



ADVIES VOOR DE BEGROTING 2025

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be - T +32 2 209 01 11 - E info@serv.be

Decretale opdracht SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv
overlegfunctie)

Goedkeuring raad 8 juli 2024

Contactpersonen Erwin Eysackers eeysackers@serv.be

Tuur Verschueren tverschueren@serv.be

De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Koning Albert II-laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

SERV-advies over de begroting 2025

Mijnheer de minister

De SERV ziet in dit begrotingsadvies af van de gebruikelijke actualisatie van de ingediende begroting en meerjarenraming op basis van recente macro-economische parameters en recente beleidsbeslissingen. De Vlaamse sociale partners willen vermijden dat er budgettaire ruis ontstaat tijdens de formatie, gezien het Departement Financiën en Begroting een nota over de budgettaire ruimte 2024-2029 heeft bezorgd aan de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse Regering, die evenwel nog niet gepubliceerd is.

Het eerste hoofdstuk bespreekt de recente macro-economische ontwikkelingen, waarbij de impact van de gewijzigde macro-economische parameters op de Vlaamse begroting wel in algemene termen geduid wordt. Een volgend hoofdstuk gaat dieper in op het recent hervormde Europese begrotingskader en de implicaties ervan voor België.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	10
0. Leeswijzer	10
1. Macro-economische omgevingsanalyse	10
1.1 Recente ontwikkelingen	10
1.2 Implicaties voor de Vlaamse begroting	13
2. Europese begrotingsopvolging	14
2.1 Synthese belangrijkste ontwikkelingen in afgelopen jaar	14
2.2 Impact op Vlaamse begrotingsproces	17
Bibliografie	19
Lijst met figuren en tabellen	21

Krachtlijnen

Economie in rustiger vaarwater, maar uitdagingen en onzekerheden blijven

1. De Belgische economie bevindt zich momenteel in een relatief stabiele situatie, maar staat nog steeds voor grote uitdagingen. De NBB en het FPB verwachten de komende jaren een matige groei van de economie (gemiddeld ongeveer 1,3%), wat iets lager is dan de verwachte groei in de eurozone (1,5%).

De indicator van het consumentenvertrouwen herstelde zich in juni, na een daling sinds begin dit jaar (NBB, juni 2024). Consumenten zijn vandaag zeer positief over het spaarvermogen van gezinnen, maar eerder negatief over de evolutie van de werkloosheid en de economische situatie in België.

De conjunctuurbarometer (producenten; NBB, juni 2024) blijft laag, maar lijkt de afgelopen maanden zijn dieptepunt bereikt te hebben. Het producentenvertrouwen van de bedrijfstak diensten aan bedrijven verbeterde in juni en wordt vandaag als neutraal ingeschat. Ondernemingen in de bouw, verwerkende nijverheid en vooral de handel schatten de economische toestand de afgelopen maanden dan weer somberder in dan voorheen.

Volgens de investeringsindicator van de NBB (april 2024) geven ondernemingen aan dat ze in 2024 veel minder zullen investeren dan in het voorgaande jaar. De investeringsvooruitzichten verslechteren het meest bij de bedrijfstak dienstverlening aan bedrijven, maar ook in de industrie nemen de investeringsintenties af.

2. De economische vooruitzichten blijven onzeker op korte termijn. De NBB (2024) voorziet belangrijke risico's. Ten eerste kunnen de energieprijzen opnieuw schommelen door geopolitieke spanningen. Ook de rentevoeten kunnen afwijken van de huidige verwachtingen door monetaire beleidswijzigingen van de ECB. Een specifiek risico voor de handelsvooruitzichten betreft een meer protectionistisch beleid na verkiezingen in enkele belangrijke economieën en handelspartners van België en de eurozone, zoals de Verenigde Staten. Ten slotte houden de vooruitzichten geen rekening met de sanering van de overheidsfinanciën die Europa vraagt (zie hieronder). Alle inschattingen zijn zoals steeds gebaseerd op assumpties bij ongewijzigd beleid.

Gewijzigde Europese begrotingsopvolging

3. De regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), ook aangeduid als de Europese begrotingsregels, zijn in het afgelopen jaar herzien. De Europese Raad en het Europees Parlement bereikten hierover op 10 februari 2024 een politiek akkoord, dat in april door beide instellingen bekrachtigd werd. De herziening heeft voornamelijk als doel om 1/ de risico's voor de houdbaarheid van de recent sterk toegenomen overheidsschuld onder controle te brengen, 2/ hervormingen en investeringen te stimuleren, en 3/ om een anticyclisch begrotingsbeleid te bevorderen.

4. Dit aangepaste Europese begrotingskader vraagt dat de budgettaire plannen van de Europese lidstaten ingepast worden in een meerjarig genormeerd referentietraject voorgesteld door de Europese Commissie, met als focus de houdbaarheid van de (gezamenlijke) overheidsschuld. Er wordt een onderscheid gemaakt in functie van de risico's voor de schuldevolutie. Landen met een hoge overheidsschuld (zoals België) zullen een strikter begrotingspad moeten volgen dan landen met gemiddelde of lage risico's voor hun schuldevolutie. De meest relevante elementen voor België zijn: een hoog overheidstekort (2023: -4,6% bbp), een toegenomen rentevoet in combinatie met een relatief hoge schuldgraad (2023: 105,2% bbp) en stijgende vergrijzingskosten. Bij ongewijzigd beleid zal de Belgische schuldgraad naar verwachting blijven oplopen.

Twee centrale beleidsdoelstellingen

5. De Vlaamse overheidsfinanciën moeten tijdens deze legislatuur ten volle ingezet worden voor de ondersteuning van duurzame economische groei. Deze groei is nodig om budgettaire ruimte te behouden of te creëren voor beleidsprioriteiten zoals investeringen voor een groene en digitale transitie, het ondersteunen van de concurrentiepositie en innovatiecapaciteit van onze economie en het versterken van het gezondheids- en welzijnsbeleid en van het arbeidsmarkt-, onderwijs- en vormingsbeleid.

Houdbare Vlaamse overheidsfinanciën zijn meer dan ooit een noodzaak. Het Vlaamse begrotingssaldo moet zich aanpassen aan het vernieuwde Europese begrotingskader en de daaruit voortvloeiende intra-Belgische afspraken. Er is ook budgettaire marge nodig voor bijkomende beleidsuitdagingen, onder meer door heroverwegingen van bestaand beleid.

Hanteer uitgavennormering als budgettair kompas en teken daarmee begrotingspad op maat uit

6. In de visie van de SERV is het aangewezen dat de Vlaamse Regering een begrotingspad op maat uittekent zodat de Vlaamse schuldgraad binnen

de grenzen van een houdbaar schuldniveau blijft, binnen een Belgisch afsprakenkader.

Naast het schuldniveau en het te realiseren begrotingstraject op Belgisch niveau (som van alle overheden) is voor Vlaanderen en de andere gewesten en gemeenschappen een tweede vraag van belang: hoe gaan de vereiste inspanningen over de federale overheid, gewesten en gemeenschappen verdeeld worden? Daarvoor zijn afspraken nodig over meerjarige begrotings- en schuldtrajecten per overheid, inclusief wat er gebeurt wanneer een overheid niet of slechts gedeeltelijk de afspraken uit voorgaande jaren realiseert (rekening houdend met eventuele uitzonderlijke economische omstandigheden).

7. Een advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) over de verdeling van de inspanningen van de diverse deelopverheden binnen de gezamenlijke overheid conform de nieuwe begrotingsregels is noodzakelijk. De SERV vraagt al verschillende jaren dat afspraken over deze verdeling gemaakt worden. De federale regering heeft aan de HRF de opdracht gegeven om tegen midden juli 2024 dergelijk advies uit te brengen, gebaseerd op de uitgavenbenchmark opgenomen in het referentietraject opgesteld door de EC.

8. Een uitgavennormering die ook rekening houdt met de evolutie langs de ontvangstenzijde is een essentieel onderdeel van de hervormde Europese begrotingsopvolging. Dergelijke normering impliceert dat wordt nagedacht over de vraag welke uitgaven meer of minder mogen toenemen, wat de doelmatigheid en efficiëntie van het beleid verhoogt en wat de overheid meer stimuleert om de begrotingsdoelstellingen te halen. Via een uitgavennormering ontspoort de begroting niet, worden de beschikbare middelen ingezet voor de beleidsprioriteiten, en wordt een structureel begrotingsbeleid verankerd en verder uitgebouwd. De berekening van de uitgavengroei-norm moet accuraat gebeuren. Ook de hertekende Europese begrotingsopvolging vereist een uitgavennormering die vier tot zeven jaren vooruit kijkt. Naar verwachting is de uitgavengroei in het nieuwe Europese kader sowieso beperkt.

Een specifieke normering voor investeringen is daarbij noodzakelijk. De SERV wijst al langer op de noodzaak om de Vlaamse publieke investeringen te versterken zodat deze investeringen sneller groeien dan de overige uitgaven.

Tegelijkertijd benadrukt de SERV dat ook voor bepaalde andere uitgaven een reële groei nodig is. In sommige domeinen zijn bijvoorbeeld bepaalde werkmiddelen al jaren niet geïndexeerd, soms zonder transparante motivering of zonder rekening te houden met eerder aangegane verbintenissen.

9. De Vlaamse uitgavennorm (zie het rapport¹ 'Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm') is tijdens de vorige legislatuur uitgewerkt, en lijkt globaal in overeenstemming te zijn met de manier waarop de Europese uitgavennormering zal toegepast worden. Voor een concrete toepassing dient uiteraard gewacht te worden op het nog uit te brengen advies van de HRF.

Organiseer grondige doorlichtingen om beleidsruimte te creëren

10. Een uitgavennorm gaat best gepaard met een grondige doorlichting van significante recurrente uitgaven via uitgavendoorlichtingen (spending reviews) zoals die recent in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) verankerd zijn. In essentie zijn het oefeningen om na te gaan of deze uitgaven tot de kerntaken van de Vlaams overheid behoren, of het beleid doeltreffend is en of er efficiëntiewinsten gerealiseerd kunnen worden. Na de verkiezingen worden de resultaten van acht uitgavendoorlichtingen bekend gemaakt, zoals eind 2022 door de Vlaamse Regering beslist. Ook tijdens de volgende legislatuur zal het noodzakelijk zijn om bijkomende uitgavendoorlichtingen voor verschillende beleidsdomeinen uit te werken, naast het heroverwegen van een aantal ontvangstencategorieën.

De verdere uitrol van prestatiebegroting (met focus op indicatoren die de beleidsresultaten per domein in kaart brengen) en het verder uitwerken van het verder uit te werken subsidieregister (gekoppeld aan een grondige evaluatie van het subsidiebeleid) hebben daarbij een belangrijke ondersteunende rol.

Zet een nieuw investeringsinstrument op voor strategische beleidsprioriteiten

11. De SERV pleit voor een nieuw en ambitieus investeringsinstrument dat voor weloverwogen beleidsprioriteiten aanzienlijke middelen voorziet in overeenstemming met de hervormingen en investeringen zoals gevraagd door de gewijzigde Europese begrotingsopvolging.

Het voorgestelde nieuwe investeringsinstrument moet doordacht en met focus uitgetekend worden bij de start van de volgende Vlaamse Regering: enkel de strategische investeringsprioriteiten komen aan bod, waarvoor voldoende middelen ter beschikking gesteld worden. Dat impliceert dat niet alle beleidsdomeinen aan bod komen. De bijkomende investeringen via het nieuwe instrument zullen daarmee ook aanzienlijk verschillen van het lopende investeringsbeleid.

¹ Zie: <https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/VR-2020-1610-MED.0327-2-Blauwdruk-Vlaamse-uitgavennorm-bijlage-1.pdf>.

De looptijd van dit investeringsinstrument blijft beperkt tot de legislatuur 2024-2029. Niet-ingezette middelen (dat zijn voorziene middelen bij regeringsopmaak die niet besteed worden tijdens de legislatuur) vervallen in principe einde 2029. Dit investeringsinstrument wil de komende jaren bijdragen tot een bijkomende impuls van de Vlaamse investeringen, bovenop de lopende en al voorziene investeringen.

12. De budgettaire grootteorde van het investeringsinstrument wordt idealiter vastgelegd bij het begin van de volgende legislatuur (regerakkoord). Dat geldt ook voor de concrete doelstellingen die ermee gerealiseerd zullen worden. Het investeringsinstrument moet een significante impact hebben ('verschil maken'). Tegelijkertijd mag het de begroting niet laten ontsporen, ook niet op termijn. Een indicatieve grootteorde waaraan in de visie van de SERV kan gedacht worden: € 5 mld voor de gehele legislatuur, dat is € 1 mld nieuwe middelen per begrotingsjaar, of afgerond 1/60ste van de huidige (jaarlijkse) Vlaamse begroting. Het is aangewezen om diverse actoren binnen én buiten de overheid te betrekken bij de opmaak, uitrol en monitoring van het investeringsinstrument om een geïntegreerd en gedragen beleid te realiseren.

13. Dit instrument moet worden ingepast in de Vlaamse en Belgische begrotingsrapportering. De Vlaamse overheid is budgettair een eerder goede leerling in vergelijking met het federale niveau en de meeste andere gewesten en gemeenschappen, maar niet alles is mogelijk: intra-Belgische afspraken (zie hoger) zullen ook voor dit investeringsinstrument van belang zijn. Dit investeringsinstrument kan er tevens toe bijdragen dat er conform de Europese begrotingsopvolging op termijn bijkomende resultaten geboekt worden qua gerealiseerde investeringen en hervormingen, zodat de referentieperiode voorzien in het Europese begrotingskader van vier naar zeven jaar kan verlengd worden.

Investeer meer én beter

14. In de visie van de Vlaamse sociale partners is het belangrijk om niet alleen meer maar ook beter te investeren. Een levenscyclusbenadering bij het beoordelen van de investeringsinspanningen van de overheid is daarbij aangewezen. Die houdt niet enkel rekening met de initiële investering maar ook met de noodzaak van regelmatig onderhoud gedurende de levensduur van de investering. Daarnaast laat een goed asset management waarbij de staat van de infrastructuur efficiënt gemonitord wordt toe om preventief te investeren waar nodig. Ook de keuze voor de meest gepaste aanbestedingsprocedure is erg relevant.

Advies

0. Leeswijzer

15. Het eerste Hoofdstuk (1.1) bespreekt de recente macro-economische ontwikkelingen. De SERV ziet in dit begrotingsadvies af van de gebruikelijke actualisatie van de ingediende begroting en meerjarenraming op basis van de recentste macro-economische parameters en recente beleidsbeslissingen. De Vlaamse sociale partners willen vermijden dat er budgettaire ruis ontstaat tijdens de formatie, gezien het Departement Financiën en Begroting een nota over de budgettaire ruimte 2024-2029 heeft bezorgd aan de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse Regering, die evenwel nog niet gepubliceerd is. De impact van de gewijzigde macro-economische parameters op de Vlaamse begroting wordt wel in algemene termen geduid in Hoofdstuk 1.2, terwijl Hoofdstuk 2 dieper ingaat op het recent hervormde Europese begrotingskader en de implicaties ervan voor België.

1. Macro-economische omgevingsanalyse

1.1 Recente ontwikkelingen

16. **De vorige Vlaamse legislatuur (2019-2024) werd getekend door één van de grootste macro-economische turbulentie en exogene schokken sinds de Tweede Wereldoorlog.** De coronacrisis heeft zich in 2020 na een grote initiële schok in opeenvolgende op- en neerwaartse economische golven vertaald in een ongeziene krimp van de Belgische economie (-5,3% bbp). Dankzij voornamelijk overheidssteuning, waarop alle economische actoren soepel en efficiënt hebben ingespeeld, bleek de aanvankelijk zeer negatief ingeschatte impact minder diepgaand dan gevreesd. De crisis werd gevolgd door een sterke economische heropleving (het zogenaamde V-herstel) in 2021 (+6,9%).

Vanaf eind 2021 nam de inflatie sterk toe (+2,4%), onder andere aangedreven door de energieprijzen en internationale aanvoerproblemen. De wederzijdse sancties tussen de westerse landen en Rusland na de Russische inval in Oekraïne begin 2022 resulteerde in een uiterst hoge inflatie (+9,6%), hoofdzakelijk een gevolg van extreme prijstoeslagen van aardgas en elektriciteit. De snel oplopende inflatie noopte de Europese Centrale Bank (ECB) ertoe het accommoderende monetaire beleid gehanteerd tijdens de pandemie fors te verstrakken. De aanvankelijke verwachte groeivertraging voor 2023 (groeiverwachting NBB in najaar 2022: +0,5% versus realisatie +1,4%) en 2024 (raming NBB: +1,2%) werd in België afgewend, voornamelijk door de sterke consumptie van de huishoudens, en ook de inflatie lijkt vandaag verder te dalen.

17. De Belgische economie bevindt zich momenteel in een relatief stabiele situatie, maar staat nog steeds voor grote uitdagingen. De NBB en het FPB verwachten de komende jaren een matige groei van de economie (gemiddeld ongeveer 1,3%), die daarmee iets lager is dan de verwachte groei in de eurozone (1,5%).

De indicator van het consumentenvertrouwen herstelde zich in juni, na een daling sinds begin dit jaar (NBB, juni 2024). Consumenten zijn vandaag zeer positief over het spaarvermogen van gezinnen, maar eerder negatief over de evolutie van de werkloosheid en de economische situatie in België.

De conjunctuurbarometer (producenten; NBB, juni 2024) blijft laag, maar lijkt de afgelopen maanden zijn dieptepunt bereikt te hebben. Het producentenvertrouwen van de bedrijfstak diensten aan bedrijven verbeterde in juni en wordt vandaag als neutraal ingeschat. Ondernemingen in de bouw, verwerkende nijverheid en vooral de handel schatten de economische toestand de afgelopen maanden dan weer somberder in dan in de afgelopen maanden.

Volgens de investeringsindicator van de NBB (april 2024) geven ondernemingen aan dat ze in 2024 veel minder zullen investeren dan in het voorgaande jaar. De investeringsvooruitzichten verslechteren het meest bij de bedrijfstak dienstverlening aan bedrijven, maar ook in de industrie nemen de investeringsintenties af.

18. De economische vooruitzichten blijven onzeker op korte termijn, ook na de corona- en energiecrisis. De NBB (2024) voorziet belangrijke risico's. Ten eerste kunnen de energieprijzen opnieuw schommelen door geopolitiek spanningen. Ook de rentevoeten kunnen afwijken van de huidige verwachtingen door monetaire beleidswijzigingen van de ECB. Een specifiek risico voor de handelsvooruitzichten betreft een meer protectionistisch beleid na verkiezingen in enkele belangrijke economieën en handelspartners van België en de eurozone, zoals de Verenigde Staten. Ten slotte houden de vooruitzichten geen rekening met de sanering van de overheidsfinanciën die Europa vraagt (zie hieronder). Alle assumpties zijn zoals steeds gebaseerd op ongewijzigd beleid.

Tabel 1: België, groeicijfers reële bbp, recente ramingen, in %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
FPB, EB sep en EV juni 2023 (MJR 2023-2028)	1,0%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	
IMF, april 2024	1,5%	1,2%	1,2%				
OESO, mei 2024	1,5%	1,3%	1,4%				
Europese Commissie, mei 2024	1,4%	1,3%	1,4%				
FPB, juni 2024	1,4%	1,4%	1,40%	1,40%	1,30%	1,40%	1,30%
NBB, juni 2024	1,4%	1,2%	1,2%	1,4%			

19. **In de visie van de NBB en het FPB zal de economie de komende jaren slechts matig groeien.** Het FPB (2024) verwacht een stabiele groei van 1,4% (1,3% in 2027) voor de komende jaren, terwijl de NBB (2024b) de groei voor dit jaar en volgend jaar iets lager inschat (beide 1,2%): zie Tabel 1. De groei in 2023 (realisaties) was wel 0,4 bbp-procentpunt hoger dan de raming van het FPB in de Economische Begroting van september 2023 (gehanteerd bij de begrotingsopmaak 2024).

De NBB maakt macro-economische projecties die deel uitmaken van de Eurosysteempromogoses (gemeenschappelijke prognoses van de ECB en de andere centrale banken van de eurozone). Deze projecties steunen op een aantal gedeelde technische veronderstellingen en voorspellingen van de internationale context. Volgens deze projecties zou de Belgische economie de volgende jaren iets minder groeien dan de eurozone (verschil van -0,2 procentpunt bbp): zie Tabel 2. In 2023 en 2024 zou de groei daarentegen aanzienlijk hoger uitkomen (respectievelijk 0,8 en 0,4 procentpunt bbp).

Tabel 2: België en buurlanden, groeicijfers reële bbp, recente ramingen, in % (bron: Nationale Centrale Banken, juni 2024)

	2023	2024	2025	2026
Nederland, juni 2024	0,2%	0,5%	1,3%	1,3%
Duitsland, juni 2024	0,0%	0,3%	1,1%	1,4%
Frankrijk, juni 2024	1,1%	0,8%	1,2%	1,6%
België, juni 2024	1,4%	1,2%	1,2%	1,4%
Eurozone, juni 2024	0,6%	0,8%	1,4%	1,6%

Tabel 3: België, consumentenprijsindex (CPI), recente vooruitzichten, in % op jaarbasis

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
FPB, EB sep en EV juni 2023 (MJR 2023-2028)	4,4%	4,1%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	
IMF, april 2024	2,3%	3,6%	2,0%				
OESO, mei 2024	2,3%	3,6%	1,9%				
Europese Commissie, mei 2024	2,3%	4,0%	2,3%				
FPB, juni 2024	4,1%	3,1%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
NBB, juni 2024	2,3%	3,9%	2,4%	1,2%			

20. **De inflatie in België lijkt vandaag onder controle.** Volgens het FPB (2024) zal de inflatie, die dit jaar nog vrij hoog geraamd wordt (3,1%), de volgende jaren dalen richting de inflatiedoelstelling van de ECB (2%): zie Tabel 3. De inflatieverwachting voor 2024 is 1,0 procentpunt lager dan bij de Economische Begroting van september 2023 van het FPB (gehanteerd bij de begrotingsopmaak 2024). Opmerkelijk: de NBB heeft een andere inschatting van de inflatie dan het FPB. De NBB verwacht een hogere inflatie voor dit (3,9%) en volgend (2,4%) jaar. In 2026 zou de inflatie dan weer erg laag uitvallen (1,2%).

De gezondheidsindex volgt volgens de raming van het FPB dezelfde trend als de consumentenprijsindex: zie Tabel 4. De terugval ten opzichte van de cijfers in de Economische Begroting van september 2023 is wel fors, met een daling van 1,4 procentpunt. De spilindex voor de overheidswedden en sociale uitkeringen werd in april 2024 het laatst overschreden². De BO 2024 ging uit van twee overschrijdingen van de spilindex in 2024: in februari en juni. Opnieuw opmerkelijk: in de prognose van de NBB vertonen de inflatie en de gezondheidsindex wel een verschillende dynamiek.

Tabel 4: België, gezondheidsindex (GZI), recente vooruitzichten, in % op jaarbasis

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
FPB, EB sep en EV juni 2023 (MJR 2023-2028)	4,7%	4,3%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	
FPB, juni 2024	4,3%	3,1%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
NBB, juni 2024	4,3%	2,7%	2,0%	1,5%			

21. **De rente op tienjarig Belgische overheidspapier zou dit jaar, na de forse toenames in 2022 en 2023, afnemen van 3,1% in 2023 naar 2,9% in 2024:** zie Tabel 5. Dit is een lagere rente dan de 3,3% die het FPB in september verwachtte. De ECB verlaagde begin juni 2024 voor het eerst sinds vijf jaar de belangrijkste rentetarieven met een kwart procentpunt.

Tabel 5: België, rente op Belgisch overheidspapier, recente ramingen, in % op jaarbasis

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
FPB, EB sep en EV juni 2023 (MJR 2023-2028)	-0,1%	1,7%	3,2%	3,3%	3,1%	3,1%	3,2%	3,2%	
FPB, juni 2024	-0,1%	1,7%	3,1%	2,9%	2,8%	2,9%	2,9%	3,0%	3,1%
NBB, juni 2024	-0,1%	1,7%	3,1%	2,9%	3,0%	3,1%			

1.2 Implicaties voor de Vlaamse begroting

22. **De SERV ziet in dit begrotingsadvies af van de gebruikelijke actualisatie van de ingediende begroting en meerjarenraming op basis van de recentste macro-economische parameters.** De Vlaamse sociale partners willen vermijden dat er budgettaire ruis ontstaat tijdens de formatie, gezien het Departement Financiën en Begroting een nota over de budgettaire ruimte 2024-2029 heeft bezorgd aan de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse Regering, die evenwel nog niet gepubliceerd is. De impact van de gewijzigde macro-economische parameters op de Vlaamse begroting wordt hieronder wel in algemene termen gedeut.

23. In de Economische Vooruitzichten van juni 2024 van het FPB dalen de consumentenprijsindex en gezondheidsindex gecumuleerd over de periode 2023-2028 met respectievelijk 1,1 en 1,4

² De volgende overschrijding wordt vandaag verwacht in februari 2025.

procentpunt, terwijl de reële economische groei toeneemt met 0,4 procentpunt bbp (steeds vergeleken met de parameters gehanteerd in de BO 2024 en MJR).

De hogere economische groei heeft een positief effect op de ontvangsten en dus ook op het begrotingssaldo. Veel Vlaamse ontvangsten via de Bijzondere Financieringswet (BFW) evolueren mee met de economische groei, al zijn de meeste dotaties slechts in beperkte mate gekoppeld aan deze parameters (zie het [SERV-rapport over de BFW](#) voor meer duiding). De ontvangsten uit de bruto-opcentiemen en enkele gewestbelastingen evolueren dan weer volledig mee met de economische groei.

24. De inflatie heeft een aanzienlijk verschillende directe impact op de ontvangstenzijde dan op de uitgavenzijde van de Vlaamse begroting. De Vlaamse ontvangsten evolueren bijna volledig in verhouding met de index van de consumptieprijzen (CPI). De bepalingen in de Bijzondere Financieringswet (BFW) voorzien immers dat de van het federale niveau overgedragen middelen steeds integraal aan de CPI aangepast worden. Ook de ontvangsten uit de bruto-opcentiemen en de meeste gewestbelastingen evolueren in hoge mate mee met de inflatie.

De Vlaamse uitgaven volgen de evolutie van de gezondheidsindex (GZI) en dus niet de index van de consumptieprijzen (CPI). De gevoeligheid van de Vlaamse uitgaven aan de GZI is echter niet volledig: bij een stijging van de GZI met 1% zouden de Vlaamse uitgaven toenemen met 0,72% (zonder indexatie van de werkingskredieten). Als de werkingskredieten opnieuw worden geïndexeerd (in principe vanaf 2025), dan zouden de Vlaamse uitgaven met 0,77% groeien bij een stijging van de GZI met 1% (MJR 2023-2028, hoofdstuk 8).

De lagere inflatieverwachtingen impliceren bijgevolg dat de Vlaamse ontvangsten minder snel stijgen dan de Vlaamse uitgaven, wat negatief is voor het begrotingssaldo. De GZI daalt wel forsere dan de CPI (steeds vergeleken met de parameters gehanteerd in de MJR 2023-2028), maar dit effect is in de visie van de SERV te klein om een positieve impact op het saldo te genereren.

25. Naast de macro-economische parameters zijn er vele andere factoren die de begroting aansturen, zoals actualisaties van de betaalkalender, open end-regelingen en kostendrijvers aan de uitgavenzijde, en de niet-fiscale ontvangsten evenals de ontvangsten van de geconsolideerde rechtspersonen. Deze elementen worden niet meegenomen in SERV-actualisaties van de begroting bij gebrek aan gedetailleerde informatie.

2. Europese begrotingsopvolging

2.1 Synthese belangrijkste ontwikkelingen in afgelopen jaar

26. De regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), ook aangeduid als de Europese begrotingsregels, zijn in het afgelopen jaar herzien. De Raad en het Europees Parlement bereikten hierover op 10 februari 2024 een politiek akkoord, dat in april door beide instellingen

bekrachtigd werd. De herziening heeft voornamelijk als doel om 1/ de risico's voor de houdbaarheid van de recent sterk toegenomen overheidsschuld onder controle te brengen, 2/ hervormingen en investeringen te stimuleren, en 3/ om een anticyclisch begrotingsbeleid te bevorderen.

27. Vooral de preventieve arm van het SGP, die moet vermijden dat lidstaten buitensporige tekorten opbouwen, werd aanzienlijk gewijzigd. Voortaan stellen lidstaten een nationaal budgettair-structureel plan op middellange termijn op waarin zij hun uitgaventrajecten en prioritaire hervormingen en investeringen aangeven. De aanbevelingen van de EC in het jaarlijkse voorjaarspakket (European Semester) vormen de basis voor de hervormingen en investeringen die lidstaten in hun meerjarenplannen opnemen. De looptijd van het nationaal budgettair-structureel plan wordt afgestemd op de looptijd van de nationale legislatuur, in het geval van België vijf jaar. De jaarlijkse stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's verdwijnen, maar de lidstaten dienen jaarlijks een voortgangsrapport in over de uitvoering van hun budgettair-structureel plan.

28. De Europese Commissie (EC) benadrukt dat de lidstaten een voorzichtig begrotingsbeleid moeten voeren zodat de groei van de netto-uitgaven in 2025 (en daarna) consistent is met de vereiste budgettaire aanpassingen in het kader van het nieuwe raamwerk. Lidstaten met een overheidsschuld >60% bbp of een begrotingstekort >3% bbp moeten erover waken dat de groei van hun netto-uitgaven beperkt blijft tot een percentage waarmee de schuldquote op een plausibel neerwaarts traject op de middellange termijn uitkomt, terwijl het overheidstekort tot minder dan 3% bbp wordt teruggedrongen en op middellange termijn onder deze referentiewaarde blijft. Dit komt neer op een begrotingstraject met een netto uitgavenpad van vier of zeven jaar (zie verder)³. Dergelijke uitgavennorm wordt de enige operationele indicator van het nieuwe kader.

Lidstaten kunnen hun uitgavenpad met maximaal drie jaar verlengen tot 7 jaar, wanneer ze een pakket aan hervormingen en investeringen opnemen, om de economische groei en houdbaarheid van de begroting te bevorderen en de landspecifieke aanbevelingen en gemeenschappelijk EU-prioriteiten aan te pakken. De nieuwe regels bevatten geen mogelijkheid om bepaalde investeringen buiten de berekening van het tekort, de schuld of de netto primaire uitgaven te houden (dus geen golden rule of verwante aanpak, tenzij het over investeringen met Europese cofinanciering gaat).

29. Lidstaten die niet voldoen aan het 3%-tekortcriterium of het 60% schuld criterium dienen specifieke richtlijnen voor het opstellen van hun begrotingstraject te volgen. Landen met een schuldgraad >90% bbp zoals België dienen de schuldgraad jaarlijks met 1 procentpunt te verbeteren en hun structureel begrotingstekort op termijn naar 1,5% te brengen (dus lager dan de norm van 3%, als buffer voor slechte tijden). De Europese Commissie stelt voor elke lidstaat een budgettair referentiepad op vertrekkend van een schuldhoudbaarheidsanalyse (Debt

³ Netto uitgaven: nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, discretionaire maatregelen die leiden tot hogere inkomsten, uitgaven voor EU-programma's met middelen uit EU-fondsen, nationale cofinanciering van EU-fondsen en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

Sustainability Analysis DSA). Een afwijkend uitgavenpad is mogelijk maar dient verantwoord te worden. Lidstaten die wel aan de referentiecriteriën van 3% begrotingstekort en de 60% bbp overheidsschuld voldoen kunnen een advies ("technische informatie") aanvragen.

30. Binnen de correctieve arm kan nog steeds een zogenaamd buitensporig tekortprocedure (Excessive Debt Procedure EDP) worden ingeleid tegen lidstaten die de referentiewaarden voor tekort en schuld overschrijden. De procedure op basis van de overschrijding van het tekortcriterium blijft ongewijzigd. De procedure op basis van schuldgraad wordt wel anders ingevuld: de jaarlijkse daling van de schuld met 1/20ste om een schuld van 60% bbp te bereiken) verdwijnt⁴. In plaats daarvan wordt naleving van het uitgaventraject de nieuwe toetssteen. Als lidstaten met een schuldgraad van meer dan 60% dit traject overschrijden (in één jaar met 0,3% bbp of over meerdere jaren met 0,6% bbp), dan kan dit leiden tot dergelijke buitensporig tekortprocedure.

De herziene wetgeving trad op 30 april 2024 in werking. Lidstaten moeten hun eerste budgettaire-structureel plan op de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, met de mogelijkheid tot een verlenging van de deadline tot 15 oktober 2024.

31. Op 19 juni heeft de Europese Commissie (2024b) aan de lidstaten de landspecifieke referentiepaden en de landenverslagen bezorgd. Deze landenverslagen analyseren de economische, werkgelegenheids- en sociale ontwikkelingen in elke lidstaat en maken een stand van zaken op over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en de programma's voor het cohesiebeleid. Ook brengen de verslagen de belangrijkste uitdagingen in kaart, met bijzondere aandacht voor het concurrentievermogen, en geven ze aan waar de prioriteiten voor hervormingen en investeringen in de visie van de Commissie zouden moeten liggen. Op basis van deze analyse komt de Europese Commissie (2024c) met voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen, zodat lidstaten de cruciale uitdagingen die slechts gedeeltelijk of niet aan bod komen in hun herstel- en veerkrachtplannen kunnen aanpakken. De landspecifieke aanbevelingen bestaan voornamelijk uit een aanbeveling over het begrotingsbeleid inclusief budgettaire-structurele hervormingen, en een aanbeveling over de uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen en programma's van het cohesiebeleid. Het Belgische landenrapport vermeldt onder andere dat het totale Belgische overheidstekort in 2024 4,4% bbp zal bedragen, dus hoger dan de drempel van 3% bbp. De groei van de overheidsuitgaven voor de gehele Belgische overheid (net expenditure growth) bedraagt in 2024 4,0% op jaarbasis, terwijl de Europese Commissie in haar aanbevelingen (uitgavennormering) een maximale groei van 2,0% had aanbevolen.

32. De Europese Commissie (2024d) heeft een verslag op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) opgesteld voor 12 lidstaten. Daarin gaat zij na in hoeverre deze zich aan het schuld criterium van het Verdrag houden: België, Tsjechië, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Finland. Bij deze beoordeling houdt de Commissie rekening met relevante factoren die lidstaten aanvoeren

⁴ Conform het oude kader moeten lidstaten met een schuldgraad >60% bbp het verschil tussen hun effectieve schuldgraad en 60% bbp-doelstelling met 1/20^{ste} per jaar afbouwen. Voor lidstaten met een (zeer) hoge schuldgraad was deze regel in de praktijk niet uitvoerbaar.

wanneer hun schuldquote meer dan 60% bbp bedraagt of hun tekort wordt beoordeeld als “tijdelijk” en “dicht” bij de referentiewaarde van 3% bbp.

De EC stelt op basis van deze verslagen voor om een buitensporig-tekortprocedure in te leiden voor zeven lidstaten: België, Frankrijk, Hongarije, Italië, Malta, Polen en Slowakije.

2.2 Impact op Vlaamse begrotingsproces

33. Het nieuwe raamwerk voor economisch bestuur zal uiteraard een impact hebben op de begrotingsprocedures binnen België. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie heeft aan de Hoge Raad van Financiën (HRF) de opdracht om jaarlijks in maart - in het kader van de voorbereiding van het Belgische Stabiliteitsprogramma - een advies over het begrotingstraject van de gezamenlijke overheid voor de komende drie jaar op te stellen, inclusief de verdeling van die begrotingsdoelstellingen over de diverse overheidsgeledingen (Gewesten en Gemeenschappen). De finaliteit van dit samenwerkingsakkoord – het coördineren en op elkaar afstemmen van de begrotingsplannen van de deelopoverheden – is de afgelopen jaren wel dode letter gebleven: er werd steeds enkel ‘akte’ genomen van de begrotingsplannen van de verschillende overheidsniveaus, ook als deze niet in overeenstemming zijn met het HRF-advies.

34. In de visie van de SERV is het aangewezen dat de Vlaamse Regering een begrotingspad op maat uittekent zodat de Vlaamse schuldgraad binnen de grenzen van een houdbaar schuldniveau blijft, binnen een Belgisch afsprakenkader.

Naast het schuldniveau en het te realiseren begrotingstraject op Belgisch niveau (som van alle overheden) is voor Vlaanderen en de andere gewesten en gemeenschappen een tweede vraag van belang: hoe gaan de vereiste inspanningen over de federale overheid, gewesten en gemeenschappen verdeeld worden? Daarvoor zijn afspraken nodig over meerjarige begrotings- en schuldtrajecten per overheid, inclusief wat er gebeurt wanneer een overheid niet of slechts gedeeltelijk de afspraken uit voorgaande jaren realiseert (rekening houdend met eventuele uitzonderlijke economische omstandigheden).

35. Een advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) over de verdeling van de inspanningen van de diverse deelopoverheden binnen de gezamenlijke overheid conform de nieuwe begrotingsregels is noodzakelijk. De SERV vraagt al verschillende jaren dat afspraken over deze verdeling gemaakt worden. De federale regering heeft aan de HRF de opdracht gegeven om tegen midden juli 2024 dergelijk advies uit te brengen, gebaseerd op de uitgavenbenchmark opgenomen in het referentietraject opgesteld door de EC.

36. Een uitgavennormering die rekening houdt met de evolutie langs de ontvangstenzijde is een essentieel onderdeel van de hervormde Europese begrotingsopvolging. Dergelijke normering impliceert dat wordt nagedacht over de vraag welke uitgaven meer of minder mogen toenemen, wat de doelmatigheid en efficiëntie van het beleid verhoogt en wat de overheid meer stimuleert om de begrotingsdoelstellingen te halen. Via een uitgavennormering ontspoord de

begroting niet, worden de beschikbare middelen ingezet voor de beleidsprioriteiten, en wordt een structureel begrotingsbeleid verankerd en verder uitgebouwd. De berekening van de uitgavengroei moet accuraat gebeuren. Ook de hertekende Europese begrotingsopvolging vereist een uitgavennormering die vier tot zeven jaren vooruit kijkt. Naar verwachting is de uitgaven-groei in het nieuwe Europese kader sowieso beperkt.

Een specifieke normering voor investeringen is daarbij noodzakelijk. De SERV wijst al langer op de noodzaak om de Vlaamse publieke investeringen te versterken zodat deze investeringen sneller groeien dan de overige uitgaven.

Tegelijkertijd benadrukt de SERV dat ook voor bepaalde andere uitgaven een reële groei nodig is. In sommige domeinen zijn bijvoorbeeld bepaalde werkingsmiddelen al jaren niet geïndexeerd, soms zonder transparante motivering of zonder rekening te houden met eerder aange-gane ver-bintenissen.

37. De Vlaamse uitgavennorm (zie het rapport⁵ 'Blauwdruk voor een Vlaamse uitgaven-norm') is tijdens de vorige legislatuur uitgewerkt, en lijkt globaal in overeenstemming te zijn met de manier waarop de Europese uitgavennormering zal toegepast worden. Voor een concrete toepassing dient uiteraard gewacht te worden op het nog uit te brengen advies van de HRF.

⁵ Zie: <https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/VR-2020-1610-MED.0327-2-Blauwdruk-Vlaamse-uitgaven-norm-bijlage-1.pdf>.

Bibliografie

Banque de France (juni 2024). *Projections macroéconomiques – Juin 2024*. Geraadpleegd via <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macro-economiques-juin-2024>.

Bundesbank (juni 2024). *Press release: Bundesbank Forecast for Germany: German economy slowly regaining its footing*. Geraadpleegd via <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/bundesbank-forecast-for-germany-german-economy-slowly-regaining-its-footing-933658>.

De Nederlandse Bank (juni 2024). *DNB Voorjaarsraming*. Geraadpleegd via <https://www.dnb.nl/media/j4qljn2w/voorjaarramingen-juni-2024.pdf>.

Europese Commissie (mei 2024a). *Economic forecast for Belgium*. Geraadpleegd via https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/belgium/economic-forecast-belgium_en.

Europese Commissie (juni 2024b). *2024 European Semester: Country Reports*. Geraadpleegd via https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en?prefLang=nl.

Europese Commissie (juni 2024c). *2024 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations*. Geraadpleegd via https://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en.

Europese Commissie (juni 2024d). *Report from the Commission: Belgium, Czechia, Estonia, Spain, France, Italy, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland: Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Geraadpleegd via https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/1d91e302-b9cc-4b54-988a-9e6787230152_en.

Federaal Planbureau (juni 2024). *Economische vooruitzichten 2024-2029*. Geraadpleegd via https://www.plan.be/uploaded/documents/202406140946020.FOR_MIDTERM_2429_13014_N.pdf.

Hoge Raad van Financiën (juli 2023). *Studiecommissie voor de vergrijzing: Jaarlijks verslag*. Geraadpleegd via https://www.plan.be/uploaded/documents/202307110905150.REP_CE-VSCV2023_12855_N.pdf.

IMF (april 2024). *World Economic Outlook: Steady but slow: Resilience amid Divergence*. Geraadpleegd via <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2024/April/English/text.ashx>.

Nationale Bank van België (april 2024a). *Persbericht: Resultaten van de voorjaarsenquête 2024 naar de investeringen*. Geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/dq/n/dq3/histo/pni24i.pdf>.

Nationale Bank van België (juni 2024b). *Economic Projections for Belgium – June 2024*. Geraadpleegd via https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2024/ecorevi2024_h05.pdf.

Nationale Bank van België (juni 2024c). *Persbericht: Maandelijkse consumentenenquête – juni 2024*. Geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/dq/n/dq3/histo/pne2406.pdf>.

Nationale Bank van België (juni 2024d). *Persbericht: Maandelijkse conjunctuurenquête bij de bedrijven – juni 2024*. Geraadpleegd via <https://www.nbb.be/doc/dq/n/dq3/histo/pnc2406.pdf>.

OESO (mei 2024). *OECD Economic Outlook: An unfolding recovery*. Geraadpleegd via https://www.oecd-ilibrary.org/sites/69a0c310-en/1/3/2/4/index.html?itemId=/content/publication/69a0c310-en&csp_3184060ecf59639d0f609174b10264b5&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

SERV (2023). *BFW-overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen in de komende decennia: Een poging tot synthese*. Brussel, 19 januari. Geraadpleegd via https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20230119_BFW_RAP.pdf.

SERV (2024). *SERV-prioriteitennota voor de Regeerperiode 2024-2029: Samen klaarstaan voor morgen en overmorgen*. Brussel, 15 mei. Geraadpleegd via <https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/Prioriteitennota%202024-2029.pdf>.

Vlaamse Regering (2023). *Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024 – Meerjarenraming 2023-2028*. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1776506>.

Lijst met figuren en tabellen

Tabellen

Tabel 1: België, groeicijfers reële bbp, recente ramingen, in %	11
Tabel 2: België en buurlanden, groeicijfers reële bbp, recente ramingen, in % (bron: Nationale Centrale Banken, juni 2024)	12
Tabel 3: België, consumentenprijsindex (CPI), recente vooruitzichten, in % op jaarbasis.....	12
Tabel 4: België, gezondheidsindex (GZI), recente vooruitzichten, in % op jaarbasis.....	13
Tabel 5: België, rente op Belgisch overheidspapier, recente ramingen, in % op jaarbasis	13