1586 (2022-2023) – Nr. 1
ingediend op 17 februari 2023 (2022-2023)

Verslag van de gedachtewisseling

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

over de inhoud en de invoering van een uitgavennorm in het Vlaamse begrotingsbeleid

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

verzendcode: FIN

Vlaams Parlement

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

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:
Arnout Coel, Maaike De Vreese, Andries Gryffroy, Philippe Muyters, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:
Veerle Geerinckx, Sarah Smeyers, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Stijn De Roo, Sofie Mertens;
Marino Keulen, Gwendolyn Rutten;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Thijs Verbeurgt.

Toegevoegde leden:
Jos D'Haese.

INHOUD

1. Inleiding door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed 5
2. Toelichting door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting 5
   2.1. Uitgavennorm van het preventief luik van het stabiliteits- en groeipact 5
   2.2. Voorstel van de Europese Commissie voor de aanpassing van het stabiliteits- en groeipact 6
   2.3. Blauwdruk van de OESO voor een uitgavennorm voor een federaal land 8
   2.4. De uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027 9
   2.5. Debat over de rol van de onderbenutting in de berekening van de uitgavennorm 11
   2.6. Voortzetting van de toelichting door Koen Algoed over de uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027 13
   2.7. Debat over de conventiemarge 13
   2.8. Voortzetting van de toelichting door Koen Algoed over de uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027 14
3. Toelichting door raadsheer Jan Debucquoy van het Rekenhof 14
4. Tussenkomst van minister Matthias Diependaele 16

5. Vragen- en antwoordenronde 17
5.1. Tussenkomst van Peter Van Rompuy 17
5.2. Repliek van Koen Algoed 17
5.3. Tussenkomst van Philippe Muyters 17
5.4. Tussenkomst van Thijs Verbeurgt 18
5.5. Tussenkomst van Anke Van dermeersch 18
5.6. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 18
5.7. Tussenkomt van Maurits Vande Reyde 19
5.8. Tussenkomst van Björn Rzoska 20
5.9. Repliek van minister Matthias Diependaele 20
5.10. Tweede repliek van Koen Algoed 21
5.11. Tweede tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 23
5.12. Derde repliek van Koen Algoed 23
5.13. Repliek van Jan Debucquoy 24
5.14. Tweede tussenkomst van Philippe Muyters 24
5.15. Tweede repliek van Jan Debucquoy 25
5.16. Tweede tussenkomst van Peter Van Rompuy 25
5.17. Derde repliek van Jan Debucquoy 25
5.18. Vierde repliek van Koen Algoed 25
5.19. Derde tussenkomst van Peter Van Rompuy 25
5.20. Vijfde repliek van Koen Algoed 25
5.21. Tweede repliek van minister Matthias Diependaele 25
5.22. Vierde repliek van Jan Debucquoy 25
5.23. Derde tussenkomst van Philippe Muyters 26
5.24. Derde repliek van minister Matthias Diependaele 26
5.25. Zesde repliek van Koen Algoed 27
Gebruikte afkortingen 28
Bijlagen: zie de dossierpagina op www.vlaamsparlement.be

Op 24 januari 2023 hield de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie een gedachtewisseling over de inhoud en de invoering van een uitgavennorm in het Vlaamse begrotingsbeleid met:
- Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed;
- Koen Algoed, secretaris-generaal Departement Financiën en Begroting;
- Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof.

De gedachtewisseling bouwt voort op eerdere besprekingen van de nota van de Vlaamse Regering. Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 494/1). De besprekingen vonden plaats op 27 oktober 2020, 19 januari 2021 en 15 maart 2022 met leden van de werkgroep Uitgavennormering (voorzitter Wivina Demeester en leden Erwin Eysackers, studiedienst van de SERV, en Koen Algoed) en met minister Matthias Diependaele.

Zowel Koen Algoed als Jan Debucquoy maakten gebruik van een presentatie die als bijlage 1 en 2 bij het verslag zijn opgenomen. Koen Algoed voegde na de bespreking nog drie bijlagen toe, bijlage 3, 4 en 5. De bijlagen zijn terug te vinden op de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be.

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

Minister *Matthias Diependaele* herinnert er bij het begin van zijn inleiding aan dat over de uitgavennorm al heel lang wordt gepraat en dat er al een eerdere poging is geweest om er een te concipiëren, met name door Wivina Demeester rond het jaar 2000. Zij was de toenmalige Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting. Minister Diependaele dankt de door haar recent voorgezeten werkgroep voor haar werkzaamheden.

De laatste jaren wordt meer en meer aangetoond hoe waardevol een dergelijk kompas voor de begroting kan zijn. Door de norm kan men immers de begroting meerjarig bekijken en vooral anticyclisch, anders dan in het huidige systeem met minder uitgaven bij slechte economische groei en meer bij hoogconjunctuur.

Als het slecht gaat, moet men net iets meer kunnen uitgeven, en als het goed gaat moet men de discipline hebben om geld opzij te leggen voor wanneer het minder gaat.

De minister waarschuwt wel dat een dergelijke norm de overheid niet vrijstelt van het maken van keuzes. Vlaanderen staat nog voor uitdagingen, en de marges zullen de komende jaren beperkt zijn. Er vallen noden te lenigen, maar hij roept ertoe op om dat te doen binnen een financieel gezonde begroting.

Hij hoopt dan ook dat alle partijen het behoud van het voorliggende kader steunen. Maar daarvoor moet het eerst uitgelegd worden en daar zorgt de volgende spreker voor.

2. Toelichting door Koen Algoed, secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting

2.1. Uitgavennorm van het preventief luik van het stabiliteits- en groeipact

Koen Algoed begint zijn uitleg met wat op dit moment al bestaat. De Europese uitgavennorm is toegevoegd aan het zogenaamde sixpack in 2011, na de financieel-economische crisis van 2008-2009, als een tweede budgettair kompas in het stabiliteits- en groeipact.

Het eerste budgettair kompas keek naar het structurele karakter van een begroting door de effecten van de economische cyclus op ontvangsten en uitgaven weg te filteren alsook de eenmalige effecten. De uitgavennorm hanteert dezelfde structurele filosofie maar heeft tegenover het structureel evenwicht het voordeel dat hij gebruikmaakt van het gemiddelde van het potentiële bbp (de economische toestand waarbij alle arbeidskrachten en kapitaalgoederen worden ingezet). De uitgavennorm werkt met een voortschrijdend gemiddelde van tien jaar (de vijf voorbije jaren, het lopende jaar en de vier komende jaren) waardoor eventuele fouten er uitgefilterd worden, terwijl de structurele benadering altijd werkt met een puntschatting, die achteraf vaak correctie behoeft.

Ook intuïtief is de uitgavennorm overtuigend: men bepaalt de trendmatige groei van de ontvangsten en stemt daar de uitgaven op af. Het wordt wel ingewikkelder bij een begroting die niet in evenwicht is. Als men een gemiddelde houdbare groei van de ontvangsten van bijvoorbeeld 3 procent in nominale termen, ook toepast op de uitgaven terwijl die hoger zijn, bereikt de begroting immers nooit een evenwicht. Daarom was in de Europese aanpak ook een convergentienorm afgesproken die verbonden werd met een 'medium term objective' waar een land met zijn begroting in structurele termen naartoe moest. Als kader werd gekozen voor tien jaar: vijf jaar achteruit- en vijf jaar vooruitkijken. Ook de uitgavennorm houdt geen rekening met de cyclische werkloosheidsuitgaven, alleen met de structurele.

België werd sindsdien beoordeeld volgens de normen van het stabiliteits- en groeipact (preventief en correctief luik), maar achteraf. Er werd tot nu toe nooit ex ante gewerkt met een dergelijke norm in ons land. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat België in de beoordeling in termen van het SGP "met vlag en wimpel door het rode licht reed", zowel wat het preventieve als het correctieve luik betreft. Met dat laatste wordt de schuldafbouw bedoeld. Toch werden we altijd gedelibereerd, op grond van de onzekerheid van de data dan wel omdat grotere landen evenmin voldeden aan de voorwaarden van het stabiliteits- en groeipact. Net voor de coronacrisis is ook het debat ontstaan over de vervanging van het dubbele kompas door een enkel kompas.

Dat is in feite wat de Europese Commissie nu voorstelt: afstappen van één regel voor alle landen en in de plaats daarvan uitgaan van de uitgangssituatie van elk land afzonderlijk bij de bepaling van de vereisten voor het budgettaire traject van de komende jaren. Daarbij worden landen gerangschikt volgens hun overheidsschuld en de risico's die ze lopen in het licht van de houdbaarheid ervan. Vervolgens wordt met één indicator (de uitgavengroei) bepaald welke convergentiemarge nodig is om de schuld op een houdbaar pad te krijgen.

2.2. Voorstel van de Europese Commissie voor de aanpassing van het stabiliteits- en groeipact

De Europese Commissie kiest volop voor de uitgavennorm, besluit hij, al is haar voorstel iets eenvoudiger. Cyclische werkloosheidsuitgaven worden nog altijd niet meegenomen en rente-uitgaven evenmin. Het staat een land dat extra uitgaven wil financieren die niet gedekt zijn door de ontvangsten, ook vrij om te zoeken naar bijkomende inkomsten. Het principe blijft dat men de uitgaven afstemt op de trendmatige groei van de ontvangsten als de begroting in evenwicht is. Zo niet, dan zullen de uitgaven minder snel mogen groeien dan de ontvangsten om de schuld af te bouwen dan wel naar een houdbaar pad te leiden.

De secretaris-generaal bevestigt dat in tijden waarin het minder goed gaat, de uitgaven sneller mogen groeien dan de nominale groei van dat moment, omdat men werkt met een gemiddelde potentiële groei. Bij hoogconjunctuur groeien de overheidsuitgaven minder snel en valt hun aandeel in het bbp terug, wat stabiliserend werkt. In een recessie neemt hun relatieve aandeel van de overheidsuitgaven

toe. De overheidsuitgaven worden afgestemd op de trendmatige groei, vat hij nogmaals samen.

Landen zullen een voorstel krijgen voor hun uitgavengroei dat ervoor zorgt dat die minder groot zal zijn dan de ontvangsten, als hun schuld als een hoog risico wordt beschouwd. Dat voorstel van de Commissie moet er voor zorgen dat binnen vier jaar de overheidsschuld op een houdbaar traject zit voor de daaropvolgende tien jaar. De periode van vier jaar kan eventueel worden uitgebreid naar zeven jaar als een land zinvolle investeringen doet of hervormingen doorvoert die ervoor zorgen dat de toekomstige economische groei of de werkzaamheidsgraad hoger zal liggen. Een dergelijke uitzondering (een traject van zeven jaar in plaats van vier) moet natuurlijk beoordeeld worden door de Commissie.

De overheidsschuld komt centraler te staan in het voorstel van de Commissie, concludeert hij. Er blijft ook maar één budgettair kompas over om de prestaties van de landen te beoordelen, maar het staat elk land wel vrij om zijn budgettair kompas te kiezen, wat een tegemoetkoming is aan Duitsland, dat blijft zweren bij de structurele benadering.

De uitgavennorm blijft behouden in het nieuwe voorstel, vat hij samen, maar wordt afgestemd op de specifieke toestand van het land. Het is geen eenheidsworst. Landen worden gerangschikt op basis van de houdbaarheid van hun schuld. De Europese Commissie krijgt daarin een zeer sterke rol. Tegelijk blijven de andere criteria behouden zoals het maximale tekort van 3 procent van het bbp en de maximale schuld van 60 procent van het bbp in nominale termen, omdat anders moet geraakt worden aan het verdrag.

De achilleshiel ervan blijft wel de handhaving. De voorstanders geloven er niettemin in omdat bij afwijking geen deliberatie meer mogelijk is op een ander niveau en landen automatisch in de procedure van buitenmatig tekort terechtkomen. Eventueel komen er ook boetes, die lager zijn maar wel makkelijker toegepast kunnen worden, nog afgezien van de schande om terecht te komen op een lijst van slecht presterende landen.

In een paper van het Peterson Institute for International Economics wordt de kritiek geformuleerd dat het voorstel arbitrair is en veel ruimte biedt voor discretie ten aanzien van een land bij de beoordeling of de houdbaarheid op vier jaar haalbaar is. Volgens het instituut wordt dat niet gegarandeerd en zijn onderhandelingen mogelijk. Daarnaast krijgt de Commissie te veel macht, terwijl dit instituut meer belang hecht aan de onafhankelijke adviezen van begrotingsinstituten om de lijnen uit te zetten en de economische groei te voorspellen. Zij zouden daarbij wel dezelfde methodologie moeten toepassen in alle landen. Op basis van hun voorstel zou dan in dialoog worden getreden met de Europese Commissie. De genoemde instituten moeten dan wel voldoende onafhankelijk en over voldoende mensen en middelen beschikken om die rol waar te maken. Met de huidige bezetting is de Belgische Hoge Raad van Financiën daar alvast niet toe in staat, maar daar wordt aan gewerkt, meent de spreker.

Het stabiliteits- en groeipact is in 2020 buitenspel gezet met de ‘general escape clause’, die zeker nog geldt tot 2024, terwijl er al landen zijn die een verlenging tot 2025 bepleiten, wat de spreker slim vindt. Waarom zou men immers het oude kader heractiveren als men een nieuw beoogt? De vraag is wel of de Europese Commissie de vernieuwing van het preventieve onderdeel dit jaar nog rond krijgt. Als de genoemde ‘clause’ inderdaad blijft gelden tot 2025, wat hij verwacht, is dat geen goede zaak voor de Belgische overheidsfinanciën, want het zijn vaak de vreemde ogen die dwingen om zaken in orde te krijgen.

2.3. Blauwdruk van de OESO voor een uitgavennorm voor een federaal land

Ondertussen werd een blauwdruk van de uitgavennorm uitgewerkt. Nog voor de coronapandemie had de HRF een traject opgestart in opdracht van DG REFORM van de Europese Commissie, om te kijken hoe men een uitgavennorm kan implementeren in een federaal land als België met zijn verschillende overheden. De spreker wijst erop dat Europa kijkt naar de gezamenlijke overheid bij zijn beoordeling en dat de Vlaamse begroting na de begroting van de Sociale Zekerheid de grootste van het land is.

Dat werk van de HRF is stilgevallen door de coronapandemie. Eind 2021 hebben experten van de OESO, op vraag van DG REFORM, opnieuw de handschoen opgenomen en gesprekken aangeknoopt. Daarin heeft Vlaanderen zijn blauwdruk uitgelegd en hoe het een werkbare uitgavennorm ziet voor de Vlaamse overheid. Eind vorig jaar hebben de experten van de OESO opnieuw contact opgenomen en toegelicht hoe zij hun uitgavennorm voor België zien.

Positief daarbij is dat de experten van de OESO zijn gaan spreken met alle Belgische overheden, die alle overtuigd blijken van de waarde van een dergelijke norm. De keerzijde is dat er werk aan de winkel blijft omdat ze zich beperken tot een uitgavennorm voor een begroting in evenwicht, zoals eerder geschetst. Daarnaast moet nu nog nagedacht worden over een convergentienorm, vanwege het ontbreken van een begrotingsevenwicht en vanwege de schuldgraad. Zonder bijkomende norm wordt de schuld immers stelselmatig opgebouwd als men de groei van de uitgaven laat gelijklopen met de evolutie van de gemiddelde ontvangsten. Dat neemt niet weg dat Vlaanderen van het werk van de OESO kan leren om zijn eigen blauwdruk te verfijnen, zeker als er een akkoord komt tussen de diverse onderdelen van de gezamenlijke Belgische overheid. Het is vooral van belang dat er een budgettair kompas komt dat ervoor zorgt dat de Belgische schuldgraad wordt afgebouwd.

Het grote verschil van de OESO-norm met de Europese, die jaarlijks bepaald wordt op grond van het potentiële bbp, is dat hij kijkt naar de trendmatige groei van de ontvangsten. Er is immers geen potentieel bbp op regionaal vlak. Die groei wordt indirect afgeleid van het bbp, en dat ook jaarlijks.

In de blauwdruk wordt de trendmatige groei van de ontvangsten berekend op basis van de gemiddelde groei van het nationaal potentieel bbp en de verwachte inflatie. In de OESO-norm evenwel wordt, net als in de berekening van het structureel evenwicht, gewerkt met elasticiteiten, dat wil zeggen de gevoeligheid van de verschillende ontvangsten ten opzichte van het bbp.

Voor Vlaanderen kwam men uit op een elasticiteit van 85 procent. Als het bbp met 1 euro groeit of daalt, groeien of dalen de Vlaamse ontvangsten met 85 cent. Die uitkomst komt voort uit het grote gewicht van de dotaties in de ontvangsten van de Vlaamse overheid. De elasticiteit van de personenbelasting bijvoorbeeld is 131 procent. Als de economische groei aantrekt, groeien die ontvangsten proportioneel meer. De koppeling van de dotaties aan de economische groei is afgezwakt tot 65 procent in de zesde staatshervorming. Een voordeel is wel dat de ontvangsten voor Vlaanderen in slechte economische tijden niet de dieperik in gaan. Bij indirecte belastingen bedraagt de elasticiteit 100 procent. Andere, minder belangrijke inkomsten zijn niet gelieerd aan het bbp, hun elasticiteit is dan ook 0.

Om tot het totaal van 85 procent te komen, heeft de OESO aannames moeten invoeren voor het aandeel van de verschillende inkomenscategorieën van een specifieke overheid, die maar om de vijf jaar worden herzien. Dat geldt ook voor de elasticiteit zelf. Het vereenvoudigt wel de zaken: men moet alleen het potentiële

bbp berekenen en vervolgens daarop de elasticiteit toepassen om de toegelaten groei van de ontvangsten te verkrijgen.

De experten van de OESO hebben de oefening gemaakt voor de hypothese waarin de uitgavennorm wordt ingevoerd vanaf 2023 op basis van de gemiddelde groei van het potentiële bbp over tien jaar in verleden en toekomst. De uitkomst was 1,35 procent, wat na vermenigvuldiging met 0,85 en optelling van een correctie van 0,14 procent (veroorzaakt door BFW-effecten op de dotaties door wijziging van de fiscale capaciteit en demografische factoren), een norm van 1,28 procent oplevert. Daaraan moet dan nog in nominale termen de verwachte inflatie voor dat jaar worden toegevoegd.

De OESO brengt de eventuele convergentiemarge dus niet ter sprake. Men is al blij dat het principe van de uitgavennorm aanvaard wordt door de diverse overheden, maar het eigenlijke werk moet nog uitgevoerd worden door het secretariaat van de Hoge Raad van Financiën, waarna dat resultaat nog aanvaard moet worden door de verschillende regeringen. Het ontwerpen van een convergentiemarge blijft de grote test, besluit de spreker. De meeste begrotingen in België bevinden zich immers ver van een evenwicht.

2.4. De uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027

De blauwdruk van een Vlaamse uitgavennorm, uitgewerkt door de expertencommissie onder leiding van Wivina Demeester, werd in 2021 gepubliceerd, waarna hij nog vereenvoudigd is. Men leert immers voortdurend bij, bijvoorbeeld over het tijdskader of over de berekening van de gemiddelden. Fundamenteel blijven er drie stappen bestaan: eerst wordt de trendmatige groei van de ontvangsten berekend op basis van parameters, daarna de reële beleidsruimte voor de uitgaven en tot slot worden in de derde stap de indexuitgaven gehonoreerd (dia 11 van de presentatie).

De eerste stap (de berekening van de trendmatige groei van de ontvangsten) begint bij de aanvang van een zittingsperiode. Als eerste parameter voor de berekening van de groei van de ontvangsten vermeldt hij het tienjarig gemiddelde van het bbp op basis van de gerealiseerde waarden in het verleden (tot en met t-5; waarbij t staat voor jaar) en die in de toekomst (tot en met t+4). In de blauwdruk wordt overigens voorgesteld om te werken met het reële en niet met het potentiële bbp. Dat is voor discussie vatbaar. Voor de parameter inflatie daarentegen heeft het geen zin om naar het verleden te kijken, dus neemt men vijf jaar (t tot en met t+4). Dankzij de exacte formules voor de dotaties en de gewestbelastingen kan men vervolgens de gemiddelde, trendmatige groei van de ontvangsten berekenen.

Om die nominale groei om te zetten in reële termen wordt in stap 2 een correctie doorgevoerd, die men de Vlaamse deflator noemt. De meeste uitgaven in de Vlaamse begroting zijn immers gekoppeld aan de index, maar niet alle. De deflator ligt dan ook lager dan de verwachte inflatie. Daarentegen zijn de inkomsten wel voor 100 procent verbonden met de inflatie. De budgettaire winst die uit dat verschil voortkomt, wordt door het werken met een deflator geïnvesteerd in reële beleidsruimte.

De nominale groei minus de deflator levert de reële groei op. De deflator wordt wel herzien halverwege de zittingsperiode. Het doel is immers dat de begroting op koers blijft, ook als de ramingen mee of tegen blijken te vallen. De geschetste berekening van de reële groei vindt jaarlijks plaats.

In de derde stap worden, ook jaarlijks, ten opzichte van de toegelaten reële uitgavengroei de indexsprongen gehonoreerd om tot de nominale groei te komen.

Een complicatie is dat sommige uitgaven vrijgesteld zijn van de uitgavennorm. De belangrijkste technische reden is dat de uitgaven van de rechtspersonen niet gefinancierd worden door toelagen. Ze vallen buiten de uitgavennorm omdat men ervan uitgaat dat ze voor 95 tot 99 procent gedekt worden door eigen ontvangsten. Door die uitgaven (gelinkt aan eigen ontvangsten van de instellingen) uit te sluiten moet men de inspanning niet doen om die ontvangsten te ramen. De winst van een correctere raming van deze ontvangsten weegt niet op tegen de assumptie om de uitgaven gelinkt aan de eigen ontvangsten van die rechtspersonen/DAB's, en die eigen ontvangsten zelf te neutraliseren in de berekening. De toelagen aan de rechtspersonen zitten dan weer wel vervat in de uitgavennorm.

Het Energie- en het Klimaatfonds vormen een tweede uitzondering waar ook de eigen ontvangsten en de daaraan verbonden uitgaven worden geneutraliseerd en dat om dezelfde reden. De derde is de investering in Oosterweel. Een overzicht van alle geneutraliseerde uitgaven vindt men in bijlage 3 omdat er ook in 2023 een aantal eenmalige uitgaven zijn en die worden in een structurele benadering ook geneutraliseerd.

De uitgavennorm is verankerd in de hervormde VCO, die van toepassing is sinds 1 januari 2023. Bij het bepalen van de modaliteiten kan de regering putten uit de blauwdruk of uit de werkzaamheden van de OESO in opdracht van de DG REFORM voor het secretariaat van de Hoge Raad van Financiën. In de VCO is ook bepaald dat moet gerapporteerd worden in de meerjarenraming met de uitgavennorm als monitoringinstrument.

Die oefening is door het Departement Financiën en Begroting alvast uitgevoerd (dia 13 tot en met 16). Het departement heeft verondersteld dat de blauwdruk als norm zou worden ingevoerd in 2024, gebruikmakend van de economische begroting van september 2022, de historische waarden en de voorspellingen van het Federaal Planbureau.

Als parameters werden een verwachte reële groei van 1,3 procent, een verwachte gezondheidsindex (belangrijk voor de berekening van de uitgaven) van 2,74 procent en een verwachte consumentenindex (belangrijk voor berekening ontvangstendotaties uit de BFW) van 2,64 procent gehanteerd. In de tabel die de spreker daarbij toont wordt uitgegaan van een gemiddelde reële groei van 1,32 procent en een meetkundig gemiddelde reële groei van 1,28 procent. Dat laatste is een door de Europese Commissie gehanteerde verfijning, al is het verschil klein.

De resultaten toont hij in de volgende tabel (dia 14): een nominale groei van de ontvangsten van 3,99 procent. De deflator voor de periode 2023-2024 van 1,94 procent wijzigt in 2025-2027 naar 2,16 procent, omdat men ervan uitgaat dat de werkingsmiddelen vanaf dan opnieuw geïndexeerd worden. In de berekening van de groei van de uitgaven wordt uiteraard rekening gehouden met de deflator. De convergentiemarge van 1,06 procent is er dus bij gebrek aan een begroting in evenwicht. Na verrekening komt men uit op een reële uitgavengroei van 0,99 procent in 2023-2024 en van 0,77 procent in 2025-2027.

De spreker vermeldt nog dat voor de berekening van de deflator rekening werd gehouden met het feit dat de groei van het Stedenfonds met 3,5 procent, voor een deel voortkomt uit 2 procent inflatie en dus eigenlijk een indexaanpassing is. Iets soortgelijks is het geval voor het groeipakket, waar 1,5 procent van de klik van 2 procent bedoeld is om de koopkracht te beschermen, wat ook is opgenomen in de deflator. Finaal is het wel aan de regering om over deze laatst genoemde assumpties te oordelen, nuanceert hij nog.

Vervolgens wijst hij erop dat het groeiritme van sommige uitgaven exogeen is, met name de rente-uitgaven, die door de kapitaalmarkt worden bepaald, en de fiscale

uitgaven gerelateerd aan de woonbonus. Beide worden daarom ondergebracht bij de niet-samendrukbare uitgaven. Doordat hun gezamenlijke autonome groeivoet hoger is dan de genoemde voor de reële uitgavengroei, blijft de groei van de samendrukbare uitgaven beperkt tot de percentages die men in de laatste lijn van de tabel ziet. Als de autonome groei lager zou zijn, is het omgekeerd en stijgt het groeipercentage van de samendrukbare uitgaven iets sneller dan 0,99 procent of 0,77 procent.

In de volgende tabel, over de uitgavennorm meerjarenraming 2022-2027 (dia 15), wordt weergegeven wat er gebeurt vanaf 2024 als de uitgavennorm wordt toegepast zonder convergentiemarge op basis van een gemiddelde uitgavengroei van 3,99 procent en de hoger vermelde geneutraliseerde inkomsten en uitgaven. De kolommen voor 2022 en 2023 geven de uitgaven weer zoals opgenomen in de begroting van die jaren. Vanaf 2024 wordt de toegelaten groei toegepast. Anders dan in de meerjarenraming werd geen rekening gehouden met de uitgaven van de rechtspersonen die niet gefinancierd worden door toelagen, Oosterweel, en de uitgaven van het Klimaat- en het Energiefonds.

Het resultaat voor de toegelaten nominale uitgaven kan men lezen op de derde laatste lijn van dia 15. Hoe men daartoe komt, ziet men in de voorgaande lijnen, met de opsomming van de niet-samendrukbare uitgaven, de toegelaten reële uitgaven en de impact van de index. De impact van de index loopt stelselmatig op.

Ten opzichte van 2022 betaalt Vlaanderen in 2027 al 6,2 miljard euro meer aan indexuitgaven. De aannames en berekening van de geraamde 6,2 miljard euro vindt men in bijlage 4. Dat het indexbedrag voor 2023 hoger ligt dan in de begroting voor dat jaar, ligt aan de toevoeging van de eerder beschreven percentages uit het Stedenfonds en het groeipakket.

Die toegelaten nominale uitgaven blijken op te lopen van 52,7 miljard euro in 2023 tot afgerond 60,2 miljard euro in 2027 (dia 15). Daarvan moet telkens de onderbenutting afgetrokken worden om tot het bedrag te komen dat wordt gebruikt voor het vorderingensaldo. De uitkomst kan men lezen op de laatste lijn voor de jaren tot 2027. Hij attendeert er nogmaals op dat het gaat om toegelaten uitgaven als de begroting in evenwicht zou zijn.

2.5. Debat over de rol van de onderbenutting in de berekening van de uitgavennorm

De toelichting van Koen Algoed wordt op dat punt onderbroken door een debat over de rol van de onderbenutting in de berekening van de uitgavennorm.

Philippe Muyters begrijpt niet waarom de onderbenutting van de toegelaten uitgaven wordt afgetrokken van de begrotingsuitgaven (dia 15).

Koen Algoed verzekert dat in de begroting voor 2024 bijvoorbeeld wel degelijk 54,8 miljard euro aan vereffeningskredieten mag worden ingeschreven (dia 15).

Philippe Muyters begrijpt dat men vertrekt van de norm en daar de onderbenutting bijtelt om te bepalen wat in de begroting mag worden ingeschreven.

Koen Algoed bevestigt die analyse.

Willem-Frederik Schiltz vindt de opmerking over de onderbenutting pertinent omdat het toch de bedoeling is om te streven naar 0 procent wat onderbenutting betreft, en niet om telkens te veel te begroten om dan net op de norm uit te komen.

Minister *Matthias Diependaele* wijst erop dat men in het begin van het jaar uitgaven kan plannen, maar dat in de loop ervan altijd kan blijken dat het goede moment uitblijft of dat ze toch niet nodig zijn. Onderbenutting is een normaal gegeven en moet niet per se vermeden worden. Het is immers niet de bedoeling om extra moeite te gaan doen om geld uit te geven.

Willem-Frederik Schiltz blijft het vreemd vinden dat men een beleid voorstelt waarvan men op voorhand al zegt dat men een deel niet zal kunnen uitvoeren.

Philippe Muyters vindt dat een verkeerde voorstelling van zaken. Het komt voor dat op het einde van het jaar een deel van het budget over is, bijvoorbeeld doordat de kostprijs van een aanbesteding uiteindelijk lager uitvalt, en met moet vermijden dat ministers het overschot lukraak gaan opmaken.

Willem-Frederik Schiltz vindt het nog altijd vreemd dat de norm afwijkt van het in de begroting ingeschreven bedrag. Men zou beter meevallers gebruiken voor de convergentienorm in de plaats van op voorhand te hoog te begroten om op de norm uit te komen.

Thijs Verbeurgt treedt de vorige spreker bij. Waarom wordt bij de normbepaling de mogelijke zuurstof die de onderbenutting biedt, eruit gehaald? Van de autofinancieringsmarge bij de lokale besturen wordt de onderbenutting toch ook niet afgetrokken? Hij pleit er daarom voor om dat ook hier niet te doen.

Volgens *Philippe Muyters* heeft het uiteindelijk geen belang en komt het op hetzelfde neer.

Minister *Matthias Diependaele* legt uit waarom men ervoor kiest om de onderbenutting wel degelijk op te nemen in de uitgavenkredieten. Als men dat niet deed en ervan uitging dat de hele begroting wordt uitgegeven, zou men in feite elk jaar met een overschot eindigen. Het bedrag van de onderbenutting wordt procentueel geraamd op basis van statistische gegevens gebaseerd op de gerealiseerde onderbenutting in het verleden. Als de onderbenutting wordt opgenomen in de uitgaven, is het logisch om haar ook op te nemen in de norm.

Koen Van den Heuvel treedt de minister bij. Hij is verwonderd dat iemand van Vooruit een dergelijk pleidooi houdt, omdat die fractie altijd klaar staat met kritiek als op het einde van het jaar het begrotingsresultaat beter blijkt te zijn dan begroot.

Willem-Frederik Schiltz begrijpt dat de onderbenutting een statistisch gegeven is maar neemt aan dat zij ook onderhevig is aan trends en evoluties. Wordt het percentage eeuwig herhaald of wordt het jaarlijks getoetst en bijgesteld?

Koen Algoed bevestigt dat het om een jaarlijks voortschrijdend gemiddelde gaat, op basis van de uitvoeringscijfers van de laatste twee jaar, waarbij *Philippe Muyters* aanvult dat het gehanteerde percentage voor onderbenutting hoger is voor nieuw beleid. *Koen Algoed* bevestigt dat daarvoor typisch een betaalkalender wordt opgezet, omdat nieuwe uitgaven initiëren tijd vergt.

Raadsheer *Jan Debucquoy* legt uit dat de begroting Europees genormeerd wordt. Europa kijkt daarbij alleen naar de gerealiseerde uitgaven, niet naar de begrote uitgaven. Na verloop van tijd heeft men gemerkt dat er altijd een onderbenutting was, die schommelt rond 2 procent. Het Rekenhof waarschuwt altijd in zijn rapport dat ze geen sluitpost in de begroting mag worden, maar gefundeerd moet zijn. In federale begrotingen bijvoorbeeld wordt zij geforceerd als extra besparingsmaatregel waarbij de uitgavenkredieten eerst 'overraamd' worden, wat evenmin gezond is. Men moet streven naar een maximale uitputting van de begroting, erkent hij,

maar feitelijk is het moeilijk om meer dan 98 tot 99 procent op tijd uitgegeven te krijgen, waarbij hij vertraging bij openbare werken en onverwachte omstandigheden als voorbeelden geeft.

Maurits Vande Reyde geeft personen met een beperking als illustratief voorbeeld. Een bedrag van 270 miljoen euro is via de onderbenutting gefinancierd. Er zou anders een overschot geweest zijn. De onderbenutting zorgt voor een realistischer beeld.

Koen Algoed bevestigt dat Europa redeneert in termen van vereffeningskredieten, dus prestaties die geleverd zijn. Terwijl men beleidsmatig eigenlijk moet kijken naar de beleidsruimte in vastleggingskredieten, de vereffeningskredieten zullen wel volgen.

Dat met onderbenutting consistent en gefundeerd wordt omgegaan is te danken aan het Rekenhof, terwijl ze voorheen een van de creatieve manieren was om een begroting schijnbaar in evenwicht te krijgen samen met het opblazen van verwachte ontvangsten. Voortaan moet elk jaar worden aangetoond met welke hypothesen de onderbenutting werd berekend. Dit gebeurt aan de hand van historisch beleid en de betaalkalenders voor nieuw beleid.

2.6. Voortzetting van de toelichting door Koen Algoed over de uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027

De tabel op dia 16 geeft een voorstelling van de berekening van de convergentiemarge in procenten van de uitgavenbegroting. Op de tweede lijn staan de ontvangsten voor 2027: 56,617 miljard euro. Zonder convergentiemarge zou men evenwel op een uitgavennorm van 58,927 miljard euro (de eerste lijn) uitkomen. Wat een tekort oplevert van 2,3 miljard euro.

Ten opzichte van de gemiddelde uitgavenbegroting van 55,328 miljard euro in de periode 2023-2027 is dat 4,17 procent. Als men dat percentage uitsmeert over vier jaar (2024 tot en met 2027) blijft 1,06 procent over als jaarlijkse convergentiemarge.

De wijze waarop de berekening van de convergentiemarge tot stand komt, vindt men in bijlage 5.

2.7. Debat over de conventiemarge

Op vraag van Philippe Muyters vult *Koen Algoed* aan dat nog niet is gekeken naar de (Vlaamse) schuld. Daarvoor worden de voorstellen van de Europese Commissie afgewacht. Het perspectief van wat voorligt, is de doelstelling van de Vlaamse Regering om naar een begroting in evenwicht te gaan in 2027. Om dat te bereiken is een gemiddelde convergentiemarge berekend die ervoor zorgt dat de uitgaven minder snel groeien dan de ontvangsten.

Philippe Muyters concludeert dat vanaf 2028 geen convergentiemarge meer nodig is want de begroting is dan in evenwicht.

Tenzij men schulden wil terugbetalen, repliceert *Koen Algoed*. Dat werd ook opgemerkt door de expertencommissie. Eens de begroting in evenwicht is, moet men ook kijken naar de houdbaarheid en het risico van de rentelasten in het licht van de onafwendbare vernieuwing van de leningen. Het zou kunnen dat de afbouw van de schuld tot een lager niveau, vereist dat men overschotten opbouwt en dat een begroting in evenwicht niet volstaat. Dat is in deze denkoefening niet aan de orde en zou een nieuwe beslissing van de Vlaamse Regering vereisen.

Willem-Frederik Schiltz merkt op dat men in de plaats van een gelijke verdeling van de marge over vier jaar, zou kunnen kiezen voor meer in het begin en dan steeds minder, wat door *Koen Algoed* wordt bevestigd.

2.8. Voortzetting van de toelichting door Koen Algoed over de uitgavennorm versus de meerjarenraming 2022-2027

In de volgende tabel (dia 17) ziet men de toegelaten uitgaven volgens de uitgavennorm om rekening te houden met de onderbenutting en de convergentiemarge, evolueren naar een evenwicht in 2027, op basis van een gemiddelde ontvangstengroei van 3,99 procent en de twee deflatoren (respectievelijk 2023-2024 en 2025-2027) en rekening houdend met het feit dat de uitgaven van de rechtspersonen niet gefinancierd door toelagen, Oosterweel en de uitgaven van het Klimaat- en het Energiefonds buiten de scope worden gehouden. De uitgaven lopen op van 54,3 miljard euro in 2024 tot 57,8 miljard euro in 2027. Op de laatste lijn staan ter vergelijking de nominale uitgaven in de meerjarenraming (met dezelfde scope). De huidige meerjarenraming blijkt te concorderen met de voorschriften van het budgettair kompas van de uitgavennorm. Koen Algoed wijst er wel dat de parameters die gebruikt werden voor de meerjarenraming 2022-2027 afwijken van de parameters gehanteerd voor de uitgavennorm.

De boodschap is dat men rekening moet houden met de begrotingsdoelstellingen die men zich oplegt. De convergentiemarge blijft belangrijk op weg naar een evenwicht (of eventuele schuldafbouw), maar in tegenstelling tot de Europese uitgavennorm, die niet ter discussie staat, vereist die overleg binnen de gezamenlijke Belgische overheid in functie van de houdbaarheid van de schuld, wetende dat, op basis van de studie van de Nationale Bank, die van Vlaanderen alvast houdbaar is. De spreker voorspelt daarover een interessant debat.

3. Toelichting door raadsheer Jan Debucquoy van het Rekenhof

Raadsheer *Jan Debucquoy* legt uit hoe het Rekenhof aankijkt tegen het normeringskader van de openbare financiën. Het Rekenhof onderschrijft volledig de mainstreamvisie zoals verwoord door de SERV, de Hoge Raad van Financiën, de Nationale Bank, de Europese Commissie, de OESO en het IMF. Ze kan rekenen op een consensus van minstens 80 procent van de academici in het vakgebied openbare financiën.

In zijn rapporten aan het Vlaams Parlement toetst het hof begrotingen aan de op dat moment van kracht zijnde normen van de Europese Commissie en desgewenst die van de Hoge Raad van Financiën en die van de Vlaamse Regering. Het observeert, registreert en rapporteert zonder het begrotingskader in vraag te stellen. Het ligt niet wakker van welke blauwdruk de Vlaamse Regering kiest, maar vraagt wel om een werkbaar instrument dat erin slaagt op middellange termijn de uitgaven niet sneller te laten stijgen dan de ontvangsten.

In het algemeen heeft het Rekenhof geen opmerkingen bij de uiteenzetting van Koen Algoed, die ook de mainstreamvisie vertolkt. Voor het Rekenhof is de uitgavennorm die de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd, uitvoerbaar, berekenbaar en consistent. Hij is ook voldoende ingewikkeld om rekening te houden met de specifieke situatie van de Vlaamse Gemeenschap.

Vergeleken met andere Europese landen en uitgedrukt in percentage van het bbp blijken de Belgische overheidsuitgaven de tweede hoogste te zijn in Europa. Dat zal in de komende jaren ook zo blijven. In de tabel die hij daarbij toont, ziet men dat ze in 2024 met 54,4 procent een stuk hoger zullen zijn dan in de jaren voor COVID-19 (dia 2 van zijn presentatie). Dat is geen goede evolutie, want die groei wordt niet gecompenseerd door die van de ontvangsten.

Zijn volgende grafische voorstelling komt uit het economisch tijdschrift van de Nationale Bank (dia 3). In de vergelijking met de uitgaven van de verschillende Belgische overheden blijkt het aandeel van de federale bijna verminderd te zijn tot de helft. Met 56 procent van de uitgaven voor de federale overheid is men ongeveer halfweg tussen het unitaire en het gesplitste België, zegt hij met een boutade. Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de Belgische uitgaven is ondertussen gegroeid tot 19 procent.

Op het diagram rechts ziet men dat de schuld in verhouding ongelijk verdeeld is. Ze zit voor 81 procent bij de federale overheid. Die schuld is vooral historisch en de voorbije 40 jaar opgebouwd. Het aandeel van de gewesten en gemeenschappen is ondertussen wel gestegen van 7 procent tot 17 procent van het bbp.

Het voorstel van uitgavennormering dat de Vlaamse Regering goedkeurde, dateert van september 2021. Toen was al duidelijk dat het erg veel inspanningen zou vergen in normale tijden om ervoor te zorgen dat de uitgaven niet sneller stijgen dan de ontvangsten. Sindsdien is de noodzaak van normering alleen maar gegroeid.

Hij noemt daartoe vijf redenen: de nieuwe schok (na de bankencrisis en COVID-19) door de oorlog in Oekraïne, de stijgende rentelasten bij elke herfinanciering, de budgettaire uitdagingen door klimaat, arbeidsmarkt en wachtlijsten (waarin de uitgaven alleen maar sneller kunnen stijgen dan de ontvangsten), de voorbereiding van de volgende staatshervorming (waarbij men niet altijd 100 procent van de ontvangsten meekrijgt), en de dalende ontvangsten ten gevolge van de zesde staatshervorming.

De dalende ontvangsten ten gevolge van de zesde staatshervorming illustreert hij met een grafiek uit het eerder genoemde tijdschrift (dia 5). Drie mechanismen zorgen ervoor dat de transferten van de federale overheid minder snel gaan groeien dan bij een volledige koppeling aan het bbp. De Nationale Bank heeft dat berekend voor de periode tot en met 2031. De overdracht daalt met bijna 1 procent van het bbp of ongeveer 5 miljard euro voor alle gewesten en gemeenschappen. Tegelijk stijgen hun responsabiliseringsbijdragen tot 1,4 miljard euro, waarvan bijna 1 miljard euro voor de Vlaamse Gemeenschap. Dat verlies wordt enigszins gecompenseerd door de wegwerking van de egalisatiebijdrage uit 2013, over tien jaar gespreid, tegen 2025, waardoor Vlaanderen opnieuw meer krijgt. Voor de financiering van de andere gewesten en gemeenschappen is de egalisatiebijdrage een bijkomend financieel verlies. Netto blijft ook Vlaanderen verliezen ten opzichte van de periode voor de zesde staatshervorming.

Hij onderstreept dat de Bijzondere Financieringswet bijna onhoudbaar is geworden, omdat de aannames die zijn gebeurd in haar voorbereiding en die mikten op haalbaarheid voor alle deeloverheden, op het vlak van inflatie, economische groei en rente achterhaald zijn. Franstalige academici stellen dat de situatie van met name de Franse Gemeenschap werkelijk onhoudbaar is en geherfinancierd moet worden. Ten eerste groeien ook haar middelen minder snel dan het bbp. Bovendien valt in gemeenschapsbevoegdheden minder gemakkelijk te besparen dan in gewestmateries. Ten derde zijn er het gebrek aan eigen ontvangsten en de erfenis van een historische schuld.

Daarop geeft de raadsheer nog aanvullende commentaar over uitgavennormering (dia 6 en 7). Om te beginnen concludeert hij dat zij werkt, zoals is gebleken bij de Meesternorm die in de lijn van de aanbevelingen van de HRF ervoor gezorgd heeft dat de Vlaamse Gemeenschap haar overheidsschuld als tekort kon wegwerken tegen 2007 (net voor de start van de bankencrisis). Dat is ook het geval bij de steden en gemeenten, waarvan de totale schuld niet meer stijgt door toepassing van het BBC-decreet met zijn dubbele evenwichtsvoorwaarden. Wie het niet zo nauw neemt, wordt door het toezicht gecorrigeerd. De beste praktijk doet zich op dat

vlak in Nederland voor. De Nederlandse uitgaven liggen in termen van het bbp 10 procent lager dan de Belgische.

Verder vergt de normering actieve opvolging en, als dat nodig is, bijsturing. De spreker betreurt in dat verband dat de Vlaamse Regering bij de overschrijding van haar schuldnorm – weliswaar door externe omstandigheden – niet onmiddellijk stappen heeft gezet naar een corrigerend traject, terwijl dat toch net de bedoeling is van een dergelijk hulpmiddel. Afdwingbaarheid blijft een aandachtspunt en is beter geregeld in de helft van de Europese landen stelt een NBB-artikel.

Vervolgens verzekert hij dat de normering voldoende ruimte laat voor beleidskeuzes. Het bepalen van de jaarlijkse maximale groei van de uitgaven wordt berekend vanuit de raming van de groei van overheidsontvangsten. Niets belet ook om maatregelen te nemen met betrekking tot de daling of de stijging van de ontvangsten met effect op de beleidsruimte voor uitgaven. De Europese Commissie beveelt aan om bij een overheidstekort voor nieuw beleid ofwel te besparen op uitgaven ofwel te compenseren met nieuwe ontvangsten. Het beste instrument blijft evenwel de uitgavennormering. Het is het deel van de begroting waarover de regering bijna volledig controle heeft, met name de primaire uitgaven. Dat is niet het geval met de ontvangsten, die niet alleen afhangen van de fiscale regelgeving maar ook van externe factoren (zoals de internationale conjunctuur).

Voortaan zal de Europese Commissie meer aandacht besteden aan de houdbaarheid van de schuld. In dat kader moet men zelf ook meer aandacht hebben voor alle kasmatige uitgaven, ook die die niet meetellen voor het vorderingensaldo zoals de zogenaamde ESR 8-verrichtingen, voornamelijk overheidsparticipaties en bedrijven. Die tellen inderdaad niet mee voor het overheidstekort, maar het gaat wel om belastinggeld dat een impact heeft op de schuld (voorbeelden zijn de redding van de banken in de financiële crisis, de overname van een deel van de Griekse schuld enzovoort). In Nederland, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk zijn daar, anders dan hier, wel parlementaire discussies over. Daarnaast hebben ook de uitgaven buiten de begrotingsdoelstellingen van de Vlaamse Regering een impact op de overheidsschuld (voorbeelden zijn Oosterweel, coviduitgaven en de gevolgen van de Oekraïnecrisis).

Voorts zijn afspraken meer dan nodig tussen overheden over de verdeling van de budgettaire inspanningen.

Tot slot moet de Vlaamse Regering meer aandacht besteden aan de budgettaire gevolgen op lange termijn, waarvan hij het stikstofakkoord als voorbeeld geeft. Dat klokt af op 3,6 miljard euro tot 2030, maar nergens wordt aangetoond waar de budgettaire ruimte daarvoor is. Idem voor de beloofde projecten in het kader van het masterplan Antwerpen buiten de financiering van Oosterweel, de compensatie van steden en gemeenten in de bouwshift, en de vergrijzing.

Bij dat laatste toont hij nog een laatste grafiek (dia 8), die de kosten weergeeft tot 2070, met inbegrip van die voor de gewesten en gemeenschappen (in het geel), al zitten de grootste kosten bij de federale overheid (in het groen). Ze stijgen hoe dan ook en zullen interen op de beleidsruimte. Het toppunt wordt bereikt rond 2050 met 0,7 procent van het bbp, wat neerkomt op 2 miljard euro aan bijkomende kosten voor de Vlaamse Gemeenschap. Daar moet men zich op voorbereiden, adviseert hij.

4. Tussenkomst van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* dankt de sprekers voor het inzicht dat ze boden in de techniciteit van en ratio legis achter de uitgavennorm. Zelf onderstreept hij dat het belang ervan moeilijk te overschatten is, ook internationaal. Over dat kader en

over het streven om het financiële beleid gezond te houden in de toekomst, is consensus nodig tussen de verschillende partijen. Het is nogmaals duidelijk gebleken dat daarbinnen politieke beleidskeuzes mogelijk blijven.

5. Vragen- en antwoordenronde

5.1. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy is benieuwd naar de elasticiteitscijfer van de ontvangsten van het federale niveau.

Ook wil hij weten welk Oosterweelbedrag buiten de norm valt, alleen het taakstellend budget van 4 miljard euro of ook alle flankerende maatregelen, en waarom?

Hij heeft dezelfde vraag over het Energie- en het Klimaatfonds: over welk bedrag gaat het daar en waarom?

Waarom gebruikt men bij de bepaling van de uitgavennorm de inflatiecijfers uit het verleden niet?

Begrijpt hij het goed dat de convergentienorm nodig is in weerwil van het evenwicht dat bij ongewijzigd beleid bereikt wordt in 2027, omdat de uitgaven buiten de norm stijgen sneller stijgen dan die binnen de norm?

5.2. Repliek van Koen Algoed

Koen Algoed legt uit dat de theoretische oefening uitgaat van de hypothese dat er een uitgavennorm is vanaf 2024. Zonder convergentienorm blijken we in 2027 naar een onevenwicht te gaan. Men is ook vertrokken van de feitelijke begroting in 2023, die niet in evenwicht was en dus kon men de uitgaven niet gelijk laten groeien met de trendmatige groei van de ontvangsten, maar moest men de uitgavengroei temperen met een convergentiemarge. Ook de meerjarenraming blijkt die impliciet te hebben omdat de uitgaven bij constant beleid verondersteld worden minder snel te groeien dan de ontvangsten. Dat wil dus wel zeggen dat er geen nieuw beleid is vanaf 2025. Als alle assumpties opgenomen in de meerjarenraming uitkomen, voldoet de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid aan het budgettair kompas, herhaalt hij. Het gaat om twee naast elkaar staande oefeningen. Aan de cijfers werd niet gemorreld, stelt hij.

5.3. Tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters vindt het logisch dat de meerjarenraming en de theoretische oefening convergeren omdat beide vertrekken vanaf 2024 en mikken op evenwicht in 2027. Met de uitgavennorm mag de regering ruim 300 miljoen euro meer uitgeven dan nu voorzien, maar dat verschil is marginaal op een begroting van 220 miljard euro over vier jaar. Zonder die gemeenschappelijke doelstelling zou het natuurlijk anders zijn. Klopt zijn redenering?

Wat zou het betekenen voor de uitgavennorm mocht een regering in het midden van de zittingsperiode beslissen om de belastingen te verhogen? Mag de uitgavennorm op dat moment herzien worden (omdat meer ontvangsten te verwachten zijn) of niet?

Mochten door een open-endregeling de uitgaven in een bepaald domein sterk toenemen, bijvoorbeeld in het onderwijs, brengt de uitgavennorm dan mee dat die middelen automatisch elders bespaard moeten worden? Geldt dat ook voor een eventuele verhoging van de rentelasten?

Hoe interfereert een ontsnappingsclausule voor uitzonderlijke situaties met een dergelijke uitgavennorm? Kan men die zomaar loslaten en daarna weer opnemen?

5.4. Tussenkomst van Thijs Verbeurgt

Thijs Verbeurgt informeert naar de motivatie van de uitsluiting van Oosterweeluitgaven.

In hoeverre is convergentie van de normering met de andere Belgische overheden wenselijk in het licht van de toekomstige Belgische rapportering aan Europa? Voor welke uitdaging zorgt divergentie? Is er nu al interfederaal overleg met de andere Belgische overheden daarover?

Bij de minister peilt hij ook nog naar de concrete timing van de start. Is hij geneigd tot versnelling of is dat praktisch niet haalbaar?

Heeft hij tot slot goed begrepen dat het traject van de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid perfect binnen de normering past?

5.5. Tussenkomst van Anke Van dermeersch

De fractie van *Anke Van dermeersch* steunt de uitgavennorm. Het is immers belangrijk om structureel te begroten en minder afhankelijk te zijn van conjunctuurschommelingen. Objectivering van het begrotingsbeleid is dan ook altijd goed. Dat de schuldnorm van 65 procent werd overschreden zonder politieke consequenties doet wel vragen rijzen over de praktijk van wat vandaag theoretisch is voorgesteld, al beseft ze dat sancties niet eenvoudig zijn.

Wat het toepassingsgebied betreft, vraagt het lid wel respect voor de algemene begrotingsprincipes, vooral voor het principe van de universaliteit. Het is belangrijk dat fondsen als dat voor klimaat en dergelijke binnen de scope blijven. Allerlei heffingen zullen in de toekomst toenemen en ze bepleit dan ook om alleen dat uit de uitgavennorm te laten waarvoor zeer specifieke voorwaarden gesteld worden, zoals Europese subsidies.

Verder wenst haar fractie dat ook de rente meegenomen wordt, wat ook het risico op het toekennen van onbestaande beleidsruimte vermindert.

Dat Nederland de beste leerling is, weet iedereen, maar dat ligt ook aan zijn cultuur met kleinere kabinetten en een bescheidener positie van de politiek. De Vlaamse politieke cultuur is overgenomen van het federale beleidsniveau. Misschien moet Vlaanderen in de Nederlandse richting evolueren, maar in afwachting pleit ze voor voorzichtige vergelijkingen.

5.6. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

Ook de fractie van *Willem-Frederik Schiltz* steunt volop de uitgavennorm. De minister heeft gelijk dat het succes afhangt van de zekerheid dat de volgende meerderheid ermee aan de slag gaat, welke coalitie dat ook is. Daarom is het goed dat men eerst naar een theoretische consensus op zoek gaat, waarna iedereen de consequenties moet absorberen.

De verwachting is ondertussen dat Europa een dergelijke norm zal opleggen in het kader van het stabiliteitspact.

Wat is voorgesteld, vertoont daar wel verschillen mee. Naast de rente-uitgaven, vermeldt hij wat buiten de scope valt en de ontsnappingsclausules bij calamiteiten.

Maar wanneer is een crisis een crisis? Afspraken daarover zijn wenselijk. De bedoeling is immers net om tegenslagen te kunnen absorberen door voorzichtig te zijn op momenten dat men het ruimer heeft. Hoe denken de sprekers daarover? Bestaan daarvan definities bij andere uitgavennormen?

Wat de handhaving betreft, kan inderdaad moeilijk een boete worden opgelegd aan de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement, want dat is belastinggeld met belastinggeld betalen. Volksvertegenwoordigers worden beloond of beboet door de kiezer. Dingen moeten wel benoemd kunnen worden en als een meerderheid de norm niet haalt, moet de oppositie dat publiek aan de kaak kunnen stellen. Is al uitgemaakt wie de waakhond wordt bij de Vlaamse uitgavennorm? Hem lijkt het Rekenhof het meest geschikt, maar is daarover al een beslissing genomen? Hoe kijkt dat er zelf tegenaan?

Ook hij verwacht dat de Belgische gesprekken over convergentiemarges en elasticiteit hard zullen worden. Is de verhouding tussen federatie en entiteiten complementair op het vlak van elasticiteit waardoor het totale plaatje in balans blijft?

Als Vlaanderen het pad van de convergentie betreedt, dan heeft dat ook impact op de Belgische federatie, want Europa kijkt naar de optelsom. Gesprekken zijn dus hoe dan ook onvermijdelijk. België gaat ook geen eindeloos uitstel krijgen met betrekking tot de schuld.

Uit de combinatie van uitgavennorm, brede heroverwegingen en uitgavendoorlichtingen zou kunnen blijken dat door de dotatiefinanciering uitgaven in sommige domeinen overgefinancierd zijn, waardoor bepaalde groeipaden in bijvoorbeeld zorg of onderwijs opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. Klopt die aanname?

Waarom wordt een onderscheid gemaakt tussen niet-samendrukbare uitgaven zoals die voor de rente enerzijds, en indexuitgaven anderzijds, terwijl de regering toch op beide weinig invloed heeft? Hij beseft wel dat de index ook werkt op de inkomsten.

5.7. Tussenkomt van Maurits Vande Reyde

Ook *Maurits Vande Reyde* is een liefhebber van het voorliggende kader en waardeert dat het bindend wordt op Vlaams niveau vanaf 2025. Het is vreemd dat Vlaanderen een bindende budgettaire normering oplegt aan de lokale besturen maar er zelf geen heeft.

Hij heeft dan ook vier vragen:
- Is de uitgavennorm wel af als niet ook de schuldnorm op termijn bindend wordt gemaakt? Zou de instelling van een bindende schuldnorm niet vanzelf de hoogte van de uitgavennorm verlagen? Is zo'n beleidskeuze aangewezen?
- Dat de rentelasten wel in rekening worden gebracht in de uitgavennorm, is een goede zaak. Maar het Rekenhof suggereerde bij de begrotingsbespreking 2023 om de rentelast niet mee te nemen in de uitgavennorm omdat het Europese kader het niet vereist. Welk gevaar ziet het Rekenhof bij een uitgavennorm inclusief rentelasten?
- De ontvangsten zijn geen externe variabelen, die bijvoorbeeld stijgen bij belastingverhoging of door een indexeringseffect. Ze hebben immers ook een effect op de investeringen, de consumptie, de groei en de productiviteit. Moet op termijn niet ook gedacht worden aan een ontvangstennorm, waarin rekening gehouden wordt met de fiscale draagkracht van Vlaamse burgers en bedrijven?

- De uitgavennorm moet niet beperkt worden tot Vlaanderen als men van België een land wil maken dat werkt. De huidige Bijzondere Financieringswet leidt er inderdaad toe dat sommige overheden in de problemen dreigen te komen. Vergt een uitgavennorm voor alle Belgische overheden ook een aanpassing van die wet, of kunnen ze op de huidige weg verder?

5.8. Tussenkomst van Björn Rzoska

Ook de fractie van *Björn Rzoska* blijft openstaan voor het boeiende traject van de uitgavennorm. Het is ook goed dat de sprekers aangaven dat hun kijk erop evolueert.

Hij heeft een aantal technische vragen bij de toelichtingen:
- De deflator in de Vlaamse begroting zorgt voor bijkomende zuurstof in de begroting. Is de deflator wel een juist instrument als het geen rekening houdt met de manier waarop inflatie werkt, bijvoorbeeld via extra inkomsten in de begroting?
- Hij vraagt ook toelichting bij de correctie van 0,14 procent die de OESO doorvoert bij de raming van de uitgavennorm voor 2023 op dia 9 van de presentatie van secretaris-generaal Koen Algoed. De dia heeft het over andere bepalende factoren van de hoogte van BFW-dotaties, zoals wijzigingen in fiscale capaciteit en demografische factoren.
- Kan raadsheer Jan Debucquoy nader ingaan op de uitgavendiscipline en de uitgaven die de Vlaamse Regering buiten de begrotingsdoelstelling wil houden? Wat bedoelt de raadsheer juist met "vergt meer uitgavendiscipline"?

5.9. Repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* wijst erop dat de uitgavennorm elk jaar herzien wordt. Net als bij een kompas draaien de wijzers afhankelijk van de positie op het pad. Uit de toepassing van de uitgavennorm op een meerjarentraject mag men niet afleiden dat de uitgavennorm de komende jaren onveranderd blijft. Dat is evenmin het geval als bij de komende begrotingen zelf. Daardoor kan een en ander aangepast worden aan de evoluerende intrestlasten, inkomsten enzovoort.

Het parlement heeft bepaald dat wat binnenkomt in het Klimaat- of het Energiefonds (bijvoorbeeld inkomsten uit de verkoop van emissierechten) ook meteen uitgegeven mag worden via kasbewegingen. Die een-op-eenverhouding vindt men alleen daar.

Verder bevestigt hij dat de uitgavennorm wel degelijk bij de volgende begroting wordt aangepast aan een eventuele belastingverhoging. Bij stijgende rentelasten zou de uitgavennorm dalen.

In het algemeen treedt hij Willem-Frederik Schiltz bij dat vandaag te snel wordt gezegd dat iets een crisis is. Er moet inderdaad bekeken worden wanneer iets als een uitermate uitzonderlijke situatie wordt aangemerkt. In het recente verleden zou hijzelf de financiële crisis en covid als zodanig erkennen, maar over de energiecrisis zou hij al twijfelen. Daar moet goed over nagedacht worden. Minstens even belangrijk is het voornemen om daarna het beleid terug te sturen naar de norm.

Met wat voorligt, stemt men af op het Europese stabiliteits- en groeipact. Daartussen zit nog het federale niveau, maar Vlaanderen moet niet wachten op de andere overheden van het land om zijn werk te doen. Als iedereen veegt voor eigen deur, dan is de straat proper. De Vlaamse Regering staat niettemin open voor een gesprek, maar daarin zal Vlaanderen voornamelijk aangeven hoe het een en ander doet en wat een goede praktijk is voor de andere overheden. Het staat hun vrij dat

te kopiëren en ze krijgen er nog uitleg bij ook als ze dat wensen. In een gesprek over anders en onrechtmatig herverdelen van lasten is hij niet geïnteresseerd.

De minister onderstreept dat de uitgavennorm al goedgekeurd is en werd opgenomen in de VCO. Het gaat dus niet langer om louter theorie. Anders dan ten tijde van het initiatief van toenmalig minister Wivina Demeester die ook werk wenste te maken van een uitgavennorm, staan de sterren nu gunstiger. Europa, de OESO en het Vlaams Parlement zijn er meer en meer van overtuigd dat een dergelijke uitgavennorm kan helpen.

In politieke handhaving zijn verschillende gradaties mogelijk. Wil men zo ver gaan als de Duitse 'schwarze Null' – die uiteindelijk ook is losgelaten – of de Amerikaanse shutdowns ten gevolge van het ontbreken van een goedgekeurde begroting? Ook shutdowns leiden uiteindelijk niet tot gezondere overheidsfinanciën maar zijn veeleer een instrument in de strijd tussen concurrerende machten. In zijn overtuiging moeten de normen in de eerste plaats een politiek instrument zijn en moeten er afspraken gemaakt worden om eraan vast te houden. Het in Nederland gehanteerde principe dat elke minister zijn eigen broek moet ophouden, leidt ertoe dat men binnen zijn toegewezen middelen een oplossing moet vinden om zijn beleid te voeren en niet om extra geld kan vragen.

Het klopt dat de uitgavennorm ook gericht is op de efficiëntere inzet van overheidsmiddelen, en aansluit bij de brede heroverwegingen en de uitgaventoetsingen.

5.10. Tweede repliek van Koen Algoed

Koen Algoed antwoordt dat de federale elasticiteit hoger is dan 1 maar het exacte getal kent hij niet uit het hoofd. Het is vooral de personenbelasting die het federale elasticiteitscijfer bepaalt. Daar staat tegenover dat de federale overheid instaat voor conjunctuurgevoelige uitgaven zoals de cyclische werkloosheidsuitgaven.

Voor Oosterweel betreft het inderdaad het taakstellend budget dat buiten de uitgavennorm wordt gehouden. Men vindt de bedragen die buiten de norm worden gehouden terug in tabel 4.1 op pagina 39 van de meerjarenraming 2022-2027 (*Parl.St*. Vl.Parl. 2022-23, nr. 13/1). Daarvoor is inderdaad gekozen omdat er toekomstige inkomsten tegenover staan in de vorm van geoormerkte nieuwe ontvangsten, wat ook is aanvaard door de Hoge Raad van Financiën, nog afgezien van het indirecte terugverdieneffect via het bbp.

De opbrengst van maatregelen die de begrotingsontvangsten doen groeien, kunnen worden omgezet in extra uitgaven voor zover de uitgavennorm wordt gerespecteerd.

De spreker erkent verder dat de huidige regering de toekomstige regering niet kan binden.

Het gevolg van de politieke keuze om uitgaven te weren uit de uitgavennorm is dat die uitgaven ontsnappen aan de convergentiemarge als die nodig blijkt voor een evenwicht of schuldafbouw na voorbije of toekomstige schokken. Daarbij geeft hij de bedragen voor het Klimaat- en het Energiefonds (respectievelijk 372 en 141 miljoen euro) als voorbeelden. Het neutraliseren van die uitgaven zorgt niet voor een negatieve impact op het vorderingensaldo omdat daar ontvangsten tegenover staan.

Het lijkt hem logischer om voor de inflatieparameter bij de berekening van de uitgavennorm alleen naar de toekomst te kijken – zoals Europa doet – omdat die van het verleden relatief weinig zeggen. De inflatievoorspellingen van het Federaal

Planbureau zijn volgens hem accurater dan de inflatiecijfers van het verleden. Voor het bbp wordt de Europese methodologie met een tienjarig gemiddelde gevolgd, maar daarin beperkt men zich voor de inflatie tot het volgende jaar. In het midden van de zittingsperiode wordt wel bekeken of men daarvan niet te fel is afgeweken. Het risico van een foute inflatie-inschatting is beperkt, maar is kleiner omdat er niet alleen extra uitgaven zijn door de indexering maar ook extra ontvangsten, die zelfs ruimer zijn.

De redenering van Philippe Muyters over de impact van de uitgavennorm klopt inderdaad: de marge voor de Vlaamse Regering bedraagt ongeveer 300 miljoen euro, al is dat exclusief Oosterweeluitgaven, die in 2027 op meer dan 400 miljoen euro worden begroot. De begroting zit op koers, besluit hij.

Extra ontvangsten kunnen, als ze discretionair zijn, ingezet worden om extra uitgaven te financieren, maar ook voor schuldafbouw of een overschot. Hij onderstreept ook dat Europa (of een andere waakhond als het Rekenhof) de norm beoordeelt op de totaliteit van de uitgaven, niet op de samenstelling ervan, want het is een politieke keuze om de prioriteiten te bepalen. Men kan de toegelaten groei gelijk verdelen over de departementen, maar kan ook opteren voor prioritaire investeringen. Aan de andere kant zijn er ook uitgaven waarbij men de groei moet volgen, zoals die voor rente of de fiscale uitgaven. Als die groei uitstijgt boven de uitgavennorm, vermindert dat de reële groei van de andere uitgaven. Het is dan ook een bewuste keuze om de rente-uitgaven op te nemen in de norm, omdat ze uiteindelijk toch betaald moeten worden.

Als regionale overheid heeft Vlaanderen niet zo veel conjunctuurgevoelige uitgaven, maar in extreme omstandigheden is wel extra schuld mogelijk. Men moet dan overwegen om die om te zetten in eeuwigdurende schuld, dan wel om in functie van een schulddoelstelling de uitgaven de komende jaren te temperen. Het probleem is immers dat men vaak in goede tijden is vergeten om te sparen. De algemene logica is dat men in uitzonderlijke omstandigheden mag investeren of in het rood mag gaan, maar dat moet compenseren als de schuld voldoende hoog is. Landen met een lagere schuld hebben bij een crisis diepere zakken en kunnen flexibeler optreden. België moet zich dan ook de vraag stellen of de schuld niet naar een lager niveau moet met het oog op de helaas onafwendbare toekomstige crises.

Europa zou ermee akkoord gaan dat Vlaanderen de uitgavennorm die is ontworpen voor het federale land België, als budgettair kompas gebruikt. Het zou niet logisch zijn dat Belgische overheden met verschillende normen zouden werken, aangezien het de gezamenlijke overheid is die door Europa wordt beoordeeld. Het komt er dan ook op aan om tegen de start van het preventieve deel, mogelijk in 2025, zo veel mogelijk te convergeren op het vlak van methodologie en meetlat. Dat is volgens de spreker mogelijk, al wijst hij nogmaals op de moeilijkheid van de convergentiemarge: welke entiteit zal welke bijdrage aan de convergentiemarge leveren?

De keuze om het Klimaat- en het Energiefonds buiten de scope te laten, is politiek, maar valt te verdedigen. Naarmate de opname in de deflator groter wordt, neemt de reële beleidsruimte voor de beleidsdomeinen af. De motivering voor de opname van de rente-uitgaven, gaf hij eerder al.

'Naming and shaming' van een overheid die de norm niet haalt, kan uitgevoerd worden door het Rekenhof, de Hoge Raad van Financiën of een onafhankelijk budgettair instituut. Belangrijker is dat het voldoende mankracht krijgt om aanbevelingen te doen en lezenswaardige rapporten te publiceren.

Hij komt ook nog even terug op de discussie over de convergentiemarge. De elasticiteitscijfers van de gemeenschappen en gewesten zijn lager, maar zij hebben

wel al veel bijgedragen in de zesde staatshervorming: de recurrente inlevering in 2015 en 2016, de bijdragen in de vergrijzingskosten door de lagere koppeling aan de economische groei en de respobijdrage.

De situatie van de Franse Gemeenschap wekt verwondering na de herfinanciering in de zesde staatshervorming en het voordelige overgangsmechanisme. Zij kan volgens hem alvast voor haar eigen deur vegen, meer bepaald wat de uitgaven in het secundair onderwijs betreft, die volgens een benchmarkstudie van de Nationale Bank hoger liggen dan het Europese gemiddelde, net zoals de gewestelijke subsidies aan bedrijven.

De uitgavennorm geldt voor het geheel van de uitgaven, maar het blijft ook een taak om op basis van uitgaventoetsingen te kijken of de juiste prioriteiten gelegd worden; prioriteiten die niet altijd dezelfde hoeven te blijven. Op basis daarvan kunnen dan gefundeerde keuzes gemaakt worden in functie van de ontvangsten en de schuldevolutie.

Hij onderstreept nogmaals dat de deflator budgettaire zuurstof pompt in de begroting. Het verschil tussen de onvolledig geïndexeerde uitgaven en de volledig geïndexeerde ontvangsten zit als budgettaire winst in de begroting, waarmee ministers extra uitgaven kunnen doen. In het voorstel wordt het verschil automatisch teruggesluisd naar extra reële beleidsruimte. Naarmate men meer uitgaven toestaat, komt de deflator dichter bij de verwachte gezondheidsindex en verkleint de reële beleidsruimte. Via de uitgavennorm zien de beleidsdomeinen ook scherper wat hun reële beleidsruimte is voor de komende twee of drie jaar.

5.11. Tweede tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

Willem-Frederik Schiltz vat samen dat de deflator een correctiemechanisme is voor het ontbreken van indexgroei in sommige uitgaven.

5.12. Derde repliek van Koen Algoed

Koen Algoed bevestigt dat.

De feitelijke indexeringsmechanismen die op de Vlaamse overheidsuitgaven worden toegepast, leiden tot een lagere deflator dan de gezondheidsindex. Die lagere deflator zorgt ervoor dat de trendmatige groei van de genormeerde uitgaven kan worden verhoogd met een prijseffect, namelijk het verschil tussen de verwachte gezondheidsindex en de Vlaamse deflator. De inflatiewinst voor de begroting is nu voer voor onderhandelingen.

De correctie van 0,14 procent van de OESO is gebaseerd op de verwachte demografische verbetering van de Vlaamse fiscale capaciteit. Voor de precieze onderbouwing is het wachten op haar eindrapport in maart.

Op de schuldnorm zal Europa volgens hem de nadruk leggen. De hoogte van de convergentiemarge zal immers bepaald worden door de schuld, en België zal gecatalogeerd worden als een land met een hoog risico. Over het opgelegde pad zal tussen de verschillende Belgische overheden gediscussieerd moeten worden. Zijn enige probleem daarmee is de ongelijkheid van de schulden. Er zijn er die de nettoactiefpositie niet veranderen omdat er vorderingen tegenover staan, en andere die dat wel doen. Op het moment dat Vlaanderen aangesproken wordt om een deel van zijn schuld af te bouwen, zal de vraag naar boven komen hoe het zit met bijvoorbeeld de exogene schuld voor de financiering van de sociale huisvestingmaatschappijen, en met onze ESR 8-uitgaven. Misschien moet voor die laatste, zoals voor PMV, overwogen worden om er een rollend fonds van te maken dat ook

participaties verkoopt in plaats van er alleen bij te nemen. De secretaris-generaal verwacht een boeiende discussie.

Hij bevestigt ook dat de rente-uitgaven in de uitgavennorm zitten.

Wat de ontvangstennorm betreft, merkt hij op dat hij al blij zal zijn als er een uitgavennorm is. Het is vooral de verhouding tussen beide die belangrijk is. Beantwoordt de kwaliteit van de uitgaven aan die van de ontvangsten? Men mag immers niet vergeten dat belastingen invloed hebben op het economisch potentieel, al zijn sommige meer verstorend en schadelijker dan andere. Hij noemt zichzelf daarom een hevig voorstander van een taxshift: belastingen die meer verstorend zijn voor het sociaal-economisch draagvlak vervangen door minder verstorende belastingen.

Volgens de OESO hebben alle Belgische overheden het principe van een uitgavennorm onderschreven, maar de echte test komt er pas bij de bepaling van de convergentiemarge in functie van de schulddoelstelling die Europa zal opleggen.

Stricto sensu is voor een dergelijke norm, die een kompas is, geen aanpassing van de Bijzondere Financieringswet nodig, maar de discussie zal er wel aan bijdragen, gezien de problematiek van de federale vergrijzingskosten en de verklaringen van het Brusselse en het Waalse Gewest en van de Franse Gemeenschap dat ze op zwart zaad zitten. 'Bonne chance', besluit hij met een boutade. De studie van de Nationale Bank over de uitgaven biedt wel een goede aanzet over wie wat kan bijdragen.

5.13. Repliek van Jan Debucquoy

Jan Debucquoy onderstreept dat men bij elke raming van een toekomstige budgettaire situatie goed de onderliggende hypothesen in gedachten moet houden bij de interpretatie. Hij vermeldt het indexcijfer, de inflatie, welke uitgaven wel en welke niet in ongewijzigd beleid zitten, welke automatisch worden geïndexeerd en welke niet, en de houdbaarheid daarvan. Men moet bovendien beseffen dat die hypothesen volatiel zijn.

De raadsheer bevestigt wat Oosterweel betreft, dat alleen het taakstellend budget buiten de begrotingsdoelstelling van de overheid zit, en wel op grond van het terugverdieneffect door tolinkomsten. Daarom probeert men ook zo veel mogelijk extra uitgaven in dat financieel model te stoppen. Tot drie jaar geleden beoordeelde het Rekenhof het model als valide. Daarna heeft het gedurende twee jaar twijfels geuit. De laatste keer was het Rekenhof verrast door de poging om de uitgaven voor de overkapping erin onder te brengen. De concrete vragen van de commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken werden nog niet beantwoord. Het Rekenhof is dan ook van plan om, in samenspraak met Lantis, alle onderliggende hypothesen te bekijken, de hoge inflatie, de bouwkosten en de verkeerstrafiek, die tot 20 procent zou kunnen verminderen door de invoering van tolheffing op basis van buitenlandse voorbeelden. Het doel is om uit te maken of de update van het model valide is en om de twijfels weg te nemen. Het Rekenhof heeft daar zijn beste specialisten voor vrijgesteld, verzekert hij.

5.14. Tweede tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters vraagt of hij goed begrepen heeft dat men open-enduitgaven in de totaliteit moet bekijken, en dat bijkomende uitgaven door bijvoorbeeld de vergrijzing, elders gecompenseerd moeten worden.

5.15. Tweede repliek van Jan Debucquoy

Jan Debucquoy legt uit dat men bij de startberekening van de normering rekening houdt met alle uitgaven, inclusief open end en rentelasten. Meer uitgaven in de studietoelagen of de kinderbijslag hebben natuurlijk tot gevolg dat men elders minder kan uitgeven. Open-enduitgaven zijn dikwijls verbonden met demografie, zodat ze min of meer voorspelbaar zijn. Het risico op verrassingen is dus minder groot.

5.16. Tweede tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy wil weten of die voorspelbare uitgaven ook als zodanig zijn opgenomen in de uitgavennorm.

5.17. Derde repliek van Jan Debucquoy

Jan Debucquoy antwoordt dat de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid effectief de demografische parameters in ogenschouw neemt.

5.18. Vierde repliek van Koen Algoed

Koen Algoed bevestigt dat de demografische componenten in de meerjarenramingen zijn opgenomen. In de uitgavennorm zitten ze niet als zodanig, want die is globaal. Men zal moeten bekijken of de toegelaten groei in een beleidsdomein overeenkomt met de bestaande open-endregelingen daarin. De eerste screening wees uit dat het ongewijzigd beleid in functie van de verwachte demografische evolutie niet botste op het uitgavenplafond, behalve voor het Gemeentefonds.

5.19. Derde tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy wil daarover duidelijkheid in het licht van te verwachten discussies over de gevolgen die meer leerlingen of studenten, dan wel de vergrijzing, hebben op besparingen elders.

5.20. Vijfde repliek van Koen Algoed

Koen Algoed wijst op de vrijheidsgraden, ook in het onderwijs, die niet zuiver demografisch gestuurd worden. Daarbinnen zijn politieke keuzes te maken. De verantwoordelijkheid van de regering is dat de rekening uiteindelijk klopt.

5.21. Tweede repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* vult aan dat dat precies is wat vandaag al gebeurt. Meer uitgeven in het kader van de vergrijzing vereist dat men elders moet beknibbelen. De uitgavennorm zorgt voor objectivering in een kader, maar dergelijke politieke keuzes moeten vandaag al gemaakt worden.

5.22. Vierde repliek van Jan Debucquoy

Jan Debucquoy bevestigt dat de uitgavennormering maximaal zal aangepast worden aan het definitieve Europese begrotingskader, dat nog onzeker is, ook al kent men het voorstel van de Commissie. Als er op een bepaald moment opnieuw een ontsnappingsclausule komt, mag dat voor hem geen impact hebben. De normering blijft immers iets waarin men gelooft omdat het werkt. Men normeert niet louter en alleen omdat het moet van Europa. Iedere lidstaat mag ook altijd strenger zijn dan Europa.

Wat een crisis is, kan men perfect cijfermatig aflijnen. Een grote crisis heeft een zware impact op de economie, die plots negatief wordt, en op de overheidsfinanciën, die dalen. Een voorbeeld is de waterbom in Wallonië, en de zware uitgaven voor het Waalse Gewest die daarvan het gevolg waren. Het had ook Vlaanderen kunnen overkomen.

Wat de handhaving betreft, is alvast afgesproken dat het Rekenhof aandacht zal besteden aan de uitgavennormering. Wat ontbreekt is de macht om te corrigeren als de uitgaven sneller groeien. In sommige landen heeft de minister van Begroting bevoegdheden om in te grijpen in de begroting, maar in de Vlaamse coalitieregeringen ligt dat moeilijker. Men kan wel duidelijke afspraken maken in het regeerakkoord voor als de nood hoog is.

Als er een uitgavennorm is, heeft die automatisch impact op de schuldnorm. Men kan beide perfect combineren. Bij de schuldnorm kijkt men vooral naar de risico's voor de houdbaarheid. Vlaanderen zat, volgens een vergelijkende studie van de Nationale Bank, wat dat betreft nog niet in de risicozone, terwijl de ander deeloverheden wel in de oranje of rode zone zaten.

De rentelasten tellen mee voor de berekening van de uitgavennormering. Op het einde, bij de verdeling over de beleidsdomeinen, wordt rekening gehouden met de niet-samendrukbare uitgaven, waaronder de rentelasten, die bij het Departement Financiën en Begroting zitten. Het is immers niet de bedoeling dat het Departement Financiën en Begroting plots meer zou uitgeven wanneer de rente daalt. Op die manier tellen ze dus niet mee bij de verdeling over de beleidsdomeinen, maar wel bij de bepaling van de globale groeinorm.

Begrotingsfondsen vormen inderdaad een uitzondering op het universaliteitsbeginsel. Ze hebben wel het voordeel dat men niet meer kan uitgeven dan de gerealiseerde ontvangsten. In een meerjarenperspectief hebben ze geen impact op het vorderingensaldo en worden ze ook uit de normering gelaten. Het Energie- en het Klimaatfonds zijn zeer specifiek, en bevatten federale middelen. Dat ze anders worden bekeken in dit kader is dan ook logisch. Een bijkomend voordeel van begrotingsfondsen voor een beleidsdomein is de responsabilisering van de administratie om effectief ontvangsten binnen te halen. Een nadeel is wel de automatische overheveling van overschotten naar het volgende jaar zonder dat de ongebruikte uitgaven in vraag worden gesteld, terwijl dat net nuttig is in het kader van een gezonde uitgavennormering.

Een ontvangstennorm is een beleidskeuze, maar in de literatuur vindt men geen ideaaltype. Veel belangrijker dan de discussie over een maximumpercentage is dan ook wat men als maatschappelijke dienstverlening in ruil krijgt voor de belastingen. Gaat het beleid slim om met de ontvangen middelen? In het licht van de fiscale fraude, is ook de vraag of alles wordt geïnd, belangrijk.

5.23. Derde tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters vraagt verduidelijking bij het onderscheid tussen de jaarlijkse bepaling van de uitgavennorm en de herziening in het midden van de zittingsperiode.

5.24. Derde repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* legt uit dat de norm elk jaar wordt getoetst, maar pas in het midden van de zittingsperiode wordt herzien.

5.25. Zesde repliek van Koen Algoed

Koen Algoed bevestigt dat. Men wil immers zekerheid bieden voor twee tot drie jaar in reële termen waarna een herziening volgt. Hij wijst er wel op dat de discussie nog loopt over de mogelijkheid van een jaarlijkse herziening, zoals die ook is opgenomen in de voorstellen van de Europese Commissie en de OESO, maar daar is nog geen beslissing over.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Philippe MUYTERS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BBC	beleids- en beheerscyclus
bbp	bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere Financieringswet
DAB	dienst met afzonderlijk beheer
DG REFORM	Directorate-General for Structural Reform Support
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	International Monetary Fund
Lantis	Leefbaar Antwerpen door Innovatie en Samenwerken
NBB	Nationale Bank van België
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SGP	stabiliteits- en groeipact
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën