

Voka Paper



Overheidsinvesteringen: meer, maar ook beter

Hoe we met investeringen
onze toekomst voorbereiden

Karl Collaerts

Overheidsinvesteringen: meer, maar ook beter

Hoe we met investeringen onze toekomst voorbereiden



Inhoud

- 3** DE ESSENTIE
- 5** INLEIDING
- 6** GROEIBEVORDERENDE
OVERHEIDSINVESTERINGEN
- 8** (OVERHEIDS)INVESTERINGEN
IN PERSPECTIEF
- 16** BELEIDSUITDAGINGEN
- 26** BIBLIOGRAFIE
- 27** PLAN SAMEN GROEIEN



Kom alles te weten over
Plan Samen Groeien op
www.voka.be/plansamengroeien

VOKA-KENNISCENTRUM

Frank Beckx | Directeur kennis- en lobbycentrum
Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom
Sonja Teughels | Arbeidsmarkt
Gianni Duvillier | Arbeidsmarkt en sociaal recht
Veerle Van Nieuwenhuysen | Arbeidsmarkt
Julie Beysens | Onderwijs
Daan Aeyels | Welzijns- en gezondheidsbeleid
Katelijne Haspeslagh | Milieu en klimaat
Steven Betz | Ruimtelijke ordening en milieu
Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting
Johan Guldix | Innovatie en ondernemen
Dieter Somers | Digitale transformatie
Koen Van Diest | Bestuurszaken en staatshervorming
Maarten Libere | Internationaal ondernemen

COLOFON

Eindredactie
Sandy Panis, Katrien Stragier

Foto's
Dann en Adobe Stock

Vormgeving
Capone

Cover
Studio Chapo

Druk
INNI Group, Heule

'Overheidsinvesteringen: meer, maar ook beter' is een uitgave van Voka vzw. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever
Hans Maertens i.o.v. Voka vzw
Burgemeester Callewaertlaan 6
8810 Lichtervelde
info@voka.be - www.voka.be



Structurele partner:





WIE?

KARL COLLAERTS

Senior adviseur
Fiscaliteit & Begroting

karl.collaerts@voka.be

Karl Collaerts volgt
op het Voka-kenniscentrum
dossiers op rond begroting
en fiscaliteit.

bijvoorbeeld tot uiting in een sterk investeringsmanagement. Zo kan immers een dam worden opgeworpen tegen verspilling of corruptie.

Structurele toename nodig

Het resultaat van decennia van veronachtzaming van publieke investeringen in ons land is een benedenmaatse publieke infrastructuur. In verhouding tot het bbp liggen de Belgische bedrijfsinvesteringen duidelijk boven het gemiddelde van het eurogebied (+2,4% bbp), terwijl onze overheidsinvesteringen daar wat onder liggen (-0,3% bbp). Door ook rekening te houden met de investeringsbijdragen aan ge-

“Uit onderzoek blijkt dat vooral investeringen in O&O en kerninfrastructuur zoals wegen en luchthavens groeibevorderend zijn.”

zinnen, ondernemingen en non-profit instellingen loopt het verschil met het gemiddelde in de eurozone bovendien verder op tot 0,6% bbp. Dit verschil was de voorbije eeuw bovendien consistent. Het jaarlijkse investeringstekort vertaalde zich in een geleidelijke daling van de fysieke publieke kapitaalvoorraad. Bedroeg die in 1995 nog 50,5% van het bbp, dan was ze op het dieptepunt in 2013 gedaald tot amper 38,3% van het bbp. Beduidend lager dan in de buurlanden. »

DE ESSENTIE

Overheidsinvesteringen doen ertoe. Ze creëren keuzes over waar mensen leven en werken. Ze beïnvloeden de aard en locatie van private investeringen en hebben impact op de levenskwaliteit. Mits goed beheerd zijn overheidsinvesteringen ook een belangrijke, groeibevorderende bron van publieke uitgaven. Toch bevinden onze overheidsinvesteringen zich in ons land nog altijd op het laagste niveau in vergelijking met acht benchmarklanden.

Overheidsinvesteringen doen ertoe

Uit onderzoek blijkt dat vooral investeringen in O&O en kerninfrastructuur zoals wegen, haveninfrastructuur, spoorwegen en luchthavens groeibevorderend zijn. En dit met name door hun impact op de productiviteitsontwikkeling. In onzekere tijden werken publieke investeringen bovendien vertrouwenwekkend. Ze ondersteunen zo ook private investeringen. Een voorbeeld daarvan zijn de aanzienlijke schaafeffecten die gepaard gaan met havengebonden investeringen.

Het blijkt wel dat voldoende institutionele kwaliteit daartoe een noodzakelijke randvoorwaarde is. Dit komt

Ontdek meer over
investeringen in de
Voka Groeimonitor



Sinds het midden van het voorbije decennium vindt in vele Europese landen een investeringsheropleving plaats. Ook in ons land is die merkbaar: tussen 2016 en 2021 stegen de overheidsinvesteringen met 0,4% bbp. Die stijging zien we duidelijk bij de Vlaamse gemeenschap. Dat is belangrijk want de deelstaten zijn goed voor 55% van de overheidsinvesteringen in ons land. De Vlaamse overheid investeerde in vergelijking met de andere beleidsniveaus het voorbije decennium sterk in fundamenteel onderzoek. Ook de investeringen in vervoersinfrastructuur namen er sinds 2015 consistent sterker toe dan op het federale en lokale niveau. Uit de uitvoeringscijfers blijkt tot op heden niet echt een bijkomende investeringsimpuls bij de lokale besturen. De investeringsuitgaven van de federale overheid namen vanaf 2019 aanzienlijk toe.

Desalniettemin bevinden de overheidsinvesteringen – waarbij we ook rekening houden met investeringsbijdragen – zich in ons land nog altijd op het laagste niveau in vergelijking met acht benchmarklanden. Vooral op het vlak van de kerninfrastructuur is de achterstand met onze buurlanden aanzienlijk opgelopen. De afgelopen decennia zijn de investeringen in wegen- en waterbouwkundige werken immers minder sterk gegroeid dan de investeringen in gebouwen en immateriële activa.

De focus in het maatschappelijke debat over investeringen wordt vaak eenzijdig gelegd op de omvang van de te besteden middelen. Dat is belangrijk, maar ook de vraag naar de output van de geïnvesteerde middelen

en de efficiënte besteding ervan is beleidsrelevant.

Ook op dat vlak is er duidelijk verbeterpotentieel. Uit gebruikersbevragingen van het World Economic Forum over de gepercipieerde output bleek jaarlijks dat met name de kwaliteit van de wegeninfrastructuur en de efficiëntie van het spoorverkeer in vergelijking met onze buurlanden ondermaats zijn. De resultaten van een Europese benchmark over de input-efficiëntie van infrastructuurinvesteringen geven aan dat hier nog beduidende efficiëntiewinsten kunnen worden gerealiseerd in alle lidstaten. Bovendien scoort ons land binnen de EU dan nog eerder gemiddeld. Ook een belangrijke vaststelling, zeker in tijden van budgettaire schaarste.

Onze economie staat bovendien voor grote investeringsuitdagingen door de klimaatgerelateerde en digitale ('twin') transitie. De recente energiecrisis en de Russische agressie tegen Oekraïne maken het bovendien nog duidelijker dat Europa op verschillende domeinen in zijn eigen toekomst moet investeren. Recente inschattingen van de Europese Commissie van de twin transitie tegen 2030 komen tot zeer aanzienlijke jaarlijkse investeringsbedragen.

Een structurele toename van de overheidsinvesteringen op alle

“In onzekere tijden werken publieke investeringen vertrouwenwekkend.”

beleidsniveaus van meer dan 4% bbp in de volgende legislatuur is dan ook essentieel. Vlaanderen zou de volgende legislatuur een hoger ambitieniveau moeten nastreven. Hierbij houden we ook rekening met de investeringsbijdragen aan derden. De Vlaamse sociale partners pleiten al enkele jaren ter ondersteuning daarvan voor een investeringsnorm. Hierbij zouden de investeringskredieten jaarlijks sneller moeten toenemen dan de andere lopende uitgaven en dit zonder de beoogde begrotingsdoelstelling in het gedrang te brengen.

Investeringsmanagement optimaliseren

Om te garanderen dat de beste investeringsprojecten gerealiseerd worden tegen de laagst mogelijke kostprijs is het onder meer nodig het investeringsmanagement verder te optimaliseren. Met name Vlaanderen heeft daartoe de jongste jaren al enkele goede stappen gezet. Bijvoorbeeld met de goedkeuring van het kaderdecreet voor grote projecten en programma's en het geïntegreerd investeringsprogramma. De investeringsdocumentatie en verantwoording kan echter nog beter volgens het Rekenhof.

Verschillende internationale instellingen formuleerden recent ook aanbevelingen ter verbetering van het investeringsmanagement. Ze verwijzen daarbij naar best practices in andere landen zoals de gedetailleerde rapportering over de mobiliteitsprojecten in Duitsland, de integratie van investerings- en onderhoudskosten in Nederland, het baseren van de investeringsbeslissing op accurate asset registers in Zweden en Finland, de doorlichting van het investeringsmanagement in het VK door het IMF. Enzovoort.

Onze belangrijkste aanbeveling op dit vlak is dat onze beleidsmakers op de verschillende beleidsniveaus via continue feedbackloops verder goed de vinger aan de pols houden om ook hun investeringsprocessen continu te verbeteren. «





Overheidsinvesteringen zijn belangrijk. Ze bepalen mee waar mensen leven en werken. Ze beïnvloeden de aard en locatie van private investeringen. Ze hebben impact op de levenskwaliteit. Mits goed beheerd zijn overheidsinvesteringen een belangrijke, groeibevorderende bron van publieke uitgaven. Zonder goed beheer kunnen ze daarentegen een factor zijn van verspilling en van afnemend vertrouwen in de overheid. En zo kunnen ze ook een rem zetten op economische groei.

Inleiding

Overheden – zeker in België – hebben te lang te weinig geïnvesteerd. Waarom? Financieringskosten kunnen het probleem niet geweest zijn. Want die waren zeker het voorbije decennium zeer laag. In essentie is het falen om meer te investeren politiek van aard. Investeren is de toekomst voorbereiden, maar de noden van vandaag zijn vaak urgenter. Dat geldt in goede tijden, wanneer extra uitkeringen, belastingverminderingen of een nieuwe publieke dienst vanuit politiek oogpunt aantrekkelijker lijken dan kapitaalinvesteringen. Maar het geldt ook in slechte tijden: investeringen waren in de jaren '80 de gemakkelijkste uitgavencategorie om fors op te besparen. De gevolgen daarvan zijn tot vandaag dagelijks zicht- en voelbaar.

Fatalisme is echter niet nodig. Andere landen slaagden er immers wel in om

“In essentie is het falen om meer te investeren politiek van aard.”

hun overheidsinvesteringen op een constant hoog niveau te houden. En in reactie op de pandemie hebben ook de Europese Unie en ons land van extra investeringen een speerpunt van beleid gemaakt. Die inspanning zal moeten worden verder gezet. En er zal tegelijk ook verder moeten gewerkt worden aan de verhoging van de efficiëntie van het volledige investeringsproces. Deze Voka Paper gaat dan ook zowel in op de nood aan meer als aan beter omkaderde investeringen.

Opbouw

In het eerste hoofdstuk staan we stil bij de verschillende kanalen

waarlangs bepaalde overheidsinvesteringen groeibevorderend zijn. Ook de belangrijke randvoorwaarde van een goede institutionele inbedding wordt geïllustreerd

Het volgende hoofdstuk kadert de evolutie van verschillende soorten overheidsinvesteringen in ons land. We vertrekken daarbij van een definitie die coherenter internationale vergelijkingen mogelijk maakt. Dit deel duidt ook de evolutie van het relatief belang van de verschillende soorten overheidsinvesteringen per beleidsniveau in ons land. Overheidsinvesteringen worden in België immers vooral aangedreven door de deelstaten. We staan niet enkel stil bij de input aan overheidsuitgaven, maar reiken ook inzichten aan over de output en efficiëntie van de infrastructuurinvesteringen.

Op basis van recente Europese doorrekeningen blijkt de aanzienlijke investeringsuitdaging die met name de twin transitie stelt aan de lidstaten. Het zal in reactie daarop niet enkel zaak zijn het investeringsvolume de volgende jaren stelselmatig op te drijven. Er moet ook een verhoogde aandacht gaan naar een verbetering van de efficiëntie. Daartoe is een optimalisering van het investeringsmanagement aangewezen. Verschillende internationale instellingen besteden hier aandacht aan. In het laatste hoofdstuk vatten we aanbevelingen op dat vlak samen. «

Vanuit economisch oogpunt zijn vooral investeringen in O&O en kerninfrastructuur zoals wegen, haveninfrastructuur, spoorwegen en luchthavens groeibevorderend. En dit met name door hun impact op de productiviteitsontwikkeling. In onzekere tijden werken publieke investeringen vertrouwenwekkend. Ze ondersteunen zo ook private investeringen. Uit heel wat onderzoek blijkt wel dat institutionele kwaliteit daartoe een noodzakelijke randvoorwaarde is.

1. Groeibevorderende overheidsinvesteringen

Overheidsinvesteringen hebben een positief effect op het productiepotentieel van een economie. Op basis van een samenvatting van empirische studies komen onderzoekers¹ tot de conclusie dat als de kapitaalvoorraad van de overheid met 1% toeneemt, het bbp op lange termijn met gemiddeld 0,12% toeneemt. Uiteraard is dit slechts een gemiddelde.

Impact

Die impact van extra overheidsinvesteringen verloopt via verschillende transmissiekanalen met impact op respectievelijk de korte en de lange termijn. Op de korte termijn lokken overheidsinvesteringen een positief vraageffect uit in de economie. Investeringen zijn immers overheidsuitgaven die als dusdanig

al deel uitmaken van het bbp. Maar het meest beklijvende effect is op de langere termijn zichtbaar via productiviteitsverhogingen. Dit effect aan de aanbodzijde maakt overheidsinvesteringen geschikt om op lange termijn duurzame economische groei mogelijk te maken.

De exacte impact van overheidsinvesteringen op de lange termijn is wel in hoge mate afhankelijk van de aard van de investeringen. Meer bepaald investeringen in O&O, scholing en infrastructuur versterken de productiecapaciteit.

Bij investeringen in O&O is die stimulans zowel direct (via de impact op de productiviteit en de innovatie in een land) als indirect (doordat men elders

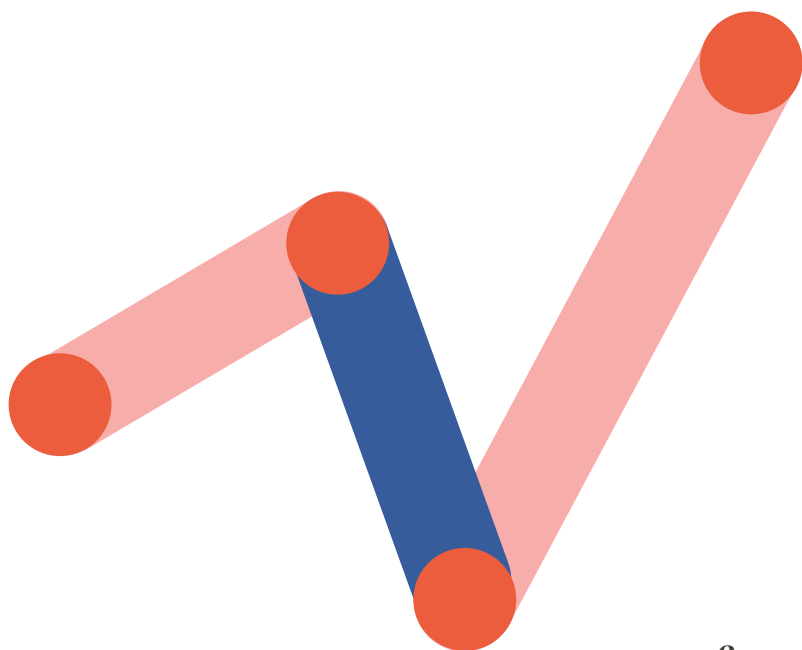
in de wereld aanwezige technologie gemakkelijker kan absorberen). Dat absorptievermogen wordt ook bevorderd door de algemene scholingsgraad.

Investeringen in infrastructuur versterken de productiviteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal in de private sector, onder meer door de creatie van zogenaamde agglomeratie-effecten. Zo verbinden investeringen in transportnetwerken producenten en consumenten efficiënter met elkaar. Betere nutsvoorzieningen vergemakkelijken de energiebevoorrading en vergroten de energie-onafhankelijkheid. Versterkte communicatienetwerken faciliteren de uitwisseling en verspreiding van informatie. Kortom, een performante publieke infrastructuur is essentieel om economische bedrijvigheid aan te trekken. Rond havens en moderne bedrijventerreinen zien we dan ook een concentratie aan economische activiteit. Die concentratie leidt bovendien tot schaafeffecten, hetgeen op zijn beurt weer productiviteitsverhogend is.

“Investeringen in O&O, scholing en infrastructuur versterken de productiecapaciteit.”

Vooraf investeringen in de zogeheten kerninfrastructuur zoals wegen, haveninfrastructuur, spoorwegen en luchthavens kennen een grote opwaartse impact op het productiepotentieel.² In vele landen, waaronder ook België, worden deze investeringen verricht door regionale en lokale overheden. Er zijn dus redenen genoeg om net deze investeringen te intensifiëren, vermits uit de benchmark (cfr. infra) zal blijken dat we net op dit vlak een duidelijke achterstand hebben opgelopen.

Tal van empirische studies bevestigen de positieve omvang van dergelijke investeringsmultiplicatoren op de korte en de lange termijn. De exacte omvang ervan is echter afhankelijk



van verschillende factoren zoals de beschouwde periode, de aard van de investeringen³, de financieringswijze ervan⁴ en de reactie van de monetaire autoriteiten⁵.

Maar ook goed werkende instituties zoals een bestuur dat verantwoording aflegt voor zijn beslissingen en een administratie met een professionele ethiek is daartoe een belangrijke randvoorwaarde. Een interessante toevoeging aan de empirische literatuur (op basis van data voor 80 landen voor de periode 1970-2010) kwam inderdaad tot de conclusie dat publieke kapitaaluitgaven groeibevorderender zijn als nationale instituties de overheid er in de praktijk toe dwingen voldoende rekenschap af te geven aan de bevolking over de verrichte investeringen.⁶ Zo kan immers een dam worden opgeworpen tegen inefficiënties of corruptie.

Onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds toont tot slot aan dat extra toenemende publieke investeringen, zeker in periodes van hoge onzekerheid, het vertrouwen kunnen versterken en zo ook een boost geven aan private investeringen.⁷ De daaruit volgende investeringsopflakking komt de productiviteit en het groeivermogen ten goede, hetgeen op termijn ook de inflatie structureel afremt. «

-
1. Bom en Ligthart (2013)
 2. Afonso en Alegre (2008)
 3. Enkel productieve investeringen hebben op korte en lange termijn een positieve impact op de verwachte economische groei. Niet-productieve investeringen gaan bovendien gepaard met een snellere stijging van de schuldgraad.
 4. De impact van de financieringswijze is vooral van belang op de korte termijn. Compenserende verhogingen van belastingen remmen de groei af. Op de lange termijn daarentegen is er quasi geen bbp-impact van de wijze waarop de investeringsimpuls wordt gefinancierd.
 5. Als de Europese Centrale Bank in reactie op de vraagondersteunende investeringsimpuls de rente zou verhogen dan zijn de positieve vraageffecten op korte termijn heel wat gematigder. Op de lange termijn zou ook dit effect wegebben.
 6. Morozumi en Veiga (2016)
 7. IME, (2020).





Het resultaat van decennia van veronachtzaming van publieke investeringen is een benedenmaatse publieke infrastructuur. Vooral op het vlak van de kerninfrastructuur is de achterstand met onze buurlanden aanzienlijk opgelopen. Met name de Vlaamse overheid heeft het voorbije decennium een inhaaloperatie ingezet. Maar er is duidelijk meer nodig om de publieke kapitaalgoederenvoorraad weer op een aanvaardbaar peil te brengen. Er is ook evidentie dat zowel de output als de efficiëntie van de investeringen kan verbeteren.

2. (Overheids)investeringen in perspectief

Over het begrip 'overheidsinvesteringen'

Het woord investeringen heeft een uitgesproken positieve connotatie. Het schetst de contouren van een betere toekomst en boezemt zo vertrouwen in. Heel wat politici hanteren wellicht daarom vaak een heel brede definitie van het begrip, namelijk van overheidsuitgaven die zij als positief kwalificeren. Vaak komt die extra 'investerings'-vraag zodoende neer op een verdoken vraag naar bijvoorbeeld extra personeels- of werkmiddelen. Heel wat economen linken

investeren dan weer aan een breed welvaartsbegrip. Dan vallen investeringen ter versterking van de biodiversiteit, goed onderwijs en de gezondheidszorg hier ook onder.

Het meten en in kaart brengen van overheidsinvesteringen is dan ook minder evident dan vaak gedacht. Statistici, economen, politici en burgers gebruiken vaak verschillende definities voor het begrip. Met als gemene deler dat het gaat om extra overheidsuitgaven. Heel wat van die definities kampen bovendien met

afbakeningsproblemen. Door een te brede interpretatie verliezen investeringen hun onderscheidend karakter.

In deze Voka Paper vertrekken we van de in de nationale rekeningen internationaal afgesproken definitie van overheidsinvesteringen. Die bestaan vooral uit de bruto-overheidsinvesteringen in vaste activa: het verschil tussen eenmalige waardevermeerderende uitgaven in vaste activa en de verkoop ervan. Vaste activa bestaan zowel uit materiële activa zoals infrastructuur en vastgoed als uit immateriële activa zoals R&D en software.⁸ Ook de investeringen van PPS-constructies geconsolideerd met de Vlaamse overheid (zoals Scholen van Morgen of de stelplaatsen van de Lijn) vallen hieronder.⁹ De uitdrukking ervan in bruto termen wijst erop dat geen rekening wordt gehouden met de depreciatie van de bestaande kapitaalgoederenvoorraad. Het is een afgebakend begrip dat – zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht – een positieve impact heeft op de welvaartsontwikkeling.

Investeren in vaste activa vergroten de economische kapitaalgoederenvoorraad. Onderhoudskosten om de productiecapaciteit van die

kapitaalgoederen louter in stand te houden worden daarom niet beschouwd als investeringen.

Via deze traditionele definitie onderschatten we echter ten onrechte de totale investeringsinspanning van overheden. Zij financieren via investeringsbijdragen immers eveneens investeringsprojecten verricht in het algemeen belang, maar gerealiseerd door derden. Voorbeelden hiervan zijn de renovatiepremie aan gezinnen, de investeringsbijdrage voor de sluis Gent-Terneuzen of de forfaitaire investeringsbijdragen door VIPA (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) als tegemoetkoming voor de investeringen in de ziekenhuissector, de ouderen- en gehandicaptenzorg.

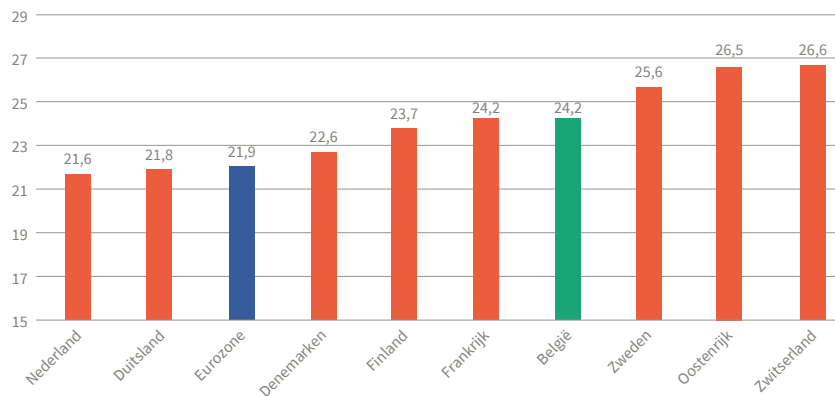
“Onze definitie van overheidsinvesteringen omvat zowel de klassieke investeringen in vaste activa als de investeringsbijdragen ter ondersteuning van investeringen aan derden.”

Dat wordt met name problematisch als men op basis van een te enge definitie internationale vergelijkingen maakt. Er bestaan tussen overheden onderling immers ook aanzienlijke verschillen tussen de investeringen waar ze al dan niet zelf eigenaar van worden. In ons land bijvoorbeeld maken ziekenhuizen geen onderdeel uit van de overheidsperimeter. Het zijn immers non-profitinstellingen. Maar dit is niet in alle landen zo. Het eindresultaat van een investering is echter van belang, niet het beheer ervan.

Vandaar dat we in deze Voka Paper waar mogelijk een ruimere definitie van overheidsinvesteringen zullen hanteren. Die omvat zowel de klassieke investeringen in vaste activa als de investeringsbijdragen ter ondersteuning van investeringen aan derden. Ook deze definitie is gestoeld op concepten

Figuur 1: **België behoort tot de landen met een relatief hoge investeringsquote**

Investerings in vaste activa in ganse economie, in % bbp 2021



BRON: EUROSTAT

in de nationale rekeningen, hetgeen internationale en intra-Belgische vergelijkingen mogelijk maakt. Ze is recent ook gevalideerd door de Vlaamse overheid op vraag van de Vlaamse sociale partners.

Merk op dat we kapitaalparticipaties niet als overheidsinvestering beschouwen. Die participaties vertalen zich immers niet rechtstreeks in investeringen in het jaar waarin de participatie wordt aangegaan. Meer nog, ze vertalen zich ook niet per definitie volledig in investeringen.

In wat volgt vertrekken we zo veel mogelijk van deze ruimere investeringsdefinitie. We vergelijken de situatie van ons land met de buurlanden, de Scandinavische landen, Zwitserland en Oostenrijk. Speciale aandacht gaat ook uit naar de overheidsinvesteringen op de verschillende beleidsniveaus van ons land.

Toepassing in ons land

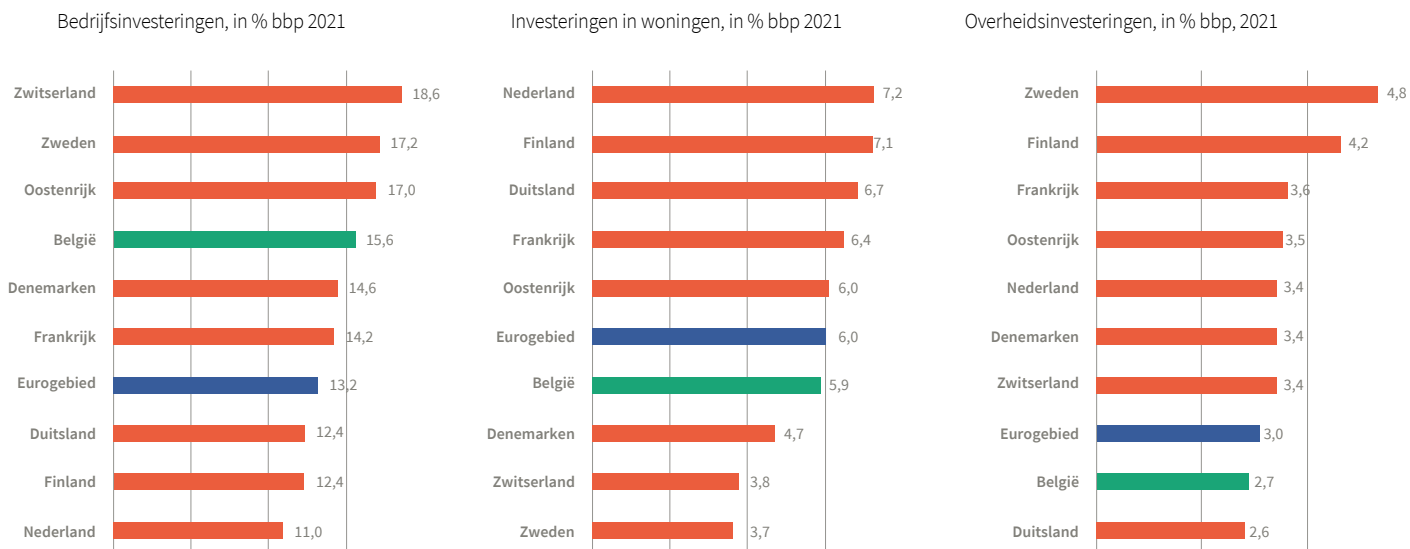
België behoort tot de landen met een relatief hoge investeringsquote: de verhouding van de totale investeringsinspanning tot het bruto binnenlands product (figuur 1). Die verhouding bedroeg ongeveer 24% van het bbp in 2021. Dat is iets meer dan 2% bbp (afgerond 10 miljard euro) boven het eurogemiddelde. Van de landen met een vergelijkbare economische

structuur liggen de totale investeringen enkel hoger in Zweden, Oostenrijk en Zwitserland. Ons land heeft dan ook een duidelijk kapitaalintensieve economische structuur.

Het investeringsritme nam weliswaar vrij fors af in de jaren 80 toen onze concurrentiekracht onder druk stond, maar herstelde zich daarna geleidelijk. Het voorbije decennium lag de investeringsgroei in ons land (+2,1% bbp) ook wat hoger dan in de rest van het eurogebied (+1,4% bbp) en was ze vergelijkbaar met onze buurlanden. De toekomst ziet er echter minder rooskleurig uit. De tanende concurrentiekracht riskeert de volgende jaren heel wat bedrijfsinvesteringsprojecten on hold te zetten. De hoge energiekosten en de oplopende personeelskosten zullen in vele gevallen gecompenseerd worden door besparingen op investeringen, wat negatief is voor de productiviteitsontwikkeling. »

- Het betreft een deel van de loon- en werkingskredieten van onderzoekinstellingen die geactiveerd worden.
- De beschikbaarheidsvergoedingen aan PPS-constructies die niet geconsolideerd zijn met de Vlaamse overheid vallen hier niet onder, want het gaat in dat geval om een aankoop van een dienst. Ze tellen wel mee als overheidsinvestering indien de infrastructuur op het einde van de exploitatieperiode door de overheid wordt aangekocht.

Figuur 2: **Relatief veel bedrijfsinvesteringen in België, relatief weinig overheidsinvesteringen**



Ondernemingen, gezinnen en overheid

Uitgedrukt in verhouding tot het bbp liggen de Belgische bedrijfsinvesteringen duidelijk boven het gemiddelde van het eurogebied (+2,4% bbp), terwijl onze overheidsinvesteringen¹⁰ daar wat onder liggen (-0,3% bbp) (figuur 2). Met uitzondering van Duitsland ligt de klassieke overheidsinvesteringsquote in onze benchmarklanden bovendien nog aanzienlijk boven dat eurogemiddelde. Zweden en Finland spannen de kroon met jaarlijkse investeringsquotes boven de 4% bbp. Het aandeel overheidsinvesteringen in de totale investering ligt overigens het laagst in België.

Door ook rekening te houden met de investeringsbijdragen aan derden loopt het verschil met het gemiddelde in de eurozone bovendien verder op tot 0,6% bbp. De investeringsbijdragen in België liggen met 0,7% bbp (3,5 miljard euro) wel beduidend hoger dan in Zweden, Denemarken, Finland en Nederland, landen die traditioneel hoog scoren in traditionele benchmarks rond overheidsinvesteringen (figuur 3). De in verhouding met ons land zeer hoge investeringscijfers in de Noorse landen zijn dus wat vertekend. De investeringen in gezondheidszorg vinden er immers in eigen beheer plaats (en dus via investeringen in vaste activa), in plaats van, zoals bij

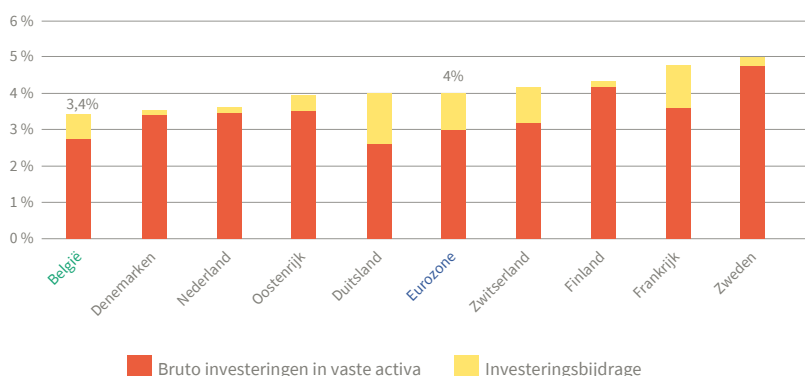
ons, via non-profitinstellingen die investeringsbijdragen bekomen van de overheid.

De overheidsinvesteringen in België bedroegen dus in 2021 3,4% van het bbp (17,2 miljard euro). Dat is in verhouding duidelijk minder dan het eurogemiddelde van 4% bbp, een jaarlijkse inspanning die ook de meeste van onze benchmarklanden realiseren. De Zweedse en Franse overheden investeren substantieel meer (ongeveer 5% bbp).

Bovendien was dit verschil de voorbije kwarteeuw consistent. Het investeringniveau van onze overheden ligt vandaag niet hoger dan in 1995. Weliswaar namen de bruto-investeringen in deze periode met 0,5% van het bbp toe. Maar daar staat tegenover dat de investeringsbijdragen aan derden vandaag ook 0,3% bbp lager liggen. Door een uitbreiding van de overheidsperimeter in 2014 werden de investeringsbijdragen aan de NMBS/Infrabel ongevormd tot bruto-investeringen in vaste activa. Hierdoor namen de (federale) overheidsinvesteringen plots toe, maar enkel op papier. Ook deze boekhoudkundige operatie illustreert dus het belang van een ruimere definitie van overheidsinvesteringen.

Figuur 3: **Inclusief investeringsbijdragen zijn verschillen met andere landen minder uitgesproken**

Overheidsinvesteringen, inclusief investeringsbijdragen, in % bbp, 2021



BRON: BEREKENINGEN OP BASIS VAN EUROSTAT

Sinds het midden van het voorbije decennium vindt in vele Europese

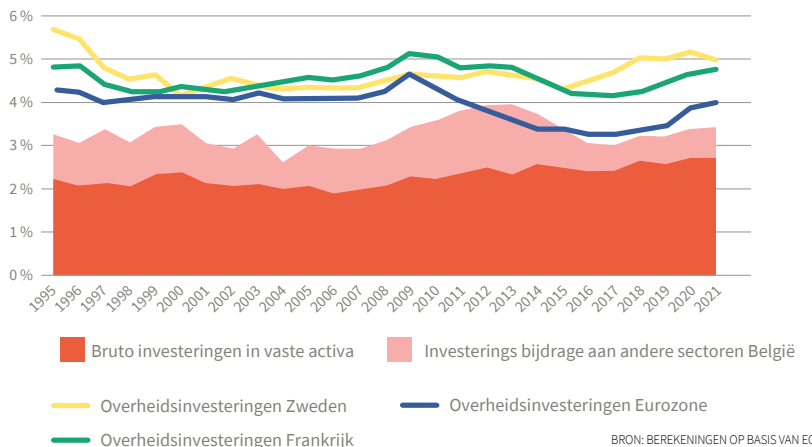
landen een investeringsheropleving plaats. Ook in ons land is die merkbaar: tussen 2016 en 2021 stegen de overheidsinvesteringen met 0,4% bbp. Dat is echter minder uitgesproken dan in het eurogebied waar de toename gemiddeld gesproken dubbel zo hoog lag (+0,8% bbp) (figuur 4).

Daar komt bij dat de bruto-investeringen in vaste activa in België sedert het begin van de jaren 70 quasi gehalveerd zijn (figuur 5). Die daling deed zich met name voor in de jaren 80 in het kader van de sanering van de – ook toen al – zieke overheidsfinanciën. Tussen 1990 en 2010 bleven onze overheden amper 2% bbp per jaar investeren in vaste activa. De Nederlandse en Franse overheid daarentegen investeerden in de periode 1980-2010 jaarlijks 4% bbp. Dus dubbel zoveel, jaar na jaar. Er blijft dan ook een gecumuleerde investeringsachterstand bestaan.

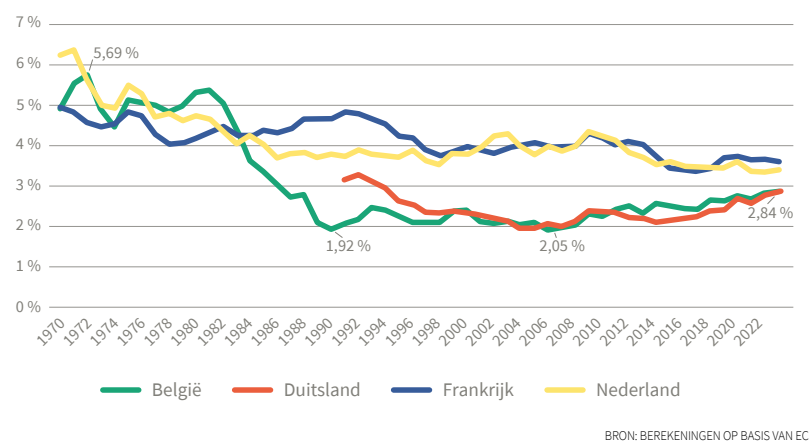
Het jaarlijkse investeringstekort vertaalde zich in een geleidelijke daling van de fysieke publieke kapitaalgoederenvoorraad (figuur 6). Bedroeg die in 1995 nog 50,5% van het bbp, dan was ze op het dieptepunt in 2013 gedaald tot amper 38,3% van het bbp. Beduidend lager dan in de buurlanden. Na een louter boekhoudkundige stijging in 2014 – te wijten aan de incorporatie van de NMBS/Infrabel binnen de overheidsperimeter – is de jongste jaren enkel sprake van een stabilisering van de kapitaalgoederenvoorraad.¹⁰ Daar waar de Franse publieke kapitaalgoederenvoorraad in 1995 in verhouding nog gelijk was aan de Belgische, was het verschil in 2020 opgelopen tot ongeveer 13% bbp in ons nadeel (ongeveer 65 miljard).

Figuur 4: **Overheidsinvesteringen voorbije kwarteeuw op lager niveau dan in Eurogebied**

Overheidsinvesteringen, in % bbp

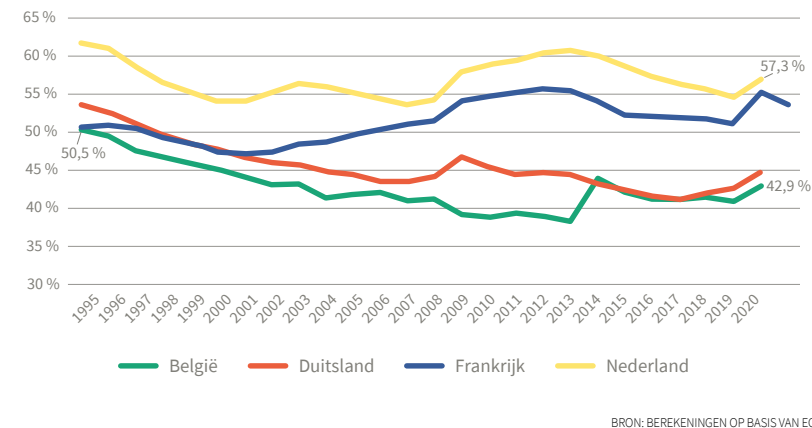


Figuur 5: **Overheidsinvesteringen halveerden sinds begin jaren zeventig**
Bruto-overheidsinvesteringen in vaste activa, in % bbp



Figuur 6: **Gevolg: publieke kapitaalvoorraad daalde voorbije kwarteeuw aanzienlijk tot relatief laag niveau**

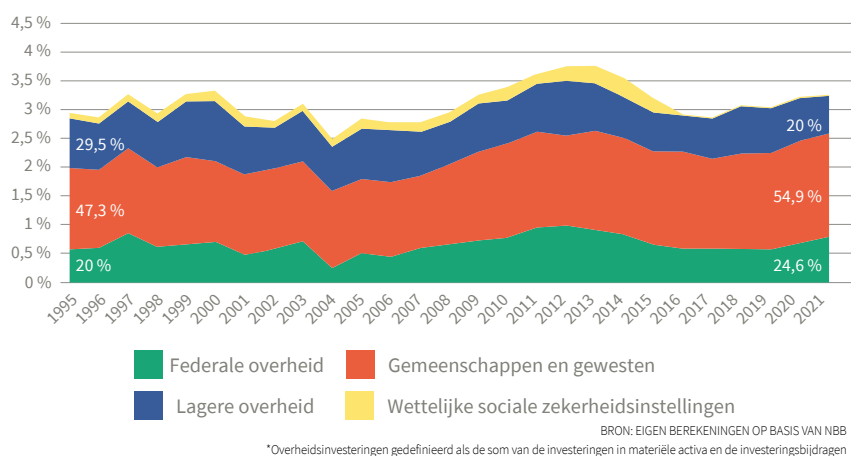
Fysieke publieke kapitaalvoorraad, in % bbp



10. Het gaat hier om de traditionele definitie van overheidsinvesteringen: de bruto-investeringen in vaste activa. Deze definitie wordt hier gehanteerd om overlap tussen de verschillende categorieën te vermijden: een investeringsbijdrage van de overheid vertaalt zich immers in een investering in vaste activa bij ondernemingen of gezinnen.
11. De toename van de publieke kapitaalgoederenvoorraad in 2020 is optisch bedrog, vermits het bbp in dat jaar tijdelijk daalde ten gevolge van de coronacrisis.

Figuur 7: **Overheidsinvesteringen in België vooral door deelstaten**

Overheidsinvesteringen*, per beleidsniveau, in % bbp

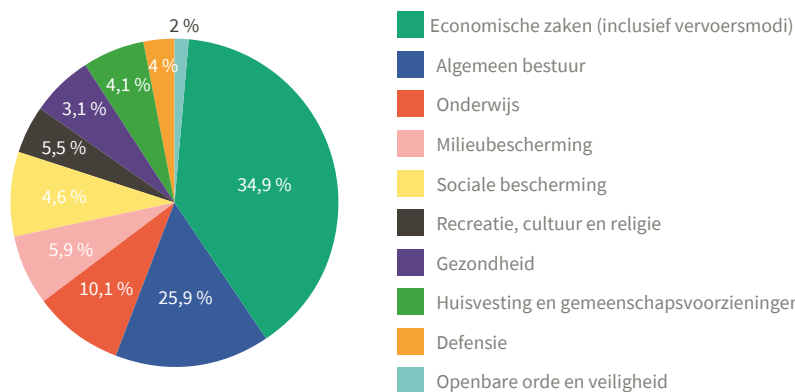


de investeringen door de deelstaten en de federale overheid toegenomen, ten koste van het aandeel van de lokale besturen.

Het voorbije decennium zagen we een structurele toename van de overheidsinvesteringen bij de Vlaamse gemeenschap en het Brussels Gewest. Uit de uitvoeringcijfers blijkt tot op heden geen bijkomende investeringsimpuls bij de lokale besturen. De investeringsuitgaven van de federale overheid namen vanaf 2019 aanzienlijk toe.

Figuur 8: **Overheidsinvesteringen in België vooral in vervoersinfrastructuur en algemeen bestuur (inclusief fundamenteel onderzoek)**

Relatief aandeel overheidsinvesteringen*, in % totaal, 2020



Waarin investeren onze overheden vooral? Iets meer dan een derde van hun investeringen was in 2020 bestemd voor ‘economische zaken’, waarvan 30%-punt investeringen in vervoersmodi (figuur 8). Met iets meer dan een kwart vormen de investeringen in algemeen bestuur de tweede belangrijke investeringscategorie. Investeringen in fundamenteel onderzoek maken daarvan met 17%-punt de hoofdmoot uit. Ongeveer 10% van de investeringen van onze overheden zijn onderwijsgerelateerd.

Per beleidsniveau is de samenstelling van de overheidsinvesteringen logischerwijze verbonden aan de uitgeoefende bevoegdheden. Zo vinden de onderwijsinvesteringen in belangrijke mate plaats op het niveau van de deelgebieden en in mindere mate op dat van de lokale besturen. Ook investeringen in fundamenteel onderzoek worden hoofdzakelijk door de gemeenschappen verricht.

Vooraf de Vlaamse overheid investeert in menselijk kapitaal: de Vlaamse gemeenschap is goed voor 65% van de totale investeringen in fundamenteel onderzoek in dit land (figuur 9), een substantiële toename in vergelijking met 2010, en 50% van de rechtstreekse onderwijsinvesteringen.¹³

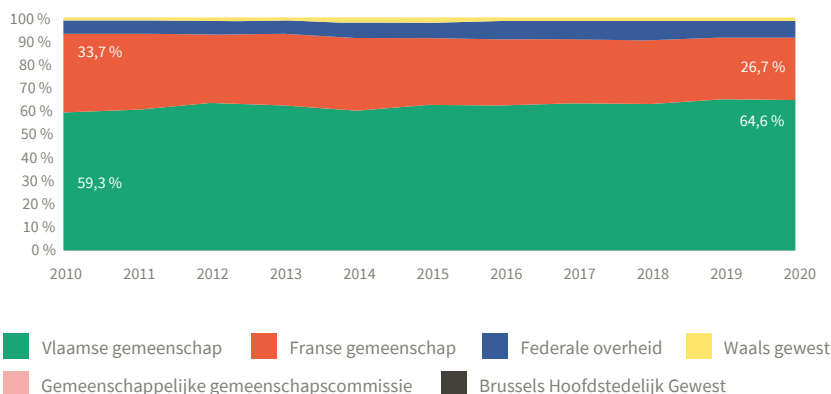
Opsplitsing naar beleidsniveau

Overheidsinvesteringen in ons land vinden vooral plaats op het niveau van de deelstaten (figuur 7). In 2021 waren zij goed voor ongeveer 55% van de overheidsinvesteringen in België. De belangrijkste investeringsdomeinen (fundamenteel onderzoek, (verkeers)infrastructuur, onderwijs- en zorginfrastructuur, ...) vinden we dan ook vooral op dit beleidsniveau terug.

Heel wat lokale investeringen worden ook gefinancierd door de deelstaten.¹² De lokale overheden namen een vijfde van de geïnvesteerde bedragen voor hun rekening; op het eind van de gemeentelijke legislatuur loopt dit aandeel tijdelijk op tot een kwart. De federale overheid – inclusief de sociale zekerheid – is slechts goed voor iets meer dan een vijfde van de overheidsinvesteringen in ons land. De voorbije kwarteeuw is het relatieve aandeel van

Figuur 9: **Vlaanderen investeerde het voorbije decennium beduidend meer in fundamenteel onderzoek**

Relatief aandeel investeringen* in fundamenteel onderzoek, in % totaal van investeringen in fundamenteel onderzoek



“De Vlaamse gemeenschap is goed voor 65% van de totale investeringen in fundamenteel onderzoek in dit land.”

De investeringen in vervoersinfrastructuur zijn meer verspreid tussen de verschillende beleidsniveaus (figuur 10). Sinds 2015 investeerde vooral de Vlaamse overheid extra in mobiliteitsinfrastructuur. De mobiliteitsinvesteringen van de lokale besturen lagen traditioneel hoog in de verkiezingsjaren 2012 en 2018, maar trendmatig was de groei ervan minder uitgesproken. Dat laatste gold nog meer voor de federale investeringen in de (spoor) infrastructuur die het voorbije decennium niet toenamen in reële termen.

Opsplitsing naar investeringsvorm

Overheidsinvesteringen kunnen tot slot verschillende vormen aannemen: gebouwen (aangekocht of gebouwd), bouwwerken (wegenbouw of waterbouwkundige werken), materieel en immateriële activa. De affectatie van de investeringen bepaalt in hoge mate de vorm ervan. Het overgrote deel van de investeringen in de administratie en het onderwijs bestaat bijvoorbeeld uit de aankoop en constructie van gebouwen. De investeringen in materieel vinden we dan weer voornamelijk terug bij het openbaar vervoer en defensie. De investeringen in immateriële activa omvatten de uitgaven voor R&D, die vooral plaatsvinden in het onderwijs. De afgelopen decennia zijn de investeringen in wegen- en waterinfrastructuur minder sterk gegroeid (figuur 11) dan de investeringen in nieuwbouw van gebouwen en de verwerving van

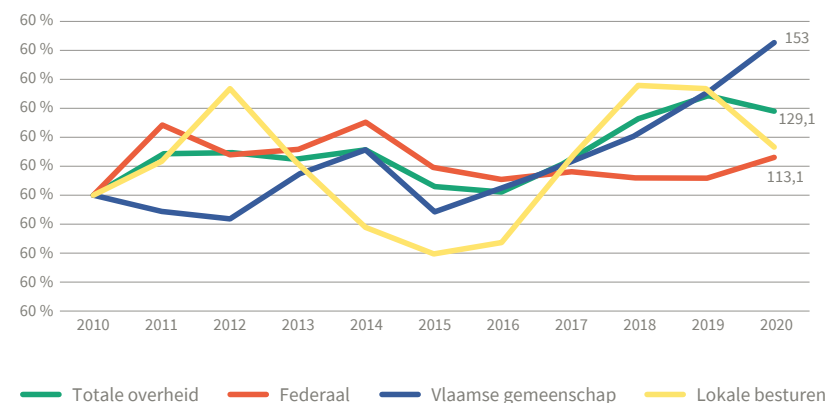
andere investeringsgoederen waaronder ook immateriële activa. Het is dan ook niet onlogisch dat de waarde van de publieke kapitaalvoorraad vooral afnam bij deze andere structuren.

12. Zo cofinanciert de Vlaamse overheid bijvoorbeeld de lokale fiets- en sportinfrastructuur en subsidieert ze 60 tot 70% van de bouw van een gemeentelijke basisschool.
13. Daarenboven waren de Belgische lokale besturen in 2020 ook goed voor 23% van de totale onderwijsinvesteringen. Het overgrote deel van die investeringen wordt overigens gesubsidieerd door de gemeenschappen.

»

Figuur 10: **Overheidsinvesteringen in vervoersinfrastructuur steeg het voorbije decennium sterker in Vlaanderen dan bij de federale overheid en lokale besturen**

Overheidsinvesteringen* in vervoer, 2010 = 100



BRON: BEREKENINGEN OP BASIS VAN NBB
*Overheidsinvesteringen = bruto-investeringen in vaste activa + investeringsbijdragen aan derden

Output en efficiëntie van de infrastructuur-investeringen

De focus in het maatschappelijke debat over investeringen wordt vaak gelegd op de omvang van de te besteden middelen. Zo formuleerde de federale overheid de doelstelling om tegen 2030 4% van het bbp te besteden aan overheidsinvesteringen. In het Plan Samen Groeien formuleerde Voka de ambitie om 5% van het bbp aan investeringen te besteden.

Los van de juiste definitie van overheidsinvesteringen stelt zich ook de vraag naar de output van de geïnvesteerde middelen en de efficiënte besteding ervan. Met dat laatste bedoelen we de verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte resultaten. De efficiënte inzet van belastinggelden is immers een kerntaak van de overheid. Dat geldt zeker in tijden van budgettaire schaarste. Dergelijke metingen zijn echter minder gemakkelijk terug te vinden in publieke databanken.

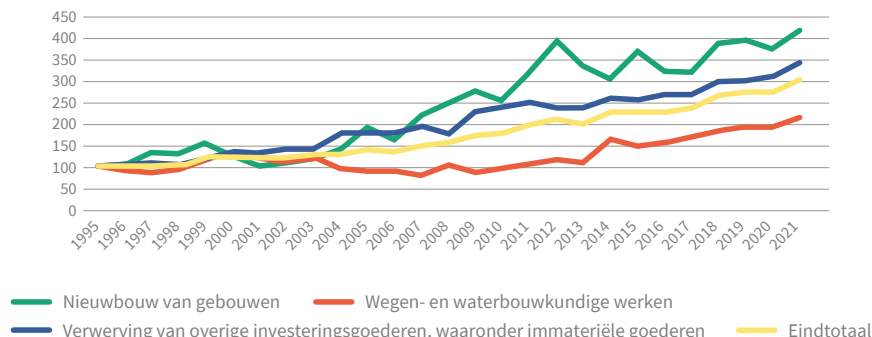
Outputmeting publieke infrastructuur

Om de output van de publieke infrastructuur te meten wordt in performantmetingen vaak gebruik gemaakt van een combinatie van indicatoren. Die meten enerzijds objectieve resultaten van investeringen uit het verleden, zoals de omvang van wegen en spoorwegen of het aantal internetgebruikers per inwoner. Anderzijds wordt daarin gebruik gemaakt van de resultaten van jaarlijkse bevestigingen over de gepercipieerde kwaliteit van de infrastructuur.

Uit een gebruikersbevestiging van het World Economic Forum blijkt dat met name de kwaliteit van de wegen- en spoorinfrastructuur in vergelijking met onze buurlanden ondermaats zijn. Inzake (lucht)haveninfrastructuur ligt onze score iets boven die van Frankrijk en Duitsland. Op alle domeinen scoort Nederland beduidend beter (figuur 12). Deze resultaten zijn niet verrassend: er bestaat een grote correlatie tussen de omvang van de publieke infrastructuur en deze kwaliteitsmeting.

Figuur 11: **De voorbije kwarteeuw is naar verhouding minder geïnvesteerd in wegen en waterbouwkundige werken**

Overheidsinvesteringen*, 1995=100



BRON: EIGEN BEREKENINGEN OP BASIS VAN NBB
*Overheidsinvesteringen = bruto-investeringen in vaste activa + investeringsbijdragen

Figuur 12: **Dat vertaalt zich in negatieve perceptie bepaalde publieke infrastructuur**

Perceptie van 1 (ondermaats) tot 7 (perfect) over publieke infrastructuur, 2019

	België	Nederland	Frankrijk	Duitsland
Kwaliteit wegeninfrastructuur	4,4	6,4	5,4	5,3
Kwaliteit spoorinfrastructuur	4,1	5,7	5	4,9
Kwaliteit luchtvaarttransport	5,6	6,4	5,5	5,5
Kwaliteit haveninfrastructuur	5,6	6,4	5,2	5,2
Garantie wateraanbod	6,8	6,9	6,5	6,1

BRON: WEF, 2020

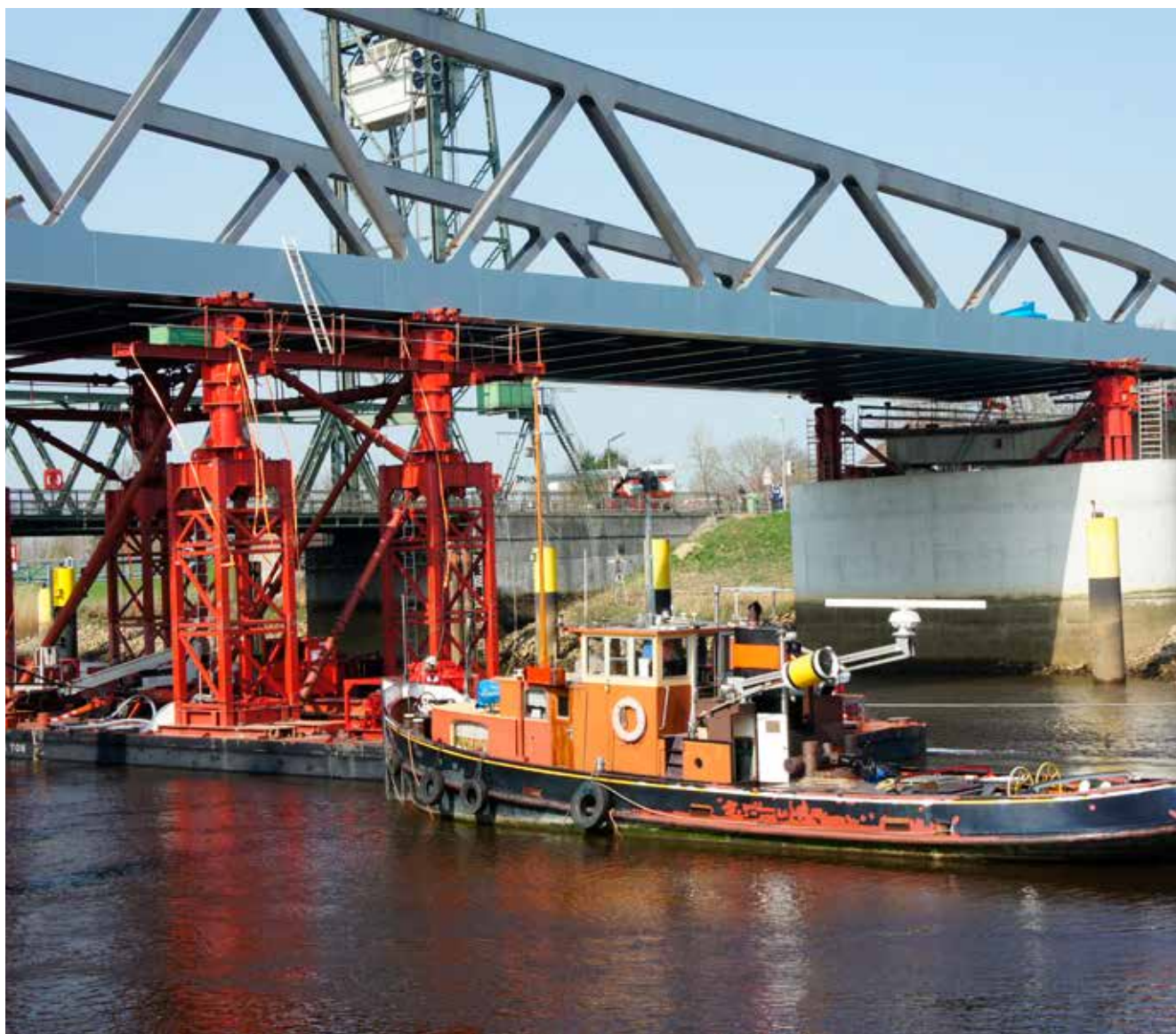
Efficiëntiemeting publieke infrastructuur

De impact van overheidsbestedingen op de globale economie is niet louter afhankelijk van de omvang van de bestedingen, maar zeker ook van de efficiëntie waarmee die middelen worden ingezet.

Economen van de Europese Commissie onderzochten in 2020 onder meer de relatieve graad van input-efficiëntie van publieke infrastructuuruitgaven in de Europese Unie.¹⁴ Een hoge graad van input-efficiëntie

wordt bereikt als een zeker niveau aan infrastructuur-output wordt gerealiseerd met zo min mogelijk middelen. De input-efficiëntie kan dus hoog zijn als een beperkt output-niveau wordt gerealiseerd met zeer beperkte middelen, maar ze kan ook laag zijn indien een aanzienlijk output-niveau een zeer substantiële omvang aan overheidsuitgaven vergt.

De resultaten van die Europese benchmark maken duidelijk dat op het vlak van infrastructuuruitgaven nog grote efficiëntiewinsten kunnen worden



“Ook op het vlak van infrastructuurinvesteringen kunnen efficiëntiewinsten worden geboekt”

gerealiseerd. Het verschil tussen de maximale score van 1 en de effectieve input-efficiëntiescore is in de meeste lidstaten vrij aanzienlijk. Dat geldt in uitgesproken mate voor verschillende Oost-Europese lidstaten waar tussen 2007 en 2016 vaak ook geen vooruitgang op dat vlak werd vastgesteld.

Bovendien scoort ons land binnen de EU dan nog eerder gemiddeld qua input-efficiëntie op dit gebied. Onze

buurlanden doen het op dat vlak beter (hoewel ook zij verbeterpotentieel hebben). Daar komt bij dat de input-efficiëntie van de infrastructuuruitgaven, in tegenstelling tot in Nederland en Frankrijk, tussen 2007 en 2016 in ons land vrij aanzienlijk afnam.¹⁵

De voorbije 3 jaar stegen de netto publieke investeringen in de EU. Ook voor de volgende jaren zijn de

voorzichten nog positief door het NextGenerationEU-programma (NGEU) dat specifiek focust op digitalisering en de klimaattransitie. Heel wat investeringsuitdagingen stellen zich echter ook in de daarop volgende jaren. Het volgend hoofdstuk gaat op enkele van die uitdagingen in. ◀

-
14. Voor een nadere bespreking van de gehanteerde niet-parametrische berekeningsmethode (Data Envelopment Analysis (DEA)) zie Cepparulo en Mourre (2020).
 15. De efficiëntie-ontwikkeling tussen twee jaren kan berekend worden aan de hand van de zogenaamde Malmquist-productiviteitsindex. Voor een beschrijving hiervan verwijzen we naar dezelfde paper.

Recente Europese inschattingen van de jaarlijkse kostprijs van de twin transitie komen tot zeer aanzienlijke investeringsbedragen tegen 2030. Die komen bovenop de noodzakelijke inhaaloperatie op het vlak van infrastructuurinvesteringen. Een investeringsnorm op alle beleidsniveaus is dan ook aangewezen. Om te garanderen dat de beste investeringsprojecten gerealiseerd worden tegen de laagst mogelijke kostprijs is het ook nodig het investeringsmanagement te optimaliseren.

3. Beleidsuitdagingen

Bijkomende investeringsuitdagingen

Onze economie staat voor grote investeringsuitdagingen, zowel publieke als private. Die investeringsnoden zijn significant ten gevolge van de ‘twin’ digitale en groene transitie. Daar komt in ons land de noodzaak bovenop om heel wat investeringsachterstanden weg te werken.

De recente energiecrisis en de Russische agressie tegen Oekraïne maken het bovendien nog duidelijker dat Europa in zijn eigen toekomst moet

investeren. Doet Europa dat niet, dan verliest het de controle op de eigen bestemming en wordt het een speelbal in een geopolitiek spel met hertekende verhoudingen op wereldschaal. Die tendens naar open strategische autonomie zal ook in toenemende mate een rol spelen in de structurering van toekomstige waardeketens.

Dat heeft duidelijk gevolgen voor onze overheden. Die zullen, net als ondernemingen, te grote afhankelijkheden van dergelijke regimes moeten afbouwen en de Europese collectieve

veiligheid op verschillende domeinen moeten versterken. Verhoogde investeringen in energie-efficiëntie en klimaatneutrale energiebronnen zijn daarbij een evidentie.¹⁶ Maar ook extra investeringen in defensietechnologie dringen zich op.¹⁷

Recente inschattingen van de Europese kostprijs van drie soorten publieke goederen tegen 2030 komen tot zeer aanzienlijke investeringsbedragen. Zo schatte de Europese Commissie de publieke en private nood aan klimaatgerelateerde investeringen in de EU in de periode 2021-2030 in op 466 miljard euro per jaar (exclusief de kostprijs van de groene reconversie van de transportsector) (figuur 14).¹⁸

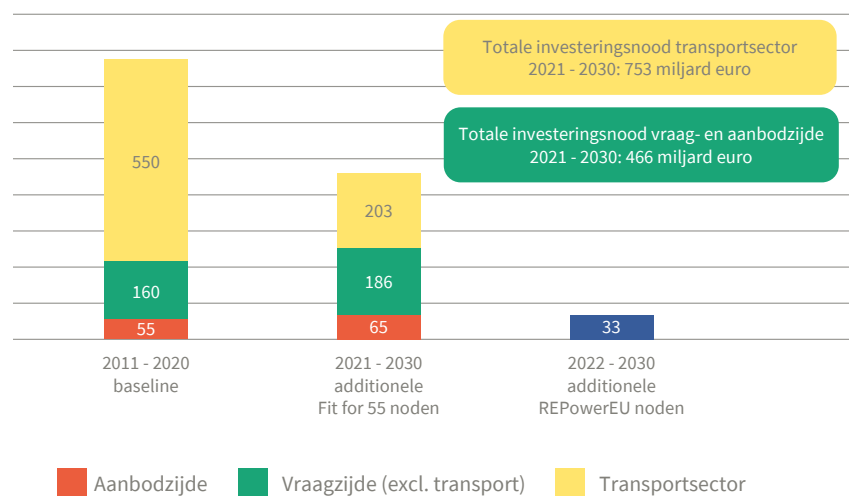
“De recente energiecrisis en de Russische agressie tegen Oekraïne maken het nog duidelijker dat Europa in zijn eigen toekomst moet investeren.”

Naar schatting tussen 20 en 25% van deze klimaatgerelateerde investeringen (90 à 110 miljard euro per jaar) is op conto van de publieke sector.¹⁹ Vorig jaar kwam de EU daarenboven in reactie op de oorlog in Oekraïne met het REPowerEU-programma. Dat programma heeft tot doel volledig onafhankelijk te worden van de Russische fossiele energievoorziening en de energietransitie te versnellen. Bijvoorbeeld door de grootschalige uitrol van offshore windparken in de Noordzee. Geschatte kostprijs: 33 miljard per jaar in de periode 2022-2030²⁰, vooral in de vorm van publieke investeringen.

Om de digitale kloof te dichten en van de EU het best digitaal verbonden continent te maken zouden de Europese instellingen en lidstaten bovendien jaarlijkse ongeveer 75 miljard euro moeten besteden. Daarbovenop is er nog nood aan additionele jaarlijkse bestedingen van 42 miljard euro in de vorm van opleiding, bij- en herscholing

Figuur 14: **Klimaat- en energie-investeringsnoden in de Europese Unie**

Gemiddelde jaarlijkse investeringsnood in de periode 2021-2030, publiek en privaat, miljarden euro's in prijzen van 2022



Aanbodzijde bevat power grids, energie-installaties, warmtepompen en nieuwe brandstofproductie en verdeling.
Vraagzijde (exclusief transport) bevat investeringen in de industriële, residentiële en tertiaire sector.

BRON: ECB-BEREKENINGEN

om die digitale transitie te managen.²¹

Om te voldoen aan het in NAVO-verband aangegane engagement om 2% van het bbp te besteden aan militaire uitgaven tegen 2030 zouden de EU-lidstaten jaarlijks iets meer dan 70 miljard euro moeten bijdragen.

De uitdagingen zijn dus zeer groot. Investeren wordt voor veel maatschappelijke opgaven zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, verduurzaming van het voedselsysteem en extra sociale woningen als belangrijk onderdeel van de oplossing gezien. En dat is het ook.

Gelukkig is de voorbije jaren dan ook het bewustzijn gegroeid dat er meer spades in de grond moeten. In het recente verleden zijn zowel op het Europese als nationale domein verschillende tijdelijke investeringsimpuls- aangekondigd. Zo heeft Vlaanderen het ambitieuze plan Vlaamse Veerkracht uitgewerkt.²² Bij ongewijzigd beleid verwacht de Nationale Bank dan ook nog een aanzienlijke investeringsimpuls tot 2025.

Daarna zou die investeringsimpuls wegvallen, maar het is nu al duidelijk dat ook in de daarop volgende jaren op alle beleidsniveaus voldoende ruimte voor investeringen moet worden vrijgemaakt. Zowel om de gewenste transformaties te realiseren als om onze historische achterstand weg te werken.

»

De Vlaamse sociale partners pleiten

-
- 16. *De gestage trend richting de-dollarisatie van de wereldwijde oliehandel is bijvoorbeeld een wake-upcall. "A New World Energy Order is Taking Shape", Financial Times, 3 januari 2023*
 - 17. *In de verklaring van Versailles (maart 2022) hebben de Europese leiders zich hier ook over uitgesproken.*
 - 18. *Schattingen zijn geconverteerd in prijzen van 2022. Europese Commissie (2021)*
 - 19. *Darvas en Wolff (2021)*
 - 20. *Europese Commissie (2022)*
 - 21. *Europese Commissie (2020)*
 - 22. *Ook andere lidstaten zullen de volgende jaren aanzienlijk (tijdelijk) extra investeren. De Startnota in Nederland voorziet tegen 2026 liefst 87% meer investeringen, bovenop de reguliere structurele investeringen.*



“Recente schattingen tonen aan dat ongeveer een vijfde van de middelen gespenseerd aan de publieke infrastructuurinvesteringen in Europa verloren gaat aan inefficiënties.”

daarom al enkele jaren voor een investeringsnorm. Hierbij zouden de investeringskredieten jaarlijks sneller moeten toenemen dan de andere lopende uitgaven en dit zonder de beoogde begrotingsdoelstelling in het gedrang te brengen. Zij hanteren daarbij de bredere definitie van overheidsinvesteringen zoals toegelicht in het tweede hoofdstuk. Enkel door over

een langere periode stelselmatig meer te investeren – en dit op alle beleidsniveaus – kan de globale doelstelling om minimaal 4% van het bbp te investeren in België tegen 2030 worden gehaald. Vermits de investeringsbevoegdheden zich voornamelijk op het niveau van de deelstaten en de lokale besturen bevinden, zou de volgende Vlaamse regering best een nog ambitieuzere doelstelling voorop stellen. Door voldoende budgettaire ruimte vrij te maken biedt de overheid marktpartijen ook zekerheid dat zij de transitie gaat stimuleren.

Versterking van de efficiëntie van investeringsprocessen

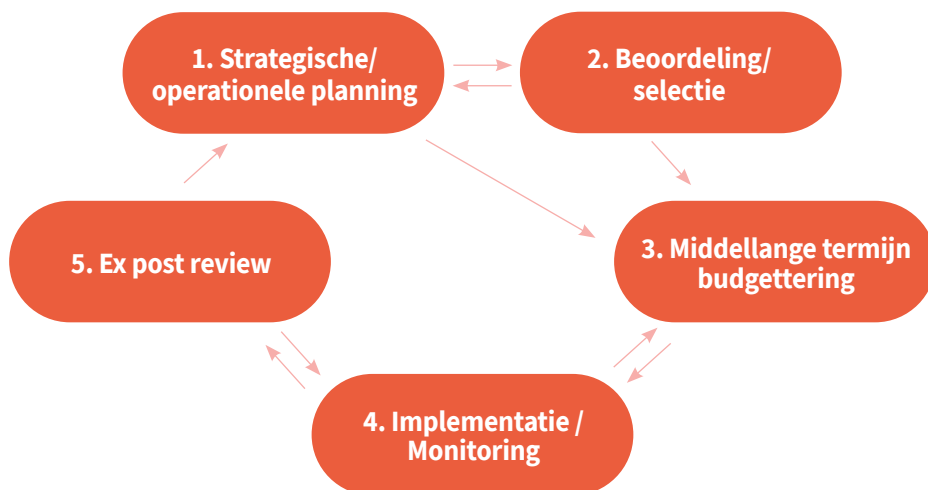
Beleidsmatige aanbevelingen focussen vaak (te) eenzijdig op macro-economische input-doelstellingen. Wellicht omdat die gemakkelijker hun weg vinden naar de media. Miljarden beschikbaar stellen is echter nog relatief makkelijk. Doelen en ambities halen is daarentegen een stuk moeilijker. Het blijkt in de praktijk bovendien complex om de doeltreffende en doelmatige investeringen te identificeren en ze vervolgens te realiseren.

Zo wordt er soms onvoldoende rekening mee gehouden dat de resultaten van investeringen vaak achter blijven bij de gestelde ambities. Dat risico stelt zich ook nu. Door een tekort aan arbeidskrachten, materialen en vergunningsproblemen moet er rekening mee worden gehouden dat niet alle geplande middelen binnen de voorziene periode ook effectief kunnen worden besteed. De extra middelen kunnen ook minder doelmatig besteed worden doordat ze bijkomende druk op het al sterk stijgende prijspeil veroorzaken. En als politici meer middelen ter beschikking krijgen, loert ook altijd het risico om de hoek dat ook minder goede ideeën doorgang vinden.

Recente schattingen tonen aan dat ongeveer een vijfde van de middelen gespenseerd aan de publieke infrastructuurinvesteringen in Europa verloren gaat aan inefficiënties.²³ Op zich is het niet ongewoon dat kosten en voorziene opleveringsdata bij investeringsprojecten worden overschreden. Zelfs indien de schattingen volgens de regels van de kunst werden opgemaakt. Het betreft hier immers meerjarige processen die vaak gepaard gaan met significante plannings- en aanbestedingsprocedures, coördinatie



Figuur 15: Illustratie van de fases in de investeringscyclus en de onderlinge link



BRON : EC, 2022

vergen, leiden tot een zoektocht naar financieringsbronnen en heel wat contractuele implementatie-uitdagingen stellen.

Toch blijkt uit hetzelfde onderzoek dat ongeveer de helft van deze inefficiëntie-kloof zou kunnen gedicht worden door de publieke beleidsprocessen te verbeteren. Betere investeringspraktijken leveren volgens het IMF nog andere voordelen op: ze dragen bij tot extra groei, macro-economische stabiliteit en versterken de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

In de beleidsaanbevelingen willen we daarom vooral aandacht besteden aan de noodzakelijke optimalisering van de efficiëntie van de investeringsprocessen. Om zo beter te garanderen dat de beste investeringsprojecten gerealiseerd worden tegen de laagst mogelijke kostprijs.

Publiek investeringsmanagement komt neer op (de toepassing van) een combinatie van regels, guidelines en procedures die gezamenlijk de ‘governance’ van de publieke investeringsuitgaven uitmaken. Dat klinkt wat bestoft, maar de doelstelling is zeer relevant: waarin investeren en hoe verkrijgen we het meeste return uit elke bestede euro? We hebben in een eerder hoofdstuk geïllustreerd dat dit ook in ons land een aandachtspunt is. Dergelijke procedures verschillen tussen landen onderling. Ze geven invulling aan de kernfuncties van de investeringscyclus: strategische en operationele planning, beoordeling en projectselectie, budgettering op middellange termijn, monitoring/implementatie en ex-post reviews met onderlinge link.

Heel wat internationale instellingen formuleerden recent aanbevelingen ter verbetering van het investeringsmanagement van lidstaten. Zo heeft het IMF enkele jaren geleden een nuttig hulpmiddel in de markt gezet dat overheden ertoe brengt om hun investeringsprocessen te heroriënteren met het oog op een optimalere besluitvorming: het Public Investment

“Heel wat internationale instellingen formuleerden recent aanbevelingen ter verbetering van het investeringsmanagement van lidstaten.”

Management Assessment (PIMA). Ook de OESO houdt de vinger aan de pols. Zo wordt in de tweejaarlijkse Government at a Glance in een apart hoofdstuk een overzicht gegeven van tendensen op dit vlak.²⁴ Ten slotte biedt ook de Europese Commissie regelmatig een goed overzicht van beste praktijken op basis van bevragingen van lidstaten.²⁵

Op basis van dit rijke bronnenmateriaal geven we ter aanbeveling een beknopt overzicht van enkele belangrijke aandachtspunten bij de operationalisering van een state-of-the-art-investeringsmanagementsysteem. We verwijzen daarbij waar mogelijk naar praktijken in andere landen. Het investeringsmanagement verschilt op onderdelen van land tot land. Dit beknopte overzicht wil de lezer dus eerder inspiratie bieden, dan kant-en-klare oplossingen voor te schotelen. Met name de Vlaamse overheid heeft daar in het recente verleden overigens

ook al goede stappen in gezet. Zo keurde het Vlaams Parlement in mei 2019 bijvoorbeeld unaniem een kaderdecreet goed voor grote projecten en programma’s dat ook geïnspireerd is op best practices in andere landen. De belangrijkste aanbeveling is dan wellicht ook dat onze beleidsmakers op de verschillende beleidsniveaus via continue feedbackloops goed de vinger aan de pols houden van deze continue internationale ontwikkelingen. Temeer omdat het opvalt dat in internationale overzichten amper verwezen wordt naar ons land als een best practice. >>

23. Baum, Mogues en Verdier (2020)

24. OESO, 2021, Government at a Glance, Hoofdstuk 11 “Governance Infrastructure”

25. Manescu (2022) “New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU”, European Economy Discussion Paper 177



Strategische en operationele planning

Effectieve investeringsplanning vereist een brede, strategische langetermijnvisie (tot 10 jaar) op nationale of regionale schaal met te realiseren sleuteldoelstellingen. Beleidsvoorbereiding begint bij de selectie van onderwerpen voor de agendavorming. Dit gebeurt doordat problemen doorsijpelen naar de publieke agenda (bijvoorbeeld via input van belangengroepen). Het opstellen van een langetermijnvisie kan helpen bij het bereiken van die doelstellingen. Ze helpt ook om een duidelijke rolverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus en private partijen te realiseren.

De doelstellingen worden meestal in vrij algemene termen uitgedrukt en gaan idealiter gepaard met een richtinggevende inschatting van de beschikbare financiële enveloppe te besteden in deze periode. Frankrijk bijvoorbeeld wil tegen 2030 evolueren richting koolstofarme economie en een leider worden in groene waterstof. Daartoe is 7 miljard euro beschikbaar gesteld in het strategisch plan.²⁶ Om

de budgettaire houdbaarheid beter te garanderen, is een globaal, ‘whole of government’ strategisch plan te verkiezen boven een domeinspecifieke, verkokerde benadering zoals een strategisch infrastructuurplan.

Dit overkoepelende strategische document wordt in detail uitgewerkt in operationele investeringsplannen op het niveau van het (sub)beleidsdomein met informatie over de concrete outputs en outcomes en telkens een realistische kostprijsberekening. De link naar het strategische document in termen van prioriteiten en brede financiële enveloppe maakt deze operationele investeringsplannen relevant en realistisch. Men vermijdt zo dat operationele plannen uitmonden in een collectie van bottom-up projecten, aangedreven op basis van tijdelijke noden en politiek-electorale overwegingen. Een operationeel plan is gebaat met een gestructureerd consultatieproces met alle relevante stakeholders, inclusief op (sub)lokaal niveau. In Nederland bijvoorbeeld

“Effectieve investeringsplanning vereist een brede, strategische langetermijnvisie (tot 10 jaar) op nationale of regionale schaal met te realiseren sleuteldoelstellingen.”



Case asset registers

Versterking van de digitalisering van informatie speelt een belangrijke rol. Bij wijze van voorbeeld kunnen we verwijzen naar een project binnen het plan Vlaamse Veerkracht waarin Aquafin via een versnelde digitalisering van het asset management van zijn bovengemeentelijke afvalwater- en hemelwaterinfrastructuur wil komen tot optimalere, just-in-time beslissingen over de noodzakelijke onderhouds- en investeringsinspanningen. Hierdoor zouden plotse dure onderhoudsherstellingen (vaak gepaard gaand met lekken en negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit) beperkt moeten worden.

bevat het meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) duidelijke bepalingen over samenwerking in de besluitvorming. Ook de financieringsstromen voor infrastructurele of watergebonden projecten worden daarin vastgelegd.

Effectieve investeringsplanning is ook gebaat bij een goed overzicht in real time van de staat van de bestaande publieke kapitaalgoederenvoorraad (asset register). Zo'n up-to-date overzicht is niet alleen behulpzaam bij het plannen van nieuwe investeringen, maar ook bij de tijdige inschatting van onderhoudswerkzaamheden. Spijtig genoeg zijn deze asset registers veel minder talrijk dan informatie over louter financiële overheidsparticipaties.²⁷ Verschillende lidstaten, waaronder Finland, Zweden, Nederland en Duitsland, baseren hun investerings- en onderhoudsplanning in sleuteldomeinen als energie en transport op dergelijke asset registers.

“Een effectieve investeringsplanning is gebaat bij een goed overzicht in real time van de staat van de bestaande publieke kapitaalgoederenvoorraad (asset register).”

In enkele landen fungeren de planningsdocumenten als een filter voor projecten. In Italië bijvoorbeeld zal de strategische planning worden gebaseerd op een algemeen evenwichtsmodel dat de echte mobiliteitsnoden inschat. Het levert een rangschikking op van verschillende mobiliteitsprojecten in functie van de score op vier criteria: economisch en financieel, ecologisch, sociaal en institutioneel/governance. Die sterke integratie tussen de planningsfase en de selectiefase zien we vooral in de mobiliteitssector, wat begrijpelijk is gegeven de omvang en maatschappelijke impact van dergelijke projecten.



Best practices Europa

- » **Frankrijk:** stelt 7 miljard euro ter beschikking in zijn strategisch plan om tegen 2030 te evolueren richting koolstofarme economie en een leider te worden in groene waterstof.
- » **Nederland:** het Meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) regelt samenwerking in de besluitvorming en legt financieringsstromen voor infrastructurele projecten vast.
- » **Italië:** baseert strategische planning op een algemeen evenwichtsmodel dat mobiliteitsnoden inschat.
- » **Finland, Zweden, Nederland en Duitsland:** baseren investerings- en onderhoudsplanning in sleuteldomeinen als energie en transport op accurate asset registers.

De beoordeling en projectselectie, inclusief de toekenning van budgetten

De beoordelingsfase houdt een gedetailleerd assessment in van de implicaties van een concreet voorgesteld project. Verschillende dimensies (financieel, sociaal, ecologisch, governance) worden daarbij beoordeeld op basis van methodologieën en procedures. De selectie refereert vervolgens aan criteria en methoden op basis waarvan projecten onderling vergeleken worden.

Voor de concrete projectbeoordeling en selectie zijn gestandaardiseerde, proportionele procedures noodzakelijk. Zij garanderen een level playing field tussen de ingediende projecten. In de overgrote meerderheid van de lidstaten zijn die procedures aanwezig, althans in bepaalde beleidsdomeinen. Een centrale ondersteuning en guidelines zijn slechts beschikbaar in de helft van de lidstaten.

Bij het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kijkt men naar de verwachte effecten van een bepaalde sleutelinvestering over meerdere decennia. Er wordt daarbij ook rekening gehouden met kosten en baten die zich niet vertalen in marktprijzen. Bijvoorbeeld milieuvervuiling, gezondheidsschade en kwaliteit van de leefomgeving. De effecten van verschillende varianten worden verduidelijkt en zo veel mogelijk in monetaire termen uitgedrukt. Beleidsmaatregelen met hetzelfde doel kunnen dan onderling vergeleken worden op basis van »

26. “France 2030” raadpleegbaar via https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2022_02_dossier_de_presse_-_comite_france_2030_01022022_v_4.pdf

27. Europese Commissie, 2018, “Public Assets: What’s at Stake? An Analysis of Public Assets & their Management in the European Union”, Discussion Paper 089, European Commission, Brussels



hun kosteneffectiviteit. In Nederland wordt de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) aangewend om ex ante bepaalde infrastructuurinvesteringen te beoordelen (bijvoorbeeld voor het Deltafonds). Men wil dit instrument verder verfijnen om ook andere maatschappelijk belangrijke aspecten er mee in te vervatten. Bijvoorbeeld grensoverschrijdende effecten en het duidelijker in beeld brengen van de langetermijneffecten. Ook Vlaanderen past dit instrument toe, bijvoorbeeld bij de verkenning van toekomst-scenario's voor de kustbeveiliging.

Externe, onafhankelijke expertenreviews van de projectbeoordelingen zijn behulpzaam om onderschatting van kosten te vermijden. Denemarken past onafhankelijke reviews door consultants toe voor al zijn infrastructuurprojecten. In Finland en Oostenrijk zijn onafhankelijke agent-schappen hiermee belast, meestal voor mobiliteitsprojecten.

In minder dan de helft van de lidstaten wordt nagegaan of investeringsprojecten die in de begroting worden opgenomen wel degelijk een voorafgaande projectbeoordeling en selectie-procedure hebben ondergaan. Dat is nochtans wenselijk. De financieringsbeslissing blijft immers het prerogatief van de politiek en is de resultante van politieke onderhandelingen. Heldere en transparante gatekeeping assessments moeten het juiste evenwicht tussen de politieke en de technische input garanderen.



Best practices Europa

- » **Nederland:** past een verfijnde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) toe om ex ante bepaalde infrastructuurinvesteringen te beoordelen.
- » **Denemarken:** past onafhankelijke expertenreviews door consultants toe voor infrastructuurprojecten.



Budgettering van investeringsuitgaven in meerjarenperspectief

Een begrotingskader op de middellange termijn ondersteunt de budgettering van investeringsprojecten. Ten eerste dwingt het beleidsmakers op basis van implementatieplannen jaarlijks bij te stellen ramingen te maken van de toekomstige kapitaalbehoeften op programma- of projectniveau. Zo heeft men op ieder moment een goed inzicht in de kapitaalnoden op de middellange termijn. Ten tweede kunnen zulke ramingen beleidsmakers een indicatie geven over de budgettaire beleidsruimte die op middellange termijn zou vrijkomen voor nieuwe projecten. Die informatie is uiteraard essentieel in de politieke prioritering van nieuwe projecten. Dergelijk meerjarig begrotingskader voor kapitaaluitgaven moet gepaard gaan met een accurate en tijdige monitoring van de projectimplementatie.

“Een begrotingskader op de middellange termijn ondersteunt de budgettering van investeringsprojecten.”

Indicatieve uitgavenplafonds voor kapitaaluitgaven bieden een garantie dat het aantal gestarte investeringsprojecten ook budgettair uitvoerbaar blijft. Hierdoor kunnen onafgewerkte projecten – omwille van een gebrek aan financiering – vermeden worden. Ze zijn ook een nuttig instrument om uitgavenoverschrijdingen vast te stellen. Meestal kunnen de uitgavenplafonds flexibel gewijzigd worden om in te spelen op de stand van de conjunctuur. In Denemarken worden investeringsuitgaven buiten het bindend uitgavenplafond van toepassing op de andere soorten uitgaven (personeel, werking, subsidies, ...) gehouden.

Bij specifieke, grootschalige sleutelprojecten in meerjarenperspectief wijzen enkele lidstaten (waaronder Nederland, Frankrijk, Zweden en Denemarken) al van in het begin van het project expliciet de noodzakelijke financiële middelen toe. Deze ‘lock-in’

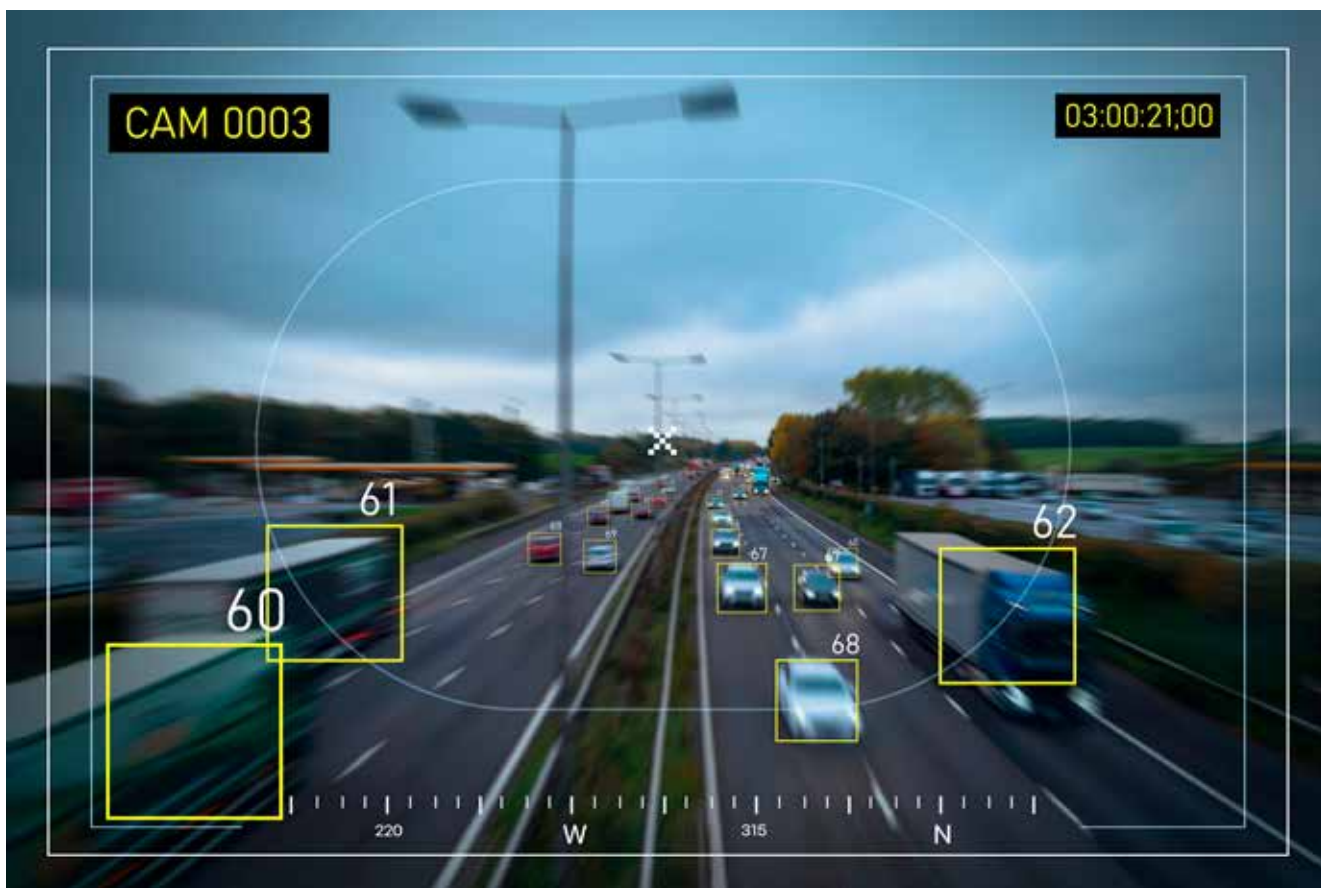


Case: Investeringsplafond in Nederland

Het Nederlandse kabinet heeft onlangs besloten tot de invoering van een investeringsplafond. Voor uitgaven die hieronder vallen geldt dat indien een project vertraging oploopt middelen zeer flexibel naar latere jaren mogen worden geschoven. In tegenstelling tot salarissen van leraren of zorgkosten kennen investeringsuitgaven zoals voor de bouw van een marineschip immers geen jaarlijks strak ritme. Vanuit het oogpunt van begrotingsbeheersing maakt het dan ook niet veel uit of deze uitgaven in dit of in het volgende jaar plaatsvinden. Het investeringsplafond ondersteunt zo ook een verschuiving van de focus op kasuitputting te allen prijze op het einde van het jaar naar een betere verantwoording over gerealiseerde doelen en mijlpalen. Belangrijke randvoorwaarde is evenwel dat de Europese begrotingsregels hiertoe ruimte moeten bieden.

In de startnota bij het Nederlandse regeerakkoord is nader bepaald dat investeringen van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelfonds, het Klimaatfonds en het Stikstoffonds onder dit investeringsplafond vallen.

van de volledige kostprijs van het project over de ganse duurtijd, parlementair gevalideerd, garandeert dat het betreffende project de beschikbare financiële ruimte niet overschrijdt. Het beperkt ook de mogelijkheid om financiële middelen te verschuiven van bestaande naar nieuwe projecten. Zo wordt bijkomend verzekerd dat het aantal goedgekeurde projecten ook »



effectief betaalbaar blijft.

De integratie van investeringsuitgaven en onderhoudskredieten heeft als voordeel dat de volledige maatschappelijke baat van een investering zich kan realiseren. In vele landen is dat niet zo door een gebrek aan de noodzakelijke onderhoudskredieten. Nederland kan op dit vlak beschouwd worden als best practice, vermits de toewijzing van onderhouds- en investeringsuitgaven er gebeurt over de volledige levenscyclus van een project. De prima staat van de Nederlandse autosnelwegen vindt in deze regel wellicht zijn oorsprong.



Best practices Europa

- » **Nederland** past een flexibel investeringsplafond toe.
- » In **Denemarken** worden investeringsuitgaven buiten het bindend uitgavenplafond van toepassing op de andere soorten uitgaven (personeel, werking, subsidies, ...) gehouden.
- » **Nederland, Frankrijk, Zweden en Denemarken** wijzen expliciet van in het begin van een specifiek, grootschalig sleutelproject in meerjarenperspectief de noodzakelijke financiële middelen toe aan dat project.
- » **Nederland** kent een goede integratie van investeringsuitgaven en onderhoudskredieten.

Monitoring en implementatie van investeringsbeslissingen

Een efficiënte implementatie van een investeringsproject vergt een tijdige en transparante monitoring op basis van vooraf bepaalde implementatieplannen met informatie over kostenontwikkeling, tijdlijnen en gerealiseerde milestones. Monitoring bevordert een efficiënte allocatie van middelen en kan potentiële uitvoeringsproblemen in een vroeg stadium aan het licht brengen waardoor gepaste remediëringssacties wellicht nog mogelijk zijn.

Monitoringrapporten moeten publiek worden ontsloten. Duitsland biedt op dat vlak een best practice. De geboekte vooruitgang van de lopende mobiliteitsinfrastructuurprojecten wordt er gedocumenteerd in een jaarlijks zeer uitgebreid 'Verkehrs Investitionsbericht' van het federaal ministerie van

“De regelmatige voortgangspublicatie van de 158 projecten uit het plan Vlaamse Veerkracht is een duidelijke stap vooruit.”

Transport. Ook de regelmatige voortgangspublicatie van de 158 projecten uit het plan Vlaamse Veerkracht is een duidelijke stap vooruit.

Digitalisering speelt een belangrijke rol in de collectie van de noodzakelijke informatie (elektronische facturen, betalingen, fysische indicatoren, ...) per project en de automatische conversie ervan in een gepast format om bijvoorbeeld een audit door te voeren. Het laat toe om per project de volledige geschiedenis te reconstrueren en vergemakkelijkt zo de invoering van asset registers. Italië heeft een dergelijk omvattende digitaal beheerssysteem in 2014 ingevoerd.

In lidstaten met een sterk uitgewerkt investeringsmanagementsysteem is een heroverweging van een investeringsproject vereist als bepaalde tolerantiegrenzen met betrekking tot het budget, de investeringsduur of de op te leveren deliverables worden overschreden. Die heroverweging heeft meestal betrekking op de inperking van de scope van het investeringsproject. Slechts zelden wordt het investeringsproject dan volledig in vraag gesteld.



Ex post reviews

Best practices verwijzen tot slot ook naar te nemen stappen na afloop van een investeringsproject. Een Review door een onafhankelijke instantie zes maanden na afloop van het investeringsproject gaat na of het project tijdig werd opgeleverd, binnen het voorziene budget en conform specificaties. Grote afwijkingen van het initiële implementatieplan kunnen hier aan de oppervlakte komen en verklaard worden. Jaarlijks worden de belangrijkste bevindingen en lessen dan in het jaarrapport van het betreffende ministerie vervat.

Om op te volgen of ook de strategische doelstellingen (outcomes) werden bereikt kan drie à vijf jaar na afloop een steekproefsgewijze ex post review worden doorgevoerd. In de meeste lidstaten is het Rekenhof hiermee belast. Frankrijk heeft beslist om dergelijke performantie-evaluaties toe te passen op alle investeringen van het strategisch plan Frankrijk 2030. Het Nederlandse evaluatie stelsel voorziet dat elk begrotingsartikel periodiek moet worden geëvalueerd via een beleidsdoorlichting. Dat geldt dus ook voor de begrotingsartikelen waarin publieke investeringen vervat zijn. De federale overheid heeft aangegeven zijn investeringsmanagementsysteem

te willen verbeteren. Een belangrijke stap daartoe is een assessment van het investeringsmanagement zelf. Enkele lidstaten zoals Oostenrijk en Duitsland laten die processen af en toe doorlichten door onafhankelijke agent-schappen en rapporteren daarover aan het parlement. Ook het IMF heeft ter zake heel wat expertise. In het kader van een gestandaardiseerde PIMAR-review hebben wereldwijd al heel wat lidstaten, waaronder recent ook het Verenigd Koninkrijk, gevraagd hun investeringsprocessen door te lichten. <<



Best practices Europa

- » **Duitsland:** documenteert jaarlijks zeer uitgebreid de vooruitgang van de lopende mobiliteitsinfrastructuurprojecten.
- » **Italië:** doorgedreven digitalisering laat toe de volledige geschiedenis van investeringsprojecten te reconstrueren.



Best practices Europa

- » **Frankrijk:** past performantie-evaluaties toe op alle investeringen van het Strategisch Plan 2030.
- » **Nederland:** periodieke evaluatie van ieder begrotingsartikel via beleidsdoorlichting.
- » **VK:** het IMF heeft vorig jaar de investeringsprocessen doorgelicht.

Bibliografie

- » Abiad, Furceri, and Topalova (2015), “The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies”, IMF Working Paper, 15/95
- » Afonso en Alegre (2008), “Economic Growth and Budgetary Components, a Panel Assessment for the EU”, ECB Working Paper Series
- » Baum, Mogues, en Verdier, 2020, “Getting the Most from Public Investment”, Chapter 3 in “Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment”, edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G, International Monetary Fund, Washington, DC
- » Blanchard en Giavazzi (2004), “Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment”, CEPR Discussion Paper 4220, February
- » Bom en Ligthart (2013), “What Have We Learned from Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?”, Journal of Economic Surveys
- » Cepparulo en Mourre, 2020. “How and How Much? The Growth-Friendliness of Public Spending through the Lens”, European Economy - Discussion Papers 2015
- » Darvas (2014), “In Sickness and in Health: Protecting and Supporting Public Investment in Europe, Bruegel Policy Contribution 2014/02, February
- » Darvas en Wolff, G.B. (2021), “A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation”, Policy Contribution, Issue No 18/21, Bruegel, September
- » Bogaert (2016), “Improving the Stability and Growth Pact by Integrating a Proper Accounting of Public Investments: a New Attempt”, Federal Planning Bureau, Working Paper 1-16, January
- » Bom en Ligthart (2014), “What Have We Learned from Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?”, Journal of Economic Surveys, 28(5), 889-916
- » ECB (2016), “Public investment in Europe”, Economic Bulletin, 2, 75-88
- » ECB (2017), “The Effect of Public Investment in Europe: a Model-based Assessment”, Working Paper Series
- » Europese Commissie, (2018), “Public Assets: What’s at Stake? An Analysis of Public Assets & their Management in the European Union”, Discussion Paper 089
- » Europese Commissie (2020), “Shaping the Digital Transformation in Europe”, rapport voorbereid door DG Communications Networks, Content and Technology, September
- » Europese Commissie (2021), “Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report”
- » Europese Commissie (2022), “Commission Staff Working Document. Implementing the REPowerEU Action Plan”
- » IBO (2021), “Waar voor ons geld: IBO publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context”
- » IMF (2014), “Is it time for an infrastructure push ? The macroeconomic effects of public investment”, World Economic Outlook, chapter 3, 75-114, October
- » IMF (2015), “Making Public Investment More Efficient”, Staff Report, June
- » IMF, 2019, “Public Investment Management Assessment – Strengthening Infrastructure Governance”, International Monetary Fund, Washington, DC
- » IMF, (2020), “Public Investment for the Recovery”, Fiscal Monitor, International Monetary Fund, October 2020
- » IMF (2022), “United Kingdom Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment”
- » Manescu (2022), “New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU”, European Economy Discussion Paper 177
- » Martino, R. (2021), “Public investment, convergence and productivity growth in European regions”, Working Paper Series, No 2019/21, Università degli Studi di Firenze
- » Moesen W. (2016), “De begroting van de begroting, de gouden financieringsregel en andere bekommernissen”
- » Morozumi en Veiga (2016), “Public Spending and Growth: The Role of Government Accountability”, European Economic Review
- » NBB (2017), “Publieke investeringen: analyse en aanbevelingen”, oktober 2017
- » OESO, 2021, Government at a Glance, Hoofdstuk 11: “Governance Infrastructure”
- » Panetta (2022), “Investing in Europe’s future: The Case for a Rethink”, Speech by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, at Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)
- » SEO (2020), “Gulden financieringsregel”, SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam

Plan Samen Groeien

Plan samen groeien

Gedeelde groei is gezonde groei

Deze paper kadert in het Plan Samen Groeien van Voka, waarin we pleiten voor gezonde en gedeelde groei. De ambitie is om Vlaanderen tegen 2030 naar de Europese top te stuwen. Om dit te realiseren moet onze groei duurzaam zijn in alle betekenissen van het woord: groen, gezond en blijvend. Maar hoge ambities vereisen ook hoge targets.

Europa legt de lat op 55% minder uitstoot van broeikasgassen in 2030 t.o.v. 1990. We scharen ons achter deze ambitie, want het is voor onze bedrijven een noodzakelijke uitdaging om competitief te blijven op lange termijn.

We zullen dit op een slimme manier moeten realiseren met behulp van de 3 P's: innoveren, investeren en iedereen betrekken. Daarbij wil het Plan Samen Groeien streven naar 5% van het bbp aan overheidsinvesteringen. Zo zijn er substantiële investeringen nodig om te komen tot een CO₂-neutralere samenleving. Een versterking van de digitale basisinfrastructuur (5G, netwerken, cybersecurity, dataopslag, ...) en O&O zijn eveneens essentieel om toekomstige welvaarts- en welzijnsontwikkeling mogelijk te maken.

In deze paper geven we verdieping en verbreding aan de investeringsdoelstelling. We verdiepen de definitie van investeringen door niet enkel rekening te houden met de klassieke investeringen in vaste activa, maar ook met de investeringsbijdragen aan derde partijen. Ook die overheidsfinanciering dient immers om investeringen van publiek belang te financieren. We verbreden ook de doelstelling door niet enkel te focussen op de nood aan extra middelen, maar ook een lans te breken voor een versterking van de efficiëntie van de ingezette middelen. Een performant, constant verbeterd investeringsmanagement kan daartoe

aantoonbaar bijdragen.

Om op te volgen hoe Vlaanderen ervoor staat, en waar de meeste ruimte voor verbetering ligt, maakten we binnen het Plan Samen Groeien een groeimonitor op. Daarbij wordt nagegaan voor een hele reeks indicatoren hoe Vlaanderen presteert. Dat wordt telkens vergeleken met de rest van West-Europa en een set van sterke referentielanden (voornamelijk Scandinavië, Zwitserland en Nederland). Voor de investeringsdoelstelling kijken we onder meer naar indicatoren op het vlak van productiviteit, overheidsinvesteringen (en hun aandeel ten opzichte van de lopende uitgaven) en overheidsuitgaven in O&O.

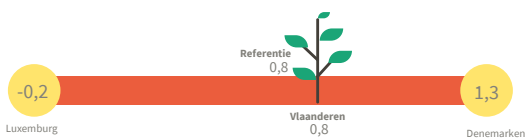
Volg onze groeimonitor op www.voka.be/plansamengroeien/groeimonitor.



De weg naar Vlaanderen topregio in 2030

Productiviteitsgroei

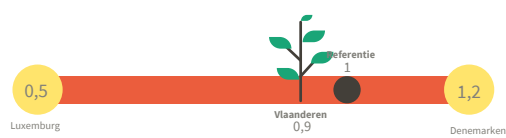
Reële arbeidsproductiviteit per hoofd
Gemiddeld jaarwijziging in %
2009-2019



BRON: EUROSTAT

Overheidsuitgaven O&O

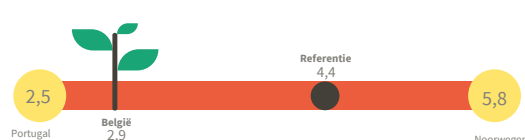
in % bbp, 2020



BRON: EUROSTAT

Overheidsinvesteringen

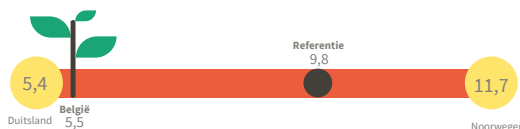
Zonder investeringsbijdragen in % bbp, 2021



BRON: EUROSTAT

Investerings versus lopende uitgaven

In % van lopende uitgaven, raming 2021



BRON: EC (AMECO)

Legende

Vlaanderen beperkt

Vlaanderen redelijk

Vlaanderen sterk

Referentielanden

The background features a large green area on the left and bottom, a blue curved shape in the center, and an orange triangular shape on the top right.

Overheidsinvesteringen: meer, maar ook beter

**Hoe we met investeringen
onze toekomst voorbereiden**

Karl Collaerts