de bouw van het Oosterweeldossier voorzien. Daarnaast gaat het om € 10,0 mln voor de Stationsomgeving in Mechelen, wat het totaal op € 113,4 mln brengt.
- Kanselarij en Bestuur (KB): Het Steden- en Gemeentefonds vereist een stijging conform het decreet met € 89,6 mln. Aanvullend worden € 4,4 mln voor het archiefdepot in Vilvoorde voorzien, evenals € 12,1 mln voor het nieuw Vlaams Administratief Centrum in aanbouw in Brussel. In totaal gaat het om € 106,1 mln.
- De niet aan departementen toe te wijzen uitgaven betreffen voornamelijk de gedaalde uitgaven voor de asielcrisis (provisie), naast kleinere zaken.

De maatregelen bij de start van de huidige regering evenals door de uitbreiding van de overheidsperimeter (universiteiten, hogescholen en enkele erkende kredietmaatschappijen) zijn hoger verduidelijkt: zie paragraaf 2.2.1 op pagina 16.

Bijkomende uitgaven bij ongewijzigd beleid die volgen uit de ontvangstenevolutie betreffen volgende elementen:

- Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI): De eigen ontvangsten van het Vlaams Energiebedrijf (VEB) stijgen met € 43 mln, gezien de uitbreiding van haar activiteiten.
- Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE): De uitgaven nemen in totaal met € 196 mln toe door de stijgende ontvangsten via het Klimaatfonds (€ 24,4 mln, inclusief de input geregistreerd via het Hermesfonds) en het Energiefonds. Deze laatste vertegenwoordigt een toename met € 170,2 mln gezien de hervorming van de Energieheffing (voornaamste financieringsbron van het Energiefonds) in 2016, waarbij de ontvangsten pas in de loop van 2017 op kruissnelheid komen.

Als laatste element van de evolutie bij ongewijzigd beleid dient gewezen te worden op de impact van de betaalkalender:

- EWI: Het wegwerken van de *betaalachterstand* bij universiteiten en hogescholen vereist € 20,8 mln bijkomende middelen vanuit het Hermesfonds.
- WVG: Het wegwerken van de *betaalachterstand* bij het VIPA vereist € 23,9 mln.
- MOW: De terugbetalingen aan Nederland voor de maritieme toegang via het Kanaal Gent-Terneuzen vereisen in 2017 bijkomend € 14,0 mln. Daarnaast vereist de betaalkalender bij Waterwegen & Zeekanaal € -25,0 mln minder betaalkredieten

In dit overzicht is geen aandacht besteed aan het Vlaams Fonds voor de Lastendekking (VFLD), dat ook de uitgaven van het Rampenfonds op zich neemt. Het intensieve regenweer in het voorjaar veroorzaakte evenwel aanzienlijke schade aan gewassen, wat op basis van berichten in media over meerdere honderden miljoenen euro schade zou kunnen gaan. Voor het VFLD is echter bij 2017BO slechts € 26,1 mln ingeschreven. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat, voordat het VFLD kan aangesproken worden, eerst alle andere mogelijkheden dienen aangesproken. Bijvoorbeeld: alles wat verzekeraar is op de privémarkt (al heeft de betrokken persoon of instantie geen verzekering afgesloten) valt per definitie niet onder het Vlaams Rampenfonds. Dat neemt niet weg dat aanzienlijke schadeclaims aan het VFLD zouden kunnen voorgelegd worden. De Minister-President heeft in het Vlaams Parlement in december 2016 aangegeven dat zich voor het VFLD wel degelijk een probleem kan stellen, dat bij 2017BA zal aangepakt worden.

### Impact van evolutie bij ongewijzigd beleid

36. De uitgaven bij ongewijzigd beleid komen in totaal neer op € 2,49 mld. Het grootste deel daarvan komt tot stand via de uitbreiding van de overheidsperimeter (42,3%; zie de voorlaatste rij in Tabel 5). Significant zijn eveneens de uitgavenstijgingen ontstaan door externe kostendrijvers (22,0%). Ook de impact indexoverschrijdingen in 2016 en 2017 evenals de uitgaven veroorzaakt door de evolutie van ontvangsten scoren boven 10% van het totaal.

Wordt abstractie gemaakt van de uitbreiding overheidsperimeter, dan vertegenwoordigen de kostendrijvers bijna 40% van het totaal (onderste rij).

37. Tabel 6 maakt ten slotte per beleidsdomein een vergelijking van de totale uitgaven bij 2016BO en de uitgavenevolucie van 2017BO bij ongewijzigd beleid. Daarbij mag uiteraard niet

uit het oog verloren worden dat de niet aan een beleidsdomein toe te schrijven uitgaven bij ongewijzigd beleid (€ 378 mln) voor 2017BO uit de totalen per beleidsdomein (meest rechtse kolom) blijven, maar wel in het totaal worden opgenomen (onderste rij).

Geconcludeerd wordt dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2017BO) stijgen met 6,2% tegenover 2016BA, wat aanzienlijk meer is dan evolutie van de ontvangsten, zelfs na correctie voor de aanpassing voor de minderontvangst bij de opcentiemen.

**Tabel 6: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive bij ongewijzigd beleid (OB) en evolutie ESR-saldo, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK**

	2016BA	Impact OB	2017BO na OB
HE	128.860	0	128.860
FB	2.603.644	-41.600	2.562.044
iV	173.674	-2.800	170.874
EWI	1.615.835	168.000	1.783.835
OV	11.043.603	1.201.800	12.245.403
WVG	10.974.174	181.300	11.155.474
CJSM	1.216.351	0	1.216.351
WSE	3.705.518	86.300	3.791.818
LV	193.124	0	193.124
LNE	1.170.244	197.500	1.367.744
MOW	3.317.286	154.821	3.472.107
RWO	801.378	57.300	858.678
KB	3.296.381	106.100	3.402.481
Generiek / NTTW		378.400	378.400
<b>SOM VEK</b>	<b>40.240.072</b>	<b>2.487.121</b>	<b>42.727.193</b>
SOM VEK, in % van 2016BO	100,0%	6,2%	106,2%

### 2.2.3 Creatie en invulling van bijkomende beleidsruimte

38. De analyse van de creatie van bijkomende beleidsruimte en de invulling daarvan door nieuw beleid, valt uiteen in volgende elementen (zie Tabel 7):

- Een eerste element betreft *maatregelen om de beleidsruimte uit te breiden*. Het gaat telkens om nieuwe beslissingen bij opmaak van de begroting 2017BO. Negatieve cijfers dienen begrepen als minderuitgaven dan wel nieuwe ontvangsten.
- Vervolgens komen de *maatregelen voor nieuwe beleidsinitiatieven* aan bod, zoals vastgelegd bij de start van de huidige regering: zie hoger voor een duiding. (zie paragraaf 2.2.1 op pagina 16).
- De derde kolom ten slotte geeft een overzicht van de budgettaire impact van de *maatregelen nieuw beleid* (NB) genomen bij de opmaak van de huidige begroting.

#### Overzicht maatregelen om de beleidsruimte te vergroten

39. We overlopen de belangrijkste elementen per beleidsdomein, steeds uitgedrukt in betaalkredieten (VEK).

De maatregelen om de beleidsruimte te vergroten komen neer op het volgende:

- EWI: Besparingen op subsidies voor economie en opleiding leiden tot een daling van de uitgaven met € -5,0 mln.
- OV: Het herschatten van de betaalkalender leidt tot mindere uitgaven van € -5,0 mln.
- WVG: Het niet indexeren van de kinderbijslag in 2017 leidt tot een besparing van € -24,1 mln. Daarnaast worden er efficiëntiemaatregelen genomen met een impact van € -15 mln.
- WSE: Uitgaven voor de jongerenbonus en startbaanovereenkomsten worden neerwaarts bijgesteld met een totale impact van € -10,0 mln.
- LNE: Efficiëntiemaatregelen in dit beleidsdomein (€ 7,0 mln) gecombineerd met een verhoogde inningsbijdrage van de drinkwatermaatschappijen (€ 4,0 mln) hebben een impact van € 11,0 mln.
- MOW: De impact bij de kilometerheffing wordt geraamd op in totaal € -108,1 mln.
- Ten slotte is er de generieke besparing van € 44,7 mln, door de niet-indexatie van de werkingmiddelen in 2017.

**Tabel 7: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolatie door maatregelen om beleidsruimte uit te breiden en besteding van deze beleidsruimte (nieuw beleid NB), evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK**

	(-)	(+)	(+)	(=)
	Maatregelen beleidsruimte	NB Regeerakkoord	NB sep 2016	Impact MAATREGELEN & NB
FB	0	0	400	400
EWI	-5.000	196.000	1.000	192.000
OV	-5.000	15.000	0	10.000
WVG	-39.100	132.000	0	92.900
CJSM	-500	0	4.300	3.800
WSE	-10.000	0	0	-10.000
LNE	-11.000	15.000	2.800	6.800
MOW	-108.079	9.000	10.600	-88.479
RWO	0	10.000	0	10.000
KB	0	0	5.000	5.000
Generiek / NTTW	-44.686	42	0	-44.644
<b>SOM VEK</b>	<b>-223.365</b>	<b>377.042</b>	<b>24.100</b>	<b>177.777</b>
SOM NB	0	377.042	24.100	401.142

De maatregelen nieuw beleid genomen bij de start van de huidige regering zijn hoger verduidelijkt (zie paragraaf 2.2.1 op pagina 16).

De maatregelen nieuw beleid genomen bij de opmaak van de voorliggende begroting komen neer op in totaal € 24,1 mln. De belangrijkste daarvan situeren zich bij het beleidsdomein MOW, met onder andere € 8,0 mln voor een bijkomende impuls voor de investeringen via de kilometerheffing.

40. Voor nieuwe beleidsuitgaven, en in het bijzonder investeringsuitgaven, is het van belang dat niet alleen gekeken wordt naar de betaalkredieten (VEK), maar dat ook de evolutie van de *beleidskredieten* (VAK) wordt nagegaan. De realisatie van investeringen vraagt immers vaak meerdere jaren vooraleer deze uitgaven ten volle in de betaalkredieten tot uiting komen.



Bij de recente maatregelen nieuw beleid liggen de VAK-uitgaven voor verschillende maatregelen bij Cultuur, jeugd, Sport en Media (CJSM) in totaal € 10,6 mln hoger: het belangrijkste dossier is de verbouwing van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen. Daarnaast is € 72 mln meer VAK dan VEK voorzien bij MOW, wat de investeringsimpuls voor de introductie kilometerheffing betreft.

Tabel 8 geeft het verschil (VAK – VEK) tussen de beleidskredieten (VAK) en betaalkredieten (VEK), voor dezelfde uitgaven als besproken in Tabel 7, zodat enkel de verschillen tussen de VAK- en VEK-uitgaven tot uiting komen. Deze komen neer op het volgende:

- Bij de maatregelen om de beleidsruimte te vergroten heeft het herschatten van de betaalkalender bij OV geen impact op de VAK-uitgaven. Daarnaast heeft de desindexatie van de werkmiddelen een impact van € -80,3 mln VAK (tegenover € -44,6 mln VEK), aangezien deze desindexatie eveneens een impact heeft op de jaren volgende op 2017.
- Bij de maatregelen nieuw beleid opgenomen in het regeerakkoord wordt voor 2017 € 1 mln VEK naast € 10 mln VAK voorzien, wat het verschil met € 9 mln verduidelijkt. Daarnaast liggen de infrastructuuruitgaven OV in VAK uitgedrukt € 40 mln hoger. De verschillen zijn het grootst bij MOW, waar in VAK € 60 mln voorzien worden voor de recent opgerichte Werkvennootschap nv (€ 5 mln VEK), naast € 20 mln voor Waterwegen & Zeekanaal (geen betaalkredieten in 2017). Ten slotte zijn voor het Vlaams Infrastructuurfonds € 10 mln VAK voorzien, terwijl het in VEK om € 4 mln gaat.
- Bij de recente maatregelen nieuw beleid liggen de VAK-uitgaven voor verschillende maatregelen bij Cultuur, jeugd, Sport en Media (CJSM) in totaal € 10,6 mln hoger: het belangrijkste dossier is de verbouwing van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen. Daarnaast is € 72 mln meer VAK dan VEK voorzien bij MOW, wat de investeringsimpuls voor de introductie kilometerheffing betreft.

**Tabel 8: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolatie door maatregelen om beleidsruimte uit te breiden en vervolgens te besteden, evolutie t.o.v. 2016BA, VERSCHIL tussen € dz VAK - VEK**

	(-)	(+)	(+)	(=)
	Maatregelen beleidsruimte	NB Regeerakkoord	NB sep 2016	Impact MAATREGELLEN & NB
FB	0	0	0	0
EWI	0	9.000	0	9.000
OV	5.000	40.000	0	45.000
WVG	0	0	0	0
CJSM	0	0	10.600	10.600
WSE	0	0	0	0
LNE	0	0	0	0
MOW	0	81.000	72.000	153.000
RWO	0	0	0	0
KB	0	0	0	0
Generiek / NTTW	-35.614	0	0	-35.614
<b>SOM VAK - VEK</b>	<b>-30.614</b>	<b>130.000</b>	<b>82.600</b>	<b>181.986</b>

In totaal komt het verschil neer op € 182 mln meer beleidskredieten (VAK) dan betaalkredieten (VEK): zie de onderste rij van Tabel 8. Het merendeel daarvan betreft maatregelen genomen bij de start van de huidige regering.

### Impact van maatregelen (betaalkredieten) om beleidsruimte te vergroten

41. De uitgaven door de creatie en besteding van nieuwe beleidsruimte komen neer op in totaal € 177,8 mln VEK, indien de som gemaakt wordt van de maatregelen uitbreiding beleidsruimte (negatief) en de invulling van de beleidsruimte via nieuw beleid (positief). De laatste komen samen neer op iets meer dan € 400 mln.

**Tabel 9: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive door ongewijzigd beleid (OB) en door beleidsmaatregelen<sup>4</sup>, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK**

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
	2016BA	Impact OB	2017BO na OB	Maatreg & NB	2017BO na maatregelen	Verdeling generiek	2017 BO
HE	128.860	0	128.860	0	128.860	755	129.615
FB	2.603.644	-41.600	2.562.044	400	2.562.444	-199.310	2.363.134
IV	173.674	-2.800	170.874	0	170.874	1.700	172.574
EWI	1.615.835	168.000	1.783.835	192.000	1.975.835	-489.611	1.486.224
OV	11.043.603	1.201.800	12.245.403	10.000	12.255.403	579.517	12.834.920
WVG	10.974.174	181.300	11.155.474	92.900	11.248.374	185.092	11.433.466
CJSM	1.216.351	0	1.216.351	3.800	1.220.151	-17.624	1.202.527
WSE	3.705.518	86.300	3.791.818	-10.000	3.781.818	-186.691	3.595.127
LV	193.124	0	193.124	0	193.124	-3.360	189.764
LNE	1.170.244	197.500	1.367.744	6.800	1.374.544	-324	1.374.220
MOW	3.317.286	154.821	3.472.107	-88.479	3.383.628	136.121	3.519.749
RWO	801.378	57.300	858.678	10.000	868.678	-40.251	828.427
KB	3.296.381	106.100	3.402.481	5.000	3.407.481	367.742	3.775.223
Generiek / NTTW		378.400	378.400	-44.644	333.756	0	0
SOM VEK	40.240.072	2.487.121	42.727.193	177.777	42.904.970	333.756	42.904.970
	100,0%	6,2%	106,2%	0,4%	106,6%		106,6%

42. Tabel 9 maakt per beleidsdomein een vergelijking van de totale uitgaven bij 2016BO en de beschreven componenten van de uitgavenevolutive bij 2017BO per beleidsdomein.

De tabel is als volgt te lezen:

- De eerste kolom [1] geeft de uitgaven (VEK) per beleidsdomein, zoals opgenomen in de begroting 2016BA.
- Kolom [2] geeft per beleidsdomein de som van de bijkomende uitgaven ongewijzigd beleid in vergelijking met 2016BA, zoals verduidelijkt in Tabel 5 en Tabel 6. Een aantal uitgaven

<sup>4</sup> Met 'beleidsmaatregelen' worden bedoeld: het geheel van maatregelen om de beleidsruimte uit te breiden en het geheel van maatregelen dat deze beleidsruimte opnieuw invult (nieuw beleid).

kan niet verdeeld worden over de beleidsdomeinen, en wordt onderaan in de rij 'generiek / niet toe te wijzen' gegroepeerd. Kolom [3] geeft de uitgaven van *begroting 2017BO* per beleidsdomein *bij ongewijzigd beleid* (= som van [1] en [2]).

- Kolom [4] geeft per beleidsdomein de som van de *maatregelen creatie en invulling beleidsruimte*, zoals verduidelijkt in Tabel 7. Kolom [5] geeft het resultaat 2017BO per beleidsdomein (= som van [3] en [4]), zonder correctie voor de niet toegewezen uitgaven.
- Kolom [6] verdeelt tenslotte de eerder niet toegewezen (generieke) middelen over de beleidsdomeinen. Kolom [6] vormt dus het verschil tussen kolommen [5] en [7].
- Het resultaat in kolom [7] is dan de verdeling van de uitgaven VEK zoals opgenomen in de *begroting 2017BO*.

43. Geconcludeerd wordt dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2017BO) van aanzienlijk grotere betekenis (6,2%) zijn dan de maatregelen creatie en invulling beleidsruimte (0,4%). De uitgaven bij 2017BO evolueren in totaal met +6,6% ten opzichte van 2016BA, wat meer is dan evolutie van de ontvangsten.

Tabel 10 verduidelijkt dat de uitgavenevolucie meer dan significant blijft (4,0%), ook wanneer abstractie gemaakt wordt van de bijkomende uitgaven door de uitbreiding overheidsperimeter.

**Tabel 10: Vlaanderen, 2016BA en 2017BO, belangrijkste componenten van de evolutie, in € dz**

	SOM VEK	In %	SOM VEK	In %
2016BA	40.240.072	100,00%	40.240.072	100,00%
Impact ongewijzigd beleid (OB)	2.487.121	6,18%	0	
Impact OB zonder uitbreiding overheidsperimeter	0		1.433.921	3,56%
2017BO na ongewijzigd beleid	42.727.193	106,18%	41.673.993	103,56%
Maatregelen creatie beleidsruimte	-223.365	-0,56%	-223.365	-0,56%
Nieuw beleid	401.142	1,00%	401.142	1,00%
2017BO na maatregelen	42.904.970	106,62%	41.851.770	104,01%

## 2.3 Overgang naar berekening ESR-saldo

### 2.3.1 Onderbenutting

#### Berekening onderbenutting

44. De berekening van de onderbenutting is in de afgelopen jaren qua aanpak gewijzigd, en komt de laatste jaren neer op het volgende:

- Tot en met de raming 2016BO werd uitgegaan van het gemiddelde van de geobserveerde onderbenuttingspercentages van de laatste twee beschikbare jaren (uitvoering begroting), waarop vervolgens correcties werden toegepast voor het niet aanwenden van provisies, eenmalige verrichtingen en eenmalige overschotten bij investeringsinstellingen. Ook werd bij begrotingsposten met belangrijke besparingsoefeningen rekening gehouden met een lagere onderbenutting.
- Bij 2016BA wordt dezelfde aanpak gehanteerd, aangevuld met een afzonderlijk geraamde onderbenutting op de overgedragen RSZ-bevoegdheden die nog steeds federaal beheerd worden.

- Bij 2017BO wordt niet meer vertrokken van de resultaten van de laatste beschikbare uitvoeringen van begrotingen, maar rechtstreeks van de gedocumenteerde onderbenutting voor het laatste jaar (2016), via de opvolging van uitgaven van departementen en instellingen door het zogenaamde ‘ambtelijk monitoringcomité’ van de Vlaamse overheid.

Op basis van de voorlopige uitvoeringsgegevens 2016 van het ambtelijk monitoringcomité wordt geconcludeerd dat de onderbenuttingsdoelstelling waarschijnlijk zal gehaald worden (= geraamde onderbenutting van uitgaven wordt gerealiseerd).

45. Bij 2017BO verhoogt de onderbenutting met € 50 mln, wanneer abstractie wordt gemaakt van de onderbenutting bij de nieuw geconsolideerde universiteiten en hogescholen.

De SERV kan vandaag niet nagaan of er een verband is tussen nieuwe beleidsuitgaven in deze begroting en een verhoging van de onderbenutting. De SERV heeft in de afgelopen jaren gepleit voor een heldere berekening en verduidelijking van de onderbenuttingshypothese, aangezien het een belangrijk element is om een begroting correct op te stellen. De SERV neemt zich voor om de gehanteerde onderbenuttingshypothese in het kader van zijn advies over de begroting 2018 te onderzoeken.

**Tabel 11: Vlaanderen, begrotingen 2015 tot 2017BO, berekening van de onderbenutting, in € dz en in % van de totale uitgaven**

	2015 BA	2015 REA	2016 BO	2016BA	2016 REA <sup>5</sup>	2017BO
Primaire uitgaven ministeries	28.464.920	28.141.318	29.221.832	29.312.987		28.520.936
Primaire uitgaven instellingen	9.250.524	9.611.393	10.422.608	10.488.037		13.982.239
Primaire uitgaven	37.715.444	37.752.711	39.644.440	39.801.024		42.503.175
Rente-uitgaven	449.958	159.506	453.589	439.048		401.795
Som ESR-uitgaven	38.165.402	37.912.217	40.098.029	40.240.072	39.536.900	42.904.970
Onderbenutting	389.007		403.066	489.483		539.483
Som ESR-uitgaven minus onderbenutting	37.776.395	37.912.217	39.694.963	39.750.589	39.536.900	42.365.487
Onderbenutting, in % van totale uitgaven	1,02%		1,01%	1,22%		1,26%
Som ESR-uitgaven minus onderbenutting, afwijking van realisatie	-135.822			213.689		
Correcte onderbenutting gegeven realisatie	253.185			703.172		
Correcte onderbenuttingspercentage gegeven realisatie	0,66%			1,75%		

46. Hoewel de berekeningsmethode in de recente begrotingsoefeningen uitgaat van een meer gedetailleerde opdeling, geven we ter informatie de synthesresultaten uitgedrukt in verhouding tot de totale uitgaven. Dit heeft een verschillende impact in 2015 en 2016 (zie Tabel 11):

- In 2015 bleek de onderbenuttingshypothese (1,02% van som ESR-uitgaven) te ruim, zodat 2015BA inclusief onderbenutting € 135,8 mln lager (op twee na laatste rij) geraamd was dan finaal gerealiseerd.

<sup>5</sup> Voor de uitvoering 2016 gaat het om een voorlopig cijfer, opgemaakt door het ambtelijk monitoringcomité op basis van gegevens beschikbaar einde december 2016.

- In 2016 – op basis van de meest recente raming van het ambtelijk monitoringcomité – zou een positief verschil ontstaan van € 213,7 mln, zodat de onderbenutting te laag zou zijn ingeschat. Uiteraard dient het voorlopige karakter van dit cijfer benadrukt te worden.
- Het onderbenuttingsbedrag voor 2017BO ligt daarmee in lijn met de voorlopige resultaten beschikbaar voor 2016.

### Onderbenuttingshypothese bij universiteiten en hogescholen

47. De onderbenutting bij de universiteiten en hogescholen (€ 122 mln) wordt afgezonderd, aangezien voor het eerst een ESR-begroting door deze instellingen diende opgesteld te worden, wat impliceert dat er geen informatie over de onderbenutting in voorgaande jaren beschikbaar is. Tevens dient rekening gehouden met een mogelijke onderraming van de eigen ontvangsten van deze instellingen (zoals: onderzoeksfondsen afkomstig van andere overheden of privéondernemingen, inkomsten uit valorisatie van onderzoek, en dergelijke meer).

### 2.3.2 ESR-correcties

48. De *ESR-correcties* ten slotte kenmerken zich bij 2017BO door een gedeeltelijk andere impact dan in voorgaande jaren. Duiding hierbij komt vooral in het volgende hoofdstuk aan bod. Hier beperken we ons tot een summier overzicht van de belangrijkste verschillen met de vorige begroting: zie Tabel 12 (onderaan) voor de belangrijkste elementen.

Wat in het oog springt, is dat de ESR-correcties voor PPS-constructies positief evolueren van € -452,4 mln (2016BA) naar € +12,3 mln (2017BO), dus een verschil van € 464,7 mln. De impact van deze ESR-correcties lijkt dus van aard veranderd. Ook de andere ESR-correcties vertonen een duidelijk verschil met de voorgaande begroting (€ +134,2 mln).

**Tabel 12: Vlaanderen, begrotingen 2015 realisatie tot en met 2017BO, vorderingensaldo en ESR-correcties, in € dz**

	[1]	[2]	[3]	[4]	[4] – [3]
	2015 REA	2016 BO	2016BA	2017BO	
[A1] Vorderingensaldo incl rente-uitgaven excl onderbenutting en ESR-correcties	-297.410	-337.536	-665.456	-1.088.083	-422.627
[B] Onderbenutting	0	402.960	489.483	662.042	172.559
[A2] Vorderingensaldo incl rente-uitgaven excl ESR-correcties	-297.410	65.424	-175.973	-426.041	-250.068
[C1] ESR-correcties PPS	-568.992	-619.867	-452.382	12.286	464.668
[C2] ESR-correcties andere	200.286	262.747	163.715	297.943	134.228
[A3] ESR-vorderingensaldo	-666.116	-291.696	-464.640	-115.812	348.828
Belangrijkste ESR-correcties					
DBFM Scholen van Morgen	-349.114	-540.573	-515.802	-88.709	427.093
VIPA alternatieve financiering	-184.241	-92.572	50.142	89.514	39.372
UZ Gent			2.008	50.512	48.504
Ziekenhuisinfrastructuur		177.855	160.270	276.671	116.401
Reeds gerealiseerde ziekenhuisinfrastructuur				-40.000	-40.000
VAC Brussel	-23.503	44.000	44.000	0	-44.000
Provisie ESR-correcties			-40.000	-26.312	13.688

## 2.4 Evolutie ESR-begrotingssaldo

49. Tabel 12 geeft de belangrijkste steunpilaren in de opbouw van het ESR-vorderingensaldo voor de begroting 2017BO (kolom [4]) weer, en vergelijkt dit met de voorgaande begrotingen 2016BO (kolom [2]), 2016BA (kolom [3]) en uitvoering 2015 (kolom [1]).

Volgende belangrijke verschillen worden genoteerd:

- Het *negatieve saldo* (inclusief rente-uitgaven) voor integratie van onderbenutting en ESR-correcties (rij [A]) neemt jaar na jaar toe, en in een snel tempo: van € -297,4 mln voor de uitvoering 2015 naar € -665,5 bij 2016BA naar € -1.088,1 bij 2017BO. Het verschil tussen deze laatste twee cijfers ([4] – [3]) bedraagt € 422,6 mln. Ook wanneer abstractie zou gemaakt worden van de € 122,6 mln te lage ontvangsten bij de nieuw geconsolideerde universiteiten en hogescholen (weergegeven als onderbenutting) blijft nog een stijging van € 300,0 mln tegenover begroting 2016BA.
- De *onderbenutting* [B] is hoger geduid, en neemt toe met € 50,0 mln voor de reguliere uitgaven en met € 122,6 mln voor de nieuwe geconsolideerde instellingen. Het begrotingssaldo inclusief onderbenutting [A2] komt uit op € -426,0 mln, zijnde een verschil van € -250,1 mln met de vorige begroting.
- Het overblijvende verschil met het finale resultaat van begroting 2017BO wordt bereikt via de *ESR-correcties* (C1 en C2). Globaal kan gesteld worden dat, vanaf de uitvoering van de begroting 2014 tot en met de begroting 2016BA, de ESR-matige impact van de PPS-constructies negatief is, telkens voor bedragen tussen € 0,4 en 0,6 mld, zijnde 1,5% tot 2,5% van de toenmalige Vlaamse ontvangsten (opstartjaar 6<sup>de</sup> staatshervorming: 2015). Gecumuleerd gaat het in deze drie jaren om ongeveer € 1,5 mld. Daarbij mag niet vergeten worden dat in het totaalbedrag van 2015 en 2016 positieve ESR-correcties voor de investeringen ESR-matig verwerkt in 2014 (idem dito voor impact 2016 van dossiers verwerkt in 2015) niet zichtbaar zijn.
- Het resultaat [A3] is een ESR-begrotingssaldo van € -115,8 mln, zijnde een positieve evolutie van € 348,8 mln tegenover de vorige begroting 2016BA.

50. Geconcludeerd wordt dat de impact van de elementen onderbenutting en ESR-correcties toeneemt: het aanzienlijk grotere verschil tussen de ontvangsten en uitgaven van ministeries en instellingen [A1: € -1.088,1 mln] wordt door de onderbenutting [B] en ESR-correcties [C] gereduceerd tot finaal een kleiner vorderingensaldo [A3: € -115,8 mln], waardoor hiermee een verschil van € 972,3 mln wordt overbrugd. Bij de begroting 2016BA werd door deze factoren [B] en [C] slechts een verschil van € -665,5 - € 464,6 = € 200,9 ml overbrugd.

51. Vooraleer in te gaan op de betekenis van deze verschillen duiden we eerst de begroting 2017BO vanuit het perspectief van structureel begrotingsbeleid.

## 2.5 Begrotingsbeleid

### 2.5.1 Begroting structureel in evenwicht?

52. De SERV heeft in zijn advies over de initiële begroting 2017 (zomer 2016) gepleit voor een *begroting in structureel evenwicht*. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat het nominale begrotingsresultaat gecorrigeerd wordt voor de conjuncturele omstandigheden evenals voor eenmalige factoren. In de huidige omstandigheden betekent dit dat een structureel evenwicht

een beperkt nominaal tekort toestaat, aangezien de economische groei zich onder het lange-termijngemiddelde bevindt.

53. De SERV constateert dat dit *structureel evenwicht in de begroting 2017BO gerealiseerd is*, ook wanneer abstractie gemaakt wordt van de eigen begrotingsdoelstelling van de Vlaamse Regering. Door de volatiliteit van de output gap (verschil tussen reële en potentiële BBP-groei) is echter enige voorzichtigheid in de berekening geboden: de laatste cijfers over de potentiële groei dateren immers van september 2016, en volgende cijfers worden pas in de loop van de maand februari (economische begroting 2017BA) verwacht. Op basis van de uitgangspunten beschikbaar bij opmaak van het SERV-advies zou het structureel evenwicht gehaald zijn.

## 2.5.2 Meer inzicht in wijzigende begrotingsevoluties

54. Er dienen evenwel belangrijke kanttekeningen gemaakt. De SERV *constateert* belangrijke verschillen tussen de begroting 2017BO en de informatie beschikbaar bij opmaak van het SERV-advies (geraamd ESR-vorderingensaldo van € -596 mln). Ter illustratie worden de belangrijkste elementen overlopen, zowel met een positieve als negatieve impact op het saldo:

- Een aantal uitgaven zijn *tijdelijk verminderd*, waarvan de Oosterweelverbinding het belangrijkste element is. Het 10<sup>de</sup> Rapport Masterplan Antwerpen van het Rekenhof (mei 2016) evenals de MJR 2016-2020 geven uitgaven 2017 voor Oosterweel aan die € 308 mln hoger liggen dan opgenomen in de begroting 2017BO (€ 80 mln). In de recente meerjarenraming 2017-2022 worden de uitgaven 2018 voor Oosterweel geraamd op € 423 mln, wat in de volgende jaren oploopt tot € 722 mln in 2022. Bovendien vallen de beschikbare gegevens over ESR-correcties bij PPS-constructies bij 2017BO € 170 mln gunstiger uit dan in mei 2016 kon geraamd worden via de 9<sup>de</sup> toelichting alternatieve financiering overheidsinvesteringen, waarbij de verschillen zich vooral bij het VIPA situeren (impact van € +128 mln op saldo in vergelijking met eerdere cijfers).
- Een aantal uitgaven bevinden zich nog in een *opstartfase*. De impact van het forfaitmechanisme op de uitgaven voor financiering ziekenhuisinfrastructuur was bij de voorbereiding van het SERV-advies niet in kaart te brengen. Volgens de algemene toelichting bij de begroting 2017BO wordt hiermee € 333 mln uitgaven volgens het oude subsidiemechanisme vermeden, terwijl het nieuwe mechanisme bijkomende uitgaven van € 53 mln in 2017 impliceert. Een bijlage bij de algemene toelichting bij de begroting 2017BO geeft voor het eerst een overzicht van het mechanisme, inclusief de impact op het saldo, zij het op een aantal vlakken summier.
- De onderbenutting was in de SERV-berekening constant gehouden, terwijl deze met € 50 mln voor de reguliere uitgaven verhoogd wordt (zonder rekening te houden met de nieuw geconsolideerde instellingen). De SERV neemt zich voor om de gehanteerde onderbenuttingshypothese in het kader van zijn advies over de begroting 2018 te onderzoeken, aangezien vandaag niet kan nagegaan worden in welke mate er een verband is tussen de bijkomende uitgaven en een stijgende onderbenutting. Ook was het SERV-advies niet uitgegaan van een consolidatie van universiteiten en hogescholen in deze begroting, waarvan geraamd wordt dat zij tot een bijkomende onderbenutting van € 122 mln aanleiding geven: gegeven het feit dat deze instellingen voor het eerst geconsolideerd worden, is het evident dat elke onderbenuttingshypothese over deze instellingen met voorzichtigheid dient geïnterpreteerd.
- Daarnaast dient gewezen op niet-voorziene elementen met een negatieve impact op het saldo, zoals de federale maatregel om bij de berekening van de toelage voor de fiscale uit-

gaven rekening te houden met het geactualiseerd basisbedrag voor de fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 (€ -111,1 mln bijstelling ten opzichte van € 2016BA en € -136,3 mln afrekening vorig jaar = € 247,4 mln).

De SERV vraagt aandacht voor de evolutie van deze elementen.

55. De geciteerde elementen, ook zonder rekening te houden met de € 122 mln bijkomende onderbenutting voor de universiteiten en hogescholen, geven aan dat verschillende uitgavenposten in de begroting 2017BO vooraf moeilijk of niet in te schatten zijn, inclusief een aanzienlijke impact op het saldo. Naast het *gebrek aan informatie* over een aantal dossiers dient gewezen op het *gebrek aan inzicht* in belangrijke begrotingsevoluties.

56. De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse Regering belangrijke *afwijkingen van eerder aangegeven uitgaventrajecten* voorafgaand verduidelijkt, uiteraard voor het indienen van de begroting waarin deze afwijking opgenomen wordt. Ook pleit de SERV ervoor dat de *heroriëntering van uitgaven via nieuwe of aangepaste financieringsmechanismen* voorafgaand wordt toegelicht. Ongetwijfeld is het niet mogelijk om voorafgaand steeds concrete cijfers te geven, maar het is wel mogelijk om te verduidelijken in welke *richting* een oplossing gezocht wordt, en van welke *grootteorde* de beoogde impact zal zijn.

### 2.5.3 Begrotingsbeleid en investeringen

57. De groeiende *complexiteit van de begrotingsrapportering en –opvolging* kent vele facetten, waarvan een belangrijk weerkerend element het Europese Stelsel van Rekeningen (*ESR 2010*) is. In september 2014 werd deze nieuwe Europese standaard voor de opstelling van de nationale en regionale rekeningen van kracht, als opvolger van het ESR 1995. Hoewel het de grondslagen en algemene principes van het vorige stelsel overneemt, bevat het ESR 2010 een aantal wijzigingen om beter te beantwoorden aan de veranderingen die de economie in de afgelopen twintig jaar heeft ondergaan.

58. Dit element wordt meer in detail uitgewerkt in het volgende hoofdstuk, gezien het in belangrijke mate overlapt met de analyse van de recente Vlaamse overheidsinvesteringen die in Hoofdstuk 4 aan bod komen.

Het volgende hoofdstuk hanteert daarmee een *breder tijdsperspectief*, en verlaat dus de focus op de begroting 2017BO.

## 3 ESR 2010 en drie fases in verwerking investeringen in Vlaamse begroting

### 3.1 Overzicht

59. De SERV onderscheidt in de afgelopen jaren *drie fases* in de manier waarop *investeringen in de begrotingsrapportering* verwerkt zijn, waarin het ESR 2010 telkens een cruciale rol speelt.

We maken in dit overzicht abstractie van andere elementen met een grote impact op de begroting, zoals bijvoorbeeld de 6<sup>de</sup> Staatshervorming.



## FASE 1

Tijdens de *eerste fase* (voor september 2014) is het ESR 1995 van toepassing, waarin onder andere de regels voor de boekhoudkundige behandeling van financieringsconstructies buiten de overheidsbegroting weinig gespecificeerd zijn, zodat meer vrijheidsgraden in de boekhoudkundige verwerking van deze constructies in de praktijk mogelijk zijn. Het resultaat is dat vele investeringsdossiers buiten de overheidsrekeningen blijven, zodat enkel hun jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen in de begrotingen worden teruggevonden. De investeringen worden daarmee uitgesmeerd in de loop van de tijd, want volgen de reële betalingen aan de financieringsconstructie. Dergelijke PPS-constructies werden opgezet om verschillende redenen, waaronder een verhoopde snelle oplevering en beoogde kwaliteitswinsten. De term *publiek-private samenwerking* (PPS) wordt hierbij gehanteerd voor een breed palet aan *langetermijncontracten* tussen de overheid en privé-ondernemingen voor de levering van publieke activa door deze laatste. In dergelijke contracten gaat de overheid ermee akkoord om diensten te kopen van de niet-overheidspartner, in de regel gedurende een langere periode. Deze diensten betreffen de bouw en/of realisatie van gezondheids- en welzijnsinfrastructuur, scholen, gevangenis, transport- en communicatieinfrastructuur....

Het maakte het ook mogelijk om betalingen in de tijd te spreiden via jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen, wat vaak een belangrijke overweging was bij opzet van dergelijke PPS-constructies. Bij de start van deze constructies was in de regel het uitgangspunt dat enkel de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen effectief in begrotingen dienden opgenomen, zodat daarmee een methode die in hoge mate analoog aan afschrijvingen is (zoals gehanteerd bij investeringen door privé-ondernemingen) bekomen wordt.

## FASE 2

Tijdens de *tweede fase* (vanaf september 2014 tot en met 2016) wordt het ESR 2010 ingevoerd, wat impliceert dat de *overheidsperimeter* aanzienlijk wordt uitgebreid zodat onder andere de reeds bestaande alternatieve financieringsvormen zoals PPS-constructies alsnog in de begroting dienen verwerkt te worden.

- **ESR-CORRECTIES.** Het verplicht ESR-matig integreren van dergelijke dossiers, die soms teruggaan tot voor de financieel-economische crisis, impliceert dat in het jaar van opname het vorderingensaldo neerwaarts wordt bijgesteld, via *negatieve ESR-correcties*: van 2014 tot en met 2016 gaat het telkens om meer dan € 500 mln neerwaartse ESR-correcties. De toelichtingen bij het ESR 2010 zijn duidelijk voor dergelijke overheidsengagementen: zij dienen alsnog in de ESR-begroting verwerkt. Voordien was het ESR 1995, waarvan de opmaak dateert van het begin van de jaren '90, veel minder specifiek. Tegerlijkertijd wordt geconstateerd dat een bevrozing van een aantal uitgaven, bijvoorbeeld voor infrastructuur in de ouderenzorg, tot stand kwam.
- **IMPACT OP BEGROTING.** De impact op het vorderingensaldo van de begroting is uiteraard groot, en vooral *negatief*, al ontstaan op het einde van de periode positieve ESR-correcties voor de in voorgaande jaren ESR-matig verwerkte dossiers. In deze tweede fase (2015 en 2016) laat de Vlaamse Regering haar doelstelling, om steeds een *begroting in evenwicht* te dienen, dan ook los. De SERV verwachtte in zijn begrotingsadviezen ook niet langer een structureel begrotingsevenwicht.
- **BELEIDSAANPAK.** De consequenties van het ESR 2010, en een gedetailleerd inzicht in de impact ervan, worden slechts na verloop van tijd volledig duidelijk. Gedurende enige tijd bestond er een zekere *verwarring* over wat er ESR-matig wel of niet mogelijk is, met als

resultaat dat soms gepoogd werd om een weg terug te zoeken richting de oude mechanismen. Dit had deels te maken met de geleidelijke uitbreiding van de overheidsperimeter, die stap voor stap over een periode van twee jaar is bijgesteld: gedurende een relatief lange periode was dus onduidelijk waar de *perimetergrens* finaal zou liggen. Tegelijkertijd bleven de principes van het ESR 2010 lange tijd niet helder vanuit een praktijkstandpunt: de recente Eurostat Manual on Government Debt and Deficit (maart 2016) evenals de Eurostat-EPEC Guide (september 2016) geven een degelijk overzicht van de toepassingscriteria van het ESR 2010, maar zijn voorganger (augustus 2014) is heel wat minder specifiek. Tevens dient gewezen op dubbelzinnige signalen uit Europa: enerzijds wordt systematisch benadrukt dat zowel het ESR 2010 als het Europese begrotingskader vast staat, anderzijds worden bijvoorbeeld via de Mededeling over flexibiliteit (januari 2015) verwachtingen over aanpassingen van de Europese aanpak op korte termijn gecreëerd.

### FASE 3

De *derde fase* laat zich niet helder in de tijd aflijnen: een duidelijk beginpunt zoals bij de overgang van de eerste naar de tweede fase kan niet aangewezen worden. Maar volgende elementen laten toe om aan te geven dat bij de initiële begroting 2017 van een derde fase kan gesproken worden:

- ESR-CORRECTIES. Het merendeel van de investeringsdossiers oorspronkelijk buiten de begroting is ESR-matig verwerkt (uitgezonderd enkele dossiers ziekenhuisinfrastructuur). Dat impliceert dat voor deze dossiers *positieve ESR-correcties* ontstaan in de jaren nadat ze in de rekeningen opgenomen zijn, zolang er beschikbaarheidsvergoedingen dienen betaald te worden. Het engagement van de overheid is immers in het startjaar op de balans opgenomen, zodat de contractueel overeengekomen uitgaven (voor zover geen vergoeding voor aantrekken kapitaal of beheer project) in volgende jaren tot positieve ESR correcties leiden. Bovendien is er in de derde fase in principe geen extra inspanning meer nodig (zoals in de tweede fase) voor een tijdelijke opstoot aan ESR-matig te verwerken dossiers.
- IMPACT OP BEGROTING. De impact op de begroting verandert in de derde fase fundamenteel van aard. Er ontstaat bij een gelijkblijvende begrotingsdoelstelling *meer beleidsruimte voor investeringsdossiers*, wat een *inhaalbeweging* voor investeringen mogelijk maakt. Er kan qua ESR-verwerking immers een *evenwicht* gezocht worden tussen oudere en nieuwe investeringsdossiers, wat in contrast staat met de in hoge mate negatieve impact tijdens de tweede fase.
- BELEIDSAANPAK. Beleidsmatig is er geen debat meer over de toepassingsmodaliteiten van het ESR 2010. Dit vertaalt zich in een zoektocht naar meer *slimme investeringen conform het ESR 2010*, zodat deze uitgaven in de loop van de investeringsperiode geleidelijk in de overheidsboekhouding kunnen verwerkt worden.

## 3.2 Mogelijkheden en beperkingen van derde fase

### 3.2.1 Structureel begrotingsbeleid

60. De SERV pleit sinds jaren voor een *structureel houdbare uitgavendynamiek*, al heeft ook de SERV tijdens de uitzonderlijke omstandigheden van de tweede fase (2015 en 2016) gepleit voor tekorten, indien hierdoor meer overheidsinvesteringen gerealiseerd werden.

61. Bij aanvang van de derde fase stellen zich in de visie van de SERV in algemene zin volgende *uitdagingen*:

- Een *houdbaar begrotingsbeleid* blijft meer dan ooit aangewezen. De SERV pleit dan ook voor een *begrotingstraject* dat een *structureel* houdbare uitgavendynamiek *blijvend garandeert*, om antwoord te bieden aan de diverse beleidsvraagstukken in Vlaanderen, zonder dat daarbij de volgende doelstellingen uit het oog verloren worden.
- Een *sterke investeringsimpuls* dient gerealiseerd te worden, ondersteund door een krachtig *groevriendelijk begrotingsbeleid*.
- Ten slotte dient rekening gehouden te worden met de toekomstige integratie van een *schulddoelstelling* in het begrotingstraject.

62. De Vlaamse Regering levert in deze begroting reeds bijkomende *inspanningen* in vergelijking met vorige begrotingen, waarvan de elementen reeds hoger geschetst zijn:

- Uitgaven reeds voorzien door de *vorige regering* en waarvan de besteding gedurende de eerste twee jaar van deze legislatuur *on hold* is gezet, zodat het heropenen van de maatregelen bij 2017BO tot bijkomende uitgaven van € 154,3 mln leidt.
- Daarnaast kunnen € 377,0 mln uitgaven als *nieuw beleid* bij 2017BO beschouwd worden, met dien verstande dat deze nieuwe uitgaven vastgelegd werden in het regeerakkoord.
- Ten slotte dient gewezen te worden op € 24,1 mln nieuwe beleidsuitgaven beslist bij opmaak van de begroting 2017BO, bestaande uit verschillende kleinere elementen.
- Daarnaast geeft de algemene toelichting van de begroting 2017BO aan dat voor € 223,4 mln maatregelen genomen zijn om de beleidsruimte te vergroten.

In totaal gaat het bij 2017BO dus om 'nieuwe' uitgaven van bijna € 377 + 154,3 + 24,1 = 555,4 mln, waarbij het woord 'nieuw' dient begrepen als 'uitgaven niet opgenomen in de begroting 2016'. Wordt er ook rekening gehouden met de maatregelen om de beleidsruimte te vergroten, dan ontstaan nog steeds 'nieuwe' uitgaven van € 555,4 – 223,4 = 332,0 mln.

63. Zoals uit het overzicht blijkt, volgt het grootste deel van de uitgaven nieuw beleid uit beslissingen genomen bij de start van deze regering. De *mogelijkheden van de geschetste derde fase* dienen echter breder ingevuld te worden dat enkel het uitvoeren van maatregelen beslist bij opmaak van het regeerakkoord.

Dit geldt in het bijzonder voor een sterke *investeringsimpuls*, die vanuit macro-economisch standpunt wenselijk is en waarbij de mogelijkheden van de geschetste 3<sup>de</sup> fase optimaal kunnen benut worden.

### 3.2.2 Derde fase: sterke investeringsimpuls mogelijk

#### Investeringsimpuls conform 3<sup>de</sup> fase wenselijk...

64. Een bijkomende *investeringsimpuls* is *wenselijk*, gezien de Vlaamse en Belgische overheidsinvesteringen bescheiden zijn in internationaal perspectief en gezien de groeibevorderende impact van deze investeringen.

Dergelijke *investeringsimpuls* is *des te meer van belang* gezien het merendeel van negatieve correcties vereist door het ESR 2010 in de tweede fase verwerkt is, zodat er vandaag meer beleidsruimte beschikbaar komt, en een aantal grote investeringsprogramma's *over het zwaartepunt van hun investeringsimpuls* zijn (zoals Scholen van Morgen), terwijl ook het forfaitme-

chanisme in de zorgsector tot bijkomende beleidsruimte in 2017 en volgende jaren zal aanleiding geven.

65. Idealiter zou dit kunnen ondersteund worden via een *aanpassing van de regels begrotingsopvolging in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact*, waartoe door heel wat actoren meer of minder expliciet wordt opgeroepen. Deze aanpassing moet in de ogen van de SERV leiden tot *eenvoud en stabiliteit* in de statistische behandeling van investeringsprojecten.

Een voorbeeld: het recente artikel over overheidsinvesteringen in het Economische Tijdschrift van de NBB<sup>6</sup> bevat een overzicht van de commentaar op het Europese begrotingsbeleid, en is qua argumentatie in grote lijnen analoog aan de SERV-analyse in het begrotingsadvies van juli 2016. In de conclusies wordt voorzichtig gepleit voor een aanpassing van de wijze waarop in het *preventieve luik van het SGP* overheidsinvesteringen in de rekeningen verwerkt worden, meer bepaald om met een vorm van afschrijvingen op overheidsinvesteringen te werken, in plaats van de gehele investering in één beweging in de rekeningen op te nemen.

66. Geconstateerd wordt echter: *Europa lijkt op dit moment niet geneigd om de spelregels begrotingsopvolging op korte termijn te wijzigen*. Vermoedelijk dient een investeringsimpuls anno 2017 *binnen de huidige Europese begrotingsregels* gevonden.

### **...mits inhoudelijk goede redenen...**

67. Een tweede uitgangspunt is: er dienen steeds *inhoudelijk goede redenen* (zoals: snelheid realisatie of kwaliteit oplevering) te zijn om een investeringsproject buiten de overheidsbalans te houden, zodat de *economische en maatschappelijke meerwaarde* van het project op een ESR-matig correcte wijze gegarandeerd is.

Daarbij dient niet alleen gekeken te worden naar eventuele *voordelen* (zoals: het investeringsengagement niet integraal bij oplevering van de activa in de begroting opnemen), maar ook naar de *potentiële nadelen op langere termijn* wanneer het project de *principes van goed bestuur niet respecteert* (zoals: een toename van de *overheidsschuld* of een verhoogde *kostprijs* van het gehele project). De ervaring met PPS-constructies opgezet voor introductie van het ESR 2010 (dus: in de eerste fase zoals hoger geduid) leert immers dat, vergeleken met de traditionele financiering binnen de begroting, de totale budgettaire impact op het einde van het investeringstraject in een aantal gevallen niet gunstiger was.

68. Dat impliceert echter wel dat, waar de *PPS- of forfaitaanpak zinvol en mogelijk* is, dergelijke *'slimme' investeringen* conform het ESR 2010 in de visie van de SERV de *voorkeur* genieten.

## **3.3 Rapportering en opvolging investeringen: voorstel**

69. Tevens kan in de visie van de SERV de *rapporteringswijze* over investeringsprojecten aangepast worden, zodat de meerjarige impact ervan niet enkel in kaart gebracht wordt via de soms summier informatie over ESR-correcties in de algemene toelichting bij de begroting.

<sup>6</sup> Melyn, W., Schoonackers, R., Stinglhamber, P., van Meensel, L. (2016), "Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?" Brussel, NBB, Economisch Tijdschrift, september 2016.

In de komende jaren zullen uitgaven voor (alternatieve financiering van) overheidsinvesteringen een belangrijk onderdeel in begrotingen blijven, dus dient gezocht naar een ook voor niet-ingewijden *leesbare en transparante aanpak*.

### Meerjarig perspectief per beleidsdomein

70. De kwaliteit van de *rapportering van de overheidsbegroting* kan er bij winnen indien in de begrotingstoelichting *per beleidsdomein een overzicht van de meer significante (meerjarige) investeringsprojecten* gemaakt wordt (waar ESR-correcties een rol kunnen spelen).

Het overzicht van *meerjarige investeringsprojecten per beleidsdomein* impliceert dat per project de geraamde *totaalkost* opgesplitst wordt (waar relevant) in een deel gerealiseerd *in voorgaande jaren*, een deel opgenomen in de *begroting in kwestie*, en een deel nog te realiseren *in toekomstige begrotingsjaren*.

### Aard van de uitgaven aangeven

71. Daarnaast is van belang dat de *relatie tussen de toelichtingen van de begrotingen* (algemeen en per beleidsdomein) en de *aard van de uitgaven* verduidelijkt wordt.

Het SERV-voorstel komt neer op: voor elke tijdsindeling (voorgaande, huidige, komende begrotingen) wordt per project een onderscheid gemaakt tussen a/ de *kasbewegingen* (al dan niet gedocumenteerd in de begroting), b/ de *ESR-matig aangerekende uitgaven* en daarmee ook c/ de eventuele impact op de *ESR-correcties* in de berekening van het ESR-vorderingensaldo. Zoals hoger geschetst kunnen deze cijfers aanzienlijk van elkaar verschillen. De ESR-correcties worden vandaag niet in de toelichting per beleidsdomein gedocumenteerd, aangezien deze correcties enkel gehanteerd worden voor de berekening van het ESR-vorderingensaldo op generiek niveau. Een opsplitsing van deze correcties per beleidsdomein is echter wel relevante informatie om het geheel van uitgaven en engagementen van het betrokken beleidsdomein te begrijpen.

72. De som van deze hoofdstukken per beleidsdomein geeft het *totaal aan (grotere) lopende investeringen* waartoe de Vlaamse overheid zich geëngageerd heeft, inclusief de mate van realisatie en de nog vereiste inspanningen. Een dergelijke rapportering is bovendien een bijkomende *valorisatie van de beschikbare begrotingsinformatie* en is een mogelijk antwoord op één van de belangrijkste vragen in de lopende debatten over begrotingshervormingen, namelijk: hoe kunnen voor cruciale beleidsvragen (zoals overheidsinvesteringen) *dwarsdoorsnedes doorheen de gehele begroting* gemaakt worden?

## 4 Overheidsinvesteringen en ESR 2010

### 4.1 Achtergrond en situering

73. In de afgelopen jaren is vaak gepleit voor een versterking van overheidsinvesteringen, waaronder in recente SERV-begrotingsadviezen. Vandaag is er, zowel bij sociale partners, politici als bij de publieke opinie, een *brede consensus pro een versterking van overheidsinvesteringen*. Daarbij wordt in de regel gewezen op de huidige macro-economische omstandigheden en de momenteel lage kost voor het aantrekken van investeringsmiddelen.

74. Een belangrijke hinderpaal voor het stimuleren van overheidsinvesteringen (evenals andere beleidsuitdagingen) lijkt niet het gebrek aan investeringskapitaal of het aanbod aan relevante investeringsprojecten te zijn, maar wel de *Europese opvolging van het begrotingsbeleid van EU-lidstaten*. Het geheel van maatregelen, op Europees niveau in 2011 en 2012 na de wereldwijde financieel-economische crisis goedgekeurd en vervolgens in nationale wetgeving omgezet, heeft geleid tot een strikter begrotingskader: de opgelegde budgettaire inspanningen blijken bij een aanhoudende laagconjunctuur in de meeste Europese landen echter moeilijk realiseerbaar.

Hiermee wordt echter de noodzaak achter de Europese begrotingsopvolging niet in vraag gesteld: op moment van goedkeuring van deze aanpak was er bijvoorbeeld een grote consensus binnen de Europese landen voor een aanzienlijk grotere begrotingsdiscipline.

75. Dat neemt niet weg dat in de afgelopen jaren twee ontwikkelingen in het oog springen:

- De boekhoudkundige regels voor overheidsrekeningen, na introductie van het *ESR 2010*<sup>7</sup>, zijn *veel gedetailleerder* dan voorheen, onder andere via de Eurostat Manuals. Strictu sensu zouden bijvoorbeeld PPS-constructies vandaag niet anders behandeld moeten worden dan tien jaar geleden, maar de toelichting bij het oude ESR 1995 gaf relatief weinig 'harde' regels aan, met als resultaat heel wat interpretatiemarge en grijze zones. Dat is vandaag niet meer het geval.
- Het Europese begrotingsbeleid<sup>8</sup> heeft als kernopdracht om de begrotingen van lidstaten, waarvan de houdbaarheid van de financiën op langere termijn in gevaar kan komen, op een *dwingende wijze weg te leiden van de 'gevaarzone'*. Essentiële parameters zijn de uitgangssituatie van een land (preventieve dan wel corrigerende gedeelte van de procedure bij buitensporige tekorten), evenals de maatregelen te nemen conform deze procedures. Deze worden uitgewerkt in het jaarlijkse Stabiliteitsprogramma, waarin voor België in de afgelopen jaren onder andere is opgenomen dat het tekort voor de gezamenlijke overheid jaarlijks structureel met 0,6% dient te dalen. De toepassing van het Stabiliteits- en Groeipact houdt rekening met de specifieke omstandigheden van een land inclusief de uitdagingen waar het land voor staat.

Beide elementen geven echter niet aan waarom de *Europese boekhoudkundige spelregels* investeringen *bemoeilijken*. Het essentiële element daarvoor is sinds vele jaren stevig verankerd in de boekhoudregels: een investering dient ESR-matig ten laatste bij oplevering (einde bouwperiode) integraal in de overheidsrekeningen te worden verwerkt. De impact van de investeringsbeslissing wordt dus niet conform de financiële afwikkeling van het dossier verwerkt, maar conform het *engagement* dat een overheid is aangegaan.

76. We verduidelijken eerst waarom conform het ESR 2010 (en 1995) overheidsinvesteringen aangepakt op de klassieke manier in de overheidsboekhouding dienen verwerkt te worden. Vervolgens schetsen we de globale principes waaraan investeringen moeten beantwoorden om conform het ESR 2010 buiten de overheidsbalans te blijven. Meer details worden in bijlage

---

<sup>7</sup> De introductie van het ESR 2010 staat formeel volledig los van de invoering van het begrotingskader, al is de timing van de introductie en implementatie in hoge mate gelijklopend.

<sup>8</sup> Het recente SERV-begrotingsadvies over de begroting 2017 (juli 2016) geeft een overzicht van de belangrijkste recente kritieken op het Europese begrotingsregels.

gegeven. Tenslotte ronden we af met een voorstel om de rapportering van overheidsinvesteringen anders aan te pakken.

## 4.2 Overheidsinvesteringen binnen ESR 2010

### 4.2.1 Registratie op transactiebasis

77. Een *basisprincipe uit de publieke boekhouding* is de *registratie op transactiebasis* (accrual accounting), wat verankerd is in het ESR 2010 (en voorgangers zoals ESR 1995). Conform de internationale standaarden (IPSAS) wordt de overheid bij een onmiddellijke boeking daarmee direct verantwoordelijk gesteld voor de genomen beslissingen (idem langs ontvangstenzijde). Daarnaast worden aanvullend beargumenteerd dat 'afschrijvingsregels' voor overheidsinvesteringen soms moeilijk te bepalen zijn, zeker voor investeringen met een zeer lange waarderingsperiode (autostrades, havenwerken...).

78. Een *overheidsinvestering voor infrastructuur* ('fixed assets' of vaste kapitaalvorming: gebouwen, wegen, een kanaaldok...) kenmerkt zich de afgelopen jaren in de regel door een aanpak waarbij de overheid *initiatiefnemer en bouwheer* is (vastleggen prioriteiten en kwaliteitscriteria), maar het actief niet zelf bouwt of financiert.

Activa gerealiseerd via dergelijke investeringen worden conform het ESR 2010 beschouwd als *eigendom van de overheid* en dus op haar balans bijgeschreven, als consequentie van het principe van *registratie op transactiebasis*. Dat impliceert: uitgaven voor investeringen worden dan ook beschouwd als *overheidsuitgaven* gedurende *dezelfde n jaren* waarin de infrastructuur gebouwd wordt (en dus niet wanneer de kasuitgaven effectief gebeuren).

Dit betekent dat de *gehele waarde (bouwkost) van de infrastructuur* ten laatste op het einde van de bouwperiode in de overheidsrekeningen dient opgenomen te worden, aangezien de gehele infrastructuur op dat moment op de balans van de overheid terecht komt.

Dit geldt eveneens, onafhankelijk van het feit of:

- a/ de overheid betalingen verricht ten aanzien van de private partner gedurende een veel langere periode dan de bouwperiode (bijvoorbeeld: gedurende 25 jaar contractueel overeengekomen betalingen terwijl de bouwperiode slechts drie jaar bedraagt),
- b/ de overheid een schuld daarvoor aangegaan dient af te betalen gedurende een langere periode, of
- c/ de economische levenscyclus van het actief (afschrijvingsperiode van 30, 40 of meer jaar) langer is dan de periode waarin betalingen voor deze infrastructuur vereist zijn.

79. Recente adviezen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), de interface tussen België en Eurostat die onder andere de correcte interpretatie van de overheidsrekeningen bewaakt, verduidelijken hoe beschikbaarheidsvergoedingen (zie verder) voor dergelijke investeringen na de realisatie van de infrastructuur dienen verwerkt te worden. Daarbij wordt onder andere een onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor het aangetrokken kapitaal (rente op leningen) en de reële betaling voor gerealiseerde infrastructuur (kapitaalsvergoeding): die laatste wordt als een correctie op het ESR-saldo in de begrotingsdoelstelling verwerkt.

#### 4.2.2 PPS-constructies voor en na invoering ESR 2010

80. Tot september 2014 waren investeringen ‘*buiten de begroting*’ via een *vorm van publiek-private samenwerking (PPS)* gangbaar, ook in Vlaanderen.

De term *publiek-private samenwerking* wordt daarbij gehanteerd voor een breed palet aan *langetermijncontracten* tussen de overheid en privéondernemingen voor de levering van publieke activa door deze laatste. In dergelijke contracten gaat de overheid ermee akkoord om diensten te kopen van de niet-overheidspartner, in de regel gedurende een langere periode. Deze diensten betreffen de bouw en/of realisatie van gezondheids- en welzijnsinfrastructuur, scholen, gevangenissen, transport- en communicatieinfrastructuur... door de niet-overheidspartner.

81. De aanpak komt in de regel neer op het volgende:

- De overheid is *initiatiefnemer*, soms ook *eigenaar van de activa* (zeker na beëindiging van publieke infrastructuurwerken) en legt de *prioriteiten* vast (wat willen we bouwen? welke kwaliteitseisen dienen gerespecteerd te worden?);
- Het infrastructuurproject wordt *door een privépartner* (aannemer of consortium van aannemers) gerealiseerd, die de infrastructuur gedurende een *bouwperiode van n jaren* effectief realiseert; de overheid is dus geen bouwheer, maar wel opdrachtgever;
- De *constructie voor de financiering* van de werken heeft volgende kenmerken, al bestaat er een grote variatie qua contracten en toepassingen:
  - De vergoeding voor de aannemer wordt niet direct voorzien door de overheid maar extern aangetrokken, via een financieringsconstructie op maat van de investering; de overheid ondersteunt wel indirect het aantrekken van dit kapitaal (via waarborgen en dergelijke meer);
  - De overheid betaalt bij oplevering een eenmalige grote som voor het geheel van de gerealiseerde werken (lump sum) dan wel beschikbaarheidsvergoedingen over een langere periode (tot 35 jaar en meer), dan wel een combinatie van beide.

Bedoeling (bij oprichting) is dat deze PPS-constructies beschouwd worden als *privé-ondernemingen*, die dus niet tot de overheidssector gerekend worden. Enkel de betalingen door de overheid aan deze PPS-constructies gedurende de looptijd van het contract zouden daardoor in de jaarlijkse overheidsbegroting opgenomen worden.

82. Dit type van contracten worden gebruikt voor verschillende redenen, maar de *argumentatie* komt in de regel neer op:

- Er is een grotere technische kennis bij de private partner aanwezig:
  - Dit argument geldt vooral voor de lokale overheidssector, maar ook tot op zekere hoogte voor de Belgische overheden inclusief gewesten en gemeenschappen;
  - Het financiële motief wordt minder belangrijk voor de overheid wanneer er een groot kennisverschil met de private partner is, waardoor deze projecten op het einde van de investering duurder kunnen uitvallen;
- Voor de hogere overheden is daarnaast ook de *ESR-neutraliteit* van belang. Het zijn vooral deze PPS-constructies die in de afgelopen jaren herzien werden.

83. Het ESR 2010 (in werking getreden in september 2014 bij publicatie van de Nationale Rekeningen 2013) heeft de *regels voor het bepalen van de overheidsperimeter en andere institutionele sectoren* zowel *verduidelijkt als verstrengd*, aangezien er nu voor voordien moeilijk



te klasseren instellingen zoals pensioenfondsen of PPS-constructies wel duidelijke criteria van classificatie<sup>9</sup> bepaald worden. Vele PPS-constructies opgericht voor het ESR 2010 zijn dan ook geherclassificeerd, vanuit de privé- naar de overheidssector<sup>10</sup>.

Vlaanderen heeft bovendien in vele van haar projecten direct of indirect een vinger aan de pols gehouden via minderheidsparticipaties, waarborgen en dergelijke meer. Bijna zonder uitzondering leidde dit bij de introductie van het ESR 2010 tot herclassificatie van deze projecten naar de overheidsbalans.

84. De verwerking van investeringen heeft uiteraard een *aanzienlijke impact op het ESR-begrotingssaldo gedurende de periode waarin de infrastructuur gebouwd wordt* (dan wel – voor voorheen niet opgenomen investeringen - wanneer de investering voor het eerst in de ESR-begroting verwerkt wordt). De impact op de overheidsschuld gedurende deze bouwperiode kan uiteraard eveneens aanzienlijk zijn en blijven na realisatie van de infrastructuur, gegeven de looptijd van de aangegane leningen.

85. Opgemerkt dient te worden dat de interpretatie van Eurostat in de loop van de tijd tot op zekere hoogte kan verschuiven:

- Eurostat heeft in de periode 2014 tot 2016 een steeds strengere interpretatie van de regels gegeven, vooral om grijze zones weg te nemen en niet de indruk te wekken dat investeringsprojecten eenvoudig buiten de begroting kunnen blijven.
- Recent wordt meer benadrukt dat het interpretatiekader van Eurostat stabiel is, onder andere doordat Eurostat aangeeft hoe ze projecten in de toekomst zal evalueren. Daarmee lijkt een meer positieve attitude ten aanzien van investeringsprojecten ontstaan, aangezien hiermee meer zekerheid voor de investeerders wordt beoogd.

### 4.2.3 Impact ESR-correcties: wanneer positief en negatief?

86. De integratie van een PPS-constructie in de ESR-overheidsrekeningen heeft tot gevolg dat bij de start de gehele investering integraal wordt opgenomen (ook wanneer het dossier vele jaren voordien is opgestart). Het INR hanteert voor nieuwe dossiers het principe dat het engagement ontstaat wanneer de eerste betaling door de overheid conform het contract vereist is (dus niet bij ondertekening van het contract maar wel bij de oplevering van activa). Voor oudere dossiers, waarin de overheidsbetalingen reeds gestart zijn, wordt het moment van de uitbreiding van de overheidsperimeter als invalshoek gehanteerd. Dus: er wordt op een bepaald moment 'ontdekt' dat een instelling tot de overheid dient gerekend te worden, zodat vervolgens de engagementen van deze instelling conform ESR 2010 in de begroting van het 'ontdekkingsjaar' dienen verwerkt te worden.

87. Het effect op het ESR-vorderingensaldo is dus in *het jaar van opname negatief*. De contractueel voorziene jaarlijkse *beschikbaarheidsvergoedingen in de daaropvolgende jaren* (abstractie makend van de vergoeding voor het aantrekken van kapitaal, zie verder) leiden in

---

<sup>9</sup> Wat in het ESR 1995 niet het geval was, voornamelijk omdat vele van deze 'hybride instellingen' bij opmaak van het ESR 1995 (begin jaren '90) niet bestonden of slechts een marginale betekenis voor de overheidsfinanciën hadden. PPS-constructies werden in het ESR 1995 niet als een afzonderlijk topic behandeld.

<sup>10</sup> Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) heeft er in de praktijk ongeveer twee jaar (2014 en 2015) over gedaan om alle instellingen in (al dan niet) mede-eigendom van alle overheden in België te bestuderen. De overheidsperimeter is in de praktijk dus in verschillende stappen uitgebreid.

die volgende jaren tot *positieve effecten* op het ESR-saldo, aangezien de gehele impact van het investeringsdossier reeds in het startjaar verwerkt is. Deze effecten zijn echter van een andere grootteorde, aangezien het merendeel van deze contracten zich kenmerkt door een lange looptijd (25 en meer jaar), zodat het positieve effect over de gehele periode wordt uitgesmeerd. Bijvoorbeeld: een investering van € 500 mln heeft in het startjaar een negatieve ESR-impact van € 500 mln, waarna in de volgende twintig jaar de ESR-correcties op de beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting een positieve ESR-correctie van  $500 / 20 = € 25$  mln per jaar hebben.

In bovenstaande verduidelijking is abstractie gemaakt van bijkomende elementen zoals de *vergoedingen voor het aantrekken van investeringskapitaal*, wat in de regel niet via de overheid verloopt en dus ook niet tot een ESR-correctie leidt. We gaan op deze elementen in deze context verder niet in.

#### 4.2.4 Marktomstandigheden investeringen op langere termijn

88. De inschatting van de marktomstandigheden voor investeringen op langere termijn gaat het bestek van dit Evaluatierapport te buiten, maar duidelijk is dat de huidige situatie (lage tot zeer lage rentevoeten, zowel op kortere als langere termijn) uitzonderlijk is, en gunstig voor de financiering van de overheidsinvesteringen zoals hoger geduid.

Investeerders op langere termijn (zoals verzekeraars, pensioenfondsen en dergelijke meer, evenals beheerders van spaartegoeden voor zowel gezinnen als bedrijven) zijn vandaag immers bereid mee te werken aan projecten met volgende kenmerken: een *a/ beperkt rendement* wordt als *aanvaardbaar tot zelfs aantrekkelijk* beschouwd, op voorwaarde dat *b/* het rendement op langere termijn (looptijd contract) *stabiel* is, en *c/* kan de facto *gegarandeerd* worden, zodat het *risico zeer beperkt* is.

Overheidsinvesteringen zoals hoger verduidelijkt zijn voor dergelijke investeerders op langere termijn dan ook interessant, mits zij op een correctie manier aangepakt worden en uitgevoerd worden conform de principes van goed bestuur.

## Bibliografie

- European Commission (2015), “Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact”, France, Strasbourg, Communication from the Commission, 18th of May 2016, COM(2016) 291 final.
- European Commission (2016), “Belgium: Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty”, Brussels, Communication from the Commission, 13th of January 2015, COM(2015) 12 final.
- European Commission (2016), “Europe Investing Again, Taking stock of the Investment Plan for Europe and next steps”, Brussels, Communication from the Commission, 1st of June 2016, COM(2016) 359 final.
- European Commission (2016), “European Economic Forecast: Autumn 2016”, Brussels, EC – European Economy, Institutional Paper 038, November 2016.
- European Commission (2016), “European Economic Forecast: Spring 2016”, Brussels, EC – European Economy, Institutional Paper 025, May 2016.
- European Commission (2016), “The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium”, Institutional Paper 039, November 2016.
- European Commission (2016), “Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016 edition”, Institutional paper 021, March 2016.
- European Commission, Eurostat (2016). “Sector Classification of Belgian hospitals under ESA 2010”. Luxemburg, Eurostat, briefadvies van Eurostat aan het INR, 5 april 2016.
- European PPP Expertise Centre (EPEC) (2015). “PPP Motivations and Challenges for the Public Sector. Why (not) and how?” Vienna, EIB: EPEC, October 2015.
- Eurostat (2016), “Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, 2016 edition”, Luxembourg (LU), Publications Office of the European Union, February 2016.
- Eurostat, EPEC, EIB, (2016) “A guide to the statistical treatment of PPPs”, 29 september 2016.
- Federaal Planbureau (2016), “Economische vooruitzichten 2016-2021: voorlopige versie”, Brussel, juni 2016.
- Federaal Planbureau (2016), “Economische vooruitzichten 2016-2021”, Brussel, september 2016.
- Hoge Raad van Financiën (2016), “Advies - Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019”, Brussel, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid, april 2016.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen (2015), “Adviesaanvraag inzake een nieuw financieringsmodel voor de ouderenzorg”. Brussel, INR, 8 oktober 2015.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen (2016), “Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne”. Brussel, INR, 29 februari 2016.

- Lama, R., Medina, J.P. (2015), "Fiscal Consolidation During Times of High Unemployment: The Role of Productivity Gains and Wage Restraint", IMF Working Paper, WP/15/262, December 2015.
- Melyn, W., Schoonackers, R., Stinglhamber, P., van Meensel, L. (2016), "Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?" Brussel, NBB, Economisch Tijdschrift, september 2016.
- Nationale Bank van België (2017), "Belgian Prime News", Brussel, Nr. 74, 4 januari 2017.
- Nationale Bank van België (2017), Departement Algemene Statistiek. "Economische indicatoren voor België", Brussel, Nr. 2017-01, 6 januari 2017.
- Rekenhof (januari 2017), "Elfde voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement van 19 januari 2017", Brussel, Rekenhof, 11 januari 2017.
- Rekenhof (juni 2016), "Tiende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement van 2 juni 2016", Brussel, Rekenhof, 28 mei 2016.
- Rekenhof (november 2016), "Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2017", Brussel, Rekenhof, 16 november 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Bijlagen bij het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap 2017", Brussel, Vlaams Parlement, document 15 (2016-2017), nr. 1, ingediend op 21 oktober 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Meerjarenraming 2017-2022", Brussel, november 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017", Brussel, Vlaams Parlement, document 15 (2016-2017), nr. 1, ingediend op 21 oktober 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017", Brussel, Vlaams Parlement, document 14 (2016-2017), nr. 1, ingediend op 21 oktober 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Quo vadis, Vlaamse schuld – uitbouw van een nieuwe Vlaamse schuldnorm", Brussel, conceptnota, 18 november 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017: Algemene toelichting", Brussel, Vlaams Parlement, document 13 (2016-2017) nr. 1, ingediend op 21 oktober 2016.
- Vlaamse Regering (2016), "Alternatieve Financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen. Negenomstandige toelichting aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement", Brussel, 27 mei 2016.

## Lijst met figuren en tabellen

### Figuren

Geen gegevens voor lijst met afbeeldingen gevonden.

### Tabellen

Tabel 1: Vlaanderen, begrotingen 2016BA en 2017BO, ontvangsten, in € dz.....	15
Tabel 2: Vlaanderen, begrotingen 2016BA, 2016vermoedelijk (september 2016) en 2017ini (incl saldo t-1), evolutie in % en 2017ini in € dz.....	16
Tabel 3: Vlaanderen, 2017BO en 2016BA, berekening van het ESR-vorderingensaldo inclusief onderbenutting en ESR-correcties, in € dz .....	18
Tabel 4: Vlaanderen, 2017BO, belangrijkste maatregelen genomen bij de start van de regering, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK .....	19
Tabel 5: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive bij ongewijzigd beleid en evolutie ESR-saldo, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK.....	20
Tabel 6: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive bij ongewijzigd beleid (OB) en evolutie ESR-saldo, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK .....	23
Tabel 7: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive door maatregelen om beleidsruimte uit te breiden en besteding van deze beleidsruimte (nieuw beleid NB), evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK .....	24
Tabel 8: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive door maatregelen om beleidsruimte uit te breiden en vervolgens te besteden, evolutie t.o.v. 2016BA, VERSCHIL tussen € dz VAK - VEK.....	25
Tabel 9: Vlaanderen, 2017BO, raming uitgavenevolutive door ongewijzigd beleid (OB) en door beleidsmaatregelen, evolutie t.o.v. 2016BA, in € dz VEK .....	26
Tabel 10: Vlaanderen, 2016BA en 2017BO, belangrijkste componenten van de evolutie, in € dz .....	27
Tabel 11: Vlaanderen, begrotingen 2015 tot 2017BO, berekening van de onderbenutting, in € dz en in % van de totale uitgaven.....	28
Tabel 12: Vlaanderen, begrotingen 2015 realisatie tot en met 2017BO, vorderingensaldo en ESR-correcties, in € dz.....	29

## Bijlagen

### 1 Bijlage: duiding mechanismen investeringen buiten overheidsbalans conform ESR 2010

Deze bijlage is een *inleiding tot en situering van de belangrijkste huidige investeringsmechanismen buiten de balans van de overheid*, en bedoeld als verduidelijking voor de niet-professionele lezer van de vereiste voorwaarden en omstandigheden van deze mechanismen. Het is niet de bedoeling om een actuele stand van zaken van concrete dossiers te geven, noch van de recente wetgevende of andere initiatieven van het INR of Eurostat. De tekst is op een aantal vlakken dan ook niet volledig actueel, in het bijzonder wat betreft de recente interpretaties van specifieke situaties door Eurostat.

#### Achtergrond

1. Doordat in de afgelopen jaren een belangrijk deel van de negatieve ESR-impact van investeringen opgestart voor de introductie van het ESR 2010 (fase 2 zoals bedoeld in Hoofdstuk 3 hoger) verwerkt is, ontstaat in de derde fase de mogelijkheid voor bijkomende investeringen. Daarbij is het uitgangspunt in onderstaande tekst dat de moeilijkheden, zoals die zich in de tweede fase manifesteerden, in de derde fase maximaal vermeden dienen te worden.

We hanteren volgende aanpak:

- Eerst schetsen we het principe waarnaar in de derde fase gestreefd wordt, namelijk het ESR-matig jaarlijks opnemen van de reële overheidsuitgaven (kas), zodat zowel de negatieve impact in het startjaar als de positieve impact van de ESR-correcties nadien vermeden wordt.
- Vervolgens komen *PPS-constructies* conform het ESR 2010 aan bod, dus zonder dat zij na de bouwperiode integraal in de overheidsrekeningen dienen verwerkt te worden.
- We ronden af met een korte beschrijving van de *forfaitmechanismen voor de zorgsector*, met een in wezen gelijkaardig effect voor de overheidsrekeningen.

2. Vooreerst schetsen we het beoogde principe, namelijk het spreiden van de ESR-impact over de gehele looptijd van het contract, in essentie conform de reële (kasmatische en contractueel overeengekomen) betalingen via de vergoedingen opgenomen in de jaarlijkse begrotingen.

De essentiële vraag die daarbij dient beantwoord te worden is: *wanneer dient een actief gerealiseerd via een PPS-constructie geregistreerd op de balans van de overheid, en wanneer niet?*

89. In beleidsteksten evenals de ruimere literatuur wordt aan de PPS-werkwijze ook andere voordelen toegeschreven, al is er geen brede consensus hierover<sup>11</sup>. We gaan in dit overzicht

<sup>11</sup> Zie voor een overzicht van deze motieven: European PPP Expertise Centre (EPEC) (2015). "PPP Motivations and Challenges for the Public Sector. Why (not) and how?". Vienna, EIB: EPEC, October 2015.

niet verder in op deze motieven, en beperken ons tot de criteria die toelaten om de budgettaire impact van de investering voor de overheid over een langere periode te spreiden.

## 1.1 PPS-constructies conform ESR 2010

3. *Publiek-private samenwerking* is onder het ESR 2010 mogelijk indien een *aantal voorwaarden* gerespecteerd worden. Deze voorwaarden zijn *dwingend*: zonder een correcte toepassing zal het INR (Eurostat) de betrokken projecten herclasseren van de privé- naar de overheidssector, met het gekende resultaat.

In de verdere nota verwijst het begrip PPS (conform het ESR 2010) naar volgende definitie<sup>12</sup>: *langetermijncontracten* tussen de overheid en een privépartner met *specifieke kenmerken*, met als resultaat dat de activa van deze PPS conform het ESR 2010 op de balans van de privépartner blijven.

4. Het essentiële verschil tussen een pre-ESR 2010 PPS-constructie en een PPS-constructie conform het ESR 2010 is dat via deze laatste de *impact van de investering op het overheidssaldo* over een *veel langere periode* kan gespreid worden, al zal hieronder verduidelijkt worden dat dit alleen kan dankzij het volgen van heel wat *voorwaarden en verplichtingen*.

De beoogde impact op de overheidsbegroting is: de overheid wordt geen (juridisch of economisch) eigenaar van de activa (tenzij eventueel op het einde van het PPS-contract), waardoor het project niet als een overheidsinvestering wordt beschouwd. Dat impliceert dat het totale engagement niet in één beweging bij oplevering in de overheidsrekeningen dient verwerkt, maar wel de jaarlijkse betalingen aan de privépartner gedurende de looptijd van het project.

### Gehanteerde invalshoeken

5. In de editie 2016 van de Manual on Government Deficit and Debt<sup>13</sup> (MGDD) geeft Eurostat een stand van zaken van de *criteria*, waaraan vandaag door de contractsluitende partijen dient beantwoord, om als een *publiek-private samenwerking conform het ESR 2010*<sup>14</sup> beschouwd te worden. De grote lijnen van deze classificatiecriteria worden in deze bijlage samengevat, al betrachten we uiteraard geen volledigheid.

6. De afgelopen jaren is de interpretatie en verduidelijking van deze regels niet als statisch te beschouwen. Eurostat benadrukt traditioneel de diversiteit van PPS-constructies waarmee het binnen de Europese Unie geconformenteerd wordt, evenals de 'creativiteit' waarbij steeds nieuwe doelstellingen en werkwijzen bij PPS-constructies vastgesteld worden. Dit impliceert dat

<sup>12</sup> ESA 2010 20.276: Public-private partnerships (PPPs) are complex, long-term contracts between two units, one of which is normally a corporation (or a group of corporations, private or public) called the operator or partner, and the other normally a government unit called the grantor. PPPs involve a significant capital expenditure to create or renovate fixed assets by the corporation, which then operates and manages the assets to produce and deliver services either to the government unit or to the general public on behalf of the public unit.

<sup>13</sup> Eurostat (2016). "Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010". Luxembourg, Publication Office of the European Union, Eurostat Manuals and Guidelines, 2016 edition (February 2016).

<sup>14</sup> Het ESR 2010 komt tot stand via Parliament and Council Regulation 549/2013. De Manuals MGDD zijn integraal consistent met deze Regulation 549/2013.

stapsgewijs bijkomende antwoorden dienen gezocht voor de correcte interpretatie en classificatie van nieuwe constructies conform het ESR 2010-kader.

7. Op 29 september 2016 hebben het European PPP Expertise Centre (EPEC) van de Europese Investeringsbank (EIB) en Eurostat samen “A guide to the statistical treatment of PPPs”<sup>15</sup> gepubliceerd, waarin de statistische behandeling en verwerking van PPS-constructies verder verduidelijkt wordt. Het betreft vooral een verduidelijking van de MGDD 2016 geschetste regels, maar tegelijkertijd wordt ook een zekere versoepeling qua interpretatie aangegeven.

Bijzonder van belang is dat aangegeven wordt dat Eurostat niet al te formalistisch zal optreden, en dat voor overheden die niet de limieten in hun contracten opzoeken er “welwillend” (in overeenstemming met de intenties van de overheid) zal opgetreden worden. Ook wordt aangegeven dat een eenmaal geformuleerde visie van Eurostat niet meer zal herroepen worden, zodat overheden meer zekerheid over de statistische behandeling van hun investeringsdossiers hebben. Dit is een versoepeling ten opzichte van de soms rigide en formalistische houding van Eurostat in eerdere jaren, vooral omdat Eurostat voordien de mogelijkheid had om een eerder aangegane visie te kunnen en mogen herroepen.

90. Onderstaand overlopen we de belangrijkste elementen zoals aangegeven in MGDD 2016. Waar nodig en relevant worden kort nuances in het EPEC/Eurostat-rapport aangegeven, zonder uiteraard volledigheid te betrachten.

### Vormvereisten PPS-contract onder ESR 2010

8. De eerste vraag is of aan de *vormvoorwaarden van een PPS-contract* voldaan is. Deze komen in essentie neer op volgende elementen:

- De private partner dient een *aanzienlijke kapitaaluitgave (significant capital expenditure)* op zich te nemen voor de *bouw (realisatie) of het herstel van vaste activa (fixed assets)* via de PPS-constructie.
- De private partner dient in te staan voor het *onderhoud en het beheer* van deze activa voor de *gehele duur* van de overeenkomst.
- De (activa binnen de) PPS-constructie levert *diensten* (zoals: ter beschikking stellen van infrastructuur) voor de *overheid* dan wel voor de bevolking (*general public*) op kosten van de overheid.
- Het contract<sup>16</sup> verduidelijkt de kenmerken (design, kwaliteit, capaciteit) evenals de gebruiks- en onderhoudsvoorwaarden van de activa, die in de regel beantwoorden aan wensen, vereisten of standaarden van de overheid.
- Er worden *regelmatige betalingen door de overheid aan de privépartner* overeengekomen op basis van *beschikbaarheidsvergoedingen (availability fee)* dan wel *vraagvergoedingen (demand fee)*: zie verder voor meer duiding. Dat impliceert dat de inbreng van finale

<sup>15</sup> Eurostat, EPEC, EIB (2016) “A guide to the statistical treatment of PPPs”, 29 september 2016.

<sup>16</sup> ESR 2010 20.281 In PPP contract, the corporation acquires the fixed assets and is the legal owner of the assets during the contract period, in some cases with the backing of the government. The contract often requires that the assets meet the design, quality, and capacity specified by government, be used in the manner specified by government to produce the services required by the contract, and be maintained in accordance with standards defined by government.



gebruikers (bijvoorbeeld via tolheffing) geen onderdeel van het PPS-contract kan vormen, aangezien het samenwerkingsverband dan de vorm van een concessie<sup>17</sup> aanneemt.

- De *economische levenscyclus* van de activa moet *minstens even groot zijn* als de duur van het contract, zodat de waarde van de activa na afschrijvingen op het einde van het contract groter dan (of gelijk aan) nul is.
- De overheid kan *op het einde van het contract eigenaar van de activa* worden, ook zonder bijkomende betaling. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de levensduur van het goed<sup>18</sup> veel langer kan zijn dan de contractperiode, zodat de overheid voor het grootste deel van de levensduur eigenaar van het goed wordt, wat relevant is voor de analyse om te bepalen op wiens balans de PPS-activa worden bijgeschreven.
- Wanneer het gaat om een herstel (en niet de bouw) van eerder bestaand activa, dan moet de waarde van de activa na herstel meer dan verdubbeld te zijn. Dit impliceert dat de waardevermeerdering via de PPS groter dient te zijn dan de oorspronkelijke waarde van de activa.

### Economische versus juridische eigendom

9. De kern van de analyse vormt de *classificatie* van de *door de PPS gerealiseerde activa*, hetzij als overheidsactiva hetzij als activa in eigendom van de privépartner.

Het ESR 2010<sup>19</sup> maakt daarbij volgend onderscheid: de *economische eigenaar* van een actief, in tegenstelling tot de juridische eigenaar, is de *eenheid die de risico's (risks) en beloningen / vergoedingen (rewards) van een goed draagt en aanvaardt*<sup>20</sup>.

Dus, om economisch eigenaar te worden van een actief, dienen zowel de risico's als vergoedingen naar deze eenheid overgebracht. Dat gaat niet noodzakelijk om alle risico's en vergoedingen, maar wel om een duidelijke meerderheid daarvan.

10. Activa gerealiseerd via een PPS worden als *niet-overheidsactiva (non-government assets)* in de Nationale Rekeningen conform het ESR 2010 opgenomen, wanneer duidelijk wordt

<sup>17</sup> ESR 2010 20.280 When the corporation sells the services directly to the public through for example a toll road, the contract is seen as a concession rather than a PPP. The price is routinely regulated by the government and set at a level that the corporation expects will permit it to recover its costs and earn an adequate rate of return on its investment. At the end of the contract period, the government may gain legal ownership and operational control of the assets, possibly without payment.

<sup>18</sup> ESR 2010 20.282 Furthermore, the assets typically have service lives much longer than the contract period so that government may control the assets, bear the risks and receive the rewards, for a major portion of the assets' service lives. Thus, it is frequently difficult to determine whether it is the corporation or the government that bears the majority of the risks and reaps the majority of the rewards.

<sup>19</sup> ESA 2010 1.90: A distinction is made in the ESA between legal ownership and economic ownership. The criterion for recording the transfer of goods from one unit to another is that the economic ownership passes from one to the other. The legal owner is the unit entitled in law to the benefits of possession. However, a legal owner can contract with another unit for the latter to accept the risks and rewards of using the goods in production, in return for an agreed payment. The nature of the agreement is a financial lease, where the payments reflect only the placing of the asset at the disposal of the borrower by the provider. For example, when a bank legally owns a plane, but enters into a financial lease arrangement with an airline to operate the plane, then the airline is held to be the owner of the plane as far as transactions in the accounts are concerned. At the same time as the airline is shown as purchasing the plane, a loan is imputed from the bank to the airline reflecting the amounts due in the future for use of the plane.

<sup>20</sup> ESA 2010 20.283 As with leases, the economic owner of the assets in a PPP is determined by assessing which unit bears the majority of the risks and which unit is expected to receive a majority of the rewards of the assets. The asset will be allocated to this unit, and consequently the gross fixed capital formation. (...)

aangetoond (*strong evidence*) dat de private partner de *economische eigenaar* van de activa is. Dit vereist dat de private partner tegelijkertijd de *meeste risico's (risks) en vergoedingen (rewards)* verbonden aan deze activa draagt. De toewijzing van risico's en vergoedingen tussen de overheid en de privépartner vormt dus de *kern van de analyse*.

### Risico's (risks)

11. Het begrip '*risico dragen*' verwijst naar de *impact* (op ontvangsten, winst...) van *expliciete handelingen* van betrokken partijen in het PPS-contract dan wel externe partijen, waarbij de risicodragende partij verantwoordelijk is om deze impact te sturen, af te wenden, te versterken of te minimaliseren. Dit is vaak het centrale element om oudere PPS-constructies als niet compatibel met het ESR 2010 te beoordelen<sup>21</sup>.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen *drie soorten risico's*:

- Het *bouwriscico (construction risk)*, wat gaat over late oplevering, onverwachte kosten, respecteren van wetgeving en specificaties, en dergelijke meer.
- Het *beschikbaarheidsrisico (availability risk)* betreft de verantwoordelijkheid voor het volume en de kwaliteit van de te realiseren output.
- Het *vraagrisico (demand risk)* betreft de verantwoordelijkheid over de mate van gebruik van de activa door eindgebruikers.

12. Een PPS-constructie conform het ESR 2010 vereist qua *risicoverdeling* als algemene regel dat aan *alle volgende voorwaarden* is voldaan:

- De privépartner draagt sowieso *alle bouwriscico's*.
  - Hiervoor is het van belang dat de privépartner *geen betalingen* mag ontvangen voordat het actief opgeleverd wordt, dus niet tijdens de bouwfase. Is dat wel het geval dan beschouwt Eurostat het contract niet langer als een PPS.
  - Hoger is tevens verduidelijkt dat een PPS-constructie vereist dat *niet de finale gebruiker* maar wel de overheid steeds de overgrote meerderheid van de ontvangsten van de privépartner in het PPS-contract garandeert. Dus: een variant waarbij de finale gebruiker op termijn de private partner zal vergoeden, wordt per definitie door Eurostat niet als een PPS beschouwd.
- De privépartner draagt, of het *beschikbaarheidsrisico* of het *vraagrisico* dan wel een *combinatie van beide*, afhankelijk van welk risico leidt tot betalingen door de overheid zoals contractueel overeengekomen. Vele PPS-contracten kenmerken zich doordat enkel een beschikbaarheidsrisico (niveau van aanbod garanderen of sturen) dan wel enkel een vraagrisico (niveau van vraag garanderen of sturen) relevant is: in deze gevallen wordt uiteraard enkel met het relevante risico rekening gehouden.

<sup>21</sup> Ter illustratie: een recent advies van het INR verduidelijkt dat de DBFM-constructie "stelplaatsen cluster 2" van VVM/De Lijn niet als een PPS wordt beschouwd, omdat de risicoverdeling tussen publieke en private partner grijze zones bevat waaronder de risico's bij overmacht: "Het INR stelt vast dat er verschillende andere bepalingen [in het contract] zijn die maken dat er risico's door de publieke partner worden gedragen en dus is het INR van oordeel dat de activa dienen te worden beschouwd als overheidsactiva. Het feit dat de lijst met de gevallen van overmacht geen gesloten lijst vormt, is op zich voldoende om de activa als overheidsactiva te beschouwen". INR, "DBFM-constructie 'stelplaatsen cluster 2'", INR-advies, 22 augustus 2016.

- Wanneer de privépartner enkel het bouwrisico draagt maar *geen andere risico's* (beschikbaarheids- of vraagrisico), dan beschouwt Eurostat het contract niet als een PPS conform het ESR 2010.
  - Bij de analyse van het beschikbaarheids- en vraagrisico focust Eurostat op de *manier waarop overheidsbetalingen gelinkt worden aan beide risico's*: de overheidsbetalingen aan een PPS kunnen enkel gebaseerd zijn op het niveau van aanbod (volume, kwaliteit) en vraag (idem), en geen andere elementen. Daarbij dient in het bijzonder vermeden dat bijvoorbeeld hoger dan contractueel voorziene bouwkosten alsnog kunnen verwerkt worden in de overheidsbetalingen voor een te realiseren output van het PPS-actief.
  - Essentieel in de Eurostat-analyse is dat *boetes (penalties)* contractueel voorzien worden wanneer de privépartner contractuele verplichtingen (*service obligations*) niet haalt. Deze boetes dienen *automatisch toegepast* (duidelijk verwoord in het contract, niet afhankelijk van bijkomende onderhandelingen), dienen *proportioneel* te zijn ten aanzien van de geconstateerde tekortkoming, en dus een *significante impact op het resultaat* (ontvangsten, winst) van de privépartner te hebben (niet enkel symbolische boete). Wanneer het actief gedurende een aanzienlijke periode niet beschikbaar is, dan vervallen de overheidsbetalingen conform het principe “zero availability = zero payment”. Dit kan bovendien leiden tot netto betalingen van de privépartner naar de overheid wanneer bijkomende boetes dienen toegepast, bijvoorbeeld voor onvolledige of foute informatie, slecht management en dergelijke meer.
  - Het mechanisme dient uiteraard ook in omgekeerde zin te functioneren: wanneer de privépartner betere resultaten kan voorleggen dan oorspronkelijk voorzien (snellere oplevering, lagere kosten...), dan staat daar eveneens een conforme vergoeding tegenover: zie verder.
- ▀ De risico's bij de privépartner worden *niet op een indirecte of impliciete manier* terug afgeleid naar de overheid, bijvoorbeeld via eenvoudig inroepbare overheidsgaranties, de mogelijkheid dat boetes slechts voor één jaar gelden en voor volgende jaren onderhandeld worden, of clausules in het contract die de verantwoordelijkheid feitelijk geheel of gedeeltelijk bij de overheid leggen als er zich onverwachte gebeurtenissen voordoen (zoals: niet-realiseren van activa door onvoorziene omstandigheden of factoren leidt toch tot gedeeltelijke of gehele betaling door de overheid).
- Er is een uitzondering op dit principe, namelijk overmacht of de zogenaamde *force majeure-clausule* (zeer uitzonderlijke gebeurtenis of omstandigheid buiten de wil of controle van beide partijen, zoals oorlog, aardbeving, overstroming...), waarbij in de regel het contract als nietig wordt beschouwd of in ieder geval het actief niet kan gerealiseerd worden zoals overeengekomen: Eurostat aanvaardt bij overmacht dat de overheid mee de verantwoordelijkheid draagt en zich financieel engageert voor de verdere afwikkeling van het contract.

### **Beloningen en vergoedingen (rewards)**

13. Het ESR 2010 besteedt heel wat aandacht aan de *vergoedingen* zoals overeengekomen in het PPS-contract, en beschouwt het naast de risico's als een cruciaal element om te bepalen op wiens balans de activa terecht komen.

Als algemeen principe geldt: *de vergoedingen (met enkele uitzonderingen) volgend uit het gebruik van de activa dienen integraal voor de private partner te zijn, anders kunnen de activa ESR-matig niet beschouwd worden als in te schrijven op de balans van de privépartner.*

14. Een PPS-constructie conform het ESR 2010 vereist als algemene regel dat aan *alle volgende voorwaarden inzake vergoedingen* voldaan is:

- Eurostat ziet het als essentieel dat het PPS-contract geen bepalingen heeft waarbij het resultaat of de winst (benefit) van de privépartner tot een *bepaald contractueel overeengekomen niveau van winstgevendheid (maximum level of profitability) beperkt blijft.*
- Bovendien geldt in algemene zin dat *meer efficiëntie* vanwege de privépartner dient te leiden tot *hogere netto-ontvangsten* voor die partner, terwijl ook meer gunstige omstandigheden dan bij ondertekening van het contract ingeschat (macro-economische omgeving, financiële vergoeding voor aangetrokken kapitaal...) integraal de privépartner toekomen.
  - De overheid dient wel vergoed wanneer door haar daden en beslissingen de privépartner van gunstiger voorwaarden of omstandigheden geniet, bijvoorbeeld een gunstiger financieringskrediet dankzij een overheidswaarborg. Aangezien dergelijke analyse van de verdeling van beloningen en vergoedingen tussen overheid en privépartner complex kan worden (wat volgt uit overheidshandelen en wat uit macro-economische omstandigheden?), wordt door Eurostat als algemene regel naar voren geschoven dat de overheid tot maximum 1/3<sup>de</sup> van de rewards mag ontvangen, zonder dat hierdoor het PPS-karakter van de overeenkomst in vraag gesteld wordt.
- Ook alle voordelen (bovenop deze initieel in het contract voorzien) door de privépartner bekomen in de loop van het contract (bijvoorbeeld: een deel van het werkvolume wordt toegewezen aan onderaannemers (subcontracting) aan gunstiger voorwaarden) dienen integraal ten gunste van de privépartner te zijn, analoog aan de geschetste principes.

### **Bij onduidelijkheid: wie controleert activa?**

15. Wanneer de analyse van de verdeling van *risico's en vergoedingen* geen duidelijk antwoord levert op de vraag of de overheid dan wel de privépartner de feitelijke economische eigenaar van de activa is, geeft het ESR 2010<sup>22</sup> aan dat dient gekeken naar de *uiteindelijke beslisser over de activa* (decisive influence on the nature of the asset) of de *diensten die via de activa gerealiseerd worden* (terms and conditions produced with the asset).

Hoger is aangegeven dat, indien de overheid finaal – in het bijzonder voor activa met een lange levensduur na beëindiging van het PPS-contract – de *controle over de activa* (zie:ESA 2010 20.282 in voetnoot 18: control of the asset) verwerft, de tijdsdimensie meegenomen wordt in de analyse van de verdeling van *risico's en vergoedingen*. Bij dergelijke lange levensduur wordt in het bijzonder nagegaan of de *risico's en vergoedingen* na het beëindigen van het contract niet groter zijn dan deze voor de privépartner tijdens de looptijd van het PPS-contract.

<sup>22</sup> ESA 2010 20.285. In addition, owing to the specificity of PPP contracts, which involve complex assets, and when the assessment of risks and rewards is not conclusive, a relevant question is which unit has a decisive influence on the nature of the asset and how the terms and conditions of the services produced with the asset are determined, notably: (a) the degree to which the government determines the design, quality, size, and maintenance of the assets; (b) the degree to which the government is able to determine the services produced, the units to which the services are provided, and the prices of the services produced.

### Financiering door overheid

16. De overheid kan betrokken worden bij de *financiering van de PPS*, bijvoorbeeld omdat de privépartner via de overheid aan gunstiger voorwaarden kan lenen, om andere financiers aan te trekken, of zelfs omdat zonder de overheidsinbreng het gehele project niet realiseerbaar is.

17. Wanneer de overheid de *(feitelijke) meerderheid van de financiering van de PPS* draagt, dan neemt de overheid de meerderheid van de *risico's en vergoedingen* zoals hoger beschreven op zich, zodat de PPS op de overheidsbalans terecht komt en alle kapitaaluitgaven van deze PPS als bruto vaste kapitaalvorming (government gross fixed capital formation) van de overheid beschouwd worden.

De overheidsinbreng kan wel veel ruimer zijn dan de rechtstreekse inbreng van vermogen (equity): ook investeringsleningen, waarborgen, eenmalige betalingen door de overheid op het einde van de constructieperiode (lump sum), uitzonderingen op normale betalingen aan de overheid zoals verlaagde btw-tarieven en dergelijke meer, worden als overheidsinbreng beschouwd.

De inbreng van EU-fondsen in de PPS wordt niet als overheidsinbreng beschouwd, en in de analyse 'geneutraliseerd' (niet meegenomen bij overheid of private partner). Daarbij kunnen complexe situaties ontstaan: bijvoorbeeld een inbreng van 30% via EU-fondsen, van 34% door de overheid en van 36% door een privé-instantie impliceert toch dat de activa op de balans van de PPS blijven, aangezien de private partner de meerderheid (36 / 70) van de PPS-constructie in handen heeft. Inbreng vanuit de EIB en onderliggende fondsen wordt zelfs als inbreng van een private partner beschouwd, tenzij er een overheidswaarloos aan verbonden is.

18. Wanneer de overheid een *minderheidsaandeelhouder* is, gaat Eurostat in het bijzonder na of de overheid geen meerderheid van risico's en verantwoordelijkheid feitelijk op zich neemt. De analyse wordt daarmee analoog als hoger aangegeven.

19. Inbreng van de overheid wordt wel mogelijk in *uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden* die tot een zeer aanzienlijke *marktverstoring (severe market disruption)* leiden, wat bijvoorbeeld het geval was in 2009 na de wereldwijde financiële crisis.

### Waarborgen door overheid

20. *Overheidswaarborgen* voor het geheel of een deel van de aangegane leningen voor een PPS (of andere aspecten van de werkingsfinanciering) zijn niet in principe uitgesloten. Zij worden beschouwd als een *onderdeel van de overheidsfinanciering*, en samen met de andere elementen van de overheidsfinanciering in één analyse geïntegreerd.

### Clausules over vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst

21. Clausules die speciëren wat dient te gebeuren bij het *vroegtijdig beëindigen* van het contract worden beschouwd als een belangrijke indicator om aan te geven of de overheid dan wel de privépartner de uiteindelijke economische eigenaar van de PPS is.

22. Het beëindigen van de PPS door *(fouten bij) de privépartner* dient te leiden tot een aanzienlijke schadevergoeding voor de overheid. Is dit contractueel niet voorzien, dan wordt de overheid beschouwd als de feitelijke economische eigenaar van het project.

Eurostat MGDD 2016 maakt verder een onderscheid tussen het falen van de privépartner in de constructie- dan wel uitbatingsfase. De waarde van de activa kan immers na oplevering

aanzienlijk verschillen van de waarde tijdens de constructiefase (= ongeveer gelijk aan gemaakte investeringskosten). Ook dient rekening gehouden met de afschrijving (jaarlijkse waardevermindering) van de activa in de loop van de tijd.

23. Omgekeerd dient ook de privépartner gecompenseerd voor het *vroegtijdig beëindigen van het contract door de overheid* (opzeggen PPS-contract), waarbij deze compensatie aanzienlijk ruimer dient te zijn dan het terugbetalen van de reeds aangegane schuld voor de PPS, zodat een redelijke winst voor de privépartner in deze situatie gegarandeerd blijft.

## 1.2 Forfaitmechanisme in de zorgsector

24. Dit luik verduidelijkt in grote lijnen de op het einde van 2016 beschikbare gegevens over het *forfaitmechanisme voor de financiering van welzijns- en zorginfrastructuur* samen. Aangezien nog niet alle elementen van de regelgeving gepubliceerd is (in het bijzonder voor de financiering ziekenhuisinfrastructuur), gaat het uiteraard om een schets in grote lijnen.

### 1.2.1 Ouderenzorg en verwante instellingen

25. Voor instellingen *ouderenzorg* kan in de visie van het INR<sup>23</sup> de dagprijs, aangerekend door de woonzorgcentra aan haar bewoners voor hun huisvesting, neerwaarts bijgesteld worden via een 'sociale overdracht in natura ten gunste van de huishoudens voor goederen en diensten aangekocht bij marktproducenten' (D.632 in de terminologie van de Nationale Rekeningen<sup>24</sup>). Die overdracht wordt door de overheid gestort op de rekening van de woonzorgcentra, maar wordt economisch (ESR-matig) beschouwd als een overdracht van de overheid aan huishoudens (bewoners), aangezien de zorginstellingen deze bijdrage vertalen naar een lagere dagprijs aangerekend aan de bewoners. Het gaat dus om een soort huursubsidie, die als een overheidsuitgave aangerekend wordt op het moment dat de bewoner van het voordeel geniet, zodat deze ondersteuning jaarlijks in de overheidsrekeningen kan verwerkt worden.

26. De minimale vormvoorwaarden zijn:

a/ het mechanisme vraagt een toepassing van *onbepaalde duur*, aangezien anders een directe link met een concrete investering ontstaat (zodat de overheidsbijdrage een investeringssubsidie wordt),

b/ de finaliteit betreft enkel en alleen het verlagen van de dagprijs (= *verlagen kost voor huishoudens*) en geen andere elementen ter ondersteuning van een investering (= kost voor woonzorgcentra), en

c/ *overheidswaarborgen* dienen vermeden, aangezien er anders indicaties ontstaan dat woonzorgcentra zonder deze tussenkomst niet zelf kunnen instaan voor de terugbetaling van hun schuld, zodat ESR-matig deze schuld als overheidsschuld zal beschouwd worden.

---

<sup>23</sup> INR (2015), "Adviesaanvraag inzake een nieuw financieringsmodel voor de ouderenzorg". Brussel, INR, 8 oktober 2015.

<sup>24</sup> Zie ook Hoofdstuk I.2 van Eurostat (2016), "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, 2016 edition", Luxembourg (LU), Publications Office of the European Union, February 2016.

## 1.2.2 Ziekenhuisinfrastructuur

27. In zijn recente advies over de *Waalse ziekenhuizen* verduidelijkt het INR<sup>25</sup> dat de bijdrage gevraagd aan de patiënt voor zijn huisvesting (prix d'hébergement) door een ziekenhuis op een analoge wijze als beschreven kan ondersteund worden, dus via een 'sociale overdracht in natura ten gunste van huishoudens voor goederen en diensten aangekocht bij marktproducenten'.

De regels dienen opnieuw identiek te zijn voor alle ziekenhuizen, maar er ontstaan in de praktijk verschillen tussen ziekenhuizen gegeven hun reeds gebouwde en nog te bouwen patrimonium. Ook kunnen verschillen ontstaan door het tijdstip waarop het nieuwe mechanisme in werking treedt (= bij oplevering van nieuw gebouwde infrastructuur via dit mechanisme). De verlaagde huisvestingsbijdrage voor patiënten wordt door het INR gelegitimeerd voor een ruime interpretatie van infrastructuurinvesteringen: zowel gebouwen inclusief uitbreidingen en onderhoud (A1) als aankoop van medisch materieel en uitrusting (A3) komen in aanmerking.

28. Als vormvoorwaarden gelden opnieuw dat:

a/ er nooit een link met een concrete investering mag ontstaan, en

b/ dat het mechanisme enkel werkt bij de effectieve aanwezigheid van de patiënt: het gaat immers om een vermindering van zijn of haar bijdrage voor huisvesting te betalen aan het ziekenhuis.

We gaan in deze schets voorbij aan de impact van federale versus regionale wetgeving, die in ziekenhuisdossiers evenwel van belang is.

### Informatie in Algemene Toelichting bij de begroting 2017BO

29. In Bijlage I bij de Algemene Toelichting van de begroting 2017BO wordt een duiding gegeven bij de omschakeling van de ziekenhuisfinanciering naar een forfaitair systeem. Na het schetsen van de achtergrond wordt dieper ingegaan op de problemen waarmee de Vlaamse Regering geconfronteerd werd.

Het eerste probleem betreft de voorheen *niet-aangevraagde zogenaamde provisionele kredieten*, zijnde ziekenhuizen voor wie de bevoegdheidsoverdracht in 2015 een principiële toezegging tot ondersteuning (provisioneel krediet) was toegekend (en in de regel reeds hun infrastructuur realiseerden). Deze kredieten zijn evenwel nooit in de federale begroting opgenomen, zodat deze uitgaven pas na verloop van tijd 'ontdekt' worden, om alsnog in de Vlaamse begroting opgenomen te worden. Het INR aanvaardt dat het recht op investeringsbijdrage wordt vastgelegd op het moment dat de eerste toelage dient betaald. Voor de Vlaamse begroting 2017BO ontstaat op die manier een bijkomende kost van € 40 mln, hoewel het overheidsengagement dateert van voor de overdracht van het federale naar het regionale niveau. Dergelijke uitgave worden door de Vlaamse Regering trouwens uit haar begrotingsdoelstelling gehouden.

Een tweede probleem vormt de zogenaamde *bouwkalenderprojecten in het Budget Financiële Middelen (BFM-kalender)*, zijnde projecten met een duale financiering vanuit enerzijds VIPA en anderzijds de overgehevelde federale ziekenhuisfinanciering. Het VIPA-gedeelte werd reeds in de Vlaamse begrotingen<sup>26</sup> verwerkt, aangezien de VIPA-financiering één jaar na het bevel tot

<sup>25</sup> INR (2016), "Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne". Brussel, INR, 29 februari 2016.

<sup>26</sup> Met uitzondering van het Ziekenhuisnetwerk Antwerpen, dat pas in 2018 zal opgestart worden.

aanvang van de werken opstart. Het overgehevelde federale deel van de financiering heeft een budgettaire impact na de oplevering van de werken. Aangezien een aantal van deze projecten pas de komende jaren opgeleverd wordt, zal dit een bijkomende negatieve impact op de Vlaamse begroting hebben. De toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat de ESR-impact pas ontstaat na 2015, maar dat het om de uitvoering van een federale beslissing voor 2015 gaat. Ook wordt duidelijk dat voor 2015 de verschuldigde bedragen op het federale niveau op basis van de reële kasuitgaven jaarlijks in de begroting werden opgenomen, dus niet op de wijze zoals bepaald door het ESR 2010.

30. Deze bijlage bij de Algemene Toelichting van de initiële begroting 2017 geeft tevens aan dat een oplossing voor het tweede probleem gezocht wordt via het zogenaamd *ESR-neutraal forfaitiseren van deze financieringsverplichtingen*, dus intrinsiek analoog aan de hoger beschreven werkwijze. Aangegeven wordt dat aan ziekenhuizen op de BFM-kalender de mogelijkheid zal geboden worden om in te stappen in een forfaitair systeem van onbepaalde duur conform de geschetste voorwaarden. Daarbij wordt vermeld: “dit strategisch forfait (...) werd zo geconcipteerd dat alle bouwkalenderprojecten gedurende de levenscyclus van hun nieuwbouw minstens evenveel middelen zullen ontvangen als in het oude systeem het geval zou zijn geweest”.

31. Een gelijkaardig systeem zal toegepast worden op toekomstige investeringen, bestaande uit een strategisch forfait en een instandhoudingsforfait. Beide zijn gebaseerd op het ‘life cycle’-concept waarvoor de totale kost voor de bouw, herconditionering (= volledig herinrichten van bestaand gebouw) en onderhoud van een ziekenhuis over een periode van 40 jaar in rekening wordt gebracht. Voor het strategisch forfait wordt bij begroting 2017BO € 20,9 mln voorzien (inclusief BFM-projecten) en voor het instandhoudingsforfait (enkel nieuwe projecten) € 32,0 mln.

32. De positieve budgettaire impact bij begroting 2017BO wordt geraamd op: € 333,5 mln (oorspronkelijk voorziene) engagementen voor BFM – € 20,9 mln strategische forfaits - € 32,0 mln instandhoudingsforfaits = € 280,6 mln.

### **Zijn ziekenhuizen marktproducenten?**

33. Een belangrijk voorwaarde in de hoger gegeven definitie mag niet uit het oog verloren worden, namelijk dat de sociale overdracht aangekocht wordt bij *marktproducenten*. Belgische ziekenhuizen worden door Eurostat<sup>27</sup> echter niet langer als marktproducenten beschouwd, zodat Eurostat aan het INR recent heeft voorgesteld om alle Belgische ziekenhuizen te reclasseren van de sector niet-financiële ondernemingen (S11) naar de overheidssector (S13).

Deze vraag wordt door het INR onderzocht, waarover tot nader order geen gegevens beschikbaar zijn. Ook de impact van een mogelijke reclassering dient onderzocht, aangezien niet duidelijk is of de herclassificatie zou leiden tot een opname bij de sociale zekerheidsinstellingen binnen Entiteit I dan wel bij de gemeenschapsinstellingen binnen Entiteit II.

---

<sup>27</sup> European Commission, Eurostat. “Sector Classification of Belgian hospitals under ESA 2010”. Luxemburg, Eurostat, briefadvies van Eurostat aan het INR, 5 april 2016.