494 (2020-2021) – Nr. 2
ingediend op 27 april 2022 (2021-2022)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Philippe Muyters

over de nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister Matthias Diependaele

Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm

Documenten in het dossier:
494 (2020-2021) – Nr. 1: Nota van de Vlaamse Regering

Vlaams Parlement

verzendcode: FIN

INHOUD

I. Bespreking op 27 oktober 2020 6
1. Toelichting door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed 6
1.1. Inleiding 6
1.2. Het belang van een uitgavennorm 6
2. Toelichting door Wivina Demeester-De Meyer, voorzitter van de werkgroep Uitgavennormering 7
2.1. Inleiding 7
2.2. Uitgavennorm: een must have 7
2.3. Wat is het uitgangspunt van de Vlaamse uitgavennorm? 8
2.4. Vereenvoudigd voorbeeld van drietrapsprocedure 9
3. Toelichting door Erwin Eysackers, lid van de expertengroep Uitgavennormering 9
3.1. Vereenvoudigd voorbeeld van drietrapsprocedure 9
3.2. Welke uitgaven vallen er onder de Vlaamse uitgavennorm? 11
3.2.1. De ESR-uitgaven van de ministeries 11
3.2.2. Rente-uitgaven 11
3.2.3. Fiscale uitgaven 11
3.2.4. De responsabiliseringsbijdrage 12
3.2.5. Investeringsuitgaven 12
3.3. Algemene opmerkingen 12
4. Tweede tussenkomst van Wivina Demeester-De Meyer, voorzitter van de expertengroep Uitgavennormering 13
5. Debat 14
5.1. Tussenkomst van Philippe Muyters 14
5.1.1. Inleiding 14
5.1.2. Een uitgavennorm die wordt geconfronteerd met een crisis in het midden van de legislatuur 14
5.1.3. Tijdstip van de midtermcorrectie 15
5.1.4. Norm over de grenzen van de legislatuur laten lopen 15
5.1.5. Investeringsuitgaven 15
5.2. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 15
5.2.1. Een mijlpaal in het Vlaamse begrotingsbeleid 15
5.2.2. De Nederlandse ervaring met de uitgavennorm 15
5.2.3. Wat als men geconfronteerd wordt met een plotse diepgaande crisis? 15
5.2.4. Referentieverdeling van de uitgavennorm per beleidsdomein 16
5.2.5. Verschil tussen de Poelvoordenorm en het huidige voorstel 16
5.2.6. Naar een structureel begrotingsbeleid 16

5.3. Tussenkomst van Björn Rzoska 16
5.3.1. Motivatie om een uitgavennorm in te voeren 16
5.3.2. Wat dan met een investeringsnorm?..... 17
5.3.3. Wat dan met de meerjarenraming? 17
5.3.4. Een definitie voor investeringsuitgaven 17
5.3.5. Hoe verhouden de spending reviews en de uitgavennorm zich tot elkaar?..... 17
5.3.6. Een nieuwe externe instantie om het respecteren van de uitgavennorm te controleren? 18
5.4. Tussenkomst van Peter Van Rompuy 18
5.4.1. Alle goede ideeën komen terug 18
5.4.2. Een uitgavennorm die start in of net na een zware recessie 18
5.4.3. Hoe kan men de relance doen passen binnen de uitgavennorm? 18
5.4.4. De uitgavennorm en de mogelijke rentesneeuwbal 19
5.4.5. Drie wat algemenere bedenkingen 19
5.4.6. De politieke invulling van de uitgavennorm..... 19
5.5. Tussenkomst van Anke Van dermeersch 20
5.5.1. Het politieke draagvlak en de houding van het Vlaams Belang 20
5.5.2. De Vlaamse uitgavennorm en de buffers in de begroting 20
5.5.3. Verhogen van de performantie van de overheidsuitgaven..... 20
5.5.4. Samenwerking tussen de verschillende Belgische entiteiten en de evolutie van de Belgische overheidsschuld 21
5.5.5. De drie stappen om de hoogte van de uitgavennorm te bepalen 21
5.5.6. Het tekort aan investeringen 22
5.5.7. Impact van beschikbaarheidsvergoedingen 22
5.5.8. De bijlagen van de nota..... 22
5.5.9. Conclusie..... 23
5.6. Repliek van Wivina Demeester-De Meyer 23
5.6.1. De motivatie voor de introductie van de uitgavennorm . 23
5.6.2. De huidige economische crisis 23
5.6.3. Een anticyclisch begrotingsbeleid..... 23
5.6.4. De Nederlandse uitgavennorm werkt per beleidsdomein 23
5.6.5. Inflatie en schuldfinanciering 24
5.6.6. Geen uitgavennorm op federaal niveau 24
5.6.7. Oosterweel 24
5.6.8. Onderzoek en ontwikkeling 24

5.7. Repliek van Erwin Eysackers 24
5.7.1. De uitgangspunten van de werkgroep 24
5.7.2. Een uitgavennorm die met een stevige recessie wordt geconfronteerd 25
5.7.3. De evaluatie en aanpassing van de uitgavennorm halverwege de regeerperiode 25
5.7.4. De definitie van investeringen 25
5.7.5. In crisistijden hou je het beleid niet tegen met een norm 26
5.7.6. De verschillen met de nota-Poelvoorde 26
5.7.7. Naar een structureel begrotingsbeleid 27
5.7.8. Investeringsnorm 27
5.7.9. Meerjarenraming versus uitgavennorm 27
5.7.10. Spending reviews 28
5.7.11. Mogelijke rentesneeuwbal 28
5.7.12. Invalshoeken van Anke Van dermeersch 28
5.8. Tussenkomst van Jan Debucquoy 28
5.8.1. Motivatie voor de Vlaamse uitgavennorm ligt in Europa ... 28
5.8.2. Hoe gaat een uitgavennormering om met een crisis als COVID-19? 29
5.8.3. Tijdstip midtermevaluatie 29
5.8.4. Nederlands voorbeeld 29
5.8.5. Spending reviews 30
5.8.6. Een extra budgettaire waakhond naast het Rekenhof ... 30
5.8.7. Rentesneeuwbal 30
5.8.8. Uitgavennorm en begrotingstraject 30
5.8.9. Draagvlak voor uitgavennorm in het Vlaams Parlement... 30
5.8.10. Uitgavennorm versus vaste uitgaven 31
5.8.11. Instelling van een schuldnorm 31
5.8.12. Toegewezen ontvangsten van het Klimaatfonds 31
5.8.13. Oosterweel 31
5.8.14. Beschikbaarheidsvergoedingen 31
5.8.15. Impact van inflatie 32
5.9. Tweede tussenkomst van Philippe Muyters 32
5.10. Tweede tussenkomst van Anke Van dermeersch 32
5.11. Tussenkomst van Steven Vandeput 32

II. Voortzetting van de bespreking op 19 januari 2021 33
1. Toelichting door minister Matthias Diependaele 33
2. Tussenkomst van Philippe Muyters 33
3. Tussenkomst van Anke Van dermeersch 34
4. Tussenkomst van Björn Rzoska 34
5. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 35
6. Tussenkomst van Peter Van Rompuy 35
7. Repliek van minister Matthias Diependaele 36
8. Conclusie van Steven Vandeput, commissievoorzitter 37
III. Afsluitende bespreking op 15 maart 2022 37
1. Inleidende toelichting 37
1.1. Inleidende situering door minister Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed 37
1.2. Uiteenzetting door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting 37
1.2.1. Toegevoegde waarde van een begrotingsnorm 38
1.2.2. Uitgavennorm als begrotingskompas 38
1.2.3. Naar een Vlaamse uitgavennorm 40
1.2.4. Operationalisering uitgavennorm 2022 44
2. Bespreking 47
2.1. Vragen en opmerkingen van de leden 47
2.1.1. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 47
2.1.2. Tussenkomst van Philippe Muyters 49
2.1.3. Tussenkomst van Arnout Coel 49
2.1.4. Tussenkomst van Björn Rzoska 50
2.1.5. Tussenkomst van Peter Van Rompuy 51
2.1.6. Tussenkomst van Anke Van dermeersch 52
2.2. Antwoorden van Koen Algoed 54
2.3. Antwoorden van minister Matthias Diependaele 59
2.4. Slotreplieken 60
2.5. Conclusie van Steven Vandeput, commissievoorzitter 63
Gebruikte afkortingen 64

Bijlagen: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie werd op data van 27 oktober 2020, 19 januari 2021 en 15 maart 2022 de nota van de Vlaamse Regering. Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 494/1) besproken.

(De vergaderingen van 27 oktober 2020 en 19 januari 2021 werden georganiseerd als videoconferentie.)

Op de eerstgenoemde bijeenkomst besprak de commissie deze nota met Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, Wivina Demeester-De Meyer (voorzitter expertengroep Uitgavennormering), Jan Debucquoy en Erwin Eysackers (leden expertengroep Uitgavennormering). De door de expertengroep Uitgavennormering bij die gelegenheid getoonde presentatie is terug te vinden op de dossierpagina van dit document.

De tweede bespreking, die in essentie een verderzetting van de vergadering van 27 oktober 2020 inhield, gebeurde eveneens met minister Matthias Diependaele.

Bij de laatste, afrondende bespreking situeerde minister Matthias Diependaele de kwestie nogmaals in algemene termen, waarna Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting een omstandige toelichting verstrekte. Ook hij maakte daarbij gebruik van een powerpointpresentatie, die eveneens terug te vinden is op de dossierpagina van dit verslag.

I. BESPREKING OP 27 OKTOBER 2020

1. Toelichting door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

1.1. Inleiding

Minister *Matthias Diependaele* stelt een zeer korte inleiding te zullen geven omdat hij de rest van de namiddag verhinderd is. Hij stelt daarom voor de afvaardiging van de expertengroep Uitgavennormering de technische, academische toelichting bij deze nota te laten verstrekken en de politieke discussie daarover op een later tijdstip te voeren. Wivina Demeester-De Meyer zal ook uitleggen dat dit een eerste fase is, een eerste stap, en dat er in het voorjaar van volgend jaar nog een tweede stap volgt.

De commissie beslist om de minister de inleiding bij de bespreking te laten doen, waarna de technische toelichting door de expertengroep volgt en er door de commissieleden technische vragen kunnen worden geformuleerd. Er zal later een datum voor de politieke discussie worden ingepland.

1.2. Het belang van een uitgavennorm

Waarom is die uitgavennorm nu zo belangrijk voor de Vlaamse Regering? Iedereen begrijpt dat het op dit moment zeer moeilijk is een begrotingstraject op lange termijn uit te stippelen. Er wordt een beetje gehandeld van dag tot dag. Het is zeer moeilijk om met de gegeven economische golven een langetermijninschatting te maken, maar dat betekent niet dat de Vlaamse Regering stilzit.

Het is absoluut de bedoeling om met de begroting, zoals aangegeven in onze beleidsnota van vorig jaar, wat weg te gaan van een puur boekhoudkundig systeem naar meer een beleidssturend instrument. De minister weet zeker dat vele leden in deze commissie dit ondersteunen, over de grenzen van meerderheid en oppositie heen. Björn Rzoska heeft bijvoorbeeld onlangs nog gezegd dat we meer moeten kijken naar het Nederlandse model. Daarom kijkt de Vlaamse Regering naar het systeem van de uitgavennormering.

Vandaar dat we al heel wat zaken gedaan hebben: in de VCO wordt nu gewerkt met die beleids- en beheerstoelichting, in de werkgroep Leesbaarheid van de begroting wordt gewerkt aan de verhoging van de transparantie van de begroting; met de 'spending reviews' of uitgaventoetsingen zal stelselmatig aan de slag gegaan worden; de subsidiedatabank werd uitgerold; de heroverwegingen komen er nu aan.

De uitgavennorm is nog een dergelijk element dat ons moet toelaten om over langere termijn een beetje een anticyclisch beleid te voeren. Dat zullen voorzitter Wivina Demeester-De Meyer en Jan Debucquoy en Erwin Eysackers, leden van de expertengroep, toelichten. De instelling van een uitgavennorm kadert in de ambitie om van die begroting een meer beleidssturend element te maken.

De minister denkt dus ook dat daarover in alle openheid een gezonde discussie gevoerd kan worden in de commissie omdat hij er eigenlijk van overtuigd is dat de meesten het over de grenzen van meerderheid en oppositie wel steunen om van die begroting een dergelijk instrument te maken.

Dat is dus via deze zeer beperkte inleiding het politieke kader dat hij wou schetsen. Hij laat dan ook graag de technische toelichting aan de expertengroep Uitgavennormering.

2. Toelichting door Wivina Demeester-De Meyer, voorzitter van de werkgroep Uitgavennormering

2.1. Inleiding

Wivina Demeester-De Meyer zegt de uitnodiging van de minister om het voorzitterschap van deze expertengroep te hebben aanvaard omdat ze ervan overtuigd was dat de samenstelling van de expertengroep het mogelijk maakte een goed document af te leveren.

Ze stelt te bogen op de ervaring van vele jaren geleden maar niet meer de expert te zijn van toen wat haar niet zal beletten te proberen wel nog zo goed mogelijk haar taak te vervullen.

Wivina Demeester-De Meyer stelt dat de expertengroep op een heel intense manier met het Departement Financiën en Begroting heeft samengewerkt. Het departement heeft de expertengroep bijgestaan om de nota die vandaag wordt besproken op te stellen.

Op slide 2 staat de samenstelling van de expertengroep vermeld. Wivina Demeester-De Meyer denkt dat de commissieleden vele van deze experten kennen. Ze wil toch ook onderstrepen dat ook iemand uit Nederland deel uitmaakte van de expertengroep zodat van tijd tot tijd ook van de ervaring van Nederland gebruik kon gemaakt worden. De Nederlandse expert is Johannes Hers. Hij komt van een studiedienst en heeft ons heel goed bijgestaan om van tijd tot tijd ook de link met Nederland te leggen.

2.2. Uitgavennorm: een must have

Op slide 3 wordt aangegeven dat we een uitgavennorm moeten hebben, maar de spreekster zou er ook aan willen toevoegen dat het beleid ook de moed moet hebben om een uitgavennorm te bepalen. Want als men de geschiedenis bekijkt en teruggaat naar 1997, dan zal men zien dat de Vlaamse Regering ooit een uitgavennorm heeft gehad maar dat die dan door de volgende regering is opzijgelegd en afgeschaft.

De bedoeling van een uitgavennorm moet zijn om een anticyclisch begrotingsbeleid te kunnen voeren. Men móet dat dus kunnen doen, en dat is zeer belangrijk, over de verschillende opeenvolgende regeerperiodes heen. Want als men enkel en alleen een uitgavennorm heeft tijdens een bepaalde regeerperiode en men legt die in een volgende periode weer naast zich neer dan is dat niet goed.

In het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact is de invoering van een uitgavennorm opgenomen. De Europese Commissie monitort onze publieke financiën op het niveau van de gezamenlijke Belgische overheid. Er is momenteel geen praktijk – en dat is wel belangrijk – van ex-ante-uitgavennorm in ons land.

Daar komt natuurlijk nog een zware uitdaging bij: hoe kunnen we dit vertalen naar het regionale niveau in onze specifieke federale staatsstructuur?

Mocht dit niet lukken, hebben we uiteraard nog altijd de terugvalpositie van de Europese uitgavennorm en de Blauwdruk Vlaamse uitgavennorm van de commissie onder leiding van Etienne Poelvoorde uit 2011. Trouwens, als basis voor deze blauwdruk werd die laatste uit 2011 ook gebruikt.

2.3. Wat is het uitgangspunt van de Vlaamse uitgavennorm?

Het uitgangspunt van de Europese uitgavennorm is de groeivoet van het potentieel bruto binnenlands product (zie slides 4 tot en met 6).

Dat potentieel bbp moet inderdaad bepaald worden om conjunctuureffecten te neutraliseren. Er wordt gebruikgemaakt van een voortschrijdend gemiddelde gebaseerd op de cijfers van de vijf meest recente jaren, over het lopende jaar en over de eerstvolgende vier jaar. Dus men zit sowieso over verschillende regeerperioden heen. Er wordt gekozen voor een voortschrijdend gemiddelde omdat een puntschatting van het potentieel bbp niet altijd even betrouwbaar is.

De groeivoet van het potentieel bbp plus een eventuele convergentiemarge moet bepaald worden om de maximale toegelaten jaar-op-jaargroei van de overheidsuitgaven (= primaire uitgaven) te bepalen.

Er zijn geen data over een regionaal potentieel bbp maar de inkomsten van de Vlaamse overheid zijn deels afhankelijk van de evolutie van het reëel bbp én van de inflatie (in casu de consumptieprijzenindex). De oplossing die hiervoor wordt voorgesteld, is eigenlijk dezelfde oplossing als in 2011: de groeivoet van de nominale structurele ontvangsten als benadering voor een groeivoet van het potentieel bbp.

Er wordt uitgegaan van de ESR-aanrekenbare ontvangsten uitgezuiverd voor de eenmalige ontvangsten en van de conjunctuurschommelingen. Wat niet wordt meegenomen in de scope van de ontvangsten zijn de eigen ontvangsten van instellingen zoals bijvoorbeeld van de universiteiten.

De groeivoet van de nominale structurele trendmatige ontvangsten wordt berekend aan de hand van een voortschrijdend gemiddelde van het reële binnenlands product. Men kijkt een beetje achteruit en een beetje vooruit op basis van input van het Federaal Planbureau.

De nominale groeivoet geldt in principe voor een ganse legislatuur met halverwege de legislatuur een herraming van de groeivoet. Daartoe maakt men gebruik van hetzelfde tijdsvenster als bij het begin van de legislatuur, maar met de update van de gerealiseerde en de verwachte waarden van het nominale bbp. Die herraming is conform de aanbevelingen van de European Fiscal Board die door velen gekend zijn.

De nominale groeivoet wordt via toepassing van de Vlaamse deflator omgezet in een reële groeivoet, en de reële groeivoet geeft aan wat beschikbaar is bovenop de feitelijke indexeringsmechanismen.

Straks wordt daarvan een voorbeeld gegeven. De Vlaamse deflator, zoals Erwin Eysackers zal toelichten, bedraagt ongeveer 60 procent van de gezondheidsindex.

De jaarlijkse maximale toegelaten groei van de overheidsuitgaven is gelijk aan de reële groeivoet zoals hierboven afgeleid en wordt vermeerderd met de jaarlijkse update van de Vlaamse deflator.

2.4. Vereenvoudigd voorbeeld van drietrapsprocedure

Over de Vlaamse uitgavennorm kan worden gesteld dat de verwachte ontvangstenevolutie als uitgangspunt voor die uitgavennorm eigenlijk een drietrapsprocedure inhoudt (slide 7). Ook dit is gebaseerd op de Etienne Poelvoordenorm van 2011.

Stap 1: de raming van de gemiddelde normale groeivoet van de structurele ontvangsten in de volledige legislatuur.

Stap 2: deze nominale groeivoet moet dan omgezet worden in een reële normgroeivoet voor de gekozen referentieperiode door toepassing van de gemiddelde deflator van de Vlaamse uitgaven.

Stap 3: op basis van de reële normgroeivoet wordt jaarlijks het normniveau aan overheidsuitgaven (in lopende prijzen) bepaald. Hieruit resulteren de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven in nominale termen.

Men kan dat ook consulteren in bijlage 2 van het rapport waar de uitgavennorm in een formeel jasje wordt gestopt.

3. Toelichting door Erwin Eysackers, lid van de expertengroep Uitgavennormering

3.1. Vereenvoudigd voorbeeld van drietrapsprocedure

Zoals men op slide 7 kan zien, is dit een vereenvoudigd en volstrekt hypothetisch voorbeeld dat teruggaat op het rapport van Etienne Poelvoorde van een kleine tien jaar geleden. Uiteraard heeft de expertengroep dit geactualiseerd naar de huidige omstandigheden.

Stap 1

In eerste instantie wordt gekeken naar hoe de ontvangsten evolueren over een langere periode. Uit die cijfers wordt een gemiddelde ‘nominale groeivoet’ van de structurele ontvangsten afgeleid. In het voorbeeld in slide 7 hebben we die op 4 procent gezet. Het gaat om structurele ontvangsten, dat wil dus zeggen dat eenmalige ontvangsten en sommige andere ontvangsten niet worden meegeteld.

Wanneer we naar een tweede stap gaan, stelt zich de vraag: hoe zit dat met de inflatie? De spreker benadrukt dat het meerjarige voortschrijdende gemiddelde ook een stabiliserende factor is in de benadering van een begrotingsbeleid. Wel wordt er halverwege de legislatuur een moment voorzien om de cijfers te actualiseren en eventuele afwijkingen te corrigeren.

Stap 2

De tweede stap bevat het niet zo evidente begrip 'Vlaamse deflator'. In het voorbeeld wordt de volgende redenering gehanteerd: stel dat de verwachte inflatie in het jaar t van een legislatuur 2 procent is. Wanneer we die Vlaamse deflator daarop toepassen wordt geconstateerd dat die vermoedelijk lager zal zijn: 1,20 procent in dit voorstel.

Waar komt die verlaging vandaan? De reden is dat de groei langs uitgavenzijde minder groot zal zijn bij een gegeven groei van de ontvangsten.

De spreker benadrukt dat dit nog een technisch element is dat verder moet onderzocht worden. Op dit moment betreffen de geïndexeerde uitgaven ongeveer 45 procent van de begrotingsuitgaven (gebonden aan de spilindex). Daarbovenop wordt 6 procent van de uitgaven meestal op vaste jaarlijkse momenten via de gezondheidsindex aangepast, ongeacht of die index met (meer of minder dan) 2 procent is gestegen.

Daardoor ontstaat een bepaalde ruimte – daarvoor wordt in het rapport-Poelvoorde reeds het woord deflator gebruikt – wanneer de ontvangsten met een bepaald percentage stijgen, en de uitgaven met een lager percentage stijgen.

In het voorbeeld wordt duidelijk gemaakt dat de reële uitgaven een geraamde groei van 2,8 procent realiseren. Dat is die structurele jaarlijkse groei van de ontvangsten geraamd op 4 procent min 1,20 procent, zijnde de impact van de inflatie langs uitgavenzijde, resulterend in een reële groei van 2,8 procent.

Stap 3

In een derde stap gebeurt een correctie voor de elementen concreet van toepassing op het komende jaar. Stel dat de inflatieverwachting voor het komende jaar t+1 1,8 procent is, dat is iets lager dan die 2 procent, dan gaan we ervan uit dat die nominale groeivoet gecorrigeerd wordt voor hetgeen in de eerste twee fasen is naar voor geschoven en dat vervolgens die logica opnieuw wordt toegepast langs de uitgaven. Is die inflatieverwachting lager in het komende jaar dan bij het begin van de legislatuur, dan zullen de uitgaven dus ook wat minder mogen groeien. In het voorbeeld van het jaar t+2, ligt de verwachte inflatie hoger en zullen de uitgaven dan iets meer kunnen groeien. Van belang is uiteraard dat het beleid de inflatie over de hele legislatuur goed kan inschatten.

Het belangrijkste element dat hierbij nog moet vermeld worden is dat het voorstel van de expertengroep niet werkt met een potentieel bbp of de 'output gap'. Dat gebeurt wel op Europees niveau maar de raming van de output gap is de laatste jaren een moeilijk voorspelbaar iets geworden en moet dikwijls aanzienlijk herzien worden. Daarom wordt ook op Europees niveau, bijvoorbeeld in de rapporten van de European Fiscal Board, heel uitdrukkelijk gepleit om die output gap of dat potentieel bbp geen centrale rol meer te laten spelen.

Tot afronding van stap 3: eigenlijk gaat dat in hoge mate over het bijpassen in functie van indexoverschrijdingen die zich voordoen in de loop van het begrotingsjaar. In essentie zullen in de derde fase de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven kunnen bijgesteld worden via de indexprovisies. De commissieleden weten dat het hier om aanzienlijke provisies gaat die tot 400 miljoen euro kunnen belopen. Wanneer dus zowel bij initiële begroting als bij de aangepaste begroting de inflatieverwachtingen bijgesteld worden, zullen ook de indexprovisies in die zin aangepast worden. Dit om duidelijk aan te geven dat de uitgavennormering absoluut niet de bedoeling heeft om, wanneer er een indexoverschrijding is, een

budgettair probleem te veroorzaken voor de uitgaven van het lopende of het volgende jaar.

3.2. Welke uitgaven vallen er onder de Vlaamse uitgavennorm?

Welke uitgaven vallen nu onder die Vlaamse uitgavennorm? Daar zijn ook internationaal een aantal verschillen geconstateerd. Als principe wordt door de expertengroep aanbevolen dat alle ESR-aanrekenbare uitgaven, dus conform de Europese begrotingsopvolging, en voor zover de overheid die zelf kan aansturen of zelf onder controle kan houden, daaronder zouden moeten vallen. Dat is de logica van het systeem. Er wordt aan een aantal uitgaven wel een groter gewicht gegeven, of dat is tenminste het voorstel.

De spreker wil op vijf dingen kort nog iets dieper ingaan:
– de ESR-uitgaven van de ministeries;
– de rente-uitgaven;
– de fiscale uitgaven;
– de responsabiliseringsbijdrage;
– de investeringsuitgaven.

3.2.1. De ESR-uitgaven van de ministeries

Als algemeen principe is het zo dat alle uitgaven, gefinancierd met toelagen aan de institutionele sector 13.12 – voor alle duidelijkheid: 'toelagen' is het begrip zoals gehanteerd in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, maar de spreker denkt dat de meeste commissieleden nog altijd over 'dotaties' spreken –, dus de toelagen aan alle instellingen die tot de Vlaamse consolidatiekring behoren, wel worden opgenomen in de norm, terwijl de uitgaven, die met eigen ontvangsten van die instellingen gefinancierd worden, het groeiritme van die eigen ontvangsten kunnen volgen.

Het is niet de bedoeling dat ontvangsten zoals de eigen ontvangsten van De Lijn in een complex systeem van uitgavennormering moeten worden opgenomen. Basisredenering is dat die ontvangsten die vanuit de instellingen via eigen ontvangsten komen ook binnen die instellingen kunnen blijven, conform de beleidsengagementen die daarvoor genomen zijn.

3.2.2. Rente-uitgaven

Op dit moment in de Europese uitgavennormering is het zo dat de rente-uitgaven buiten de scope van de uitgavennorm blijven. De expertengroep stelt voor om die toch op te nemen. De reden daarvoor is dat die vandaag niet zo conjunctuurgevoelig zijn omdat de overheidsschuld de afgelopen vier tot zes jaar in belangrijke mate is gefinancierd aan zeer gunstige voorwaarden. Eventuele oudere leningen zijn in zeer hoge mate omgezet naar de huidige rentevoeten.

Er moet ook rekening gehouden worden met het feit dat als er een aanzienlijke rentestijging komt, dat – zeker bij de hoogte van de huidige schuld – een aanzienlijke impact zou kunnen hebben op de beschikbare beleidsruimte. Het buiten de Vlaamse uitgavennorm doen vallen van de rente-uitgaven zou een bijkomend probleem en een bijkomende complexiteit kunnen geven.

3.2.3. Fiscale uitgaven

Er zijn ook fiscale uitgaven die een vorm van 'open end'-subsidies zijn. Zij worden eveneens mee opgenomen in de norm, zoals dat voor alle dergelijke uitgaven het geval is.

3.2.4. De responsabiliseringsbijdrage

De responsabiliseringsbijdrage is een inhouding zoals vastgelegd door de Bijzondere Financieringswet op de ontvangsten afkomstig vanuit het federale niveau. Dit mechanisme is bedoeld om de toekomstige pensioenuitgaven te financieren en zal dus een impact hebben via minderontvangsten, die de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen met 80 tot 90 miljoen euro per jaar.

3.2.5. Investeringsuitgaven

Inzake de investeringsuitgaven (slide 10) heeft de expertengroep beslist – conform de nationale rekeningen – de definitie van overheidsinvesteringen te gebruiken. Dat zijn de uitgaven die beginnen met de code 7, en daar worden ontvangsten via desinvesteringen (codes beginnend met 76) uit verwijderd.

Die investeringsuitgaven vallen in het voorstel van de expertengroep onder de uitgavennorm. Maar de expertengroep beveelt ook aan om te onderzoeken of een voorkeursbehandeling voor bepaalde investeringsuitgaven aangewezen is. Momenteel is er zowel op het Belgische als op het Europese niveau animo om de huidige periode van lage rentes en de nood aan een relance te gebruiken als een opportuniteit om die overheidsinvesteringen te laten groeien. Daarom wordt ervoor gepleit om investeringen een zekere voorkeursbehandeling te geven.

Meer ruime concepten zoals groeibevorderende uitgaven zijn behoorlijk breed en ook niet altijd zo eenvoudig vast te pakken. Ook op Europees niveau wordt hierover nagedacht.

Concluderend: overheidsinvesteringen vallen onder de uitgavennorm maar er wordt best overwogen om daar een sterke stimulus aan te geven. Dat is vanuit macro-economisch oogpunt en beleidsmatig meer dan verantwoord.

Er is één duidelijk identificeerbaar investeringsdossier dat de Vlaamse nettoactiefpositie versterkt – het gaat uiteraard om het dossier Oosterweel – en dat buiten de normering kan of zal blijven, zoals het ook vandaag reeds buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse overheid blijft. De expertengroep pleit ervoor om daar zeer voorzichtig en terughoudend in te zijn om er toch zeker van te zijn dat het macro-economisch effect en ook het effect op het vorderingensaldo, het weze via de ontvangsten het weze via de uitgaven, kan gegarandeerd worden. Ook al is dat uiteraard pas op termijn te realiseren.

Het is evident dat er een zekere materialiteitsdrempel moet zijn om zulke investeringsprojecten buiten de normering te houden.

Verder is het een evidentie dat alles wat tot stand komt en is gekomen via vormen van debudgettering zoals pps of andere financieringsschema's – die er op neerkomen dat een derde op het moment van de realisatie de financiering van de investering op zich neemt en waarbij de overheid over een termijn van tien jaar, twintig jaar of langer de vergoeding daarvoor voorziet via beschikbaarheidsvergoedingen, gebruikstoelagen, infrastructuurforfaits en dergelijke meer die onder ESR-code 2 of onder ESR-code 12 vallen – wel degelijk onder de uitgavennorm valt. Het zou ook geen slecht idee zijn om deze uitgaven grondig te documenteren, zeker bij dossiers met een perspectief langer dan een of enkele jaren, dat geeft een heel stuk meer inzicht in de genomen engagementen.

3.3. Algemene opmerkingen

In eerste instantie zou het de bedoeling moeten zijn dat er een zekere vorm van, zoals de minister eerder benadrukte, stabiliteit, voorspelbaarheid, dus ook duide-

lijkheid komt in het uitgaventraject; chaos of verwarring moeten zeker vermeden worden.

In dat opzicht zou het voorstel zijn dat de Vlaamse Regering slechts een keer per jaar die normering zou toepassen, namelijk bij de opmaak van de begroting.

Wat de referentieperiode betreft volgt de expertengroep de Europese argumentatie die gaat voor de vijf jaar voorafgaand aan het jaar waarop de norm betrekking heeft en op vier daaropvolgende jaren. Dat was niet het voorstel van Poelvoorde uit 2011 maar het is veel logischer dat vandaag de Europese logica wordt toegepast.

Halverwege de legislatuur is voorzien dat een actualisering kan gemaakt worden en dat zal zeker het geval moeten zijn bij significante wijzigingen aan de voorspellingen of realisaties. Bij een afwijking van het traject is het niet de bedoeling dat elke kleine afwijking tot bijsturing leidt.

Het voorstel waarover de expertengroep nadenkt is gebaseerd op het Duitse model (Debt Brake System) waar er met een soort van knipperlichten wordt gewerkt. Een bepaalde afwijking, beperkt binnen een bepaalde grens, leidt niet tot een ingreep of bijkomende analyse. Die grens (bijvoorbeeld 0,5 procent van het bbp gecumuleerd over drie jaar) kan uiteraard nog anders ingevuld worden, maar het kan niet de bedoeling zijn dat een kleine afwijking leidt tot grote gevolgen.

Er moet wel ook rekening gehouden worden met de schuldevolutie. De nettoactiefpositie – dus het verschil tussen wat Vlaanderen als activa en passiva op haar balans heeft staan – is een centraal element in de Vlaamse schuldnormering, en dit element wordt ook best meegenomen in die knipperlichten. De aanbevolen beleidslijn is vooral een helder en duidelijk systeem proberen te creëren dat voor een periode van verschillende jaren vooruitkijkend meer inzicht geeft.

De expertengroep is van oordeel dat onderzocht kan worden, uiteraard zonder afbreuk te doen aan de taken en de verantwoordelijkheden van het Vlaams Parlement en het Rekenhof, of een afzonderlijke budgettaire waakhond dient opgericht te worden om het geheel op te volgen.

Een normering die zou starten met een begroting in evenwicht zou natuurlijk een eenvoudigere zaak zijn dan de uitgangssituatie van vandaag, waarin er sprake is van een aanzienlijk tekort. Het gewenste startmoment en de grootte en de duur van de saneringsinspanning zijn duidelijk beleidskeuzes van de Vlaamse Regering, en die beleidskeuzes zullen leiden tot een convergentiemarge bovenop de uitgetekende uitgavennormering.

De convergentiemarge staat eigenlijk los van de uitgavennormering, en die bijkomende doelstelling moet mee geïntegreerd worden in de eindpunten, te realiseren bij toepassing van de uitgavennormering.

4. Tweede tussenkomst van Wivina Demeester-De Meyer, voorzitter van de expertengroep Uitgavennormering

De commissieleden hebben toelichting gekregen bij het eerste rapport dat de expertengroep heeft afgerond in september 2020. De expertengroep zal in opdracht van de minister van Financiën en Begroting in het voorjaar 2021 simulaties maken van wat maximaal toegelaten jaarlijkse groei in overheidsuitgaven voor de periode 2022-2024 kan zijn, met sensitiviteitsanalyses voor een aantal economische scenario’s en impact van de begrotingsdoelstelling voor 2024 bij constant beleid van en met deze indexering of desindexering.

De expertengroep moet zoals de beleidsmakers rekening houden met de evolutie van de COVID-19-crisis. Toen in september 2020 de nota werd afgerond werd gespeculeerd over het herstel van de economie en hoe dat in zijn werk zou gaan. Op dit ogenblik zitten we volop in de tweede golf van de COVID-19-crisis waardoor het wellicht nóg veel moeilijker zal worden.

Wivina Demeester-De Meyer zegt met veel interesse de recente publicaties van verschillende vooraanstaande Vlaamse economen over wat er in de toekomst moet gebeuren te lezen en te overwegen. Ze denkt aan de groep van Gent met Gert Peersman en Stijn Baert en London School of Economicsprofesor Paul De Grauwe.

In het voorjaar van 2021 wordt het dus de opgave van de expertengroep om simulaties op te stellen. De expertengroep hoopt dan een positief economisch perspectief te hebben maar hoe dan ook wordt de opgave voor de komende periode niet makkelijk.

5. Debat

5.1. Tussenkomst van Philippe Muyters

5.1.1. Inleiding

Philippe Muyters dankt de expertengroep in zijn geheel maar Wivina Demeester-De Meyer en Erwin Eysackers in het bijzonder voor de toelichting. Hij vindt het een bijzonder boeiend thema waar hij in 2011 in de werkgroep-Poelvoorde nog zelf heeft aan meegewerkt. Hij verwijst ook naar de samenwerking met voormalig minister Wivina Demeester-De Meyer toen hij nog deel uitmaakte van de SERV en toen de SERV-norm en later de Demeesternorm werden uitgewerkt.

5.1.2. Een uitgavennorm die wordt geconfronteerd met een crisis in het midden van de legislatuur

Stel dat de Vlaamse Regering bij haar aantreden in oktober 2019 een uitgavennorm had ingesteld zoals vandaag werd toegelicht. Aangezien bij de begrotingsopmaak 2020 men geen weet had van de nakende coronacrisis, zou de uitgavennorm redelijk hoog zijn geweest, want er werd een redelijke bbp-groei en inflatie verwacht.

Die norm wordt bepaald voor de hele legislatuur maar met een mogelijke herziening halfweg de legislatuur. De norm zit aan de hoge kant dus er mag redelijk wat uitgegeven worden en dan komt er een crisis zoals COVID-19 aan.

De spreker stelt de vraag omdat het juist de bedoeling is om anticyclisch te werken. Die crisis verstoort het geheel, die maakt dat de uitgavennorm veel lager zal moeten zijn. Maar men heeft een hogere uitgavennorm vastgesteld waardoor je de uitgaven relatief snel kan laten groeien. Is het juist dat dit een spanningsveld kan zijn?

Als de spreker het goed begrepen heeft, komt er dan een aangepaste uitgavennorm. Maar in het geval van een economische inzinking als de COVID-19-pandemie zal men, rekening houdend met de slechte groeicijfers voor de tweede helft van de legislatuur, wellicht een krimp in de uitgaven moeten doorvoeren. Hoe valt dat te rijmen met het beoogde anticyclische beleid waarbij men als het slecht gaat meer kan uitgeven en als het dan terug beter gaat, men de uitgaven moet afremmen?

5.1.3. Tijdstip van de midtermcorrectie

Een tweede vraag slaat op het tijdstip van de midtermcorrectie. De spreker denkt dat het verstandiger is te gaan voor correctie om de twee jaar want midterm impliceert tweeënhalf jaar waardoor je in legislaturen van vijf jaar moet bijsturen bij een begrotingscontrole. Dat lijkt hem niet zo een goed idee.

Daarom de vraag of het geen beter idee is om de bijsturing van de uitgavennorm om de twee jaar of om de drie jaar te doen bij de begrotingsopmaak, gegeven ook de ambitie om legislatuuroverschrijdend te werken?

5.1.4. Norm over de grenzen van de legislatuur laten lopen

De spreker is het eens met het voorstel van de expertengroep om de uitgavennorm over de legislaturen heen te laten lopen en pleit ervoor dat hiervoor een kamerbreed politiek draagvlak komt, zodat dit politiek grensoverschrijdend gerealiseerd kan worden en dat effectief ook zeker is dat dat naar de toekomst toe kan blijven.

5.1.5. Investeringsuitgaven

Wat de investeringsuitgaven betreft, pleit de spreker ervoor dat de definitie van investeringsuitgaven die wordt voorbereid in de werkgroep Leesbaarheid van de begroting wordt afgestemd op de werkwijze van de uitgavennorm.

5.2. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

5.2.1. Een mijlpaal in het Vlaamse begrotingsbeleid

Willem-Frederik Schiltz dankt alle sprekers om een mijlpaal in de Vlaamse begrotingsgeschiedenis toe te lichten, want hij denkt dat de invoering van de uitgavennorm wel degelijk een enorme stap vooruit is. Hij vermoedt dat het een grote impact zal hebben op de manier waarop debatten inzake de opmaak van begrotingen gevoerd zullen worden en daaromtrent besluiten zullen worden genomen.

Zijn vraag aan de expertengroep is dan ook, aangezien het voorstel zeer ingrijpend lijkt te zijn, wat dan de grootste implicaties zullen zijn van de invoering van die norm.

De spreker vraagt of hij het juist heeft begrepen dat, wanneer de uitgavennorm wordt ingevoerd, dat zou betekenen dat in goede jaren de Vlaamse overheid overschotten boekt en in slechte jaren tekorten, net om een beetje die gemiddelde lijn te kunnen houden. Die overschotten moeten dan wel gereserveerd worden voor wanneer het slechter gaat, om die dan te kunnen inzetten.

5.2.2. De Nederlandse ervaring met de uitgavennorm

Een tweede punt dat de spreker wil aanhalen is de verwijzing naar Nederland. Daar hebben ze de uitgavennorm ingevoerd, heeft hij begrepen. Heeft de expertengroep er weet van dat er daar wijzigingen zijn vastgesteld in de manier van begrotingsbesluitvorming?

5.2.3. Wat als men geconfronteerd wordt met een plotse diepgaande crisis?

Een derde vraag heeft collega Muyters ook al aangehaald. Het betreft een heel pertinente vraag waarnaar Wivina Demeester-De Meyer ook uitvoerig heeft verwezen.

Het zijn nu natuurlijk zeer ongebruikelijke tijden door de COVID-19-crisis, waarmee het klassieke ijkpunt en de trendsetting allicht verstoord zijn geraakt, of klopt die analyse niet? Stel nu dat we die norm al zouden gehad hebben, en het beleid wordt dan met zo'n crisis geconfronteerd. Dan kan men een fantastische norm hebben maar dat zal de politiek niet verhinderen te doen wat ze vandaag gedaan heeft. Er is heel veel geld uitgegeven om de koopkracht te redden, om armoede tegen te gaan om de implosie van het economische systeem tegen te gaan, om bijkomend bijna oorlogsgewijs de gezondheidssector overeind te houden. Dus in principe wijkt het beleid enorm af van die norm. Vraag is dan hoe men dat budgettair verteert.

Men kan natuurlijk niet buiten de enorme schuldtoename die dat met zich meebrengt en dus moet men ergens terug naar die lijn geraken die men op voorhand had uitgezet, lijkt de spreker. Of herijkt men dan die lijn en wordt die norm dan een groeipakket terug naar het begrotingsevenwicht? Dus met andere woorden: de vraag in extreme gebeurtenissen tussen wat de norm is langs de ene kant en langs de andere kant de ambitie om te streven naar budgetneutraliteit, naar een begroting in evenwicht.

5.2.4. Referentieverdeling van de uitgavennorm per beleidsdomein

In de tekst staat, als de spreker het zich correct herinnert, dat het naar Nederlands voorbeeld de voorkeur krijgt om een soort referentieverdeling van de norm in te voeren per beleidsdomein. Maar als het beleid een algemene norm bepaalt, is het een politieke onderhandeling over welk departement een beetje meer of een beetje minder krijgt, afhankelijk van de tijdsgeest, afhankelijk van de coalitie, van de prioriteiten; maar als je natuurlijk van die algemene norm afdaalt naar onderverdelingen, kom je al heel dicht bij politieke besluitvorming, dat is een heel delicaat evenwicht. Dus de vraag is hoe de expertengroep dat concreet ziet, die opdeling per beleidsdomein.

5.2.5. Verschil tussen de Poelvoordenorm en het huidige voorstel

Door de expertengroep is ook verwezen naar de Poelvoordenorm. De vraag van de spreker is eerder uit curiositeit wat de verhouding is tussen de huidige voorgestelde norm en wat toen is ontworpen. Die vraag is er eerder om zijn eigen kennis te verrijken.

5.2.6. Naar een structureel begrotingsbeleid

Tot slot een vraag voor Erwin Eysackers. De SERV heeft in het verleden al bij herhaling en meermaals gepleit om een structureel begrotingsbeleid te voeren en geen nominaal begrotingsbeleid. Komt de invoering van die uitgavennorm tegemoet aan wat de SERV daarmee al die jaren beoogt, of wijkt het af en zo ja in welke mate en welke verschillen zijn er op te tekenen?

5.3. Tussenkomst van Björn Rzoska

5.3.1. Motivatie om een uitgavennorm in te voeren

Björn Rzoska dankt de afvaardiging van de werkgroep om deze nota te presenteren.

Hij zal een aantal vragen stellen in de hoop om meer zicht te krijgen op een aantal zaken.

De spreker heeft Philippe Muyters zeer goed gehoord als die pleitte voor een kamerbrede meerderheid inzake de instelling van een uitgavennorm. Kan de afvaardiging

heel duidelijk toelichten wat nu eigenlijk de motivatie is om zo'n uitgavennorm te hanteren?

De spreker geeft aan dat hij van mening is dat hij probeert om de begroting van dichtbij te volgen. De motivatie om een uitgavennorm te volgen ziet de spreker in de bijlage over Europa en de manier waarop Europa het hanteert. Björn Rzoska dacht dat Erwin Eysackers had verwezen naar de verschillen die wel tussen lidstaten bestaan maar dat het vooral gaat over de uitgaven waarop de overheid rechtstreeks invloed heeft. Concluderend stelt de spreker te willen meegaan in de analyse of de instelling van een uitgavennorm een meerwaarde heeft, maar dan zal men toch een heel goede motivatie moeten hebben om het parlement te overtuigen.

5.3.2. Wat dan met een investeringsnorm?

Björn Rzoska komt tot een tweede punt. Peter Van Rompuy legde een tweetal jaren geleden een investeringsnorm op tafel. Björn Rzoska vond het toen een bijzonder boeiende gedachte om eigenlijk de investeringen op niveau te houden, zelfs op een moment dat er budgettaire schaarste is, dus ook om naar een anticyclisch beleid te kunnen gaan. In hoeverre zijn de investeringsnorm van Peter Van Rompuy en de voorliggende uitgavennorm twee verschillende dingen?

5.3.3. Wat dan met de meerjarenraming?

Een derde vraag die de spreker zich stelt is, hoe de uitgavennorm zich verhoudt tot de meerjarenraming van de Vlaamse Regering. De meerjarenraming is een belangrijk document dat toch voor het parlement een belangrijke informatiebron is om te zien hoe bij ongewijzigd beleid die begroting evolueert. Vraag is dan wat de instelling van een uitgavennorm daarop kan betekenen.

5.3.4. Een definitie voor investeringsuitgaven

Een vierde vraag slaat op pagina 16 van de nota waar een oplijsting is opgenomen van wat er onder investeringen wordt verstaan. Het gaat daar over een statistische definitie. Spreker sluit zich aan bij wat Philippe Muyters terecht naar voor heeft geschoven, met name dat het belangrijk is dat we allemaal vanuit eenzelfde definitie vertrekken, want het kwam wat bevreemdend over dat bijvoorbeeld onderzoek en ontwikkeling volgens de statistische definitie niet onder investeringen viel, terwijl hij zich kan voorstellen, zeker als hij het relanceplan van de Vlaamse Regering leest, dat O&O daar wel degelijk mee naar voren wordt geschoven als een investering. Dus de spreker denkt dat het goed is dat dat kan uitgeklaard worden zodat niet voortdurend verschillende definities gehanteerd worden. Het is een discussie die ook reeds met de SERV werd gevoerd. Het is op die manier niet evident om de vraag te beantwoorden of deze Vlaamse Regering nu een investeringsregering is of niet en dan krijgt men een welles-nietesspel bij het oplijsten van bepaalde budgettaire posten die voor de ene wel een investering zijn maar voor de andere geen investering zijn.

5.3.5. Hoe verhouden de spending reviews en de uitgavennorm zich tot elkaar?

Björn Rzoska begrijpt de manier niet waarop spending reviews in dit document staan. Hij heeft eigenlijk nooit echt begrepen dat spending reviews te maken hadden met een uitgavennorm. Voor de spreker is een spending review – misschien gaat hij daar ook te kort door de bocht – een evaluatie om na te gaan of hetgeen werd uitgegeven doelmatig geweest, efficiënt is geweest. Heeft dat het effect gegenereerd wat we vanuit het beleid voor ogen hadden? De expertengroep ziet de spending review ook als een instrument bij de introductie van een uitgavennorm. Björn Rzoska had daar toch ook graag wat meer uitleg bij gekregen.

5.3.6. Een nieuwe externe instantie om het respecteren van de uitgavennorm te controleren?

Als laatste punt wil de spreker toelichting bij het pleidooi op pagina 18 van de nota om een externe instantie in te stellen om het respecteren van die uitgavennorm te controleren. Erwin Eysackers heeft dat in de toelichting wat meer in het vage gelaten: dat zou het Rekenhof kunnen zijn of een andere instelling, maar in het document staat 'bijkomend'. Dus kwam bij hem toch de volgende vraag op. De budgettaire waakhond van het Vlaams Parlement is het Rekenhof en die levert fantastisch werk. Dan is het toch vreemd als men een bijkomende externe structuur zou opzetten terwijl wat hem betreft de norm perfect kan gemonitord worden door het Rekenhof.

5.4. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

5.4.1. Alle goede ideeën komen terug

Peter Van Rompuy herinnert eraan dat hij twee jaar geleden een voorstel tot invoering van een investeringsnorm had ingediend in het Vlaams Parlement. Björn Rzoska verwees ernaar.

Acht jaar geleden heeft deze spreker echter ook een uitgavennorm neergelegd in het Vlaams Parlement. Hij is dus blij te zien dat alle goede ideeën terugkeren en het Vlaams Parlement nu ook over de uitgavennorm aan het spreken is.

Hij had zich toen gebaseerd op het Zwitserse model, dat in grote lijnen hetzelfde is als hetgeen nu voorligt. De filosofie toentertijd was er vooral een die vertrok vanuit de volgende vraag. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat in tijden van voorspoed een regering de bonussen die ze dan opbouwt, niet gewoon wegspendeert en daardoor een regering die later komt in moeilijkere economische tijden, voor een extra groot probleem zou stellen?

Nu zijn we eigenlijk ietwat in de omgekeerde situatie, we zijn namelijk niet in tijden van voorspoed, we bevinden ons in tijden van diepe negatieve economische schokken.

5.4.2. Een uitgavennorm die start in of net na een zware recessie

De spreker deelt de vraag die ook leden Muyters en Schiltz naar voren geschoven hebben. Het zal namelijk niet zo gemakkelijk zijn om op een korte termijn te kunnen bepalen wat de trendmatige groei zal zijn in de toekomst. Men neemt daarvoor een deeltje uit het verleden, maar daar zit natuurlijk die enorme schok tussen, die we nu aan het beleven zijn en die nog uitgediept wordt door de tweede coronagolf.

Daarom denkt hij dat elke goede uitgavennorm ook een ontsnappingsclausule zal moeten bevatten, net zoals het Europese systeem een ontsnappingsclausule heeft die op dit ogenblik trouwens toegepast wordt.

5.4.3. Hoe kan men de relance doen passen binnen de uitgavennorm?

Een tweede bedenking is hoe we de relance kunnen passen binnen het verhaal van de uitgavennorm. Er is in de tekst een uitzondering voorzien voor, wat hij zal noemen, grotere investeringsprojecten. Het is mogelijk een relance te doen in combinatie met een uitgavennorm, maar er moet technisch toch eens goed bekeken worden hoe dat echt mogelijk gemaakt kan blijven worden.

Hij wil ook aan Björn Rzoska meegeven dat men een investeringsnorm kan combineren met een uitgavennorm, want de basisidee van die investeringsnorm

was dat men de lopende uitgaven vermindert en die stelselmatig vervangt door investeringsuitgaven. Het ene hoeft het andere dus niet uit te sluiten. Een beetje dezelfde filosofie geldt als je bijvoorbeeld, zoals het geval is in deze tijden, extra wil investeren in welzijn en volksgezondheid. Dat blijft ook binnen de uitgavennorm mogelijk, maar op termijn moet je weliswaar politieke keuzes maken en op andere terreinen kiezen voor een mindere groei.

5.4.4. De uitgavennorm en de mogelijke rentesneeuwbal

Tot slot heeft hij op technisch vlak volgende vraag. Hoe werkt het systeem van deze uitgavennorm in geval men opnieuw geconfronteerd zou worden met de rentesneeuwbal? Dat is op dit ogenblik niet het geval. We kennen een zeer lage rente maar door een hoog oplopende schuld kan men in een situatie terechtkomen waarbij de rente-uitgaven toch stevig stijgen. Hoe kan men dat meenemen in die uitgavennorm? Die telt immers de rente-uitgaven mee.

5.4.5. Drie wat algemenere bedenkingen

Het probleem van een uitgavennorm is eigenlijk vooral de afdwingbaarheid. Ten eerste heeft hij enkel echt zin als men die kan vastleggen met een bijzondere meerderheid, met meer dan de gewone meerderheid, anders wordt hij gewoon door de zittende meerderheid uitgeschakeld vanaf het ogenblik dat het de zittende meerderheid niet meer past. Om een goede norm te hebben, heeft men dus een tweederdemeerderheid nodig. Spreker denkt dat men een ernstige poging moet doen om hierover een breder akkoord te vinden dan de klassieke gewone meerderheid.

Een tweede bedenking is dat men ook een verbeterd traject nodig heeft om een regering te dwingen om hiermee ernstig rekening te houden want het is in de feiten bijna onmogelijk om te werken met sancties of automatische sancties. Men heeft in dit geval dus het Rekenhof nodig of een andere instelling met een hoge gezagswaarde, die kan zeggen dat er een ontsporing is, dat er iets aan gedaan moet worden, dat er een verbetertraject moet worden gemaakt en dat het verbetertraject ook op een ernstige manier moet worden gevolgd. Dat is niet zo gemakkelijk. Het ontbreken van een echt sanctiemechanisme maakt van elke uitgavennorm een heikele oefening en die staat of valt met de wil van het parlement om er echt iets rond te doen.

De uitgavennorm die Peter Van Rompuy voorstelde, was er een voor heel België, omdat de uitgaven die men doet op het federale niveau, natuurlijk ook moeten betaald worden door de Vlamingen en zelfs uitgaven die andere deelstaten doen, hebben natuurlijk invloed op de druk die Europa legt op heel België om bepaalde begrotingsdoelstellingen te halen. Het is goed dat we er zelf werk van maken, maar om het goed te doen, om te komen tot een echte budgettaire responsabilisering, zou men dat eigenlijk in geheel België moeten doorvoeren. Spreker stelt voor zelf al maar te beginnen.

5.4.6. De politieke invulling van de uitgavennorm

Tot slot had de spreker een aantal punten rond de politieke invulling van deze uitgavennorm, maar hij stelt voor dat men die discussie houdt op het ogenblik dat de minister er bij is, want het startpunt dat men neemt, het tempo waaraan men aan die norm wil voldoen, zijn natuurlijk de echte politieke vraagstukken die naar boven komen eenmaal men dit in cijfers begint te gieten.

5.5. Tussenkomst van Anke Van dermeersch

5.5.1. Het politieke draagvlak en de houding van het Vlaams Belang

Ook *Anke Van dermeersch* dankt de expertengroep voor de toelichting.

Ze sluit zich meteen aan bij wat Peter Van Rompuy zegt. Het is inderdaad zo dat er een politiek draagvlak moet zijn. In zekere mate gaat het Vlaams Belang daarin mee, maar er zijn natuurlijk een aantal politieke knopen die doorgehakt moeten worden. Daar kan de commissie de minister op een later tijdstip eventueel nog over spreken.

Zo zijn er bijvoorbeeld de grootte van de saneringsinspanning, de tijdspanne van het herstel van het begrotingsevenwicht, de evolutie van de schuldpositie van de Vlaamse overheid enzovoort.

Spreekster zegt in principe voorstander te zijn van een Vlaamse uitgavennorm en ze voegt daar graag ook nog een noodzakelijke schuldnorm aan toe.

De nota is ook een moeilijk document en het is goed dat het hier nog eens toegelicht is. Het bouwt verder op een eerste rapport van 2011. Dat was ook al een goed werkstuk, maar het probleem is dat daar niet zo heel veel mee gebeurd is. Ze hoopt wel dat deze Vlaamse uitgavennorm er uiteindelijk ook komt.

Als de uitgavennorm er begin 2021 zou komen en de noodzakelijke politieke knopen worden doorgehakt kan de uitgavennorm effectief als beleidsinstrument worden gehanteerd in de loop van 2021-2022. Dat is hier ondertussen ook al door een aantal collega's gezegd. Dat is heel belangrijk, want met de vorige uitgavennorm van 2011 is weinig tot niets gedaan en dat is uiteraard spijtig. Daardoor is onze Vlaamse begroting conjunctuurgevoelig, enerzijds door de eigen Vlaamse inkomsten en anderzijds met een jaar vertraging door de techniek van de Bijzondere Financieringswet.

5.5.2. De Vlaamse uitgavennorm en de buffers in de begroting

Het document stelt op pagina 2 en 3 onderaan dat als men die Vlaamse uitgavennorm toepast, een buffer kan voorzien worden om onverwachte schokken op te vangen en dat de uitgavennorm de handelingsvrijheid van de regering niet zou beperken.

Voor Vlaanderen is dat vrij problematisch. Er zijn momenteel wel al wat kleine buffertjes als provisies voor specifiek beleid, maar dat moet telkens uitgewerkt worden of beslist worden.

Het Rekenhof heeft daarover al herhaaldelijk gezegd dat er eigenlijk niet echt provisies of voorzieningen opgenomen zijn in de balans voor, bijvoorbeeld, potentiële schadeclaims. Het is nog aan bod geweest bij de vorige bespreking van de begroting. Los van de uitgavennorm moet hier dus wel werk van gemaakt worden en dat vindt de spreekster dan toch zeker positief in het document dat hier voorligt.

5.5.3. Verhogen van de performantie van de overheidsuitgaven

De blauwdruk stelt ook dat de performantie van overheidsuitgaven zal verhoogd worden door prioritering of door de groeiritmes te herzien. Dat is in theorie wel juist, maar het lid vraag zich af hoe dat dan juist in zijn werk gaat, want er zijn toch heel veel vaste uitgaven. De Vlaamse begroting gaat voor een heel groot deel naar onderwijs dat vooral lonen betaalt.

Die prioritering wordt dan eigenlijk al voor de helft weggenomen omdat dat natuurlijk kosten zijn die sowieso de helft van de Vlaamse uitgaven behelzen en de regelmatige indexeringen waardoor natuurlijk al een heel deel van de vrije middelen weg is. Zo is die prioritering moeilijk te realiseren. Spreekster vraagt zich af of ze dat verkeerd ziet.

5.5.4. Samenwerking tussen de verschillende Belgische entiteiten en de evolutie van de Belgische overheidsschuld

De blauwdruk verwijst verder naar een consistent samenwerken tussen de verschillende Belgische entiteiten. Meer bepaald verwijst de nota ook naar het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

Vlaanderen moet telkens in die federale staat zorgen dat de andere entiteiten mee zijn en de Vlaamse schuld op termijn beheersbaar houden, maar wat als inmiddels die federale schuld compleet de pan uit swingt? De politieke verantwoordelijken wil ze naar aanleiding van de coronacrisis ook wel horen verklaren dat ze zonder schroom zeggen dat ze de controle over de uitgaven kwijt zijn.

Spreekster zegt geen voorstander te zijn van een ongelimiteerde schuldenpolitiek en pleit voor de installatie van een schuldnorm. Bij een lage of negatieve rente zal de hoofdsom van de schuld sowieso moeten terugbetaald worden ook al is die rente laag of negatief en dat is natuurlijk een deel dat meegenomen moet worden in zo een norm. Het Verdrag van Maastricht is hier misschien de leidraad die we moeten volgen. Daarom denkt het lid dat de schuldennorm misschien zelfs iets dringender is dan een uitgavennorm.

Inzake de schuldpolitiek stelt de nota dat men na de coronacrisis de schuldpositie zal moeten afstemmen op de nettoactiefpositie en op de berekeningswijze van de nettoactiefpositie. Dat doet men door de geconsolideerde schuld van de Vlaamse Gemeenschap te verminderen met de waarde van de vermarktbare financiële activa. De spreekster vindt dat redelijk gevaarlijk, want hoe gaat men dat dan inschatten? Financiële activa zijn in de regel nog redelijk makkelijk te waarderen maar wat met gewone materiële activa? Hoeveel is een sociale woning, die helemaal uitgeleefd is, waard? Hoeveel is een oud schoolgebouw waard? Zelfs met oude schoolgebouwen kan het zijn dat, als de overheid die verkoopt, dat voor een symbolische prijs moet gebeuren omdat niemand daarin echt geïnteresseerd is. Dat is dus heel moeilijk. Hoe wordt dat meegenomen in de berekening van de nettoactiefpositie?

5.5.5. De drie stappen om de hoogte van de uitgavennorm te bepalen

Wat Anke Van dermeersch ook is opgevallen in de nota zijn de drie stappen die vooropgesteld worden.

Wat de eerste stap betreft, vindt ze dat het universaliteitsprincipe gehanteerd moet blijven. Alle gelden die binnenkomen, moeten toch dienen voor alles wat uitgegeven moet worden. Voor het lid is het belangrijk dat men geen toegewezen ontvangsten toelaat zoals bijvoorbeeld de milieu- en klimaatbelastingen. Die gelden moeten ook ingezet kunnen worden voor de grote posten binnen de Vlaamse begroting, zoals onderwijs of zorg. Ze denkt dat het universaliteitsprincipe moet primeren, eventueel met uitzondering van Europese subsidies en de eigen ontvangsten van Vlaamse instellingen die ook tot de consolidatiekring behoren.

In stap 2 wordt de reële normgroeivoet bepaald. Dat steunt op de deflator. Het lid denkt dat er een klein foutje staat op bladzijde 7 van de nota, waar staat: "indien de gemiddelde deflator 2 percent bedraagt". Het lid denkt dat dat de gemiddelde inflatie moet zijn. Op zich is stap 2 helemaal juist, maar dat is natuurlijk afhankelijk

van de parameter die men invoert wat betreft de inflatie. Ze is van oordeel dat het belangrijk is om de inflatie juist in te schatten.

Bij de derde stap heeft ze niet echt vragen of opmerkingen.

Spreekster merkt verder op dat het een heel goed idee is Nederland als voorbeeld te nemen voor het beheer van de publieke financiën.

5.5.6. Het tekort aan investeringen

Onder punt 4 maakt de nota een analyse van het tekort aan investeringen in dit land. Het gaat dan over de bouw of uitbreiding van scholen, het bouwen van bruggen, een zeesluis enzovoort. Er wordt een heel specifieke lijst van overheidsinvesteringen zoals Oosterweel buiten de norm gehouden. Het buiten de norm van het vorderingensaldo houden van Oosterweel is nog altijd niet goedgekeurd door Europa. Ze denkt en vreest dat dit ook niet zal gebeuren. Daar blijft ze nog altijd een probleem mee hebben.

Wat investeringen betreft – ook een onderdeel van het relanceplan waar het Vlaams Belang achter staat –, moet het relanceplan het economische weefsel en de groei in Vlaanderen stimuleren. Er moet ingezet worden op ondernemingen die vanuit Vlaanderen wereldspelers zijn geworden, zoals bijvoorbeeld de koekjesfabriek Lotus en niet zozeer op digitalisering. Ook wel op digitalisering, maar niet specifiek op die nieuwe trends en investeringen. De spreekster is van oordeel dat men ook zeer zeker klassieke en dikwijls sterk familiaal verankerde bedrijven moet steunen om te zorgen dat daar ook investeringen gebeuren, want volgens de spreekster vormen zij de ruggengraat van onze economie en dus is het belangrijk om te zorgen dat die gesterkt worden.

5.5.7. Impact van beschikbaarheidsvergoedingen

Het Rekenhof heeft in het verleden al opgemerkt, laatst nog bij de bespreking van de begroting 2020, dat het uitvoeren van de missing links in het wegennet via alternatieve financiering kan zorgen voor heel wat bijkomende beschikbaarheidsvergoedingen die kunnen oplopen tot 300 miljoen euro per jaar. Het risico is volgens het Rekenhof reëel dat de vergoedingen dermate hoog oplopen dat er nauwelijks nog beleidsruimte overblijft. Spreekster concludeert dat er toch moet opgelet worden op de impact van de debudgetteringen.

5.5.8. De bijlagen van de nota

In bijlage 2 van de nota worden de prognoses voor het bepalen van de deflator geregeld vermeld. De spreker heeft bedenkingen bij de te optimistische ramingen voor de aan te wenden parameters zoals de groeicijfers van -7,4 procent (2020) en +6,5 procent (2021).

In bijlage 4 wordt vermeld dat de inflatie een bondgenoot zou zijn. Spreekster pleit ter zake voor voorzichtigheid. Het is inderdaad wel zo dat als er inflatie is, de ontvangsten uiteraard stijgen en de uitgaven iets minder stijgen, maar inflatie heeft toch altijd ook haar negatieve zijden.

Bijlage 5 is een lijst die politiek geïnspireerd is, dus spreekster gaat daar niet veel verder op in. Over die lijst moet nog gedebatteerd worden.

Ten slotte zijn er heel wat ‘open end’-regelingen (bijlage 6 van de blauwdruk). Dat is een heel lange lijst. Want dat bezwaart enorm de doelmatigheid van het begrotingsbeleid. Het lid denkt dat dat een gegeven is waarop we dan niet meer kunnen bijsturen. Dat is toch niet de bedoeling van zo een uitgavennorm.

5.5.9. Conclusie

Concluderend stelt het lid dat het Vlaams Belang akkoord gaat met die uitgavennorm. Daarnaast wenst haar fractie ook een schuldennorm in te stellen die volgens haar dringender is dan de uitgavennorm. De echte beslissingen moeten genomen worden op het moment dat de doelstellingen geformuleerd worden. Dat zijn politieke beslissingen, daar is inderdaad een politiek draagvlak voor nodig en er kan op het Vlaams Belang gerekend worden, maar daar moet toch eerst nog over gediscussieerd worden.

5.6. Repliek van Wivina Demeester-De Meyer

5.6.1. De motivatie voor de introductie van de uitgavennorm

Wivina Demeester-De Meyer wil beginnen met te zeggen dat de minister de motivatie voor zo een uitgavennorm en de meerwaarde van zo een uitgavennorm misschien nog eens explicieter moet stellen. Ze denkt dat diegenen die ervaring hebben met het opstellen van begrotingen en met begrotingsbegeleiding vanuit het beleid, heel graag altijd zouden werken met een begrotingsnorm en ze meent dat de uitgavennorm daar een zeer goede keuze is.

5.6.2. De huidige economische crisis

Een tweede punt is dat we vandaag worden geconfronteerd met een economische crisis. Op zulk moment kiezen voor een uitgavennorm is nog veel moeilijker en complexer dan anders.

Als ze het goed heeft, heeft Paul De Grauwe gepleit voor een benadering van deze crisis waarbij er rekening mee gehouden wordt dat deze pandemie opnieuw kan opduiken en dus regelmatig opnieuw een zware gezondheids- en economische impact heeft en dit misschien decennialang. Als dat scenario realiteit wordt, wordt het uiteraard moeilijk.

5.6.3. Een anticyclisch begrotingsbeleid

Verschillende leden hebben gevraagd of de installatie van een uitgavennorm betekent dat men op bepaalde tijdstippen overschotten moet genereren die men later kan inzetten als het minder gaat. Dat klopt en dat is de grote moeilijkheid. Wivina Demeester-De Meyer heeft dat als minister ook zo ervaren. Van zodra er overschotten zijn, wil men die gebruiken. Dat is een van de grootste uitdagingen waarvoor een minister van Financiën altijd stond, en daarom begrijpt ze zo goed dat elke minister van Financiën zo een uitgavennorm wil hebben. Als men in normale omstandigheden zo een uitgavennorm zou hebben en een anticyclisch beleid wil voeren, dan betekent dat wanneer de middelen groeien je overschotten genereert en dat als de middelen onvoldoende groeien je tekorten opbouwt en dat je het overschot gebruikt voor het tekort. Anders heeft het ook geen zin. Als men zo een norm gaat uitstippelen, moet men dat inderdaad doen in de hoop dat men op een bepaald ogenblik reserves kan aanleggen voor een moment dat je tekorten hebt. Landen die zo een beleid voeren kunnen in de huidige crisis heel wat aan.

5.6.4. De Nederlandse uitgavennorm werkt per beleidsdomein

Wat de Nederlandse werkwijze betreft: daar wordt gewerkt per beleidsdomein. Dat is natuurlijk zeer fundamenteel. Als men dat per beleidsdomein kan doen, dan betekent dat, als men in een bepaald beleidsdomein te veel zou gaan uitgeven, men de volgende jaren moet zorgen dat men daar weer wat minder uitgeeft en vice versa. Dat is natuurlijk een heel belangrijk gegeven.

5.6.5. Inflatie en schuldfinanciering

Een van de commissieleden heeft het gehad over de invloed van inflatie. Vandaag leent de federale overheid op een termijn van dertig jaar tegen 0,38 percent. Dat betekent dat je investeringen kunt doen waarvoor je maar 0,38 percent moet betalen. Dit is het moment om het te doen.

5.6.6. Geen uitgavennorm op federaal niveau

Een commissielid stelde vast dat er geen uitgavennorm is op het federale niveau. Wivina Demeester-De Meyer denkt dat het belangrijk is dat Vlaanderen ermee begint en dat dan inderdaad het federale niveau misschien dat goede voorbeeld zou volgen.

5.6.7. Oosterweel

Wat het buiten de begrotingsdoelstelling houden van Oosterweel betreft, is het inderdaad zo dat Europa daar nog niet mee akkoord gaat. Ze is er echter van overtuigd dat dit zou moeten kunnen en men verder moet blijven debatteren met Europa. Een dergelijke investering zal, eens ze in gebruik is, zichzelf terugbetalen en dat is natuurlijk het belangrijkste element waarom men die investering buiten de begrotingsdoelstelling moet kunnen houden. Is dit ook het geval voor andere domeinen zoals bijvoorbeeld de scholenbouw? Neen. Wat de scholenbouw betreft moet men rekening houden met wat jaar na jaar in de begroting terugkomt als beschikbaarheidsvergoeding.

5.6.8. Onderzoek en ontwikkeling

Ook wat uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling betreft, werd gevraagd of deze uitgaven ook als een investeringsuitgave kunnen worden gedefinieerd? Het antwoord van de spreekster is dat voor zover deze uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling nieuwe inkomstenbronnen zouden genereren, men daar zou voor kunnen gaan pleiten. Het is haar verwachting dat uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling op termijn nieuwe inkomsten genereren. De vraag is: voor wie? Ook voor de overheid?

5.7. Repliek van Erwin Eysackers

Erwin Eysackers wenst vooreerst de commissieleden te bedanken voor de zeer grondige analyse van de nota.

5.7.1. De uitgangspunten van de werkgroep

De spreker wil nog even herinneren aan de uitgangspunten. Het is essentieel om te beseffen dat deze expertengroep een opdracht heeft gekregen die nog maar van midden juli 2020 dateert. De expertengroep heeft dan eerst een blauwdruk voorbereid over hoe de uitgavennormering moet worden aangepakt, waarover een consensus binnen de expertengroep moet gevonden worden. De expertengroep wordt sterk ondersteund door een vijftal mensen vanuit het Departement Financiën en Begroting. Voor alle duidelijkheid, alle leden van de expertengroep vertegenwoordigen alleen zichzelf en niet hun werkgever.

Tegelijkertijd aanvaarden de leden van de expertengroep de beleidsuitgangspunten die vandaag gelden. Bijvoorbeeld de toegewezen ontvangsten hebben langs de uitgavenzijde een bepaalde impact: ze kunnen alleen maar voor specifieke uitgaven aangewend worden en voor de expertengroep is dat een gegeven. Een gelijkaardige opmerking kan worden gegeven voor de schuldnormering uitgewerkt door

de vorige regering. Ook daar is het niet aan de expertengroep om die vandaag te herdefiniëren en te herbekijken.

5.7.2. Een uitgavennorm die met een stevige recessie wordt geconfronteerd

Philippe Muyters merkte op dat wanneer de Vlaamse Regering met de uitgavennormering zou gestart zijn in 2019 – versta precorona –, men dan een bepaald traject had ingeschat en men tijdens de coronacrisis zou hebben moeten bijsturen. De suggestie van Peter Van Rompuy om een soort ontsnappingsclausule te voorzien – zoals in het SGP, het Europese stabiliteits- en groeiprogramma, is ingebouwd – is een goede suggestie. De twee grote ijkpunten zijn dan de financieel-economische crisis van 2008-2009 en vandaag de coronapandemie. Dan moeten we ons in eerste instantie de vraag stellen: hoe kunnen die in een uitgavennormering aangepakt worden? In een tweede fase moet men zich dan afvragen hoe we er kunnen voor zorgen dat het schip niet zinkt als er nog een coronagolf bijkomt.

Laat ons dus eerst uitkijken en bepalen hoe die uitgavennormering zou moeten werken. Dat is het voorstel dat hier nu gedaan is. In de implementatie vervolgens aandacht hebben voor de huidige context – het woord convergentiemarge wordt hier gebruikt om naar de toekomstige inspanningen te kijken, er zijn nog andere formuleringen mogelijk – is een tweede punt.

5.7.3. De evaluatie en aanpassing van de uitgavennorm halverwege de regeerperiode

De tweede vraag van Philippe Muyters slaat op het gebruik van de midtermevaluatie. Het is misschien een ongelukkige term want hij betekent 'halverwege'. In een legislatuur betekent halverwege tussen het tweede en het derde jaar. Dat betekent dat men start met de uitgavennormering – uiteraard gaat dat deze legislatuur niet meer, maar dat zou in de toekomst toch de bedoeling zijn – bij de opmaak van de begroting in het startjaar, en dat men bij de opmaak van de begroting in het derde jaar de parameters aanpast.

De expertengroep heeft er duidelijk voor gepleit om de normering niet tweemaal per jaar te actualiseren (stap 3), maar slechts eenmaal, en een aanpassing van de gehele normering te bekijken bij de opmaak van de begroting van het derde jaar van de legislatuur. De alternatieve suggestie om de normering om de twee jaar bij te stellen vindt de spreker geen goed idee. Stel dat je begint in de eerste twee jaar en de twee volgende jaren van een legislatuur. Dan begin je een jaar voor het einde van de legislatuur met iets vast te leggen waarmee de nieuwe regering zal geconfronteerd worden en niet zou kunnen ingrijpen. De spreker gaat wel akkoord dat de terminologie midterm misschien verwarring kan scheppen.

5.7.4. De definitie van investeringen

Wat de definitie van investeringen betreft: daar zitten verschillende aspecten aan. De spreker zegt dat hij zinnens is Philippe Muyters als voorzitter van de werkgroep Leesbaarheid van de begroting een nota over die definitie te bezorgen tegen de volgende vergadering (februari 2021).

Het is niet de bedoeling die zaken moeilijker of complexer dan nodig te maken. Er wordt vandaag gepleit, ook in de werkgroep Leesbaarheid van de begroting, om de definitie van overheidsinvesteringen af te stemmen op de definitie in de Nationale Rekeningen ('gross fixed capital formation').

Tegelijkertijd zijn er heel wat investeringsinspanningen, bijvoorbeeld in ziekenhuizen en andere welzijns- en gezondheidsinfrastructuur die door de Vlaamse overheid de facto gefinancierd worden, maar die niet opgenomen worden in deze definitie

van overheidsinvesteringen. In het buitenland worden deze uitgaven meestal wel als investeringen geregistreerd omdat daar de overheid vaker deze infrastructuur zelf bouwt en beheert. In België zijn zeer vaak privé-instanties of lagere overheden de bouwheer en eindverantwoordelijke van dergelijke infrastructuur, zodat de financiering vanuit de Vlaamse overheid geregistreerd wordt als een kapitaaloverdracht.

Onderzoek en ontwikkeling is een nieuwe factor in de zin dat concrete cijfers over O&O heel recent zijn. De cijfers lijken ook nog altijd niet zeer stabiel. Hij pleit ervoor om andere fora de vraagstelling over welke O&O-uitgaven als investeringen kunnen worden geboekstaafd te laten onderzoeken.

5.7.5. In crisistijden hou je het beleid niet tegen met een norm

Over de opmerking van Willem-Frederik Schiltz dat je in crisistijden het beleid niet tegenhoudt, kan het volgende gezegd worden. De expertengroep heeft een blauwdruk geschreven, niet om het beleid tegen te houden, maar om een manier aan te geven waarop een uitgavennormering zou kunnen uitgewerkt en toegepast worden.

In een tweede fase zullen we gaan rekenen, zal het ontwerp met de ondersteuning van de administratie geoperationaliseerd en verfijnd worden, en uiteraard zullen de relevante beleidsuitgangspunten er ook in verwerkt worden. Dergelijke beslissingen komen uiteraard het beleid toe.

In de nota zit geen verdeling naar beleidsdomeinen. Dergelijke vertaling naar beleidsdomeinen zal moeten rekening houden met de 'open end'-uitgaven, waardoor de uitgavendynamiek per beleidsdomein hoger of lager kan liggen dan de algemene norm.

5.7.6. De verschillen met de nota-Poelvoorde

Wat betreft de verschillen met de oorspronkelijke nota-Poelvoorde, kan de spreker kort zijn. De nota-Poelvoorde is geschreven voorafgaand aan de zesde staatshervorming, die een enorme impact heeft op het volume van de uitgaven maar ook op de aard van de uitgaven.

Ten tweede moet men de nota-Poelvoorde ook een beetje begrijpen vanuit de vraag: hoe wordt omgegaan met de overheidsbegroting na de financieel-economische crisis? Vandaag hebben we COVID-19, en is er nood aan een antwoord op de vraag hoe de Vlaamse uitgavenboot de komende jaren naar stabiel water zeilt? En hoe zorgen we ervoor dat de boot niet zinkt? De blauwdruk voorziet in een nog uit te werken convergentiemarge om de ongunstige uitgangssituatie weg te werken. In vergelijking met 2011 moeten andere zaken geactualiseerd worden en een belangrijk verschil daarbij is dat Europa vandaag een stuk dwingender, een stuk meer normerend is dan in 2011.

Naast de institutionele verschilpunten zijn er ook nog een aantal technische verschilpunten. In de nota-Poelvoorde worden eigen ontvangsten meegenomen in de ontvangsten die de structurele groei bepalen en rente-uitgaven vielen buiten de norm. De Poelvoordenorm voorzag de mogelijk om uitgaven van bepaalde beleidsdomeinen te prioriteren (de blauwdruk voorziet nu prioritering van bepaalde groeibevorderende investeringen).

Er zijn ook verschilpunten met betrekking tot de te hanteren groeivoet van het reële bbp en de frequentie van herziening:
- In de Poelvoordenota wordt die groeivoet bepaald op basis van een vooruitschrijdend gemiddelde waarbij de referentieperiode (twee legislaturen) vastligt en jaarlijks worden de vooruitzichten vervangen door de feitelijke realisaties.

De raming van de reële groeivoet voor 2014-2024 zou uitgaan van de realisaties in 2013 en de raming van 2014-2024, voor de daaropvolgende jaren, in 2015 bijvoorbeeld zal men gebruikmaken van de realisaties in 2013 en 2014 en de raming van 2015-2024 enzovoort. Eens voor een begrotingsjaar het reële normniveau is vastgelegd (in principe tweemaal: voor de initiële begroting en voor de begrotingscontrole) worden daar geen wijzigingen meer op doorgevoerd. Eventuele tegenvallers of meevallers omdat bijvoorbeeld de economische groei lager of hoger uitvalt dan bij de begrotingsopmaak geraamd worden niet verrekend.

– In de voorliggende blauwdruk hanteren we de gemiddelde middellangetermijngroei van het reële bbp over een periode van tien jaar: de voorbije vijf jaar, het huidige jaar en de toekomstige vier jaar. De referentieperiode is een legislatuur. Stel bijvoorbeeld dat een uitgavennorm operationeel was bij het begin van deze legislatuur, dan zou voor de berekening van het uitgavenplafond de gemiddelde reële groei van het bbp over de periode 2015-2024 zijn gebruikt. De bij het begin van de legislatuur verwachte trendmatige ontvangstengroei kan halverwege de legislatuur worden herzien bij grote (vooraf gedefinieerde) afwijkingen van de evolutie van het reële bbp ten opzichte van het verwachte trendmatige bbp en waarbij de trendmatige groei van het bbp voor de referentieperiode dan wordt herberekend (met de realisaties en de nieuwe vooruitzichten voor de resterende jaren[1]).

5.7.7. Naar een structureel begrotingsbeleid

Er werd tijdens de bespreking opgemerkt dat de SERV in het verleden pleitte voor een structureel begrotingsbeleid. Dat is ook zo. Volgens de spreker is er geen spanningsveld tussen een uitgavennorm enerzijds en een pleidooi voor een structureel begrotingsbeleid anderzijds.

5.7.8. Investeringsnorm

Wat de investeringsnorm betreft, pleit de spreker er opnieuw voor om de focus te houden op het werkstuk dat hier wordt besproken. De expertengroep zal zich daar eventueel over moeten buigen in een volgende fase, maar een investeringsnorm gaat toch iets verder dan wat de expertengroep als opdracht heeft meegekregen.

5.7.9. Meerjarenraming versus uitgavennorm

Wat de vraag van Björn Rzoska betreft inzake de meerjarenraming versus de uitgavennorm: de meerjarenraming stelt in essentie de vraag hoe de begroting er uitziet in de veronderstelling dat de regering in de komende jaren geen nieuwe beslissingen neemt. Dat betekent langs de zijde van de ontvangsten dat de ontvangstendynamiek wordt geregistreerd. De engagementen die genomen zijn, het weze langs de uitgaven- of langs de ontvangstenzijde, worden toegepast en men doet eigenlijk alsof de regering niets meer beslist.

Een uitgavennormering gaat eigenlijk uit van doelstellingen, door het beleid naar voren te schuiven, zowel qua datum als qua doelstelling (wat wanneer te bereiken?). Men kan de meerjarenraming en uitgavennorm naast elkaar leggen, maar het zijn twee duidelijk verschillende instrumenten en dat zal ook in de toekomst zo blijven.

[1] In het voorbeeld wordt de gemiddelde groei herberekend voor de periode 2015-2024 waarbij de gehanteerde waarden worden geüpdatet op basis van de reële cijfers of aangepaste vooruitzichten.

5.7.10. Spending reviews

Spending reviews zijn zeker een element dat bij het uittekenen van het pad in de komende jaren een belangrijke betekenis kan hebben, maar het is niet aan de expertengroep om op het vlak van spending reviews voorstellen te doen of elementen concreet uit te werken.

5.7.11. Mogelijke rentesneeuwbal

De vraag van Peter Van Rompuy inzake een mogelijke rentesneeuwbal is inderdaad een goede vraag. De schuld is aanzienlijk gestegen. In de visie van de consensus van de expertencommissie is hij zeker een element om rekening mee te houden.

Als – met de nadruk op als – er een aanzienlijke rentestijging zou komen, die op basis van de gekende parameters vandaag niet onmiddellijk te verwachten is, dan zal die een serieuze impact hebben op de beleidsruimte. Dat is een redenering die nu ook in Nederland gevolgd wordt. Daar heeft men de rente terug in de uitgavennorm willen meenemen, net om ervoor te zorgen dat, als daar effecten zouden zijn, die kunnen meegenomen worden in de raming van de beleidsruimte.

5.7.12. Invalshoeken van Anke Van dermeersch

Over een aantal elementen die Anke Van dermeersch naar voor heeft gebracht zoals de problematiek van de toegewezen ontvangsten, de nettoactiefpositie of de schuldnormering zoals uitgewerkt door de vorige Vlaamse Regering kan de spreker enkel meegeven dat het niet aan de expertencommissie is om zich daar over te buigen. Ook de schuldnorm staat niet op de agenda van de expertencommissie. Het woord deflator en het woord inflatie willen eigenlijk hetzelfde zeggen.

5.8. Tussenkomst van Jan Debucquoy

5.8.1. Motivatie voor de Vlaamse uitgavennorm ligt in Europa

Jan Debucquoy wil vooreerst beginnen met te stellen dat men de Vlaamse uitgavennorm natuurlijk moet zien in het Europese kader. Europa is vragende partij voor een uitgavennorm. Het Rekenhof heeft in zijn begrotingsrapportering dikwijls gepleit voor een uitgavennormering. Hij denkt dat de nieuwe norm tegemoetkomt aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Door de economische impact van de COVID-19-crisis, heeft Europa in 2020 de 'general escape clause' ingeroepen. De toepassing van de vier Europese begrotingsnormen wordt dus opgeschort.

Iedere overheid moet absoluut prioriteit geven aan de bestrijding van de COVID-19-crisis. Er is groeiende consensus binnen Europa dat de Europese normen pas terug zullen toegepast worden op het moment dat het bbp terug op het niveau zit van 2019: zolang het bbp dus lager is dan het niveau van 2019, wat momenteel het geval is (10 percent lager), en ook in 2021 waarschijnlijk het geval zal zijn.

Ondertussen gaat Europa een grondige reflectie doen over de vraag of de huidige Europese normen moeten behouden blijven of niet. De tendens is dat er meer en meer stemmen opgaan om het instrumentarium te vereenvoudigen en dat men ook vermoedelijk niet meer zal werken met de structurele norm. Erwin Eysackers heeft dat ook goed uitgelegd in zijn toelichting. Door de moeilijkheden rond de berekening van de output gap, zeker in COVID-19-tijden is die bijna onmogelijk zinvol te berekenen, zal men de outputgapbenadering (berekening structurele norm) waarschijnlijk verlaten en gaat men eerder focussen, zoals het IMF ook heeft aanbevolen, op een uitgavennormering.

De uitgavennormering zal dus een belangrijke plaats krijgen in het Europese verhaal, gecombineerd met schuldafbouw, dus met een duidelijke schuldnormering. Dit alles betekent dat de Vlaamse uitgavennorm, waarvan het de bedoeling is dat die van toepassing zou zijn na de COVID-19-crisis, best in de lijn ligt van wat Europa zal beslissen. De expertengroep zal erover waken dat de uitgavennorm in de lijn ligt van de toekomstige Europese begrotingsnormering.

Ten tweede moet je de uitgavennorm ook samen zien met de andere normen. Het is gewoon een bijkomend instrument voor de minister van Begroting om de uitgavendrift van zijn collega's een beetje in bedwang te houden naast de meerjarenraming, de uitbouw van spending reviews, de schuldnorm, een performant boekhoudsysteem en de diverse instrumenten van organisatiebeheersing. Het Rekenhof denkt dat de Vlaamse overheid, toch binnen het Belgische geheel, een best practice zal worden en een na te volgen voorbeeld voor de andere overheden van het land. Idealiter gaat de uitgavennorm op Vlaams niveau gepaard met een uitgavennorm bij de andere Belgische overheden. Het is goed dat Vlaanderen daarin het voortouw neemt.

5.8.2. Hoe gaat een uitgavennormering om met een crisis als COVID-19?

Deze crisis is natuurlijk een onvoorzienbare omstandigheid met zware negatieve impact op het bbp. Met dergelijke heel uitzonderlijke scenario's in de toekomst houdt de uitgavennormering geen rekening. Dat is zo uitzonderlijk dat je op dat moment inderdaad – nood breekt wet – de uitgavennorm moet herbekijken. Een algemeen principe omwille van het anticyclisch effect is dat de (eenmalige) meevallers en de tegenvallers tijdens het genomeerd uitgaventraject niet meetellen. De uitgavennorm is een compromis tussen standvastigheid en flexibiliteit wat doorheen het document duidelijk te merken is.

5.8.3. Tijdstip midtermevaluatie

Over de midtermproblematiek (de voorgestelde aanpassing van het uitgaventraject halfweg de legislatuur) zoals aangehaald door Philippe Muyters kan worden gediscussieerd maar de bedoeling is dat er toch enige standvastigheid is bij het uittekenen van een uitgavenpad en dat we geen norm hebben die om de drie of vier maanden wordt aangepast.

5.8.4. Nederlands voorbeeld

Willem-Frederik Schiltz verwijst naar het Nederlandse voorbeeld dat volgens de Europese rapporten als best practice wordt beschouwd. De Nederlandse uitgavennormering krijgt heel goede kritieken en heeft haar effect bewezen. Nederland is erin geslaagd om zijn begroting in orde te brengen.

De vertaling van de Nederlandse context (opsplitsing van de uitgavennorm per beleidsdomein) naar de Belgische context is natuurlijk niet evident. In Nederland zijn er veel minder beleidsdomeinen en in België heb je veel meer overheden, dat maakt het dus misschien moeilijker voor deeloverheid Vlaanderen om de uitgavennorm nog een keer verder op te splitsen per beleidsdomein. Men zou kunnen kiezen voor een focus op uitgavencategorieën (bijvoorbeeld groeibevorderende) in plaats van op beleidsdomeinen. Maar als men meer belang wil hechten aan de investeringen, moet men toch trachten bij het begin van de legislatuur binnen het genormeerd uitgavenniveau meer ruimte vrij te maken voor investeringsuitgaven en durven zeggen dat bepaalde beleidsdomeinen een minder snelle uitgavengroei hebben dan andere beleidsdomeinen in functie van de politieke beleidsbeslissingen bij het begin van de regeerperiode.

5.8.5. Spending reviews

Spending reviews zijn een bijkomend instrument. Samen met een uitgavennormering kan een spending review leiden tot een beter kwalitatief begrotingsbeleid. Men moet dat dus samen zien.

5.8.6. Een extra budgettaire waakhond naast het Rekenhof

Björn Rzoska peilt naar de creatie van een budgettaire waakhond naast het Rekenhof. Sowieso gaat het Rekenhof in zijn begrotingsrapporten altijd aandacht besteden aan de toepassing van de uitgavennorm. Daartoe heeft het Rekenhof geen beslissing nodig van de Vlaamse Regering. Maar het Rekenhof wil ook vermijden rechtstreeks tussen te komen in het begrotingsbeleid van de Vlaamse Regering. Ieder zijn rol dus. Daarom kan het misschien geen kwaad dat los van het Departement Financiën en Begroting maar binnen de uitvoerende macht een soort budgettaire waakhond bestaat die samen met de minister van Begroting tracht te waken over de toepassing van de uitgavennorm. Dat staat los van de aandacht die het Rekenhof sowieso zal hebben voor de toepassing van die norm.

5.8.7. Rentesneeuwbal

Wat met een rentesneeuwbal, vroeg Peter Van Rompuy. Zoals uiteengezet door de voorgaande sprekers, vallen de rente-uitgaven best binnen de uitgavennorm. Als de rente ooit zou stijgen, is het goed dat ze in de uitgavennorm zit om het effect van de rentesneeuwbal te milderen en het zet een rem op de groei van de andere uitgaven.

5.8.8. Uitgavennorm en begrotingstraject

Men moet daarbij voor ogen houden dat de uitgavennorm, en dat is vandaag nog te weinig beklemtoond, altijd gecombineerd zal worden met het uittekenen van een genormeerd begrotingstraject wat dus de tweede fase is waarover het document spreekt en voorzien is voor begin 2021.

Het uittekenen van het begrotingstraject is in de eerste plaats een politieke keuze, die de Vlaamse Regering zal moeten maken: zij moet uitmaken in welke periode wordt voorzien om terug te streven naar een begrotingsevenwicht en welke periode of welke tussentijdse stappen men zal nemen om de schuld terug te laten dalen. De toepassing van de uitgavennorm zal dus altijd gekoppeld worden aan het genormeerd begrotingstraject dat zal uitgetekend worden. Het enige wat de expertengroep Uitgavennormering zal doen, is de verschillende scenario’s uitwerken voor de discussie binnen de Vlaamse Regering.

5.8.9. Draagvlak voor uitgavennorm in het Vlaams Parlement

Het is natuurlijk raadzaam dat de norm kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak binnen het parlement, zodat de norm ook langer dan vijf jaar toepasbaar is en dus legislatuuroverschrijdend wordt, wat in het verleden het geval was met de Demeesternorm. Die was van toepassing onmiddellijk na de goedkeuring van de Bijzondere Financieringswet in 1989 en heeft gelopen tot 2008, toen men erin geslaagd is om in Vlaanderen een begrotingsevenwicht en een volledige afbouw van de schuld te realiseren. Een dergelijke uitgavennormering werkt dus in de praktijk.

Er werd ook gepeild naar het ontbreken van sanctiemiddelen. Het eerste sanctiemiddel is natuurlijk de politieke sanctie, het nazicht door het Vlaams Parlement. Of er nog bijkomende sanctiemiddelen moeten komen, is een politieke beslissing.

5.8.10. Uitgavennorm versus vaste uitgaven

Anke Van dermeersch vroeg hoe het pleidooi van de expertengroep voor een prioritering van bepaalde uitgaven te rijmen valt met de vaststelling dat er heel wat vaste uitgaven zijn. Jan Debucquoy antwoordt dat als men zou beslissen tot een prioritering van bepaalde uitgaven per beleidsdomein, men heel goed moet nagaan, beleidsdomein per beleidsdomein, wat in dat beleidsdomein het aandeel is van de vaste uitgaven, waarop men geen of minder impact heeft. Sowieso moet dit altijd consistent zijn met alle begrotingsregels. Idealiter worden de begrotingsregels ook uitgewerkt conform het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

Bovendien interfereert de uitgavennorm niet met vaste uitgaven zoals de indexering van lonen.

5.8.11. Instelling van een schuldnorm

Anke Van dermeersch pleitte voor de instelling van een schuldnorm. Jan Debucquoy antwoordt dat de schuldnorm die in dit document is opgenomen reeds is beslist door de Vlaamse Regering. Daaraan heeft de expertengroep niets nieuws toegevoegd. Er is daar gewoon akte van genomen. Die schuldnorm houdt inderdaad rekening met vermarktbare activa en het Rekenhof heeft heel duidelijk gezegd dat men die vermarktbare activa heel limitatief moet interpreteren. Het Rekenhof heeft er bijvoorbeeld geen problemen mee dat de leningen van de sociale huisvestingssector worden beschouwd als vermartkbare activa omdat de onderliggende activa heel gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden en op die manier de leningen kunnen afbetaald worden.

5.8.12. Toegewezen ontvangsten van het Klimaatfonds

Ook werd de vraag gesteld waarom de klimaatopbrengsten niet in de algemene middelen zitten maar in een begrotingsfonds. Dat is een beleidskeuze waarover men kan discussiëren maar het lijkt logisch dat als men klimaatopbrengsten genereert, men die ook gebruikt voor klimaatuitgaven. Dat is een beleidskeuze waar de expertengroep niet in tussenkomt. Maar in het kader van de responsabilisering van de beleidsdomeinen kan het geen kwaad dat sommige begrotingsfondsen buiten de normering vallen, omdat die beleidsdomeinen op die manier gestimuleerd worden om zoveel mogelijk ontvangsten te genereren, die ze kunnen inzetten voor hun beleid dienaangaande.

5.8.13. Oosterweel

Over Oosterweel zijn in het verleden al veel discussies gevoerd in het Vlaams Parlement. Het blijft inderdaad een grote investering, die zich op termijn zal terugverdienen. Het terugverdienmodel is gevalideerd door verschillende instanties. Het is inderdaad een zo uitzonderlijk groot project dat het volgens het Rekenhof buiten de Vlaamse uitgavennormering kan vallen, zelfs als er geen akkoord is van Europa om het buiten de EU-norm te houden. De toekomstige tolheffingen moeten natuurlijk dienen voor de aflossing van de Oosterweelschuld. De Oosterweelinvestering wordt natuurlijk gespreid over een heel lange periode.

5.8.14. Beschikbaarheidsvergoedingen

Het rapport van het Rekenhof over de missing links laat heel duidelijk zien dat het Rekenhof aanbeveelt voor alle pps-projecten de effecten duidelijk en transparant weer te geven zodat men een zicht heeft op wat het effect van pps is op de toekomstige begroting. Dat staat ook duidelijk in het voorliggende document vermeld. Sowieso vallen beschikbaarheidsvergoedingen binnen de norm, daarover is geen discussie.

5.8.15. Impact van inflatie

Het mechanisme van de Vlaamse uitgavenbegroting creëert bij inflatie en ongewijzigd beleid winsteffecten, omdat de groei van de ontvangsten groter wordt dan die van de uitgaven, maar inflatie op zich is natuurlijk nooit het doel. De deflator die gehanteerd wordt bij het uittekenen van een genormeerd uitgavenpad zal geen impact hebben op de inflatie. De instantie die het meeste impact heeft op inflatie, is de Europese Centrale Bank. Momenteel wordt enorm veel geld gecreëerd door de Europese Centrale Bank, maar dat gaat altijd gepaard met het streven om een lage inflatie te behouden. Op zich geeft dat dus geen problemen.

5.9. Tweede tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters wil iedereen bedanken en bij uitstek de drie sprekers omdat hij meent dat het een zeer leerrijke en zeer interessante toelichting betrof. Hij is benieuwd naar de uittekening in de tweede fase die er nog aankomt.

5.10. Tweede tussenkomst van Anke Van dermeersch

Anke Van dermeersch vond het inderdaad zeer verhelderend om een uiteenzetting te krijgen over deze blauwdruk. Ook de antwoorden op de vragen waren zeer interessant.

Erwin Eysackers zei inderdaad dat er een aantal dingen zijn die de expertengroep natuurlijk niet behandeld heeft. Dat zijn politieke beslissingen waarop later waarschijnlijk zal worden teruggekomen. Ze zegt voorstander te zijn van een heel ander begrotingsbeleid.

Erwin Eysackers heeft natuurlijk gelijk als hij zegt dat de expertengroep binnen een door de Vlaamse Regering bepaald kader functioneert, vandaar dat de spreekster begrijpt dat hij op haar opmerkingen niet kon ingaan.

Ze kijkt net zoals Philippe Muyters uit naar de concrete invulling van de uitgavennorm, want dan moeten er duidelijke beslissingen genomen worden.

Het Vlaams Belang staat heel erg achter zo een uitgavennorm en de verschillende normen maar het zijn natuurlijk die politieke beslissingen die maken of de uitgavennorm wel of niet de goedkeuring van de Vlaams Belangfractie zal kunnen wegdragen.

5.11. Tussenkomst van Steven Vandeput

Commissievoorzitter *Steven Vandeput* dankt op zijn beurt Wivina Demeester-De Meyer, Erwin Eysackers en Jan Debucquoy van harte voor hun bijdragen.

Zoals afgesproken zal dit thema hernomen worden in aanwezigheid van minister Matthias Diependaele. De commissie zal uiteraard ook de werkzaamheden van de expertengroep Uitgavennormering verder blijven volgen en kijkt uiteraard ook uit naar de simulaties die in 2021 gedraaid zullen worden.

II. VOORTZETTING VAN DE BESPREKING OP 19 JANUARI 2021

1. Toelichting door minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* herinnert eraan dat een Vlaamse uitgavennorm is bedoeld om de Vlaamse openbare financiën op lange termijn te versterken door van de begroting een meer beleidssturend instrument te maken. Dit naar het voorbeeld van onze Nederlandse buren.

Nederland levert trouwens expertise voor de Vlaamse Brede Heroverweging en de minister ontmoette persoonlijk de Nederlandse ambassadeur over dit thema. In dit gesprek zegde de Nederlandse ambassadeur Vlaanderen op dit punt alle inhoudelijke steun toe. Vlaanderen hoopt veel uit de Nederlandse expertise op te steken.

De uitgavennorm moet gezien worden als een budgettair kompas op lange termijn. Het geeft aan welke twee budgettaire langetermijndoelstellingen de Vlaamse overheid nastreeft. Het gaat uiteraard over schulddoelstelling en de vorderingensaldodoelstelling.

In de vorige vergadering lichtte de werkgroep onder leiding van Wivina Demeester-De Meyer de blauwdruk toe. De minister is dankbaar voor het waardevolle werk dat de werkgroep levert.

Nu is het tijd om de blauwdruk om te zetten in de praktijk. Op basis van de nieuwe vooruitzichten van het federaal Planbureau die eind mei 2021 worden verwacht, zal de werkgroep verschillende simulaties maken tegen eind juni 2021.

De uitgavennorm werkt als een systeem waarin de parameters kunnen worden aangepast. De politiek bepaalt wat de doelstellingen zullen zijn van de uitgavennorm, op welke termijn en dergelijke meer. In functie daarvan zullen de parameters worden bijgestuurd. De minister geeft daarbij het voorbeeld van de vraag of en in welke mate de investeringen zullen vervat zijn in de uitgavennorm.

Het systeem moet ook flexibel zijn.

Het belangrijkste punt inzake de uitgavennorm is echter de vraag of er voldoende draagvlak voor zal zijn, eerder dan hoe de parameters zullen bepaald worden.

De minister meent dat de Vlaamse overheid op langere termijn weg moet evolueren van de werkwijze waarin ze elk jaar opnieuw bekijkt wat ze aan inkomsten zal innen en daar haar uitgaven op afstemt. De uitgavennorm is daar het antwoord op. Ook de schuldnorm moet daar in mee worden genomen. Wanneer men de begroting beheerst, beheerst men automatisch ook de schuldevolutie voegt de minister daaraan toe.

De afdwingbaarheid van de uitgavennorm is een moeilijke zaak. Er is geen sanctiemechanisme voorzien. De uitgavennorm kan alleen een geslaagd instrument zijn wanneer de ministers en hun administraties bereid zijn daar in mee te stappen. In Nederland gebruikt men ter zake het motto dat elke minister in staat moet zijn zijn of haar broek op te houden. De minister kijkt uit naar de input van de commissieleden.

2. Tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters zegt zelf een groot voorstander te zijn van een uitgavennorm. Hij was erg opgezet met de toelichting door de werkgroep maar blijft momenteel nog op zijn honger zitten omdat het momenteel een abstracte discussie blijft. Het moet concreet worden.

De filosofie van de uitgavennorm is dat aan de beleidsdomeinen op langere termijn een groeitraject wordt aangereikt dat op een of andere manier verbonden is met de gemiddelde groei van de inkomsten in diezelfde periode. Die werkwijze zorgt deels voor anticyclisch beleid. Wanneer de inkomsten tegenvallen zal men meer mogen uitgeven en omgekeerd vandaar het anticyclische karakter.

De spreker kijkt uit naar de resultaten van de simulaties die tegen juni 2021 zullen worden voorbereid. Hij is blij dat daar nu een timing op wordt gezet.

De vraag is wat dat anticyclische beleid voor impact zal hebben. Zo een beleid moet over de legislaturen heen kunnen gevoerd worden en het is dus van belang dat er draagvlak is bij de huidige meerderheid en oppositie zodat er na een eventuele coalitiewissel geen brandhout wordt gemaakt van de uitgavennorm.

3. Tussenkomst van Anke Van dermeersch

Ook *Anke Van dermeersch* herinnert aan de goede toelichting door de werkgroep tijdens de vorige bespreking. Haar fractie steunt de introductie van de uitgavennorm.

Maar het gaat natuurlijk om de politieke keuzes die aan de basis van de introductie van de uitgavennorm zullen liggen en daar zullen de meningen sterk uiteenlopen. Voor de Vlaams Belangfractie moet de instelling van de uitgavennorm leiden tot efficiëntere uitgaven en een lagere schuldenlast.

Wat de spreekster als erg lastig inschat, is de ambitie om de uitgavennorm over de legislaturen heen vol te houden. De verleiding zal zeer groot zijn om bij hogere inkomsten het anticyclisch beleid de rug toe te keren en de overschotten toch te besteden. Zij deelt daar de mening van Wivina Demeester-De Meyer. Ook in slechtere economische tijden de uitgavennorm niet respecteren vindt de spreekster geen goed idee.

Het pleidooi van de werkgroep voor schuldfinanciering door de historisch lage rente volgt haar fractie niet. Ooit moeten die leningen worden terugbetaald.

Als men schulden wil maken, dragen de maatregelen die de efficiëntie van de publieke sector en de economie versterken de voorkeur van de Vlaams Belangfractie weg. Geld uitgeven aan brexitmaatregelen (zoals in het relanceplan) valt daar niet onder; steun aan de maakindustrie dan weer wel.

De spreekster vindt het verband dat raadsheer Jan Debucquoy in de vorige zitting legde tussen de uitgavennorm en de schuldnorm meer dan terecht. Haar fractie wil niet in Belgische toestanden terechtkomen.

De spreekster pleit ten slotte voor de oprichting van een HRF binnen het Vlaams Parlement om de handhaving van de uitgavennorm te bewaken. In de vorige zitting had collega Björn Rzoska gepleit voor een mechanisme om de handhaving van deze uitgavennorm te waarborgen.

4. Tussenkomst van Björn Rzoska

Björn Rzoska zegt zich te willen aansluiten bij wat Philippe Muyters heeft uiteengezet. Hij zegt voorstander te zijn van budgettair anticyclisch beleid en de creatie van een uitgavennorm die over de legislaturen heen gehandhaafd blijft.

Uiteraard blijven er nog belangrijke beleidskeuzes inzake de uitgavennorm te worden gemaakt. Zoals de investeringen en welke investeringen in de norm moeten zijn opgenomen. Daarom zijn de nog uit te voeren simulaties zo belangrijk en is

het interessant te kunnen evalueren wat de impact van de norm zou geweest zijn voor het verleden en de toekomst.

De fractie van Björn Rzoska wil hierover in elk geval het gesprek aangaan.

5. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

Willem-Frederik Schiltz is verheugd over de constructieve werksfeer. Dat heeft er onder meer mee te maken dat het nog geen afgewerkt werkstuk is. Zijn fractie is sterk voorstander van de instelling van een uitgavennorm. De laatste jaren moeten we vaststellen dat we vastlopen met de begroting jaar per jaar te bekijken. Een eerste antwoord daarop is de meerjarenbegroting geweest, maar dat volstaat niet.

Hij betwist de stelling van collega Anke Van dermeersch dat een begroting dermate reserves moet bevatten dat ze de economische impact van een coronapandemie moet aankunnen. Dat zou even verkeerd zijn als de begroting helemaal uit de hand te laten lopen. Het heeft geen zin massaal geld te vragen van de burger dat wordt opgepot.

De keuze voor deze uitgavennorm impliceert wel dat het huidige beleid waarbij er werd naar gestreefd om jaarlijks een begroting in evenwicht in te dienen wordt verlaten voor een meerjarentraject waarbij over een legislatuur inkomsten en uitgaven op elkaar worden afgestemd voor het geheel van de begroting en per beleidsdomein.

De spreker wijst er ook op dat de Vlaamse overheid nogal wat werven heeft die complementair zijn aan de uitrol van de uitgavennorm. Hij denkt daarbij aan de VBH, de subsidiedatabank en de spending reviews.

Er zal de komende jaren moeten geprioriteerd worden inzake de meeruitgaven maar er zal tegelijkertijd ook gesaneerd moeten worden terwijl de belastingdruk al zeer hoog is. De spending reviews zullen moeten kunnen aangeven hoe men op een efficiëntere manier bepaalde doelstellingen kan bereiken. Vandaar dat de Open Vld-fractie een kerntakendebat hoog op de agenda zal zetten.

Verder wenst de spreker een aantal punctuele opmerkingen te maken inzake de invoering van de uitgavennorm:
- Wanneer beoogt de Vlaamse Regering de uitgavennorm in te voeren?
- Welke uitgangspunten wil men in de uitgavennorm opnemen?
- Hoe past het relancebeleid daarin?
- Hoe snel wil men de sanering van de begroting inzetten en hoe snel wil men opnieuw naar een begroting in evenwicht komen?
- Hoe wil men de handhaving van de uitgavennorm waarborgen?
- De meerwaarde van een Vlaamse HRF ziet de spreker niet. De spreker beveelt aan om binnen het bestaande instrumentarium te kijken naar een oplossing en doorgedreven transparantie aan te wenden om de controle op het begrotingsbeleid te verzekeren.

De SERV pleit voor een stringente maar ook flexibele uitgavennorm die een escapeclausule bevat voor calamiteiten zoals de economische crisis ten gevolge van de coronapandemie.

6. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy meent dat twintig jaar geleden al de uitgavennorm had moeten ingevoerd zijn. Omdat deze norm als eigenschap heeft dat hij vooral werkt tijdens economische voorspoed wanneer de verleiding ontstaat om de rentemeevallers op te souperen zoals onder paars-groen is gebeurd.

De uitgavennorm – waar hij zich voorstander van noemt – nu invoeren is een veel heikelere opdracht. Het succes van de introductie van de uitgavennorm is afhankelijk van een trendmatige groei om anticyclisch beleid te kunnen voeren. Momenteel is er geen zicht op de cyclus die zich aandient, gezien de grote negatieve economische groei. Als we die wel kennen zal de norm solider zijn.

Ook hij heeft een aantal punctuele opmerkingen:
- Hoe zal men de rente-uitgaven behandelen? Momenteel is de rente nul maar ooit zal dat veranderen. Momenteel wil men ze meetellen. Zal men in de toekomst dan besparen om de oplopende rentelasten te financieren?
- Welke (investerings)uitgaven zal men uit de norm houden? Dat is geen eenvoudige oefening.
- Van belang is dat er een brede consensus nodig is zodat uitgavennorm over de legislaturen heen loopt.
- Er is geen harde sanctie mogelijk. Vergelijk met de EU waar een aantal landen zich niet houden aan de budgettaire normering maar toch niet gestraft worden. Overigens maken de voorziene straffen zoals financiële boetes de zaak (de tekorten) alleen maar erger. Vandaar dat enkel een naming-en-shamingsysteem overblijft om de druk op de ketel te houden.

7. Repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* is blij dat de commissieleden op dezelfde lijn zitten. Er is nood aan een zo breed mogelijk draagvlak. De politieke keuzes zullen inderdaad gemaakt worden.

De stelling van Anke Van dermeersch dat de begroting dermate reserves moet hebben dat ze binnen de uitgavennorm calamiteiten als deze moet kunnen opvangen begrijpt hij niet. *Anke Van dermeersch* ontkent dit zo te hebben gezegd. Minister *Matthias Diependaele* vervolgt daarop met erop te wijzen dat de schuldgraad van Nederland door de coronapandemie stijgt van 50 procent naar 75 procent van het bbp.

Wanneer wordt best gestart met de introductie van de uitgavennorm? Volgens de minister is dat politiek gezien het best op het moment dat de sense of urgency daar is. Het gevaar is inderdaad dat in jaren van economische voorspoed die sense of urgency heel snel kan afkalven en de uitgavennorm verlaten wordt.

Wat de opmerking van Anke Van dermeersch betreft inzake de risico's van schuldopbouw stelt de minister dat zij een punt heeft. Gratis geld bestaat niet. Waar echter op wordt gerekend is dat de huidige schuldopbouw de komende decennia kan worden afgebouwd door twee voorwaarden te respecteren: jarenlange aanhoudende economische groei én geen begrotingstekorten. Wie deze twee voorwaarden vervult doet de constante nominale schuld krimpen in percentages van het bbp. De eerste voorwaarde is onzeker en België heeft in het verleden nooit voldaan aan de tweede voorwaarde. Daar zit hem het grote probleem.

De minister is het niet eens met de stelling van Anke Van dermeersch als zouden de brexitmaatregelen niet in het relancebeleid thuishoren. Brexit en de coronapandemie zijn twee ongelukken die zich tegelijk voordoen.

De spreker verduidelijkt verder dat de uitgavennorm niet alleen kan ingesteld worden om te evolueren naar een begrotingsevenwicht maar ook naar nominale schuldafbouw wat betekent dat er overschotten worden gegenereerd.

Er is geen nood aan een nieuwe instelling. Er zijn een goed Departement Financiën en Begroting en twee uitstekende externe adviesorganen: de SERV en het Rekenhof.

De minister blijft erbij dat het doel moet zijn dat de regering niet meer uitgeeft dan er binnenkomt. Het zal alleen nog enkele jaren duren vooraleer we daar weer zijn aanbeland. Het systeem had inderdaad – zoals Peter Van Rompuy suggereerde – beter al twintig jaar geleden op poten gezet geweest.

De aangekondigde simulaties zullen aangeven aan welke knoppen zal moeten gedraaid worden om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken.

Een flexibiliteitsclausule voor calamiteiten zoals de coronapandemie – zoals bepleit door Willem-Frederik Schiltz – is zeker een goed idee en moet in het systeem worden opgenomen.

Peter Van Rompuy wees op het probleem dat het momenteel zeer moeilijk is een uitgavennorm te bepalen omdat er geen zicht is op de economische groeicyclus van de volgende jaren waaruit de trendmatige groei moet worden berekend om de uitgavennorm te bepalen. Minister Matthias Diependaele zegt daarover dat voor de berekening van de uitgavennorm het plan is om met tien jaar rekening te houden: de vijf voorbije jaren, het huidige jaar en de vier toekomstige jaren. De huidige crisis wordt dus meegenomen. De simulaties zullen dat uitwijzen.

De rente-impact zal worden meegerekend en enkel de uitgaven voor Oosterweel zouden worden uitgesloten. De uitzonderingen moeten zoveel mogelijk worden uitgesloten, zoniet heeft de norm geen nut. Ook de relance-inspanningen zouden kunnen worden uitgesloten omdat ze eenmalige uitgaven betreffen.

Ook de investeringsnorm kan in de uitgavennorm worden opgenomen.

8. Conclusie van Steven Vandeput, commissievoorzitter

Steven Vandeput, commissievoorzitter, besluit dat de bespreking van dit dossier niet beëindigd is. De commissie kijkt uit naar de resultaten van de simulaties die nog voor de zomer van 2021 beschikbaar zullen zijn.

III. AFSLUITENDE BESPREKING OP 15 MAART 2022

1. Inleidende toelichting

1.1. Inleidende situering door minister Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Minister *Matthias Diependaele* zal zijn tussenkomst beperken tot een korte inleiding. Zoals is gebleken uit de eerdere discussie over dit onderwerp, staat de meerwaarde van een uitgavennorm buiten kijf. Het mag op heden dan wel een uiterst moeilijk moment zijn om met een dergelijke uitgavennorm van start te gaan, maar het blijft sowieso aangewezen om er nu toch al de fundering voor te leggen en de zaak degelijk te verankeren. Op langere termijn zal dit gegeven onbetwistbaar een positieve bijdrage leveren aan het Vlaamse begrotingsbeleid. De uiteenzetting van de technische aspecten van het uitgavennormconcept laat de minister over aan de secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting, Koen Algoed.

1.2. Uiteenzetting door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting

Onder verwijzing naar de foto op de openingspagina van zijn presentatie, opent *Koen Algoed* zijn uiteenzetting met een analogie naar een jeugdbeweging die het plan opvat om op kamp te gaan in het buitenland, en dienovereenkomstig op zoek gaat naar inkomsten om die min of meer exotische bestemming ook reëel binnen bereik te brengen. In concreto betekent dat meestal dat er gedurende een heel

jaar diverse activiteiten georganiseerd worden om geld in het laatje te brengen. De commissieleden zullen het met hem eens zijn, dat het geen goed idee is indien de overheid op eenzelfde manier te werk zou gaan. Gezinnen of individuen gaan doorgaans omgekeerd tewerk. Ze bepalen hun uitgaven in functie van hun reguliere inkomsten. Als een werknemer promotie maakt, dan wel een demotie ondergaat, stelt hij zijn uitgaven bij naar boven of naar beneden. Dat de uitgaven de inkomsten volgen, is ook precies wat er beoogd wordt met de introductie van een uitgavennorm. Ook voor de overheid zullen de inkomsten zo de uitgaven bepalen. Via een wijziging van de VCO zullen zowel de uitgavennorm als de uitgaventoetsingen (spending reviews) verankerd worden als structurele onderdelen van het Vlaamse begrotingsbeleid.

De spreker legt uit dat hij zijn uiteenzetting heeft opgebouwd rond vier invalshoeken, te weten: de toegevoegde waarde van een begrotingsnorm, de uitgavennorm als ex-antebegrotingskompas, de weg die sinds het najaar van 2020 reeds is afgelegd om tot een Vlaamse begrotingsnorm te komen, en ten slotte ook nog de operationalisering van de uitgavennorm die nu aan de orde is. Hij verwijst in dat verband ook naar het vele werk dat hierrond verricht werd door de expertengroep onder leiding van Wivina Demeester-De Meyer.

1.2.1. Toegevoegde waarde van een begrotingsnorm

Koen Algoed gaat vooreerst in op de kwestie van de toegevoegde waarde van een begrotingsnorm. Hij stelt vast dat de overheid nogal vaak geneigd is om extra uit te geven. Als er tegenvallers zijn, is de overheid daarentegen minder geneigd om op te treden. Ze neigt dan eerder naar het maken van schulden. Ook kan niet ontkend worden dat het voorkomt dat de overheid soms de economie stimuleert wanneer dat niet nodig is, terwijl ze ook al eens te veel durft af te remmen wanneer het wat minder of zelfs slecht gaat. Men duidt dit aan met de term procyclisch beleid. Een overheid moet in zekere zin echter een anticyclisch beleid durven voeren. Als het goed gaat, mag er wel degelijk bespaard worden. En als het dan minder goed gaat, mag er ontspaard worden. Er dient overigens niet enkel rekening te worden gehouden met de begroting en de daarbij horende begrotingsnorm. Er moet ook gekeken worden naar de overheidsschuld, en dan met name of deze houdbaar is, want daar staan nu eenmaal rentelasten tegenover. En als de schuld de passiefkant is, moet er natuurlijk ook gekeken worden naar de actiefkant. Staan er tegenover die schuld ook activa die – direct of indirect – opbrengsten genereren? Door begrotingstekorten zijn de passiva de laatste tijd echter veel groter geworden dan de activa, zoals mag blijken uit het periodieke schuldrapport. Die tekorten zijn voornamelijk naar consumptieve uitgaven gegaan.

Daarnaast spreekt het voor zich dat een begrotingsnorm niet enkel zo transparant mogelijk moet zijn, maar ook voldoende flexibel moet zijn om adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden. Dat zijn overigens ook de elementen die de mate van politieke gedragenheid ervan bevorderen. De norm moet met andere woorden een zo zinvol mogelijk kompas zijn.

1.2.2. Uitgavennorm als begrotingskompas

Wie enigszins vertrouwd is met het Stabiliteits- en Groeipact, weet dat er op Europees niveau reeds een uitgavennorm operationeel is. Dat is nog een uitvloeisel van de financieel-economische crisis van 2008-2009. Via het zogenaamde 'sixpack' en 'twopack' werd het Stabiliteits- en Groeipact toen in die zin bijgespijkerd. De uitgavennorm in kwestie werd toegevoegd als een soort budgettair kompas, naast de elementen die vroeger reeds als kompas dienden. Dat laatste gebeurde vooral door de structurele manier (en dus niet meer louter nominale manier) waarop de begroting benaderd werd. Daarbij worden de meevallers eruit gehaald aan de inkomstenzijde en de tegenvallers aan de uitgavenzijde, waarna er bekeken wordt

of de begroting structureel goed zit. De uitgavennorm is een andere manier om structureel naar een begroting te kijken. Het is iets gemakkelijker te implementeren en ook robuuster dan het structureel evenwicht. Dat laatste is immers gebaseerd op een puntschatting van ons potentieel bbp, wat een behoorlijk technisch gegeven is. Men poogt daarbij na te gaan wat we kunnen verwachten in normale omstandigheden, als alle arbeidskrachten zijn ingeschakeld en alle machines volledig bezet zijn. Wat is dan de normale output, wat zijn dan de normale uitgaven als er geen economische recessie of depressie is, en er dus normale en niet al te grote werkloosheidsuitgaven zijn? Dit is, zoals gezegd, gebaseerd op een puntschatting van het potentieel bbp. Het gebeurt wel vaker dat dit achteraf wordt bijgesteld. Het structureel evenwicht is dus een behoorlijk volatiel kompas om daarop aanbevelingen ex ante te baseren. Als men in gedachten houdt dat het potentieel bbp ex post kan aangepast worden, weet men ook dat het budgettair kompas ex ante er anders zou hebben kunnen uitzien.

De uitgavennorm lost dat op doordat er gewerkt wordt met een voortschrijdend gemiddelde van het potentieel bbp. Eventuele schattingsfouten worden afgevlakt omdat er met een tienjarig voortschrijdend gemiddelde wordt gewerkt, dat zowel terugkijkt naar het verleden, als naar de toekomst kijkt. Door te werken met een gemiddelde heeft men methodologisch vastere grond onder de voeten, wat niet het geval is bij een puntschatting. Daarmee wordt tegelijk ook de discussie over de zogenaamde budgettaire semi-elasticiteit vermeden. Dat is de discussie waarbij men zich de vraag stelt hoe gevoelig de uitgaven en de inkomsten zijn, als het bbp met 1 procent verandert.

Een uitgavennorm is dus iets eenvoudiger, maar net zoals bij het structureel evenwicht wordt er ook hier correctie gemaakt voor cyclische of conjunctuuruitgaven. Een typisch voorbeeld daarvan zijn de werkloosheidsuitgaven. In België situeren die zich echter niet op het niveau van de deelstaten, maar op het federale niveau. Maar een uitgavennorm houdt dus as such geen rekening met uitgaven die gedicteerd worden door de conjunctuur en houdt in feite, door rekening te houden met potentieel bbp, ook geen rekening met toevallige tegenvallers of meevallers aan de inkomstenzijde. Het principe is dat de uitgaven de inkomsten volgen. En doordat men zich baseert op een houdbare groei van de ontvangsten, gaat men ook geen rekening houden met de tegenvallers of de meevallers aan de inkomstenzijde. Men houdt dus gewoon de koers aan.

Koen Algoed geeft in dat verband mee dat er einde oktober-begin november 2021 reeds een oefening werd gedaan waarbij een houdbare groei van de ontvangsten werd afgeleid, die in nominale termen 2,8 procent bedraagt. Dat zou dan meteen het kompas moeten zijn waarop de inkomstengroei kan worden afgestemd. Dat belet vanzelfsprekend niet dat het steeds mogelijk blijft dat en cours de route zou blijken dat de inkomsten beter meevallen, dan wel tegenvallen. Maar als het daarbij om louter ad hoc incidentele meevallers of tegenvallers gaat, zal er niet worden afgeweken van de uitgezette koers. Het belangrijkste is immers dat men gemiddeld goed zit en dat het einddoel waar men naartoe wil met de begroting effectief bereikt wordt. Maar er kan – om het in zeiltermen uit te drukken – zo nodig wel wat gelaveerd worden. Als de wind gunstig zit kan er wat sneller worden gegaan, omdat de uitgaven wat lager zullen zijn dan verwacht, of alleszins lager zullen zijn dan de inkomsten. Idem dito als de wind heel erg meezit en de inkomsten zijn hoger dan verwacht. En als omgekeerd de inkomsten iets lager uitvallen door een eenmalige tegenvaller, zullen de uitgaven al eens hoger liggen dan de inkomsten. Maar gemiddeld genomen zullen de meevallers de tegenvallers uitvlakken. Als er met andere woorden geen structurele wijzigingen zijn in de onderliggende groei, of in de inflatie, wordt er niet van de uitgestippelde koers afgeweken. De spreker benadrukt daarbij dat flexibiliteit wel degelijk mogelijk blijft. Als men in een recessie terechtkomt, of als er zich potentieel zwaar weer aankondigt op economisch gebied, kan de koers wel degelijk worden bijgesteld.

Een volgende pluspunt bestaat er in dat het werken met een uitgavennorm de mogelijkheid biedt om te komen tot een meerjarig uitgavenkader. De hoger reeds genoemde expertengroep beveelt dat ten zeerste aan, kwestie van wat aanvullende rust te brengen. Beleid heeft immers vaak wat tijd nodig om te rijpen en te groeien, om effecten te genereren. Daarom is het zeker niet aangewezen om het van dag tot dag te gaan aanpassen. Beleid moet in de steigers worden gezet, en dan moet er na enige tijd geëvalueerd worden of een en ander tot het gewenste resultaat geleid heeft. Enerzijds is dit dus een pleidooi om te komen tot minder ad-hocbeleid, maar omgekeerd biedt het ook meer zekerheid naar de beleidsdepartementen. Die weten dan binnen welk kader ze beleid kunnen ontwikkelen. Maar natuurlijk wordt er dan en cours de route geëvalueerd of men nog op koers zit, dan wel van de uitgezette koers dient af te wijken omdat de wind gunstiger, dan wel ongunstiger zit.

De uitgavennorm komt ook niet alleen. Zo is er de Vlaamse Brede Heroverweging geweest, maar daarnaast ook het idee van het responsabiliseren van de beleidsdomeinen op basis van budgettaire enveloppes. Het werken met dergelijke – liefst meerjarige – budgettaire enveloppes zou ook aanleiding moeten geven tot de groei van een cultuur waarin de eigen, bestaande uitgaven grondig geëvalueerd worden. Naar analogie van de term taxshift, kan dit aangeduid worden met de term 'expenditure shift'. Daarbij wordt er nagegaan of er uitgaven zijn die minder goed effect sorteren, en of er desgevallend andere prioriteiten kunnen worden gelegd binnen de uitgestippelde budgettaire enveloppes die een groeipad kennen. We moeten ons als overheid de vraag durven stellen of we goed bezig zijn, of we de juiste dingen doen, en of de middelen die we inzetten hun doel wel bereiken.

1.2.3. Naar een Vlaamse uitgavennorm

Koen Algoed wijst erop dat het traject om tot een Vlaamse uitgavennorm te komen onderhand al een hele tijd bezig is. In 2011 is er de commissie-Poelvoorde geweest, die een eerste blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm heeft opgesteld. Dat gebeurde dus al voor er sprake was van een uitgavennorm op Europees vlak. Men is daar dus al een tijdje mee bezig geweest, en men is duidelijk vooruitziend geweest. Men is verdergegaan op de ingeslagen weg. Dat lag niet voor de hand, want er stelt zich een methodologisch probleem. Het potentieel bbp wordt immers niet geraamd voor de regio's. Daarvoor is echter een goede oplossing gevonden. Er wordt gewerkt met een voortschrijdend gemiddelde, maar men baseert zich daarvoor op het eigen bbp, zijnde het effectieve bbp, of voorspellingen van het bbp.

Onder impuls van minister Matthias Diependaele werd die aandacht voor structurele wijzigingen in ons begrotingsbeleid in september 2020 ook ingeschreven in het plan Vlaamse Veerkracht. Men kon voor het maken van de daartoe benodigde afspraken terugvallen op een aanbeveling van de experten van het Economisch Relancecomité om te werken met een uitgavennorm. Alles in acht genomen is men daar toen behoorlijk vlug mee aan de slag gegaan. Met de hulp van een resem experten, en natuurlijk ook verder bouwend op het werk van de hoger reeds genoemde commissie-Poelvoorde, is men erin geslaagd een blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm op papier te zetten.

De volgende stap bestond er logischerwijze in om deze blauwdruk ook operationeel te maken. Daarom werd in de loop van september 2021 een oefening gedaan om na te gaan wat de gevolgen voor de Vlaamse begroting zijn van de invoering van een uitgavennorm. Er stelde zich toen echter een heel specifiek probleem. Enerzijds was er de meerjarenraming van oktober 2020, maar anderzijds waren er ook nieuwe cijfers uit de economische begroting van juni 2021, en die matchten niet echt. Vandaar dat er binnen de expertengroep werd afgesproken om de oefening pas te doen op het moment dat de meerjarenraming van oktober 2021 (de huidige meerjarenraming dus) beschikbaar was, want dan is er een match

tussen de economische begroting (waarop de begrotingsopmaak 2022 gebaseerd is) en de meerjarenraming. Op die manier is er geen divergentie meer tussen de gehanteerde parameters. Binnen de expertengroep is er verder ook een discussie geweest over een convergentiemarge, en meer bepaald de manier waarop men die kan gestalte geven en kan implementeren.

In januari 2022 werd een update gedaan van de operationaliseringsoefening. In de marge daarvan was vanuit de Europese Commissie, en dan meer bepaald DG Reform (Directorate-General for Structural Reform – Directoraat-Generaal Ondersteuning voor structurele hervormingen), ook al een tijdje gevraagd om na te denken over het invoeren van een uitgavennorm voor alle overheden in het land. Binnen een federaal land als België is dit vanzelfsprekend geen sinecure. De werkzaamheden daarrond begonnen net voor de coronapandemie toesloeg op gang te komen. Het was de bedoeling dat het secretariaat van de Hoge Raad van Financiën, dus mensen van de FOD Financiën, werkbezoeken zou brengen aan een aantal federale landen om te bekijken hoe die met een uitgavennorm te werk gaan. Er is echter slechts één enkel werkbezoek kunnen doorgaan vooraleer alles stilviel door de corona-uitbraak.

Maar DG Reform heeft ondertussen de draad opnieuw opgepikt en heeft aan twee medewerkers van de OESO gevraagd om na te denken over de concrete implementatie van een uitgavennorm in het federale België. Die werkzaamheden zijn opgestart, het is afwachten wat hun aanbevelingen zullen zijn. De spreker meent dat uit de eerste contacten mag afgeleid worden dat de onderzoekers grotendeels op dezelfde sporen zitten als degene die reeds waren getrokken in de Vlaamse blauwdruk. Mogelijks kan er zo ook nog wat gefinetuned worden op basis van de inzichten die zullen voortkomen uit het project. Er is momenteel voorzien dat het onderzoeksproject zijn finale resultaten zal opleveren ergens in de eerste jaarhelft van 2023. In die zin is er dus nog wel wat tijd.

Koen Algoed komt dan tot een laatste belangrijke kwestie die hij zeker even wil aanstippen. In het jaarverslag van de Nationale Bank, waarbij er dus teruggekeken wordt op het jaar 2021, ligt er een sterke aanbeveling vervat om te komen tot de invoering van een meerjarig begrotingskader bij alle overheden. Dat was overigens ook een van de opmerkingen uit het – hier besproken – rapport uit 2019 van drie experten aan wie naar aanleiding van onze eerste uitgaventoetsing gevraagd was om ons begrotingsproces eens door te lichten. Toen reeds was hen opgevallen dat het ontbrak aan een meerjarig begrotingskader, dat nochtans een prominente rol zou moeten spelen in ons begrotingsbeleid. De Nationale Bank herneemt nu die aanbeveling om veel meer te werken met meerjarige begrotingskaders. En in een ruk door wordt dan ook gesteld dat de invoering van een uitgavenregeling, een uitgavennorm, onmiskenbaar een nuttig instrument zou zijn bij het opstellen van een dergelijke meerjarenbegroting. En dat is een stelling die ook terug te vinden is in de blauwdruk van de uitgavennorm van september 2021.

Koen Algoed gaat dan verder in op die blauwdruk. Waar mogelijk heeft men zich gealigneerd op de bestaande Europese uitgavennorm. Maar, zoals gezegd, hoeft Vlaanderen zich geen zorgen te maken over de werkloosheidsuitgaven, zodat daarvoor ook niet gecorrigeerd hoeft te worden. In de Europese uitgavennorm wordt er qua investeringsuitgaven ook gewerkt met een voortschrijdend gemiddelde op vier jaar. Vlaanderen heeft daar in zijn uitgavennorm niet voor gekozen. De investeringen zijn een onderdeel van de uitgaven die genormeerd worden, met uitzondering van die investeringen die zichzelf direct terugverdienen. Oosterweel kan als voorbeeld daarvan gelden. Er is daar weliswaar een prefinanciering via schuld, maar er zal een aflossing zijn van die schuld via de eigen inkomsten die gegenereerd worden via tolgelden van zodra de Oosterweeltunnel in gebruik wordt genomen. Het toepassingsgebied van de Vlaamse uitgavennorm omvat verder alle uitgaven van de ministeries, inclusief de toelagen die gegeven worden aan de rechtspersonen.

Daarbij is de assumptie dat rechtspersonen weliswaar uitgaven kunnen doen die hoger liggen dan de toelagen die ze ontvangen, maar dat die in principe, of zelfs d'office, gedekt zullen zijn door eigen ontvangsten. In principe zijn hun begrotingen in evenwicht, waardoor men zich daarover dan ook geen zorgen hoeft te maken. Als er toelagen gegeven worden, is het met andere woorden belangrijk dat die gedekt worden door eigen inkomsten. Vandaar ook dat die toelagen mee onder de uitgavennorm vallen.

De spreker komt dan tot de vraag naar de manier waarop het budgettaire kompas bepaald wordt. Het hoeft geen betoog dat dit een erg technische kwestie is. Er is gewerkt met een soort shortcut. In de Europese uitgavennorm liggen de zaken immers relatief eenvoudig. Daar vertrekt men van het potentiële bbp, van dat voortschrijdend gemiddelde, en neemt men ieder jaar een soort foto om te bepalen wat de onderliggende houdbare economische groei is. En daar voegt men dan de bbp-deflator aan toe, om zo te komen tot een toegelaten nominale groei van de uitgaven die onder de uitgavennorm vallen. Het gaat dus over alle primaire uitgaven. Ze houden geen rekening met rente-uitgaven, en ook niet met cyclische uitgaven, waarvan de werkloosheidsuitgaven een typisch voorbeeld zijn.

In de Vlaamse blauwdruk wordt in feite net het omgekeerde gedaan, in de zin dat we vrij precies weten wat onze inkomsten zullen zijn. Qua financiering hangen we immers nog voor meer dan de helft af van dotaties en die worden mee gestuurd door het reële bbp. Tal van dotaties zijn immers gekoppeld aan de evolutie van het reële bbp. Sinds de zesde staatshervorming is het systeem weliswaar iets minder genereus geworden, maar een en ander betekent tegelijk ook dat we iets minder afhankelijk zijn geworden van de reële bbp-groei. Daar waar dat vroeger 100 procent was, is dat nu in de meeste gevallen teruggebracht tot 55 procent. Enkel voor de btw-dotatie is dat 91 procent, en voor de solidariteitsmechanismen is dat nog altijd 100 procent. Naast die koppeling van onze dotaties aan de reële economische groei, mag evenmin uit het oog verloren worden dat ze ook voor 100 procent de consumentenprijsindex volgen. Ook van een andere belangrijke determinant die we goed kunnen ramen, onze gewestbelastingen, weten we dat ze quasi allemaal gekoppeld zijn aan de evolutie van de consumentenprijsindex. We gaan dan ook aan de slag met een soort voortschrijdend gemiddelde van de reële economische groei. Dat betekent deels in de achteruitkijkspiegel kijken naar wat er in het verleden gerealiseerd is, maar ook vooruitkijken, naar wat er verwacht wordt aan reële economische groei. Daarbij wordt een tijdsvenster van tien jaar gehanteerd, zoals ook het geval is in de Europese uitgavennorm. Dat alles vormt de basis, die we dan concreet hebben moeten invullen. Er moet dan ook worden nagegaan wat de te verwachten inflatie is, weerom gemeten aan de hand van de consumentenprijsindex. Voor wat inflatie betreft heeft het geen zin om naar achter te kijken. Er wordt in de tijd dus enkel naar voor gekeken, en dit over een tijdspanne van vijf jaar. Op die manier berekent men een gemiddelde. Op basis van al die geconstrueerde parameters worden dan de dotaties berekend. Uitgaande van de veronderstelling dat er bijvoorbeeld een economische groei is van 2 procent in reële termen, en een verwachte inflatie van 2 procent, gaan we zo na wat dat zou geven qua groei voor onze ontvangsten, zowel aan de kant van de dotaties, als aan de kant van de gewestbelastingen.

Op die manier hebben we dan een soort toegelaten nominale groei, in houdbare termen. Het gaat dus over een verwacht gemiddelde voor de periode. De uitgavennorm wordt berekend in het licht van een periode van vijf jaar. Halverwege de legislatuur, dus halverwege die vijfjarige periode, wordt nagegaan of de gemaakte ramingen wel juist waren en of we structureel goed zitten wat de ramingen inzake reële bbp-groei en inflatie betreft.

Koen Algoed wijst er daarbij op dat voor beleid, en a fortiori voor nieuw beleid, niet enkel de nominale groeivoet belangrijk is, maar vooral de reëel beschikbare

beleidsruimte. Want een aantal van onze uitgaven, pakweg zo'n 60 procent, is gekoppeld aan de gezondheidsindex. Daarvan kan men dus zeggen dat de inflatie er geen effect op heeft, qua koopkracht blijven ze constant. Dus gaan we kijken wat we kunnen garanderen aan reële groei, als er bijvoorbeeld een nominale groei is van 4 procent. In dat verband heeft de commissie-Poelvoorde een belangrijke voorzet gedaan qua raming van de gemiddelde deflator voor de Vlaamse begroting. Dat is belangrijk omdat, zoals gezegd, sommige uitgaven niet geïndexeerd zijn. Dat is wel het geval voor zo'n 60 procent van onze uitgaven.

In de veronderstelling dat de gezondheidsindex met 2 procent groeit, gaat zich dat moeten vertalen in 1,2 procent. Of nog anders uitgedrukt: bij 50 miljard euro uitgaven en een indexering van 2 procent, zullen we niet 1 miljard euro extra moeten uitgeven (2 procent op 50 miljard), maar zullen we 600 miljoen euro moeten uitgeven. Omdat sommige uitgaven niet gekoppeld zijn aan de evolutie van de gezondheidsindex, is er bij een indexering dus een marge van ongeveer 400 miljoen euro. Dat zijn grosso modo ook ongeveer de cijfers waartoe de SERV komt. Enerzijds krijgt de Vlaamse overheid dus extra inkomsten, maar anderzijds zijn er ook extra uitgaven, omdat nog altijd 60 procent het indexregime volgt. Dat kan rechtstreeks zijn, via de indexprovisie, voor de uitgaven die volledig gekoppeld zijn. Terwijl er voor andere een vast percentage is, dat gebaseerd is op de gezondheidsindex. Op die manier wordt het budgettaire kompas geconstrueerd. De volgende jaren wordt er dan niet gesleuteld aan de indexregimes als er zich een indexering voordoet. Als de koppeling aan de verwachte gezondheidsindex gegarandeerd is, wordt bij de betreffende begroting, dan wel bij de onmiddellijk daaropvolgende begroting, die index toegekend bovenop de reële groeivoet van 2,8 procent. Gemiddeld genomen mag er van uitgegaan worden dat we aan zo'n 4 procent zullen zitten (slide 14 van de presentatie). Het ene jaar zal men in nominale termen misschien aan 3,9 procent zitten, het andere jaar aan 4,1 procent. Daar zijn voorbeelden van uitgewerkt. Het is daarbij vooral belangrijk dat men gemiddeld goed zit. De index wordt eveneens op voorhand geraamd, om die hele groei te kunnen afleiden. In iedere begrotingsopmaak wordt de dan courante index gevolgd, of de toegekende indexregimes voor de uitgaven die gekoppeld zijn, of die in de indexprovisie zitten, of de vaste groei op basis van de gezondheidsindex voor een aantal specifieke uitgaven. Er wordt dus geprobeerd om continu te laveren tussen overschotten en tekorten, kwestie van onze begroting gemiddeld op koers te houden.

In de nota over de blauwdruk valt te lezen dat er een drietrapsprocedure ontwikkeld is, die de spreker zonet reeds summier heeft toegelicht (slide 13 van de presentatie). In stap 1 wordt vooreerst de nominale groei bepaald. Dat gebeurt op basis van een voortschrijdend gemiddelde. Als we dat heel concreet toepassen vanaf 2022, dient er gekeken te worden naar de bbp-realisaties van 2017 tot en met 2021. En dan ook de verwachtingen voor 2022 tot 2026. Voor wat de inflatie betreft, werd nagegaan wat de verwachte inflatie is van 2022 tot en met 2026, en werd daarvan het gemiddelde genomen. Hetzelfde voor de gezondheidsindex. De index van de consumentenprijzen bepaalt onze ontvangsten, de gezondheidsindex bepaalt onze uitgaven. Dat is de essentie van de drietrapsprocedure, zoals die is beschreven in de blauwdruk. Ze is ook terug te vinden in de in september 2021 uitgebrachte shortcut. Die ingekorte en meer leesbare versie van de blauwdruk is erop gericht om toch wat meer draagvlak te creëren voor de uitgavennorm. De spreker begrijpt dat een en ander misschien erg moeilijk lijkt, maar hij is ervan overtuigd dat alles wel goed zal komen.

Mocht daar nood aan zijn, dan wil de spreker een en ander desgevallend graag illustreren aan de hand van een rekenvoorbeeld. Om de gedachten wat te ordenen herhaalt hij kort nogmaals de stappen die doorlopen worden tijdens de drietrapsprocedure. Eerst wordt de nominale groeivoet bepaald op basis van de ontvangsten. Daarna wordt nagegaan wat de Vlaamse deflator is, kwestie van de inflatie eruit te halen. En in een volgende stap wordt bij iedere begrotingsopmaak toege-

kend wat er vereist is omwille van de indexregimes van de diverse uitgavencategorieën. In het gehanteerde rekenvoorbeeld moet dat gemiddeld 4 procent zijn. Maar volledige stabiliteit lukt nooit. We moeten dan ook aanvaarden dat het, in nominale termen, van jaar op jaar wat hoger of lager kan zijn. Wat hier met name belangrijk is, is dat die reële groeivoet ten minste twee of drie jaar gegarandeerd is, zodat men zijn beleid kan ontwikkelen. Dat is hier de belangrijkste boodschap.

1.2.4. Operationalisering uitgavennorm 2022

Koen Algoed preciseert dat de oefening waarnaar hij verwezen heeft, gedaan werd in september 2021. Dat gebeurde op basis van diverse inputs, zijnde de (verouderde) uitgaven, de meerjarenraming en een meer recente economische begroting. Een update daarvan is door de experten gefinaliseerd in januari 2022. Daarbij werden de parameters uniform gemaakt, in de zin dat men dezelfde onderliggende parameters gehanteerd heeft als voor de begrotingsopmaak 2022 en voor de meerjarenraming 2022-2026. Om dat operationeel te maken diende het reële bbp geschat te worden, diende de gezondheidsindex geschat te worden en diende de index van de consumentenprijzen geschat te worden. Uitgaande van een tienjarenperiode voor het reële bbp, en op basis van de dan geldende waarden en vooruitzichten, kwam men uit op een verwachte reële bbp-groeivoet van 1,29 procent. De invloed van de recessie van 2020 laat zich daarbij natuurlijk wel wat voelen, maar dat effect wordt afgezwakt omdat er gewerkt wordt met een tienjarig gemiddelde. Ook uitschieters in omgekeerde zin zouden zo trouwens afgezwakt worden. Voor wat de inflatie betreft wordt, zoals reeds gezegd, vooruitgekeken. Mochten we die oefening niet doen, dan zou het gemiddelde natuurlijk een stuk hoger liggen, aangezien we dit jaar meer dan 6 procent inflatie verwachten.

Maar op basis van de economische parameters zoals vervat in de vorige economische begroting van het Planbureau (uit september 2021) komen we tot de waarden die we in onze formules gestopt hebben om onze ontvangsten te berekenen. Onze dotaties en onze gewestbelastingen worden immers gestuurd door het reële bbp en door de evolutie van de index van de consumptieprijzen. Ten opzichte van de oorspronkelijke blauwdruk, vormde deze oefening dan ook een nieuwigheid. Het was ook de gelegenheid bij uitstek om nog eens goed na te denken over de concrete operationalisering van de uitgavennorm. Wat dat laatste betreft, verwacht de spreker overigens ook nog wel input te zullen krijgen op die oefening vanuit DG Reform. Het heeft onder andere tot nuttige inzichten geleid met betrekking tot de deflator. Men kan die baseren op de huidige indexregimes, en dan komt men, bij een verwachte evolutie van de gezondheidsindex van 1,86 procent, uit op een deflator van 1,08 procent. Op basis van de gehanteerde parameters is men erop uitgekomen dat een houdbare groei, in nominale termen, van onze ontvangsten 2,8 procent beloopt. Zo komt men tot een reële groei van 2,8 - 1,08 = 1,72 procent. Dat zou als budgettair kompas kunnen fungeren. De beleidsdomeinen en de verschillende bevoegde ministers zouden zo met zekerheid kunnen weten dat de budgettaire enveloppe de komende jaren in reële termen met 1,72 procent zal groeien. Los van de ontwikkeling van de inflatie en de index zou die 1,72 procent dus gegarandeerd blijven in reële termen. Een speciaal geval daarbij, vormen de werkingskosten. Die worden immers al heel lang niet meer geïndexeerd. De experten hebben zich over de vraag gebogen wat er zou gebeuren mocht men opnieuw overgaan tot indexering van de werkingskosten. Dat zou immers per definitie impact hebben op de deflator, die dan een stukje hoger zou komen te liggen. Omdat de 'assiette', de basis van uitgaven die geïndexeerd moeten worden, groter wordt, komt men uit op een deflator van 1,20 procent.

Daarnaast zijn er echter ook een aantal uitgaven die buiten de indexprovisie vallen, maar waar wel degelijk een inflatiecomponent aan zit. In de hoger genoemde 1,08 procent is met name geen rekening gehouden met het Groeipakket, noch met het Gemeentefonds. Nochtans weten we dat er in beide gevallen, via de decretaal

voorziene en toegekende groeivoeten, in wezen een inflatievergoeding voorzien is. Voor het groeipakket is er immers jaarlijks een verhoging voorzien met een vast percentage van, naargelang het geval, 1 of 2 procent. En voor het Gemeentefonds groeit de hoofddotatie jaarlijks met 3,5 procent. Ook dat leidt tot een andere deflator, die logischerwijze een stuk hoger ligt. In plaats van 1,08 procent bedraagt die dan 1,26 procent. Als de politiek vindt dat die 3,5 procent in reële termen geen 3,5 procent is, maar dat daar 1,5 procent inflatie inzit, zullen er mogelijks dienovereenkomstig ook beslissingen genomen moeten worden. Dat zal noodzakelijkerwijze bij de deflator gezet moeten worden, wat met zich brengt dat de beschikbare enveloppe, zeg maar de marge van 2,8 procent, voor een stukje opgesoupeerd wordt. Dat zal met name het geval zijn als de minister bevoegd voor het Gemeentefonds die 1,5 procent inflatie niet binnen de eigen middelen moet zoeken. Idem voor het groeipakket. Het moge duidelijk zijn dat het hier aan de politiek is om de nodige beslissingen te nemen.

Men kan in het model wel stellen dat de reële groei in wezen maar 1,72 procent mag bedragen, of 1,54 procent als er rekening wordt gehouden met de vaste klik van het Gemeentefonds en het groeipakket, maar dan zijn er bijvoorbeeld nog altijd de rente-uitgaven of bepaalde fiscale uitgaven, die een exogeen bepaald groeiritme hebben. Die gaan ervoor zorgen dat de uiteindelijke groeivoet voor de rest van de uitgaven hoger of lager zal liggen. Zo zijn er bijvoorbeeld fiscale uitgaven ten gevolge van de beslissingen die genomen zijn met betrekking tot de woonbonus. De groeivoet ligt daar een heel stuk lager dan de 1,72 procent, en dat zorgt ervoor dat de andere uitgaven iets sneller zullen kunnen groeien.

Daar waar de expertencommissie dus reeds uitdrukkelijk gesteld heeft dat één categorie van uitgaven sowieso buiten de norm mag worden gehouden, te weten de investeringen die zichzelf terugverdienen, moet men dus binnen de norm ook nog nadenken over het lot van de uitgaven waarvan je het groeiritme überhaupt niet kunt beïnvloeden. Het gaat dan onder ander over engagementen inzake fiscale uitgaven of de rente-uitgaven. Ook kan het zijn dat de regering er expressis verbis voor kiest om bepaalde uitgaven te prioriteren door hen een groter groeiritme toe te kennen. Het Gemeentefonds, met de hoger genoemde 3,5 procent, is zo'n politieke keuze. Maar er zijn er nog andere denkbaar. Bij het operationaliseren van de uitgavennorm zullen er met andere woorden ook een aantal beleidsbeslissingen genomen moeten worden.

De spreker komt dan tot de tabel op slide 18 van zijn presentatie. Daarin zijn de uitgaven terug te vinden, zoals die zijn opgenomen in de huidige meerjarenraming. Het gaat dus over de reële primaire uitgaven, de rente-uitgaven en de indexuitgaven. Bij die laatste ging het toen natuurlijk nog over voorspellingen op basis van diverse vorige indexeringen. Ondertussen is de situatie drastisch veranderd. Daar waar we voorheen ongeveer één indexering per jaar hadden, hebben we er dit jaar al drie gehad. Maar de tabel laat goed zien hoe cumulatief de indexuitgaven toenemen, maar ook hoe de rente-uitgaven en de reële primaire uitgaven die onder de uitgavennorm vallen, in reële termen evolueren. De 1,66 procent voorzien voor 2022 is allicht iets te hoog, maar voor wat de komende jaren betreft lijkt het erop dat we onder het budgettaire kompas zitten. Maar bij die constatatie dat we het budgettaire kompas respecteren moet wel de kanttekening gemaakt worden dat onze begroting niet in evenwicht is.

De Europese uitgavennorm staat in functie van de zogenaamde begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Als landen hun begrotingsdoelstelling op middellange termijn in structurele termen bereikt hebben, dan moeten ze verder gewoon de uitgavennorm volgen. De uitgaven mogen niet groter zijn, of het groeiritme van de uitgaven mag niet groter of hoger zijn dan de groei van hun houdbare ontvangsten. Landen die hun 'medium term objective' niet hebben bereikt, moeten hun uitgaven minder snel laten groeien dan de groei van hun houdbare inkomsten. Dat

is de zogenaamde convergentiemarge, die ook bepaald is in de Europese uitgavennorm. In de aanzet tot een Vlaamse uitgavennorm wordt momenteel gewoon een foto gemaakt, wordt er mechanisch berekend wat de groeivoet is, bij ongewijzigd beleid. Maar er zijn natuurlijk wel al begrotingsmaatregelen genomen bij de begrotingsopmaak 2022, die op kruissnelheid zullen komen vanaf 2024. Dat zal ongetwijfeld ook zijn impact hebben.

Qua operationalisering van de uitgavennorm dient men in gedachten te houden dat er reeds een Europese uitgavennorm operationeel is, maar die geldt voor de gezamenlijke Belgische overheid. Elk jaar maakt de Europese Commissie dus die oefening, op geaggregeerd niveau, op het niveau van de uitgaven van de gezamenlijke overheid, en voor wat betreft die uitgaven die onder de uitgavennorm vallen. Het gaat daarbij dus niet over de cyclische werkloosheidsuitgaven, noch over de renteuitgaven. Ze nemen het gemiddelde van de investeringsuitgaven. Finaal moet je dan kunnen aflezen, op basis van de geraamde groei van de ontvangsten, met welk percentage de uitgaven zouden hebben mogen stijgen. En dan wordt er nagegaan of de uitgaven meer dan wel minder zijn gestegen. Op die manier wordt ons land dus al geëvalueerd via de Europese uitgavennorm. Wat er hier wordt voorgesteld, komt er in essentie op neer om hetzelfde te gaan doen, maar dan op het niveau van de Vlaamse begroting. Er wordt dus een monitoringtool ontwikkeld om te kunnen nagaan in welke mate we de uitgavennorm respecteren. Het is daarbij ook de bedoeling dat dit alles zal ingeschreven worden in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Maar er moeten, zoals gezegd, eerst ook nog beslissingen genomen worden over welbepaalde uitgaven die sneller of minder snel mogen groeien, rekening houdend met uitgaven waarvan men de groei niet onder controle heeft, die dus exogeen is, zoals het geval is bij rente-uitgaven. In de aanloop naar de volledige operationalisering zal er nog verder gewerkt worden aan de begrotingsinstructies, kwestie van zeker klaar te zijn om vanaf de begrotingsopmaak 2025 van start te kunnen gaan met een ex ante budgettair kompas.

Er zal ook nog bekeken worden of er input gehaald kan worden uit het project van DG Reform. Als dat het geval is, kan er zo nodig nog wat gefinetuned worden. Maar de eerste inschatting is toch dat we behoorlijk goed zitten met de blauwdruk, met de grote lijnen dus waaraan de uitgavennorm moet voldoen.

Zoals reeds gezegd, wordt in de gepresenteerde cijfers tot nog toe geen rekening gehouden met een convergentiemarge. Er zal nog nagedacht worden over de manier waarop men dat gestalte kan geven. Het is ook mogelijk dat er daarover nog aanbevelingen zullen komen vanuit Europa.

Zoals hoger al aangegeven, was de uitgavengroei zonder convergentiemarge 1,66 procent. De daaropvolgende jaren was de groei van de uitgaven een stuk lager. Op de volgende slides (19 en 20) is te zien dat de uitgaven in 2022 eigenlijk te hoog liggen. Bij loutere toepassing van het budgettaire kompas (de 2,8 procent) minus de deflator zouden we zo'n 73 miljoen euro te hoog zitten. De daaropvolgende jaren wordt echter wel degelijk voldaan aan het budgettaire kompas, zoals uitgestippeld door de uitgavennorm, zonder enige convergentiemarge. Er valt dus wel degelijk goed nieuws te melden. Voor het begrotingsjaar 2024 bijvoorbeeld, mochten de uitgaven, als we de berekende groeivoeten toelaten – de 2,8 procent – minus de deflator, zo'n 47,2 miljard euro bedragen. In de huidige meerjarenraming bedragen die 46,9 miljard euro.

De grote 'maar' bij dit alles is wel dat er van uitgegaan wordt dat de begroting in evenwicht is. De uitgavennorm, of het kompas zoals het hier voorgesteld is, mag enkel toegepast worden als de begroting in evenwicht is. Enkel in dat geval mogen de uitgaven gewoon afgestemd worden op de houdbare groei van de ontvangsten. Voor landen die niet aan hun begrotingsdoelstelling zitten, moet aan de uit de uitgavennorm afgeleide groeivoet een convergentiemarge worden toegevoegd.

De groei van de ontvangsten, dan wel de groei van de uitgaven moet getemperd worden, maar moet alleszins lager liggen dan de groei van de inkomsten die men heeft afgeleid op basis van de parameters.

Stel dus dat de toename van de ontvangsten gewoon blijft voortgaan aan 2,8 procent in reële termen, dan betekent dat dat de uitgaven niet aan 2,8 procent mogen groeien, maar bijvoorbeeld slechts met 2,4 procent. Zo convergeert men. De inspanning is afhankelijk van de doelstelling die men zet. In de Europese uitgavennorm is dat gekalibreerd op de 'mid-term objectives'. Voor de coronacrisis bijvoorbeeld, was de mto voor ons land aangepast naar 0 procent, structureel evenwicht, omwille van de oplopende vergrijzingskosten, en moest ons land structureel elk jaar zijn begroting met zestig basispunten van het bbp verbeteren. Het hoeft geen betoog dat dit tot heel wat discussies heeft geleid over de respectieve aandelen daarin van entiteit I en entiteit II. De Hoge Raad van Financiën heeft daarvoor vorig jaar dan ook een verdeelsleutel uitgewerkt. Drie vierde is ten laste van entiteit I (de federale overheid en de sociale verzekeringsinstellingen) en een vierde is ten laste van entiteit II (de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden). Binnen dat vierde aandeel is ongeveer een derde ten laste van de Vlaamse Gemeenschap.

Koen Algoed hoopt met dit alles wat meer duiding te hebben verstrekt bij het concept van de uitgavennorm. Er worden nu stappen gezet naar operationalisering van de norm toe. Dat gebeurt op basis van de blauwdruk, maar vereist ook nog dat er politieke keuzes worden gemaakt. Die laatste zal de administratie dan vertalen in een soort van scenario's. Zo komt men tot een operationele uitgavennorm.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de leden

2.1.1. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

Willem-Frederik Schiltz begrijpt dat er een convergentiemarge is, maar denkt dat het nog een hele uitdaging zal zijn om die doelstellingen te bepalen. Eenmaal dat het systeem up and running is zal het wel goed werken, maar om binnen een redelijke termijn tot die toestand te komen, kan het bepaald nog pittig zijn. Temeer daar men natuurlijk de bedoeling heeft om met dit soort begrotingstechniek minder conjunctuurgevoelig te zijn. In tijden van hoogconjunctuur kan er gespaard worden, om dan in slechtere tijden de uitgaven te kunnen handhaven zonder dat er in het vlees gesneden moet worden. En vanzelfsprekend kunnen de uitgaven die men dan doet, ook maar beter verstandige uitgaven zijn. Op die manier zou men terug uit de dalende cyclus moeten kunnen raken.

Die stijgende en dalende economische cyclus zelf zal er allicht altijd zijn. We zullen er ook altijd mee te maken hebben. En er mag aangenomen worden dat we daar met het gevoerde begrotingsbeleid, of met het gevoerde beleid tout court, toch wel enige impact op kunnen hebben. Derhalve komt het hem voor dat zo'n uitgavennorm ook onlosmakelijk verbonden moet zijn met een brede heroverweging en met spending reviews. In concrete termen is het hem echter niet helemaal duidelijk in welke mate we met ons Vlaams begrotingsbeleid impact kunnen hebben op onze conjunctuur en of dat mee in die cycli zit. Stel dat het economisch slecht gaat, en er wordt beslist om te gaan investeren in zaken die niets opbrengen. Dan zal het allicht langer duren vooraleer er opnieuw een opgaande conjunctuur komt. En dan zal het volgens het lid maar de vraag zijn of de uitgavennorm houdbaar zal blijken.

De spreker drukt ook het vermoeden uit dat de robuustheid van de norm steeds op gespannen voet zal staan met crisissituaties. Mocht een dergelijke norm al bestaan hebben, dan hadden we die op vandaag allicht niet kunnen volhouden.

De uitgaven die moesten gedaan worden naar aanleiding van de uitbraak van de coronapandemie, bijvoorbeeld, zouden daar hoogstwaarschijnlijk buiten zijn gevallen. Er was immers acuut een enorm bedrag nodig om te verhinderen dat het tot een implosie van onze economie kwam.

Hij meent zich te herinneren dat het Erwin Eysackers van de SERV was, die heeft aangegeven dat er misschien een zeer beperkte ontsnappingsclausule moest mogelijk zijn om dit soort van acute crisissituaties de baas te kunnen. Stel dat er, hetzij ver weg, hetzij dichter bij huis (zoals in Oekraïne), een oorlog uitbreekt, dan mag er redelijkerwijs worden aangenomen dat een uitgavennorm – toch gedurende enige tijd – een veeleer theoretisch gegeven wordt.

Bij voorgaande besprekingen in deze commissie over de voortgang van het traject naar een uitgavennorm toe, werd het Nederlandse model frequent vermeld. Het lid heeft uit de uiteenzetting van Koen Algoed onthouden dat er hierover nauwe contacten geweest zijn. Men is daar ook gaan kijken en men heeft ervan geleerd. Hij had dan ook graag vernomen welke leringen er concreet getrokken werden uit het Nederlandse model. Wat erg positief is, is dat de zaak daar al loopt, zodat we bij onze noorderburen hebben kunnen zien welke impact de coronacrisis heeft gehad op de norm.

Het volstaat niet een dergelijke norm te hebben, ook de naleving ervan moet bewaakt worden. Willem-Frederik Schiltz neemt aan dat het Rekenhof in dezen de rol van budgettaire waakhond zal spelen. Of heeft de minister mogelijk andere plannen en zal een andere entiteit die taak op zich nemen? Minister Diependaele heeft die kwestie een tijdje opengelaten, maar heeft daar nu misschien al een meer duidelijk zicht op.

Het lid stelt verder nog vast dat de Nederlandse uitgavennorm niet enkel betrekking heeft op de globaliteit van de begroting, maar ook de verschillende beleidsdomeinen beslaat. Op die manier wordt er dus meteen ook een budget per beleidsdomein vastgelegd. Dat impliceert het maken van forse keuzes, waar later niet veel meer aan te veranderen is. Is het de bedoeling dat dat in Vlaanderen ook het geval zal zijn? Want zulks impliceert natuurlijk ook een enorm maatschappelijk debat over welke budgetten men wil inzetten voor welke beleidsdomeinen. Willem-Frederik Schiltz neemt aan dat er in de loop van een legislatuur ook al eens accenten verlegd kunnen worden. Allicht is het niet enkel binnen beleidsdomeinen dat de groeivoeten voor specifieke uitgaven kunnen stijgen en dat er dan ter compensatie andere kunnen dalen. Ook tussen beleidsdomeinen in kan zo'n beweging zich waarschijnlijk wel voordoen?

Volgens de vooropgestelde timing is het de bedoeling om tegen begin 2025, dus tegen het begin van de volgende legislatuur, volledig operationeel te zijn. Zulks betekent allicht dat men dan nog tijdens deze legislatuur de doelstellingen moet bepalen. Of zal men desgevallend toch nog wachten op de volgende legislatuur om een en ander te bepalen? Dit is een uitermate relevante vraag aangezien we die 'ontluikende' uitgavennorm toch al naast de begroting zullen moeten leggen om te kijken hoe het ene zich tot het andere verhoudt. Er zal dus niet te lang gewacht mogen worden met het voeren van het benodigde debat als we de uitgavennorm daadwerkelijk operationeel willen krijgen tegen 2025. Persoonlijk kijkt het lid daar alleszins heel erg naar uit. In dat verband had hij van Koen Algoed graag nog vernomen of er binnen de expertengroep mogelijk nog suggesties of aanwijzingen zijn gekomen omtrent de meest optimale timing om de uitgavennorm te lanceren.

Afsluitend stelt het lid nog vast dat de overgang van de huidige begrotingsvoering naar de nieuwe er uiteraard ook mee te maken zal hebben welke convergentiemarges we hanteren. Maar ook dan moeten we die doelstellingen eerst wel hebben vastgeklikt.

2.1.2. Tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters vangt zijn tussenkomst aan met een eerder technische vraag. Op slide 17 over de operationalisering van de uitgavennorm (januari 2022) staat: "inkomstenevolutie: nominale groeivoet houdbare ontvangsten = 2,80 procent". Het lid ziet niet onmiddellijk of dat hetzelfde is als structurele ontvangsten. Ook ziet hij niet goed hoe men aan die 2,80 procent komt, tenware men de daar net aan voorafgaande tabel (slide 16), of de determinanten van de uitgavennorm, niet bij moet nemen. De spreker ziet absoluut de link niet tussen die tabel met de reële bbp-groeivoet (t-5, t+4) van 1,29 procent en de verwachte CPI van 1,80 procent. Hij heeft de indruk dat de deflator wel op 1,8 is gezet, want dan is 60 procent van de 1,8 net die 1,08. Maar hoe men dan aan die nominale groeivoet houdbare ontvangsten komt, kan hij hieruit niet afleiden. Hij had hierover dan ook graag wat nadere uitleg gekregen.

In inhoudelijk opzicht kan Philippe Muyters zich volledig terugvinden in de basisfilosofie die ten grondslag ligt aan de uitgavennorm, zoals die hier door Koen Algoed is naar voor gebracht. Op momenten dat het slecht gaat, krijgt de overheid hierdoor de mogelijkheid om meer uit te geven. Terwijl op momenten dat het goed gaat en de industrie bijvoorbeeld zelf investeert in nieuwe infrastructuur, de overheid dat niet ook nog eens hoeft te doen. Men moet de economie dus niet verhitten als het niet nodig is, maar men moet ze wel ondersteunen als het minder goed gaat. Het lid staat voor de volle 100 procent achter die eenvoudige basisfilosofie.

De oefeningen die reeds werden gemaakt en de manier waarop er, bijvoorbeeld, een oplossing werd gevonden voor het niet hebben van een specifiek Vlaams bbp, vindt de spreker technisch zeer mooi en goed.

Net zoals de vorige spreker heeft het lid toch een zekere bezorgdheid nopens de mate waarin het model al dan niet flexibiliteit toelaat. Een zekere vorm van flexibiliteit lijkt hem toch wel aangewezen, en hic et nunc ziet hij niet meteen hoe dat hier gerealiseerd kan worden. In de loop van een legislatuur wordt er immers enkel aan het begin en in het midden een berekening gedaan. Maar wat doet men dan als ergens daartussenin de geschatte inflatievoet van 2 procent niet meer klopt en de inflatie groeit tot, bijvoorbeeld, 8 procent? Waarin zit dan de benodigde flexibiliteit? Of doet men dan zoals in Europa, en – om het licht overdreven uit te drukken – negeert men de norm gewoon voor een tijdje?

Afsluitend herhaalt Philippe Muyters dat hij deze Vlaamse uitgavennorm een mooi en goed uitgewerkt instrument vindt. Hij is zeer benieuwd wanneer men dit ook effectief zal kunnen operationaliseren.

2.1.3. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel stelt vast dat we hier te maken hebben met een behoorlijk ingewikkelde materie, die hij hic et nunc nog niet voldoende kan doorgronden. Desalniettemin wil hij zich toch wagen aan enkele vragen.

Vooreerst stelt ook hij zich de vraag of het voorgestelde systeem wel compatibel is met grote economische schokken. Ook de twee voorgaande sprekers hebben al aangeraakt dat er problemen kunnen opduiken als de economische parameters plotsklaps drastisch wijzigen. Wat is de visie van Koen Algoed hierop?

Het model lijkt vooral geschikt om, vertrekkende vanuit een begroting die al in stabiel vaarwater is, die begroting ook verder stabiel te houden. Maar in fine van zijn uiteenzetting haalde Koen Algoed toch ook even de kwestie van de schuld aan. Met de huidige prognoses gaat onze schuld richting 80 procent. Kunnen we dan, als we de schuldnorm naar 65 procent willen brengen en houden, aan de parameters

sleutelen zodat dat ingecalculeerd wordt in de uitgavennorm? Op die manier zou men tegelijkertijd de situatie onder controle kunnen houden en de schuldgraad verder afbouwen.

Finaal blijft het bij de uitgavennorm toch ook altijd om een raming gaan. Wat gebeurt er als er bij het afsluiten van een jaar vastgesteld wordt dat men met een aantal meevallers, dan wel tegenvallers zit? Hoe wordt dat dan geabsorbeerd in de volgende jaren? Welke impact heeft dat met andere woorden op het model?

Afsluitend stelt het lid ook nog vast dat er bij een aantal departementen sprake is van een historische achterstand. Zo zijn er met name in Welzijn en in Wonen nog altijd behoorlijke wachtlijsten. In principe zou een volgende regering dan ook een ideologische keuze kunnen maken om die wachtlijsten versneld af te bouwen, of daarvoor anderszins een inspanning te doen. In hoeverre is dat compatibel met zo'n toch vrij strikt model van groeinormen die vastliggen voor een aantal jaren?

2.1.4. Tussenkomst van Björn Rzoska

Björn Rzoska treedt de vorige spreker bij waar deze stelde dat de hier behandelde materie toch behoorlijk complex is. Nochtans staat ergens aan het begin van de basisnota (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 494/1) uitdrukkelijk vermeld dat als men voldoende politiek draagvlak wil creëren, de uitgavennorm eenvoudig, transparant en duidelijk moet zijn. Het lid zelf heeft er geen moeite mee om toe te geven dat hij nog flink wat werk zal hebben om ook echt de finesses van wat hier voorligt te snappen. Hij meent te mogen vaststellen dat zulks ook het geval is voor de andere leden van deze commissie. Ter attentie van Philippe Muyters formuleert hij de suggestie om dit gegeven mee op te nemen in de werkgroep Leesbaarheid van de begroting. Ook dit verhaal zal immers zo duidelijk mogelijk naar buiten gebracht moeten worden.

Los daarvan sluit Björn Rzoska zich aan bij de vragen van de vorige sprekers aangaande de eventualiteit van economische schokken en manier waarop de uitgavennorm daar al dan niet mee interageert.

Daarnaast heeft hij ook een meer technische vraag over de manier waarop er binnen zo'n uitgavennorm met de investeringen wordt omgegaan. Op pagina 16-17 van de nota staat immers vermeld dat bepaalde overheidsinvesteringen niet onder de norm zouden vallen. Waarbij in dat verband, op pagina 17, zelfs heel specifiek naar Oosterweel wordt verwezen. Dat bevreemdt de spreker toch wel wat. Hij had dan ook graag wat meer toelichting gekregen over de reden waarom zo'n project als Oosterweel niet onder die uitgavennorm zou vallen. Ruimer gesteld, kan men zich afvragen waarom sommige investeringen wel onder de norm vallen en andere niet.

In het verlengde daarvan wijst Björn Rzoska erop dat in het – eveneens door Koen Algoed aangehaalde – jaarverslag van de Nationale Bank (op pagina 241) een interessante passage voorkomt, die men niet anders kan lezen dan als een vingerwijziging naar de Vlaamse overheid en naar Oosterweel. Het lid citeert: "Dit houdt in dat het begrotingssaldo (het gaat onder andere over investeringen) niet positiever wordt voorgesteld door bijvoorbeeld bepaalde uitgaven buiten het saldo te laten, ook niet wanneer deze zich op termijn zouden terugbetalen, zoals bepaalde investeringsuitgaven." Voor de spreker is dit een directe vingerwijzing naar Oosterweel. Gecombineerd met de opmerking in de nota dat bepaalde investeringen wel en andere niet onder de uitgavennorm vallen, is het legitiem om nadere uitleg te vragen over de behandeling van het Oosterweelproject in de toekomstige uitgavennorm.

Afsluitend geeft het lid nog mee dat het hem, gezien het belang van deze oefening, aangewezen voorkomt om de hele zaak ook nog eens parlementsbreed toe

te lichten op een bevattelijke manier. Finaal is het immers van wezenlijk belang dat iedereen in het parlement op de hoogte is van het voordeel van het werken met een uitgavennorm. Daarbij moet men ook niet enkel de achterliggende filosofie leren kennen, maar moet men concreet zicht krijgen op wat de consequenties van een en ander zijn op het terrein.

2.1.5. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Ook *Peter Van Rompuy* kan zich terugvinden in de filosofie achter de uitgavennorm. Het is in wezen een instrument dat helpt om in goede tijden voldoende zuinig te zijn, om dan in slechte tijden wat ondersteuning te kunnen geven aan de economie. Het probleem daarmee is, zoals steeds, dat een en ander na vastlegging in regels al eens pleegt te botsen met de realiteit. Het lid zal in dat verband niet opnieuw de punten herhalen die hij bij de eerdere bespreking over dit onderwerp reeds te berde heeft gebracht. De toenmaals aangehaalde moeilijkheden blijven zich onverminderd stellen. Ook de andere sprekers hebben deze trouwens reeds aangehaald in hun tussenkomsten.

Vooreerst is er de vraag hoe er moet worden omgegaan met schokken. De eerste bespreking die deze commissie wijdde aan de uitgavennorm was ergens aan het begin van de coronapandemie. De spreker liet toen opmerken dat het in tijden van schokken niet zo gemakkelijk was om een trendmatige groei te detecteren. Naar het verleden toe, kan men zonder al te veel problemen sommige trends onderscheiden, inclusief de tussenliggende schokken. Naar de toekomst toe draait echter alles om ramingen. Die ramingen hebben in essentie betrekking op de economische groei, maar ook op andere daarmee verbonden cijfers, zoals de inflatie. Die staat, zoals Philippe Muyters daarstraks reeds heeft vermeld, op heden al op zo’n 8 procent. Het is nog maar de vraag hoe zo’n model omgaat met een dergelijke inflatieschok. Want dat heeft natuurlijk allerlei effecten op de begroting, op de Bijzondere financieringswet en dergelijk meer. En finaal is er onvermijdelijk ook een impact op de trendmatige groei.

Nog in verband met de kwestie van de schokbestendigheid van het model, mag ook het punt van de provisies niet onvermeld blijven. Telkens wanneer er zich een schok voordoet, worden er immers provisies aangelegd; coronaprovisies, Oekraïneprovisies en dergelijke meer. Die zijn noodzakelijk om te kunnen inspringen op momenten van grote nood. Hoe gaat men daarmee om in dit model? Hoe kan het model dit absorberen?

Een tweede punt dat de spreker wil aanhalen, betreft de kwestie van de overheidsinvesteringen. Overheidsinvesteringen met een terugverdienmodel genieten natuurlijk wel de voorkeur. In dit parlement denkt men in dat verband natuurlijk op de eerste plaats aan Oosterweel. Maar het hoeft niet noodzakelijk enkel over Oosterweel te gaan, er zijn bijvoorbeeld ook heel veel vormen van hernieuwbare energie, en dergelijke meer, die terugverdienmodellen hebben. Maar stel, om even bij Oosterweel te blijven, dat de kosten van het project plots steil de hoogte inschieten en/of dat de inkomsten uit de tol lager uitvallen dan verwacht. Een scenario dus, waarin de terugbetalingseffecten danig tegenvallen. Wat gebeurt er dan? Hoe gaat men daarmee om in het model? Blijft dit buiten de norm, of komt het er nu wel in?

Ook de rente-uitgaven zijn een geval apart. Doordat ze nu doorgaans wat langer vastgeklikt zijn dan in het verleden het geval was, zijn ze momenteel wat beter in te schatten. Maar als de inflatie verder hoog blijft, of blijft stijgen, zal vroeg of laat de rente ook gaan stijgen. En naarmate de schuld hernieuwd moet worden, zullen we als overheid te maken krijgen met die hogere rentes. Welk effect de stijgende rente zal hebben op de rest van de uitgaven valt momenteel moeilijk in te schatten. Een dergelijke renteschok is een exogene schok, die dan binnen dat systeem van de uitgavennorm zal moeten worden opgevangen. Dat is verre van evident.

Ook het systeem van de open-endfinanciering blijft problematisch qua inpasbaarheid binnen het model. Als er meer leerlingen zijn, zijn er dan immers per definitie ook meer uitgaven, die overeenkomstig het systeem moeten worden opgevangen door elders te besparen. Het lijkt het lid politiek verre van evident om louter op basis van systeemvereisten dergelijke belangrijke politieke beslissingen te gaan nemen.

2.1.6. Tussenkomst van Anke Van dermeersch

Anke Van dermeersch brengt in herinnering dat er bij de voorgaande bespreking van dit onderwerp beloofd werd dat er simulaties gemaakt zouden worden, die in de loop van juni 2021 zouden worden bezorgd. Aangezien het lid deze niet onder ogen gekregen heeft, weet ze ook niet of de simulaties in kwestie uiteindelijk effectief wel gemaakt zijn. Mocht dat wel het geval zijn, dan komt het haar voor dat de leden van deze commissie ze alleszins niet te zien hebben gekregen. Ze had dan ook graag vernomen of er simulaties zijn gemaakt door de expertengroep, en of deze desgevallend kunnen worden ingekeken door deze commissie.

Voor het overige blijft het Vlaams Belang – zoals de spreekster ook bij de vorige bespreking reeds uitdrukkelijk gesteld heeft – voorstander van een uitgavennorm. Dat is immers een heel goed instrument om te zorgen voor een objectivering van het begrotingsbeleid en een betere beheersing van de begroting. Hopelijk leidt een en ander finaal ook tot een lagere schuldgraad.

Wat hier nu ter tafel ligt, komt het lid voor als een erg theoretisch concept. Ze stelt zich dan ook vragen bij de afdwingbaarheid van een en ander. Als daar geen sancties tegenover staan, dreigt de uitgavennorm dode letter te blijven. Ze verwijst in dat verband naar de opmerkingen die ze geformuleerd heeft naar aanleiding van het overschrijden van de schuldnorm van 65 procent van de ontvangsten. Ook daar stonden geen sancties tegenover.

Het lid beseft ten volle dat het erg moeilijk is om in Vlaanderen een minder conjunctuurgevoelig beleid te voeren, aangezien onze ontvangsten heel gevoelig zijn voor de conjunctuur. Er werd hier al door diverse andere sprekers verwezen naar schokken die zich kunnen voordoen in de samenleving, zoals nu het geval is met de hoge inflatie. Die heeft natuurlijk invloed en moet op de een of andere manier worden opgevangen. Dat kan via hogere ontvangsten uit de gewestbelastingen en via de Bijzondere financieringswet. Maar ook dat heeft dan evidenterwijze weer gevolgen. Voor het lid is het echter duidelijk dat al deze bedenkingen niets afdoen van de waarde van de idee van een uitgavennorm, en ons er ook niet mogen van weerhouden om die in te voeren.

Anke Van dermeersch denkt dat er naar de toekomst toe inderdaad ook buffers zouden moeten kunnen worden opgebouwd. De aldus opgebouwde overschotten mogen dan natuurlijk niet direct worden aangewend voor lopend beleid. Dat zal een belangrijk gegeven zijn om tot een anticyclisch begrotingsbeleid te komen. Dat past mee in de beleidsrichting waarvan ook de introductie van een uitgavennorm deel uitmaakt. Ze wijst er in dat verband op dat het voeren van financieel beleid in Vlaanderen nog niet zo gemakkelijk is. Er zitten immers twee kanten aan. Vooreerst is er het budgettaire aspect, waarop we wel degelijk invloed kunnen uitoefenen. Maar daarnaast is er ook het monetaire aspect, en dat monetaire beleid is onderhand al behoorlijk lang geleden overgedragen aan de Europese Centrale Bank. Nu de inflatie overal oploopt ontstaat overal het verlangen om terug aan monetair beleid te kunnen doen. Maar in Vlaanderen hebben we daar al helemaal geen greep op, omdat we deel uitmaken van België. En ook wat het budgettaire beleid betreft is onze speelruimte erg beperkt, omdat we vastzitten door de dotatiefinanciering die we via de Belgische staat moeten krijgen. Ook op budgettair vlak zijn we in Vlaanderen dus maar gedeeltelijk handelingsbekwaam. Onze ruimte

om een beleid te voeren is al bij al tamelijk beperkt. Het zal dus zaak zijn om dit alles zo nauwgezet mogelijk in het oog te houden.

Het lid herhaalt dat haar fractie ten volle achter de idee van een uitgavennorm staat. Maar het zal natuurlijk de meerderheid zijn die iets concreets op tafel zal leggen. Het Vlaams Belang zal dat dan beoordelen teneinde te bepalen of het erin meekan. Maar het lid vermoedt dat er zich daarbij geen al te grote problemen zullen stellen.

Ze dringt er echter wel op aan om toch te voorzien in een soort van ontsnappingsclausule. Dat zoiets een goed idee is, is recent nog aangetoond door het gebruik van de ontsnappingsclausule die was ingebouwd in het Europees Stabiliteits- en Groeipact. Het lijkt minstens verstandig om zoiets achter de hand te houden. Hoewel het Vlaams Belang zeker geen voorstander is van schuldfinanciering, heeft het wel altijd op de lijn gestaan dat het maken van schulden ten behoeve van belangrijke projecten mogelijk moet blijven. Ze herinnert er in dat verband aan dat haar fractie steeds achter de financiering en ondersteuning heeft gestaan die verstrekt werd tijdens de coronacrisis. Ook over de financiering van het daaruit voortvloeiende Vlaams herstelplan heeft haar fractie niet moeilijk gedaan. Ze heeft zelfs aanvaard dat daarvoor desgevallend schuld moest aangegaan worden. In uitzonderlijke omstandigheden moet er dus, via zo'n ontsnappingsclausule, afgeweken kunnen worden van de regels. Maar die uitzonderlijke omstandigheden moeten dan natuurlijk wel altijd beoordeeld worden door het Vlaams Parlement. Het is de volksvertegenwoordiging die daar specifiek de toelating moet voor geven.

Daarnaast, en dat is hier door andere sprekers ook al aangehaald, ware het ook goed om een soort van bijkomende budgettaire waakhond te hebben. Sommigen opperden het idee om deze taak toe te bedelen aan het Rekenhof, dat hier allicht wel toe genegen zal zijn. Maar Anke Van dermeersch is er niet van overtuigd dat het Rekenhof hiervoor de meest aangewezen structuur is. Het Rekenhof is wel goed in wat het nu al doet, maar zou zich toch best beperken tot zijn kerntaken. Zo niet dreigt het een veel te omvattende en zware structuur te worden. Zelf is ze veeleer gewonnen voor de idee van een eigen Vlaamse Hoge Raad voor Financiën. Aan de kant van de uitvoerende macht kan de Inspectie van Financiën in dezen optreden als waakhond.

De uitgavennorm zal hoe dan ook grondig moeten opgevolgd worden. Het mag geen vrijblijvende zaak blijven. Hetzelfde geldt voor de schuldnorm. Ze is benieuwd wat de meerderheid hierover zal zeggen in haar voorstel om de uitgavennorm te concretiseren. Als de richting goed zit, is het Vlaams Belang bereid daarin mee te gaan.

Anke Van dermeersch formuleert daarna nog twee punctuele bemerkingen. Vooreerst stelt ze vast dat niet alle ontvangsten zijn meegenomen in de berekening van de uitgavennorm. Ze bedoelt daarmee dat bijvoorbeeld een aantal organieke, wettelijk geregelde, begrotingsfondsen er niet bij zijn. Als voorbeeld geeft ze de energieheffingen en de milieuheffingen, die in de toekomst nog groter zullen worden en dus toch een belangrijk aandeel zullen vormen. Ten gronde denkt ze – zoals ze eerder al frequent heeft laten opmerken – dat het niet aangewezen is om bepaalde aspecten van een begroting te gaan afzonderen. Men moet respect hebben voor de begrotingsprincipes die voorzien dat alle ontvangsten moeten dienen voor alle uitgaven. Dat is een punt waarop ze ook al is tussenkomen tijdens de algemene bespreking over de begroting. Het komt haar voor dat het risico reëel is dat het apart houden van de allicht immer toenemende milieubelastingen en de energieheffingen zou kunnen leiden tot het oppotten van middelen, die men dan onoordeelkundig gaat gebruiken, of die men zal uitgeven aan van alles en nog wat, louter omdat er nu eenmaal budgetten beschikbaar zijn. Ergo, is het belangrijk dat alle ontvangsten worden meegenomen in de berekening van de uitgavennorm.

De enige uitzondering die men hierop desgevallend zou kunnen toestaan betreft de situatie waarin er bijzondere voorwaarden worden opgelegd door een verstrekker van inkomsten. Het lid denkt daarbij onder andere aan subsidies vanuit het Europese niveau. Daar is het wel degelijk aangewezen om ze apart te behandelen, aangezien zo veel beter in het oog gehouden kan worden of aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Daar is een uitzondering dus op haar plaats.

Een tweede punctuele vraag van het lid is wat men precies gaat doen met de uitgaven voor de rente. Worden die wel of niet meegenomen? Er zijn in dat verband immers meerdere mogelijkheden. Zo zijn ze in de Europese uitgavennorm niet meegenomen, terwijl dat in Nederland wel het geval is. Die uitgaven zijn weliswaar niet zo conjunctuurgevoelig, maar er kunnen zich hierrond wel degelijk ook problemen voordoen. We komen nu weliswaar uit een lange periode van lage rentes, maar het lijkt erop dat er ingrijpende rentestijgingen zitten aan te komen. Dat kan voor het overheidsbudget meer dan een slok op de borrel schelen. De vraag naar de plaats van de rente-uitgaven in de uitgavennorm is derhalve legitiem. In de huidige periode waarin de inflatie sterk aantrekt, zitten er zeer waarschijnlijk renteverhogingen aan te komen. En dat kan een behoorlijke impact hebben op die uitgavennorm. Vandaar de vraag of men een en ander er al dan niet in opneemt.

2.2. Antwoorden van Koen Algoed

Koen Algoed leidt uit de vragen en tussenkomsten van de commissieleden alvast een hoge mate van betrokkenheid en interesse voor de uitgavennorm af.

Hij benadrukt dat de bedoeling van het hele opzet is neergelegd in de blauwdruk. Die is het vertrekpunt geweest voor het werk dat hierrond ondertussen al geleverd is. Hij wijst erop dat er ondertussen, samen met de expertencommissie, in september 2021 ook al een nieuwe publicatie gemaakt werd teneinde die blauwdruk nog iets toegankelijker, iets leesbaarder te maken. De ultieme stap zal gezet worden bij de begrotingsinstructies. Dan zal men immers heel concreet moeten worden aangaande een aantal issues die hier ook al zijn aangeraakt.

De tekst die de expertencommissie nu gefinaliseerd heeft met het oog op de operationalisering, moet gezien worden als een versie voor het proefdraaien. Hij is dan ook niet bedoeld voor het brede publiek, maar vormt eerder een soort noodzakelijke tussenstap. Dat gaat dan over issues als de zogenaamde niet-samendrukbare uitgaven, de keuzes rond de deflator, wat te doen met het groeipakket en het Gemeentefonds. Dat zijn evenzovele technische issues die ook hun beslag zullen moeten krijgen in de begrotingsinstructies. Wie de nota nog niet ten volle begrijpt, hoeft zich daar dus niet al te veel zorgen over te maken. Het ware echter wel zorgelijk als men noch de blauwdruk, noch de gepopulariseerde versie van september 2021 zou begrijpen. Want dat zou betekenen dat er nog flink wat meer uitlegwerk nodig zal zijn over de filosofie van de uitgavennorm en waar we ermee naartoe willen. Maar ‘the proof of the pudding’ zal nu natuurlijk eerst en vooral in de begrotingsinstructies zitten. En daar zal de komende maanden en jaren grondig werk van gemaakt worden.

Men moet hier ook de sequentie goed voor ogen houden. Het is hier al een paar keer aangehaald dat de uitgavennorm niet geïsoleerd wordt ingevoerd. Zoals in de presentatie vermeld staat, gebeurt dat veeleer “op een bedje van uitgaventoetsingen”. Het gaat dus over een hele cultuur waaraan we al een tijdje aan het bouwen zijn. De spreker heeft het dan onder andere over de pilot, over de Vlaamse brede heroverweging met de acht uitgaventoetsingen waartoe de Vlaamse Regering eind 2021 heeft beslist. Die cultuur van beleidsevaluatie wordt zo geïntroduceerd in onze departementen. En op die manier wordt meteen ook het bedje gespreid voor de uitgavennorm. Men mag er immers van uitgaan dat een uitgavennorm in niet

geringe mate gefaciliteerd zal worden als er reeds een cultuur van uitgaventoetsingen is.

Idem voor wat het opvangen van schokken betreft binnen het systeem. De spreker verwijst in dat verband naar Nederland dat in 2008-2009 duidelijk in het voordeel was qua reactiemogelijkheden op de toenmalige financieel-economische crisis. Net doordat het al een traditie had van uitgaventoetsingen, lag er een soort portfolio klaar van 'wat als'-scenario's. Die scenario's die zowel in positieve zin als in negatieve zin kunnen gaan, vormen in wezen de eerste van drie mogelijke ontsnappingsclausules waar een aantal commissieleden naar gevraagd hebben. Men weet vrij precies wat er kan als er plotsklaps meer of minder middelen beschikbaar zijn, of als er plotsklaps extra of ander beleid geïnitieerd moet worden. Zelf hebben we dat hier 'au fur et à mesure' moeten aanpakken. Ondertussen hebben we weliswaar al een paar oefeningen gedaan, maar dat is niet genoeg om al van een traditie te kunnen gewagen. Eenmaal dat de uitgaventoetsingen zijn ingeburgerd zal er al een cultuur zijn van werken met en binnen enveloppes. Men zal geleerd hebben om na te denken wat het stellen van (nieuwe) prioriteiten allemaal met zich brengt qua consequenties. Sommige andere zaken zullen daardoor noodzakelijkerwijze minder prioritair worden. Louter bijkomend geld uitgeven zal geen optie meer zijn, omdat dat de facto neerkomt op het niet stellen van prioriteiten.

Ook een tweede ontsnappingsroute wordt de facto toegelaten in de uitgavennorm. Doordat de uitgavennorm een vorm van structureel begroten is, wordt er abstractie gemaakt van eenmalige zaken, zoals eenmalige uitgaven of eenmalige inkomsten. Als er een schok is, die duidelijk eenmalig is, zal men die in principe dus ook gewoon absorberen. Gezien de gehanteerde parameters, en door het werken met een voortschrijdend gemiddelde, zal een en ander vaak ook maar vertraagd een effect hebben. Maar het principe blijft dat men tegenover eenmalige uitgaven ook eenmalige ontvangsten mag zetten. En economen weten dat zelfs de multiplicator van een begroting in evenwicht positief werkt. Ook hier ligt er met andere woorden een optie om met eenmalige schokken om te gaan.

De derde ontsnappingsclausule bestaat uit het aangaan van schuld. Dat is nog steeds een optie als men de twee andere mogelijkheden heeft uitgeput, of als men tot de conclusie komt dat ze onvoldoende zijn. Dat aangaan van schuld kan zich dan de komende jaren natuurlijk ook vertalen of laten voelen in de uitgavennorm, in functie van de zogenaamde convergentiemarge. Als men zou stellen dat die schuld gedragen moet worden door alle komende generaties, wordt dat een soort eeuwigdurende schuld, die geabsorbeerd wordt via de rente-uitgaven. Hypothetisch gesproken zou dat een mogelijke beleidsbeslissing kunnen zijn. Een regering zou natuurlijk ook kunnen beslissen dat die schuld opnieuw naar beneden moet. En om die te doen dalen, zal men dan naar begrotingsoverschotten moeten gaan. Dat betekent op zijn beurt dat de uitgaven vanaf dan weer een stukje minder snel zullen mogen groeien dan de inkomsten.

Koen Algoed komt dan tot de meer punctuele vragen van de leden. Een eerste vraag betreft de kwestie van de convergentiemarge. Een optie bestaat erin om ons te spiegelen aan de convergentienorm, zoals deze reeds voorkomt in de Europese uitgavennorm. Maar finaal zullen in dat verband toch de nodige politieke beslissingen moeten worden genomen. Een regering zou bijvoorbeeld kunnen beslissen dat men tegen 2026-2027 een begroting in evenwicht wil. Maar in dat verband liet een expert in de begeleidingscommissie opmerken dat men dan allicht naar overschotten zou moeten gaan, met name gelet op de evolutie van de schuld in de jaren daarna. Afhankelijk van de doelstellingen die men zichzelf stelt als regering, en dan met name de mate waarin men vooreerst naar een begroting in evenwicht wil evolueren, en daarna tot overschotten wil komen, zullen dus zeker de nodige politieke beslissingen genomen moeten worden. De administratie kan die politieke besluitvorming ondersteunen door het opstellen van scenario's. Als bijvoorbeeld de

doelstelling van een begroting in evenwicht in 2026 vooropgesteld wordt, kan ze aangeven wat dat concreet impliceert op basis van de huidige parameters. Of als men een uitgavennorm wil invoeren op basis van de parameters die we vandaag al kennen, kan er worden aangegeven wat dat betekent qua toegelaten uitgavengroei. Idem als men zou beslissen dat men verder wil gaan met begrotingsoverschotten. Zulks zal zich dan immers vertalen in een nog lager groeiritme van de uitgaven. Er is, met andere woorden, dus altijd een wisselwerking tussen de gekozen begrotingsdoelstellingen en de toegelaten groei van de uitgaven, gebaseerd op een geraamde groei van de ontvangsten.

Wat de kwestie van de noodzakelijke flexibiliteit betreft, herhaalt de spreker dat eenmalige uitgaven wel degelijk kunnen opgevangen worden. Er is dus wel degelijk flexibiliteit mogelijk binnen het systeem. En er zijn, zoals gezegd, ook nog andere ontsnappingsclausules mogelijk.

Wat de vraag betreft of er voor het Rekenhof binnen dit systeem desgevallend een rol als budgettaire waakhond kan zijn weggelegd, wil de spreker zich toch wat op de vlakte houden. Hij twijfelt er niet aan dat het Rekenhof in staat is om na te gaan of de uitgavennorm al dan niet gerespecteerd wordt. Het is trouwens ook betrokken geweest bij de expertengroep. Maar men zou desgevallend ook kunnen denken aan een Vlaamse Hoge Raad van Financiën. Die laatste zou dan eventueel ook mee kunnen helpen nadenken over de na te streven begrotingsdoelstellingen. Welke begrotingsdoelstellingen zijn optimaal? Op welke termijn ga je dan bijvoorbeeld naar een begroting in evenwicht? Wat mag er dan beschouwd worden als een houdbare overheidsschuld? Dat er over die vragen en kwesties adviezen zouden komen, kan alleszins nuttig zijn. Maar anderzijds mag men hier ook weer niet te veel van verwachten. Met veel van de adviezen die de huidige Hoge Raad van Financiën uitbrengt, wordt de facto immers nauwelijks rekening gehouden.

Koen Algoed gaat dan in op de technische vraag van Philippe Muyters over die 2,8 procent. Allicht is zijn uitleg daarover wat te kort geweest om duidelijk te zijn. Voor wat de Vlaamse ontvangsten betreft, zoals die zijn opgenomen in de begrotingsopmaak 2022, zijn er dotaties en gewestbelastingen. Die worden geraamd. Voor wat de dotaties betreft, ligt dat relatief eenvoudig, want daarvoor zijn er geijkte formules. De enige gehanteerde elementen die daarbij variabel kunnen zijn, zijn de geraamde reële groei en de geraamde inflatie. Als daar afwijkingen op zitten, wordt dat het jaar nadien afgerekend op basis van de economische begroting van februari. Ook voor de gewestbelastingen heeft VLABEL een aantal formules ontwikkeld die simulaties mogelijk maken. Ook daar speelt de inflatie overigens vaak een belangrijke rol.

Dat alles heeft meegespeeld bij de theoretische simulatieoefening die is uitgevoerd met de expertengroep, waarbij werd nagegaan wat de situatie zou zijn als er beslist zou worden om de begrotingsuitgavennorm in te voeren vanaf 2022. Op basis van de blauwdruk werd bekeken welke reële bbp-groei er gehanteerd zou moeten worden, op basis van het tienjarige voortschrijdende gemiddeld. Idem voor de inflatie, die aan de uitgavenkant vooral bepaald wordt door de gezondheidsindex. Die twee geconstrueerde parameters werden gehanteerd in de basisformules om te berekenen hoe de dotaties en de gewestbelastingen zouden evolueren in 2022, ten opzichte van wat het geval is in 2021. En op die manier kwam men uit op een nominale groeivoet van 2,8 procent.

Begrotingsfondsen van hun kant, zijn inderdaad een type van ontvangst dat niet is opgenomen in de uitgavennorm. De reden daarvoor is dat ze in principe eigenlijk al een soort uitgavennorm volgen. De ontvangsten dicteren daar immers de uitgaven. Men kan natuurlijk wel steeds de discussie voeren of men voor iets een begrotingsfonds nodig heeft. Maar in het kader van een uitgavennorm moet men daar absoluut niet van wakker liggen, omdat men ervan op aankan dat de uitgaven

gedekt zijn door de inkomsten. Het is overigens op basis van diezelfde filosofie dat we bij de rechtspersonen enkel de toelagen meenemen in de uitgavennorm. Die moeten we immers financieren uit de eigen ontvangsten. Als men daar dan extra uitgaven zou willen doen, moet dat bovenop de toelage gebeuren, via eigen ontvangsten. Ook daar hoeven we ons dus geen zorgen over te maken want de inkomsten moeten steeds de uitgaven dekken. Die inkomsten kunnen bestaan uit toelagen of uit eigen inkomsten van de rechtspersoon in kwestie. In die zin is Koen Algoed er dan ook vrij gerust op dat het model behoorlijk goed zit qua berekening van de houdbare of structurele ontvangsten. De administratie heeft daar samen met de expertengroep een goede keuze gemaakt.

Zoals hoger reeds uiteengezet is flexibiliteit wel degelijk mogelijk. Er zullen immers ongetwijfeld zowel meevallers als tegenvallers zijn. Halverwege de legislatuur volgt er een evaluatie om te bepalen of men nog op koers zit. Als blijkt dat er te veel is uitgegeven, kan men de volgende jaren wat extra afremmen. Als daarentegen zou blijken dat er eigenlijk te weinig is uitgegeven, kan men beslissen om in de daaropvolgende jaren tot een hogere reële uitgavengroei te komen. Er zullen dus hoe dan ook altijd keuzes gemaakt moeten worden, die men dan ook gestand moet doen. De Europese uitgavennorm, van zijn kant, is een eenjarig gegeven, wat onvermijdelijk tot een zekere volatiliteit leidt. De budgettaire enveloppes worden daardoor immers een stuk minder voorspelbaar. Met de Vlaamse uitgavennorm wil men de filosofie van 'goed beleid krijgt de middelen' verankeren. Grofweg gesteld, worden er nu eerst middelen binnengehaald, en op basis daarvan wordt er dan (goed of minder goed) beleid ontworpen. De bedoeling is dus eigenlijk om een beleidskader aan te bieden dat budgettair gemiddeld goed zit, zodat men wat stabiliteit heeft. Op die manier weet men voor minstens twee of drie jaar wat in reële termen de beleidsruimte is. Dat laat toe om beleid of nieuw beleid beter te plannen. Dit valt alleszins te verkiezen boven de situatie waarin men telkenjare ad hoc moet proberen om nu eens 2 procent, dan weer 4 procent, dan weer een ander percentage binnen te halen. Dat was ook een van de hoofdaanbevelingen van de drie experten in 2019, die daarnaast ook aandrongen op uitgaventoetsingen en vereenvoudiging van de budgettaire processen. Dat laatste heeft overigens aanleiding gegeven tot de BA light. Maar veruit de belangrijkste aanbeveling is natuurlijk wel die waarin er wordt aangedrongen op het werken met meerjarige budgettaire kaders, die men halverwege de rit kan evalueren. Tussentijds kan dus worden nagegaan of men nog op koers zit, dan wel of er te veel of te weinig is uitgegeven, en of het met de schuld nog goed zit. Een en ander kan dan desgevallend worden aangepast via de convergentiemarge. Hoewel het hier een zaak is van structureel begroten, is er dus wel degelijk flexibiliteit mogelijk, mits men gemiddeld maar goed zit.

Er zal verder ook worden nagedacht over een correctiemechanisme voor de globale overheid, dat zo nodig ook op de beleidsdomeinen zelf kan worden toegepast. Wat dat laatste betreft, kan met name gedacht worden aan beleidsdomeinen die te veel gespaard hebben. Sommige entiteiten die nu tot de consolidatiekring behoren hebben in bepaalde jaren meer ontvangsten gehad dan uitgaven. Die dragen dan positief bij, maar men moet aanvaarden dat ze de daaropvolgende jaren soms wat gaan ontsparen. Maar gemiddeld genomen zit dat dus wel goed. In die zin zal er dus een correctiemechanisme voorzien moeten worden, dat ervoor zorgt dat de begroting gemiddeld op koers blijft. En als men de beleidsdomeinen gaat responsabiliseren voor uitgaven die onder de uitgavennorm vallen, zal men ook voor hen een dergelijk correctiemechanisme moeten voorzien. De goede leerlingen moeten bij wijze van spreken beloond worden. Terwijl de slechte leerlingen die te veel hebben uitgegeven voor zaken die ze zelf onder controle hebben, de komende jaren wat zullen moeten minderen qua uitgavengroei.

Het klopt verder dat er, zoals hier door meerdere sprekers werd opgemerkt, nog werk is qua leesbaarheid van een en ander. Maar de focus lag vooralsnog op de, inderdaad niet altijd even toegankelijke, blauwdruk. Met de beknopte versie daar-

van, en doorheen de operationalisering van de uitgavennorm, moeten veel zaken een heel stuk toegankelijker worden. Dat is tenminste de verwachting. Daarenboven mag men ook niet uit het oog verliezen dat er reeds een Europese uitgavennorm bestaat, die een welbepaald kader heeft geschapen, waar we nu al onder vallen. De spelregels liggen in zekere zin dus al vast. En de Vlaamse uitgavennorm zal hoe dan ook een soort variant zijn op de Europese uitgavennorm.

In antwoord op de vraag aangaande de bemerking over investeringen in het jaarverslag van de Nationale Bank, stelt Koen Algoed dat dit heel misschien gelinkt kan worden aan Oosterweel, maar dat het hem veel waarschijnlijker voorkomt dat het hier een vingerwijzing betreft naar uitgaven van een ander gewest, die moedwillig als investeringen naar voor werden geschoven. Het principe – zoals ook al aanvaard binnen de Hoge Raad van Financiën – is echter duidelijk. Investeringsuitgaven die zichzelf terugverdienen via eigen ontvangsten, mogen buiten de begrotingsdoelstellingen en dus buiten de norm gehouden worden. Maar er is natuurlijk wel een 'caveat', in de zin dat er wel degelijk eerst ontspaard moet worden. Pas later, als je extra ontvangsten of eigen ontvangsten hebt, kan je die schuld terugbetalen. Dat is wezenlijk de filosofie achter de Oosterweelconstructie.

Er zijn overigens ook landen, zoals Oostenrijk, die dat – met de zegen van Eurostat – helemaal buiten ESR hebben gezet. Ook dat is een te verdedigen piste om investeringen die zichzelf terugbetalen de facto buiten de begrotingsdoelstelling te houden. Men loopt natuurlijk wel altijd het risico dat de overheid wat ruimhartig wordt qua schulden op het moment dat de tolgelden beginnen binnen te komen. De neiging kan dan bestaan om wat extra uitgaven te doen. Daar moet men zich voor hoeden.

Oosterweel geeft daarnaast overigens ook aanleiding tot indirecte terugverdieneffecten via hogere economische groei. Maar daar wordt in de hele berekening best geen rekening mee gehouden, omdat zulks aanleiding kan geven tot oeverloze discussies, bijvoorbeeld over wat al dan niet een overheidsinvestering uitmaakt. In de Europese uitgavennorm houdt men voor de overheidsinvesteringen rekening met een vierjarig gemiddelde, wat mee moet helpen om schokken te absorberen. Om redenen van eenvoud heeft men er aan Vlaamse kant voor geopteerd deze filosofie niet te volgen. Maar schokken kunnen ook binnen ons systeem dus wel degelijk worden opgevangen.

De spreker komt dan tot de kwestie van de provisies. Deze zullen in principe ook onder de uitgavennorm vallen. Maar ook hier zullen er altijd politieke keuzes moeten worden gemaakt. Het is alleszins niet aan de administratie om hierin beslissingen te nemen. Als de uitgavennorm bijvoorbeeld als kompas voor de globale groei van de uitgaven 2,8 procent vooropzet, kan het zijn dat er toch al impliciete beslissingen genomen zijn – bijvoorbeeld inzake het Gemeentefonds dat met 3,5 procent mag groeien – die afwijken van de vooropgestelde norm. Idem als men bijvoorbeeld zou beslissen om bepaalde specifieke investeringsuitgaven te doen, of om prioritair wachtlijsten weg te werken in bepaalde sectoren. Dat kan allemaal zeer terecht zijn, maar men moet zich tegelijk natuurlijk wel bewust zijn van de globale budgettaire impact van een en ander. Als er een hoger groeiritme wordt toegelaten voor bepaalde uitgaven, zal de overkoepelende 2,8 procent toch gerespecteerd moeten blijven, wat dan enkel zal kunnen door de uitgavengroei op andere vlakken een stuk lager te leggen. We hebben hier dus te maken met een systeem van communicerende vaten. Prioriteiten zijn met andere woorden wel mogelijk, maar die moeten dan elders betaald worden. Dat geldt overigens ook voor de sectoren waar er open-endfinanciering is. Die problematiek zou volgens de spreker de facto overigens best wel kunnen meevallen. Berekeningen tonen immers aan dat die open ends niet noodzakelijk aan het plafond van die 2,8 procent hoeven te zitten.

Op basis van een aantal andere overwegingen is men wel grondig gaan nadenken over de deflator. Mocht er, bijvoorbeeld, een minister zijn die enkel een begroting heeft voor het Gemeentefonds – dat zoals gezegd een vast groeiritme van 3,5 procent heeft – dan zit die behoorlijk vast, ook wat de rente-uitgaven betreft. De minister in kwestie kan niks anders meer doen, aangezien er voor hem geen vrijheidsgraden zijn. Hij zit vast tussen de 2,8 procent van de uitgavennorm, en de decretaal bepaalde 3,5 procent van het Gemeentefonds. Prioriteitstelling, bijvoorbeeld richting arme(re) gemeenten, is voor hem dan geen echte optie. Die discussie wordt in de technische nota aangeduid met de term niet-samendrukbare uitgaven.

In de Europese uitgavennorm zitten de rente-uitgaven niet vervat, omdat men daar uitgaat van de assumptie dat de begroting in evenwicht is en er dus geen schulden bijkomen. Aangezien we hier niet mogen uitgaan van die veronderstelling, en we er ons in tegendeel maar al te bewust van zijn dat de schulden wel degelijk toenemen, was het advies van de experten om die rente-uitgaven toch maar mee te nemen. Die logische keuze is dan ook expliciet gemaakt. De schuld zal immers nog toenemen, en ook de situatie waarin de rente negatief is zal tijdelijk blijken. In beide gevallen zal er sprake zijn van een stijging. De rente-uitgaven buiten de uitgavennorm houden, zou er dus eigenlijk op neerkomen dat men zich 'rijk rekent'. In de Vlaamse uitgavennorm zitten de rente-uitgaven dus wel degelijk vervat.

Wat de vraag over de simulaties betreft, kan Koen Algoed bevestigen dat deze wel degelijk zijn uitgevoerd. Dat was ook noodzakelijk als aanloop naar de operationalisering van de norm. Enkele van de uitkomsten van die oefening heeft de spreker hier getoond tijdens zijn uiteenzetting. Hij heeft het dan meer bepaald over de situatie waarin men de uitgavennorm als begrotingskompas zou invoeren vanaf 2022, maar met het caveat dat dit gebeurt zonder convergentiemarge. Uit de simulaties moest blijken dat de uitgaven in 2022 iets te snel zouden groeien, terwijl men de daaropvolgende jaren blijkbaar wel goed zit. Een belangrijke kanttekening bij de gemaakte simulaties is wel dat men uitgegaan is van de assumptie dat de begroting in evenwicht was. Maar rekening houdende met al die beperkingen, zijn de simulaties dus wel degelijk gebeurd. En in het kader van de monitoringtool zal men ook in de toekomst nog dergelijke simulaties doorvoeren. Dat zal gebeuren op het geaggregeerde niveau, omdat dat de meest zinnige manier van werken is. Het hoeft geen betoog dat die simulaties handige hulpmiddelen zullen zijn bij het nemen van beslissingen over het al dan niet prioriteren van beleidsdomeinen of uitgaven.

2.3. Antwoorden van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* stelt vast dat Koen Algoed reeds opheldering heeft verschaft aangaande de meer technische vragen. Hij zal daar nog een aantal kleinere elementen aan toevoegen.

Aangezien hij kleine kinderen in huis heeft, kan de minister het zich veroorloven om ongegeneerd te verwijzen naar de film 'Mr. Bean's Holiday'. Het hoofdpersonage loopt daarin op een bepaald moment verloren in Parijs, doordat hij door een taxi verkeerdelijk wordt afgezet aan La Défense, terwijl hij eigenlijk aan de Gare de Lyon moet zijn. Mr. Bean neemt daarop – helemaal getrouw aan zijn typering – gewoon zijn kompas, zet op de kaart van Parijs een rechte lijn uit, en wijkt op zijn tocht naar het station geen duimbreed af van die lijn. Hij wacht tot mensen voor hem aan de kant gaan, dwarst allerhande straten, kruipt over banken enzovoort. Het moge duidelijk zijn dat dit niet de juiste manier is om een kompas te gebruiken. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de uitgavennorm als begrotingskompas. Ook daar is er geen sprake van blinde, laat staan afdwingbare, normdwang. Voor de minister is het duidelijk: politici moeten zich niet vereenzelvigen met de technocraten die het beleid ondersteunen. Politici moeten zelf keuzes maken en

afwegingen doen op basis van de ideologieën waar ze voor staan. En voor de minister is ideologie géén vies woord. Het botsen van ideeën is zelfs de essentie van het democratisch debat. Ook als er een norm is, blijft het dus aan de politici om keuzes te maken over wat er al dan niet prioritair is. Het is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling om met de uitgavennorm tot een dwingend instrument te komen waar men als politicus nooit kan van afwijken. Politici moeten technische ondersteuning hebben, maar mogen zich zelf niet als louter technocraten gaan opstellen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Dat zijn immers twee verschillende finaliteiten. De minister heeft dit van in het begin gezegd, en blijft bij zijn standpunt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een technische norm te creëren die het politieke veld elke keuzevrijheid ontneemt. Dat moge duidelijk zijn.

Wat de voorbeeldwerking van het Nederlandse model betreft, is minister Diependaele de mening toegedaan we vooral nog veel kunnen leren uit de zeer ruime consensus die daar bestaat rond het belang van gezonde overheidsfinanciën. Het komt de minister voor dat hier in Vlaanderen nog niet alle partijen daar in gelijke mate van overtuigd zijn. Om het instrument van de uitgavennorm goed te laten werken, zal over dit principe nochtans consensus moeten zijn. Aan die politieke eensgezindheid moet dus zeker nog gewerkt worden. Momenteel heeft de Vlaamse minister van begroting alleszins nog niet dezelfde quasi-heroïsche status als de Nederlandse begrotingsminister.

De minister beaamt verder de bedenkingen van enkele leden aangaande de leesbaarheid van een en ander. Het is echter een moeilijke spagaat. Enerzijds dienen de zaken begrijpelijk te zijn, maar anderzijds mag men ook niet uit het oog verliezen dat er met erg ingewikkelde criteria en parameters wordt gewerkt. Nattevingerwerk is in dezen immers uit den boze. Alleen al het inschatten van de toekomstige economische groei, bijvoorbeeld, is een extreem ingewikkelde zaak. Zowel het Planbureau als de Nationale Bank hebben daar ingewikkelde rekenmodellen voor, die voor de leek niet of nauwelijks te doorgronden zijn. Maar ten gronde klopt het natuurlijk ook wel dat de zaak inzichtelijk genoeg moet zijn om ze breed en gemakkelijk hanteerbaar te maken.

Verder kan minister Diependaele beamen dat de simulaties waarvan sprake, effectief zijn uitgevoerd. Hij geeft ook nog mee dat – hoewel dat een beetje losstaat van het debat over de uitgavennorm – onze inkomsten eigenlijk niet zo heel erg conjunctuurafhankelijk zijn. En dat is soms toch wel een meevallertje dat kan tellen. De erfenisrechten, bijvoorbeeld, zijn in geen enkel opzicht onderhevig aan de conjunctuur. Dat is in zeer beperkte mate misschien wel het geval voor wat de kilometerheffing en de BIV betreft. Als het economisch wat minder gaat, legt men minder afstand af, of stelt men de aankoop van een nieuwe wagen uit. Maar dit zijn eerder marginale effecten. Op het federale niveau daarentegen, is men veel meer afhankelijk van de conjunctuur.

Hij denkt ook niet dat er per se nood is aan een bijkomende structuur om de naleving van de uitgavennorm op te volgen. Het parlement heeft daarvoor met het Rekenhof al een excellent instrument in handen.

Minister Matthias Diependaele concludeert dat men in globo wel goed zit met het project van de uitgavennorm. Hij bedankt ook uitdrukkelijk de commissieleden voor het interessante debat.

2.4. Slotreplieken

Willem-Frederik Schiltz vraagt of hij het goed begrepen heeft dat de uitgavennorm eigenlijk moet gezien worden als een soort bandbreedte, waarbinnen de gemiddeldes van hoog naar laag worden uitgelijnd. Het kan dan geen kwaad als er bij de afrekening, of bij de controle plots sprake blijkt te zijn van een hogere inflatie,

of lagere inkomsten, want dat wordt nadien toch uitgevlakt. De kleine rimpelingen worden met andere woorden een beetje gebufferd. Maar afhankelijk van de doelstelling die men voor ogen heeft, valt niet uit te sluiten dat men uiteindelijk toch tegen de grenzen van het systeem kan opbotsen. Als de inflatie door onvoorspelbare externe omstandigheden plots boven de 8 procent piekt – zoals nu het geval is – kan men dat allicht wel één jaar lang absorberen. Maar men zal dat niet uit de berekening kunnen blijven houden, want op een bepaald moment zal dat gaan accumuleren, en zal de norm dienovereenkomstig vrij bruusk verspringen. Het lid begrijpt volkomen dat men een minimum aantal jaren begrotingsmatige beleidsstabiliteit wil tot stand brengen, maar meent dat er hoe dan ook ergens een grens is aan de absorptiecapaciteit van het systeem. Hoe zal men dit opvangen? Kwestie van niet in de problemen te komen, en inderhaast de oefening opnieuw te moeten doen om snel-snel tot een nieuwe convergentiemarge te komen.

Koen Algoed beaamt dat één van de suggesties er inderdaad in bestaat om te werken met een soort bandbreedte. Maar sowieso zal men na twee of drie jaar een evaluatie doen om te zien of alles nog goed zit. En, ingeval er een bandbreedte is afgesproken, zou het kunnen dat men zich dan verplicht ziet om in te grijpen. Dat zal dan met name het geval zijn als er zich onvoorziene omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding hebben gegeven tot een structurele wijziging van de omstandigheden.

Daarop inpikkend stelt *Philippe Muyters* vast dat er in wezen twee grote mogelijkheden zijn. Als er zich een eenmalige gebeurtenis voordoet die effecten heeft, dan zal men die schok doorgaans kunnen absorberen binnen het bestaande systeem. Als er zich daarentegen een structurele wijziging voordoet zal men effectief de bandbreedte moeten aanpassen. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan een toestand waarin de inflatie een hele tijd erg hoog blijft, met een daaruit voortvloeiende stijging van de rentevoeten. Ten laatste op het moment dat we onze schuld moeten hernieuwen, zullen we daar als overheid mee last van krijgen. Afhankelijk van wat er precies gebeurt, zal de overheid dat dus op de ene of de andere manier moeten opvangen. En ook het tijdstip waarop men dan gaat ingrijpen, is allicht niet in steen gebeiteld. Als er normaal een herziening voorzien is na drie jaar, maar de inflatie loopt al na twee jaar ernstig uit de hand, zal men hoogstwaarschijnlijk niet wachten om in te grijpen.

Koen Algoed antwoordt dat men voor eventuele aanpassingen inderdaad niet hoeft te wachten tot het vooropgestelde tijdstip van evaluatie. Als er zich voordien al structurele wijzigingen voordoen die impact hebben op de inkomsten of de uitgaven, zal men de betreffende groeiritmes al sneller aanpassen. Maar sowieso moet er na twee of drie jaar steeds geëvalueerd worden. In de prognoses werd immers gewerkt met voorspellingen. Bij de midterm review, dus halverwege de legislatuur, worden die 'verwachte' voorspellingen dan vervangen door de gerealiseerde. Daar is dus een soort ex-postcorrectie voorzien.

Nog in dat verband, stelt minister *Matthias Diependaele* dat hij de overtuiging is toegedaan dat men moet proberen om los te komen van de idee dat er gemakkelijke oplossingen zijn voor crisissen. Het gaat niet op om te doen alsof een probleem niet bestaat door het buiten de begroting te houden omdat het zogezegd maar om een eenmalige gebeurtenis gaat. Dat is ten gronde fout, omdat men finaal toch de rekening zal moeten betalen. En zelfs al wordt de pijn wat gespreid in de tijd, toch zal dat allemaal moeten gebeuren met dezelfde euro's. Uiteindelijk moeten de middelen dus wel allemaal van ergens komen. Het idee om iets definitief buiten de begroting te houden is dan ook onbestaanbaar. Wat wel mogelijk is, is iets tijdelijk buiten de begrotingsdoelstellingen houden, zoals nu gebeurt met Oosterweel. Hoe maatschappelijk relevant iets ook mag zijn, men denke daarbij bijvoorbeeld aan groene investeringen, men mag nooit uit het oog verliezen dat er een rekening aan

vasthangt. Alles moet finaal met echte euro's betaald worden. Dat geldt, om het eens heel ver te zoeken, zelfs voor een oorlogseconomie.

Willem-Frederik Schiltz preciseert dat zijn bezorgdheid vooral uitging naar het feit dat men met dit systeem veel meer kan absorberen binnen de norm, mits de begroting robuust genoeg is om reserves op te bouwen in tijden van goede conjunctuur, die dan kunnen worden aangeboord als het minder gaat. Dat lijkt alleszins de bedoeling te zijn van een en ander. Maar ook dan komt er finaal toch een moment waarop men zal moeten bijstellen, doordat er zich een schok voordoet die aanhoudend gevolgen heeft. In zijn aanvullende tussenkomst wilde het lid vooral peilen naar het tijdstip waarop er alarmsignalen zouden beginnen afgaan. Maar als er dus inderdaad midterm reviews voorzien zijn, zal men ten laatste medio de legislatuur weten of men eventueel moet gaan bijstellen. Dat potentiële schakelpunt is dus duidelijk.

Peter Van Rompuy meent dat de vraag of iets al dan niet buiten de begroting gehouden kan worden, in wezen een ander debat is. Dat staat los van het debat over de aanpasbaarheid van het gehanteerde model. Aanpassingen kunnen immers noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer de inflatie blijvend hoog is. Een andere kwestie is wanneer men dergelijke aanpassingen moet doorvoeren. Want wanneer men dat te vaak doet, wordt het model minder geloofwaardig. In de hier zonet gevoerde discussie ging het veel meer over structurele zaken. Het ging over exogene schokken waardoor de groei structureel anders moet ingeschat worden, of waardoor de inflatie structureel en langdurig hoog komt te liggen. Zoals het er nu voor staat zal de inflatie de komende jaren ook daadwerkelijk gemiddeld een heel stuk hoger liggen dan men tot op heden voorzien had en dan de afgelopen tien jaar het geval was. Als men het model daar telkenmale zal moeten aan aanpassen, dreigt het oorspronkelijke doel ervan verloren te gaan. Er is dan immers geen sprake meer van een constante uitgavenlijn als kompas. Dat is volgens het lid de echte kern van het debat, veeleer dan dat uiteindelijk alles met echte euro's betaald moet worden, of dat deze of gene elementen al dan niet buiten de begroting gehouden kunnen worden.

Philippe Muyters wenst toch even te preciseren dat men desgevallend iets buiten de begrotingsnorm kan houden, maar zeker niet buiten de begroting. In Vlaanderen gebeurt dat alleszins niet.

Met betrekking tot de door de vorige spreker aangehaalde problematiek van een plots sterk stijgende inflatie, meent het lid te begrijpen dat zulks kan opgevangen worden binnen het systeem, mits die hoge inflatie niet te lang duurt. Als er een heel plotse stijging zou komen tot boven de 10 procent, die echter maar een goed jaar aanhoudt, dan zal die piek binnen de tienjarige referentieperiode van de norm niet zo'n groot verschil maken.

Ook de mogelijkheid om de zaak zo nodig midterm aan te passen stelt het lid gerust. Hij begrijpt dat op basis van de norm, de uitgaven sowieso voorgedetermineerd worden voor het eerst en het tweede jaar van de legislatuur. Dat is ook het geval voor het derde jaar, maar in dat jaar wordt de midtermevaluatie doorgevoerd. En die kan ertoe leiden dat wat er vooraf bepaald was voor het vierde en vijfde jaar alsnog aangepast wordt. Voor de eerste drie jaar van de legislatuur liggen de uitgaven met andere woorden vast, maar voor de laatste twee jaar kunnen er zo nodig aanpassingen worden doorgevoerd. Mocht bijvoorbeeld blijken dat er in de eerste drie jaar iets fout zat, dan kan men dat rectificeren door in de laatste twee jaar wat meer of wat minder uit te geven.

2.5. Conclusie van Steven Vandeput, commissievoorzitter

Commissievoorzitter *Steven Vandeput* concludeert dat met deze derde besprekingsronde de voorstelling van de blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm als afgerond mag worden beschouwd. Wanneer het instrument operationeel wordt kan hierop desgewenst nog eens teruggekomen worden. Zulks kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de begrotingsinstructies voor 2023.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Philippe MUYTERS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BA	begrotingsaanpassing
bbp	bruto binnenlands product
BIV	belasting op inverkeerstelling
CPI	consumptieprijsindex
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
Eurostat	statistical office of the European Union
FOD	Federale Overheidsdienst
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	International Monetary Fund / Internationaal Monetair Fonds
mto	mid-term objectives
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O	onderzoek en ontwikkeling
pps	publiek-private samenwerking
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SGP	stabiliteits- en groeipact
VBH	Vlaamse Brede Heroverweging
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
vzw	vereniging zonder winstoogmerk