Vlaams Parlement

1538 (2017-2018) – Nr. 2
ingediend op 27 april 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Joris Vandenbroucke

over het ontwerp van decreet

betreffende de optimalisatie
van het beheer van de financiële activa
van de Vlaamse overheidsentiteiten

verzendcode: FIN

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

Voorzitter: Paul Van Miert.

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

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

Documenten in het dossier:
1538 (2017-2018) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

1. Toelichting door minister Bart Tommelein 4
1.1. Situering 4
1.2. Voordelen 4
1.3. Bevoegdheid 5
1.4. Inhoud van het ontwerp van decreet 5
1.5. Beoogde impact op de schuldpositie 6
2. Algemene en artikelsgewijze bespreking 7
2.1. Tussenkomst van Björn Rzoska 7
2.2. Antwoorden van de minister 7
3. Artikelsgewijze stemming en stemming over het geheel 8
Gebruikte afkortingen 9
Bijlage: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak op 24 april 2018 het ontwerp van decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten. Bart Tommelein, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie, maakte bij de toelichting van het ontwerp van decreet gebruik van een powerpointpresentatie. Deze is terug te vinden op de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door minister Bart Tommelein

Minister *Bart Tommelein* stelt dat hij achtereenvolgens volgende onderwerpen zal behandelen: de situering van het ontwerp van decreet, de voordelen, de Vlaamse bevoegdheid, de specifieke inhoud en tot slot de beoogde impact op de schuldpositie.

1.1. Situering

De consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid werd midden 2014 grondig uitgebreid. Daardoor is de ambitie om in 2020 tot een nulschuld te komen in de praktijk onhaalbaar geworden. De Vlaamse Regering heeft evenwel gekozen om haar schuld onder controle te houden op basis van de invoering van een Vlaamse schuldnorm. Deze schuldnorm steunt op twee pijlers of doelstellingen: ten eerste het behoud van een gunstige rating door het onder controle houden van de globale schuldpositie. Ten tweede het behoud van een nettoactiefpositie, waarbij tijdelijk abstractie wordt gemaakt van de schuld aan de ziekenhuissector. Het voorliggende ontwerp van decreet geeft uitvoering aan de eerste doelstelling. Om deze doelstelling te bereiken, worden te consolideren entiteiten via dit ontwerp van decreet aangezet tot het beleggen in eigen Vlaamse schuld.

1.2. Voordelen

Vervolgens gaat de minister in op de voordelen van het voorliggende ontwerp van decreet. Het belangrijkste voordeel is dat het de geconsolideerde schuldpositie kan laten dalen. Stel dat overheidsentiteit A belegt in de schuld van overheidsentiteit B. Op dat moment vermindert de schuld van overheidsentiteit B a rato van de belegging door overheidsentiteit A. Tegelijk daalt ook de geconsolideerde schuldpositie van zowel de Vlaamse als de gezamenlijke overheid. De daling van de geconsolideerde Vlaamse schuldpositie is hierbij alvast een element dat in het voordeel is voor het behoud van een gunstige rating.

Ook voor overheidsentiteit B waarin belegd wordt, zijn er voordelen. Zo heeft deze overheidsentiteit een bredere investeerdersbasis, wat vooreerst tot een lager herfinancieringsrisico leidt. Ook dit is een element voor het behoud van een gunstige rating. Daarnaast heeft deze bredere investeerdersbasis ook tot gevolg dat er minder moet gezocht worden naar investeerders, waardoor de zogenaamde aanbrengcommissie kan uitgespaard worden. Voor beleggingen op korte termijn kan hier uitgegaan worden van een potentiële besparing van ongeveer twee basispunten. Voor beleggingen op lange termijn kan dit een potentiële besparing van ongeveer zes basispunten betekenen.

Voor de investerende overheidsentiteit A is er ook een voordeel. Zo kan deze entiteit namelijk genieten van een veilige belegging met een marktconform rendement. Vooreerst is er enkel de verplichting om te beleggen in kredietwaardige producten die worden uitgegeven. Het Departement Financiën en Begroting zorgt tegelijk voor een gepast, marktconform aanbod. Hierbij is het bijvoorbeeld de bedoeling om geen negatieve rentevoet voor kortetermijnbeleggingen aan te rekenen. Door te kiezen voor het beleggen in eigen Vlaams papier, kan de

betrokken overheidsentiteit zich tot slot ook nog focussen op haar kerntaken in plaats van op het uitwerken van eventuele beleggingsstrategieën.

Indien de investerende overheidsentiteit A onderworpen is aan de rechtspersonenbelasting, kan zij tot slot ook nog een vrijstelling van roerende voorheffing krijgen. Recente rulings die deze legislatuur werden ontvangen, bevestigen namelijk dat er een vrijstelling van roerende voorheffing is indien de belegging wordt afgehandeld via een X/N-rekening. Deze rulings geven uitvoering aan de vraag die in het Vlaamse regeerakkoord was gesteld en hebben er ook reeds voor gezorgd dat uitvoering kan worden gegeven aan de directe financiering van overheidsentiteiten met een kredietbehoefte, zoals Scholen van Morgen, VMSW, VWF en de BAM.

1.3. Bevoegdheid

Het voorliggende ontwerp van decreet werd voorgelegd aan de Raad van State. Vooreerst geeft het advies aan dat er qua bevoegdheid geen probleem is voor instellingen die opgericht zijn op basis van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Voor handelsvennootschappen die evenwel niet opgericht zijn op grond van artikel 9 van voormelde wet, moet de bevoegdheid worden aangetoond op basis van de zogenaamde impliciete bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet. Volgens de minister kan deze impliciete bevoegdheid aangetoond worden. Ten eerste is het ontwerp van decreet een noodzakelijk instrument wegens de financiële verantwoordelijkheid over deze instellingen en de mogelijke impact van deze instellingen op de schuldgraad. Ten tweede laat het ontwerp van decreet een gedifferentieerde regeling toe, gelet op het feit dat de federale overheid reeds een gelijkaardige regeling heeft ingevoerd. Ten derde is er slechts een marginale weerslag op de bevoegde materie, omdat het van toepassing is op een beperkte lijst van een vijftigtal betrokken instellingen zoals PMV, LRM, VMH en Vlaamse Havens (zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1538/1, p. 7-8).

Naast de bevoegdheidskwestie vroeg de Raad van State om aan te tonen dat er een dwingende reden van algemeen belang is ter rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van kapitaal voor de betrokken entiteiten. Kort gesteld kan hierbij aangetoond worden dat dit ontwerp van decreet toelaat om te blijven voldoen aan een stabiel financieel beleid zoals opgelegd door het Stabiliteitsverdrag. De maatregel is daarnaast ook evenredig in die zin dat enkel de geconsolideerde overheidsentiteiten betrokken worden waarover de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest het laatste woord heeft, en waarover zij met andere woorden de grootste financiële verantwoordelijkheid draagt.

1.4. Inhoud van het ontwerp van decreet

De minister gaat verder in op de inhoud van het ontwerp van decreet. Qua toepassingsgebied gaf hij reeds aan dat enkel die overheidsentiteiten betrokken zijn die zowel ESR-geconsolideerd als in handen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zijn. Dit laatste omwille van het feit dat ze opgericht zijn door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ofwel omdat de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest rechtstreeks of onrechtstreeks over meer dan vijftig percent van de stemrechten beschikt. Uitzonderingen worden gemaakt voor de hogescholen en universiteiten en de inrichtende machten van het gemeenschaps- en gesubsidieerd onderwijs omdat het gemeenschapsonderwijs enkel via bijzonder decreet met een tweederdemeerderheid kan aangestuurd worden. Wat voorligt is een gewoon ontwerp van decreet. Op basis van een gelijke behandeling werden bijgevolg alle onderwijsinstellingen uitgesloten van het toepassingsgebied. Daarnaast wordt logischerwijs ook een uitzondering

gemaakt voor het Vlaams Parlement omdat via een gewoon decreet geen verplichtingen aan het Vlaams Parlement kunnen worden opgelegd. Sowieso zal na de praktische implementatie van de verplichte entiteiten ook een vrijblijvend aanbod aan decretaal vrijgestelde entiteiten worden voorgesteld.

Wat houdt de verplichting van het ontwerp van decreet in? Overheidsentiteiten zijn ertoe gehouden om hun op de lange termijn beschikbare gelden te beleggen in financiële instrumenten van lange termijn, uitgegeven door de Vlaamse Gemeenschap of een andere overheidsentiteit met een gunstige rating. De Vlaamse Gemeenschap voorziet hierbij sowieso in een stabiel en gepast aanbod, met een marktconform rendement. De Vlaamse Regering beschikt daarnaast over de mogelijkheid om toch nog maximaal vijftig percent van de beschikbare gelden in alternatieve beleggingen toe te staan, bijvoorbeeld gelinkt aan de betrokken sector, waarin de overheidsentiteit kan beleggen. Tot slot dient de Vlaamse Regering ook nog een drempel vast te stellen vanaf wanneer het ook praktisch de moeite loont om de werking van het ontwerp van decreet voor een bepaalde overheidsentiteit toe te passen. In een overgangsfase wordt het de overheidsentiteiten toegestaan om hun actuele beleggingen aan te houden tot de vervaldag of het moment van de verkoop.

De bepalingen voor de korte termijn zijn in principe heel gelijklopend, behalve op één belangrijk punt. Voor de op de korte termijn beschikbare gelden wordt de verplichting tot beleggen namelijk voorwaardelijk ingesteld in die zin dat er ook in ander papier kan belegd worden en dit op voorwaarde dat een gelijkwaardig instrument een hoger rendement zou behalen. Voor de op de korte termijn beschikbare gelden wordt met andere woorden uitgegaan van het comply-or-explainprincipe.

De verklaring hiervoor is dat de Vlaamse Gemeenschap momenteel voornamelijk een behoefte heeft aan langetermijnfinancieringen, gelet op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap op haar beurt veel financieringen verstrekt op lange termijn aan bijvoorbeeld de VMSW, het VWF en de BAM. Voor de korte termijn is de behoefte dus ook minder groot. Hierdoor kan er een iets grotere beoordelingsmarge aan de overheidsentiteiten worden toegestaan.

Het ontwerp van decreet bevat verder enkele bepalingen inzake rapportering. Zo zullen de overheidsentiteiten jaarlijks een overzicht moeten overmaken met betrekking tot hun financiële instrumenten en de beschikbare gelden. De bevoegde overheid zal op haar beurt een jaarlijkse rapportage aan het Vlaams Parlement opmaken, waarbij gerapporteerd wordt over de navolging en de effecten van het decreet op de Vlaamse geconsolideerde schuldpositie. Dit rapport zal samen met het rapport over het kas-, schuld- en waarborgbeheer worden ingediend.

Over de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet is geen specifieke bepaling opgenomen. In de praktijk zal de inwerkingtreding gebaseerd zijn op de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het voorliggende ontwerp van decreet. Normaliter is deze inwerkingtreding gepland op 1 oktober 2018.

1.5. Beoogde impact op de schuldpositie

Tot slot is er de vraag hoeveel impact dit ontwerp van decreet op de geconsolideerde schuldpositie kan hebben. Deze vraag kan momenteel nog niet beantwoord worden. Wat wel geweten is, is dat de betrokken overheidsentiteiten momenteel ongeveer 2,5 miljard euro beleggen in korte en lange termijn financiële producten. Dat bedrag kan nog verder aangevuld worden met de actuele stand van de respectievelijke zichtrekeningen.

Maar een belangrijk deel van dat bedrag zijn beleggingen in het kader van het maatschappelijk doel, die uiteraard onverminderd kunnen blijven gebeuren. De minister verwijst hiervoor naar beleggingen die bijvoorbeeld door PMV en LRM uitgevoerd worden zoals onder meer in het kader van de werking van het TINA-fonds. Zonder bijkomende rapportage en analyse is de indeling tussen beleggingen in het kader van het maatschappelijk doel en vrij beschikbare kasgelden nog niet mogelijk.

Gelet op de overgangsmaatregelen zullen in eerste instantie voornamelijk kortetermijnmiddelen vrijkomen en ingezet worden. Deze worden voorlopig zeer rudimentair ingeschat op 600 miljoen euro. Op ietwat langere termijn kan de impact van het ontwerp van decreet verder groeien als gevolg van het verder vrijkomen van zowel op de korte als lange termijn beschikbare gelden.

Volgens de minister gaat het om een technisch, maar noodzakelijk ontwerp van decreet dat een belangrijke beperking van de evolutie van de geconsolideerde schuld kan teweegbrengen. Deze beperking is zowel nuttig op niveau van de Vlaamse overheid als de gezamenlijke overheid. Specifiek voor de Vlaamse overheid kan het het behoud van de gunstige Vlaamse ratingpositie verder helpen verzekeren. Dat is zoals in de inleiding gezegd ook de doelstelling. Hij drukt de hoop uit dat de commissieleden kunnen instemmen met het voorliggende ontwerp van decreet.

2. Algemene en artikelsgewijze bespreking

2.1. Tussenkomst van Björn Rzoska

Björn Rzoska heeft drie technische vragen. Op pagina 7 in de memorie van toelichting leest hij dat de bedoelde privaatrechtelijke entiteiten 1,5 miljard euro aan beschikbaar geld hebben. Hij vraagt een overzicht met per entiteit de beschikbare reserve.

Op de laatste slide leest hij dat de overheidsentiteiten momenteel 2,5 miljard euro beleggen. Dat is nieuw voor hem. Het gaat om een behoorlijk groot bedrag. Hij vraagt waarin zij momenteel beleggen. Gaat het om schuldpapier van de Vlaamse overheid of gaat dit breder?

Op dezelfde slide staat te lezen dat deze 2,5 miljard euro samen met de zichtrekeningen een groot potentieel vormen. Wat bedoelt de minister daarmee?

Tot slot heeft Björn Rzoska een meer fundamentele vraag voor de minister over een belangrijke opmerking in het advies van de Raad van State. De Raad van State stelt zich de vraag of het ontwerp van decreet de toetssteen van de Europese Unie gaat doorstaan. Botst de voorgestelde regeling namelijk niet met het vrij verkeer van kapitaal? De Raad van State geeft aan dat hij zich hierover niet met voldoende kennis van zaken kan uitspreken op basis van de beschikbare informatie (*Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1538/1, p. 36 -37). De spreker leest wel in de memorie van toelichting dat voor de verantwoording wordt verwezen naar de gelijkaardige federale regeling. Maar voor hem is dit een fundamentele kwestie zodat hij vraagt of de minister dit gaat aftoetsen bij de Europese instellingen.

2.2. Antwoorden van de minister

Minister *Bart Tommelein* antwoordt dat hij over een overzicht beschikt van wat op korte en lange termijn wordt belegd door de betrokken overheidsentiteiten en wat op hun zichtrekening staat. Hij zal deze informatie overmaken (zie elektronische bijlage op de dossierpagina van dit document op

www.vlaamsparlement.be). Verder antwoordt de minister dat uit deze tabellen kan worden opgemaakt dat het voor de korte termijn gaat om gewone zicht-, spaar-, termijn- en effectenrekeningen. Tot nog toe werd belegd bij derden. De bedoeling van het ontwerp van decreet is om dat nu bij eigen entiteiten te beleggen.

Wat de toetsing door de Europese Unie betreft, verwijst de minister naar de gelijkaardige federale regeling. Die is niet via de Raad van State gepasseerd omdat ze als een voorstel van wet werd ingediend. Bijkomend verwijst de minister naar het Stabiliteitsverdrag dat een stabiel financieel beleid oplegt. Er wordt tot slot alleen belegd in entiteiten waar de Vlaamse overheid het laatste woord heeft en bijgevolg de grootste financiële verantwoordelijkheid draagt. De minister is er gerust in dat dit de toetsing zal doorstaan.

3. Artikelsgewijze stemming en stemming over het geheel

De artikelen 1 tot en met 9 en het geheel van het ontwerp van decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten worden eenparig aangenomen met 9 stemmen.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Joris VANDENBROUCKE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
LRM	Limburgse Reconversiemaatschappij
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
TINA	Transformatie, Innovatie en Acceleratie
VMH	Vlaamse Milieuholding
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VWF	Vlaams Woningfonds