



## **Advies**

# **Over de beleidsnota Financiën en Begroting 2019-2014**

Brussel, 3 december 2019

Adviesvraag: Op eigen initiatief

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 3 december 2019

Contactpersoon: Erwin Eysackers - [eeysackers@serv.be](mailto:eeysackers@serv.be) - 02 209 01 04



De heer Matthias DIEPENDAELE  
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed  
Martelaarsplein 7  
1000 Brussel

**contactpersoon**  
Erwin Eysackers  
eysackers@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_20191203\_beleidsnotaFB\_BR

**Brussel**  
3 december 2019

## **Advies beleidsnota Financiën en Begroting 2019-2024**

Mijnheer de minister

In dit advies op hoofdlijnen reageert de SERV op de beleidsnota Financiën en Begroting 2019-2024.

De SERV wil een eerste voorzet geven ten aanzien van de ambities die in de beleidsnota geformuleerd worden. We vestigen tevens de aandacht op beleidsvraagstukken die nog dienen uitgeklaard, zoals het buiten de begrotingsnorm houden van de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding.

Daarnaast geeft de SERV aan dat hij bij de uitrol van een aantal beleidsinitiatieven wil betrokken worden, zoals onder andere prestatiegericht begroten en het nieuwe instrument uitgaventoetsingen.

Wij kijken uit naar een vruchtbare en intensieve samenwerking in de komende jaren.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Caroline Copers  
voorzitter

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Advies</b> .....	<b>5</b>
Voorafgaand.....	5
<b>1 Beleidsveld budgettair beleid</b> .....	<b>5</b>
Begrotingsdoelstelling en Europees begrotingskader .....	5
Investeringsbeleid .....	7
Prestatie-geïnfomeerd begroten .....	8
<b>2 Beleidsveld Fiscaliteit</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Beleidsveld Financiële operaties</b> .....	<b>8</b>
<b>4 Beleidsveld Boekhouding</b> .....	<b>9</b>

# Advies

## Voorafgaand

Op 8 november 2019 publiceerde de Vlaamse regering de beleidsnota's 2019-2024. In uitvoering van zijn decretale opdracht brengt de SERV advies uit over de meest relevante beleidsnota's behorend tot zijn werkveld. Met deze adviezen wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse regering, en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen. Voor een aantal thema's verwijst de SERV ook naar eerdere adviezen of akkoorden.

Een algemene vaststelling is dat de later dan voorziene aantreding van de huidige Vlaamse Regering voor gevolg heeft gehad dat de meeste beleidsnota's niet volledig voldoen aan de inhoudelijke en formele bepalingen van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) en de Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen.

De SERV gaat ervan uit dat er bij de toelichting van de aangepaste begroting 2020 en de eerstvolgende Beleids- en Begrotingstoelichtingen (april en oktober 2020) voldoende tijd is om deze bepalingen wel integraal en consistent toe te passen. Ze zijn immers belangrijk voor de transparantie van de begroting en het regeringsbeleid. De SERV gaat in dit advies dan ook niet in op de gewijzigde beleids- en begrotingsrapportering zoals bepaald door de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

## 1 Beleidsveld budgettair beleid

### Begrotingsdoelstelling en Europees begrotingskader

1. De Vlaamse Regering benadrukt in de beleidsnota Financiën en Begroting (FB) dat zij "het budgettair orthodoxe traject van de vorige Vlaamse Regering onverkort (zal) doorzetten" (Beleidsnota FB, pagina 6).

Voor 2020 dient de Vlaamse Regering een begroting in met een tekort van € 431,1 mln<sup>1</sup> (zonder de uitgaven voor de Oosterweelverbinding in het saldo op te nemen). Indien deze laatste uitgaven (€ 191,9 mln) wel meegerekend worden ontstaat een tekort van € 623;0 mln (1,36% van de ontvangsten). De Vlaamse Regering acht een tekort in 2020 aanvaardbaar, onder andere aangezien fiscale hervormingen en lastenverlaging reeds een impact hebben op deze begroting terwijl de opbrengst van andere fiscale maatregelen (zoals de woonbonus) pas in 2021 en later tot uiting komen.

De SERV zal deze begroting bespreken in zijn Evaluatierapport te publiceren in de tweede helft van januari 2020.

Vanaf begrotingsjaar 2021 voorziet de Vlaamse Regering dat de *begroting* opnieuw *in evenwicht* zal zijn, zonder dat de uitgaven voor de Oosterweelverbinding in de saldoberekening opgenomen worden.

<sup>1</sup> De geciteerde cijfers zijn afkomstig uit de berekening van het vorderingensaldo (tabel 6-4) in de Algemene Toelichting bij de middelen- en uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2020, zoals ingediend op 8 november 2019 in het Vlaams Parlement. In de toelichting door minister Diependaele in de Commissie Algemene Zaken en Begroting worden voor de begroting 2020BO licht afwijkende cijfers gehanteerd (zoals: tekort 2020 bedraagt € 432,9 mln).

De *begrotingsdoelstelling* blijft voor de rest van de regeerperiode het *nominale evenwicht* realiseren: de Regering heeft dus de ambitie om geen overschotten maar ook geen tekorten op te bouwen.

2. Het Vlaamse begrotingsbeleid heeft in essentie *drie doelstellingen* na te streven: a/ de *Vlaamse overheidsfinanciën gezond* houden, b/ het bevorderen van een *stabiele en duurzame sociaaleconomische ontwikkeling* in Vlaanderen die tot meer welzijn en welvaart leidt, waartoe een versterking van de investeringen een essentiële bijdrage dient te leveren, en c/ de *Europese begrotingsregels* respecteren, inclusief een bijdrage aan de vereiste schuldafbouw op het niveau van de gehele Belgische overheid.

3. De minister geeft aan dat het Europese begrotingskader geen hinderpaal voor het Vlaamse investeringsbeleid zal vormen: “De nieuwe Europese commissaris voor begroting zal de volle flexibiliteit van de begrotingsregels mogen benutten en een groeivriendelijke benadering moeten nastreven in de eurozone. Ik heb er het volste vertrouwen in dat de door Vlaanderen gevraagde flexibiliteit voor de bouwkosten van de Oosterweelverbinding past binnen een groeivriendelijke benadering van investeringen en dat Vlaanderen bijgevolg van deze volle flexibiliteit moet kunnen genieten” (Beleidsnota FB, pagina 7).

Bij opmaak van dit advies wordt verwacht dat de nieuwe Europese Commissie zal aantreden op 1 december 2019 (één maand later dan aanvankelijk voorzien). Op basis van wat vandaag bekend is zal deze Commissie inderdaad het versterken van de investeringen en de economische groei benadrukken, maar dit betekent niet dat het gehele Europese begrotingskader aan de kant wordt geschoven.

Bijvoorbeeld, de Europese Commissie<sup>2</sup> is in haar reactie (20 november 2019) op het Belgische Ontwerpbegrotingsplan 2020 (ingediend op 15 oktober 2019, en opgemaakt bij ongewijzigd beleid op federaal niveau) scherp voor de recente evolutie van de Belgische overheidsfinanciën: “Overall, while acknowledging the no-policy-change nature of its projections, the Commission is of the opinion that the Draft Budgetary Plan of Belgium is at *risk of non-compliance* with the provisions of the Stability and Growth Pact. In particular, the Commission projects a *risk of significant deviation* from the required adjustment towards the medium-term budgetary objective in 2019 and 2020. Additionally, Belgium is not projected to comply with the debt reduction benchmark in 2019 and 2020”.

De Europese Commissie focust dus op de *risico's op een significante afwijking* van de bepalingen in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), eerder dan op de realisatie van een groeivriendelijke benadering voor investeringen.

Een officieel standpunt van de Europese Commissie m.b.t. het buiten de begrotingsnorm houden van de bouwkosten van de Oosterweelverbinding is nog niet bekend. In de tweede helft van de vorige legislatuur maakte de Oosterweelverbinding wel deel uit van de lijst aan overheidsinvesteringen op te nemen in het zogenaamde Nationaal Pact voor Strategische Investerings (NPSI), en heeft een interfederale werkgroep een voorstel tot aanpassing van de zogenaamde investeringsclausule uitgewerkt.

4. De Vlaamse Regering heeft er alle belang bij om te benadrukken dat de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding a/ het *enige dossier* is dat de Vlaamse Regering buiten de berekening van

---

<sup>2</sup> European Commission (Pierre Moscovici): Commission Opinion of 20.11.2019 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, Brussel [SWD(2019) 911 final].

het vorderingensaldo wil houden, en dat dit dossier gekenmerkt wordt door b/ een *terugverdien-effect* na oplevering van de infrastructuur (vanaf 2025), waarmee vandaag geraamd wordt dat op twintig jaar<sup>3</sup> de integrale investering wordt terugbetaald. Bovendien gaat het niet om een klassieke uitbreiding of vervanging van bestaande infrastructuur maar om c/ een investering met een *aanzienlijke impact op het potentiële bbp* van Vlaanderen en België. Dit laatste element sluit aan bij de voorwaarden gehanteerd in de Europese begrotingsopvolging om in aanmerking te komen voor de zogenaamde *flexibiliteitsclausule*. Dergelijke investeringen worden beschouwd als een equivalent voor een structurele hervorming, na een plausibiliteitscheck door de Europese Commissie die nagaat of de bedoelde investeringen tot positieve budgettaire effecten op langere termijn leiden.

## Investeringsbeleid

5. In de beleidsnota FB wordt aangegeven dat de Vlaamse Regering de ambitie heeft om in de loop van deze legislatuur € 1,64 mld bijkomende middelen (vastleggingskredieten) voor investeringen vrij te maken, waarvan € 100 mln via de begroting 2020 voorzien wordt. De tabel in de Meerjarenraming 2019-2024 verduidelijkt dat het investeringsritme in de loop van de legislatuur jaar na jaar versterkt wordt, tot € 600 mln bijkomende middelen (vastleggingskredieten) in het begrotingsjaar 2024.

6. De SERV wijst er op dat de afgelopen jaren gewerkt is aan een *ruimere definitie van overheidsinvesteringen* (= som van directe overheidsinvesteringen + overheidsondersteuning van investeringen door derden). Recent zijn technische afspraken met het Departement Financiën en Begroting gemaakt voor een consistente berekening van deze investeringscijfers.

Aan de hand van deze cijfers zal de SERV in de komende begrotingsadviezen en -rapporten nagaan of de Vlaamse Regering de beoogde versterking van investeringen in de loop van de legislatuur effectief realiseert.

7. In de visie van de SERV is het aangewezen dat werk wordt gemaakt van *meer investeringen*. Daarbij dient zowel het *doel* (welk volume van investeringen dient tegen wanneer gerealiseerd te worden?) als de *jaarlijkse vooruitgang* (evolutie tegenover het vorige begrotingsjaar) aangegeven te worden.

De SERV heeft er de voorbije jaren steeds voor gepleit om de investeringsuitgaven (betaalkredieten) sneller te laten groeien dan de overige uitgaven. De niet-investeringsuitgaven blijven eveneens groeien, weliswaar aan een lager groeiritme dan de investeringen, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven significante initiatieven voor nieuw beleid mogelijk blijven.

8. In de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid stelt de Vlaamse Regering terecht dat er nood is aan een *doordachte governance van het infrastructuur- en investeringsbeleid*. Dat was ook een belangrijke vraag van de SERV in recente begrotingsadviezen en in zijn prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur. Het investeringsritme in publieke infrastructuur moet immers dringend en drastisch worden opgekrikt. Om de benodigde infrastructuuruitbouw te kunnen realiseren zijn een goede planning, een centrale capaciteitsopbouw en een degelijk beheer cruciaal. De SERV meent dan ook dat de ambities verder moeten gaan dan de opvolging van grote projecten en programma's en de uitwisseling van relevante expertise tussen de beleidsdomeinen. Er is nood aan een geïntegreerd Vlaams infrastructuurplan, een centrale capaciteitsopbouw over

<sup>3</sup> Uiteraard is de terugbetalingstermijn afhankelijk van de tarieven voor de tolheffing die op de structuren van de Oosterweelverbinding zullen toegepast worden. De vorige Vlaamse Regering hield in haar beslissing van 28 maart 2018 voor de tolheffing rekening met jaarlijkse netto-ontvangsten tussen € 240 en € 250 mln.

infrastructuurbeleid, en een beleid dat de hinderpalen voor de effectieve realisatie van infrastructuurinvesteringen wegwerkt. De budgettaire consequenties van dit beleid zullen de komende jaren voor het beleidsdomein Financiën en Begroting uiteraard van groot belang blijken.

9. De SERV zal verder opvolgen hoe de Vlaamse regering haar infrastructuurbeleid uittekent, en wil daar desgewenst ook verder toe bijdragen.

### **Prestatie-geïnfomeerd begroten**

10. De SERV onderschrijft de aanpak richting *prestatie-geïnfomeerd begroten* zoals geformuleerd in de beleidsnota FB. De Inhoudelijke Structuurelementen (ISE's) zijn voor de gehele Vlaamse begroting door de vorige Vlaamse Regering uitgewerkt en opgenomen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO, decreet van 29 maart 2019). Deze ISE's functioneren in essentie als de verbindingsstukken tussen de beleids- en begrotingsinformatie. Deze Regering moet de volgende stap zetten, namelijk de *indicatoren* vastleggen waarmee kan gemeten worden in welke mate de beleidsdoelstellingen met de beschikbare begrotingsmiddelen gerealiseerd worden.

Daarnaast wil de minister meer inzetten op zogenaamde *uitgaventoetsingen* (spending reviews), en wil hij de verdere uitrol van dit instrument realiseren. Dergelijke uitgaventoetsingen zijn een meer gedetailleerde analyse van bepaalde uitgaven, en pogen in essentie een verband te leggen tussen de financiële input (middelen voor een bepaald beleid) en de maatschappelijke resultaten van dit beleid (output en vooral outcome: gedocumenteerde beleidsresultaten gerealiseerd via de beschreven inputs). Op Europees niveau en in een aantal buurlanden zijn met dergelijke instrumenten reeds een aantal stappen gezet, in Vlaanderen is één gedetailleerde analyse (dienstenchques) opgemaakt, waarvan de resultaten in het Regeerakkoord verwerkt zijn.

11. De SERV verzoekt om betrokken te worden bij de *verdere uitrol van dit instrument*. De focus van de SERV zal daarbij liggen op vragen zoals: hoe worden uitgaventoetsingen correct aangepakt? En hoe worden de beleidsresultaten (output en outcome) in kaart gebracht, zeker wanneer deze niet volledig in kwantitatieve termen kunnen uitgedrukt worden?

## **2 Beleidsveld Fiscaliteit**

12. De beleidsnota FB overloopt de reeds in het Regeerakkoord aangegeven *fiscale hervormingen*, inclusief (in bijlage) een indicatieve timing wanneer de verschillende decreten aan het Vlaams Parlement zullen voorgelegd worden.

De SERV zal op dat ogenblik een advies formuleren, met bijzondere aandacht voor de jobbonus en de hervormingen qua woonfiscaliteit (inclusief aangepaste registratierechten).

## **3 Beleidsveld Financiële operaties**

13. De vorige Vlaamse Regering heeft een *Vlaamse schuldnorm* uitgewerkt, die in essentie neerkomt op a/ het steeds behouden van de *gunstige Vlaamse overheidsrating* (Moody's) en b/ het garanderen dat tegenover de Vlaamse schuld voldoende activa staan (*netto-actiefpositie*). De Vlaamse schuld (na aftrek van de overgenomen schuld voor de nog federaal gebouwde ziekenhuisinfrastructuur) dient beneden 65% van de Vlaamse ontvangsten te blijven. Door de rechtstreekse financiering van de Oosterweelverbinding wordt geraamd dat de Vlaamse schuld zal stijgen van 45% naar 58% in 2024, dus beneden de drempel in de schuldnormering. De Vlaamse



schuld blijft binnen de totale Belgische overheidsschuld ook beperkt (afgerond 7% van de totale Belgische schuld).

Het Regeerakkoord vermeldt de schuldevolutie enkel zijdelings. De Beleidsnota geeft hierover een beleidsvisie in globale termen, die de lijnen uitgezet door de vorige Vlaamse Regering bevestigt.

14. De schuldevolutie verdient echter een meer *prominente behandeling*. Er dient de komende jaren immers onder andere nagedacht te worden over de financiering van bijkomende klimaat-, energie- en mobiliteitsinvesteringen, en dit zal steeds impliceren dat de evolutie van de Vlaamse schuld op langere termijn moet worden opgevolgd en bewaakt.

Bovendien heeft het decreet Beheer van Financiële Activa (oktober 2018, in maart 2019 geïntegreerd in het decreet Vlaamse Codex Overheidsfinanciën VCO) een belangrijke wijziging in de Vlaamse schuldevolutie met zich meegebracht. Instellingen behorend tot de Vlaamse consolidatiekring worden door dit decreet verplicht hun overtollige liquiditeiten te beleggen in Vlaamse obligaties, waardoor deze bedragen niet meer worden meegerekend voor de Vlaamse schuld (activa en passiva heffen elkaar op). Einde 2018 gaat het om een totaal van € 1,1 mld<sup>4</sup>, dat in de loop van 2019 met € 150 mln verder zal toenemen.

15. De SERV neemt zich voor om in de loop van 2020 zijn visie op de Vlaamse schuldnormering en -evolutie verder uit te werken.

## 4 Beleidsveld Boekhouding

16. De SERV heeft over dit luik geen opmerkingen of suggesties.

---

<sup>4</sup> Zie hoofdstuk 8 in de Algemene Toelichting bij de middelen- en uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2020.