



Advies

Advies over de begroting 2019

Brussel, 9 juli 2018

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 4 juli 2018

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be



De heer Bart TOMMELEIN

Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Kreupelenstraat 2

1000 BRUSSEL

contactpersoon

Erwin Eysackers
eeyackers@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20180709_begroting_2019_ee

Brussel

9 juli 2018

Advies over de begroting 2019

Mijnheer de viceminister-president

In bijlage vindt u het SERV-advies over de begroting 2019.

Dit advies geeft zoals voorgaande versies een eerste raming van de begrotingssaldo 2019 bij ongewijzigd beleid, op basis van de vandaag beschikbare informatie. De SERV benadrukt dat het Vlaamse begrotingsbeleid twee doelstellingen dient na te streven: het behouden van een begroting structureel in evenwicht, en het bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei.

Tevens gaat dit advies dieper in op de manier waarop het Vlaamse investeringsbeleid in de komende jaren meer gestructureerd kan aangepakt worden. De SERV doet vijf voorstellen voor een andere aanpak van het investeringsbeleid.

Hoogachtend

Pieter Kerremans

administrateur-generaal

Hans Maertens

voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	6
Advies	13
1 Inleiding en leeswijzer	13
2 Eerste raming van de begroting 2019	13
2.1 Macro-economische omgeving	13
2.2 Uitgangspunten van de raming	16
2.2.1 Overschrijding spilindex in 2018 maar niet in 2019	16
2.2.2 Ontvangsten via regionale opcentiemen	17
2.2.3 Meerjarenraming 2018-2023 als vertrekbasis	19
2.2.4 Impact van recente beleidsbeslissingen	19
2.2.5 Onderbenutting	23
2.2.6 ESR-correcties	24
2.3 Raming 2019: klein positief saldo bij ongewijzigd beleid	24
3 Opmerkingen bij de begroting 2018BA	26
3.1 Algemene opmerkingen	26
3.2 Nieuwe beleidsruimte bij 2018BA	28
3.3 Investeringsbeleid	30
3.3.1 Brede definitie investeringen	30
3.3.2 Meer investeringen zijn en blijven prioriteit	30
3.3.3 Investeringsbeleid blijft op gelijkaardig niveau	32
3.3.4 Investeringsbeleid en het Europese begrotingskader	35
4 Begrotingsbeleid op langere termijn	36
4.1 Begrotingsbeleid: niet enkel focus op saldo	36
4.2 Prioriteiten binnen structureel begrotingsbeleid	37
4.3 Investeringsbeleid meer gestructureerd aanpakken	38
5 Investeringsbeleid vraagt andere aanpak	39
5.1 Aanpak van grootschalige investeringen	39
5.1.1 Strategische lange termijnvisie	40
5.1.2 Uitbouw van kennis en ervaring binnen overheid	42
5.1.3 Financieringsconstructie en kostenefficiëntie	43

5.1.4	Risicoverdeling in contracten met private partner(s)	44
5.1.5	Verantwoording naar gebruikers en burgers	46
5.1.6	Beheer van infrastructuur.....	48
5.2	Waar staan we in Vlaanderen vandaag?	48
5.2.1	Visie op investeringen op lange termijn?.....	48
5.2.2	Versnipperde aanpak.....	48
5.2.3	Moeilijke verantwoording	52
5.2.4	Te weinig transparantie ondanks vele rapportages	54
5.3	Onvoldoende aandacht voor beheer infrastructuur	56
5.4	Prioriteiten voor een aangepast investeringsbeleid	57
5.4.1	Voorstel 1: maak een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan.....	57
5.4.2	Voorstel 2: creëer centrale capaciteitsopbouw over investeringsaanpak binnen Vlaamse administratie	58
5.4.3	Voorstel 3: gebruik PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde	59
5.4.4	Voorstel 4: creëer maatschappelijk draagvlak.....	59
5.4.5	Voorstel 5: geef beheer van infrastructuur hoge prioriteit.....	60
	Bibliografie	61
	Lijst met figuren en tabellen	63
	Bijlagen	64
1	Raming begroting 2019: specifieke elementen.....	64
1.1	Ontvangsten opcentiemen: raming via HRF-methode of ESR-methode?.....	64
2	Definitie brede investeringen.....	64
3	Investeringsbeleid: overzicht van recente plannen en belangrijkste actoren.....	65
3.1	Overzicht investeringsplannen.....	65
3.2	Overzicht actoren in Vlaams investeringsbeleid	68
3.3	Gevalsstudies investeringsbeleid in het buitenland	72
4	Tabellen.....	73

Krachtlijnen

Lichte verzwakking van de conjunctuur, of is er meer aan de hand?

1. Op basis van de beschikbare informatie bij opmaak van dit advies wordt vandaag geconcludeerd dat de *gunstige macro-economische omstandigheden hun hoogtepunt* bereikt hebben in 2017, en dat vanaf 2018 een *groevertraging zich geleidelijk aan zal ontwikkelen*.

Het gaat daarbij niet om een tijdelijke verzwakking van de conjunctuur, maar wel degelijk om een groevertraging. Er is wel heel wat *onduidelijkheid over de grootteorde van deze groevertraging*, evenals over de *snelheid* waarmee ze zich zal ontwikkelen.

2. De *groeivooruitzichten voor de Belgische economie in 2018* zijn door het Federale Planbureau (juni 2018) *licht neerwaarts* bijgesteld tot een reële groei van 1,6% (voorheen: 1,8%), voornamelijk door een tegenvallend eerste kwartaal. Voor 2019 wordt dezelfde jaargroei van 1,6% verwacht (voorheen: 1,7%). De werkgelegenheid zou over beide jaren samen toenemen met 106.000 personen. Onder de hypothese van stabiele olieprijsen in 2019 koelt de inflatie af tot 1,7%, tegenover 2,0% dit jaar.

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

Belangrijkste oorzaken zijn een afkoelende investeringscyclus (ruimer dan enkel de dalende investeringen door lokale besturen na de gemeenteraadsverkiezingen) en een vertragende uitvoer, waarvan de impact niet volledig wordt tenietgedaan door de aantrekkende groei van de consumptie door huishoudens.

3. Dit sluit aan bij recente analyses van de Europese Centrale Bank (juni 2018).

Ook voor de gehele eurozone wordt een groevertraging in het eerste kwartaal van 2018 gerapporteerd, die eerder dan verwacht tot stand komt. Naast tijdelijke factoren (zoals uitzonderlijk slechte weersomstandigheden in de afgelopen winter) wordt gewezen op verschillende risico's, zoals een verslechtering van de internationale handelsrelaties, een forse prijsstijging voor ruwe olie door geopolitieke spanningen en onzekerheid over het resultaat van de brexit-onderhandelingen. Ook de krapte op de arbeidsmarkt lijkt na de sterke groei in 2017 een rol te spelen. De werkgelegenheid in de eurozone zou in de nabije toekomst verder stijgen, maar tegen een lager tempo (+1,6% in 2017, +1,4% in 2018, +1,1% in 2019, +0,8% in 2020).

De ECB verwacht evenwel *geen snelle economische terugval* in de komende kwartalen, gegeven het hoog gebleven vertrouwen van zowel ondernemers als consumenten.

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

De Belgische positie is vergelijkbaar met deze in voorgaande jaren. Nederland bevindt zich vandaag in het koppeloton (3,0% in 2018 en 2,6% in 2019), het Duitse resultaat situeert zich wat boven het gemiddelde (2,3% en 2,1%), terwijl Frankrijk (2,0% en 1,8%) iets hoger scoort dan België. Enkel Italië (en het Verenigd Koninkrijk buiten de eurozone) realiseren voor beide jaren duidelijk lagere groeicijfers dan België.

Raming van de begroting 2019: beperkt overschot

5. De raming van een begroting op meer dan een half jaar voor aanvang van dat begrotingsjaar dient te vertrekken van de beschikbare *macro-economische gegevens*, maar tevens rekening te houden met *specifieke elementen* relevant voor deze begroting.

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

Het is *princiepief niet wenselijk* dat *hoge onderbenuttingspercentages* ontstaan. Immers: waarom eerst kredieten inschrijven om ze vervolgens niet uit te geven?

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

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

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

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

Huidige prioriteiten binnen structureel begrotingsbeleid

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

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

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

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

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

De Europese Commissie daarentegen komt tot licht positieve cijfers voor de Belgische output gap (2018: +0,1%; 2019: +0,4%).

In structurele begrotingstermen betekent dit: op basis van de ramingen van het Planbureau zou vandaag een klein begrotingstekort toegestaan zijn, terwijl op basis van de cijfers van de Europese Commissie een klein overschot moet gerealiseerd worden.

10. Onafhankelijk van de licht positieve dan wel negatieve output gap dient geconstateerd: *in het afgelopen decennium vlakken de negatieve en positieve cijfers elkaar niet uit.*

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

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

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

13. Naast het bewaken van de *houdbaarheid van de overheidsfinanciën* (via een begroting structureel in evenwicht) kan de beschikbare beleidsruimte best ingezet worden op het *bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei*, waartoe versnelde investeringsimpulsen een belangrijke bijdrage moeten leveren.

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

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de *begroting structureel steeds in evenwicht* blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen groeien sneller* dan deze voor andere uitgaven. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft evenwel positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* tijdens hun bouw- en exploitatiefase op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.

- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldoopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

15. De SERV pleit er dan ook voor dat de Vlaamse begroting in 2019 en volgende jaren *structureel in evenwicht blijft*. Dit is in overeenstemming met het advies van de Hoge Raad van Financiën over het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (maart 2018), evenals met dat Stabiliteitsprogramma zelf (mei 2018).

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

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

Investeringsbeleid meer gestructureerd aanpakken

18. De SERV pleit aanvullend voor een *meer gestructureerde aanpak van het Vlaamse investeringsbeleid*.

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

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

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

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

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

Huidige investeringsaanpak in Vlaanderen

21. Uit de vergelijking van de huidige investeringsaanpak in Vlaanderen met de aanbevelingen voor grootschalige investeringsprogramma's volgt dat de Vlaamse aanpak op heel wat punten kan verbeterd worden:

- Hoewel er heel wat investerings- en andere plannen zijn, inclusief op langere termijn, heeft de Vlaamse overheid vandaag *geen overzichtelijke strategische lange termijnvisie over haar infrastructuurinvesteringen* uitgewerkt, al worden recent binnen het beleidsdomein mobiliteit significante stappen vooruit gezet (Geïntegreerd Investeringsplan GIP). Er is globaal *weinig afstemming en integratie* van de naast elkaar opgemaakte plannen in de afgelopen twee decennia.

- De Vlaamse overheid heeft heel wat *kennis en ervaring* over de *organisatie, financiering en realisatie van infrastructuurinvesteringen* in huis, maar in *verspreide slagorde*. De actoren *functioneren* in hoge mate *naast elkaar* – soms zelfs binnen hetzelfde beleidsdomein – en *werken (te) weinig samen*, wat resulteert in een *grote variatie aan financieringsconstructies en financieringswijzen*. Vele projecten worden afzonderlijk ('stand alone') georganiseerd en gefinancierd, zonder reflectie op mogelijke synergiën met andere initiatieven over beleidsdomeinen en -niveaus heen.
- De Vlaamse overheid gedraagt zich bij het uittekenen van grote investeringsprojecten te *weinig als projectregisseur* in samenspraak met *stakeholders op het terrein*. De huidige benadering is te vaak top-down, maar het inzicht groeit dat enkel een top down-benadering niet werkt. Bij een groot investeringsproject is draagvlak binnen de samenleving essentieel, anders gaat het project soms een nodeloos lange en complexe lijdensweg tegemoet.
- Inzake het *gebruik van kritische en onafhankelijke evaluatiemomenten* kan de Vlaamse overheid nog belangrijke stappen vooruit zetten. De invalshoek dient te zijn dat niet zozeer wordt gefocust op de verantwoordelijkheid bij tekortkomingen, maar wel dat kan bijgeleerd en bijgestuurd worden om gelijkaardige tekortkomingen in de toekomst te vermijden.
- De *levenscyclus van projecten*, waaronder *onderhoudskosten* en *contractduur*, wordt bij het beheer van de activa *niet op een systematische manier* in rekening gebracht.

Vijf voorstellen voor een aangepast Vlaams investeringsbeleid

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

Voorstel 1: maak een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan

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

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

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

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

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

Voorstel 2: realiseer centrale capaciteitsopbouw over investeringsaanpak binnen Vlaamse administratie

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

Een kostenefficiënte uitrol van een investeringsprogramma vraagt een *horizontale benadering* van kennis en inzicht in project- en procesmanagement.

Dit gaat over expertise in domeinen waarmee *elk groot investeringsproject* geconfronteerd wordt, met ondermeer:

- Opmaak van financieringsconstructie en -wijze;
- Opmaak en onderhandeling van juridische contractvorm;
- ESR-matige behandeling en risicoverdeling;
- Procesaanpak met stakeholderconsultatie;
- Opvolging en voorbereiding van procedures ruimtelijke ordening;
- Interne afstemming en coördinatie met andere bestuursniveaus en projecten.

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

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

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

Voorstel 3: gebruik PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde

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

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

Voorstel 4: creëer steeds maatschappelijk draagvlak

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

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

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

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

Voorstel 5: geef beheer van infrastructuur hogere prioriteit

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

Hierdoor worden het beheer en het onderhoud grondig doorgerekend en meegenomen in het beslissingsproces. Onder andere door het toenemend belang van duurzaamheid moet het onderhoud van publieke infrastructuur een groter gewicht in dat proces krijgen.

Advies

1 Inleiding en leeswijzer

32. Dit advies gaat in hoofdstuk 2 dieper in op de raming van de begroting 2019 door de SERV, met vooral aandacht voor recente dossiers evenals beslissingen van de Vlaamse Regering met een mogelijke impact op deze raming.

Hoofdstuk 3 gaat dieper in op enkele elementen uit de *begroting 2018BA*. De analyse wordt aangevuld met een overzicht van het *nieuwe beleid* evenals de *investeringen* in deze begroting.

Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de *uitdagingen voor het huidige begrotingsbeleid*, met focus op de langere termijn. Na een decennium waarin vooral de impact van de wereldwijde financieel-economische crisis diende weggewerkt, stelt zich de vraag binnen welke klijntlijnen het begrotingsbeleid de komende jaren kan uitgetekend worden.

Hoofdstuk 5 gaat daarbij dieper in op een element dat in de nabije toekomst aan belang zal winnen: de *veelheid aan strategische overheidsinvesteringen* die de komende jaren uitgetekend en gerealiseerd zullen worden, vereist een meer doordachte aanpak waarvoor in Vlaanderen nog belangrijke stappen vooruit dienen gezet. Dit hoofdstuk schetst eerst een *analysekader*, gaat vervolgens dieper in op de huidige *sterke en zwakke punten van Vlaanderen*, en formuleert *vijf voorstellen voor een aangepaste aanpak van strategische overheidsinvesteringen*.

2 Eerste raming van de begroting 2019

2.1 Macro-economische omgeving

Lichte verzwakking van de conjunctuur, of is er meer aan de hand?

33. De *groeivooruitzichten voor de Belgische economie in 2018* zijn door het Federale Planbureau recent (juni 2018, zie [hier](#)) licht neerwaarts bijgesteld tot een reële groei van 1,6%, voornamelijk door een tegenvallend eerste kwartaal. Voor 2019 wordt dezelfde jaargroei verwacht. De werkgelegenheid zou over beide jaren samen toenemen met 106.000 personen. Onder de hypothese van stabiele oliepijzen in 2019 koelt de inflatie af tot 1,7%, tegenover 2,0% dit jaar.

Dit is een *licht neerwaartse herziening* in vergelijking met de voorgaande raming (februari 2018), gehanteerd bij opmaak van de aangepaste begroting 2018. De bbp-groei 2018 werd op dat moment ingeschat op 1,8% (+0,2%) met identieke inflatiecijfers (1,7%). Ook voor 2019 werd bij opmaak van deze begroting uitgegaan van iets positievere cijfers (1,7%, dus 0,1% hoger dan de recente raming).

34. De raming van de Nationale Bank van België (NBB) van einde juni 2018 (Economische projecties voor België, zie [hier](#)) komt tot *nog lagere cijfers*: een economische groei van 1,5% (in plaats van 1,6%) voor 2018 en 2019, met een verdere daling in 2020 (1,4%).

Alle prognoses wijzen dus voor zowel België als het eurogebied op een terugvallende groei in de komende jaren. Belangrijkste oorzaken zijn een afkoelende investeringscyclus (ruimer dan enkel de dalende investeringen door lokale besturen na de gemeenteraadsverkiezingen) en een vertragende uitvoer, waarvan de impact niet volledig wordt tenietgedaan door de aantrekkende groei van de consumptie door huishoudens.

Dat dalende groeipad komt tot uiting in de vooruitzichten van de andere instellingen, maar de achteruitgang wordt in de meest recente ramingen meer uitgesproken: zie Tabel 1. De verschillen volgen voornamelijk uit de afsluitdatum: enkel de raming van het Planbureau en de NBB kon rekening houden met de volledige cijfers voor het eerste kwartaal van 2018 (neerwaarts bijgesteld in vergelijking met de eerste flash-raming). De prognoses voor de inflatie komen in de recente ramingen evenwel tot hogere cijfers, door de recente sterke toename van de olieprijs.

Tabel 1: België, belangrijkste macro-economische ramingen, juni 2018, in %

Instelling	Publicatiedatum	Economische groei (bbp)			Inflatie (HICP [*])		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020
Belgian Prime News	mrt-18	1,9	1,6		1,7	1,7	
IMF	apr-18	1,9	1,7	1,5	1,6	1,8	1,8
Europese Commissie	mei-18	1,8	1,7		1,6	1,6	
OESO	mei-18	1,7	1,7		1,8	1,8	
Consensus Economics	mei-18	1,7	1,6		1,8	1,6	
FPB: Economische vooruitzichten 2018-2023	jun-18	1,6	1,6	1,6	2,0	1,7	1,6
NBB: Economische projecties 2018-2023	jun-18	1,5	1,5	1,4	2,1	1,9	1,6

[*] Voor het Planbureau gaat het om het nationaal indexcijfer der consumptieprijzen, niet te verwarren met de gezondheidsindex die in 2018 en 2019 telkens 0,2% lager uitkomt.

Groeivertraging ook in eurozone

35. Daarmee geven de Belgische conjunctuurramingen aan dat de *conjunctuurpiek in België en in de eurozone achter de rug* ligt, wat aansluit bij de recente analyse van de Europese Centrale Bank (juni 2018).

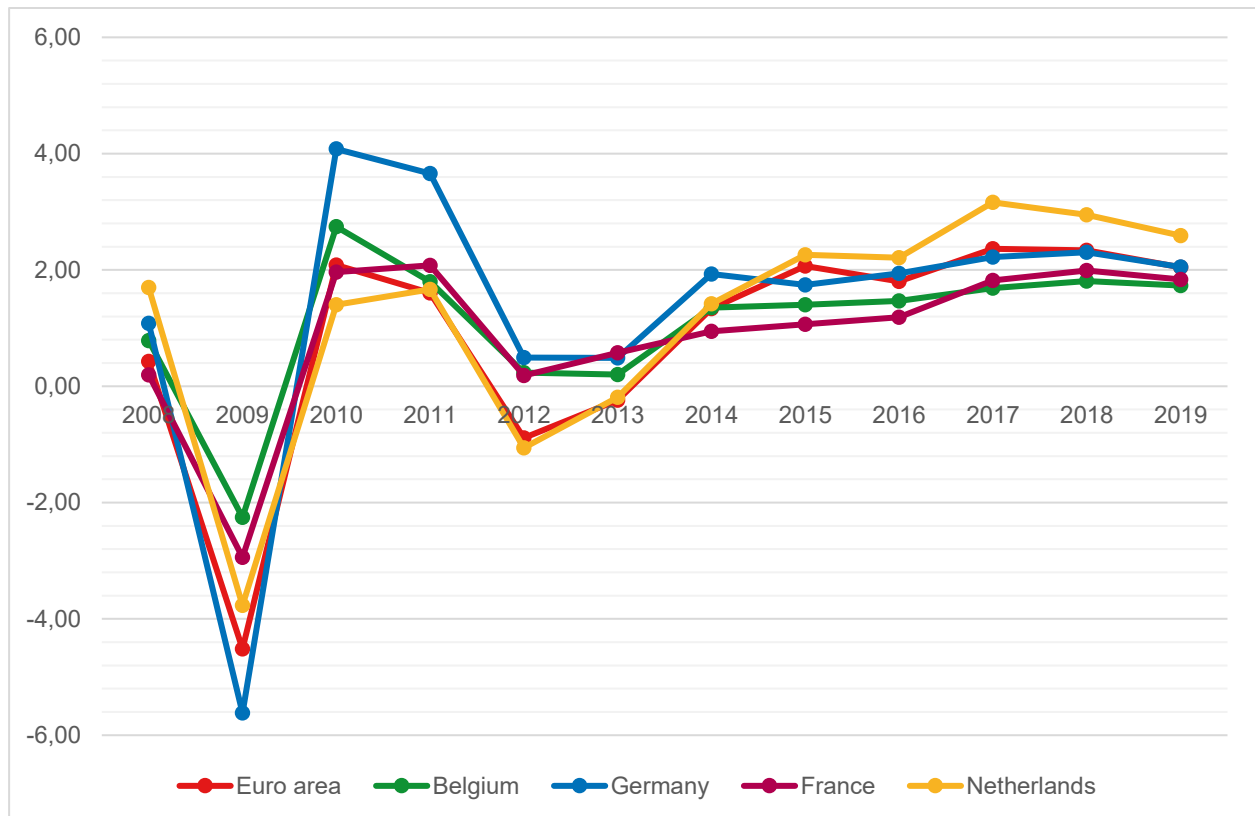
De eurozone leverde met een groei van 2,4% in 2017 zijn sterkste prestatie van de voorbije tien jaar, ondersteund door een aantrekkende wereldhandelsgroei, lage financieringskosten en gunstige werkgelegenheidscijfers. De vertrouwensindicatoren wijzen voor 2018 op een minder uitgesproken dynamiek van de economische activiteit in de eurozone, al wordt de groeivertraging in het eerste kwartaal deels aan tijdelijke factoren toegeschreven. Voor 2019 wordt een groeivertraging tot 1,9% verwacht, naarmate het soepele monetaire beleid van de ECB wordt teruggeschroefd (vanaf het einde van 2018) en de wereldhandelsgroei aan kracht inboet. De Amerikaanse bbp-groei zou – ondersteund door een expansief begrotingsbeleid – daarentegen versnellen tot 2,8% in 2018 en zich handhaven op 2,6% in 2019.

Ook de werkgelegenheid in de eurozone zal in de nabije toekomst verder stijgen, maar wel tegen een lager tempo (+1,6% in 2017, +1,4% in 2018, +1,1% in 2019, +0,8% in 2020). De belangrijkste verklaring hiervoor zijn de tekorten op de arbeidsmarkt in sommige eurolanden.

36. De AMECO-database van de Europese Commissie (juni 2018) geeft aan dat België met een reële groei van 1,8% in 2018 en 1,7% in 2019 zich in de staart van de eurozone bevindt, aangezien de eurozone een groei van respectievelijk 2,2% en 1,9% registreert. Zie Figuur 1.

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

Dit resultaat is vergelijkbaar met de Belgische positie in voorgaande jaren. Tijdens de wereldwijde crisis en volgende jaren scoort de Belgische groei (samen met de Franse) hoger dan de buurlanden en het gemiddelde van de Eurozone. Vanaf 2014 registreren de buurlanden evenals de Eurozone hogere groeicijfers, met uitzondering van Frankrijk. Deze laatste scoort iets hogere cijfers vanaf 2017.



Figuur 1: Eurozone, België en belangrijkste buurlanden, 2008-2019, reële bbp-groei, in % (EC, AMECO, juni 2018)

37. De ECB benadrukt in haar analyse dat de economische ontwikkeling van de eurozone in de komende jaren *solide* blijft (*‘projected to remain solid’*), en *boven de gemiddelde groei* op langere termijn (*‘to continue at a pace above potential’*). De ECB verwacht geen snelle economische terugval in de komende kwartalen, gegeven het hoog gebleven vertrouwen van zowel ondernemers als consumenten.

38. De gunstige macro-economische omstandigheden hebben dus *hun hoogtepunt* bereikt in 2017, waarbij vanaf 2018 een *groeivertraging geleidelijk aan* ontstaat.

De signalen beschikbaar bij opmaak van dit advies geven aan dat het niet om een tijdelijke verzwakking van de conjunctuur gaat, maar wel degelijk om een groeivertraging. Er is wel *onduidelijkheid over de grootteorde van deze groeivertraging*, evenals over de *snelheid* waarmee ze zich zal ontwikkelen.

Daaruit volgt dat de prognoses gehanteerd bij opmaak van de begroting 2018BA vermoedelijk te optimistisch zullen blijken. Ook de veronderstelling dat de conjunctuercijfers bij opmaak van de

meerjarenbegroting 2018-2023 (november 2017) te laag zouden ingeschat zijn (en dus in positieve zin dienen bijgesteld) lijkt niet langer evident.

2.2 Uitgangspunten van de raming

39. De raming van een begroting op meer dan een half jaar voor aanvang van deze begroting dient te vertrekken van de beschikbare macro-economische gegevens, maar tevens rekening te houden met specifieke elementen relevant voor deze begroting. Onderstaand worden de elementen overlopen die bij deze eerste raming van de begroting 2019 worden meegenomen.

Het hoeft geen betoog dat het resultaat van deze raming voorzichtig dient geïnterpreteerd, en dat niet alleen door vandaag onvoorziene ontwikkelingen in de komende maanden (voor opmaak van de begroting 2019). Het is immers voor de SERV niet steeds mogelijk om alle elementen relevant voor de raming op te nemen of in kaart te brengen.

2.2.1 Overschrijding spilindex in 2018 maar niet in 2019

40. Bij opmaak van de begroting BA 2018 wordt geraamd, overeenkomstig de maandvooruitzichten voor de afgevlakte gezondheidsindex van april 2018 (Planbureau), dat de spilindex in september 2018 overschreden wordt. De sociale uitkeringen (oktober) en de wedden van het overheidspersoneel (november) worden dan met 2% naar boven aangepast. In de begroting BA 2018 zijn bijkomende uitgaven van € 100,5 mln op de indexprovisie voorzien, aangezien een overschrijding van de spilindex bij opmaak van de initiële begroting voorzien was voor maart 2019.

41. Begin juli 2018 zien de inflatievooruitzichten er als volgt uit: de maandvooruitzichten van het Planbureau verwachten een gemiddelde jaarinflatie (nationaal indexcijfer der consumptieprijzen, NICP) van 2,0% in 2018 (+0,2% in vergelijking met voorgaande ramingen) en van 1,7% in 2019, tegenover 2,13% in 2017 en 1,97% in 2016. De groeivoet van de gezondheidsindex - onder meer gebruikt bij de indexering van lonen, sociale uitkeringen en huurprijzen - zou in 2018 gemiddeld 1,7% (in mei 2018 1,6%) en in 2019 1,7% (voorheen 1,5%) bedragen, tegenover 1,85% in 2017 en 2,09% in 2016.

Er is bij de opmaak van dit advies geen rekening gehouden met de inflatievooruitzichten van juli 2018: de onderstaande ramingen zijn gebaseerd op beschikbare data op maandag 25 juni.

In mei 2017 werd de spilindex voor de overheidswedden en sociale uitkeringen laatst overschreden. Overeenkomstig de maandvooruitzichten voor de gezondheidsindex van het Planbureau zou de volgende overschrijding van de spilindex door de afgevlakte gezondheidsindex plaatsvinden in augustus 2018, dus een maand vroeger dan eerder geraamd. Als gevolg daarvan worden de sociale uitkeringen in september 2018 en de wedden van het overheidspersoneel in oktober 2018 met 2% aangepast. In 2019 zou volgens deze ramingen de spilindex niet overschreden worden.

42. Dit impliceert voor de raming van de begroting 2019:

- Het additionele budget voorzien voor de opvang van de indexverhoging voorzien bij BA 2018 (twee dan wel drie maanden) dient verder doorgetrokken naar 2019. In de praktijk zal voor de lonen de indexverhoging toegepast worden via een aanpassing van de loonmassa van BO 2018 (2%) bij gelijkblijvend beleid.
- In totaal zal dit bijkomende uitgaven rond € 300 mln met zich meebrengen (in vergelijking met de uitgaven BA 2018).

2.2.2 Ontvangsten via regionale opcentiemen

43. De correctie op de teveel ontvangen opcentiemen in 2015-2017 is aanzienlijk (€ 1.005 mln), en wordt ESR-matig integraal verwerkt in de begroting 2018, conform de afspraken vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet (BFW). Deze correctie heeft geen bijkomende impact in 2019.

Raming opcentiemen niet verstoord door inkohieringsritme

44. De berekening van de ontvangsten regionale opcentiemen vertrekt van de cijfers van de Vlaamse overheid (2018BA), opgemaakt via de zogenaamde HRF-methode. Zie bijlage 1 vanaf pagina 64 voor een korte duiding van de verschillen met de zogenaamde ESR-methode.

Dit lijkt een zuiver technische aangelegenheid maar is dat niet. Volgens de ESR-methode boekt de Vlaamse begroting in 2017 immers een onverwacht en aanzienlijk overschot. De Vlaamse overheid geeft bij haar raming van de uitvoering begroting 2017 (maart 2018) aan dat zij de impact van de versnelde inning opcentiemen raamt op € 600 mln. Het Planbureau (juni 2018, zie [hier](#)) ziet voor Vlaanderen in 2017 finaal een vorderingenoverschot van meer dan € 1,1 mld ontstaan, voornamelijk door de toegenomen ontvangsten uit de personenbelasting via het versnelde inkohieringsritme. Het Planbureau geeft niet aan wat de concrete impact van het versnelde inkohieringsritme is, gezien ook andere elementen een rol spelen (zoals een vermindering van de investeringen via het oorspronkelijke Scholen van Morgen-programma).

De 'te hoge' ontvangsten in 2017 hebben consequenties voor de ramingen in volgende jaren, aangezien een ontvangst ESR-matig slechts één maal wordt geregistreerd. Dit betekent: de meerontvangsten in 2017 leiden (bij een gelijkaardig inkohieringsritme in volgende jaren) tot lagere ontvangsten in 2018 en volgende jaren.

45. Het hoeft geen betoog dat door het *onvoorspelde verhoogde inkohieringsritme* van de ontvangsten opcentiemen een ongelukkige situatie is ontstaan: op geen enkel moment in de loop van 2017 was beleidsmatig duidelijk dat dergelijk positief ESR-saldo zou ontstaan, met een negatieve impact op de ontvangsten in de volgende jaren. Ook vandaag is niet duidelijk of het inkohieringsritme in de komende jaren verder fluctueert.

Een begrotingsbeleid vereist inzicht in de *dynamiek van ontvangsten en uitgaven*, wat duidelijk niet het geval is bij het inkohieringsritme opcentiemen. Bovendien speelt de verstoring in de afgelopen twee jaar eveneens op een verschillende manier bij de gewesten en gemeenschappen, wat de onduidelijkheid vergroot.

46. Voor de SERV-raming 2019 wordt dan ook van de HRF-methode vertrokken, om zowel *pragmatische als conceptuele redenen*:

- De SERV heeft geen zicht op het aantal effectief opgestarte inkohieringsdossiers voor de regionale opcentiemen, en dus ook niet op het inkohieringsritme;
- Bovendien worden de verschillen tussen beide methodes na drie jaar uitgevlakt (wanneer alle fiscale ontvangsten gekend / gerealiseerd zijn). Verschillen in inkohieringsritme zijn dus op langere termijn eerder een trendmatige verstoring ('ruis') dan een intrinsiek signaal.

De HRF-benadering garandeert een veel geleidelijker evolutie van de ontvangsten, en heeft dan ook de voorkeur.

47. Aangestipt dient dat vanaf 2018 de Vlaamse ontvangsten via de regionale opcentiemen door de toepassing van de BFW lager uitvallen, gezien de verlaagde autonomiefactor¹ toegepast wordt. Deze werd bijgesteld van 25,990% naar 24,957%: voor de aanslagjaren 2015 tot en met 2017 bleef het opcentiementarief op 25,990% / (100% - 25,990%) = 35,117%, vanaf 2018 wordt het aangepaste tarief 24,957% / (100% - 24,957%) = 33,257% toegepast.

Vanaf 2018 impliceert het lagere opcentiementarief een minderontvangst tegenover voorgaande jaren (meer dan € 300 mln in vergelijking met 2017). De bijkomende impact in 2019 (in vergelijking met 2018) is echter beperkt, aangezien hetzelfde opcentiementarief als in 2018 wordt toegepast.

Bijkomende impact via tax shifts

48. De beide tax shifts beslist door de federale overheid bij het begin van deze legislatuur drukken de ontvangsten van alle Belgische overheden, met inbegrip van een aantal verschuivingen tussen die overheden.

Tabel 2 geeft een raming van de *gecumuleerde* ex ante impact op de inkomsten uit de personenbelasting, in € mln, voor elke type overheid, onafhankelijk van wat de verdere bestemming van deze ontvangsten is (federale algemene middelen dan wel gemeentelijke, provinciale of regionale opcentiemen). Met gecumuleerd wordt bedoeld: het totale verschil tussen het startjaar (2015) en het begrotingsjaar in kwestie.

49. Op kruissnelheid (vanaf 2020) zullen de tax shifts een gecumuleerde impact van in totaal € 4,8 mld hebben op de ontvangsten van alle overheden samen, in vergelijking met het startjaar (2015). De gewesten dragen daarvan € 1,0 tot € 1,1 mld, waarvan ongeveer tweederde voor Vlaanderen (extrapolatie op basis van het Vlaamse aandeel 2018 in de totale impact op de gewestontvangsten).

Daarbij mag niet uit het oog verloren dat het om (de herverdeling van) inkomstenbelastingen gaat. De geldende ESR-aanrekeningsregels (Europese boekhoudkundige regels) leiden daarbij tot een verschillende timing voor het federale en regionale niveau. In essentie: de federale overheid registreert in jaar x een belastingontvangst, die in jaar x+1 wordt doorgestort naar de regionale overheden. Lagere federale ontvangsten door de tax shifts in jaar x op federaal niveau leiden dus pas in het volgende jaar x+1 tot een lagere doorstorting naar de regionale en lagere overheden.

Tabel 2: Raming van de gecumuleerde impact van beide tax shifts, april 2018, in € mln

GEKUMULEERDE IMPACT	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
federaal	-59	-799	-178	-1.420	-2.940	-3.492	-3.317
gewesten	0	-85	-323	-458	-680	-1.015	-1.138
waarvan VLA (raming SERV)	0	-56	-218	-309	-458	-684	-767
lagere overheden	0	-14	-78	-131	-178	-279	-331
Totaal	-59	-898	-579	-2.009	-3.798	-4.786	-4.786

¹ Aandeel van gewesten en gemeenschappen (entiteit II) in de federaal ontvangen inkomstenbelastingen (Belasting Staat), zoals gehanteerd in de Bijzondere Financieringswet (BFW).

50. Het gecumuleerde effect mag niet verward worden met het jaarlijkse *additionele effect*, dus het bijkomende effect in vergelijking met het voorgaande jaar. Zie Tabel 3. Vandaag wordt geraamd dat de Vlaamse ontvangsten 2019 met € 149 mln naar beneden dienen bijgesteld in vergelijking met de ontvangsten 2018, om rekening te houden met de bijkomende impact van beide tax shifts in 2019.

Tabel 3: Raming van de additionele impact van de tax shifts tegenover voorgaande jaar, april 2018, in € mln

ADDITIONELE IMPACT	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
federaal	-59	-740	621	-1.242	-1.520	-552	175
gewesten	0	-85	-238	-135	-222	-335	-123
waarvan VLA (raming SERV)	0	-56	-162	-91	-150	-226	-83
lagere overheden	0	-14	-64	-53	-47	-101	-52
Totaal	-59	-839	319	-1.430	-1.789	-988	0

51. In principe zijn de budgettaire gevolgen van beide *tax shifts* op de regionale opcentiemen in de meerjarenraming verwerkt.

De Vlaamse Regering opteert sinds de invoering van de tax shifts voor het niet bijstellen van de negatieve impact van de federale maatregelen op de Vlaamse ontvangsten (door bijvoorbeeld hogere opcentiemen). Uiteraard volgt deze raming dit uitgangspunt.

52. Daarbij dient aangestipt dat een federale maatregel bij de begrotingsaanpassing 2018 beoogde om de bijkomende impact van de tax shifts op het federale niveau in 2018 vervroegd door te schuiven naar de deelstaten, voor een totaal (entiteit II) van € 460 mln.

Ook deze problematiek heeft te maken met de aanrekeningsregels van het ESR. Er is geen discussie over het feit dat op federaal niveau de impact in 2018 dient verwerkt. Duidelijk is tevens dat deze impact zal doorschuiven naar de gewesten, wat normaliter in 2020 afgerond wordt. De federale maatregel beoogde het vervroegd aanrekenen van deze impact bij de gewesten, dus niet in 2020 maar wel reeds in 2018. Na advies van de HRF is dit voorstel niet gevolgd, en afgevoerd door de vertegenwoordigers van de gewesten in het Overlegcomité.

Dit voorstel heeft dan ook geen impact op de raming van de Vlaamse begroting 2019.

2.2.3 Meerjarenraming 2018-2023 als vertrekbasis

53. De SERV-raming 2019 bouwt verder op de Meerjarenraming 2018-2023 (MJR, november 2017), gezien de impact van beslissingen uit het regeerakkoord (maatregelen om de beleidsruimte te vergroten en nieuw beleid) en voorbije begrotingsronden (klik [hier](#)) hierin verwerkt zijn.

Enkele belangrijke maatregelen voor 2019 waarmee de Meerjarenraming 2018-2023 rekening houdt zijn de personeelsbesparingen in de administratie (€ -20,3 mln), evenals een daling van dotatie bij De Lijn (€ -7 mln, waarvan € 5,6 mln opgevangen wordt door middel van verhoogde ontvangsten via de gebruiker).

2.2.4 Impact van recente beleidsbeslissingen

54. Met volgende elementen is bijkomend in de raming van de ontvangsten en uitgaven 2019 rekening gehouden, dus bovenop deze verwerkt in de Meerjarenraming.

55. De *aangepaste energieheffing* leidt tot aanzienlijke minderontvangsten in 2018 (€ -384 mln), terwijl de ontvangsten via de nieuwe heffing nog niet op kruissnelheid zitten. Het gaat om € 73 mln in 2018 (ontvangsten via aangepaste heffing), terwijl het op kruissnelheid om € 114 mln zou gaan (raming Vlaamse overheid). Er wordt van uitgegaan dat de raming in 2019 op kruissnelheid zal zijn. Uitgangspunt is de verhoogde ontvangsten zich vertalen in identieke uitgaven.

56. De hervorming van de erfbelasting impliceert in 2019 minderontvangsten van € 116 mln, geraamd aan de hand van het simulatiemodel van VLABEL (gegevens voor het aanslagjaar 2016). In de meerjarenraming is rekening gehouden met minderontvangsten van € 98 mln door deze hervorming. De nota aan de Vlaamse Regering hierover (februari 2018) wijst aanvullend op verschuivingseffecten en fiscale regularisaties.

57. De Vlaamse Regering gaat bij de *hervorming van de registratierechten* uit van een budget-neutrale hervorming.

De directe budgettaire impact van de nieuwe regeling wordt geraamd op -2,2% van de ontvangsten via de verkoopbelastingen. De gehele impact van de voorgestelde hervorming wordt finaal als licht positief ingeschat (+0,9%), door voornamelijk verschuivings- en transactie-effecten.

58. In de meerjarenbegroting 2018-2023 wordt vanaf 2020 een provisie van € 235 mln ingeschreven ter financiering van de *af te sluiten sociale akkoorden bij de non-profit-sectoren, het onderwijs, De Lijn evenals de ambtenaren*. Er dient evenwel voor een aantal van deze sectoren reeds rekening gehouden met een impact in 2019.

In het *nieuwe sectorale akkoord onderwijs (23 maart 2018)* is een breed samenhangend pakket aan loopbaanmaatregelen opgenomen, met de klemtoon op startende leraren. De impact in 2019 wordt geraamd op € 44,6 mln. Bovendien wordt een lineaire loonsverhoging met 0,3% vanaf 1 september 2018 voorzien, en met 1,1% vanaf 1 januari 2021 (ten opzichte van augustus 2018). Voor 2019 wordt de bijkomende impact geraamd op € 23,2 mln.

Op 8 juni 2018 werd een *intersectoraal akkoord voor de social/non-profitsectoren* afgesloten voor de periode 2018-2020. De budgettaire impact op korte termijn ligt in een koopkrachtverhoging voor het personeel: in 2018 gaat het om een opstapbudget van € 8 mln, en in 2019 loopt dat bedrag op tot € 28 mln. De andere maatregelen opgenomen in het akkoord betreffen voornamelijk het uitbreidingsbeleid bedoeld voor deze sectoren, waartoe de Vlaamse Regering zich reeds eerder engageerde.

59. De vernieuwde *renovatiepremie* leidde tot een opstap van € 30 mln in 2018, maar heeft in 2019 geen verdere impact.

60. De overdrachten aan Nederland in het kader van de *aanleg van de Sluis Terneuzen* bedragen € 59,5 mln in 2018 (via de voormalige FFEU-middelen), en worden constant verondersteld.

61. Voor de sociale uitkeringen houdt de projectie rekening met de verhoging van het budget voor de gezinsbijslagen vanaf 2019 ten belope van het bedrag dat voortvloeit uit het niet toepassen van de spilindexoverschrijding in 2015 en 2017. Het gaat om een budget van € 139 mln vanaf 2019.

62. De *overheveling van het FAMIFED-personeel* (gezinsbijslag) in 2019 heeft geen bijkomende budgettaire impact. De financiële weerslag van de overdracht van het personeel van FAMIFED wordt gefinancierd met de dotatie zoals bepaald in artikel 68 quinquies van de Bijzondere Financieringswet: deze bedraagt € 122 mln bij 2018BA. De budgettaire weerslag van de overname van het FAMIFED-personeel wordt opgevangen binnen deze dotatie.

63. Voor het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (voormalige Zorgfonds) worden de ramingen *basisondersteuningsbudget* (BOB) geactualiseerd. Op basis van de beschikbare documentatie bij opmaak van dit advies is er geen bijkomende budgettaire impact voor 2019.

64. De hervorming van het *doelgroepenbeleid* leidt tot aanzienlijke verschuivingen binnen de uitgaven van het departement WSE: meer doelgroepverminderingen voor oudere werknemers en jonge laaggeschoolden, terwijl het aandeel van andere vormen van doelgroepvermindering (zoals de Vlaamse Ondersteuningspremie VOP of het programma Activa) vermindert.

De totale budgettaire impact wordt constant verondersteld, met uitzondering van de *onderbenutting bij de dienstencheques* (nieuw bij BO 2018, uitgebreid met € 12 mln bij BA 2018). Er wordt verondersteld dat de impact van de onderbenutting dienstencheques in 2019 identiek is aan de impact bij BA 2018.

65. De *schuldovername door de fusie van gemeenten op 1 januari 2019* (2018: € 97 mln, waarvan € 1 mln rente-uitgaven) is een eenmalige uitgave voor 2018, die in 2019 niet hernomen wordt.

66. Het begrotingsartikel MB0-1MHF2AH-WT binnen het beleidsdomein MOW betreft *leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1* (ring om Antwerpen). In het kader van het akkoord rond Oosterweel (maart 2018) werd afgesproken dat een fonds wordt gecreëerd waarop de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW verzameld worden, om dit fonds te kunnen aanwenden in het kader van de leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1. Deze elementen kaderen in de werkzaamheden van de intendant in samenwerking met het zogenaamde Toekomstverbond.

Eind 2017 werd binnen de begroting van MOW € 54,3 mln vastleggingskrediet (VAK) herschikt naar dit fonds. Dit vastleggingskrediet wordt via een begrotingsruiter naar volgende jaren overgedragen en zal vanaf 2018 aangewend worden voor vastleggingen in het kader van de werkzaamheden van de intendant en het Toekomstverbond. Bij BA 2018 wordt € 2 mln betaalkrediet (VEK) vastgelegd.

Op 25 juni 2018 hebben de Vlaamse Regering, de Stad Antwerpen en de Antwerpse Haven 18 overkappings- en leefbaarheidsprojecten voor de ring om Antwerpen geselecteerd. Alles samen zijn deze projecten goed voor een investering van € 1,25 mld. De Stad Antwerpen en het Havenbedrijf leggen hiervoor € 250 mln op tafel, de Vlaamse Regering staat in voor € 1 mld.

Een belangrijk deel van deze 18 leefbaarheidsprojecten ligt in het projectgebied van de Oosterweelverbinding. Dat betekent dat ze tegelijk met of onmiddellijk aansluitend op de werken aan de Oosterweelverbinding gerealiseerd kunnen worden. De bouwvergunning voor de werken op de Rechteroever is voorzien voor begin 2019. Er wordt vanuit gegaan dat er geen bijkomende budgettaire impact in 2019 is.

67. In het Vlaams Klimaatfonds werd voor de periode 2016-2019 € 25 mln voor initiatieven ter ondersteuning van het lokaal energiebeleid voorzien: wijkrenovatie, energie efficiëntie, hernieuwbare energie, en dergelijke meer. Als onderdeel van dit budget wordt bij BA 2018 € 6,5 mln VEK overgedragen van het Vlaams Klimaatfonds naar het Energiefonds: zie begrotingsartikel QE0-1QEB4KJ-WT. Via een correctie op de begrotingstabel wordt bijkomend € 8,5 mln toegewezen, wat het totaal op € 15 mln brengt. Er wordt geen bijkomende impact in 2019 verwacht.

68. Op 31 december 2018 wordt in principe de nv Arkimedesfonds in vereffening gesteld, zoals bepaald in de oprichtingsacte van 8 juni 2005. Van de oorspronkelijke inleg van € 250 per aandeel

kan bij de liquidatie maar € 81,88 worden uitbetaald (cijfers per 31/05/2018). Voor de aandeelhouders is er evenwel een gewestwaarborg van € 225 (90% van waarde aandeel) vastgelegd. Het intrekken van die gewestwaarborg impliceert uitgaven van € 43,6 mln ($[\text{€ } 225 - \text{€ } 81,88] * 304.801$ aandelen). Bij opmaak van de begroting 2018 was een provisie van € 47,9 mln voorzien. Uit de begroting van het Arkimedesfonds bij BA2018 blijkt bovendien een overgedragen overschot van € 69 mln (ESR 08).

De Vlaamse Regering heeft op 15 juni 2018 bevestigd dat de gewestwaarborg vervroegd kan worden uitbetaald indien de aandeelhouders van het Fonds beslissen om het fonds reeds in de loop van 2018 vervroegd te ontbinden en in vereffening te stellen, wat ondertussen voorgesteld is (Raad van bestuur van nv Arkimedesfonds I, verslag van de vergadering op 21 juni 2018). De datum van de bijzondere Algemene Vergadering, die over de ontbinding zal beslissen, ligt nog niet vast, maar zou wel in 2018 plaatsvinden. De kosten van de vervroegde stopzetting komt in dat geval ten laste van de begroting 2018. Het voorgaande impliceert dat er geen budgettaire impact voor de begroting 2019 verwacht wordt.

69. De beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap (voor periode 2016-2020, afgesloten op 18 december 2015) bepaalt dat de VRT jaarlijks netto maximaal € 72,84 mln inkomsten uit commerciële communicatie en Boodschappen Algemeen Nut mag genereren (jaarlijks te indexeren). De VRT streeft er conform de beheersovereenkomst naar om de zogenaamde excedenten bovenop het globale plafond te vermijden, gezien het marktversturende karakter. Het gaat immers over middelen die de publieke omroep uit de private markt haalt. Wanneer de inkomsten uit commerciële communicatie groter zijn dan het globaal plafond, wordt € 1 mln aangewend voor het Mediafonds en keert het overige excedent terug naar de algemene middelen.

Voor de raming begroting 2019 wordt het gemiddelde cijfer genomen dat de afgelopen drie jaren ingeschreven stond op begrotingsartikel HB0-9HHIAAX-OI (ontvangst interne stromen via VRT). Het artikel betreft zowel de patronale pensioenbijdrage voor de statutaire personeelsleden als de niet-recurrerende betalingen uit het excedent. De focus ligt hier op het deel betalingen uit het excedent. De raming begroting 2019 gaat uit van een ontvangst van € 7 mln ($= [\text{€ } 16 \text{ mln (BA2018)} + \text{€ } 5 \text{ mln (BA2017)} + \text{€ } 0 \text{ (BA2016)}] / 3$), wat € 9 mln minder is dan bij 2018BA.

70. De resultatenrekening van de Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) van het afgelopen boekjaar (01/11/2016-31/10/2017) verduidelijkt dat een winst van € 31 mln is geboekt, voornamelijk via dividenden van participaties in Gimv, Gimv-XL Partners en Gimv-XL Partners Invest. VPM nv is de referentie-aandeelhouder (26,82%) boven de GIMV, en volledig in handen van de Vlaamse overheid. De ontvangsten via dividenden van VPM nv zijn aanzienlijk hoger dan het dividend uitgekeerd door VPM nv aan de Vlaamse overheid (2018BA: € 10 mln via EB0-9ECGAZZ-OW). Er wordt vanuit gegaan dat het dividend in 2019 op hetzelfde niveau blijft.

71. Een dossier Gigarant-waarborg stond op de agenda van de Vlaamse Regering op 22 juni 2018, maar is uitgesteld. Er wordt in de raming 2019 geen rekening gehouden met een mogelijke impact van deze Gigarant-waarborg.

72. Er wordt in de raming 2019 uitgegaan van de veronderstelling dat de *buffer van € 147 mln VAK en VEK gecreëerd bij respectievelijk 2018BO (€ 47 mln) en 2018BA (€ 100 mln)* niet wordt behouden, dus wordt ingezet bij opmaak van de initiële begroting 2019.

73. Het nieuwe decreet betreffende het *beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheid* impliceert in essentie dat instellingen binnen de Vlaamse consolidatieperimeter geen (nieuwe) schuld meer aangaan bij derden, maar wel bij de Vlaamse overheid dan wel bij andere instellingen

binnen de consolidatieperimeter. Buiten een financieel effect (rente) heeft deze werkwijze het voordeel dat deze schuld niet opgenomen wordt in de totaalschuld van de Vlaamse overheid (activa en passiva vlakken elkaar uit).

In de parlementaire besprekingen over de begroting 2018BA is aangegeven dat het in 2018 over € 600 mln gaat (€ 200 mln via de BAM nv; € 175 mln via Gigarant nv; € 100 mln via VMSW nv; € 100 mln via VPM nv; € 25 mln via PMV nv). Er mag aangenomen worden dat dit bedrag hoger zal liggen in 2019, gezien vermoedelijk ook andere instellingen vervaldata van eerder aangegane schuld tegenover derden zullen bereiken. Ook deze instellingen kunnen zich dan inschrijven op het mechanisme bedoeld in het nieuwe decreet beheer financiële activa. Er wordt in deze raming niet uitgegaan van een impact op de begroting 2019.

2.2.5 Onderbenutting

74. Vandaag is het uitgangspunt bij begrotingsopmaak dat de reële onderbenutting geconstateerd bij de uitvoering van de laatst beschikbare begroting (2017) geprojecteerd wordt op de nieuwe begroting.

Op basis van uitvoering van deze begroting wordt de onderbenutting bijgesteld naar 1,85% van de reguliere betaalkredieten, na correctie voor eenmalige uitgaven of ontvangsten en buiten de overdrachten via de 6^{de} Staatshervorming evenals de begrotingen van de universiteiten en hogescholen.

Dit leidt tot een bijstelling van € 150 mln via de klassieke uitgaven (naar een totaal van € 741 mln) en € 32 mln via de universiteiten en hogescholen (naar € 150 mln). Het resultaat is een onderbenutting van € 741 + € 150 = € 891 mln, op een totaal van € 44,5 mld ESR-uitgaven.

De gelijkaardige onderbenuttingspercentages toegepast op de raming voor 2019 komt daarmee tot een aanzienlijk hogere onderbenutting dan op basis van eerdere begrotingen zou verwacht worden, namelijk € 902 mln.

75. De afgelopen jaren is gebleken dat de raming van de onderbenutting van betaalkredieten correct wordt ingeschat, ook wanneer de onderbenutting bij aanpassing van een begroting naar boven werd bijgesteld.

De oefening in dit advies hanteert een gelijkaardige aanpak als bij 2018BA (onderbenuttingspercentages uitvoering 2017), gezien er op dit moment geen argumenten zijn om deze onderbenuttingshypothese als te hoog in te schatten.

76. De SERV wijst er op dat het principiële *niet wenselijk is dat hoge onderbenuttingspercentages ontstaan*. Immers: waarom eerst kredieten inschrijven om ze vervolgens niet uit te geven?

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

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

2.2.6 ESR-correcties

De zogenaamde ESR-correcties worden enkel in de berekening van het ESR-vorderingensaldo (algemene toelichting) opgenomen, en daar slechts summier gedocumenteerd. De analyse zou aanzienlijk vereenvoudigd worden indien een ESR-correctie verwerkt wordt in het relevante begrotingsartikel, en dus ook aan bod komt in de toelichting per beleidsdomein.

De gehanteerde hypothesen vertrekken van de gegevens in de Meerjarenraming, waarbij rekening gehouden is met de informatie in de Algemene Toelichting bij de begroting 2018BA.

2.3 Raming 2019: klein positief saldo bij ongewijzigd beleid

77. Rekening houdend met de hierboven geschetste beschikbare informatie en hypothesen raamt de SERV dat de initiële begroting 2019 *bij ongewijzigd beleid een klein overschot* zal kennen.

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

Structureel versus nominaal saldo

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

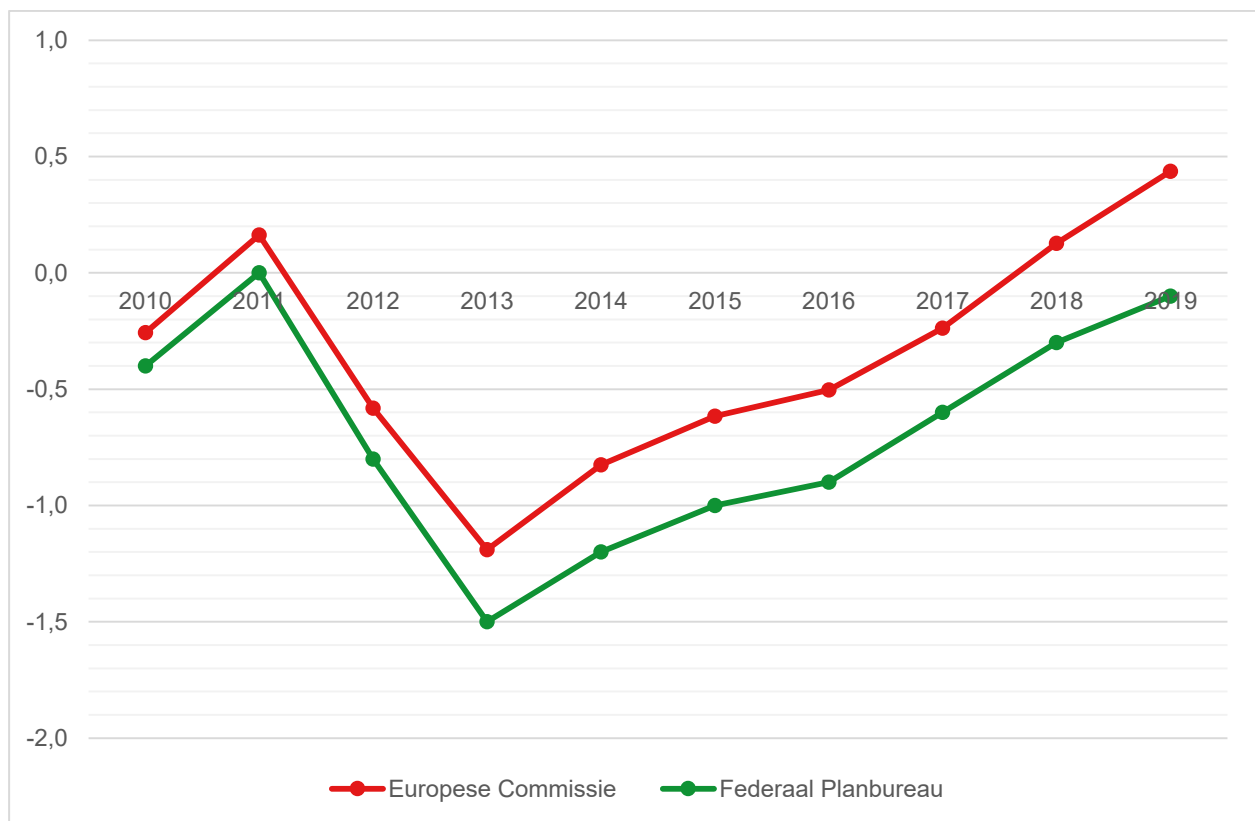
De Belgische economie heeft in 2007 haar laatste conjuncturele piek bereikt, maar de output gap dook als gevolg van de crisis van 2009 sterk onder nul. Het herstel in 2010-2011 bracht de Belgische economie terug bij een evenwicht, maar de stagnatie van het bbp in 2012 (eurocrisis) trok de output gap opnieuw naar beneden (2013: -1,5%). De recente analyse van het Planbureau (Economische Vooruitzichten 2018-2023, juni 2018, voorlopige versie) geeft aan dat de output gap nog steeds licht negatief zou zijn (2018: -0,3%; 2019: -0,1%) maar wel geleidelijk aan krimpt: de output gap zou zich sluiten in 2020 en daarna dicht bij nul blijven.

79. Op basis van deze gegevens mag het nominaal saldo 2019 licht lager eindigen dan het structureel saldo (= nominaal tekort toegestaan).

Het verschil tussen het nominaal en structureel saldo is wel zeer beperkt, en komt neer op enkele tientallen miljoenen euro, wat in wezen verwaarloosbaar is op een begroting van meer dan € 45 mld. Bovendien is de impact van eenmalige factoren zeer groot in 2018 (correctie opcentiemen inclusief aangepaste autonomiefactor, overname schuld van fusionerende gemeenten), terwijl er geen eenmalige factoren meegenomen worden in de berekening 2019.

80. De Europese Commissie komt tot deels andere cijfers: sinds de tweede helft van 2017 raamt zij licht positieve cijfers voor de Belgische output gap (2018: 0,3%; 2019: 0,3%).

Met de gegevens van de Europese Commissie zou men op een ongeveer gelijkaardig klein verschil tussen het nominaal en structureel saldo uitkomen, maar dan in de *omgekeerde richting*. Immers, de Belgische output gap is volgens de EC licht positief, wat impliceert dat een overschot dient geboekt om het structurele evenwicht te bereiken.



Figuur 2: België, 2010 tot 2019, raming van de output gap (verschil tussen reële en potentiële bbp, in % van deze laatste), in %

Figuur 2 vergelijkt de ramingen van de Belgische output gap van het Planbureau (juni 2018) met deze van de Europese Commissie (AMECO-database, 29 juni 2018).

Geconcludeerd wordt dat de raming van de Europese Commissie systematisch enkele procentpunten hoger uitkomt, en dat de laatste jaren het verschil groter wordt. In 2019 bedraagt het verschil voor het eerst 0,5%, in de periode 2015 tot 2018 gaat het om een verschil van afgerond 0,4%, terwijl in de jaren daarvoor verschillen van 0,1% tot 0,3% genoteerd worden.

In 2018 en 2019 heeft dit verschil zoals geschetst tot gevolg dat het cijfer van de Europese Commissie positief wordt, terwijl het cijfer van het Planbureau nog negatief blijft.

81. De SERV geeft er dan ook de voorkeur aan om het *verschil tussen het nominale en structurele saldo* voor de raming van de begroting 2019 niet te berekenen.

82. Onafhankelijk van de licht positieve dan wel negatieve output gap dient geconstateerd: *in het afgelopen decennium vlakken de negatieve en positieve cijfers elkaar niet uit.*

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

Begrotingsdoelstelling

83. Het voorgaande impliceert dat in de visie van de SERV een (*nominaal en structureel*) begrotingsevenwicht de *begrotingsdoelstelling voor de begroting 2019* vormt.

3 Opmerkingen bij de begroting 2018BA

84. Voor de aanpassing van de begroting 2018 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,8% en een inflatie van 1,7%, zijnde een bijstelling met +0,1% en +0,5% ten opzichte van de parameters toegepast bij de initiële begroting 2018.

85. De naar boven bijgestelde parameters leiden tot bijkomende ontvangsten (€ +391 mln) die resulteren in een beperkte bijkomende beleidsmarge, na het in rekening brengen van de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid (€ +362 mln), een aanpassing van de ESR-correcties (€ -20 mln) en een aanzienlijke toename van de onderbenutting (€ +182 mln). De Vlaamse Regering gebruikt die marge voor een extra VAK/VEK-buffer (€ 100 mln) voor mogelijke tegenvallers evenals voor nieuwe beleidsinitiatieven voor een totaal van € 99 mln.

3.1 Algemene opmerkingen

Bestaande VEK-buffer van € 100 mln wordt uitgebreid naar VAK

86. Sinds 2016 is op het provisieartikel CB0-1CBB2AB-PR een buffer betaalkredieten (VEK) van € 100 mln ingeschreven, met als specifiek kenmerk dat deze buffer niet in het begrotingssaldo wordt verwerkt. Deze buffer is geïnstalleerd voor intern gebruik binnen het begrotingsproces ('gebeurlijke uitgaven in het kader van de begrotingsmonitoring'): het vereenvoudigen – vooral op het einde van het jaar – van het herverdelingsproces van beschikbare budgettaire ruimte tussen artikelen. Zonder deze centrale 'hub' dient immers een veel groter aantal bewegingen (met vaak kleine bedragen) tussen begrotingsartikels georganiseerd.

De Vlaamse Regering breidt bij begroting 2018BA deze VEK-buffer uit tot een VAK- en VEK-buffer, voor eveneens € 100 mln, en verduidelijkt aan dat de *VAK-buffer op identieke wijze als de VEK-buffer* zal gehanteerd worden.

Voormalige FFEU-kredieten

87. Het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eénmalige Investeringsuitgaven (FFEU) was oorspronkelijk opgericht om de niet-gebruikte vereffeningskredieten op de Vlaamse begroting te recupereren en in volgende jaren te besteden aan investeringsuitgaven en schuldafbouw. De hervorming bij de start van de huidige regering impliceert dat het Fonds als afzonderlijk begrotingsvehikel verdwijnt, maar wel is er de politieke afspraak dat jaarlijks² € 105 mln niet-gebruikte kredieten voor de aangegeven doelstellingen in volgende begrotingsjaren herbestemd worden.

² In het startjaar van de aanpassing (via het programmadecreet 2016) betreft de recuperatie van vereffeningskredieten 2015 (te herbestemmen vanaf 2016) € 84 mln.

Daarvan wordt de afgelopen jaren € 100 mln besteed aan mobiliteitsdossiers (waarvan € 59,5 mln voor de betaling in het kader van de Sluis Terneuzen aan Nederland) en € 5 mln voor de Nationale Plantentuin (EWI).

Deze middelen staan ingeschreven op het provisieartikel CB0-1CBX2AD-PR, waar enkel de aanpassingen tegenover de voorgaande begroting tot uiting komen, en niet het totaal van de geïnvesteerde bedragen. De andere uitgaven (tegenover de vorige begrotingsronde) worden in principe gedocumenteerd op de klassieke uitgavenartikelen (bijvoorbeeld artikel MBU-3MIF2AF-WT van het Vlaams Investeringsfonds voor de Sluis Terneuzen).

88. Uit de toelichting bij de begroting 2018BA blijkt dat het niet mogelijk was om *voldoende vereffeningskredieten te herbestemmen*: slechts € 61 mln van deze kredieten bleek voorhanden.

De SERV pleit ervoor dat de bijkomend ('regulier') ingeschreven middelen (€ 105 – € 61 = € 44 mln VAK) duidelijk herkenbaar aangegeven worden. Het gaat in formele zin niet om nieuwe beleidsruimte (aangezien de afspraak om jaarlijks € 105 mln niet-gebruikte vereffeningskredieten te recupereren enkele jaren oud is), maar het gaat wel degelijk om € 44 mln nieuwe kredieten bij 2018BA, ook al worden deze nog niet (of slechts gedeeltelijk) in deze begroting als betaalkredieten ingeschreven.

Bovendien: vandaag is het enkel mogelijk om de FFEU-middelen voor de Sluis Terneuzen eenvoudig op te volgen, evenals deze voor de Nationale Plantentuin. Dat is veel minder mogelijk voor andere dossiers gefinancierd via de voormalige FFEU-middelen.

89. Er dient bijkomend op gewezen (zie de bespreking in hoofdstuk 2.2 vanaf pagina 16 en verder) dat de *niet gebruikte kredieten binnen het beleidsdomein MOW* niet meer herbestemd lijken te worden via het FFEU-provisieartikel. Het begrotingsartikel MB0-1MHF2AH-WT binnen het beleidsdomein MOW betreft *leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1* (ring om Antwerpen). In het kader van het akkoord rond Oosterweel (maart 2018) werd afgesproken dat dit artikel de uitgavenzijde wordt van een fonds waarop de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW verzameld worden.

Eind 2017 werd binnen de begroting van MOW € 54,3 mln vastleggingskrediet (VAK) herschikt naar dit fonds. Dit vastleggingskrediet wordt via een begrotingsruiter naar volgende jaren overgedragen en wordt vanaf 2018 aangewend in het kader van de werkzaamheden van de intendant Oosterweelverbinding en het Toekomstverbond. Bij begroting 2018BA wordt € 2 mln betaalkrediet (VEK) vastgelegd, er is vandaag geen duidelijkheid over de besteding van het overblijvende deel in 2019.

90. De SERV pleit ervoor dat helder wordt aangegeven hoe de *recuperatie van niet-gebruikte betaalkredieten* georganiseerd wordt. Een overzicht van deze bestedingen – via het provisieartikel binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting – is aangewezen. Op deze manier wordt bijgedragen aan een meer *transparante rapportering van deze investeringsmiddelen*.

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

Werkgroepen ‘leesbaarheid van de begroting’ en prestatiebegroting

91. In de afgelopen jaren is langs verschillende kanalen gewerkt aan de *verbetering van het begrotingsproces* evenals aan de *begrotingsrapportering*.

Het SERV-secretariaat neemt deel aan de werkzaamheden van de werkgroepen ‘leesbaarheid van de begroting’ (met het Vlaams Parlement als initiatiefnemer en coördinator) en ‘prestatiebegroting’ (met de Vlaamse administratie als initiatiefnemer en coördinator).

92. De SERV meent dat beide werkgroepen *significante stappen vooruit* boeken, al dienen de resultaten in komende begrotingsrondes nog in belangrijke mate geïmplementeerd. Het is in het bijzonder aangewezen dat tegen de aanvang van de volgende legislatuur deze significante stappen vooruit ook concreet kunnen toegepast worden.

Een aantal elementen komt aan bod in het hoofdstuk over investeringen, gezien de werkgroep leesbaarheid begroting onder andere afspraken gemaakt heeft over de aard van de uitgaven die als investering beschouwd worden.

3.2 Nieuwe beleidsruimte bij 2018BA

Definitie beleids- en betaalkredieten

93. Onderstaande overzicht verduidelijkt de definitie van betaalkredieten en beleidskredieten gehanteerd in de verdere overzichten. Deze komen overeen met de bedragen gestemd door het Vlaams Parlement (met uitzondering van correcties na het indienen van de begroting), uitgedrukt via vier types kredieten (VAK / VEK / VRK / MAC).

	Beleidskrediet	Betaalkrediet
Aard 2 (VAK / VEK)	Vastleggingskrediet (VAK)	Vereffeningskrediet (VEK)
Aard 4 (VRK)	Variabel krediet (VRK)	Variabel krediet (VRK)
Aard 5 (MAC)	Machtiging (MAC)	Vereffeningskrediet (VEK)

Betaal- en beleidskredieten hebben afhankelijk van de code in een begrotingsartikel een aangepaste verwerking, samengevat in bovenstaande tabel:

- De grote meerderheid van de begrotingsartikelen (aard = 2) kent de klassieke indeling in vastleggingskrediet (VAK) en vereffeningskrediet (VEK);
- De variabele kredieten (VRK) ontstaan via specifiek toegewezen ontvangsten (aard = 4), en worden zowel tot de beleids- als betaalartikelen gerekend;
- De machtigingen (aard = 5) zijn enkel relevant voor de beleidskredieten, waar zij de (eveneens gedocumenteerde) vastleggingskredieten vervangen; het vereffeningskrediet bij een MAC-artikel (ook genaamd correlatief krediet) wordt behouden voor de betaalkredieten.

Overzicht nieuwe beleidsruimte

94. Tabel 9 in bijlage (zie pagina 73) geeft een overzicht van het nieuwe beleid (2018BA) per beleidsprogramma (betaalkredieten), aangevuld met het nieuwe beleid bij de vorige begroting 2018BO. In totaal gaat het om € 521 mln (som bij beide begrotingen).

Tabel 4: Vlaanderen³, 2018BO en 2018BA, betaalkredieten, nieuw beleid per beleidsdomein, in € dz

CONSOLIDATIE	2018BA	in % to- taal	2018BO	in % to- taal	SOM 2018BA + 2018BO	in % to- taal
Buffer	100.000	50,1%	47.000	14,6%	147.000	28,2%
BD C FB	0	0,0%	32.000	9,9%	32.000	6,1%
BD D iV	4.650	2,3%	2.800	0,9%	7.450	1,4%
BD E EWI	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
BD F OV	12.333	6,2%	24.361	7,6%	36.694	7,0%
BD G WVG	12.000	6,0%	96.614	30,0%	108.614	20,8%
BD H CJSM	12.590	6,3%	7.141	2,2%	19.731	3,8%
BD J WSE	4.000	2,0%	11.850	3,7%	15.850	3,0%
BD K LV	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
BD L ENO	17.377	8,7%	32.950	10,2%	50.327	9,7%
BD M MOW	20.000	10,0%	23.400	7,3%	43.400	8,3%
BD N RWO	5.000	2,5%	10.250	3,2%	15.250	2,9%
BD P KB	11.750	5,9%	33.273	10,3%	45.023	8,6%
BD V HE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
SOM	199.700	100,0%	321.639	100,0%	521.339	100,0%

Volgende beleidsprogramma's vertegenwoordigen, gecombineerd bij beide begrotingen, het grootste aandeel (meer dan € 20 mln):

- Binnen het beleidsprogramma CE wordt het Vlaams Fonds voor de Lastendelving (VFLD) € 32 mln ter beschikking gesteld voor tegemoetkomingen voor verschillende rampen (inclusief Landbouwrampenfondsen);
- Het beleidsprogramma FD realiseert voor verschillende projecten binnen het kleuter- en leerplichtonderwijs in totaal € 23 mln nieuw beleid;
- Het beleidsprogramma GH gericht op de betaalbaarheid van niet-medische zorg ontvangt in totaal € 32 mln middelen voor nieuwe beleidsinitiatieven;
- Via het MINAfonds wordt nieuw beleid voor € 20 mln (asbest en Natuur Vlaamse Rand) gerealiseerd;
- Voor verschillende projecten binnen het beleidsdomein energie (QE, voorheen LE) worden € 27 mln middelen gereserveerd;
- Tenslotte wordt binnen het beleidsdomein PK € 22 mln gereserveerd voor het aanleggen van een provisie voor het pensioenfonds bestemd voor contractuelen.

95. Bij de synthese per beleidsdomein (zie Tabel 4) wordt abstractie gemaakt van de buffers binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting, die 28,2% van de nieuwe beleidsruimte vertegenwoordigen. Het meest nieuwe beleid komt dan tot stand in het beleidsdomein WVG (welzijn,

³ De SERV hanteert voorlopig de oude opdeling van het huidige beleidsdomein Q (Omgeving), bestaande uit de beleidsdomeinen ENO (energie en omgevingsbeleid) en RWO (ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed). De reden is de opmaak van het SERV-evaluatierapport over vijf jaar begrotingsbeleid in deze legislatuur dat in het voorjaar van 2019 zal gepresenteerd worden. Dit rapport dient voor de jaren 2015 tot 2017 immers te vertrekken van de op dat moment nog afzonderlijke begrotingen voor deze beleidsdomeinen.

volksgezondheid en gezin) met 20,8%, gevolgd door het beleidsdomein ENO (energie en omgevingsbeleid) met 9,7%, het beleidsdomein KB (kanselarij en bestuur) met 8,6% en het beleidsdomein MOW (mobiliteit en openbare werken) met 8,3%.

96. Het nieuwe beleid uitgedrukt in vastleggingskredieten (VAK) verschilt in de begroting 2018BA bijna niet van het nieuwe beleid uitgedrukt in vereffeningskredieten: het gaat om minder dan € 1 mln binnen het beleidsdomein CJSM. We gaan dan ook niet verder op deze elementen in.

3.3 Investerings

3.3.1 Brede definitie investeringen

97. De SERV hanteert een *brede definitie van investeringsuitgaven*, die poogt de reële investeringen ontstaan door het beleid van de Vlaamse Regering in kaart te brengen. Dat impliceert dat ook investeringen door derden worden opgenomen, voor zover deze door de Vlaamse overheid ondersteund worden.

In Bijlage 2 (vanaf pagina 64) wordt op deze indeling meer in detail ingegaan.

98. De SERV volgt de principiële afspraken gemaakt in het kader van de *werkgroep 'leesbaarheid van de begroting' van het Vlaams Parlement*, die in de komende maanden geoperationalsieerd worden. Globaal wordt de SERV-definitie investeringen uit vroegere adviezen en rapporten gevolgd. Het onderhoud van activa en eerdere investeringen (ESR 14) wordt in deze definitie niet weerhouden, en dus ook niet meer opgenomen in onderstaande tabellen.

99. Er kan in deze overzichten tot op vandaag wel geen rekening gehouden worden met de impact van *ESR-correcties* geïntegreerd bij de opmaak van het vorderingensaldo, al is deze impact zeker niet verwaarloosbaar. Immers, heel wat van deze ESR-correcties betreffen investeringen. Bij een positieve ESR-correctie betreft het in de regel een uitgave opgenomen in de voorliggende begroting (bijvoorbeeld een beschikbaarheidsvergoeding), die ESR-matig aan een andere (vroegere) begroting dient toegeschreven. Bijvoorbeeld: in de begroting 2018BA is een positieve ESR-correctie voor de ziekenhuisinfrastructuur A1/A3 (6^{de} staatshervorming) van € 279 mln opgenomen. Deze betalingen via het VIPA gebeuren dus in 2018, maar dienen ESR-matig toegeschreven aan een ander begrotingsjaar.

3.3.2 Meer investeringen zijn en blijven prioriteit

100. De afgelopen jaren heeft de SERV het belang van (*meer*) *overheidsinvesteringen* sterk benadrukt, vanuit de argumentatie dat een *inhaalbeweging* (achterstand wegwerken) dient gerealiseerd, en dat de Vlaamse economie en samenleving (infrastructuur voor mobiliteit, onderwijs en welzijn) een grote behoefte hebben aan dergelijke investeringen.

101. Deze uitgangspunten worden vandaag *breed* onderschreven.

Twee recente rapporten met gelijklopende conclusies zijn het Article IV-rapport over België van het IMF (klik [hier](#)) evenals het advies van de Hoge Raad van Financiën voor het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (klik [hier](#)).

IMF (maart 2018): versterking investeringen positief voor België

102. Het International Monetary Fund (IMF) benadrukt in zijn recente analyse van de Belgische economie, naast andere elementen, dat het *gebrek aan investeringen in openbare infrastructuur*, inclusief hun verslechterde kwaliteit, belangrijke factoren zijn om de beperkte groei van de Belgische productiviteit in vergelijking met de buurlanden te verklaren

103. Het IMF constateert: het Belgische aandeel van de overheidsinvesteringen⁴ in het BBP is sinds de jaren '70 gehalveerd. Met een aandeel van 2,2% in 2016 blijft het aanzienlijk onder het EU-gemiddelde (3,9%). Uitgedrukt in reële termen blijft de som van de overheidsinvesteringen op het niveau van 1980, terwijl de primaire uitgaven sinds dat jaar meer dan verdubbeld zijn (klik [hier](#)).

De Belgische kapitaalstock vertegenwoordigt in 2016 36% van het BBP, wat laag is vergeleken met Duitsland (43%), Frankrijk (52%) of Nederland (58%). Deze resultaten liggen in lijn met de "Quality of Infrastructure"-indicator van het World Economic Forum (WEF 2016, klik [hier](#)): op een schaal van 1 (slechtste) tot 7 (beste) krijgt de Belgische infrastructuur een waardering van 5,1 terwijl Duitsland (5,7), Frankrijk (6,0) en Nederland (6,2) aanzienlijk hoger scoren.

Vooraf de Belgische transportinfrastructuur verdient beleidsaandacht: "Transport infrastructure, both rail and road, is notoriously poor and has deteriorated in recent years, with traffic congestion becoming an increasingly serious problem".

104. Het meest recente rapport van het WEF (2017, klik [hier](#)) bevestigt die neerwaartse trend, want België zakt een plaats (van 23 naar 24) op de rangschikking en krijgt een waardering van 4,9 voor de kwaliteit van de infrastructuur in het algemeen. De energie-infrastructuur wordt positiever beoordeeld met 6,5: een resultaat dat slechts beperkt lager is dan Nederland en Frankrijk (beide 6,8), maar wel hoger dan Duitsland (6,2). Ook inzake haveninfrastructuur scoort België goed (6,1) in vergelijking met de buurlanden.

Er dient op gewezen dat de WEF-scores het resultaat zijn van een bevraging (survey) bij professionals naar de kwaliteit van de infrastructuur in een land. Deze survey wordt ondertussen sinds vele jaren op een vergelijkbare manier afgenomen, in nauwe samenwerking met wetenschappelijke instellingen. De survey focust op de kwaliteit van infrastructuur in 'harde' sectoren zoals energie, mobiliteit en telecom. 'Zachte' sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg worden niet bevraagd door het WEF.

105. In een publicatie van de Nationale Bank over de efficiëntie van de Belgische overheid⁵ (2017) wordt gewezen op de relatief goede scores voor onderwijs en gezondheidszorg in internationaal opzicht, en de relatief zwakke scores qua veiligheid en mobiliteit. De Nationale Bank geeft aan: "de investeringen in vervoersinfrastructuur zouden kunnen worden verhoogd om de fileproblemen te verminderen en de kwaliteit van de bestaande infrastructuur te behouden" (pagina 40).

⁴ Deze definitie betreft enkel de directe overheidsinvesteringen (ESR-economische codes 71 tot 75 evenals 65), en niet de ondersteuning van investeringen door derden via kapitaaloverdrachten.

⁵ Nationale Bank van België (2017): *De efficiëntie van de Belgische Overheid*, in: NBB, Economisch Tijdschrift, juni 2017, p. 31-42. Hoewel de auteurs zelf aangeven dat het niet eenvoudig is om de efficiëntie van de totale overheidsuitgaven te beoordelen, gebruiken ze een aantal beschikbare indicatoren om toch de 'output' in kaart te brengen. Ze doen dit voor vier overheidsfuncties: gezondheidszorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, mobiliteit. In de analyse worden vijftien Europese landen met elkaar vergeleken.

HRF (maart 2018): hogere prioriteit voor investeringen

106. De Hoge Raad van Financiën gaat in zijn advies voor het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 voor het eerst dieper in op het belang van overheidsinvesteringen (klik [hier](#)). De HRF benadrukt in algemene zin dat een toename van de overheidsinvesteringen aangewezen is, in het bijzonder investeringen met een sterk positief effect op de economische bedrijvigheid, het productiepotentieel van de economie en de houdbaarheid van de schuld.

107. De HRF geeft aan dat de realisatie van bijkomende investeringen niet zo eenvoudig is, en schetst drie pistes die ook reeds in de aangegeven SERV-adviezen aan bod kwamen.

Een eerste piste is om de samenstelling van de uitgaven zodanig aan te passen dat voorrang wordt verleend aan investeringsuitgaven die de economische groei op lange termijn kunnen versterken.

Voorts kunnen publiek-private samenwerkingsverbanden in de visie van de HRF mogelijkheden bieden voor de bouw, de uitbating en het onderhoud van infrastructuur en andere uitrusting voor het verstrekken van overheidsdiensten.

Ten slotte stelt de HRF vast dat in de huidige toepassing van het Europese Stabiliteits- en Groei-pact (SGP) geen specifieke flexibiliteit voorzien wordt voor overheidsinvesteringen, en verwijst naar eerdere voorstellen om investeringen wel op een specifieke wijze in de overheidsboekhouding te verwerken.

3.3.3 Investeringen blijven op gelijkaardig niveau

Betaalkredieten

Tabel 5: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, investeringen conform brede definitie per beleidsdomein, betaalkredieten, in € dz

CONSOLIDATIE	2018BO	2018BA	verschil	2018BA, aandeel in totaal
BD C FB	2.922	2.922	0	0,1%
BD D iV	35.723	35.947	224	1,0%
BD E EWI	211.638	188.363	-23.275	5,2%
BD F OV	727.279	725.794	-1.485	20,0%
BD G WVG	862.748	845.788	-16.960	23,2%
BD H C.JSM	88.337	90.224	1.887	2,5%
BD J WSE	25.738	35.138	9.400	1,0%
BD K LV	45.710	43.157	-2.553	1,2%
BD L ENO	263.293	268.858	5.565	7,4%
BD M MOW	1.079.397	1.105.309	25.912	30,4%
BD N ROW	241.998	251.624	9.626	6,9%
BD P KB	42.416	42.870	454	1,2%
BD V HE	1.945	1.945	0	0,1%
SOM	3.629.144	3.637.939	8.795	100,0%

108. Tabel 5 geeft een overzicht van de investeringen (brede definitie zoals hoger verduidelijkt; bijlage 2 voor duiding van de verschillen met eerdere versies) in de initiële en aangepaste begrotingen 2018, uitgedrukt in betaalkredieten.

De verschillen tussen beide begrotingen zijn minimaal (€ 9 mln) bij een totaal van € 3,6 mld.

Tabel 6 geeft hetzelfde overzicht maar dan per beleidsprogramma, voor zover er meer dan € 30 mln investeringsuitgaven gerealiseerd worden.

Tabel 6: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, investeringen conform brede definitie, belangrijkste beleidsprogramma's, betaalkredieten, in € dz

	2018BO	2018BA	verschil
Totaal	3.629.144	3.637.939	8.795
D DG - duurzame ontwikkeling & promotie Vlaanderen	34.717	34.916	199
E EC - Duurzaam eco weefsel, faciliteren ondernemerschap	161.250	145.890	-15.360
E EE - Wetenschappelijk onderzoek	8.454	5.603	-2.851
E EF - Innovatie	40.792	35.925	-4.867
F FG ondersteuning van het onderwijsveld	306.380	303.671	-2.709
G GF - kansen voor elk kind	54	10.927	10.873
G GG - bevordering kansen personen met handicap	18.655	18.655	0
G GI - infrastructuur zorg- en dienstverlening persoonsgebonden aangelegenheden	826.063	798.177	-27.886
H HC Cultuurbeleid algemeen	39.746	38.257	-1.489
H HF Sport	28.531	33.770	5.239
J JD Werkgelegenheid	22.680	32.080	9.400
K KD duurzame landbouw en visserij	44.146	41.593	-2.553
L LC Omgevingsbeleid	253.418	260.916	7.498
M MF verkeersveiligheid	205.389	161.594	-43.795
M MH wegenpatrimonium	199.423	217.425	18.002
M MI waterwegen	524.251	499.936	-24.315
N NE betaalbaar wonen	211.886	222.489	10.603
N NF zorg onroerend erfgoed voor iedereen	20.775	20.775	0
P PK Vastgoedbeleid en facility	35.678	35.725	47

109. Het grootste aandeel van de investeringen neemt het *beleidsdomein MOW* (30% van het totaal bij begroting 2018BA) op zich. Hoewel het verschil tussen beide begrotingen eerder beperkt is (€ +26 mln), doen zich aanzienlijke verschuivingen voor.

De investeringsuitgaven van de VVM De Lijn stijgen in de aangepaste begroting met meer dan € 70 mln (kapitaalsubsidie via MB0-1MEF5AY-IS). Een deel van deze middelen betreft nieuw beleid (aankoop hybride en andere bussen).

De investeringsuitgaven voor verkeersveiligheid dalen daarentegen met € 43 mln, via verschillende kleinere bijstellingen (zoals Stationsomgeving Mechelen en FFEU-middelen). Belangrijkste element zijn de investeringsuitgaven via BAM nv, die dalen van € 183 mln naar € 147 mln.

Het programma waterwegen via het Vlaams Infrastructuurfonds ziet eveneens de betaalkredieten voor deze investeringen dalen. Belangrijkste element is de investeringen via nv Vlaamse Waterweg (fusie van nv Waterwegen en Zeekanaal en nv De Scheepvaart per 1/1/2018), die dalen van € 282 mln (2018BO) naar € 253 mln (2018BA). Wel verhogen de betalingen aan Nederland in het kader van de Sluis Terneuzen evenals de Hedwigepolder.

110. Het beleidsdomein WVG vormt de tweede belangrijkste beleidsdomein qua investeringen, met 23% van het totaal.

Bij het VIPA dalen de uitgaven voor investeringen via de klassieke financiering met € 27 mln. Deze middelen verschuiven naar het overgedragen saldo, en worden bij 2018BA niet langer als investeringen beschouwd.

111. Het derde grootste beleidsdomein qua investeringen betreft het domein Onderwijs en Vorming (20%) met een totaal van € 726 mln. Bij 2018 nemen de universiteiten en hogescholen daarvan het grootste deel op zich (€ 366 mln), gevolgd door het Agentschap Infrastructuur Onderwijs (AGIO) (€ 233 mln), de DBFM Scholen van Morgen (€ 56 mln) en het Gemeenschaps-onderwijs (€ 45 mln). De verschillen met de begroting 2018BO bedragen telkens minder dan € 10 mln.

Beleidskredieten

112. Bij investeringen kan een aanzienlijk verschil ontstaan naargelang het krediet betrekking heeft op de opstartfase dan wel realisatiefase van een investering. Immers, bij het begin van het traject worden de kredieten wel vastgelegd maar slechts in beperkte mate betaald, met op het einde van het traject vaak het omgekeerde resultaat (vereffening VEK van reeds vastgelegde beleidskredieten VAK).

Tabel 7: Vlaanderen, 2018BA, investeringen conform brede definitie, belangrijkste beleidsprogramma's, verschil tussen betaalkredieten (VEK) en beleidskredieten (VAK), in € dz

Naam	2018BA VEK	2018BA VAK	VAK - VEK
TOTAAL	3.637.939	3.787.597	149.658
D DG - duurzame ontwikkeling & promotie Vlaanderen	34.916	11.227	-23.689
E EC - Duurzaam eco weefsel, faciliteren ondernemerschap	145.890	200.323	54.433
E EE - Wetenschappelijk onderzoek	5.603	14.784	9.181
E EF - Innovatie	35.925	36.925	1.000
F FG - ondersteuning van het onderwijsveld	303.671	279.081	-24.590
G GF - kansen voor elk kind	10.927	10.927	0
G GG - bevordering kansen personen met handicap	18.655	18.655	0
G GI - infrastructuur zorg- en dienstverlening persoonsgebonden aangelegenheden	798.177	856.616	58.439
H HC Cultuurbeleid algemeen	38.257	44.569	6.312
H HF Sport	33.770	49.918	16.148
J JD Werkgelegenheid	32.080	32.080	0
K KD duurzame landbouw en visserij	41.593	69.597	28.004
L LC Omgevingsbeleid	260.916	316.160	55.244
M MF verkeersveiligheid	161.594	200.049	38.455
M MH wegenpatrimonium	217.425	281.871	64.446
M MI waterwegen	499.936	382.657	-117.279
N NE betaalbaar wonen	222.489	222.476	-13
N NF zorg onroerend erfgoed voor iedereen	20.775	18.050	-2.725
P PK Vastgoedbeleid en facility	35.725	21.347	-14.378

113. De beleidskredieten bij 2018BA zijn € 150 mln hoger dan de betaalkredieten, tot een totaal van € 3.788 mln. Zie Tabel 7.

De positieve verschillen (VAK > VEK) zijn het grootst bij het Hermesfonds (€ 54 mln via programma's ondernemerschap en € 9 mln via wetenschapsbeleid), het VIPA (€ 58 mln) en het MINAfonds (€ 50 mln). Binnen het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken treden significante verschillen op, van het beleidsprogramma water (De Waterweg) naar investeringen in verkeersinfrastructuur. Het gaat hier bijna zonder uitzondering om opgestarte investeringsprojecten waarvan belangrijke delen in 2018 nog niet opgeleverd worden. In dit overzicht mag niet vergeten

worden dat voor de buitenlandse investeringsprojecten (sluis Terneuzen en Hedwigepolder) enkel betaalkredieten en geen beleidskredieten worden ingeschreven.

Daarnaast zijn er drie beleidsdomeinen met het omgekeerde resultaat, dus investeringen eerder in hun eindfase: bij Toerisme Vlaanderen, de onderwijsinvesteringen evenals vastgoeddossiers (huisvesting) binnen het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur.

3.3.4 Investerings en het Europese begrotingskader

114. Het Overlegcomité (federale overheid, gewesten en gemeenschappen) heeft op 28 maart 2018 een *position paper over flexibiliteit inzake strategische investeringen* besproken. Dit document zou naar verluidt een voorstel tot aanpassing van de huidige flexibiliteitsclausule in de Europese begrotingsopvolging bevatten.

115. Op 23 mei 2018 heeft de Europese Commissie (EC) een nota⁶ gepubliceerd over flexibiliteit binnen het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze nota gaat na of de communicatienota (13/1/2015) van de EC over 'making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' tot de gewenste effecten heeft geleid. Deze laatste nota verduidelijkt onder andere de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de structurele hervormingenclausule en de investeringsclausule. In bredere zin poogde deze nota aan te geven hoe *investeringen, structurele hervormingen en budgettaire verantwoordelijkheid* samen kunnen gecombineerd worden.

116. We focussen verder op de investeringsclausule aangezien deze in de nota van het Overlegcomité aan bod lijkt te komen. Deze clausule geeft aan onder welke voorwaarden kan afgeweken worden van het pad naar het Medium-Term Objective (MTO, wat voor België steeds een inspanning van minstens 0,6% bbp per jaar impliceert). De belangrijkste voorwaarden zijn: de afwijking (= investering) mag niet groter zijn dan 0,5% bbp, het land in kwestie heeft een output gap < -1,5%, de investering heeft een aantoonbaar positief effect op het potentiële bbp, en de investeringsprojecten dienen mede gefinancierd te worden door (instrumenten van) de Europese Unie.

117. De EC verduidelijkt in haar evaluatienota dat in 2018 enkel Griekenland (in excessive debt procedure) in aanmerking komt om gebruik te maken van de investeringsclausule. Dit wordt voornamelijk bepaald door de economische cyclus, aangezien in 2015 nog 13 EU-landen in aanmerking kwamen. België kwam sinds de inwerkingtreding van deze clausule (2015) nooit in aanmerking, gezien de output gap steeds boven -1,5% bleef.

In de praktijk hebben in de afgelopen vier jaar slechts twee landen effectief gebruik gemaakt van de investeringsclausule, namelijk Italië en Finland.

Italië stelde voor om in 2016 en 2017 op investeringen van € 5,1 mld (0,3% bbp) de investeringsclausule toe te passen. Na evaluatie reduceerde de EC de investeringen tot 0,25% bbp in 2016 en 0,21% bbp in 2017.

⁶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank on the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact, Brussels 23/5/2018, COM(2018) 335 final.

Voor Finland betreft het internationale en sociale cohesieprojecten, voor een bedrag van € 175 mln (0,1% bbp). De EC heeft de gevraagde afwijking op het budgettaire pad toegestaan.

De EC-evaluatienota gaat tevens in op een geweigerde aanvraag uit Roemenië. De aangeleverde informatie bleek niet voldoende uitgewerkt om een toepassing van de investeringsclausule mogelijk te maken.

In algemene zin wordt geconcludeerd dat de doelstelling van de investeringsclausule (= het versterken van de verbanden tussen investeringen, structurele hervormingen en budgettaire verantwoordelijkheid) tot op zekere hoogte ('to some extent') in de twee gevalsstudies gehaald wordt.

118. De SERV heeft in eerdere adviezen en rapporten aangegeven dat een *specifieke behandeling van strategische investeringsuitgaven in de Europese begrotingsopvolging* aangewezen is, uiteraard zonder het gehele kader van de begrotingsopvolging in vraag te stellen.

Strategische investeringen hebben voor Vlaanderen immers een hoge prioriteit.

119. De SERV pleit er voor om bij een herziening van de investeringsclausule prioriteit te geven aan een *ruimere toepassing van deze clausule*. In ieder geval dienen de voorwaarden zo opengetrokken dat Vlaamse *strategische investeringsprojecten* in aanmerking komen.

De *aard van de investering* die onder de clausule vallen is daarbij van groter belang dan de positie qua output gap.

Het is evenwel evident dat de investeringsclausule slechts *beperkt kan en mag toegepast worden*: het kan immers niet de bedoeling zijn om deze clausule toe te passen op klassieke investeringen. Enkel *strategische investeringen*, met een duidelijk aantoonbare impact op het potentiële bbp, komen in de visie van de SERV in aanmerking voor deze aangepaste investeringsclausule.

4 Begrotingsbeleid op langere termijn

4.1 Begrotingsbeleid: niet enkel focus op saldo

120. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de gunstige macro-economische omstandigheden *hun hoogtepunt* lijken bereikt te hebben in 2017, terwijl verwacht wordt dat langzaam maar zeker een *groevertraging zich in de komende jaren* zal manifesteren.

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

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

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

De Belgische economie heeft in 2007 haar laatste conjuncturele piek bereikt, maar dook als gevolg van de crisis van 2009 sterk onder nul. Het herstel in 2010-2011 bracht de Belgische economie terug bij een evenwicht, maar de stagnatie van het bbp in 2012 (eurocrisis) trok de output gap opnieuw naar beneden (2013: -1,5%). De recente analyse van het Planbureau (Economische Vooruitzichten 2018-2023, juni 2018, voorlopige versie) geeft aan dat de output gap vandaag nog steeds licht negatief zou zijn (2018: -0,3%; 2019: -0,1%) maar wel geleidelijk aan krimpt: de output gap zou zich sluiten in 2020 en daarna dicht bij nul blijven.

De Europese Commissie komt tot deels andere cijfers: sinds de tweede helft van 2017 raamt zij licht positieve cijfers voor de Belgische output gap (2018: 0,3%; 2019: 0,3%). Zie ook Figuur 2 op pagina 25.

In structurele begrotingstermen betekent dit: op basis van de ramingen van het Planbureau zou vandaag een klein begrotingstekort toegestaan zijn, terwijl op basis van de cijfers van de Europese Commissie een klein overschot moet gerealiseerd worden.

123. Onafhankelijk van de licht positieve dan wel negatieve output gap dient vandaag geconstateerd: *in het afgelopen decennium vlakken de negatieve en positieve cijfers elkaar niet uit.*

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

4.2 Prioriteiten binnen structureel begrotingsbeleid

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

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

126. Naast het bewaken van de *houdbaarheid van de overheidsfinanciën* (via een begroting structureel in evenwicht) kan de beschikbare beleidsruimte best ingezet worden op het *bevorderen van een stabiele en duurzame sociaaleconomische groei*, waartoe versnelde investeringsimpulsen een belangrijke bijdrage moeten leveren.

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

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën. Dit impliceert dat de *begroting structureel steeds in evenwicht* blijft, en dat de uitgaven globaal niet sneller groeien dan de ontvangsten.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen groeien sneller* dan deze voor andere uitgaven. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven*, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, blijft evenwel positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden. De SERV neemt zich voor de evolutie van

de investerings- en niet-investeringsuitgaven na te gaan bij de globale evaluatie van het begrotingsbeleid van de voorbije legislatuur (2014-2019).

- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* tijdens hun bouw- en exploitatiefase op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

128. De SERV pleit er dan ook voor dat de Vlaamse begroting in 2019 en volgende jaren *structureel in evenwicht blijft*. Dit is in overeenstemming met het advies van de Hoge Raad van Financiën over het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (maart 2018), evenals met dat Stabiliteitsprogramma zelf (mei 2018).

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

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

4.3 Investeringsbeleid meer gestructureerd aanpakken

131. De voorgaande paragrafen versterken het *pleidooi pro een versterking van de overheidsinvesteringen*, op zowel kortere en langere termijn.

Er wordt echter niet ingegaan op de vraag *hoe* een overheid deze versterking en versnelling efficiënt en effectief kan realiseren.

De vraag naar de aanpak niet stellen vertrekt van een impliciete veronderstelling, namelijk dat in de toekomst meer overheidsinvesteringen op een gelijkaardige manier als vandaag kunnen gerealiseerd worden.

132. Een overheid die een groot volume aan investeringen wenst te realiseren, dient zich daarop voor te bereiden en te organiseren.

De SERV pleit voor een *meer gestructureerde aanpak van het Vlaamse investeringsbeleid*. De wijze waarop een overheid de gewenste versterking en versnelling van investeringen realiseert is immers van belang, want dergelijke inspanningen vragen een *specifieke voorbereiding en organisatie*.

133. Een *meer gestructureerde aanpak door de Vlaams overheid als opdrachtgever* en als *regisseur* van investeringsprogramma's is aangewezen, gezien: de *grote complexiteit*, de *hoge kostprijs* en de *lange termijnimpact* van haar investeringsprogramma's op de gehele samenleving.

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

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

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

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

136. De SERV pleit voor een *aangepaste aanpak* van grootschalige investeringsimpulsen.

We werken onderstaand volgende elementen meer in detail uit:

- Na een duiding van het uitgangspunt overlopen we in hoofdstuk 5.1 *de aanpak van grootschalige overheidsinvesteringsprogramma's*, op basis van de aanbevelingen van de OESO;
- Vervolgens toetsen we in hoofdstuk 5.2 deze aanbevelingen aan de *recente Vlaamse investeringsprogramma's*;
- Ten slotte gaan we in hoofdstuk 5.3 dieper in op de mogelijke realisatie van een *Vlaamse aanpak conform de internationale aanbevelingen*.

5 Investeringsbeleid vraagt andere aanpak

5.1 Aanpak van grootschalige investeringen

137. Verschillende internationale organisaties (o.a. OESO, IMF, Wereldbank, WEF) hebben de voorbije jaren richtlijnen geformuleerd over hoe een investeringsbeleid in infrastructuur door overheden best aangepakt wordt.

Zij baseren zich daarvoor op *goede praktijken en standaarden* die doorheen de jaren wereldwijd ontwikkeld zijn. De aanbevelingen of richtlijnen in de verschillende rapporten zijn in hoge mate gelijklopend, want steeds komen dezelfde krijtlijnen terug.

De SERV neemt onderstaand de *richtlijnen van de OESO* als *uitgangspunt*, aangezien de OESO reeds lange tijd structureel en diepgaand rond het thema van strategische investeringen in infrastructuur werkt. De OESO richtlijnen zijn niet alleen van toepassing op grootschalige infrastructuurprojecten, maar vormen een raamwerk van goed bestuur inzake investeringen in infrastructuur in het algemeen (zie ook brede definitie van investeringen zoals toegelicht in paragraaf 3.3.1 en bijlage 2).

138. We vatten deze richtlijnen in volgende punten samen:

- De uitwerking van een *strategische lange termijnvisie* is een voorwaarde voor een succesvol investeringsprogramma;
- Voldoende *gecentraliseerde kennis en ervaring (deskundigheid en inzicht)* voor alle relevante aspecten over *investerings in infrastructuur* binnen de overheid is een noodzaak;
- *Kostenefficiëntie en betaalbaarheid* zijn cruciale aandachtspunten voor iedere overheid bij de financiering en realisatie van infrastructuur. Een stabiel institutioneel/regelgevend kader evenals standaardisering kunnen hiertoe bijdragen;
- *Goede coördinatiemechanismen binnen en tussen overheden* (lokaal, regionaal, nationaal) zijn noodzakelijk voor een efficiënte informatiedoorstroming en een efficiënt besluitvormingsproces.
- Investerings in infrastructuur hebben zowel naar kostprijs als naar tijd een enorme impact op de samenleving. Daarom dienen *alle relevante stakeholders (burgers, gebruikers, middenveld, bedrijfswereld...)* van bij het begin structureel bij het project betrokken. *Transparantie en integriteit* dienen dan ook gewaarborgd te worden.

- ▀ Investerings in infrastructuur stoppen niet bij de oplevering ervan, maar doorlopen een hele levenscyclus, die pas echt begint na de bouwfase. *Het beheer van infrastructuur is een belangrijk onderdeel van de cyclus.*

De OESO heeft in 2015 een rapport gepubliceerd dat een algemeen kader schetst voor een goed bestuur van een strategisch infrastructuurbeleid (klik [hier](#)). Daarnaast heeft de OESO in 2012 specifieke aanbevelingen geformuleerd over publiek-private samenwerking (klik [hier](#)). Er is in 2014 ook een checklist opgesteld van aandachtspunten door de 'Trade Union Advisory Committee' van de OESO (klik [hier](#)). Het geeft aan dat binnen de werkzaamheden van de OESO op een grondige manier gewerkt is aan een algemeen kader op het vlak van overheidsinvesteringen in infrastructuur.

Op de SERV-website wordt in een achtergronddocument dieper ingegaan op het infrastructuurbeleid van drie landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, en Canada (Provincie Ontario) (klik [hier](#)). Ze hebben actief ingezet op de uitbouw van een strategisch beleid inzake financiering, planning en realisatie van investeringen in infrastructuur.

5.1.1 Strategische lange termijnvisie

139. De uitwerking van een *strategische lange termijnvisie en bijhorend plan* is een noodzakelijke voorwaarde om een succesvol investeringsprogramma in infrastructuur uit te rollen. Dit veronderstelt de identificatie van de verschillende projecten, en het vastleggen van noden en wensen (en bijhorende 'trade-offs') evenals hun prioriteit.

Een strategisch investeringsplan gaat in essentie om *de selectie, motivering en rangorde van de investeringen*. Het is een complexe maar noodzakelijke opdracht om een duidelijk en coherent plan op te maken, want verschillende beleidsactoren en doelstellingen komen hierin samen en dienen op elkaar afgestemd te worden.

Overheid als regisseur

140. De *rol van de overheid* is in eerste instantie die van *regisseur*. Niet alleen plannen maken en vervolgens 'top down' opleggen aan de bevolking, maar een 'governance' (beheer) structuur uittekenen waarin samen met de stakeholders een project ook 'bottom up' mee vorm krijgt.

Het gaat zowel om de creatie van een *breed draagvlak* als om een doorgedreven (interne) *publieke afstemming* vooraleer men naar de private markt stapt. Die private markt heeft dan een duidelijk kader, waarvoor ze haar ervaring, expertise en innovatie ten dienste kan stellen.

141. De strategische visie moet voldoende *flexibel* zijn, en kunnen *gecoördineerd* worden over verschillende beleidsniveaus, gezien de vereisten om afspraken te maken over *prioriteiten en interne afstemming*.

142. Een strategisch investeringsplan heeft per definitie *een lange looptijd*. Aanpassingen op kortere termijn (wijzigende prioriteiten) zijn mogelijk, maar de grotere lijnen (capaciteitsopbouw) dienen op langere termijn uitgezet.

Het huidige MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport) in Nederland heeft een looptijd tot 2030, en de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) met de ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid loopt tot 2040. In het VK is het huidige infrastructuurplan beperkt tot 2021, maar formuleert een commissie van experts wel een infrastructuurvisie tot 2050.

143. De onvermijdelijk lange looptijd van een investeringsprogramma heeft als consequentie dat steeds *meerdere opeenvolgende regeringen* het investeringsprogramma mee helpen vorm geven, en dus verder bouwen op wat door voorgaande regeringen is ingevuld.

144. Een investeringsplan vereist dan ook *voldoende schaalgrootte*, wat op Vlaams niveau impliceert dat dergelijk plan *minstens per beleidsdomein* dient opgemaakt. In internationaal perspectief blijft een aanpak per (Vlaams) beleidsdomein nog steeds 'kleinschalig'.

Het MIRT in Nederland gaat over de investeringen voor wegen en waterwegen op korte, middellange en lange termijn waar de Rijksoverheid een aandeel in heeft, en wordt uitgewerkt, gerealiseerd en opgevolgd door Rijkswaterstaat, in een overlegstructuur met andere overheden (bestuurlijk en ambtelijk) (klik [hier](#)). Sommige landen gaan een stap verder en formuleren een strategisch infrastructuurplan over verschillende beleidsdomeinen heen, omdat de uitdagingen de beleidsgrenzen overstijgen. Zo omvat het Britse infrastructuurplan naast (water)wegen ook energie, scholen, ziekenhuizen, onderzoek en ontwikkeling en dergelijke meer (klik [hier](#)).

Coördinatie binnen en tussen overheden

145. Investerings in infrastructuur zijn vaak een *gedeelde verantwoordelijkheid* van (*verschillende*) *beleidsniveaus binnen de overheid* gecombineerd met *organisaties buiten de overheid*. Dit maakt het goed bestuur van een investeringsprogramma per definitie *complex*.

De OESO wijst op het belang van *goede coördinatiemechanismen binnen en tussen overheden* (lokaal, regionaal, nationaal) om ervoor te zorgen dat informatie doorstroomt, beslissingen snel, efficiënt en gedragen worden genomen, en processen gestroomlijnd worden. De interne publieke afstemming dient op twee manieren te gebeuren: coördinatie tussen verschillende beleidsniveaus, en coördinatie tussen verschillende beleidsdomeinen.

Nederland kent de jaarlijkse formele cyclus van bestuurlijke en ambtelijke overlegmomenten, waarbij men de investeringsagenda bespreekt en coördineert. Deze wordt daarmee voortdurend opgevolgd, geactualiseerd en uitgebreid. In het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT) komen vertegenwoordigers van het Rijk en de MIRT regio's samen om te beslissen over de inhoud van het MIRT, waarbij het Rijk een doorslaggevende stem heeft. Om dit jaarlijks BO voor te bereiden zijn er twee maal per jaar voorbereidende ambtelijke overleggen. Het formele karakter van het BO dwingt de partijen om zich coöperatief op te stellen en zorgt ervoor dat alle partijen gehoord worden.

146. Die interne publieke afstemming is een belangrijke (potentiële) bron van *meer efficiëntie en effectiviteit* in de realisatie van infrastructuurprojecten, of, bij afwezigheid van die coördinatie, een belangrijke (*potentiële*) *bron van inefficiënte en te langlopende investeringsprocessen*.

147. Het vermijden van dergelijke problemen vereist dat een overheid *haar interne werking* (structuren, afspraken) op orde moet hebben. Alle landen staan voor deze uitdaging, onafhankelijk van hun institutionele context. Het is in de uitwerking van processen en mechanismen dat het verschil in de effectieve realisatie wordt gemaakt.

Hierbij gaat het niet alleen om een coördinatie tussen het nationale en regionale beleidsniveaus, maar ook tussen het *regionale, provinciale en lokale beleidsniveaus* (en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Niet alleen zijn de lokale besturen goed voor een derde van de door de

overheid in totaal geïnvesteerde bedragen⁷, maar een *meer geïntegreerde aanpak* kan de Vlaamse en lokale investeringen elkaar doen versterken.

148. Naast publieke coördinatie kan ook aandacht besteed worden aan *de coördinatie met de private sector*.

Zo heeft Rijkswaterstaat samen met de private (bouw)sector, kennisinstituten en andere opdrachtgevers een gedeelde ‘marktvisie’ ontwikkeld. Dit is een afsprakenkader, ondertekend door meer dan 1500 professionals in Nederland, gericht op samenwerking en betere resultaten voor alle betrokken partijen. Het gaat bijvoorbeeld over hoe evaluatie- en gunningscriteria best opgesteld worden.

5.1.2 Uitbouw van kennis en ervaring binnen overheid

149. Voldoende *kennis en ervaring over investeringen in infrastructuur* dient binnen de overheid aanwezig te zijn, zodat de overheid met voldoende *deskundigheid en inzicht* aan dergelijke projecten begint.

Indien dit niet het geval is worden investeringsprojecten al te vaak geconfronteerd met organisatorische en financiële problemen, juridische procedures en lange doorlooptijden, evenals veel maatschappelijke weerstand.

150. Het betreft een *uitgebreide kennis* over de *organisatie, financiering en realisatie van infrastructuurprojecten*, met als belangrijkste elementen:

- Projectfinanciering en –betaling: zowel de hoge kostprijs als de inbreng van private middelen verhoogt aanzienlijk de complexiteit van het financiële aspect;
- Juridische vorm inclusief risico- en contractmanagement: de hoge complexiteit en de bijhorende risico’s leidt tot gedetailleerde contractvormen, met mogelijks bijhorende ingewikkelde (her)onderhandelingen van contracten;
- Engineering en techniek: het gaat om projecten (tunnels, wegen, bruggen, kanalen, etc.) die ook op technisch vlak vaak innovatief en risicovol zijn;
- Projectbeheersing: de tijdelijke hinder die projecten veroorzaken op de omgeving maken van oplevering op tijd en binnen budget een grote uitdaging;
- Beheersen van maatschappelijke impact, opbouwen van draagvlak: de steun voor een project bij de relevante stakeholders is cruciaal om tot snelle en succesvolle realisatie te komen.

151. Elk van deze domeinen kenmerkt zich door een hoge mate van *specialisatie*.

Naast kennis zijn ook *specifieke vaardigheden* of ‘skills’ noodzakelijk, zoals onderhandelings technieken of stakeholdermanagement. De vaardigheid om *contracten te schrijven en te (her)onderhandelen* is een complexe materie voor de overheid, zeker gezien de langdurige aard en grote (financiële) impact van dit soort contracten (en bijhorende verplichtingen) voor de komende decennia. Dit is ook een belangrijke uitdaging voor de overheid als werkgever, omdat private bedrijven vaak een competitief voordeel hebben om (specifieke) expertise en ervaring in te kopen.

152. De overheid dient te kiezen voor een *professionele aanpak* en dus voor een *structurele capaciteitsopbouw*. De administratie moet in ieder geval in staat gesteld worden tot kwalitatief en

⁷ Nationale Bank van België (2016) *Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?*, in: NBB, Economisch Tijdschrift, september 2016, p. 106.

actief projectmanagement. Een stabiel en sterk kader vanuit de overheid neemt onzekerheid bij stakeholders en private marktspelers weg en moedigt langetermijndenken aan.

Minstens moet de overheid altijd in staat zijn om het externe advies op te volgen en controleren. Een *leercurve binnen de overheid* op dit vlak is aangewezen.

De buitenlandse voorbeelden (Rijkswaterstaat in Nederland, 'Infrastructure and Projects Authority' (IPA) in het VK, 'Infrastructure Ontario' in Canada) verduidelijken dat *een professionele aanpak en structurele capaciteitsopbouw* – die leiden tot een centralisatie van kennis en ervaring binnen de overheid – een meerwaarde op zowel korte als lange termijn met zich meebrengen. De aansturing kan op verschillende manieren gebeuren: vanuit een Minister van Infrastructuur zoals in Nederland of vanuit de Minister van Financiën en/of Eerste Minister zoals in het VK. De bijlage van buitenlandse voorbeelden toont aan dat de concrete vormgeving van de professionele aanpak op verschillende manieren kan gebeuren: gecentraliseerd via één agentschap Rijkswaterstaat in Nederland, gedecentraliseerd via ondersteunend kenniscentrum IPA in het VK, en een tussenvorm zoals Infrastructure Ontario in Canada.

153. De *investering in eigen expertise en ervaring door de overheid en haar administratie* verhoogt bovendien de reputatie van de overheid als *professionele opdrachtgever*, verlaagt de *transactiekosten* door meer standaardisering (en minder nood aan externe advisering of begeleiding), en draagt daarmee bij tot een *snellere realisatie van projecten*.

5.1.3 Financieringsconstructie en kostenefficiëntie

154. *Kostenefficiëntie en betaalbaarheid* zijn cruciale aandachtspunten voor iedere overheid bij de financiering en realisatie van nieuwe infrastructuur, inclusief hun toekomstige uitbating.

Economische onderbouw van geplande investeringen

155. De OESO besteedt in zijn richtlijnen veel aandacht aan de economische onderbouw van de geplande investeringen, met als focus de *beste prijs/kwaliteitverhouding* ('value for money').

156. *Er dient daarbij een onderscheid gemaakt tussen de financiering en betaling*: 'wie financiert (of investeert?)' op korte termijn (= tot bouw / realisatie) en 'wie betaalt een project?' op langere termijn (= tot afbetaling van projectfinanciering) zijn twee verschillende vragen.

Het kan zijn dat dezelfde instantie verantwoordelijk is voor investering en afbetaling, maar vaak is er een onderscheid. Bij tolwegen is het uiteindelijk de gebruiker die het project betaalt. Bij schoolgebouwen is het de belastingbetaler die finaal het project betaalt.

Figuur 3 geeft de verschillende mogelijkheden visueel weer, op basis van twee assen: wie investeert en wie betaalt?

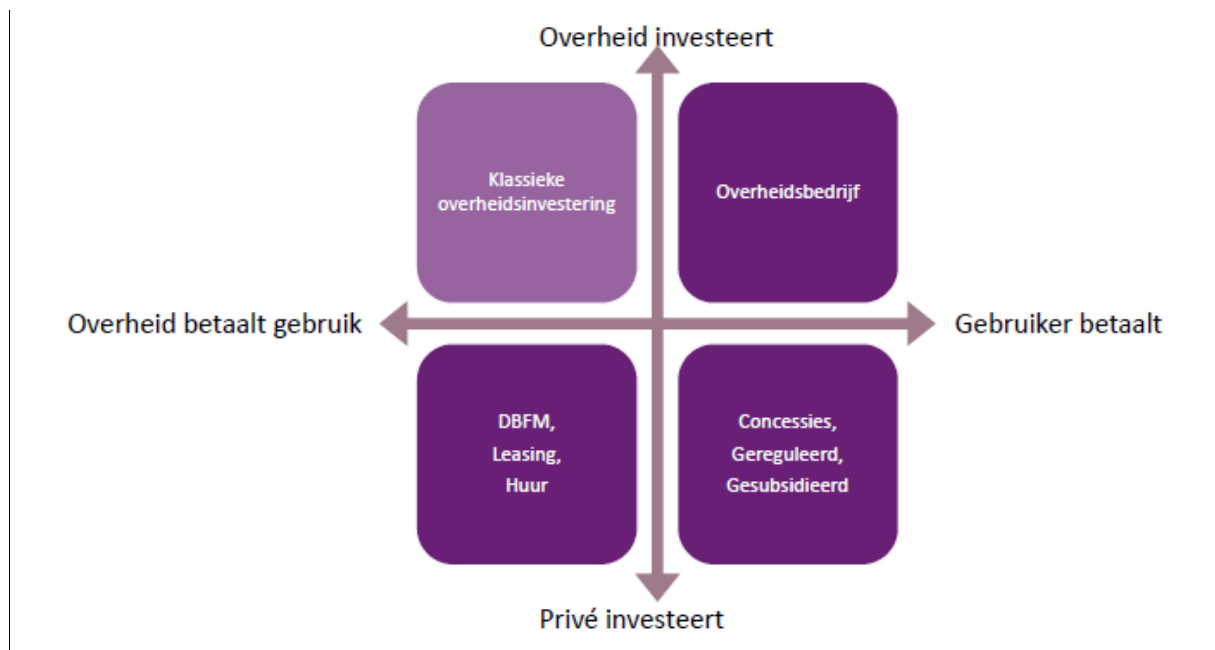
157. De keuze voor een bepaalde benadering dient *economisch doordacht en afgewogen* te gebeuren, niet gekleurd door politieke of andere elementen tijdens de cruciale beslissingsfases.

Dergelijke afweging gebeurt best niet 'ad hoc' en vrijblijvend, maar wel *systematisch en dwingend*. De methodes en technische instrumenten zijn dan ingebed in (een concrete uitwerking van) een strategisch beslissingsproces dat de financiering en betaling van een project vastlegt.

Het gehele procesverloop wint aan *robuustheid* wanneer het gestandaardiseerd verloopt. Afwijkingen gebeuren best zo minimaal mogelijk, en moeten omstandig gemotiveerd worden.

Het resultaat van deze aanpak is een *helder verwachtingspatroon* voor zowel de publieke als de private actoren. De gehanteerde methodologie dient wel opgevolgd en bijgestuurd waar nodig: afwegingsinstrumenten zijn immers steeds voor verbetering vatbaar.

De buitenlandse voorbeelden verduidelijken dat zowel Nederland, het VK als Canada (i.e. Ontario) hiervoor een visie en systematiek hebben uitgewerkt, ondersteund door technische en economische afwegingsinstrumenten zoals PPC (public-private comparator) en PSC (public sector comparator). De drie landen kiezen er elk op hun manier voor om nauw samen te werken met de private sector (zowel voor financiering, realisatie als beheer), maar steeds binnen een voorafgaand uitgewerkt kader en op basis van economische parameters.



Figuur 3: Onderscheid publieke en private investering en betaling

5.1.4 Risicoverdeling in contracten met private partner(s)

158. De meest voorkomende vorm van private financiering voor publieke infrastructuur is *DBFM(O)*. Het gaat om een *lange termijncontract tussen een publieke en private partner*, waarbij de private partner verantwoordelijk is voor *het ontwerp (design), bouw (build), financiering (finance), onderhoud (maintain) en beheer (operate)*. De private partner neemt de bijhorende risico's (volgens de afgesproken risicoverdeling) op zich, en ontvangt na oplevering een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding. Op het einde van het contract wordt (in de regel) het eigendom van de activa overgedragen aan de publieke partner.

159. De *onderhandelingen over de juiste taak- en risicoverdeling* kunnen zeer complex zijn en veel tijd in beslag nemen.

De *juridische complexiteit* maakt dat gespecialiseerde advocatenbureaus zowel publieke als private partners hierin begeleiden. Sinds jaren gaan DBFM(O)-projecten gepaard met vuistdikke

contracten. Verdere standaardisering van contracten kan hier zinvol zijn om complexiteit te beheersen.

Boekhoudkundige verwerking van overheidsinvesteringen (ESR 2010)

160. De *risicoverdeling* opgenomen in deze contracten is essentieel voor de *ESR-matige behandeling* van deze projecten. Het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR 2010) bepaalt de wijze waarop engagementen tot investeringen door de overheid in haar rekeningen dienen verwerkt.

Dit impliceert dat bij het uittekenen van een investeringsproject met deze *begrotingstechnische complexiteit* dient rekening gehouden, zoals de afgelopen jaren uitvoerig geïllustreerd is.

161. Als de risico's correct zijn verdeeld conform de vormvereisten van het ESR 2010 – private partner draagt bouw-, vraag- of beschikbaarheidsrisico's en publieke partner draagt politiek risico (zoals vergunningen) – dan kunnen DBFM(O) projecten *ESR-neutraal* zijn.

Dergelijke projecten dienen niet bijgeschreven te worden op de overheidsbalans: de overheid wordt dus *geen 'economisch eigenaar'* van het project, maar wel het financieringsmechanisme (betalings- of bekostigingsbron).

Dit impliceert dat de jaarlijkse overheidsuitgaven ter betaling / bekostiging van deze projecten (beschikbaarheidsvergoedingen) jaar na jaar als reguliere uitgaven in de begrotingen worden opgenomen. De overheid spreidt daarmee deze uitgaven in de loop van de tijd, zoals contractueel vastgelegd (in de regel te betalen vanaf de oplevering).

162. Wanneer de overheid wel als de *feitelijke economische eigenaar van het project* dient beschouwd, dan bepalen de ESR-regels dat het gehele overheidsengagement bij de start van het project in de rekeningen dient opgenomen. Dit betekent: alle contractueel aangegane verplichtingen (inbegrepen deze voor de komende jaren) dienen op het moment van het overheidsengagement in het saldo verwerkt, ook al wordt de concrete financiering en betaling (kasuitgaven) gespreid over vele jaren. Deze bepalingen kunnen eveneens met terugwerkende kracht toegepast worden, zoals de afgelopen jaren gebleken is bij een aantal PPS-projecten (zoals bijvoorbeeld DBFM 'Scholen van Morgen') opgestart voor invoering van het ESR 2010 (september 2014).

Bovendien: wanneer de overheid de *feitelijke economische eigenaar van het investeringsvehikel* is (ook al was dat bij aanvang van het project niet de bedoeling), dan wordt dit vehikel opgenomen binnen de zogenaamde *overheidsperimeter*. Deze perimeter bepaalt welke entiteiten als behorend tot de overheid worden beschouwd. Alle *ontvangsten, uitgaven én schuld* van deze entiteiten worden tot de *geconsolideerde overheid* gerekend. Dit impliceert: de schuld tegenover derden aangegaan door het investeringsvehikel wordt eveneens in de overheidsschuld opgenomen.

163. Om te bepalen of de overheid al dan niet de *feitelijke economische eigenaar van het investeringsproject* wordt, is het essentieel dat de *private partner voldoende risico's op zich neemt*. Bepaalde clausules in het contract, zoals een waarborgregeling of participatie door de overheid, kunnen beschouwd worden als een *significante risico-overdracht van de private naar de publieke partner*.

De *regels en interpretaties van Eurostat* hierover zijn sinds 2014 strenger geworden (ESR 2010 in plaats van ESR 1995), en waren een tijdlang (2015 en 2016) qua concrete toepassing onduidelijk. De gids voor de ESR-matige behandeling van PPS-projecten (uitgebracht op 29 september 2016) – een samenwerking van Eurostat met EPEC, het Europees expertisecentrum voor PPS van de Europese Investeringsbank (EIB) – heeft vele onduidelijkheden inzake ESR-neutraliteit

weggenomen (klik [hier](#)). De gids heeft voorrang op voorgaande Eurostat-evaluatiedocumenten, zodat de interpretatieregels voor een toekomstige behandeling van private financiering van infrastructuur (meer) verankerd zijn.

Financieringsconstructie of maatschappelijke meerwaarde?

164. Het voorgaande impliceert dat een PPS-constructie niet beoordeeld moet worden op zijn *financiële of budgettaire meerwaarde* (wat in het verleden in Vlaanderen doorslaggevend was), maar wel op zijn *operationele of maatschappelijke meerwaarde*.

Het gaat in essentie om een *betere prijs/kwaliteitverhouding* die over de hele levenscyclus van een project kan gerealiseerd worden. Door de risicodeling kan de *private partner* ook *meer geresponsabiliseerd* worden, om het project *binnen tijd, binnen budget, en via meer innovatie* op te leveren.

165. De keerzijde van de PPS-logica is de *langere voorbereidingstijd* en de *hoge transactiekosten* door de *toegenomen complexiteit*.

Ook is de *financieringskost* vaak hoger, omdat de overheid goedkoper kan lenen dan private spelers (maar hier moeten steeds de risico's en de hele looptijd van project in rekening worden gebracht). Dit maakt dat PPS voor kleinschalige infrastructuurprojecten niet geschikt is.

Een zekere kritische massa voor een PPS-project is aangewezen: zo ligt in Nederland het drempelbedrag voor een PPS-constructie vandaag op € 60 mln.

5.1.5 Verantwoording naar gebruikers en burgers

166. Investerings in infrastructuur hebben zowel *naar kostprijs als naar tijd een enorme impact* op de samenleving. Vaak gaat het over projecten van honderden miljoenen of zelfs miljarden euro's, die mee bepalen hoe de samenleving er de komende decennia uit zal zien.

De overheid als publieke opdrachtgever kan door een *hoge mate van transparantie en publieke verantwoording* over de voortgang of resultaten een belangrijke rol spelen in het *behoud van draagvlak bij gebruikers en burgers*.

Maar de overheid kan door de *manier waarop zij het investeringsproject aanpakt* eveneens het verschil maken.

Overheid als projectregisseur

167. Naast de noodzakelijke (interne) publieke afstemming binnen en tussen overheden is het cruciaal om *alle relevante stakeholders (burgers, gebruikers, onderzoekers, middenveld, bedrijfs-wereld...)* van bij het begin structureel te betrekken bij het beslissingsproces.

Infrastructuurprojecten vereisen immers een *breed draagvlak*, anders dreigen juridische procedures het proces in een latere fase aanzienlijk te vertragen (of zelfs te blokkeren).

Het draagvlak zal niet alleen de *legitimiteit van de investering* ten goede komen, maar ook de *snelheid en kwaliteit van realisatie*. Het bouwen van een draagvlak kost aanvankelijk tijd en middelen, maar zal leiden tot een winst in tijd en middelen wegens een verminderde weerstand verderop in het proces. Daarnaast kan de kwaliteit van de projecten verhogen, doordat de expertise en ervaring die aanwezig is bij burgers en organisaties actief gebruikt wordt om het project te verbeteren.

168. Dit vergt een *mentaliteitswijziging bij de overheid*, zowel op politiek als administratief vlak. De rol van de overheid verandert immers van *uitvoerder naar regisseur*: de overheid leidt een proces dat in een gedragen visie wil uitmonden, in plaats van zelf die projecten eigenhandig uit te werken en vervolgens op te leggen.

De projecten worden best concreet vormgegeven in *co-creatie met de betrokken stakeholders*. Hoe sterker dat proces van publieke afstemming binnen de overheid en met de stakeholders, hoe sterker het mandaat van de publieke opdrachtgever om het project zo te realiseren.

169. De overheid dient dan ook *meer te denken in termen van ambities of doelstellingen*, in plaats van zelf reeds strikte eisen of criteria op voorhand op te leggen. Innovaties in aanbestedingen worden zo aangemoedigd in plaats van afgeremd. Programma-eisen mogen innovatieve oplossingen niet in de weg staan.

Een afgetoetst en door stakeholders gedragen plankader met bijhorende vrijheidsgraden is vervolgens het uitgangspunt om naar de private markt te stappen. Op die wijze kunnen private spelers hun kennis, ervaring en innovatiekracht optimaal benutten voor publieke doelstellingen.

170. De steun of het draagvlak bij gebruikers en burgers is niet alleen een belangrijke factor bij het begin van het proces, maar is vereist *doorheen het gehele proces van realisatie en beheer van het project*.

Rapportering: open, duidelijk en volledig

171. *De rapportage over investeringen in infrastructuur dient zo volledig, duidelijk en open mogelijk te zijn*. Wie gedetailleerde informatie over bepaalde projecten wil bekijken, moet dit kunnen doen. Wie geïnformeerd wil zijn over de hoofdlijnen van het programma, moet dit ook kunnen. Hoe meer open data, hoe beter ook geëvalueerd en geleerd kan worden.

Zo verschijnt in Nederland tweejaarlijks een voortgangsrapportage over alternatieve financiering op hoofdlijnen, met een duidelijk overzicht van de budgettaire implicaties voor heden en toekomst (klik [hier](#)). Daarnaast bestaat ook een projectendatabank (samen beheerd met enkele private partners), waarin meer gedetailleerde informatie over bepaalde projecten kan terug gevonden worden (klik [hier](#)). Ook in het MIRT overzicht kan men informatie terug vinden over bepaalde PPS projecten.

In de Provincie Ontario (Canada) gaat men hierin een stap verder, en staan ook alle contracten en bijhorende evaluatierapporten vrij te raadplegen op de website (klik [hier](#)). Dit is wenselijk voor het leerproces en (het behoud) van een breed draagvlak door gebruikers en burgers.

Een externe derde partij toets jaarlijks de resultaten van de projecten af aan de doelstellingen (i.e. op tijd en binnen budget oplevering). Die onafhankelijke en externe toetsing kan bijdragen tot de verdere verfijning van de instrumenten en methodologie. Ook in Nederland investeert Rijkswaterstaat in een constructieve samenwerking en dialoog met academici (via bijvoorbeeld onderzoeksstages) om haar te helpen bij de realisatie van haar opdracht.

172. De OESO besteedt tevens aandacht aan *codes van integriteit*, wegens het verhoogde risico op corruptie of beïnvloeding, door de hoge investeringsbedragen en gezien slechts een beperkt aantal personen bij het centrale beslissingsproces betrokken zijn. De problematiek van *'revolving doors'* (publieke experts gaan in de loop van de tijd werken voor private marktspelers) speelt in deze een belangrijke rol.

De hierdoor ontstane *informatie-asymmetrie* kan voor de overheid problematisch zijn. Het is haar taak om voor specifieke technische kennisvereisten (engineering, financiële, juridische expertise) blijvend in te zetten op systematische kennisopbouw.

5.1.6 Beheer van infrastructuur

173. Investerings in infrastructuur stoppen niet bij de oplevering na de bouwfase, maar doorlopen een hele levenscyclus die pas echt begint na de bouwfase.

Het beheer van de infrastructuur is een belangrijk onderdeel van de levenscyclus van het actief, die in het verleden al te vaak verwaarloosd werd.

174. Dit element is één van de mogelijke redenen om te kiezen voor een geïntegreerde PPS-aanpak, waarbij de private partners ook onderhouds- en operationele taken (uitbating) op zich nemen. De private partner wordt op die manier immers geresponsabiliseerd, met het oog op de lange termijn.

De ESR 2010-regels vereisen dat de gehele levenscyclus van het actief *bij de economische onderbouwing van investeringen in infrastructuur van bij de start* in rekening gebracht worden, zodat de ontvangsten en uitgaven niet alleen tijdens de bouwfase maar ook tijdens de beheerfase (vaak tientallen jaren) gedetailleerd uitgewerkt worden.

5.2 Waar staan we in Vlaanderen vandaag?

175. Na een overzicht van de internationale goede praktijken en standaarden inzake strategisch infrastructuurbeleid, gaat het volgende hoofdstuk dieper in op de *huidige stand van zaken in Vlaanderen*. Hier wordt afgetoetst - aan de hand van de geschetste OESO-richtlijnen - hoe ver de Vlaamse overheid inzake infrastructuurprogramma's vandaag staat.

Aangezien de scope van investeringen in infrastructuur bijzonder breed is, wordt geen exhaustief overzicht geboden. Het is wel de bedoeling om een overzicht te bieden van *de hoofdlijnen en actoren inzake infrastructuurbeleid in Vlaanderen*.

5.2.1 Visie op investeringen op lange termijn?

176. *De Vlaamse overheid heeft vandaag verschillende meerjarenplannen om haar lange termijnvisie vorm te geven.*

In bijlage 3.1 vanaf pagina 65 wordt een overzicht van de belangrijkste elementen gegeven.

177. Hoewel er heel wat investerings- en andere plannen zijn, inclusief op langere termijn, heeft de Vlaamse overheid vandaag *geen overzichtelijke strategische lange termijnvisie over haar infrastructuurinvesteringen* uitgewerkt, al worden recent binnen het beleidsdomein mobiliteit significante stappen vooruit gezet (Geïntegreerd Investeringsplan GIP). Er is globaal *weinig afstemming en integratie* van de naast elkaar opgemaakte plannen in de afgelopen twee decennia.

5.2.2 Versnipperde aanpak

178. *De Vlaamse investeringen in infrastructuur worden hoofdzakelijk bepaald en uitgevoerd op sectoraal of zelfs organisatieniveau, zonder dat interne samenspraak of afstemming binnen de Vlaamse overheid gegarandeerd is.*

Dit heeft in belangrijke mate te maken met de *versnippering van het bestuurlijke landschap*, wat reeds eerder in SERV-adviezen en andere publicaties aan bod kwam.

Zo adviseert de SERV bij het advies over het voorontwerp van het nieuwe bestuursdecreet (6 februari 2018) om de verkokering aan te pakken (klik [hier](#)). Enerzijds zijn er veel verschillende organisatietypes en structuren binnen de Vlaamse overheid. Anderzijds hebben al die entiteiten de neiging om binnen de lijnen van de eigen kokers of silo's te werken. Het *gebrek aan coördineerde capaciteiten en structuren* op niveau van de beleidsdomeinen en op horizontaal niveau blijft een belangrijk pijnpunt, dat ook bij het investeringsbeleid tot uiting komt.

Investerings: een breed begrip

179. De SERV hanteert sinds verschillende jaren *een brede definitie van investeringsuitgaven*: zie paragraaf 3.3.1 vanaf pagina 30 voor een korte duiding.

Dit brede karakter van de investeringsuitgaven door de Vlaamse overheid dient onderlijnd. Investeren gaat immers over veel meer dan mobiliteits- en welzijnsinfrastructuur, ook investeringen in de bedrijfsomgeving, in onderzoek en ontwikkeling, in ICT-netwerken en een slim energiesysteem in Vlaanderen vallen onder deze definitie.

Overzicht van actoren in Vlaams investeringsbeleid

180. Bijlage 3.1 vanaf pagina 65 geeft een overzicht van de actoren vandaag actief in het Vlaamse investeringsbeleid. Dat overzicht heeft niet de ambitie om exhaustief te zijn, maar geeft wel aan dat heel wat *hoofrolspelers* het Vlaamse infrastructuurbeleid concreet invullen.

Het overzicht legt de focus op *investerings in 'harde' infrastructuur* (zoals wegen, kanalen, bruggen, schoolgebouwen, zorginstellingen, of sportvelden). Die investeringen zijn reeds uitgebreid genoeg om in kaart te brengen.

We overlopen de belangrijkste conclusies die uit dit overzicht volgen.

Te weinig structurele kennisopbouw

181. Uit het voorgaande volgt: de uitgebreide competenties nodig voor grootschalige infrastructuurprojecten, zowel via klassieke als via alternatieve financiering, zijn vandaag *verspreid aanwezig binnen de Vlaamse overheid*.

Er is rond projectmanagement heel wat kennis en ervaring opgebouwd binnen de administratie, maar vaak verspreid over de beleidsdomeinen, en soms zelfs tussen verschillende organisaties of agentschappen binnen één beleidsdomein. Bovendien is er *onvoldoende coördinatie en aansturing*. Bijvoorbeeld in het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken is er veelheid aan entiteiten, met het Departement MOW, AWV, de Vlaamse Waterweg, de BAM, De Werkvennootschap en De Lijn als belangrijkste spelers.

182. Bovendien is er ook een reëel risico op *een overlap van rollen binnen het voorbereiden en uitvoeren van beleid*.

Zo krijgt de Werkvennootschap zowel uitvoerende taken als beleidsvoorbereidende, evenals de mogelijkheid om zelf beleidsbeslissingen te nemen. In een advies van de Mobiliteitsraad heeft deze SAR zich vragen gesteld bij het uitgebreide mandaat van de Werkvennootschap in het beleidsproces (MORA advies van 2 september 2016, p.7: klik [hier](#)).

183. Er wordt door investeringsactoren dan ook geregeld bijkomend een beroep gedaan op *externe instanties*, vooral voor juridisch en financieel advies, evenals voor projectevaluatie.

Hier kunnen *risico's* aan verbonden zijn voor de overheid, wegens een (te) afhankelijke positie ten opzichte van de private sector. Soms is specifieke externe advisering aangewezen, maar vaak kan het vermeden (of althans verminderd) worden indien er voldoende geïnvesteerd is in *een professionele aanpak binnen de eigen administratie*.

Deze verspreide *kennis en ervaring* lijken ertoe bij te dragen dat vele Vlaamse investeringsprojecten geconfronteerd worden met een hoge organisatorische en juridische complexiteit, een sterke nood aan interne publieke afstemming, soms ook lange juridische procedures en doorlooptijden evenals heel wat maatschappelijke weerstand.

Geen samenhangend beleid qua financieringsaanpak

184. Gegeven het feit dat Vlaamse infrastructuurprojecten vandaag naast elkaar gestructureerd en geïmplementeerd worden, is het evident dat een *grote variatie aan financieringsconstructies en financieringswijzen* voor deze projecten ontstaat.

Een goede indicator hiervoor is de manier waarop de Vlaamse overheid de voorbije tien jaar omgegaan is met *alternatieve financiering*, zoals publiek-private samenwerking (PPS). In het verleden werkte men binnen elke overheidsentiteit aan eigen projecten of programma's, al te vaak losgekoppeld van programma's in andere beleidsdomeinen, soms zelfs losgekoppeld van de eigen administratie.

Dit leidde tot *een weinig overzichtelijk geheel* van organisatiestructuren en -wijzen, zoals gedocumenteerd in het jaarlijks verslag alternatieve financiering (klik [hier](#)). Soms participeert de Vlaamse overheid mee in bepaalde projecten, soms niet. Soms geeft ze een overheidswaarborg, soms niet.

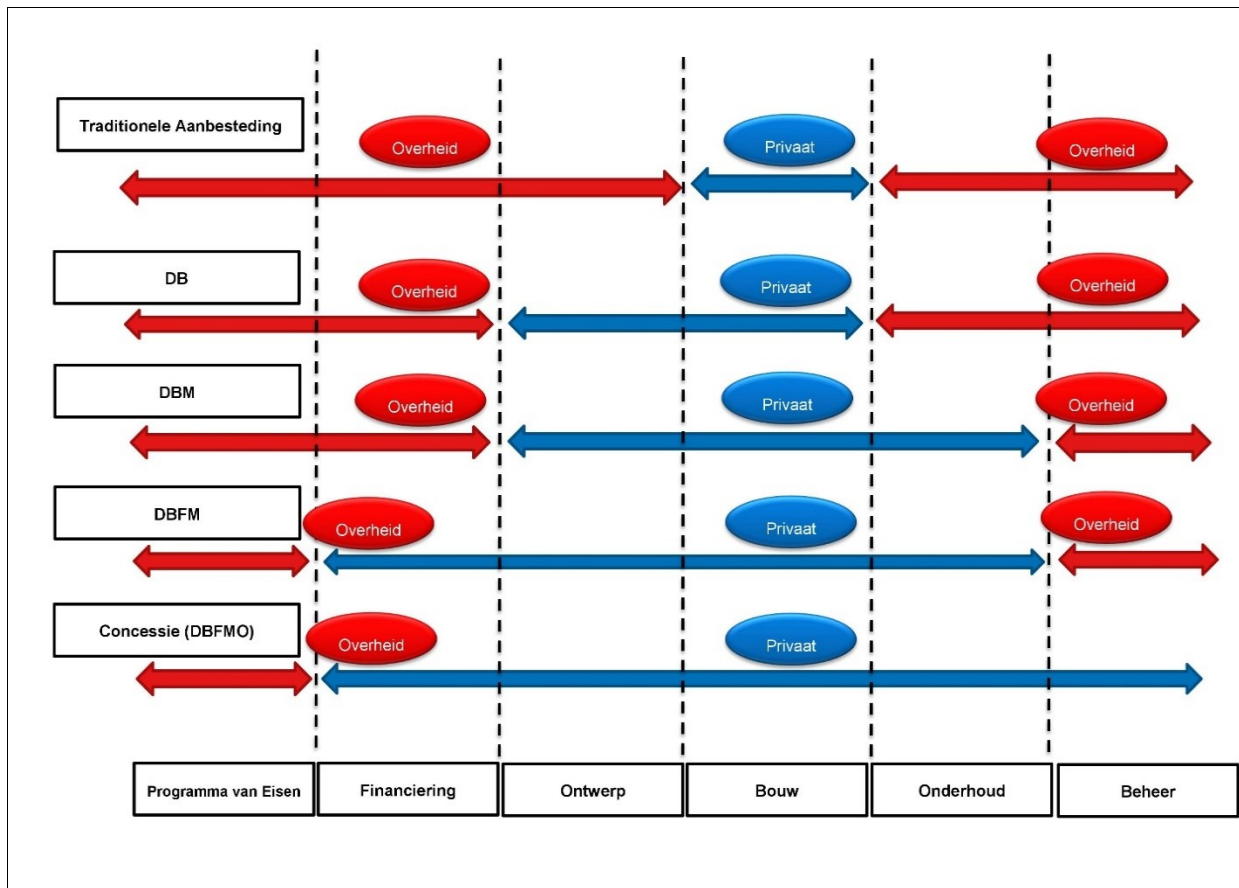
185. Hoewel de termen alternatieve financiering, PPS en DBFM vaak door elkaar gebruikt worden, gaat het om verschillende begrippen. Als de overheid een project volledig financiert en het gebruik ervan volledig betaalt, kan men spreken van een *traditioneel gestructureerde* infrastructuurinvestering. In de andere gevallen kan men spreken van een *alternatief gestructureerde* investering. Dit wil zeggen dat in deze gevallen de overheid niet volledig financiert of betaalt.

PPS is dan een voorbeeld van alternatieve financiering, waarbij de publieke en private sector gezamenlijk een project opzetten. Een *DBFM-overeenkomst* is de meest voorkomende uitvoeringsvorm van PPS in Vlaanderen (en wereldwijd), maar zeker niet de enige. Naast PPS en DBFM zijn er dus nog andere vormen van alternatieve financiering, zoals *concessies of het nieuwe steunmechanisme* (instandhoudingsforfaits en strategische forfeits voor (ver-)nieuwbouw) in de welzijnssector.

186. Vandaag gebruikt de Vlaamse overheid *alternatieve financiering van investeringsprojecten* eerder *occasioneel*, wat een capaciteitsopbouw qua kennis bemoeilijkt. Het *risico op een 'stop and go'-beleid* is reëel, waardoor kostbare tijd en middelen dreigen verloren te gaan wanneer opnieuw leergeld bij de start van een volgend project dient betaald.

187. De *schaalgrootte van Vlaanderen is nochtans voldoende* om specifieke kennis qua alternatieve financiering intern op te bouwen, zeker gezien de ambities qua huidige en toekomstige investeringen. Ook de steden en gemeenten vragen om meer ondersteuning en advisering inzake hun investeringen in lokale infrastructuur.

188. Binnen de Vlaamse overheid is er het *Team PPS* (voormalige PPS-kenniscentrum), naast een Team Overheidsopdrachten, dat in theorie kan optreden als *veldontwikkelaar, kennismakeelaar, procesbegeleider en meerwaardebewaker*. Het Team PPS functioneert vandaag als een *zelfsturend team* binnen het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, zonder formele opdracht of taak bij de realisatie van PPS-projecten. De slagkracht van dit kenniscentrum is *de laatste jaren echter eerder beperkt dan uitgebreid*. Zo is bijvoorbeeld de adviserende rol naar de lokale besturen afgebouwd.



Figuur 4: Grafische synthese van de belangrijkste vormen van alternatieve financiering

189. In het verleden (voor invoering van het ESR 2010 in september 2014) zijn PPS-constructies vooral gebruikt als een *debudgetteringstechniek* (om investeringen ‘buiten de begroting’ te houden, zie hoger), waarbij zowel de financiering als het beheer van deze investeringen door slechts enkele ingewijden opgevolgd werden.

190. De eerste jaren na invoering van het ESR 2010 (2015 en 2016) bleek bovendien heel wat onduidelijkheid over de manier waarop een PPS-constructie correct kon opgezet worden. Ook de interpretatie van het INR en Eurostat bleek niet steeds stabiel. Een aantal grote PPS-projecten in Vlaanderen werd geherkwalificeerd, waardoor aanzienlijke investeringsbedragen alsnog in de begroting werden opgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de Vlaamse Regering in haar intern reglement beslist heeft tot een zogenaamde ‘ESR toets’ om dergelijke ‘ex post’ herkwalificaties van projecten te vermijden (klik [hier](#)). In zijn evaluatierapport over de initiële begroting 2017 gaat de

SERV dieper in op de wijze waarop overheidsinvesteringen binnen het ESR 2010 behandeld worden (klik [hier](#)).

191. In september 2016 beslist het Vlaams Parlement om een ‘ad hoc’ parlementaire commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen op te richten (klik [hier](#)). Na verschillende hoorzittingen met (inter)nationale experts heeft de commissie een aanbevelingsnota rond uiteenlopende thema’s geformuleerd. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw kaderdecreet alternatieve financiering.

Conclusie

192. De Vlaamse overheid heeft heel wat *kennis en ervaring* over de *organisatie, financiering en realisatie van infrastructuurinvesteringen* in huis, maar in *verspreide slagorde*.

De actoren op het terrein *functioneren* in hoge mate *naast elkaar* – soms zelfs binnen hetzelfde beleidsdomein – en *werken te weinig samen*, wat resulteert in een *grote variatie aan financieringsconstructies en financieringswijzen*. Vele projecten worden afzonderlijk (‘stand alone’) georganiseerd en gefinancierd, zonder reflectie op mogelijke synergiën met andere initiatieven over beleidsdomeinen en -niveaus heen.

5.2.3 Moeilijke verantwoording

193. Zoals buitenlandse voorbeelden leren, en ook de OESO richtlijnen aangeven, is een *evaluatie van de uitgevoerde projecten* belangrijk om kritische lessen te trekken uit wat werkt en wat niet werkt.

194. *Wetenschappelijk onderzoek*, van oa. prof. Bent Flyvbjerg (Oxford University), wijst op het belang van nauwlettende ‘ex ante’ en ‘ex post’ studie- en evaluatiewerk van grote infrastructuurprojecten (klik [hier](#)). Zulke projecten hebben immers de neiging tot een sterke ‘*optimism bias*’, waarbij de *kosten systematisch worden onderschat en de baten overschat*. Hij spreekt zelfs over de ‘*survival of the unfittest*’: de projecten die op papier het fraaist ogen zijn het meest gevoelig aan die afwijking.

Flyvbjerg wijst op methodes zoals ‘*reference class forecasting*’, waarbij *meer realistische kostenramingen* op basis van vergelijkbare projecten worden gemaakt. Bovendien kan de vraag gesteld worden of projectdoelstellingen, zoals de timing en het geraamde budget, volstaan als toetsingskader. Men zou breder kunnen toetsen gegeven de beleidsdoelstellingen (betere doorstroming, minder uitstoot, en dergelijke meer).

Vlaamse overheid te weinig projectregisseur

195. Vandaag werkt men binnen de Vlaamse overheid inzake grote infrastructuurprojecten vaak vanuit een ‘*top down*’-benadering, dus vanuit het eigen kader en de gekozen oplossingen. Men wenst alle andere betrokkenen hier vervolgens van te overtuigen. Projecten worden binnen de eigen organisatie uitgewerkt en beslist, maar te weinig in overleg met externen. Dit is een gevolg van het voorgaande: weinig lange termijnvisie, een gefragmenteerde aanpak en onvoldoende centrale of horizontale kennisopbouw.

Zoals de OESO-richtlijnen aangeven is een *goed consultatieproces* cruciaal voor het welslagen van complexe projecten met een aanzienlijke impact op de samenleving. De overheid neemt best de rol op zich van *regisseur*, waarbij ze een proces initieert om de meningen van stakeholders

(burgers, gebruikers, private bedrijven, academici...) ‘*bottom up*’ te horen en te integreren in het project.

Alleen zo krijgt men een breed gedragen uitkomst. Dit is niet alleen cruciaal om de *legitimiteit* van een project te verhogen, maar ook de *kwaliteit* en *snelheid van uitvoering*. Consultatie is een investering op korte termijn maar rendeert op lange termijn, want er zullen minder klachten en juridische procedures volgen die het proces vertragen of zelfs doen stilvallen.

De intendant Alexander D’Hooghe (klik [hier](#)) is erin geslaagd om, in opdracht van de Vlaamse Regering, het vastgelopen project van de Oosterweelverbinding in Antwerpen met het Toekomstverbond terug op de rails te krijgen (klik [hier](#)). De lopende procedures bij de Raad van State zijn ondertussen stopgezet.

Koudwatervrees voor evaluatie

196. De uitbouw van ‘state of the art’ leer- en evaluatieprocessen binnen de Vlaamse overheid, door de *eigen projecten kritisch en onafhankelijk tegen het licht te houden*, is momenteel weinig structureel aanwezig.

Dergelijk proces heeft niet als doelstelling om *schuldigen bij mislukkingen* aan te duiden, want dat kan *risico-aversie* in de hand werken en daardoor zelfs innovaties en verbetertrajecten tegenhouden.

Het heeft wel als doelstelling om de *kansen tot verbetering in de toekomst aan te grijpen*, wat best in alle transparantie door alle stakeholders kan mee opgevolgd worden.

197. De voorbije jaren zijn wel stappen vooruit gezet rond *ex ante evaluatie* door de Vlaamse overheid. Zo is in de nieuwe procesaanpak voorzien in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten meer ruimte voorzien voor evaluatiemomenten in de onderzoeksfase (klik [hier](#)). De alternatievenonderzoeksnota, met onder meer de kosten-batenanalyse (MKBA) van een complex project, wordt beter en publiekelijk bekend gemaakt.

Ook het Team PPS heeft de voorbije jaren stappen gezet richting *standaardisering en betere ex ante evaluatiemethoden* van de realisatie- en financieringsmethode. Recent heeft het team een nieuwe tool ontwikkeld: *het afwegingsinstrument uitvoeringsvormen* (AUV). Het bouwt verder op de meerwaardescan en biedt een kapstok om een kwalitatieve afweging te maken tussen de verschillende uitvoeringsvormen (PPS of traditioneel). Het draagt zo bij tot een objectivering en onderbouwing van de keuze voor een bepaalde financiering en uitvoeringswijze.

198. In vergelijking met buitenlandse voorbeelden *ontbreekt in Vlaanderen een rigoureuze kwantitatieve afweging* tussen de verschillende uitvoeringsvormen, evenals een gestandaardiseerde methode om de ‘business case’ van een investering in infrastructuur door te rekenen. Nochtans kan de kwantitatieve methode complementair zijn aan de kwalitatieve tools.

Bovendien zijn die tools momenteel niet verplicht voor de Vlaamse overheid, waardoor het gebruik ervan vrijblijvend is. Dit strookt niet met de OESO-richtlijnen om zo gestandaardiseerd en systematisch mogelijk te werken. De meerwaardescan is in het verleden ook onzorgvuldig en onvolledig aangewend, zoals blijkt uit een rapport van het Rekenhof over de onderbouwing van tramprojecten door nv De Lijn (klik [hier](#)). Een meerwaardescan dient immers toegepast vooraleer definitieve beslissingen genomen worden.

Daarnaast zijn de meerwaardescans *niet openbaar*, zodat externe controle en opvolging onmogelijk is. Dat geldt trouwens ook voor de ‘ex post’ evaluaties van projecten. Nochtans is transparantie over de evaluaties belangrijk, om suggesties ter verbetering van de gehanteerde methodologie door externen in beschouwing te nemen.

199. Ook dient de vraag gesteld naar *de scope van die tools*. De doorrekening van een project (‘value for money’) heeft sterk de neiging om te focussen op *strikt financieel-economische of technische parameters* (binnen geraamd budget, binnen termijn oplevering, tegen welke discontovoet en dergelijke meer). Hoewel die invalshoek begrijpelijk is (want het meest tastbaar), is meerwaarde ruimer dan dat. Ook de *ruimtelijk-maatschappelijke meerwaarde* (duurzaamheid van materialen, inpasbaar in de ruimere omgeving) is van belang⁸. Bovendien kunnen doelstellingen van een project wijzigen of uitbreiden doorheen de tijd, waardoor een meer brede scope of evaluatie aangewezen is.

200. Dat neemt niet weg dat nieuwe of verbeterde tools het geschetste probleem *niet alleen* kunnen oplossen.

In essentie vereist het een *mentaliteit van een overheid* om haar handelingen en beslissingen systematisch tegen het licht te willen houden, en om steeds te (willen en) kunnen bijsturen of verbeteren waar mogelijk. Dit vergt een combinatie van een *open houding* en een *wens tot kritisch leervermogen*, die structureel verankerd wordt in de *dagelijkse werking* van de overheid.

201. Op dit vlak hebben Vlaanderen en België nog een hele weg af te leggen. Het is en blijft uiterst moeilijk voor een regering om met open blik haar eigen gerealiseerde en lopende projecten ten gronde te evalueren, dus met inbegrip van zowel positieve als negatieve punten.

202. Daarbij blijken niet alleen de *feiten* (‘wat kan objectief geconstateerd worden?’) maar ook de *perceptie van deze feiten* (‘hoe worden deze feiten in de publieke opinie voorgesteld?’) van groot belang.

In de academische literatuur⁹ wordt beschreven hoe de negatieve of straffende insteek van publieke verantwoording – de *afrekenings- of ‘gotcha’-mentaliteit* – vandaag vaak overheerst. Nochtans kan publieke verantwoording een meer positieve of opbouwende impact hebben. Het gaat er niet om de ‘schuld’ bij iets of iemand te leggen (‘*blame games*’), het gaat wel om het bevorderen van het leervermogen, zodat de overheid het in de toekomst beter kan aanpakken.

Een *open houding* en *kritisch leervermogen* structureel verankeren in de dagelijkse werking van een overheid is uiteraard niet mogelijk als tegelijkertijd elk stap in deze richting wordt voorgesteld als *het falen van het beleid*.

5.2.4 Te weinig transparantie ondanks vele rapportages

203. Een *duidelijk overzicht van de geplande en lopende infrastructuurprojecten* is belangrijk voor alle betrokken stakeholders: de overheid, private marktspelers en de burgers/gebruikers. Zoals aangegeven ontbreekt momenteel een zicht op de pijplijn aan komende projecten.

⁸ Een gezamenlijk project van PMV nv, het Team PPS en het Team Vlaamse Bouwmeester gaat hier bijvoorbeeld dieper op in (klik [hier](#)).

⁹ Zie bijvoorbeeld Bovens, M., Goodin, R. and Schillemans, T. (2014) *The Oxford Handbook of Public Accountability* Oxford, Oxford University Press.

204. Voor de lopende projecten bestaat er een aantal instrumenten binnen de Vlaamse overheid. Zo ontwikkelt het Team PPS een *databank over PPS-projecten in Vlaanderen*. Het biedt een inventaris van PPS-projecten (zowel Vlaams als lokaal), inclusief bijhorende projectfiches met kerngegevens (investeringsbedrag, type project, locatie, partners en functie) en een omschrijving.

Hoewel de databank toegankelijk is, is ze *niet volledig*: niet alle infrastructuurprojecten zijn erin opgenomen (het gaat alleen om PPS projecten), en zelfs niet alle PPS projecten zijn erin opgenomen (zoals DBFM Scholen van Morgen). Bovendien is *de projectinformatie summier*, zeker in vergelijking met buitenlandse voorbeelden (zoals Ontario, Canada), aangezien er geen verwijzing naar aanvullende rapporten (of contracten) met meer informatie wordt opgenomen.

205. De voornaamste bron van informatie over grote infrastructuurprojecten is momenteel *het jaarlijkse 'Verslag van de Vlaamse Regering over Alternatieve Financiering van Overheidsinvesteringen'*.

Het verslag alternatieve financiering is gebaseerd op een resolutie van 30 mei 2007 van het Vlaams Parlement. Daarbij wordt een semestriële rapportering gevraagd, vandaag beperkt tot een jaarlijkse rapportering. Bovendien loopt de rapportering vertraging op. Het meest recente verslag alternatieve financiering dateert van 17 november 2017 (klik [hier](#)), wat slechts de 3^{de} rapportering in deze legislatuur is, en geeft de stand van zaken weer op 31 maart 2017. Normaliter volgt een nieuw verslag alternatieve financiering in november 2018 met de jaarlijkse update. In totaal zijn sinds de start 10 verslagen alternatieve financiering opgesteld.

In het verslag over alternatieve financiering is de *budgettaire informatie beperkt tot 2022 en ontbreekt een totaalbeeld* van de budgettaire verbintenissen en hun evolutie (zowel per beleidsdomein als voor de gehele overheid). Kerncijfers van bepaalde projecten ontbreken in de boordtabel. Bovendien waarschuwt de annex bij de boordtabel op de noodzaak om de cijfers voorzichtig te interpreteren, wegens het gebrek aan uniforme aanlevering van de cijfers. Ook de reden van (niet) selectie van bepaalde projecten in de tabel is niet altijd duidelijk. Vele elementen in het verslag kunnen eerder als achtergrondinformatie beschouwd worden (bijvoorbeeld over de historie van een project), terwijl de essentie soms ondergesneeuwd geraakt.

206. Daarnaast zijn er specifieke *voortgangsrapportages over het Masterplan 2020* (met Oosterweel) in Antwerpen. De 11^{de} rapportage (sinds 2010) is ingediend op 11 januari 2017 (klik [hier](#)), met bijhorend onderzoek door het Rekenhof (klik [hier](#)). Tot 2010 zijn er vijftien BAM- voortgangsrapportages opgesteld, die ook werden onderzocht door het Rekenhof en besproken in de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken.

Op 15 maart 2017 is *het Toekomstverbond* gesloten tussen de Vlaamse overheid, de stad Antwerpen, het Havenbedrijf Antwerpen en de burgerbewegingen over de mobiliteit en leefbaarheid in de Antwerpse regio. Sindsdien zijn er nog twee rapportagemomenten geweest over dit Toekomstverbond in de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken: 15 juni 2017 en 22 februari 2018.

207. Het *decreet van 8 november 2002 houdende de controle op grote infrastructuurprojecten* organiseert formeel de rapportering aan het Vlaams Parlement voor dergelijke projecten. Dit decreet legt de Vlaamse overheid een systeem van risicobeheer op voor grote infrastructuurprojecten. De aanwijzing van een bepaald project als groot infrastructuurproject, maakt het bovendien mogelijk een meer intensieve en grondige controle uit te voeren dan met de gangbare controleprocedures mogelijk is.

Via dit decreet kan het Vlaams Parlement een signaal geven aan de Vlaamse Regering dat zij de projectvoorbereiding met extra waarborgen moet omkaderen. Tot nu toe werd geen enkel

groot project aangeduid voor een specifieke informatievoorziening in het kader van dit decreet. De bovengenoemde voortgangsrapportages over het Masterplan Antwerpen zijn immers niet gebaseerd op dit decreet, maar op een beslissing van de Commissie Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van 22 maart 2005.

De algemene rapportering op basis van het decreet van 8 november 2002 is *slechts tweemaal opgemaakt* (in [2009](#) en [2011](#)) en wordt sindsdien niet meer aangeleverd¹⁰. Gezien de relevante invalshoek van risicomanagement en interne controle en decretale basis is het opmerkelijk dat dit niet meer gebeurt. Reeds in een rapport van 8 februari 2010 adviseert het Rekenhof aan het Vlaamse Parlement en de Vlaamse Regering om de (niet) toepassing van het decreet te evalueren (klik [hier](#)).

Conclusie

208. De Vlaamse overheid gedraagt zich nog te *weinig als projectregisseur*, maar het inzicht groeit dat enkel een top down-benadering niet langer werkt. Zo toont de vooruitgang geboekt in het Oosterweelproject aan dat een meer open houding, gericht op consultatie met stakeholders, loont om projecten beter en sneller te realiseren.

209. Inzake het *gebruik van kritische en onafhankelijke evaluatiemomenten* kan de Vlaamse overheid nog belangrijke stappen vooruit zetten. Niet zozeer om af te rekenen met het verleden, maar vooral om bij te leren en bij te sturen waar nodig.

210. Ondanks de gedetailleerde rapportering over bepaalde infrastructuurprojecten, is er een *gebrek aan standaardisering en transparant overzicht in die rapportering*.

5.3 Onvoldoende aandacht voor beheer infrastructuur

211. De *levenscycluskost van projecten* en de bijhorende risico's, inclusief de *onderhoudskosten* en het aanbesteden daarvan over de contractduur, wordt *niet op een structurele en horizontale manier in rekening gebracht* door de Vlaamse overheid in het beheer van haar activa.

Per afzonderlijk beleidsdomein besteden de agentschappen aandacht aan onderhoud, maar dit gebeurt onvoldoende met een gestandaardiseerde en gecoördineerde benadering.

212. Zo is structureel onderhoud één van de operationele doelstellingen van het agentschap AWV, waarbij het rapport 'Toestand van het wegennet' de staat van de wegen en de achterstand op het gebied van onderhoud monitort. Hetzelfde geldt voor het agentschap AGIO, dat via een schoolgebouwenmonitor de kwaliteit en het gebruik van schoolgebouwen opvolgt.

Hoewel *monitoring* een belangrijk onderdeel van het beheer van infrastructuur vormt, is het slechts een eerste stap. Bij problemen met de staat van activa worden die doorgaans *'ad hoc'* aangepakt (in plaats van structureel en proactief gepland).

¹⁰ De Vlaamse Regering besliste op 30 november 2007 om over de volgende projecten op hoofdlijnen te rapporteren: derde Scheldeverruiming en Zwinproject, globaal geactualiseerd sigmaplan, N60 Ronse, OW-plan Oostende, kanaalzone Gent-Terneuzen, tweede zeesluis Waaslandhaven, SHIP Zeebrugge. Op 26 februari 2010 is daar de NZ Limburg aan toegevoegd. De volgende onderdelen komen aan bod per project: algemene beschrijving (probleem, doelstelling, project), risicoanalyse, financieel overzicht, planning, adviezen (financieel, juridisch), parlementaire vragen, interne controle, en conclusies.

Daarnaast is er de Afdeling Technisch Beheer van *het Facilitair Bedrijf*, maar hun scope is beperkt tot de kantoorgebouwen van de Vlaamse overheid.

213. Onder andere het *gebruik van PPS-programma's* in Vlaanderen heeft de afgelopen tien jaar gezorgd voor meer aandacht voor de levenscyclusbenadering van een project. Onderhoud en beheer van infrastructuur werden immers een *wezenlijk onderdeel van de DBFM(O)-contracten*.

Wegens het gebrek aan informatie over dat onderdeel bij projecten die traditioneel aanbesteed werden, is de vergelijkingsbasis tussen 'traditioneel' en 'PPS' vaak wankel of zelfs onmogelijk. Daarvoor moet immers bij klassieke investeringen de *totale kost van de hele levenscyclus van een project* in rekening worden gebracht, wat vandaag weinig of niet gebeurt.

5.4 Prioriteiten voor een aangepast investeringsbeleid

214. De elementen in de voorgaande paragrafen roepen vragen en discussie op. Toch zijn deze elementen in eerste instantie bedoeld als *facts & figures*, dus als een *schets van de vereiste aanpak van overheidsinvesteringen* (hoofdstuk 5.2), en als een *stand van zaken van de toepassing ervan in Vlaanderen* (hoofdstuk 5.3).

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

5.4.1 Voorstel 1: maak een overkoepelend Vlaams strategisch infrastructuurplan

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

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

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

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

De *opmaak van strategische plannen* over beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen kan best zo *uniform mogelijk* gebeuren, bij voorkeur conform internationale goede praktijken en standaarden.

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

5.4.2 Voorstel 2: creëer centrale capaciteitsopbouw over investeringsaanpak binnen Vlaamse administratie

218. De Vlaamse overheid heeft vandaag heel wat *kennis en ervaring* (deskundigheid en inzicht) over de *organisatie, financiering en realisatie van infrastructuurinvesteringen* in huis, maar in verspreide slagorde.

Uit de analyse volgt dat de huidige veelheid aan actoren op het terrein per definitie meer moeten samenwerken, op basis van een heldere taak- en rolverdeling (en bijhorende verantwoordelijkheid). Ook de aansturing (wie leidt het proces?) kan duidelijker ingevuld worden.

219. De SERV pleit voor een *combinatie van centrale capaciteitsopbouw (kennis, ervaring, inzicht)* over de aanpak van grootschalige infrastructuurprojecten, *en de uitbouw van vakkennis – en deskundigheid* per beleidsdomein, om op een kostenefficiënte en kwaliteitsvolle wijze grootschalige investeringsprojecten te realiseren.

Wat op centraal niveau?

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

Een kostenefficiënte uitrol van een investeringsprogramma vraagt een *horizontale benadering* van kennis en inzicht in project- en procesmanagement.

Dit gaat over expertise in domeinen waarmee *elk groot investeringsproject* geconfronteerd wordt, met onder meer:

- Opmaak van financieringsconstructie en -wijze;
- Opmaak en onderhandeling van juridische contractvorm;
- ESR-matige behandeling en risicoverdeling;
- Procesaanpak met stakeholderconsultatie;
- Opvolging en voorbereiding van procedures ruimtelijke ordening;
- Interne afstemming en coördinatie met andere bestuursniveaus en projecten.

Het kan tevens gaan over:

- Opleiding van ambtenaren en projectmedewerkers in goede praktijken en internationale standaarden bij investeringsprojecten;
- Ondersteuning van andere bestuursniveaus zoals steden en gemeenten;
- Aansturing van beleidsrelevant en strategisch onderzoek relevant voor investeringsprojecten.

Wat per beleidsdomein (of groepen van beleidsdomeinen)

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

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

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

223. Een *gestandaard procesverloop van grote infrastructuurprojecten* met vaste afwegings- en beslissingsmomenten – selectie van projecten, organisatie van projecten, financiering van projecten, betaling van projecten – verdient aanbeveling.

Dit impliceert *het structureel en verplicht gebruik van afwegingsmethoden en -instrumenten* op vaste momenten in het besluitvormings- en ontwikkelingsproces. Bedoeling is de verantwoording voor bepaalde keuzes te objectiveren en te versterken: andere keuzes blijven mogelijk, maar vergen een grondige motivering.

5.4.3 Voorstel 3: gebruik PPS-constructies bij aantoonbare meerwaarde

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

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

5.4.4 Voorstel 4: creëer maatschappelijk draagvlak

Samen draagvlak creëren

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

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

226. Dit draagvlak voor infrastructuurprojecten vraagt zowel ‘*ex ante*’ om een *intensieve consultatie met de relevante stakeholders*, als ‘*ex post*’ om een *heldere verantwoording over de beslissingen en resultaten*, bij voorkeur ondersteund door *interne en externe experts*.

De afgelopen jaren zijn al heel wat stappen richting meer ex ante-evaluaties gezet, wat minder het geval is voor ex post-evaluaties.

Evaluëren om te leren

227. Zoals buitenlandse voorbeelden leren, en ook de OESO-richtlijnen aangeven, is een *evaluatie van de uitgevoerde investeringsprojecten* belangrijk om kritische lessen te trekken uit wat werkt en wat niet werkt. De Vlaamse overheid heeft er belang bij om ‘*state of the art*’ *leer- en evaluatieprocessen* structureel uit te bouwen en te valoriseren.

228. De SERV pleit voor een *gedegen evaluatie van gerealiseerde projecten* op basis van duidelijke criteria, bij voorkeur ondersteund door *interne en externe experts*. De resultaten dienen in alle transparantie gecommuniceerd te worden.

De rapportering over grote projecten gebeurt best op *een decretale basis*, en niet op basis van een resolutie. Het decreet van 8 november 2002 houdende de controle op grote infrastructuurprojecten legt een *systeem van interne controle en risicomanagement* op, maar wordt niet langer in die vorm toegepast. Een actualisering of verduidelijking van dat decreet is aangewezen.

229. De SERV ziet *budgettaire transparantie* als volgt: *een geactualiseerd overzicht per beleidsdomein en voor het totaal* van de investeringen in infrastructuur, die gerealiseerd zijn (verleden), gerealiseerd worden (heden) en nog te realiseren zijn (toekomst). Ook de *impact op de geconsolideerde schuld* is belangrijke aanvullende informatie. Wie vervolgens meer detailinformatie wenst over een bepaald programma of project, moet die ook kunnen vinden.

230. De SERV beveelt aan om de *gedetailleerde evaluatierapporten* van grote infrastructuurprojecten principieel *openbaar* te maken.

Gezien de maatschappelijke impact en kostprijs van grote infrastructuurprojecten op lange termijn hebben burgers en gebruikers recht op deze informatie.

5.4.5 Voorstel 5: geef beheer van infrastructuur hoge prioriteit

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

Hierdoor worden het beheer en het onderhoud grondig doorgerekend en meegenomen in het beslissingsproces. Onder andere door het toenemend belang van duurzaamheid moet het onderhoud van publieke infrastructuur een groter gewicht in dat proces krijgen.

Bibliografie

- Bovens, M., Goodin, R. and Schillemans, T. (2014) "The Oxford Handbook of Public Accountability", Oxford, Oxford University Press.
- European Central Bank (2018), "Eurosysteem staff macroeconomic projections for the euro area", Frankfurt, juni 2018.
- European Commission (2018), "Economic Forecast for Belgium", Brussel, mei 2018.
- European Commission (2018), "Communication from the Commission on the 'Belgium' Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union", Brussel 23/5/2018, COM(2018) 429 final.
- European Commission (2018), "Communication from the Commission on the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact", Brussel 23/5/2018, COM(2018) 335 final.
- Eurostat / European PPP Expertise Centre (EPEC) (2016), "A Guide to the Statistical Treatment of PPPs", Luxemburg, september 2016.
- Federaal Planbureau (2018), "Budgettaire Vooruitzichten van de gefedereerde entiteiten 2018-2023", Brussel, april 2018.
- Federaal Planbureau (2018), "Economische Vooruitzichten 2018-2023", Brussel, juni 2018.
- Hoge Raad van Financiën (2018), "Advies Begrotingstraject ter Voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021", Brussel, maart 2018.
- International Monetary Fund (2018), "Belgium: 2018 Article IV Consultation", Washington DC, maart 2018.
- Mobiliteitsraad (2016), "Advies De Werkvennootschap", Brussel, september 2016.
- Nationale Bank van België (2016) "Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?" in Economisch Tijdschrift, september 2016, p. 105-121.
- Nationale Bank van België (2018), "Economische Projecties voor België – voorjaar 2018", Brussel, juni 2018.
- Nationale Bank van België (2017), "De efficiëntie van de Belgische Overheid" in Economisch Tijdschrift, juni 2017, p. 31-42.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD / OESO) (2015), "Towards a Framework for the Governance of Infrastructure", Parijs, september 2015.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD / OESO) (2012), "Recommendation of the Council on the Principles for the Public Governance of Public-Private Partnerships", Parijs, mei 2012.
- Rekenhof (2010), "Advies over de vertraging bij grote infrastructuurprojecten", Brussel, februari 2010.
- Rekenhof (2014), "Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door de Lijn", Brussel, februari 2014.
- Rekenhof (2017), "Verslag van Rekenhof over verslag van Vlaamse Regering over het Masterplan 2020 – 11^{de} voortgangsrapportage", Brussel, 11 januari 2017.

Rekenhof (2018), "Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting 2018", Brussel, 17 mei 2018.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2017), "Evaluatierapport over initiële begroting 2017", Brussel, januari 2017.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2017), "Advies Voorontwerp Bestuursdecreet", Brussel, februari 2017.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2017), "Advies over de Begroting 2018", Brussel, juli 2017.

Trade Union Advisory Committee Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD / OESO) (2014), "Checklist on Public-Private Partnerships", Parijs, juni 2014.

Triple Bridge (2015), "Infrastructuur in Vlaanderen. Een verkenning naar verbetering van het infrastructuurinvesteringsbeleid in Vlaanderen" In opdracht van het Vlaams Kenniscentrum PPS, Utrecht, 2015.

Vlaamse Regering (2017), "Verslag over het Masterplan 2020 – 11^{de} voortgangsrapportage", Brussel, 11 januari 2017.

Vlaamse Regering (2017), "Verslag over Alternatieve Financiering van Vlaamse Overheidsinvesteringen", Brussel, 17 november 2017.

Vlaamse Regering (2017), "Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018 – Meerjarenraming 2018-2023", Brussel, 17 november 2017.

Vlaamse Regering (2018), "Vlaams Hervormingsprogramma 2018", Brussel, maart 2018.

Vlaamse Regering (2018), "Ontwerpen van decreet houdende aanpassing van de middelen en uitgavenbegroting (en bijlagen) van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018", Brussel, april 2018.

Willems, T., Verhoest, K., Voets, J., Coppens, T. (2016). "Vuistregels voor meerwaarde. Publiek-private samenwerking" In opdracht van Team Vlaams Bouwmeester, PMV en Kenniscentrum PPS, Brussel, Die Keure, pp. 105.

World Economic Forum (2016), "The Global Competitiveness Report 2016-2017", Davos, september 2016.

World Economic Forum (2017), "The Global Competitiveness Report 2017-2018", Davos, september 2017.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Eurozone, België en belangrijkste buurlanden, 2008-2019, reële bbp-groei, in % (EC, AMECO, juni 2018)	15
Figuur 2: België, 2010 tot 2019, raming van de output gap (verschil tussen reële en potentiële bbp, in % van deze laatste), in %.....	25
Figuur 3: Onderscheid publieke en private investering en betaling	44
Figuur 4: Grafische synthese van de belangrijkste vormen van alternatieve financiering	51

Tabellen

Tabel 1: België, belangrijkste macro-economische ramingen, juni 2018, in %	14
Tabel 2: Raming van de gecumuleerde impact van beide tax shifts, april 2018, in € mln.....	18
Tabel 3: Raming van de additionele impact van de tax shifts tegenover voorgaande jaar, april 2018, in € mln.....	19
Tabel 4: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, betaalkredieten, nieuw beleid per beleidsdomein, in € dz	29
Tabel 5: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, investeringen conform brede definitie per beleidsdomein, betaalkredieten , in € dz.....	32
Tabel 6: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, investeringen conform brede definitie, belangrijkste beleidsprogramma's, betaalkredieten, in € dz.....	33
Tabel 7: Vlaanderen, 2018BA, investeringen conform brede definitie, belangrijkste beleidsprogramma's, verschil tussen betaalkredieten (VEK) en beleidskredieten (VAK), in € dz	34
Tabel 8: Werkgroep leesbaarheid begroting, brede definitie van ESR-investeringen inclusief ondersteuning investeringen door derden, ESR-codes economische classificatie tot 4 cijfers.....	73
Tabel 9: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, betaalkredieten, nieuw beleid per beleidsprogramma, in € dz	75

Bijlagen

1 Raming begroting 2019: specifieke elementen

1.1 Ontvangsten opcentiemen: raming via HRF-methode of ESR-methode?

De ramingsmethode voor de regionale opcentiemen hebben in het afgelopen jaar tot heel wat onduidelijkheid geleid. Recent zijn immers twee verschillende methodes gehanteerd om de ontvangsten via de regionale opcentiemen in kaart te brengen: bij begrotingsaanpassing BA 2018 is de zogenaamde HRF-methode gehanteerd, terwijl bij BO 2018 (en ook uitvoering begroting 2017) vertrokken werd van de ESR-methode (zogenaamde 'getransactioneerde kas'). Zie hiervoor ook de algemene toelichting BA 2018 (klik [hier](#)) en de nota over de uitvoering van de begroting 2017 (klik [hier](#)).

Theoretisch is de ESR-methode aangewezen, aangezien ze strikt de ESR-logica toepast: de raming van de bruto aanvullende belasting op de personenbelasting (gewestelijke opcentiemen) is gebaseerd op de realisatiecijfers van de kohieren voor het aanslagjaar 2016 en een raming van de kohieren voor de aanslagjaren 2017 en 2018. Fiscale ontvangsten zijn immers in de loop van de tijd gespreid, zodat pas 3 jaar na een aanslagjaar de definitieve cijfers vaststaan.

Naar aanleiding van de uitvoering 2017 is duidelijk geworden dat de methode van de getransactioneeliseerde kas echter een aanzienlijk nadeel heeft: de resultaten worden in belangrijke mate bepaald door het inkohieringsritme gehanteerd door de FOD Financiën, dat de stabiliteit (trend) van de begrote en gerealiseerde ontvangsten aanzienlijk beïnvloedt.

Er blijkt ook een regionaal verschil op te duiken: in Vlaanderen ligt het inkohieringsritme voor 2017 hoger dan in de andere gewesten, zonder dat daar een evidente verklaring voor is.

Dit heeft er toe geleid dat (bij uitvoering van de begroting 2017) voor Vlaanderen een bijkomende ontvangst van ongeveer € 570 mln via de ESR-methode geraamd wordt (in vergelijking met 2017BA), enkel door dat hogere (en niet voorspelde) inkohieringsritme. Het Planbureau geeft in zijn regionale ramingen 2018 aan dat met deze factor in zijn voorspellingen geen rekening kan gehouden worden.

Om die reden worden de ontvangsten bruto-opcentiemen in de Vlaamse begroting BA 2018 geraamd volgens de zogenaamde HRF-methode: de aanrekenbare opcentiemen voor jaar t zijn de som van de voorschotten van jaar t (doorgestort van federaal naar regionaal conform de afspraken in de Bijzondere Financieringswet) en de kasmatige (effectieve) afrekeningen voor de maanden maart (t) tot februari van het volgende jaar (t+1).

2 Definitie brede investeringen

Een van de resultaten van de werkgroep 'leesbaarheid van de begroting' binnen het Vlaams Parlement is dat een *werkbare definitie van investeringen* is afgesproken.

De criteria, om uitgaven als investeringen te beschouwen, sluiten nauw aan bij de SERV-definitie zoals gehanteerd in voorgaande adviezen en rapporten:

- ESR 7: de directe *investeringen* door de Vlaamse overheid worden integraal opgenomen;
- ESR 5 en 6: *kapitaaloverdrachten aan derden* (bedrijven, vzw's, huishoudens, lagere besturen) worden opgenomen voor zover het gaat om een bijdrage aan een *investering door derden*. Andere vormen van kapitaaloverdracht (zoals: waarborgen of schadevergoedingen voor natuurrampen) worden geweerd;
- ESR 14: het zogenaamde *niet waardevermeerdend onderhoud van wegen en waterwegen* was in vorige versies wel opgenomen in de SERV-cijfers, maar wordt vanaf dit advies geweerd, conform de afspraken binnen de werkgroep leesbaarheid begroting.

Zie Tabel 8 op pagina 73 voor een overzicht van de economische ESR-codes.

Daarnaast kunnen ESR 8-uitgaven (kredietverlening en deelneming) beschouwd worden als een investering, op voorwaarde dat duidelijk kan aangegeven worden dat het om een investering gaat, wat de SERV uit de begrotingstoelichtingen niet kan afleiden.

Een belangrijk deel van deze ESR 8-uitgaven door de Vlaamse ministeries gaat bovendien naar geconsolideerde instellingen, waarvan de reële investeringen (ESR 7 en andere codes) reeds in de geconsolideerde investeringscijfers zijn opgenomen.

3 Investeringsbeleid: overzicht van recente plannen en belangrijkste actoren

3.1 Overzicht investeringsplannen

Meerjarige investeringsplannen

232. *De Vlaamse overheid heeft vandaag verschillende meerjarenplannen om haar lange termijnvisie vorm te geven.*

De 'Visienota 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen' geeft de grootste toekomstige uitdagingen voor Vlaanderen aan, inclusief de daarmee gepaard gaande ingrijpende veranderingen. Die visienota heeft een brede scope, en gaat over veel meer dan alleen infrastructuur.

Daarnaast is er de *algemene visie op infrastructuurinvesteringen* opgenomen in het *regeerakkoord*, met een aantal prioriteiten.

De Vlaamse Regering werkt nog steeds aan *een nieuw Mobiliteitsplan* voor Vlaanderen (proces reeds gestart in 2009 met het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid), waarin de hoofdlijnen zullen staan om duurzame en multimodale mobiliteit te realiseren op middellange termijn (2030). Op 30 november 2016 keurde ze wel een witboek *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* goed, waarin de transformatie van ruimtelijke organisatie beschreven staat. Beide lange termijn plannen zouden (indirect) ijkpunten kunnen zijn voor de noodzakelijke investeringen in infrastructuur die nodig zijn om die omslagen te kunnen maken. Ze zijn een voorwaarde om tot een strategisch infrastructuurplan te komen.

233. Anderzijds zijn er de *concrete meerjarenplannen* van de agentschappen Wegen en Verkeer (AWV), Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK), en de nv Vlaamse Waterweg (fusie van nv De Scheepvaart met nv Waterwegen en Zeekanaal sinds 1 januari 2018).

Deze plannen hebben *een korte looptijd (1 tot 3 jaar)*, terwijl voor grootschalige investeringen in infrastructuur een lange termijnperspectief aangewezen is (= meer dan operationele uitvoering

van reeds jaren eerder besliste investeringen). Deze plannen zijn bovendien *beperkt tot telkens één (sub)organisatie*, terwijl een gezamenlijk (per beleidsdomein) meerjarig infrastructuurplan over die verschillende (sub)organisaties heen duidelijker zou zijn.

AWV werkt aan de realisatie van 25-tal *'missing links'* in het hogere wegennet, zoals reeds geselecteerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) en het Mobiliteitsplan Vlaanderen (2001/2003). Zes prioritaire *'missing links'* wou men via een PPS-programma (Via-Invest) realiseren. Op de Limburgse Noord-Zuid verbinding en N60 in Ronse na zijn die ook ondertussen gerealiseerd. Momenteel werkt AWV aan acht *'missing links'* die worden voorbereid of (deels) aanbesteed. In het regeerakkoord staan negen prioritaire infrastructuurprojecten die via PPS gerealiseerd moeten worden, met een gedeeltelijke overlap met de *'missing links'*.

Bijna 20 jaar na de identificatie van cruciale ontbrekende schakels in het wegennet blijft *een aanzienlijk deel van de projecten nog te realiseren*. Bovendien ontbreekt een opfrissing van de lijst met nieuwe projecten. Ook de samenhang met andere investeringen op lange termijn in spoor-, tram-, bus- of waterwegeninfrastructuur wordt niet gedocumenteerd.

234. Met het *Geïntegreerd Investeringsplan (GIP)* werd begin 2018 een eerste aanzet gegeven voor een betere coördinatie van de investeringen van de verschillende entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, maar momenteel gaat het nog om het samenvoegen van de investeringsplannen. Een gezamenlijke opmaak met volledige afstemming en integratie moet nog gebeuren.

235. Daarnaast is de informatie in die sectorale meerjarenplannen van Vlaamse agentschappen *rudimentair en oppervlakkig*: enkel de projecten en de geraamde kredieten worden aangegeven, zonder inzicht in de concrete inhoud van projecten en de wijze waarop ze gefinancierd en gerealiseerd (zullen) worden. Via andere kanalen, zoals het jaarlijks verslag alternatieve financiering (zie verder), wordt er meer detailinformatie over bepaalde projecten gegeven, maar die hebben dan weer een specifieke invalshoek (zoals PPS) waardoor het overzicht opnieuw ontbreekt.

236. De impact van *geplande investeringen in infrastructuur op toekomstige begrotingen* wordt in theorie voor de komende vijf jaar in kaart gebracht via de jaarlijkse Meerjarenbegroting (klik [hier](#)). De focus in dit rapport ligt echter op de budgettaire evolutie bij ongewijzigd beleid en op het geheel van ontvangsten en uitgaven (saldo). Uitgaven voor investeringen worden kort aangegeven maar worden niet verder gedocumenteerd.

237. Tot 2009 was er een *afzonderlijke beleidsnota en -brief PPS*, geschreven vanuit een *helikopterperspectief*.

Sindsdien is deze informatie opgenomen in de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid van de Minister-President. De beleidsbrief beperkt zich – zoals ook in een beleidsbrief kan verwacht worden – tot de grote lijnen, en gaat niet dieper in op de concrete noden en ambities inzake investeringen in infrastructuur.

238. Bovendien heeft de casus van de Oosterweelverbinding in Antwerpen het voorbije decennium aangetoond dat grote infrastructuurprojecten zich niet tot één beleidsdoelstelling laten beperken.

Doorheen de tijd kunnen *beleidsdoelstellingen wijzigen of uitbreiden*, in het voorbeeld: van enkel een mobiliteitsprobleem oplossen naar (naast mobiliteit) de leefbaarheid of luchtkwaliteit in een stad verbeteren. Slechts één invalshoek of perspectief hanteren is dan ook een handicap voor de lange termijnvisie of -strategie.

239. Een strategisch infrastructuurplan op Vlaams niveau zou een duidelijk overzicht van de gerealiseerde, huidige en toekomstige projecten (inclusief de impact op de begroting vandaag en in de komende jaren) moeten bieden. Momenteel ontbreekt zo'n transparant overzicht.

Dergelijk infrastructuurplan is niet alleen van belang voor de Vlaamse overheid zelf (en haar burgers), maar ook voor de interesse van de private marktspelers. Marktinteresse is essentieel voor de concurrentie, en veronderstelt een transparant overzicht van investeringsprojecten in de pijplijn (timing, budgetten, prioriteiten).

Een studie van het Nederlandse adviesbureau Triple Bridge (2015) – in opdracht van het Team PPS in Vlaanderen – heeft aanbevelingen geformuleerd om het Vlaams infrastructuurbeleid te optimaliseren. Het opstellen van een langetermijnvisie op infrastructuur over beleidsdomeinen heen is een essentieel onderdeel daarvan. Het laat immers toe om *meer programmatorisch* te gaan werken. Ook in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is er een onderzoekslijn naar grote infrastructuurprojecten met die specifieke invalshoek (klik [hier](#)).

Planlast beperken

240. Het planlastkader is met *het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten* grondig gewijzigd (klik [hier](#)). De Vlaamse overheid heeft hiermee een procesaanpak voor complexe projecten uitgewerkt, vanuit een dubbele doelstelling: de *realisatie van projecten binnen een aanvaardbare termijn*, en met een *zo maximaal mogelijk draagvlak*. De aanleiding hiervoor was het vastlopen van de juridische procedures bij een aantal grote projecten (Oosterweel, Noord-Zuid Limburg).

De procesaanpak vertrekt vanuit een 'routeplanner' die moet toelaten om in complexe planningsprocessen efficiënt en kwaliteitsvol aan de slag te gaan.

Er worden vier fases (verkenningfase, onderzoeksfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase) met drie vaste beslismomenten (startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit) en twee openbare onderzoeken (ter voorbereiding van het voorkeurs- en projectbesluit) onderscheiden. Wat steeds terug keert is de nood aan *transparantie, participatie, communicatie en een geïntegreerde samenwerking*.

241. De procedure 'complexe projecten', zoals aangegeven in dit decreet, is *facultatief*. De doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen van de sectorregelgeving blijven onverkort gelden. De procedure kan geactiveerd worden bij een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang, dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces, en dit *zowel voor publieke als private projecten*.

Aangezien de procedure recent is aangepast (inwerkingtreding: 1 maart 2015), kan vandaag nog niet ten gronde beoordeeld worden of de beoogde verbeteringen zich effectief in de praktijk voordoen. De principes achter het decreet complexe projecten zijn wel breed gedragen, gezien de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens en de visienota van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010 (klik [hier](#)).

242. De creatie en het behoud van een *breed draagvlak onder de stakeholders* is belangrijk om infrastructuurprojecten te realiseren. De overheid stelt zich best eerder bescheiden op als *regisseur van het proces*, waarbij men in de planningsfase voldoende tijd neemt voor structureel overleg om vervolgens vaart te kunnen maken bij de realisatiefase. De verleiding om het omgekeerde te doen blijkt echter groot, met klachtenprocedures en vertragingen tot gevolg.

Via de procesaanpak bij de overkapping van de Ring in Antwerpen zijn intendant Alexander D'Hooghe en zijn team er in geslaagd om vertrouwen op te bouwen tussen de stakeholders en opdrachtgever (klik [hier](#)). De procesregie vereist daarbij voortdurende opvolging en evaluatie, om te vermijden dat complexe projecten vroegtijdig vastlopen. Vaak gaat het om doorheen de tijd het vertrouwen van alle betrokkenen te winnen en uit te bouwen. Duidelijke afspraken en verwachtingen over de manier van werken (timing, procedure, feedback...) kunnen hier toe bijdragen.

Nationaal strategisch investeringspact

243. Begin 2017 nam de Belgische regering het initiatief tot een *Nationaal Pact voor Strategische Investerings 2017-2030*, dat mikt op vijf domeinen: mobiliteit, energietransitie, digitale agenda, autoriteit en infrastructuur van de staat en gezondheid (klik [hier](#)). Het doel is om € 60 miljard publieke en private investeringen te realiseren tegen 2030.

Een *strategisch comité van experts* (uit publieke, private, sociale en academische sector) zal instaan voor de selectie en aanbevelingen. Voor heel wat projecten zullen gezien de bevoegdheidsverdeling ook de deelstaten nodig zijn.

244. De federale regering heeft (in samenspraak met gewesten en gemeenschappen) een *dialog met de Europese Commissie* (EC) opgestart met het oog op een aangepaste *flexibiliteitsclausule voor investeringen* in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Een nota daarover is besproken op het *Overlegcomité van 28 maart 2018*. Meer flexibiliteit in het Europese begrotingskader zou de financiering van die investeringen over verschillende begrotingen kunnen verwerken. Projecten die met Europese middelen ondersteund worden (via de EIB of de EC) worden vandaag reeds op een specifieke manier verwerkt in het de Europese begrotingsopvolging. Ook de HRF stelt in het advies van maart 2018 (klik [hier](#)) dat over een specifieke behandeling van investeringsuitgaven dient nagedacht te worden.

Binnen België hebben ondertussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen een *eerste lijst van prioritaire projecten* opgesteld. Voor de Vlaamse Regering gaat het om de investeringen in het Oosterweelproject en de Ring van Brussel (R0). De lijst is niet definitief en exhaustief. Het gaat om projecten met een totale kostprijs van meer dan € 9 mld tegen 2021.

De argumentatie en selectie van projecten binnen het Overlegcomité wordt afgestemd met de werkzaamheden binnen het kader van het Nationaal Pact. Aangekondigd is dat in juni 2018 het Strategisch Comité, na overleg in negen werkgroepen, een rapport met aanbevelingen en concrete projecten publiceert.

3.2 Overzicht actoren in Vlaams investeringsbeleid

Mobiliteitsinfrastructuur

245. In Vlaanderen bereidt het *Departement Mobiliteit en Openbare Werken* (MOW) het mobiliteitsbeleid voor, in samenwerking met het *Agentschap Wegen en Verkeer* (AWV), die de beleidsbeslissingen vervolgens uitvoert. Het *Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust* (MDK) zorgt voor veilig en vlot scheepvaartverkeer van en naar de Vlaamse havens. Het is ook verantwoordelijk voor de beveiliging van de Vlaamse kust via waterbeheersingswerken en het voorzien en beheren van de basisinfrastructuur in de Vlaamse Havens.

In totaal engageert de Vlaamse Regering zich – zoals aangegeven in het Nationaal Hervormingsprogramma 2018 (klik [hier](#)) – om € 1,5 miljard euro in mobiliteitsinfrastructuur (exclusief Oosterweel) te investeren. De investeringen in weginfrastructuur bedragen in 2018 € 652 miljoen. De investeringen in waterwegeninfrastructuur bedragen in 2018 € 280 miljoen. De investeringsmachtiging van De Lijn bedraagt in 2018 € 186 miljoen euro. Daarnaast zal in totaal € 110 miljoen worden besteed aan fietsinfrastructuur, en nog eens € 100 miljoen euro voor multimodaal vervoer.

Een belangrijk deel van de investeringen verlopen via het *Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)*: in 2018 gaat het om € 820 miljoen uitgaven. Een groot deel hiervan gaat naar het onderhoud van de wegen, waartoe ook AWV toe bijdraagt. Het VIF wordt echter ook aangesproken voor nieuwe investeringen.

246. Daarnaast zijn twee structuren (publieke nv's met een specifieke taakomschrijving) voor enkele grote en complexe projecten opgericht, die los van het AWV hun opdracht uitvoeren.

De *nv Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM nv)* is verantwoordelijk voor de realisatie van het Masterplan 2020 om de mobiliteitsuitdagingen rond Antwerpen aan te pakken, inclusief de Oosterweelverbinding.

De *Werkvennootschap nv* is verantwoordelijk voor de realisatie van complexe projecten binnen het beleidsdomein mobiliteit, zoals de optimalisatie van de Brusselse Ring (R0). Deze organisatie kenmerkt zich door de combinatie van zowel beleidsvoorbereidende als uitvoerende opdrachten. De Werkvennootschap nv is opgericht in 2017, als doorstart van PMV-dochter nv Via-Invest (na integratie van nv Lijn-Invest), en werkt vandaag autonoom van PMV nv.

De *nv Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV nv)* is wel nog steeds betrokken bij projecten via alternatieve financiering uit verschillende beleidsdomeinen, zoals school- (DBFM Scholen van Morgen) en sportinfrastructuur. PMV is ook het Vlaamse aanspreekpunt voor het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFISI, samenwerking tussen de Europese Investeringsbank EIB en de Europese Commissie).

247. Het aantal entiteiten en actoren in het Vlaamse mobiliteitsbeleid doet vragen rijzen naar de *concrete taakverdeling tussen actoren en de aansturing van het geheel*.

Het Departement MOW neemt in theorie in samenspraak met de bevoegde minister de *overkoepelende regierol* op zich, terwijl de verschillende agentschappen binnen hun afgebakend domein het beleid in de praktijk moeten brengen. De praktijk wijkt daar van af: de verschillende actoren voeren in hoge mate elk op zich hun takenpakket uit.

Het gebrek aan een hiërarchische aansturing tussen departement en agentschap dan wel publieke nv met een specifieke opdracht, en tussen externe agentschappen onderling, maakt dat veelvuldig met *allerlei samenwerkingsakkoorden* gewerkt moet worden. Een integrale aanpak wordt door de versnipperde bestuurlijke context aanzienlijk complexer. Ook de verantwoording over de resultaten is minder duidelijk.

Zo zijn de eerste aanzetten tot *multimodale en interregionale investeringen* in knooppunten en overstapplaatsen eerder algemeen geformuleerd, en worden ze momenteel 'ad hoc' aangepakt. Een systematische multimodale benadering, via een overkoepelend mobiliteitsplan, ontbreekt.

248. Op 18 mei 2018 besliste de Vlaamse Regering over de uitvoering van een samenwerkingsakkoord tussen de federale regering en de deelstaatregeringen over de financiering van de strategische spoorweginfrastructuren en de invulling van de Vlaamse spoorprioriteiten.

De Vlaamse overheid zal in totaal € 100 miljoen co-financieren in 13 spoorprioriteiten. Een *Projectbureau Spoorinvest* – een structureel samenwerkingsverband tussen Departement MOW en De Werkvennootschap – zal dit realiseren, uiteraard in samenspraak met de federale instanties (NMBS, Infrabel).

249. Sinds 1 januari 2018 heeft de Vlaamse overheid één waterwegbeheerder, die als centraal aanspreekpunt geldt voor het beheer en de investeringen in de Vlaamse waterwegen. De *Vlaamse Waterweg* nv is het resultaat van de fusie van Waterwegen en Zeekanaal nv en De Scheepvaart nv.

De Vlaamse Waterweg nv investeert in de uitbouw, het onderhoud en de inspectie van haar infrastructuur, met enkele aandachtspunten. In het kader van een verdere capaciteitsverhoging van *het Albertkanaal* zet men in op de verhoging van een aantal bruggen en de verbreding van het kanaal zelf (€ 40 miljoen in 2018). Daarnaast is er ook het grootschalig *project Seine Schelde Vlaanderen*, om een vlotte binnenvaartverbinding voor grote schepen tussen de Seine en de Schelde te realiseren (€ 48,6 miljoen in 2018). Tenslotte is er nog *het Sigmoplan*, om de regio rond de Schelde en haar zijrivieren veiliger en natuurlijker te maken.

Daarnaast investeert de Vlaamse overheid en de fusiehaven North Sea Port (Haven Gent en Zeeland Seaports) in de *nieuwe Sluis van Terneuzen* om de doorstroming van de Westerschelde van Terneuzen naar het kanaal van Gent te verbeteren. De totale kost van het project bedraagt € 934 miljoen (waarvan € 696 miljoen voor rekening van Vlaanderen), inclusief voorbereiding, begeleiding en twee jaar beheer en onderhoud. In 2018 gaat het om een investeringsbedrag van € 59,5 miljoen.

Welzijnsinfrastructuur

250. Het *Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)* subsidieert de realisatie van zorginfrastructuur (ziekenhuizen, ouderenzorg, kinderopvang, gehandicaptenzorg...) in Vlaanderen en (Nederlandstalig) Brussel. De investeringssubsidies dienen om nieuwe gebouwen op te richten, of om bestaande gebouwen voor lange termijn op functioneel en bouwtechnisch vlak in orde te stellen. Het VIPA heeft een jaarbudget van € 875 mln in 2018.

Het VIPA werkt via *een systeem van (voorwaardelijke) subsidiebeloftes*, dat zowel klassiek als alternatief (financiering via derden) ingevuld kan worden. Het VIPA wil als *kenniscentrum* zowel de initiatiefnemers als het beleid op een geïntegreerde manier adviseren, sensibiliseren en ondersteunen.

Het VIPA speelt tevens een centrale rol in de *subsiëring van de ziekenhuisinfrastructuur*. In de afgelopen jaren zijn nieuwe financieringsmechanismen ontwikkeld, via de zogenaamde *forfaits*. Enerzijds is er een (vast) *onderhoudsforfait* om de bestaande infrastructuur in stand te houden, berekend op de levenscyclusbenadering van de huidige functies. Anderzijds is er een (vast) *strategisch forfait* voor nieuwbouwprojecten of uitbreiding van bestaande capaciteit, die dient te passen in een *zorgstrategisch plan* op basis van aantoonbare behoeftes in de regio.

Sinds 1 juli 2014 is de Vlaamse overheid bevoegd voor de financiering van de infrastructuur van ziekenhuizen: de zogenaamde A1 (investeringslasten gebouwen en uitrusting) en A3-uitgaven (medisch-technische diensten) voorheen opgenomen in het Budget Financiële Middelen (BFM) op federaal niveau. Vanaf 1 januari 2016 is de Vlaamse overheid ook budgettair bevoegd.

Schoolinfrastructuur

251. Het PPS-programma ‘*Scholen van Morgen*’ is een tiental jaar geleden opgestart met de bedoeling om 200 schoolgebouwen (€ 1,5 mld) te bouwen. De Vlaamse overheid werkt hiervoor samen met private partners om *een inhaalbeweging* te realiseren (lange wachtlijsten voor scholenbouw). De nv Scholen van Morgen was bij opzet bedoeld om buiten de begroting en overheidsperimeter te blijven, wat bij invoering van het ESR 2010 niet houdbaar is gebleken.

Vanaf 2017 wordt een nieuw investeringsprogramma in schoolinfrastructuur via projectspecifieke PPS-overeenkomsten ontwikkeld (totaal geraamd op € 550 mln, voor 41 schoolgebouwen). Deze constructies hebben de bedoeling om – ook conform het ESR 2010 – buiten de begroting en overheidsperimeter te blijven.

252. Daarnaast is er de *reguliere subsidiëring van infrastructuurwerken in het onderwijs*.

Het agentschap AGION heeft een budget van € 188 mln in 2018 om dossiers uit het vrij en officieel gesubsidieerd te subsidiëren. Het *gemeenschapsonderwijs (GO!)* heeft een apart infrastructuurbeleidsaanpak en bijhorend globaal plan (met een budget van € 42 mln in 2018), maar kan ook deelnemen aan de PPS programma’s van de Vlaamse overheid. De voorbije legislatuur zijn tevens bijkomende middelen (jaarlijks € 50 mln) gegaan naar de aanpak van urgente *capaciteitsproblemen in centrumsteden*.

Sociale woningbouw

253. De *Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen nv (VMSW)* stimuleert, adviseert en ondersteunt lokale woonactoren, zoals sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM), sociale verhuurkantoren (SVK) en lokale besturen.

Voor leningen aan particulieren en aan woonactoren leent de VMSW rechtstreeks bij de Vlaamse overheid. Dit kapitaal transformeert de VMSW in leningen voor particulieren en lokale woonactoren. De VMSW ontvangt van de Vlaamse overheid kapitaal- en rentesubsidies, om deze goedkope financiering voor woonactoren mogelijk te maken. In 2017 nam ze voor € 950 miljoen euro op (jaarverslag VMSW).

De VMSW beheert twee financieringsfondsen: *het Globaal Autonom Fonds* en *het Bijzonder Overheidsfonds*. Gesubsidieerde leningen zitten in het Bijzonder Overheidsfonds. Met het andere fonds worden de eigen werking en de activiteiten ‘voor eigen rekening’ bij de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM’s) gefinancierd.

254. De Vlaamse Wooncode erkent *het Vlaams Woningfonds* als sociale woonorganisatie. De opdracht van het Vlaams Woningfonds is de woonvoorwaarden van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden verbeteren door aangepaste woningen beschikbaar te stellen, hen te helpen een eigen woning te verwerven of die in goede staat te houden.

Het Vlaams Woningfonds geeft hypothecaire leningen aan voordelige tarieven, maar verhuurt ook goedkoop woningen. Ze verhuren vooral sociale woningen die geschikt zijn voor vijf of meer personen. Het Vlaams Woningfonds biedt voornamelijk in enkele stedelijke centra een aantal huurwoningen aan. Daarnaast zet het Vlaams Woningfonds ook in op de bestrijding van verkrotting. Hiertoe kopen ze sterk verwaarloosde en langdurig leegstaande panden aan en worden die gerenoveerd of vervangen. Zij kiezen hiervoor bewust voor ene kleinschalige aanpak.

Culturele infrastructuur

255. In Vlaanderen wordt de culturele infrastructuur door verschillende publieke en private actoren. Culturele infrastructuur kan immers eigendom zijn van private rechtspersonen (zoals vzw's), van lokale besturen, provinciebesturen of van de Vlaamse overheid zelf.

De Vlaamse overheid verleent investeringssubsidies voor grote stedelijke en sectorale projecten (binnen de beleidsdomeinen Cultuur en Jeugd) via het *Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)*, een Vlaamse Openbare Instelling (VOI). Het FoCI treedt ook op als bouwheer voor de eigen accommodaties van de Vlaamse Gemeenschap in de sectoren Cultuur en Jeugd voor een dertigtal gebouwen. Het FoCI realiseert en ondersteunt de afgelopen jaren in totaal investeringen van ongeveer € 40 mln (inclusief ondersteuning door derden).

Sportinfrastructuur

256. Sinds 1 januari 2016 is Bloso omgevormd tot het *Agentschap Sport Vlaanderen*. Daarmee is het onderscheid tussen het Departement met haar beleidsvoorbereidende taken en Bloso met haar beleidsuitvoerende taken opgeheven, aangezien beide taken samengevoegd worden in dit ene knooppunt Agentschap Sport Vlaanderen.

Een van de kerntaken van het agentschap is het investeren in nieuwe sportinfrastructuur via een *globaal sportinfrastructuurplan (2016)*. Dit plan maakt een einde aan de talrijke 'ad hoc' oproepen voor sporthallen, zwembaden, en andere sportvelden. Het heeft de ambitie om een ruimtelijke en financiële lange termijnvisie uit te werken.

Investerings in eigen werking (huisvesting, archief)

257. Het *Facilitair Bedrijf* binnen de Vlaamse overheid ondersteunt de andere entiteiten van de Vlaamse overheid horizontaal, op het vlak van kantoorruimte (waaronder de Vlaamse Administratieve Centra (VACs), ICT-management, vastgoedprojecten, schoonmaak, logistiek en catering. Het Facilitair Bedrijf heeft geen investeringsagenda op lange termijn, wat ook niet tot hun taakomschrijving behoort. De investeringen zijn gericht op het dagelijks beheer van het patrimonium en de uitbouw van informaticadiensten.

3.3 Gevalsstudies investeringsbeleid in het buitenland

Ter aanvulling op het SERV-advies over de begroting 2019, heeft het SERV-secretariaat een achtergronddocument uitgewerkt over het infrastructuurbeleid van drie landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, en Canada (Provincie Ontario). De extra bijlage biedt achtergrondinformatie bij hoofdstuk 5 'Investeringsbeleid vraagt andere aanpak' van het SERV-advies over de begroting 2019. (klik [hier](#))

4 Tabellen

Tabel 8: Werkgroep leesbaarheid begroting, brede definitie van ESR-investeringen inclusief ondersteuning investeringen door derden, ESR-codes economische classificatie tot 4 cijfers

ESR	Opgenomen?	Wat?
51	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
51.1	JA	Investeringsbijdragen (aan overheids- 51.11 en privébedrijven 51.12)
51.2	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan bedrijven, zoals: oorlogsschadevergoeding, schadevergoeding tegen gevolge van natuurrampen, dekking van geaccumuleerde verliezen, kwijtschelding van schulden en schuldovername
51.3	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen (zie 51.2)
51.4	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan verzekeringsinstellingen (zie 51.2)
52	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
52.10	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's ten behoeve van de gezinnen
52.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen (zie 51.2)
53	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen en vzw's
53.10	JA	Investeringsbijdragen aan gezinnen en vzw's, zoals woningbouwpremies voor gezinnen of bijdragen in de investeringen van eenmanszaken
53.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gezinnen (zie 51.2)
54.x1	JA	Investeringsbijdragen aan het buitenland
54.x2	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan het buitenland
63	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan lokale overheden
63.11	JA	Investeringsbijdragen aan provincies
63.12	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan provincies

ESR	Opgenomen?	Wat?
63.21	JA	Investeringsbijdragen aan gemeenten
63.22	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gemeenten
63.41	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's van lokale overheden
63.42	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's van lokale overheden
63.5	NEEN	Kapitaaloverdrachten aan politiezones, OCMW's, intercommunales van de sector S.1313 (lokale overheden), hulpverleningszones en overige lokale overheden
64	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs
64.10	JA	Investeringsbijdragen
64.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten
71	JA	Aankoop van gronden en gebouwen in het binnenland
72	JA	Nieuwbouw van gebouwen. De definitie van nieuwbouw is ruim: alles wat integraal deel uitmaakt van gebouwen (centrale verwarming...) wordt inbegrepen. Ook het verhogen van de waarde van een gebouw (inclusief via groot onderhoud) wordt beschouwd als nieuwbouw. Niet-waardevermeerdend onderhoud wordt geboekt onder code ESR 14.
73	JA	Wegen- en waterbouwkundige werken
74	JA	Verwerving van overige investeringsgoederen, inclusief immateriële goederen (vervoermaterieel, computers, patenten en octrooien, O&O, waardevolle voorwerpen...)

Tabel 9: Vlaanderen, 2018BO en 2018BA, betaalkredieten, nieuw beleid per beleidsprogramma, in € dz¹¹

BD	Bprog	Naam	2018BA	duiding	2018BO	duiding	SOM 2018BA + 2018BO
		TOTAAL	199.700		321.639		521.339
C	CB	C CB Provisies	100.000	buffer	47.000	Buffer 2018BO	147.000
C	CE	BD C programma CE Financieel beheer	0		32.000	Bijstelling rentekredieten VFLD rampenfonds	32.000
D	DA	BD D programma DA Dep. Internationaal Vlaanderen	0		500	Digitalisering vergunning wapenhandeldossiers	500
D	DD	D DD - Behartiging int. belangen	500	Cultuurdiplomatie			500
D	DE	D DE - Bestrijding structurele armoede	550	Noodhulp UNRWA			550
D	DF	MVG- BD D DF - internationalisering	100	IT-project FIT			100
D	DG	D DG - duurzame ontwikkeling & promotie Vlaanderen	3.500	TV: Investerings Vlaamse Meesters	2.300	Toerisme Vlaanderen, Events	5.800
F	FB	F FB - provisie	0		12.361	Hervorming en financiering onderwijs; diverse projecten onderwijs	12.361
F	FD	F FD financiering kleuter en leerplichtonderwijs	11.600	Werking LO BLO	11.000	Werkingsmiddelen kleuteronderwijs; ondersteuning M-decreet	22.600
F	FG	F FG ondersteuning van het onderwijsveld	733	schoolbank op de werkplek	1.000	Hervorming en financiering onderwijs	1.733
G	GA	G GA dep. WVG, IVA Zorginspectie, IVA Jongerenwelzijn, IVA Zorg en Gezondheid	1.000	ICT insectorale toegangspoort + Tongeren eenmalig			1.000
G	GC	G GC - creatie voorwaarden welzijnsniveau	1.400	Eenmalige impulsen agressie + justitie + welzijnwerk	8.614	Opstap sociaal akkoord VIA5; Flanders' Care, Provisie welzijn	10.014
G	GD	G GD - creatie voorwaarden welzijns- en gezondheidsniveau	600	Begeleiding zorgstrategische planning	1.000	Strategisch plan gezonde Vlaaming	1.600

¹¹ De SERV hanteert voorlopig de oude opdeling van het huidige beleidsdomein Q (Omgeving) hanteren, dus voor de fusie van de beleidsdomeinen ENO (energie en omgevingsbeleid) en RWO (ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed). De reden is de opmaak van het evaluatierapport over vijf jaar begrotingsbeleid in deze legislatuur dat in het voorjaar van 2019 zal gepresenteerd worden. Dit rapport dient voor de jaren 2015 tot 2017 immers te vertrekken van de op dat moment nog afzonderlijke begrotingen per beleidsdomeinen

BD	Bprog	Naam	2018BA	duiding	2018BO	duiding	SOM 2018BA + 2018BO
G	GE	G GE - recht op kansrijk meegroeien	2.000	Fonds Jongerenwelzijn	10.000	Groeipaden + opstap sociaal akkoord	12.000
G	GF	G GF - kansen voor elk kind	1.000	K&G aankoop gehoorscreeners			1.000
G	GH	G GH - betaalbaarheid niet-medische hulp	6.000	Opstart BELRAI (meten zorgbehoefte) Ag VSB	25.757	Flexibilisering gezinszorg; groei-pad rust- en verzorgingstehuizen Ag VSB BOB + ICT	31.757
G	GI	BD G programma GI - infrastructuur zorg- en dienstverlening persoonsgebonden aangelegenheden	0		1.500	Provisie + welzijn	1.500
H	HC	H HC Cultuurbeleid algemeen	3.000	FOCI investeringsimpuls	1.000	Internationaal kunstenbeleid	4.000
H	HD	H HD Sociaal-cultureel	1.000	Projecten + aanvullende financiering HD HE HG	641	Sociaal-cultureel-werk; leenrecht, projectregeling erfgoed	1.641
H	HE	H HE Kunsten en Cultureel erfgoed	2.750	Projecten + aanvullende financiering HD HE HG	2.750	Projectregeling kunsten; cultuurloket Erfgoed project	5.500
H	HF	H HF Sport	5.000	Openstelling schoolsportinfrastructuur + naschools sporten			5.000
H	HG	H HG Jeugd	600	Projecten + aanvullende financiering HD HE HG	2.500	Jeugd	3.100
H	HH	H HH Media	240	Projecten + aanvullende financiering HD HE HG	250	Mediawijsheid	490
J	JE	J JE - sociale economie	4.000	investeringsoproep sociale economie	11.850	Lokale diensteneconomie + maakwerk	15.850
L	LC	BD L programma LC Omgevingsbeleid	9.000	DAB Minafonds	11.340	Natuur Vlaamse Rand Minafonds	20.340
L	LE	L LE energiebeleid	8.377	innoverende hernieuwde energieprojecten + energie-armoedeprojecten	18.610	Energiescans; groenestroomcertificaten; diepe geothermie; proefprojecten energie	26.987
L	LF	BD L programma LF dierenwelzijnbeleid	0		3.000	Inspectie dierenwelzijn	3.000
M	ME	M ME openbaar vervoer	20.000	vergroening bussen De Lijn			20.000
M	MF	BD M programma MF verkeersveiligheid	0		15.428	Verkeersveiligheids-fonds en investerings-opportunities MOW	15.428
M	MH	BD M programma MH wegenpatrimonium	0		2.972	Onderhoud AWV en provinciewegen	2.972
M	MI	BD M programma MI waterwegen	0		5.000	Superstorm Dieter	5.000

BD	Bprog	Naam	2018BA	duiding	2018BO	duiding	SOM 2018BA + 2018BO
N	ND	BD N programma ND maatschappelijke ontwikkelingen die in de ruimte samenkomen	0		3.000	Beleidsplan ruimte Vlaanderen	3.000
N	NE	N NE betaalbaar wonen	5.000	Actieplan brandveiligheid	7.000	Bijkomende beleidsruimte minister Homans (NE0-1NEC2AA-PR)	12.000
N	NF	BD N programma NF zorg onroerend erfgoed voor iedereen	0		250	Investeringssubsidie vzw Herita	250
P	PA	P PA dep kanselarij en bestuur, ag. Informatie vlaanderen, dienst van de bestuursrechtcolleges, audit vlaanderen, ag. Overheidspersoneel, ag. Facilitair bedrijf, ag. Binnenlands bestuur	0		1.000	Werkingsmiddelen 2e pensioenpijler	1.000
P	PE	P PE strategische planning, monitoring regeringsbeleid	1.950	Rapportering PPS + projecten en evenementen	120	Kazerne Dossin	2.070
P	PG	P PG Beleidsaanpak Brussel in alle gemeenschapsaangelegenheden	400	aanvullende financiering Brussel			400
P	PI	BD P programma PI Crisisbeheersing	0		1.130	rampenschadedossiers: digitalisering en experten	1.130
P	PJ	P PJ Beleidsdomeinoverschrijdende administratieve vereenvoudiging	0		8.000	MAGDA burgererloket	8.000
P	PK	P PK Vastgoedbeleid en facility	0		22.000	Provisie pensioenfonds contractuelen	22.000
P	PL	P PL ICT ondersteuning digitale overheid	3.400	DAB ICT			3.400
P	PN	P PN Duurzame en creatieve steden	6.000	ABB investeringsoproep sociale infrastructuur			6.000
P	PP	BD P Programma PP HR-Beleid	0		1.023	ICT	1.023