



Vlaams  
Parlement

ingediend op **12-A** (2017-2018) – Nr. 2  
3 september 2018 (2017-2018)

## **Verslag**

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting  
uitgebracht door Paul Cordy

over het advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2019  
van de Vlaamse Gemeenschap

---

*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:

**12-A** (2017-2018) – Nr. 1: Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het begrotingsbeleid

## INHOUD

I.	Toelichting door de SERV.....	5
1.	Toelichting door Hans Maertens, voorzitter van de SERV .....	5
1.1.	De macro-economische omgeving.....	5
1.2.	Voorzichtigheid is geboden bij de groeivoorzichten .....	5
2.	Toelichting door Erwin Eysackers, lid van de studiedienst van de SERV ...	6
2.1.	Raming van de begroting 2019.....	6
2.2.	Saldo van de begroting 2019 bij ongewijzigd beleid .....	6
2.3.	Twee belangrijke bedenkingen .....	6
2.4.	Het toekomstige begrotingsbeleid : een combinatie van twee doelstellingen .....	8
2.5.	Begroting 2018 BA.....	9
2.6.	Investeringsbeleid meer gestructureerd aanpakken.....	10
3.	Toelichting door Tom Willems, lid van de studiedienst van de SERV.....	10
3.1.	Huidige investeringsaanpak in Vlaanderen .....	10
3.2.	Vijf voorstellen voor een aangepast Vlaams investeringsbeleid .....	11
4.	Afsluitende conclusies door Hans Maertens, voorzitter van de SERV .....	13
II.	Debat.....	13
1.	Repliek van minister Bart Tommelein.....	13
1.1.	Raming begrotingsoverschot 2019 bij ongewijzigd beleid .....	13
1.2.	Licht afgenomen groeiramingen.....	14
1.3.	Impact nieuwe opstap taxshift.....	14
1.4.	Onderbenutting .....	14
1.5.	Investeringsbeleid .....	15
1.6.	Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen .....	15
1.7.	Conclusie.....	16
2.	Tussenkomst van Jan Bertels.....	16
2.1.	Vier vaststellingen .....	16
2.2.	Twee vragen aan de SERV .....	17
2.3.	Vraag aan minister Bart Tommelein .....	17
3.	Tussenkomst van Björn Rzoska.....	18
3.1.	Investeringsbeleid .....	18
3.2.	Verduidelijking bij een citaat uit het advies .....	18
3.3.	FFEU .....	18
3.4.	Kaderdecreet Publiek-private samenwerking .....	18

4. Tussenkost van Matthias Diependaele .....	18
4.1. Begrotingsbeleid op koers .....	18
4.2. Investeringsbeleid .....	18
4.3. Onderbenutting .....	19
4.4. Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen .....	19
4.5. Verhouding investeringsuitgaven in de totale uitgaven .....	19
4.6. Definitie Vlaamse investeringsnorm.....	19
4.7. Overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan.....	19
5. Tussenkost van Koen Van den Heuvel .....	19
5.1. Onderbenutting .....	20
5.2. Investeringsnorm .....	20
5.3. Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen .....	20
5.4. De onderbenutting van het rollend fonds van MOW .....	20
6. Tussenkost van Bart Somers.....	20
6.1. Begrotingsbeleid op koers.....	20
6.2. Investeringsbeleid .....	20
7. Repliek van Hans Maertens, voorzitter van de SERV .....	21
7.1. Geïntegreerde investeringsstrategie van de Vlaamse Overheid .....	21
8. Repliek van Erwin Eysackers.....	21
8.1. Onderbenutting .....	21
8.2. Output gap .....	22
8.3. FFEU .....	22
8.4. Vraag van Björn Rzoska over citaat op pagina 11 van het advies ..	22
8.5. Geïntegreerd investeringsplan .....	22
8.6. Investeringsnorm .....	22
8.7. Europese Commissie en de Belgian position paper over de investeringsclausule.....	22
9. Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein .....	22
9.1. Kaderdecreet Alternatieve Financiering .....	22
9.2. FFEU .....	23
10. Tweede tussenkomst van Jan Bertels.....	23
10.1. Studie over de output gap.....	23
11. Tweede tussenkomst van Matthias Diependaele .....	23
11.1. Geïntegreerde investeringsstrategie .....	23
Gebruikte afkortingen .....	24

Bijlagen: zie [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be) op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)

Op woensdag 10 juli 2018 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het begrotingsbeleid 2019 van de Vlaamse Gemeenschap (*Parl.St.*—VI. Parl. 2017-2018, nr.12-A/1). Het betreft een decretaal verankerd advies.

De presentatie die de SERV gebruikte is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be).

De delegatie van de SERV bestond uit SERV-voorzitter Hans Maertens, en Erwin Eysackers en Tom Willems, leden van de SERV-studiedienst.

## **I. Toelichting door de SERV**

### **1. Toelichting door Hans Maertens, voorzitter van de SERV**

Het rapport van de SERV valt uiteen in drie luiken:

- de macro-economische omgeving;
- de begroting en het structurele begrotingsbeleid;
- suggesties, bemerkingen en bedenkingen van de Vlaamse sociale partners over het investeringsbeleid van de Vlaamse overheid op langere termijn (dus over meerdere Vlaamse regeringen heen).

#### **1.1. De macro-economische omgeving**

SERV-voorzitter *Hans Maertens* zal zelf stilstaan bij de macro-economische omgeving.

Het gaat nog altijd goed met de economie. De Vlaamse bedrijven draaien op volle toeren, productie en export scheren hoge toppen en ze worden geconfronteerd met een toenemende krapte op de arbeidsmarkt.

Op basis van de beschikbare informatie bij opmaak van dit advies wordt vandaag evenwel geconcludeerd dat de gunstige macro-economische omstandigheden hun hoogtepunt hebben bereikt en dat zich stilaan een groeivertraging ontwikkelt.

#### **1.2. Voorzichtigheid is geboden bij de groeivoorzichten**

Er is wel heel wat onduidelijkheid over de grootteorde van deze groeivertraging, evenals over de snelheid waarmee deze zich zal ontwikkelen. Voorzichtigheid is dus geboden.

De groeivoorzichten voor de Belgische economie in 2018 zijn door het Federale Planbureau (juni 2018) licht neerwaarts bijgesteld tot een reële groei van 1,6% (voorheen: 1,8%), voornamelijk door een tegenvallend eerste kwartaal. Voor 2019 wordt dezelfde jaargroei van 1,6% verwacht (voorheen: 1,7%). De werkgelegenheid zou over beide jaren samen toenemen met 106.000 personen.

Onder de hypothese van stabiele olieprijsen in 2019 koelt de inflatie af tot 1,7%, tegenover 2,0% dit jaar.

De raming van de Nationale Bank van België (NBB) van einde juni 2018 komt tot iets lagere cijfers: een economische groei van 1,5% (in plaats van 1,6%) voor 2018 en 2019, met een verdere daling in 2020 (1,4%).

Ook voor de gehele eurozone wordt een groeivertraging in het eerste kwartaal van 2018 gerapporteerd, die eerder dan voorheen verwacht tot stand komt.

Bij een vergelijking van de Belgische cijfers met de andere landen in de eurozone wordt voor 2018 en 2019 geconstateerd dat België zich in de staart van de eurozone bevindt, waarbij de eurozone een groei van respectievelijk 2,2% (2018) en 1,9% (2019) realiseert.

De Belgische positie is vergelijkbaar met deze in voorgaande jaren. Een mogelijke verklaring voor de tragere groei is dat tijdens de crisisjaren België het relatief beter deed dan de andere leden van de eurozone.

Nederland bevindt zich vandaag in het koppeloton (3,0% in 2018 en 2,6% in 2019), het Duitse resultaat situeert zich wat boven het gemiddelde (2,3% en 2,1%), terwijl Frankrijk (2,0% en 1,8%) iets hoger scoort dan België. Enkel Italië (en het Verenigd Koninkrijk buiten de eurozone) realiseert voor beide jaren duidelijk lagere groei cijfers dan België.

De redenen voor de groeivertraging voor de gehele Eurozone wordt toegeschreven aan de oplopende spanningen tussen de grote handelsblokken die in mogelijke handelsoorlogen kunnen omslaan, de brexit, de stijgende koers van de ruwe olie naast andere factoren.

Dit alles heeft de SERV doen besluiten om in haar advies voor de begroting 2019 uit te gaan van een voorzichtige bbb-groei van 1,6%.

## **2. Toelichting door Erwin Eysackers, lid van de studiedienst van de SERV**

### **2.1. Raming van de begroting 2019**

De raming van een begroting op meer dan een half jaar voor aanvang van dat begrotingsjaar dient te vertrekken van de beschikbare macro-economische gegevens, maar tevens rekening te houden met specifieke elementen relevant voor deze begroting. Men moet dus steeds voorzichtig blijven met de gehanteerde prognoses en conclusies.

Er wordt vertrokken vanuit de data van meerjarenbegroting en de beslissingen van de Vlaamse Regering van het laatste zes maanden.

### **2.2. Saldo van de begroting 2019 bij ongewijzigd beleid**

Uit de raming van de begroting 2019 volgt – op basis van de beschikbare informatie – dat bij ongewijzigd beleid een licht overschot (positief ESR-saldo) tot stand zou komen, gegeven de in het corpus geschetste uitgangspunten en hypothesen.

De SERV raamt dit overschot op de begroting 2019 bij ongewijzigd beleid op € 145 mln.

### **2.3. Twee belangrijke bedenkingen**

#### **2.3.1. Onderbenutting**

De geraamde onderbenutting van betaalkredieten in de berekening van het vorderingensaldo is in 2017 opnieuw groter. De afgelopen jaren is bij uitvoering van de begrotingen gebleken dat de onderbenutting correct werd ingeschat, ook wanneer deze bij aanpassing van een begroting naar boven werd bijgesteld. De geconstateerde onderbenutting voor de aangepaste begroting 2017 is echter opnieuw hoger en het zijn deze onderbenuttingspercentages die worden toegepast op de raming van de begroting 2019.

Daarbij dient opgemerkt dat het principiële niet wenselijk is dat hoge onderbenuttingspercentages ontstaan. Immers: waarom eerst kredieten inschrijven om ze vervolgens niet uit te geven?

De begroting is een instrument om beleidsintenties te koppelen aan budgettaire middelen. Daarbij is het onvermijdelijk dat een aantal ingeschreven betaalkredieten in de praktijk niet besteed kunnen worden, door omstandigheden die bij opmaak van de begroting niet te voorzien zijn. Het moet echter de bedoeling zijn dat een begroting een goede vertaling van beleidsintenties is, wat impliceert dat de onderbenutting zo beperkt mogelijk blijft. Op deze manier wordt ook gegarandeerd dat een transparante begroting wordt opgesteld.

Wat betreft betaalkredieten waarvan bij opmaak van de begroting reeds vaststaat dat de kans groot is dat zij niet of slechts gedeeltelijk uitgegeven worden in dat jaar, pleit de SERV ervoor om minder betaalkredieten in te schrijven, eerder dan bij de berekening van het saldo te werken met een hoge onderbenutting.

### 2.3.2. *Huidige prioriteiten binnen structureel begrotingsbeleid*

Onafhankelijk van de beleidsruimte aanwezig in de raming van de begroting 2019 bij ongewijzigd beleid, dient de vraag gesteld naar de prioriteiten in de besteding ervan.

Uit de structurele begrotingslogica gehanteerd in de afgelopen jaren volgt in principe een duidelijk antwoord: bij economisch ongunstige tijden is een tijdelijk tekort (negatief saldo) toegestaan, terwijl bij economisch gunstige tijden zoals thans het geval is, het omgekeerde resultaat (positief saldo) dient gerealiseerd. De basisidee achter de structurele begrotingslogica is: tijdelijke tekorten en overschotten vlakken elkaar na verloop van tijd uit, zodat ontvangsten en uitgaven op termijn in evenwicht blijven.

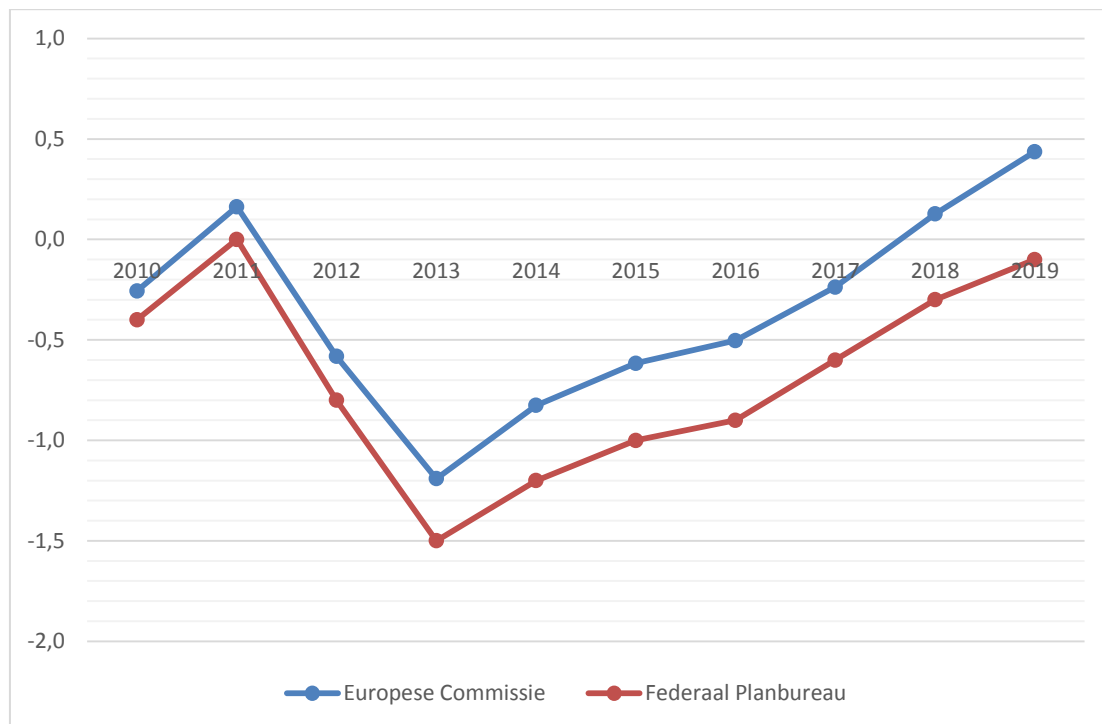
Via de output gap, gedefinieerd als het verschil tussen het effectief bbp en het potentieel bbp in procent van die laatste, wordt een conjunctuurcorrectie berekend om een structurele begrotingsdoelstelling in nominale termen te vertalen. Bij die omzetting wordt tevens rekening gehouden met correcties voor eenmalige factoren.

Het Planbureau en de Europese Commissie komen voor België in 2018 en 2019 tot verschillende signalen: volgens het Planbureau zou een nominaal tekort in 2019 toegestaan zijn om een begroting in structureel evenwicht te bereiken, volgens de Europese Commissie niet.

Enige achtergrondinformatie is op zijn plaats. De Belgische economie heeft in 2007 haar laatste conjuncturele piek bereikt, maar dook als gevolg van de crisis van 2009 sterk onder nul. Het herstel in 2010-2011 bracht de Belgische economie terug bij een evenwicht, maar de stagnatie van het bbp in 2012 (eurocrisis) trok de output gap opnieuw naar beneden (2013: -1,5%).

De recente analyse van het Planbureau (Economische Vooruitzichten 2018-2023, juni 2018, voorlopige versie) geeft aan dat de output gap vandaag nog steeds licht negatief zou zijn (2018: -0,3%; 2019: -0,1%) maar wel geleidelijk aan krimpt: de output gap zou zich sluiten in 2020 en daarna dicht bij nul blijven. De Europese Commissie daarentegen komt tot licht positieve cijfers voor de Belgische output gap (2018: +0,1%; 2019: +0,4%).

Grafiek: evolutie van de Belgische output gap (ramingen Federaal Planbureau en Europese Commissie)



In structurele begrotingstermen betekent dit: op basis van de ramingen van het Planbureau zou vandaag in nominale termen een klein begrotingstekort toegestaan zijn (om het structureel begrotingsevenwicht te bereiken), terwijl op basis van de cijfers van de Europese Commissie een klein overschot moet gerealiseerd worden. De SERV gaat er in dit advies noodgedwongen vanuit dat dit in 2019 de output gap 'ongeveer' op nul zou eindigen (per definitie een klein verschil).

Onafhankelijk van de richting/grootte van de conjunctuurcorrectie (licht positieve dan wel negatieve output gap) dient geconstateerd: in het afgelopen decennium vlakken de negatieve en positieve cijfers van de output gap elkaar niet uit.

Het begrotingsbeleid in het afgelopen decennium legde dan ook sterk de nadruk op het verbeteren van de Vlaamse overheidsfinanciën, na het opvangen van de schokken veroorzaakt door de wereldwijde financieel-economische crisis. Dit was niet alleen het leitmotiv van de vorige Vlaamse Regering (2009-2014), maar ook van de huidige Vlaamse Regering.

In de visie van de SERV blijven maatregelen om de evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën te bewaken relevant. Het Planbureau voorziet bijvoorbeeld in zijn recente middellangetermijnvooruitzichten ook voor de Vlaamse overheid in de volgende legislatuur een klein tekort (bij ongewijzigd beleid) vanaf 2020.

#### 2.4. Het toekomstige begrotingsbeleid : een combinatie van twee doelstellingen

Het is aangewezen – in de huidige macro-economische omstandigheden en gegeven het bereiken van het structureel evenwicht – om het begrotingsbeleid vandaag te richten op een combinatie van twee elkaar aanvullende doelstellingen.

Naast het bewaken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (via een begroting structureel in evenwicht) kan de beschikbare beleidsruimte best



ingezet worden op het bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei, waartoe versnelde investeringsimpulsen een belangrijke bijdrage moeten leveren.

De SERV pleit daarbij, vertrekkende van zijn visie op het structureel begrotingsbeleid uitgewerkt in voorgaande rapporten en adviezen, voor volgende aanpak:

- Een structureel begrotingsevenwicht blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de begroting structureel steeds in evenwicht blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De uitgaven voor overheidsinvesteringen groeien sneller dan deze voor andere uitgaven. De reële groei van de niet-investeringsuitgaven, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven nieuwe beleidsinitiatieven gerealiseerd kunnen worden.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat strategische investeringen tijdens hun bouw- en exploitatiefase op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden. De SERV ziet een oplossing in een (onderhandelde) spreiding van deze investeringsuitgaven in de loop van de tijd.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de prioriteiten qua investeringen. Bijkomende schuldopbouw (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.
- De SERV pleit er dan ook voor dat de Vlaamse begroting in 2019 en volgende jaren structureel in evenwicht blijft. Dit is in overeenstemming met het advies van de Hoge Raad van Financiën over het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (maart 2018), evenals met dat Stabiliteitsprogramma zelf (mei 2018).

Gegeven de geschetste onduidelijkheid over de richting van de conjunctuurcorrectie (negatieve of positieve output gap?) wordt in dit advies geen afzonderlijke structurele begrotingsdoelstelling berekend. Het verschil tussen de nominale en structurele begrotingsdoelstelling is vandaag immers per definitie zeer klein (output gap zeer dicht bij nul), terwijl er in de SERV-berekening voor 2019 ook geen rekening wordt gehouden met eventuele eenmalige factoren.

Dit betekent dat in de visie van de SERV een (nominaal en structureel) evenwicht de begrotingsdoelstelling voor 2019 vormt.

## 2.5. Begroting 2018 BA

### 2.5.1. FFEU-kredieten – MOW

In het SERV-advies wordt ook aandacht geschonken aan een extra begrotingsartikel binnen de begroting van het Departement MOW van waaruit de leefbaarheidsprojecten in het kader van het Oosterweelproject (Antwerpse ring) kunnen worden gefinancierd. Het gaat om een bedrag van 105 miljoen euro dat bij de aanvang van de legislatuur werd afgesproken. Deze middelen werden in het verleden niet aangewend en worden via het FFEU-mechanisme naar dit begrotingsartikel overgedragen. De SERV pleit ter zake voor een verhelderend beeld.

### 2.5.2. Investeringsnorm

De spreker verwijst naar de werkzaamheden van de werkgroep Leesbaarheid van de begroting die binnen het Vlaams Parlement werd opgericht en waar inzake de definitie van een investeringsnorm vergevorderde maar nog niet formeel bevestigde voorstellen werden besproken. De spreker denkt dat men daar dicht bij een consensus staat.

### 2.5.3. Evolutie investeringsuitgaven

Investerings in vereffeningskredieten (VEK) evolueren van € 3,63 naar € 3,64 miljard (zie slides 8 en 9 voor de opdeling over de beleidsdomeinen).

Investerings in vastleggingskredieten (VAK) zijn € 150 miljoen hoger dan VEK = € 3,79 miljard (idem).

### 2.6. Investeringsbeleid meer gestructureerd aanpakken

De SERV pleit niet enkel voor een versterking van de investeringen, maar aanvullend voor een meer gestructureerde aanpak van het Vlaamse investeringsbeleid.

De wijze waarop een overheid de gewenste versterking en versnelling van investeringen realiseert is immers van belang gezien de grote complexiteit, de hoge kostprijs en de langetermijnpact van haar investeringsprogramma's op de gehele samenleving.

De realisatie van investeringen (in infrastructuur) impliceert haast automatisch een nauwe samenwerking tussen overheden op verschillende beleidsniveaus (naast regionaal ook lokaal, nationaal en zelfs Europees), en dat zowel onderling als met private marktspelers.

Dit benadrukt het belang van een duidelijk en professioneel raamwerk, om samenwerking en coördinatie vanuit de overheid met alle betrokken actoren mogelijk te maken.

Het doel van dat raamwerk moet zijn dat een investeringsprogramma ervoor zorgt:

- dat de juiste infrastructuurprojecten gerealiseerd worden;
- op een kostenefficiënte en betaalbare manier;
- binnen de aangegeven tijdsperiode;
- met aandacht voor de maatschappelijke meerwaarde;
- en gedragen/gesteund door gebruikers en burgers.

## 3. Toelichting door Tom Willems, lid van de studiedienst van de SERV

### 3.1. Huidige investeringsaanpak in Vlaanderen

Uit de vergelijking van de recente investeringsaanpak in Vlaanderen met de aanbevelingen voor grootschalige investeringsprogramma's door internationale instanties (zoals de OESO) volgt dat de Vlaamse aanpak op heel wat punten kan verbeterd worden:

- Hoewel er heel wat investerings- en andere plannen zijn, inclusief op langere termijn, heeft de Vlaamse overheid vandaag geen overzichtelijke strategische langetermijnvisie over haar infrastructuurinvesteringen uitgewerkt, al worden recent binnen het beleidsdomein Mobiliteit significante stappen vooruit gezet (Geïntegreerd Investeringsplan GIP). Er is globaal weinig afstemming en integratie van de naast elkaar opgemaakte plannen in de afgelopen twee decennia.
- De Vlaamse overheid heeft heel wat kennis en ervaring over de organisatie, financiering en realisatie van infrastructuurinvesteringen in huis, maar in verspreide slagorde. De actoren functioneren in hoge mate naast elkaar – soms zelfs binnen hetzelfde beleidsdomein – en werken (te) weinig samen, wat resulteert in een grote variatie aan financieringsconstructies en financieringswijzen. Vele projecten worden afzonderlijk ('stand alone') georganiseerd en gefinancierd, zonder reflectie op mogelijke synergiën met andere initiatieven over beleidsdomeinen en -niveaus heen.

- De Vlaamse overheid gedraagt zich bij het uittekenen van grote investeringsprojecten te weinig als projectregisseur in samenspraak met stakeholders op het terrein. De huidige benadering is te vaak top-down, maar het inzicht groeit dat enkel een top-downbenadering niet werkt. Bij een groot investeringsproject is draagvlak binnen de samenleving essentieel, anders gaat het project soms een nodeloos lange en complexe lijdensweg tegemoet.
- Inzake het gebruik van kritische en onafhankelijke evaluatiemomenten kan de Vlaamse overheid nog belangrijke stappen vooruit zetten. De invalshoek dient te zijn dat niet zozeer wordt gefocust op de verantwoordelijkheid bij tekortkomingen, maar wel dat kan bijgeleerd en bijgestuurd worden om gelijkaardige tekortkomingen in de toekomst te vermijden. Openheid bij de evaluatie is belangrijk om het lessen te trekken voor de toekomst.
- De levenscyclus van projecten, waaronder onderhoudskosten en contractduur, wordt bij het beheer van de activa niet op een systematische manier in rekening gebracht. Bij PPS-projecten gebeurt dit wel, bij klassieke infrastructuurprojecten nog niet. De aanbeveling is om deze aanpak te veralgemenen.

### 3.2. Vijf voorstellen voor een aangepast Vlaams investeringsbeleid

De SERV doet vijf voorstellen voor een heroriëntering van het Vlaams investeringsbeleid, als antwoord op de geschetste tekortkomingen.

#### 3.2.1. *Voorstel 1: maak een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan*

De SERV beveelt aan om een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan op te maken, analoog aan de benadering in andere Europese landen (zoals Nederland). Dit plan geeft een overzicht van de huidige en toekomstige grote infrastructuurprojecten (wat zit in de pijplijn?), over alle beleidsdomeinen en sectoren heen, en met een tijdsperspectief verder dan de huidige legislatuur.

De SERV pleit ervoor dat het sociaaleconomisch middenveld bij het vastleggen van de prioriteiten in dit strategische infrastructuurplan betrokken wordt.

Op het niveau van beleidsdomeinen beveelt de SERV aan om de bestaande of te realiseren langetermijnplannen op elkaar af te stemmen, en vervolgens te integreren in het Vlaamse strategische infrastructuurplan.

Dergelijke meer integrale benadering vereist ongetwijfeld een meer intensieve planningsfase, maar resulteert in een snellere realisatiefase (want meer wordt op voorhand gestroomlijnd), en biedt private partners in een investeringsproject de mogelijkheid zich beter voor te bereiden.

Bij de start van een nieuwe legislatuur volgt een actualisering van dit plan, zodat de prioriteiten vastgelegd door de nieuwe regering worden geïntegreerd.

#### 3.2.2. *Voorstel 2: realiseer centrale capaciteitsopbouw over investeringsaanpak binnen Vlaamse administratie*

De SERV beveelt aan dat de Vlaamse overheid op centraal niveau binnen haar administratie voldoende capaciteit (kennis, ervaring, inzicht) uitbouwt om de realisatie van grootschalige investeringsprojecten optimaal te ondersteunen en de kwaliteit ervan te borgen.

Een kostenefficiënte uitrol van een investeringsprogramma vraagt een horizontale benadering van kennis en inzicht in project- en procesmanagement. Dit gaat over expertise in domeinen waarmee elk groot investeringsproject geconfronteerd wordt, met onder meer:

- opmaak van financieringsconstructie en -wijze;

- opmaak en onderhandeling van juridische contractvorm;
- ESR-matige behandeling en risicoverdeling;
- procesaanpak met stakeholderconsultatie;
- opvolging en voorbereiding van procedures ruimtelijke ordening;
- interne afstemming en coördinatie met andere bestuursniveaus en projecten.

Daarnaast beveelt de SERV aan om de inhoudelijke uitwerking en realisatie van deze projecten per beleidsdomein (of groep van beleidsdomeinen) te organiseren.

De SERV spreekt zich niet uit over de concrete aanpak, gezien per beleidsdomein een verschillende invulling kan aangewezen zijn. De vakkennis en deskundigheid vereist voor de realisatie van een investeringsproject (schoolgebouw, ziekenhuis, snelweg, kanaal, brug enzovoort) kan per beleidsdomein immers aanzienlijk verschillen.

Met deze benadering blijven alle wezenlijke elementen van expertise binnen de Vlaamse overheid, zodat spanningsvelden tussen externe en interne actoren vermeden worden.

### *3.2.3. Voorstel 3: gebruik PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde*

De SERV beveelt aan dat PPS-constructies gebruikt worden wanneer (naast voldoende schaalgrootte) een operationele of maatschappelijke meerwaarde aantoonbaar is.

Hiermee wordt niet voorbij gegaan aan de mogelijkheid om via een PPS (conform het ESR 2010) de investeringsuitgaven te spreiden over de ganse levenscyclus van een project, maar het is slechts een van de elementen die in een keuze pro of contra PPS een rol spelen. Enkel een budgettaire argumentatie pro PPS is in de visie van de SERV dus onvoldoende.

### *3.2.4. Voorstel 4: creëer steeds maatschappelijk draagvlak*

De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse overheid bij grotere projecten de rol van procesregisseur op zich neemt, om bij aanvang samen met de relevante stakeholders een zo breed mogelijk draagvlak te creëren. De betrokken projecten zullen niet alleen aan legitimiteit winnen, maar vaak ook aan snelheid en kwaliteit van uitvoering.

Bij complexe dossiers kan het aanstellen van een onafhankelijk bemiddelaar, zoals de intendant voor de overkapping van de ring in Antwerpen, aangewezen zijn.

Dit draagvlak voor infrastructuurprojecten vraagt zowel 'ex ante' om een intensieve consultatie met de relevante stakeholders, als 'ex post' om een heldere verantwoording over de beslissingen en resultaten, bij voorkeur ondersteund door interne en externe experts. De afgelopen jaren zijn al heel wat stappen richting meer ex-ante-evaluaties gezet, wat minder het geval is voor ex-postevaluaties.

Tevens dienen de gedetailleerde evaluatierapporten van grote infrastructuurprojecten principieel openbaar gemaakt te worden. Gezien de maatschappelijke impact en kostprijs van infrastructuurprojecten op lange termijn hebben burgers en gebruikers recht op deze informatie.

### 3.2.5. *Voorstel 5: geef beheer van infrastructuur hogere prioriteit*

De SERV pleit voor een integrale levenscyclusbenadering bij aanvang van alle investeringsprojecten.

Hierdoor worden het beheer en het onderhoud grondig doorgerekend en meegenomen in het beslissingsproces. Onder andere door het toenemend belang van duurzaamheid moet het onderhoud van publieke infrastructuur.

## **4. Afsluitende conclusies door Hans Maertens, voorzitter van de SERV**

Voor de SERV is het aangewezen – in de huidige macro-economische omstandigheden en gegeven het bereiken van het structureel begrotingsevenwicht – om het begrotingsbeleid te richten op een combinatie van twee doelstellingen. Alertheid inzake de evolutie van de economische groei blijft immers geboden.

Bij ongewijzigd beleid stevent de begroting 2019 van de Vlaamse Gemeenschap af op een overschot van circa 145 miljoen euro. Naast het bewaken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (via een begroting die structureel in evenwicht is) kan de beschikbare beleidsruimte best ingezet worden op het bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei, waartoe versnelde investeringsimpulsen een belangrijke bijdrage moeten leveren.

Bovendien: niet alleen meer investeringen zijn van belang, ook de manier waarop de Vlaamse overheid haar investeringsbeleid aanpakt, kan verbeterd worden.

De SERV-voorzitter herhaalt de vijf voorstellen van de SERV:

voorstel 1: maak een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan voor de lange termijn;

voorstel 2: realiseer centrale capaciteitsopbouw over investeringsaanpak binnen Vlaamse administratie;

voorstel 3: gebruik PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde;

voorstel 4: creëer steeds maatschappelijk draagvlak;

voorstel 5: geef beheer van infrastructuur hogere prioriteit.

De spreker beklemtoont de gunningenproblematiek ook als een rode draad doorheen het advies loopt.

## **II. Debat**

### **1. Repliek van minister Bart Tommelein**

Minister *Bart Tommelein* dankt vooreerst de SERV en haar vertegenwoordigers in deze vergadering voor de opmaak van hun grondig begrotingsadvies ter voorbereiding van de begrotingsopmaak 2019.

#### 1.1. Raming begrotingsoverschot 2019 bij ongewijzigd beleid

De minister stelt tevreden vast dat de SERV momenteel een beperkt nominaal begrotingsoverschot bij ongewijzigd beleid raamt van 145 miljoen euro. Deze oefening wijst er m.a.w. op dat de SERV het behoud van het begrotingsevenwicht ook voor 2019 als haalbaar acht.

Zoals de SERV zelf aangeeft, houdt haar oefening nog geen rekening met het zogenaamde 'nieuw beleid'. De Vlaamse Regering zal bij de begrotingsopmaak 2019 sowieso alles in het werk stellen om tegen het einde van de legislatuur de dringendste zorgnoden weg te werken, verder te investeren in infrastructuur en

de Vlaamse economie ook op langere termijn een hoog groeipotentieel te geven via extra investeringen in onderzoek en ontwikkeling.

Gelet op deze hoge ambities, beloven de begrotingsdiscussies in september sowieso nog pittig te worden!

#### 1.2. Licht afgenomen groeiramingen

Zoals de SERV zelf aangeeft, moeten we namelijk rekening houden met licht afgenomen groeiramingen voor de jaren 2018 en 2019.

#### 1.3. Impact nieuwe opstap taxshift

Ook de nieuwe opstap in de taxshift vanaf inkomstenjaar 2018 heeft vanaf begrotingsjaar 2019 een bijkomende negatieve budgettaire impact op de gewestelijke inkomsten van de personenbelasting. Uiteraard steunt de Vlaamse Regering het beoogde beleid van de taxshift. Dit is immers een reële belastingverlaging voor alle actieve Vlaamse burgers. Maar voor de begroting is dit dus zonder twijfel een factor om mee rekening te houden.

#### 1.4. Onderbenutting

Op het vlak van begrotingsbeleid heeft de SERV in de feiten maar één puntje van kritiek.

Het betreft het feit dat de onderbenuttingsraming de voorbije jaren is opgelopen tot 891 miljoen euro. De SERV trekt de methode zelf niet in twijfel. Ze stelt dat "de voorbije jaren de raming van de onderbenutting van betaalkredieten correct wordt ingeschat, ook wanneer de onderbenutting bij aanpassing van een begroting naar boven wordt bijgesteld. De oefening in dit advies hanteert een gelijkaardige aanpak als bij de begrotingsaanpassing 2018, gezien er op dit moment geen argumenten zijn om deze onderbenuttingshypothese als te hoog in te schatten."

Los van het feit dat de SERV en het Rekenhof de actuele onderbenuttingsramingen momenteel dus duidelijk aanvaarden, wil de minister wel even enkele verklarende elementen aanbrengen waarom de onderbenutting de voorbije jaren is toegenomen:

##### 1. Vooreerst is er de uitbreiding van de consolidatieperimeter

Zo is de voorbije jaren gebleken dat de inkanteling van de begrotingen van hogescholen en universiteiten als neutraal t.o.v. de betoelaging kan behandeld worden. Gelet op het feit dat de hogescholen en universiteiten hun begroting autonoom kunnen opmaken, is voor de neutrale inkanteling alleen al een onderbenuttingsraming van 150 miljoen euro nodig. Ook bij andere – eerder autonoom werkende – instellingen die recent in de consolidatieperimeter zijn gekomen, wordt er meestal vanuit een conservatief perspectief begroot, waardoor er op het einde van de rit onderbenutting bij de uitvoering blijkt.

##### 2. Naast de toegenomen consolidatieperimeter heeft de Vlaamse Regering ook reeds veel nieuw beleid opgestart

Teneinde niet het typische verwijt van de oppositie te krijgen dat er te weinig betaalmiddelen voor dit nieuwe beleid zouden voorzien worden, worden er veelal ruim afdoende middelen voorzien. Gelet op allerhande procedures die bij de opstart van nieuw beleid dienen doorlopen te worden, blijft er evenwel soms een deel van de voorziene kredieten onbenut.

Dat brengt de minister ineens bij de oproep van de SERV om in de toekomst meer, sneller en gestructureerder te investeren. Deze oproep wil hij voor alle duidelijkheid mee helpen onderschrijven.

Uiteraard staan de beste stuurlieders aan wal. Dit wil desondanks niet zeggen dat de Vlaamse Regering alle bestuurskundige inzichten zomaar naast zich neer wil leggen.

### 1.5. Investeringsbeleid

Op het vlak van de opvolging van het investeringsbeleid wil de minister trouwens ook wijzen op de werkzaamheden en de analyses die reeds binnen de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen zijn gemaakt en die momenteel hun beslag krijgen bij de opmaak van een kaderdecreet Publiek-private samenwerking. In dit kaderdecreet staat een versterkte overkoepelende opvolging van grotere projecten centraal. Hierbij zullen dan uiteraard ook de aanbevelingen inzake centrale capaciteitsopbouw, het gebruik van PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde, de creatie van maatschappelijk draagvlak en het beheer van infrastructuur aan bod kunnen komen.

Wat betreft de uitbouw van een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan, wil de minister wel reeds wijzen op het feit dat binnen het beleidsdomein MOW sinds 2018 één geïntegreerd meerjarig investeringsprogramma (GIP) werd opgesteld. Dit GIP is de unieke bron van alle investeringen van de diverse entiteiten van het beleidsdomein MOW, zoals De Lijn, De Vlaamse Waterweg, AWV, De Werkvennootschap enzovoort. Het Departement MOW neemt de regierol in deze op zich en zorgt voor de integratie van en de afstemming tussen de verschillende projecten. Deze rol zal de komende jaren nog versterkt worden. In een volgende fase kan geëvalueerd worden of en hoe dit GIP in de toekomst eventueel verder kan uitgebreid worden naar andere beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid en richting andere overheden. Ook kan er bekeken worden hoe horizontale beleidslijnen, zoals bvb. de toegang tot alternatieve energie, kunnen gecoördineerd worden.

### 1.6. Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen

Tot slot wil de minister de SERV ook bedanken voor het blijvend onderschrijven van het pleidooi voor meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen. Hierbij krijgt men als Vlaamse Regering steeds meer gehoor. Zo heeft de Federale Regering ondertussen een investeringspact in het leven geroepen, waarbij men zich engageert om bij Europa om meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen te gaan pleiten. Recentelijk werd er in dit kader een position paper goedgekeurd die aan de Europese Commissie zal worden voorgelegd.

Eén van de recentste ontwikkelingen in het kader van het meekrijgen van belangrijke adviesraden richting meer focus op investeringen, betreft het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2018.

Hierbij geeft de HRF aan dat er "kan worden nagedacht over een specifieke behandeling van investeringsuitgaven waaraan toewijsbare inkomsten verbonden zijn".

De Oosterweelverbinding met haar financieel model op basis van tolheffing, voldoet volledig aan deze criteria en past dus binnen het kader dat de HRF zou willen vooruitschuiven.

## 1.7. Conclusie

Concluderend is de minister er dan ook van overtuigd dat de Vlaamse Regering een correcte begrotingskoers volgt.

De minister dankt de SERV om dit beleid mee te onderschrijven.

## 2. Tussenkomst van Jan Bertels

Ook *Jan Bertels* dankt de SERV voor het advies over de begroting 2019. Dat is een goede traditie die de Vlaamse politici naar waarde moeten blijven schatten.

De spreker stelt vier vaststellingen te hebben, twee vragen te willen stellen aan de SERV en één aan minister Bart Tommelein.

### 2.1. Vier vaststellingen

#### 2.1.1. *Aandacht voor het investeringsbeleid is terecht*

De publieke investeringen in België en Vlaanderen over alle publieke overheden heen liggen te laag. De aandacht die de SERV in zijn advies aan het investeringsbeleid besteed is dus meer dan terecht. Die visie wordt ook door de fractie van de spreker al lang onderschreven.

De spreker onderschrijft ook het pleidooi van de SERV voor een gestructureerd investeringsbeleid. Een tegenvoorbeeld van dit aanbevolen beleid is het niet-slimme stop-and-gobeleid inzake de VIPA-subsidies bij het begin van deze legislatuur. De sector Welzijn kent daar nog steeds de naweeën van.

De analyse die de SERV heeft gemaakt van het investeringsbeleid en de aanbevelingen die de SERV daaruit heeft afgeleid werden reeds besproken in de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen maar dienen verder te worden bediscussieerd en hopelijk leidt dit tot een breed gedragen consensus in de conclusies van deze commissie.

Een strategisch investeringsbeleid is ook heel wat anders dan planeconomie zoals sommigen misschien zullen denken. De visie van de SERV ter zake maakt ook duidelijk dat zo een strategisch investeringsbeleid ook flexibel moet kunnen zijn en bijvoorbeeld bij de aanvang van een nieuwe legislatuur moet kunnen worden bijgestuurd.

#### 2.1.2. *De economische conjunctuur is over zijn hoogtepunt*

De SERV-voorzitter pleitte in zijn inleiding voor alertheid inzake de economische groeiprognoses. De spreker vindt dit terecht. De prognoses worden naar beneden bijgesteld.

De SERV stelde ook een afnemende investeringsinspanning vast, ook bij de lokale besturen.

De afnemende groeiprognoses zijn één zaak, de vaststelling dat België al jaren in de staart van het peloton van de eurozone figureert als het om groeicijfers gaat is een andere. Alleen Italië heeft slechtere groeicijfers dan België. Die vaststelling naast de tanende groeiprognoses noopt tot een dubbele alertheid. Op basis van de huidige prognoses denkt het Federaal Planbureau dat de begroting van de Vlaamse Gemeenschap in 2020 bij ongewijzigd beleid in het rood gaat door de steeds hogere impact van de taxshift.



### 2.1.3. *Transparantie van de begroting neemt toe*

Er wordt vooruitgang geboekt in de transparantie van de begroting, onder meer als gevolg van de werkzaamheden van de werkgroep Leesbaarheid van de begroting.

Maar het is duidelijk dat een aantal opmerkingen van de SERV inzake de transparantie van de begroting hout snijden. Jan Bertels verwijst naar de opmerkingen/suggesties van de SERV en het Rekenhof over de hoge bedragen aan onderbenutting, over de aanwezigheid van hoge bedragen aan bufferkredieten, over het FFEU enzovoort.

Wat het FFEU betreft, is het onduidelijk voor het Vlaams Parlement wat er met die gerecupereerde middelen gebeurt, en dat komt neer op een blanco cheque aan de Vlaamse Regering.

### 2.1.4. *De twee aanbevelingen van de SERV inzake het begrotingsbeleid*

Het toekomstige begrotingsbeleid moet volgens de SERV een combinatie van twee doelstellingen zijn: naast het bewaken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (via een begroting structureel in evenwicht (een doelstelling die al 10 jaar wordt aangehouden)) kan de beschikbare beleidsruimte best ingezet worden op het bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei, waartoe versnelde investeringsimpulsen een belangrijke bijdrage moeten leveren.

De spreker onderschrijft dit en herinnert eraan dat een begroting ook een beleidsinstrument is.

De spreker stelt ook dat zijn fractie de Vlaamse Regering steunt in haar poging om voor de strategische investering zoals het Oosterweelproject van de Europese Commissie een flexibelere budgettaire regeling te bekomen.

## 2.2. Twee vragen aan de SERV

### 2.2.1. *Definities van gebruikte normen*

Jan Bertels haakt in op de vaststelling van de SERV dat er bijna een afspraak is over hoe de in de toekomst de Vlaamse investeringsnorm zal gedefinieerd worden. Spreker vraagt of er ook inzake schuld zulke definitie in voorbereiding is.

### 2.2.2. *Output gap en de toekomstige meerjarenbegroting*

Jan Bertels begrijpt het salomonsoordeel dat de SERV heeft geveld tussen de ramingen van de Europese Commissie en het Federaal Planbureau over de output gap. Vraag aan de SERV is hoe de SERV met de output gap omgaat wanneer het de meerjarenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap analyseert.

## 2.3. Vraag aan minister Bart Tommelein

### 2.3.1. *Kaderdecreet Publiek-private samenwerking*

In zijn repliek op het advies van de SERV verwijst de minister naar een kaderdecreet Publiek-private samenwerking. De spreker vraagt de minister of hij bedoelt dat de Vlaamse Regering ter zake naast de ad-hoccommissie zelf bezig is met een decreetgevend initiatief.

### 3. Tussenkomst van Björn Rzoska

*Björn Rzoska* heeft in het advies van de SERV heel veel zaken gelezen die hij vroeger al in SERV-adviezen had gelezen.

#### 3.1. Investeringsbeleid

De belangrijkste nieuwigheid voor hem is het pleidooi van de SERV voor een optimaler investeringsbeleid en opvolging van infrastructuurprojecten.

#### 3.2. Verduidelijking bij een citaat uit het advies

Op pagina 11 van het advies zegt het advies: "27. Met deze benadering blijven alle wezenlijke elementen van expertise binnen de Vlaamse overheid, zodat spanningsvelden tussen externe en interne actoren vermeden worden.". Wat bedoelt de SERV concreet met de laatste zin van dit citaat?

#### 3.3. FFEU

Verder heeft de spreker aandacht voor het FFEU. Op pagina 27 zegt het advies het volgende onder de rubriek Voormalige FFEU-kredieten: ... '90: "De SERV pleit ervoor dat helder wordt aangegeven hoe de recuperatie van niet-gebruikte betaalkredieten georganiseerd wordt. Een overzicht van deze bestedingen – via het provisieartikel binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting – is aangewezen. Op deze manier wordt bijgedragen aan een meer transparante rapportering van deze investeringsmiddelen.

Indien het de bedoeling is dat – naast de jaarlijks € 105 miljoen FFEU-kredieten – bijkomende beleidsruimte gecreëerd wordt via gerecupereerde kredieten binnen één beleidsdomein, dan pleit de SERV voor een afzonderlijke verduidelijking van deze kredieten, en aanvullend voor een totaaloverzicht van de middelen ontvangen en besteed via de recuperatie van niet-gebruikte betaalkredieten uit voorgaande begrotingsrondes."

Vandaar de informatieve vraag aan minister Bart Tommelein wat er nu precies via deze FFEU-kredieten wordt betaald.

#### 3.4. Kaderdecreet Publiek-private samenwerking

Tot slot herhaalt deze spreker de vraag van Jan Bertels over de uitspraak van minister Bart Tommelein over het kaderdecreet Publiek-private samenwerking.

### 4. Tussenkomst van Matthias Diependaele

Ook *Matthias Diependaele* dankt de SERV voor het advies.

#### 4.1. Begrotingsbeleid op koers

Het advies ligt naar zijn oordeel in de lijn van wat de Vlaamse Regering al doet. Het tekort werd weggewerkt en nu kan worden gedacht aan bijkomende investeringen.

#### 4.2. Investeringsbeleid

Wat de vaststellingen/aanbevelingen van de SERV inzake investeringen betreft sporen deze met de vaststellingen/aanbevelingen die door de ad-hoccommissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen reeds werden geformuleerd en die moeten worden omgezet in beleid.

### 4.3. Onderbenutting

Wat de onderbenutting van de uitgavenkredieten betreft, wijst de spreker erop dat in de vorige legislatuur de onderbenutting onderschat werd, wat wil zeggen dat men kampte met een oplopend tekort. Toen werd gesteld dat om de impact van de onderbenutting te beheersen het belangrijk was dat de methodiek om de onderbenutting te ramen identiek werd gehouden.

Deze methodiek wordt in de legislatuur doorgetrokken en nu kijkt de SERV naar het cijfer. De spreker pleit ervoor de methodiek niet te wijzigen.

### 4.4. Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen

Matthias Diependaele reageert verbaasd op de stelling dat het dossier vooruitgang zou boeken. Hij heeft daar geen weet van. De spreker vraagt zich af waarom dit dossier zolang aansleept. Hij legt de bal in het kamp van de Europese Commissie die enerzijds zeer harde regels oplegt aan de lidstaten maar anderzijds de eigen regels op dit dossier niet toepast en het dossier al twee jaar laat aanslepen.

### 4.5. Verhouding investeringsuitgaven in de totale uitgaven

De spreker verheugt zich ook over het stijgende aandeel van de investeringsuitgaven in de totale uitgaven. Dit was waar deze regering op aanstuurde.

### 4.6. Definitie Vlaamse investeringsnorm

De spreker is ook blij met de stelling van de SERV dat de werkgroep Leesbaarheid van de begroting hiervoor zeer dicht bij een oplossing staat.

### 4.7. Overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan

Het doel van zo een plan is dat het aangeeft wat er aan bestekken in de pijplijn zit. Dat heeft voordelen voor de aannemers maar ook voor de overheid die hiermee kan vermijden dat prijzen van aannemers met 20% stijgen omdat er zeer veel werken worden aanbesteed.

Het idee om alle beoogde werken van alle sectoren van de Vlaamse overheid in één investeringsplan te stoppen, die geprioriteerd worden, houdt het gevaar in dat de verschillende projecten ook nog eens vertraging oplopen door verguningsproblemen uit andere sectoren. Spreker pleit voor prioritering en planning binnen de sectoren. Spreker vraagt dan ook meer toelichting.

De spreker onderschrijft wel het belang dat de SERV hecht aan projectopvolging en aan de positie van de SERV over wanneer PPS-constructies kunnen aangewend worden. Die worden best alleen ingezet als er daar een aantoonbare meerwaarde is. Hij prijst de SERV ook voor het idee om bij investeringen naar de totale kost over de gehele levenscyclus te kijken. Dit doorvoeren bij klassieke investeringen – zonder de PPS-constructies in te zetten – lijkt hem een hele uitdaging.

## 5. Tussenkomen van Koen Van den Heuvel

*Koen Van den Heuvel* sluit zich aan bij de woorden van Matthias Diependaele en herinnert eraan dat deze Vlaamse Regering bij aanvang 2 miljard euro saneerde waarna nieuwe beleidsaccenten werden gelegd en de investeringen worden aangezwengeld.

### 5.1. Onderbenutting

Wat de discussie inzake de onderbenutting betreft, wijst hij er op dat die discussie al meegaat van toen Dirk Van Mechelen minister van Begroting was. Minister Van Mechelen ging er prat op dat zijn begroting voldoende buffers bevatte en daardoor voldoende robuust was om eventuele tegenslagen op te vangen. Het is een discussie die men niet op de spits dient te drijven. Als men geen buffers aanlegt loopt men het risico als onvoorzichtig te worden bestempeld. Als men het wel doet, krijgt men het verwijt bepaalde sectoren tekort te doen. Als goede huisvader moet men hier de kerk in het midden houden, wat volgens de spreker momenteel ook het geval is.

### 5.2. Investeringsnorm

Wat de investeringen betreft, heeft de spreker een vraag voor de SERV. Momenteel wordt aanbevolen om het investeringsritme als percentage van het bbp op te drijven. Het zou goed zijn dat de SERV daar een realistische doelstelling zou op plaatsen waarnaar door het beleid kan worden gewerkt.

De SERV-aanbevelingen inzake investeringen (die sporen met de aanbevelingen van de ad-hoccommissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen) onderschrijft de spreker in grote mate. Het is duidelijk dat op dat punt Vlaanderen nog een tandje moet bijsteken (beleidscultuur, evaluaties enzovoort).

### 5.3. Meer begrotingsflexibiliteit voor strategische investeringen

Wat de houding van de Europese Commissie betreft inzake de position paper van België over de begrotingsverwerking van grote investeringen benadrukt deze spreker hoe belangrijk het is om de nodige ernst aan de dag te leggen. Het moet echt gaan om dossiers zoals Oosterweel. Andere Belgische gewesten nemen het op dat vlak blijkbaar minder ernstig wat de aanvaarding van het dossier door de Europese Commissie niet ten goede komt. De spreker vraagt om dit te bewaken.

### 5.4. De onderbenutting van het rollend fonds van MOW

Koen Van den Heuvel vraagt tenslotte hoe de SERV tegenover de bestemming van de onderbenutting van het rollend fonds van het Departement MOW staat. De Vlaamse Regering heeft beslist dat deze middelen zullen worden ingezet voor de flankerende maatregelen (overkappingsinvesteringen) inzake de Oosterweelverbinding. Hoe meer onderbenutting, hoe meer uitgaven men kan doen voor de overkapping.

## 6. 6.Tussenkomst van Bart Somers

*Bart Somers* bedankt de SERV voor zijn advies.

### 6.1. Begrotingsbeleid op koers

Volgens deze spreker bevestigt de SERV in zijn analyse dat deze Vlaamse Regering budgettair op koers zit.

De SERV pleit terecht voor waakzaamheid inzake een mogelijke groeivertraging. De Vlaamse Regering houdt daar best rekening mee.

### 6.2. Investeringsbeleid

Heel interessant is de visie van de SERV op het investeringsbeleid/de investeringsstrategie van de Vlaamse overheid. De spreker pleit ervoor dat alle Vlaamse

partijen dieper gaan nadenken over de aanbevelingen van de SERV (die trouwens sterk sporen met de aanbevelingen die voortvloeien uit de werkzaamheden van de ad-hocommissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen).

De door de SERV aanbevolen geïntegreerde benadering valt ook samen met de vraag of de huidige verkokering/versnippering van de Vlaamse overheid hiermee wel kan sporen. Dat is een vraag die niet zozeer met de minister van Financiën en Begroting moet worden bediscussieerd maar eerder met de minister-president. Welke langetermijnrepen zijn nodig om de geïntegreerde investeringsstrategie een kans te geven, vraagt de spreker zich af?

## **7. Repliek van Hans Maertens, voorzitter van de SERV**

### **7.1. Geïntegreerde investeringsstrategie van de Vlaamse Overheid**

De huidige en vorige Vlaamse Regeringen hebben strategische plannen uitgewerkt die beogen te bepalen waar Vlaanderen naar toe moet tegen 2020, 2030, 2050 enzovoort. *Hans Maertens* verwijst naar Visie 2050, Vlaanderen in Actie, enzovoort. Het zijn doorwrochte strategische visies waarin echter een luik ontbreekt: een langetermijnplan/-strategie inzake (infrastructuur)investeringen. In welke domeinen willen we investeren en waarom? Moet dat allemaal vastliggen? Neen. Maar er ontbreekt momenteel een kader en richting.

Minister-president Geert Bourgeois heeft gisteravond in een reactie op het SERV-advies gesteld dat Vlaanderen inzake investeringen al heel veel doet. De SERV ontkent dit niet en wou met de passage in het advies ook geen kritiek geven op de huidige Vlaamse Regering. De SERV wil met dit advies het investeringsbeleid op een hoger niveau tillen. De SERV geeft aan dat we af moeten van een stop-and-gobeleid inzake investeringen. Niet dat besliste investeringen worden teruggedraaid na verkiezingen maar een bepaald beleid stopt soms wel na verkiezingen. Lijn 217 van het advies zegt ook dat men bij de start van de legislatuur het plan kan actualiseren.

De spreker vergelijkt de aanbevolen strategie met grote industriële bedrijven die investeringen plannen op 10, 15 jaar, opgesteld door de bedrijfsleiding in samenspraak met de aandeelhouders.

## **8. Repliek van Erwin Eysackers**

### **8.1. Onderbenutting**

Minister Bart Tommelein gaf in zijn repliek op het advies van de SERV aan dat onderbenutting een onvermijdelijk gegeven is. Dat is ook zo. Ook klopt de stelling van de minister dat de groei van de onderbenutting mee een gevolg is van de uitbreiding van de begrotingsperimeter. *Erwin Eysackers* haalt daarbij onder meer de onderbenutting bij de universiteiten en hogescholen aan waar misschien nog een leercurve moet worden doorlopen.

In het advies is wel een knipperlicht inzake onderbenutting aangebracht. Niet omdat de Vlaamse Regering methodologische fouten zou maken maar wel omdat door een betere raming van de reële uitgaven er geld vrijkomt/de begroting en dus ook het beleid transparanter wordt. 900 miljoen euro onderbenutting op een uitgavenbegroting van iets meer dan 45 miljard euro blijft aanzienlijk.

## 8.2. Output gap

Op het eind van deze legislatuur zal de SERV een evaluatierapport uitbrengen over het gevoerde begrotingsbeleid door deze Vlaamse Regering (2014-2019). Daarin zal onder meer aandacht worden besteed aan de output gap en de daaruit vloeiende impact van een mogelijke conjunctuurcorrectie.

De SERV raamt geen output gaps. Wel zal de SERV proberen de impact evenals de dynamiek van de output gaps in te schatten, als belangrijke factor binnen het structurele begrotingsbeleid.

## 8.3. FFEU

De grote lijnen inzake het FFEU zijn duidelijk. Jaarlijks worden in deze legislatuur via het FFEU (totaal: 105 miljoen euro) 5 miljoen euro besteed aan de Plantentuin in Meise, 59,5 miljoen euro gaat naar de sluis Gent-Terneuzen en 40,5 miljoen euro naar andere projecten binnen MOW. Dit alles is globaal goed in kaart gebracht. Dat kan niet helemaal gezegd worden over de eerder geciteerde 44 miljoen euro.

## 8.4. Vraag van Björn Rzoska over citaat op pagina 11 van het advies

Op pagina 11 (paragraaf 27) zegt het advies: "Met deze benadering blijven alle wezenlijke elementen van expertise binnen de Vlaamse overheid, zodat spanningsvelden tussen externe en interne actoren vermeden worden.". Wat bedoelt de SERV concreet met de laatste zin van dit citaat? De SERV bedoelt met dit citaat letterlijk wat er staat.

## 8.5. Geïntegreerd investeringsplan

Aan de toelichting van de SERV-voorzitter inzake het geïntegreerd investeringsplan wil de spreker nog het belang van een coördinerende rol tussen de verschillende betrokken publieke overheden toevoegen. Het belang van deze samenwerking op het terrein mag vooral niet onderschat worden.

## 8.6. Investeringsnorm

Op de vraag van Koen Van den Heuvel of de SERV een doelstelling inzake een investeringsnorm wil vooruitschuiven, antwoordt de spreker dat de SERV daarover nog niet heeft nagedacht. Het is gevaarlijk om een cijfer te lanceren, maar de SERV neemt de vraag mee.

## 8.7. Europese Commissie en de Belgian position paper over de investeringsclausule

In het SERV-advies wordt de positie van de Europese Commissie geciteerd (pt. 117). Vooreerst stelt de Europese Commissie dat de bepaling over de investeringsclausule enkel van toepassing is op Griekenland. De SERV pleit voor een opentrekking van de investeringsclausule tot grote strategische projecten en hoopt dat in dit dossier de komende maanden een doorbraak komt.

## 9. Tweede tussenkomst van minister Bart Tommelein

### 9.1. Kaderdecreet Alternatieve Financiering

Minister *Bart Tommelein* ontkent dat de Vlaamse Regering zelf een ontwerp van kaderdecreet Alternatieve Financiering voorbereidt. Uiteraard volgt de Vlaamse Regering wel de werkzaamheden van de ad-hoccommissie alternatieve financiering van overheidsinvesteringen op. Zoals hij al eerder stelde zijn de

aanbevelingen van de SERV inzake een geïntegreerde investeringsstrategie mogelijk best verzoenbaar met wat momenteel in de ad-hoccommissie aan de orde is.

Het pleidooi van de SERV over een geïntegreerde investeringsstrategie heeft een impact die de gehele Vlaamse Regering aanbelangt en vereist – zoals Bart Somers hier suggereerde – een debat met de minister-president zelf.

## 9.2. FFEU

Volgens de minister wordt jaarlijks 105 miljoen euro via het FFEU besteed. Jaarlijks gaat 5 miljoen naar de Plantentuin in Meise, 59,5 miljoen euro naar de sluis Gent-Terneuzen en 40,5 miljoen euro naar projecten binnen MOW. Daarover zal de Vlaamse Regering zeer binnenkort een beslissing nemen. Die werkwijze is helemaal transparant en uiteraard kan het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering daarover bevragen.

## 10. Tweede tussenkomst van Jan Bertels

### 10.1. Studie over de output gap

*Jan Bertels* is verheugd over de aangekondigde studie over de impact en dynamiek van de output gap omdat ze de begrotingsdiscussies zal verrijken.

## 11. Tweede tussenkomst van Matthias Diependaele

### 11.1. Geïntegreerde investeringsstrategie

*Matthias Diependaele* is van mening dat deze Vlaamse Regering minder dan de vorige Vlaamse Regeringen heeft geïnvesteerd in het grote verhaal. Wat ze wel heeft gedaan is een aantal prioriteiten gekozen waarin ze fors heeft geïnvesteerd. De spreker citeert welzijn, onderzoek en ontwikkeling, scholenbouw, sociale woningbouw enzovoort. Over de bedragen en de beleidsdomeinen waarin wordt geïnvesteerd bestaat geen onduidelijkheid.

Positieve elementen aan de aanbeveling van de SERV om met een geïntegreerde investeringsstrategie te gaan werken ziet de spreker in de ambitie om doorlooptijden van investeringen in te korten en de verschillende betrokken politieke overheden beter met elkaar te doen samenwerken via meer coördinatie.

Paul VAN MIERT,  
voorzitter

Paul CORDY,  
verslaggever

**Gebruikte afkortingen**

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
bbp	bruto binnenlands product
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
FFEU	Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (= FEU)
GIP	geïntegreerd investeringsprogramma
HRF	Hoge Raad van Financiën
MOW	Departement Mobiliteit en Openbare Werken
NBB	Nationale Bank van België
PPS	publiek-private samenwerking
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VAK	vastleggingskrediet
VEK	vereffeningskrediet
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden