

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 186
van **WILLEM-FREDERIK SCHILTZ**
datum: 9 april 2019

aan **LYDIA PEETERS**
VLAAMS MINISTER VAN BEGROTING, FINANCIËN EN ENERGIE

Begroting - Investeringsmiddelen

Onder andere in het kader van de werkgroep Leesbaarheid Begroting werd gepleit voor een duidelijke definiëring van de investeringen van de Vlaamse investeringsuitgaven. In zijn antwoord op mijn schriftelijke vraag nr. 193 van 6 maart 2018 gaf toenmalig minister Tommelein een overzicht van de investeringsuitgaven in de begroting (volgens de benadering kern, schil 1, schil 2).

1. Kan de minister volgens de actueel gehanteerde benadering een overzicht geven:
 - a) voor de jaren 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019 van de begrotingsmiddelen (VAK - vastleggingskrediet) voor investeringen voor elk van de drie niveaus (kern, schil 1, schil 2)? Graag tevens per niveau een overzicht van de gehanteerde definitie;
 - b) voor de jaren 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019 van het aandeel van de investeringsuitgaven in de totale uitgaven? Graag een dergelijk overzicht voor elk van de drie niveaus (kern, schil 1, schil 2);
 - c) voor de jaren 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019 van de totale ESR-(Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen) uitgaven (VAK) zoals opgenomen in de Vlaamse begroting?
2. In zijn antwoord op mijn schriftelijke vraag van 6 maart 2018 gaf de toenmalige minister een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de bij aanvang van de legislatuur geplande 1,5 miljard euro investeringen en nieuw beleid. Uit het antwoord bleek dat in de BO 2018 (begrotingsopmaak) reeds 1,175 miljard euro was opgenomen. In de BO 2019 werd de beloofde 1,5 miljard euro ingevuld.

Kan de minister voor de legislatuur een jaarlijks, geactualiseerd (inclusief 2019) overzicht geven van de begrotingsmiddelen (VAK) die in het kader van deze investeringsambitie werden gepland? Graag tevens een overzicht van:

 - a) de verdeling per beleidsdomein en de bestemming binnen de respectieve beleidsdomeinen;
 - b) opdeling tussen nieuw beleid en investeringen

ANTWOORD

op vraag nr. 186 van 9 april 2019

van **WILLEM-FREDERIK SCHILTZ**

1. In het antwoord op de schriftelijke vraag nr. 193 van 6 maart 2018 werd nog gebruik gemaakt van een voorlopige definitie inzake investeringsinspanningen. In het kader van de werkzaamheden van de werkgroep leesbaarheid van het Vlaams Parlement, is deze benadering verder verfijnd. Vooraleer de gevraagde cijfers aan te leveren, is het dan ook relevant om kort toe te lichten hoe de investeringsinspanning van de Vlaamse overheid momenteel opgevolgd wordt, onder meer in het Vlaams Bouw Overleg Comité (VBOC).

Net zoals voorgaande jaren wordt er gerapporteerd op basis van een schillenbenadering. Concreet wordt er vertrokken van de volgende begrippen:

- Kern: Investeringsuitgaven Vlaamse overheid;
- Schil 1: Investeringsbijdragen
- Schil 2: Ondersteuning investeringen via Kredietverstrekking en Participaties

Hoewel de indeling overeenkomt met de manier waarop ook voorgaande jaren gerapporteerd werd, is de concrete methode in het kader van de werkgroep leesbaarheid van de begroting in het Vlaams Parlement verder verfijnd.

Voor de kerninvesteringen is er gezorgd voor een volledige aansluiting met de overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het INR. De kerninvesteringen zijn **eigen overheidsinvesteringen en hebben een 1-op-1-impact op de bouwsector**. Het betreft hier uitgaven die door de overheid zelf verricht worden (op eigen balans).

Om op dit vlak tot een volledige overeenstemming te komen met de cijfers die gepubliceerd worden door het INR, werden in vergelijking met de rapportering van vorig jaar de volgende wijzigingen aangebracht:

- de desinvesteringen zijn in mindering gebracht van de ESR-7 uitgaven;
- de investeringsbijdragen aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs zijn meegenomen als kerninvesteringen (i.p.v. investeringsbijdragen). Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met het feit dat er op dit vlak ook investeringen gebeuren met eigen middelen, dus los van de toelagen van de Vlaamse overheid. Hiervoor wordt concreet 55% van de investeringsbijdragen van de Vlaamse overheid toegevoegd;
- de PPS-constructies die door het INR geherclassieerd zijn en op die manier meegenomen worden in de overheidsrekeningen als investeringen van Vlaanderen, zijn consequent meegenomen als een kerninvestering.

De schil 1 zijn de ESR-5 en 6-kredieten aan instellingen buiten (ESR-5) en binnen de overheid (ESR-6) met als doel investeringen mogelijk te maken (investeringsbijdragen). Het betreft bijdragen die een bepaald percentage van de onderliggende investering vertegenwoordigen. **De impact is t.a.v. de effectieve investeringen dus ruimer dan hetgeen in onderstaande tabel wordt weergegeven (zeker gelet op de forfaitarisering van de investeringsbijdragen binnen de (grote) welzijnssectoren).**

In vergelijking met de rapportering van vorig jaar, werd schil 1 wel ingeperkt. Er is voor gekozen om niet meer de totaliteit van de kapitaaloverdrachten (ESR-5 en ESR-6) mee te nemen, maar enkel de investeringsbijdragen binnen deze categorie. Hierdoor worden bijvoorbeeld de uitbetalingen in het kader van waarborgverleningen niet meer

meegenomen in de rapportering. Dit leidt tot een vermindering van schil 1, maar geeft beter weer welke inspanning de Vlaamse overheid doet op het gebied van investeringen. Daarnaast zijn de investeringsbijdragen aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs meegenomen als kerninvesteringen en niet meer als investeringsbijdragen.

In voorgaande rapporteringen werd een deel van de investeringsuitgaven voor de alternatieve financiering van VIPA en de ziekenhuisinfrastructuur (A1/A3) meegenomen in schil 1. Aangezien het echter gaat om investeringsuitgaven die in het verleden gebeurd zijn (er gebeuren geen nieuwe investeringen meer die via deze kredieten moeten gefinancierd worden) en in de statistieken meegenomen zijn als investeringsbijdragen die in het verleden hebben plaatsgevonden, worden deze subsidies niet meegenomen in de rapportering. Daarentegen wordt er nu wel rekening gehouden met de investeringsbijdrage die Vlaanderen levert voor de bouw van de Sluis Terneuzen, wat in de vorige rapporteringen nog niet het geval was.

De begrotingskredieten bevatten in sommige gevallen ook beschikbaarheidsvergoedingen (ESR-12), gebruikstoelagen en forfaitaire toelagen aan instellingen buiten (ESR-5) en binnen de overheidssector (ESR-6). De impact ten aanzien van de investeringen bevindt zich hier dan soms ook in het verleden.

Voor de beschikbaarheidsvergoedingen kan verwezen worden naar de rapportering met betrekking tot de alternatieve financiering. Hoewel de beschikbaarheidsvergoedingen wel verband houden met investeringen, zijn deze niet opgenomen in de huidige schillenbenadering. Voor een volledig beeld van het investeringsbeleid van de Vlaamse overheid dient dus ook gekeken te worden naar de rapporteringen inzake alternatieve financiering. De forfaitaire investeringsbijdragen die het VIPA betaalt als tegemoetkoming voor de investeringen in de ziekenhuissector, de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg, worden wel meegenomen in de investeringscijfers, aangezien er hier geen accurate informatie beschikbaar is over de investeringen die hiermee verband houden.

Voor schil 2 (ondersteuning investeringen via participaties), is de methodologie niet gewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren. Het gaat om **de ESR-8-kredieten die grotendeels bestemd zijn voor kredietverstrekkingen voor sociale woningbouw**. Verder zijn er ook participaties in ondernemingen opgenomen.

De kredietverstrekking heeft een zeer directe impact (en mogelijk iets ruimer dan een 1-op-1-impact) op de bouwsector. Kapitaalsparticipaties hebben een meer indirecte impact, maar initiëren mogelijk nieuwe investeringen, met een bepaalde multiplier.

Aangezien het gaat om een geconsolideerde benadering, wordt zowel voor schil 1 als schil 2 geen rekening gehouden met de stromen binnen de Vlaamse overheid. Zo wordt de kapitalisering van de BAM (ESR-8) niet meegenomen in schil 2, de investeringen die de BAM doet, worden wel meegenomen.

Hoewel deze definitie pas van toepassing is sinds 2018, heb ik aan mijn administratie gevraagd om deze methodologie toe te passen op de begrotingscijfers vanaf begrotingsaanpassing 2016, waardoor hetzelfde startjaar kan gehanteerd worden als in het antwoord op de SV nr. 193 van 6 maart 2018.

De totale investeringskredieten nemen in de periode 2016-2019 toe van 5,9 miljard euro tot 6,5 miljard euro.

Tabel 1: Begrote investeringsuitgaven 2016-2019 (duizend euro)

	2016	2017	2018	2019
Kern	2 783 288	2 625 325	2 471 446	2 688 893
Schil 1	855 137	1 064 948	1 163 243	1 374 266
Schil 2	2 296 195	2 297 003	2 751 881	2 485 355
Totaal	5 934 620	5 987 276	6 386 570	6 548 514

Bij de kerninvesteringen is er ten opzichte van het beginjaar een beperkte terugval, maar dit heeft te maken dat in 2016 de investeringsimpuls voor scholenbouw in het kader van de DBFM Scholen van Morgen op een hoogtepunt was (556 miljoen euro). Door het aflopen van deze eenmalige impuls bedroegen de investeringsuitgaven van de DBFM in 2019 nog maar 35 miljoen euro. Afgezien hiervan, was er dus een duidelijke en stelselmatige toename van de kerninvesteringen overheen heel de periode.

Bij de investeringsbijdragen (schil 1), was er stelselmatig een toename overheen de beschouwde periode.

Voor de ondersteuning van investeringen via participaties (schil 2), was er in 2018 een eenmalige piek, die in belangrijke mate het gevolg is van bijkomende participaties vanwege de LRM en PMV. Anderzijds is het wel zo dat de EKM slechts vanaf 2017 geconsolideerd worden, waardoor de toename van schil 2 vanaf 2017 toeneemt door deze consolidatie (107 miljoen euro in 2017 en 85 miljoen euro in 2019).

Om het **aandeel van de investeringsuitgaven (vraag 1 b en 1c)** in de totale uitgaven te kennen, is het belangrijk dat de totale uitgaven over de jaren heen vergelijkbaar zijn. Het volstaat dus niet om de geconsolideerde ESR-beleidskredieten te nemen zoals gepubliceerd in de algemene toelichtingen (zie bovenste rij tabel 2). Omwille van de uitbreiding van de consolidatieperimeter doorheen de jaren kunnen de totale Vlaamse uitgaven van 2016 niet zonder meer vergeleken worden met die van 2019. Zo werden in 2017 de uitgaven van zowel het zorgfonds als de universiteiten en hogescholen opgenomen in de geconsolideerde beleidsuitgaven, terwijl dat nog niet het geval was in 2016. Ook de DBFM Scholen van Morgen werd pas vanaf 2018 opgenomen in de geconsolideerde kredieten (afgezien van de BTW-correctie), terwijl de investeringsuitgaven van al deze entiteiten wel meegenomen zijn in de investeringsuitgaven zoals hiervoor weergegeven.

Bovendien was er een 2019 een overflow-effect op de beleidskredieten van 582 miljoen euro, dat moet afgetrokken worden van de basis om het bedrag van 2019 te kunnen vergelijken met voorgaande jaren.

Ten slotte moeten de ESR-geconsolideerde kredieten ook nog gecorrigeerd worden voor het feit dat de definitie van investeringsuitgaven volledig is afgestemd op de manier waarop het INR de Vlaamse overheidsuitgaven meeneemt. Uit de beschrijving van de kerninvesteringen en schil 1, is al gebleken dat hiervoor in bepaalde gevallen aanpassingen moeten gebeuren van de kredieten zoals ze opgenomen zijn in de begroting. De tegenhanger ervan is dat een gelijkaardige aanpassing moet gebeuren voor de totaliteit van de begrotingskredieten, om teller en noemer op elkaar af te stemmen. Hierdoor moeten een aantal ESR-correcties toegepast worden op de geconsolideerde beleidskredieten, gebaseerd op de ESR-correcties die ook meegenomen worden om het Vlaams vorderingensaldo te berekenen. In het kader van deze parlementaire vraag hebben we de belangrijkste ESR-correcties meegenomen, zijnde correcties voor de alternatieve financiering van het VIPA, de ziekenhuisinfrastructuur A1/A3 en voor de Sluis Terneuzen.

Tabel 2: Van geconsolideerde beleidskredieten naar gecorrigeerde ESR-beleidskredieten (duizend euro)

	2016	2017	2018	2019
Geconsolideerde beleidskredieten	40 439 590	43 932 967	45 424 401	47 665 479
Eigen ontvangsten Univ. & Hogescholen	1 075 358	0	0	0
Eigen ontvangsten Zorgfonds	250 979	0	0	0
DBFM Scholen van Morgen	515 802	132 457	4 098	3 300
Overflow 2019	0	0	0	-582 289
Herclassificatie alt. Fin. VIPA	-50 142	-89 514	-92 489	-96 525
Ziekenhuisinfrastructuur A1/A3	-160 270	-276 275	-279 735	-262 723
Sluis Terneuzen	-49 600	-48 210	24 142	96 905
Gecorrigeerde ESR-beleidskredieten	42 021 717	43 651 425	45 080 417	46 824 147

Om de overstap te maken van deze geconsolideerde ESR-beleidskredieten naar de totale uitgaven, dienen de kredietverleningen en deelnemingen (ESR-8, wat overeenkomt met de schil 2) nog toegevoegd te worden.

Tabel 3: Van gecorrigeerde ESR-beleidskredieten naar Totale beleidskredieten (duizend euro)

	2016	2017	2018	2019
Gecorrigeerde ESR-beleidskredieten	42 021 717	43 651 425	45 080 417	46 824 147
Schil 2	2 296 195	2 297 003	2 751 881	2 485 355
Totale Beleidskredieten	44 317 912	45 948 428	47 832 298	49 309 502

Op basis hiervan kan het aandeel van de investeringsuitgaven (opgedeeld naar kern en schil 1 resp. kern, schil 1 en schil 2) berekend worden ten opzichte van de gecorrigeerde ESR-beleidskredieten¹ resp. de totale beleidskredieten.

Tabel 4: Aandeel investeringsuitgaven (duizend euro)

	2016	2017	2018	2019
Aandeel gecorrigeerde ESR-beleidskredieten				
Kern	6,62%	6,01%	5,48%	5,74%
Schil 1	2,03%	2,44%	2,58%	2,93%
Kern + Schil 1	8,66%	8,45%	8,06%	8,68%
Aandeel totale beleidskredieten				
Kern	6,28%	5,71%	5,17%	5,45%
Schil 1	1,93%	2,32%	2,43%	2,79%
Schil 2	5,18%	5,00%	5,75%	5,04%
Totaal	13,39%	13,03%	13,35%	13,28%

De evolutie zoals toegelicht bij de bespreking van de investeringsuitgaven in absolute termen, is ook terug te vinden in de evolutie in relatieve termen, zij het dat de toename in relatieve termen minder uitgesproken is. De afname van de investeringsuitgaven sinds 2016 is het gevolg van het feit dat de eenmalige investeringsimpuls voor scholenbouw in 2016 zich op zijn hoogtepunt bevond.

Zoals ook toegelicht in de SV nr. 193, is de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid gewijzigd in de periode 2016-2019. De belangrijkste impact ervan is echter meegenomen doordat de (investerings-)uitgaven van de DBFM Scholen van Morgen

¹ Aangezien schil 2 geen deel uitmaakt van de ESR-gecorrigeerde uitgaven, is deze vergelijking niet relevant ten opzichte van de gecorrigeerde ESR-beleidskredieten, maar enkel in vergelijking met de totale beleidskredieten.

en van de universiteiten en hogescholen zijn meegenomen vanaf 2016 in de investeringsuitgaven en de basis vanaf 2016². Voor de volledigheid wordt in tabel 5 het overzicht gegeven van de investeringsuitgaven van de rechtspersonen die niet voor de totaliteit van de beschouwde periode zijn meegenomen. Deze (investerings-) uitgaven zijn wel meegenomen in bovenstaande tabellen, maar zijn dus niet beschikbaar voor elk jaar, waardoor de reeks in beperkte mate een aantal breuken vertoont. De belangrijkste impact ervan situeert zich bij schil 2, omwille van de consolidatie van de EKM vanaf 2017. Voor het overige is de impact ervan op de evolutie over de jaren heen beperkt.

Tabel 5: Impact correctie perimeter (duizend euro)

Correctie perimeter	2016	2017	2018	2019
Kern	1 103	1 231	2 881	10 116
Schil 1	0	0	0	0
Schil 2	1 300	107 275	134 032	94 431
Totaal	2 403	108 506	136 913	104 547
Gecorrigeerd ESR-beleid	45 865	35 700	75 474	57 818
Totale Beleidskredieten	47 315	142 975	209 972	153 837

2. In onderstaande tabel zijn de kerncijfers opgenomen met betrekking tot de tweede vraag.

Tabel 6: Nieuw beleid en investeringen 2015-2019 (miljoen euro)

		2015	2016	2017	2018	2019
Nieuw beleid (VAK = VEK) in miljoen euro:						
Internationaal Vlaanderen	Vlaamse Statistische autoriteit, IT, Brexit					2
Econ., Wetensch. en Innovatie	O&O & maatregelen bedrijfsleven	20	25	220	220	500
Onderwijs en Vorming	Scholenbouw				2,5	7,5
	Basisonderwijs					20,0
	Ziekenhuisscholen					0,8
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Welzijn	65	78	210	300	500
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Cultureel Erfgoed					9,6
	Topsport					1
Werk en Sociale Economie	Sociale Economie					10
	Overige Werk					5
Mobiliteit en openbare werken	Infrastructuur				2,5	17,5
Kanselarij en Bestuur	Vlaams Brusselfonds					0,4
Omgeving	Instandhoudingsdoelstellingen	5	5	20	20	30
Omgeving	Wonen		10	20	20	40
Totaal VAK = VEK		90	118	470	565	1 144
Investerings (VAK in miljoen euro)						
Econ., Wetensch. en Innovatie	O&O & maatregelen bedrijfsleven		90	90	115	120

² Voor 2016 gaat het om iMinds dat met IMEC gefuseerd werd en hierdoor sinds 2017 geen deel meer uitmaakt van de consolidatieperimeter. Voor de volgende jaren gaat het om instellingen die slechts na 2016 deel uitmaken van de consolidatieperimeter.

Onderwijs en Vorming	Scholenbouw	50	100	100	140	150
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Welzijn		100	100	115	140
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Sportinfrastructuur		10	10	10	0
Mobiliteit en openbare werken	Infrastructuur		20	110	160	150
Kanselarij en Bestuur	ICT	10	10	10		
Omgeving	Riolen		60	50	50	50
Omgeving	Onroerend Erfgoed		10	10	20	30
Omgeving	Asbest					10
Omgeving	Droogte					4
Totaal investeringen (VAK)		60	400	480	610	654
ALGEMEEN TOTAAL		150	518	950	1 175	1 798

Bovenstaande tabel geeft het totaal van de beleidsimpulsen die opgenomen zijn in de begrotingen 2015 tem 2019 (1,798 miljard euro in 2019), opgesplitst naar "nieuwe beleidsinitiatieven" enerzijds en "Investerings (in overwegend infrastructuur)" anderzijds. Het bedrag dat voor een bepaald jaar opgenomen is in de tabel, geeft aan welk beleidskrediet hiervoor ingeschreven werd in de begroting. Een toename van het ene jaar naar het andere betekent dat er een extra opstap voorzien wordt, een vermindering geeft aan dat het (deels) om een eenmalig krediet gaat. Het gaat echter voornamelijk om een structurele inspanning.

Binnen beide groepen werden de beleidsimpulsen opgesplitst naar beleidsdomein, waarbij in de tweede kolom waar mogelijk meer specifiek wordt aangegeven waarvoor de kredieten voorzien zijn. Wat de opstap in 2019 betreft, is er hieromtrent nog meer detail opgenomen in de tabel netto-beleidsruimte van de Algemene toelichting.

De toename van de investeringsuitgaven zoals weergegeven in de eerste vraag, is - logischerwijs - onder meer het gevolg van de evolutie van deze kredieten.