

Studiecommissie voor overheidsinvesteringen

Stand van Zaken van overheidsinvesteringen in België 2024

juli
2024

De leden van de Studiecommissie voor overheidsinvesteringen:

De heer B. Regout, Voorzitter, op voordracht van het Federaal Planbureau;

Mevrouw G. Gentil, op voordracht van het Federaal Planbureau;

Mevrouw M. Druant, op voordracht van de Nationale Bank van België;

Mevrouw F. Lepoivre, op voordracht van de minister van Economie;

De heer K. Devoldere, op voordracht van de minister van Financiën;

De heer V. Van Steenberghe, op voordracht van de minister van Klimaat;

De heer A. Legay, op voordracht van de staatssecretaris voor Digitalisering;

De heer T. Hermans, op voordracht van de staatssecretaris voor Begroting.

Het Secretariaat:

Mevrouw P. de Radiguès, De heer B. de Hemptinne, De heer T. Greuse en De heer M. Van der Beeuren.

Samenvatting

In dit rapport over de stand van zaken van overheidsinvesteringen in België in 2024 (a) analyseert de Commissie de evolutie van de voorraad vast, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal in België, (b) beschrijft ze de evolutie van de investeringsstromen van de overheid (zowel bruto investeringen in vaste activa (BIVA) als investeringsbijdragen) per overheidsniveau en per overheidsfunctie, (c) vergelijkt ze deze niveaus met Frankrijk, Nederland, Duitsland en de eurozone, (d) en belicht ze de vooruitzichten van de bruto investeringen in vaste activa tot 2029.

- a. Het eerste deel van dit rapport beschrijft de evolutie van de voorraad vast, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal in België sinds 1995.

De *totale* voorraad vast kapitaal is toegenomen met 34% in reële euro per inwoner. De publieke voorraad vast kapitaal daalt echter in procent van het bbp, ondanks een milde stijging per inwoner.

Op basis van niet-boekhoudkundige indicatoren, is er een lichte stijging van de voorraad menselijk en sociaal kapitaal. De voorraad natuurlijk kapitaal is echter sterk gedaald met 22 % in 30 jaar tijd.

De Commissie raadt besluitvormers daarom aan om meer aandacht te besteden aan het behoud en de wederopbouw van natuurlijk kapitaal bij hun beslissingen over overheidsinvesteringen.

- b. Het tweede deel van dit rapport maakt de balans op van de jaarlijkse stromen van overheidsinvesteringen (bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen) in België.

Het niveau van de *bruto* investeringen in vaste activa van de overheidssector is in België toegenomen van 2% in 2002 naar 2,7% van het bbp in 2022. Hierdoor werden de *netto* investeringen in vaste activa opnieuw positief in 2009, na een lange negatieve periode, waarin de investeringsuitgaven van de overheid niet voldoende hoog waren om de afschrijvingen van de bestaande vaste activade te compenseren. Wat investeringsbijdragen betreft, bedraagt de jaarlijkse steun van de Belgische overheid aan bedrijven en huishoudens 0,6% van het bbp in 2022, ten opzichte van 0,9% in 2002.

De gefedereerde entiteiten nemen het grootste deel van deze publieke investeringsstromen voor hun rekening, goed voor ongeveer 52,7% van de bruto investeringen in vaste activa van de overheidssector en 76,8% van de investeringsbijdragen in 2022. De federale overheid is verantwoordelijk voor 18,7% van de publieke BIVA en 20,7% van de investeringsbijdragen. De lokale overheden zijn tenslotte goed voor 27,8% van de publieke BIVA in 2022. Sinds 1995 is het aandeel van de gefedereerde entiteiten aanzienlijk gestegen, ten koste van het aandeel van de federale en lokale overheden, vooral na de overdracht van verschillende bevoegdheden tijdens de vijfde en zesde staatshervorming.

De overheidssector investeert in verschillende gebieden die soms worden geclassificeerd naar 'COFOG'-functie¹. De belangrijkste domeinen voor publieke bruto investeringen in vaste activa in België zijn economische zaken (waaronder spoorvervoer) en algemene diensten (waaronder een groot deel O&O). Daarna volgen onderwijs, defensie en milieubescherming. De investeringsbijdragen hebben betrekking op alle gebieden, maar vooral op economische zaken.

Voor deze redenen, beveelt de Commissie volgende maatregelen aan:

- **Substantiële coördinatie van het investeringsbeleid tussen de verschillende entiteiten van het land**, gezien de operationele onderlinge afhankelijkheden, de budgettaire implicaties en het nieuwe Europese begrotingskader, dat een geïntegreerd investeringsplan aanmoedigt.
- **Meer diepgaande sectorale analyses**, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, vervoer, enz. die de investeringen n een breder perspectief bekijken door rekening te houden met de factoren die de behoeften bepalen (bijvoorbeeld bevolking, leeftijdsopbouw, geografische dichtheid) en de initiële situatie.

c. In het derde deel van dit rapport worden de overheidsinvesteringen (bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen) in België vergeleken met die in Frankrijk, Nederland, Duitsland en de eurozone.

De *bruto* overheidsinvesteringen in vaste activa in België en Duitsland liggen op een vergelijkbaar niveau, onder dat van Frankrijk, Nederland en de eurozone.

Deze vaststelling verzwakt wanneer we de niveaus van de *netto* overheidsinvesteringen in vaste activa door de overheid vergelijken, d.w.z. na aftrek van de afschrijvingen op vaste activa. De niveaus van de *netto* overheidsinvesteringen in vaste activa convergeerden in 2017, maar schommelen sindsdien tussen 0 en 0,6% van het bbp (met België in het hoogste segment).

Het opnemen van investeringsbijdragen in de analyse maakt fijnere sectorale vergelijkingen mogelijk.

- Wat de bruto investeringen in vaste activa betreft, investeert de Belgische overheid meer in vervoer dan zijn buurlanden. Dit verschil wordt kleiner als de investeringsbijdragen erbij worden opgeteld.
- De investeringsuitgaven (zowel in termen van BIVA als van investeringsbijdragen) liggen in België lager dan in de buurlanden op het gebied van defensie, milieubescherming (voornamelijk gelinkt aan afval- en afvalwaterzuivering) en huisvesting en uitrusting.
- België ondersteunt onderzoek en ontwikkeling relatief sterk in vergelijking met zijn tegenhangers, maar deze steun neemt eerder de vorm aan van fiscale stimuli dan van

¹ 'Classification of the Functions of Government', een internationale standaardclassificatie van verschillende overheidsuitgaven naar functie

investeringsuitgaven. De Belgische Staat doet meer BIVA in vervoer dan zijn buurlanden. Deze kloof wordt echter kleiner als de investeringsbijdragen worden toegevoegd.

Vergelijkingen tussen landen geven enkel een indicatie van de positie van België in verschillende domeinen, maar laten niet toe om normatieve conclusies te trekken in verband met over- of onderinvestering door de overheid.

In aansluiting op de conclusies van het tweede deel van het verslag roept de Commissie beleidsmakers op om de vergelijkingen tussen landen te verfijnen. Namelijk om rekening te houden met de verschillende initiële niveaus van de publieke kapitaalvoorraad, de verschillende behoeften in verband met bevolking en grondgebied, en de verschillende institutionele regelingen tussen privé en publieke sector.

d. Het laatste deel van dit rapport kijkt naar de toekomst aan de hand van de economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni 2024.

Bij ongewijzigd beleid, zal het niveau van BIVA in 2029 dalen tot 2,8% van het bbp na een piek van meer dan 3% in 2024. Dit traject wordt verklaard door het geleidelijke einde van de verschillende investeringsplannen, met name de herstelplannen.

Dit niveau van bruto overheidsinvesteringen in vaste activa van 2,8% van het bbp in 2029 bij ongewijzigd beleid ligt onder de doelstelling van 4% van het bbp in 2030, vastgesteld in het regeerakkoord van 2020. Het lijkt echter wel net de minimum (binnenlands gefinancierde) investeringsdrempel te bereiken die vereist is voor een verlenging van 4 naar 7 jaar van de aanpassingstrajecten onder het nieuwe Europese begrotingskader.

De projecties van overheidsinvesteringen zijn gebaseerd op de begrotingen en de meerjarige projecties van bepaalde investeringsplannen waartoe is besloten. Er bestaat echter geen volledige lijst van alle investeringsplannen.

De Commissie beveelt aan om de toegang tot informatie over investeringsplannen transparant en geconsolideerd te maken en om een geconsolideerde pijplijn van investeringsprojecten op te stellen, om zo de transparantie van het overheidsinvesteringsbeleid te vergroten, en in overeenstemming met goede managementpraktijken.²

² Zie het rapport van de SCOI mei 2024 over goede beheerspraktijken voor overheidsinvesteringen.

Inhoudstafel

1. Inleiding	1
2. Historische ontwikkeling van de kapitaalvoorraden in België	3
2.1. Voorraad vast kapitaal: boekhoudkundige benadering	3
2.1.1. Evolutie van de voorraad vast kapitaal	4
2.2. Voorraad sociaal, menselijk en natuurlijk kapitaal: een op indicatoren gebaseerde benadering	8
2.2.1. Evolutie van de voorraad menselijk kapitaal	8
2.2.2. Evolutie van de voorraad sociaal kapitaal	10
2.2.3. Evolutie van de voorraad natuurlijk kapitaal	11
2.3. Conclusie over de historische evolutie van de kapitaalvoorraden in België	12
3. Evolutie van de publieke investeringsstromen in België	13
3.1. Overheidsinvesteringen in België	13
3.1.1. Evolutie van de overheidsinvesteringen tussen 1970 en 2022	13
3.1.2. Verdeling over bevoegdheidsniveaus	17
3.1.3. Gemeenschappen en gewesten onder de loep	20
3.1.4. Per functie van de overheid	22
3.1.5. Investeringen in natuurlijk kapitaal: een benadering op basis van de groene rekeningen	24
3.2. Investeringsbijdragen in België	26
3.2.1. Evolutie van de investeringsbijdragen tussen 1995 en 2022	26
3.2.2. Verdeling van de investeringsbijdragen in België	27
3.2.3. Per COFOG-functie	31
3.3. BIVA en investeringsbijdragen in verhouding tot de totale uitgaven	33
4. Internationale vergelijking van investeringsstromen	35
4.1. Investeringsuitgaven	35
4.2. Analyse van de bruto en netto investeringen in vaste activa van de publieke sector per land	37
4.3. Overheidsinvesteringen per overheidsfunctie per land	40
4.4. Focus op overheidsinvesteringen in vervoer	43
4.5. Focus op overheidsinvesteringen in onderzoek en ontwikkeling	44
5. Projecties voor overheidsinvesteringen in België	46
6. Aanbevelingen.....	51
7. Bijlagen	53
7.1. De kapitaalbenadering als maatstaf voor welzijn	53
7.2. De compositie indicatoren van menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal	53
7.3. Evolutie van de investeringsuitgaven en de totale uitgaven per COFOG-categorie	54
8. Bibliografie.....	56

Lijst van tabellen

Tabel 1	Balansrekeningen in ESR 2010-normen	4
Tabel 2	Bruto investeringen in vaste activa, investeringsbijdragen en totale overheidsuitgaven, per COFOG in 2022	42

Lijst van grafieken

Grafiek 1	Vast kapitaal: verandering in de totale netto voorraad van vaste activa in constante prijzen in verhouding tot de Belgische bevolking over de periode 1995-2022 en relatief aandeel van institutionele sectoren	6
Grafiek2	Vast kapitaal: verandering in de totale netto voorraad vaste activa in verhouding tot de economische activiteit in België in de periode 1995-2022 en het relatieve aandeel van de institutionele sectoren	6
Grafiek 3	Verandering in de samenstelling van de activa van de totale voorraad vast kapitaal van de economie tussen 1995 en 2022, in %	7
Grafiek 4	Verandering in de samenstelling van de activa van de voorraad vast kapitaal van de overheidssector tussen 1995 en 2022, in %	7
Grafiek 5	Composiete indicator Menselijk kapitaal: evolutie 2005-2018 en uitsplitsing naar subkapitaalindicatoren	9
Grafiek 6	Composiete indicator Sociaal kapitaal: evolutie 2005-2021 en uitsplitsing naar subkapitaalindicatoren	10
Grafiek 7	Composiete indicator Natuurlijk kapitaal: evolutie 1992-2021 en uitsplitsing naar subkapitaalindicatoren	11
Grafiek 8	Uitsplitsing van de BIVA naar de economische agenten	13
Grafiek 9	Evolutie van de BIVA en de NIVA in België sinds 1995	14
Grafiek 10	Verdeling van de BIVA van de overheid naar bevoegdheidsniveau en COFOG-classificatie in 2022	15
Grafiek 11	Verdeling van de publieke BIVA naar bevoegdheidsniveau	17
Grafiek 12	Verdeling van de publieke BIVA naar bevoegdheidsniveau	18
Grafiek 13	Evolutie van de BIVA van de lokale overheden en de gemeentelijke verkiezingscycli	19
Grafiek 14	Bijdrage van de verschillende bevoegdheidsniveaus aan de publieke NIVA	20
Grafiek 15	Bruto-Investeringen in vaste activa van gemeenschappen en gewesten	21
Grafiek 16	Verdeling van de BIVA over de verschillende bevoegdheidsniveaus per COFOG-categorie	22
Grafiek 17	Evolutie van de investeringsuitgaven voor de subcomponent vervoer van de federale overheid	23
Grafiek 18	Evolutie van het aandeel van de overheidssector in de uitgaven voor milieubescherming tussen 2014 en 2021	24
Grafiek 19	Gemiddelde publieke investeringsuitgaven tussen 2014 en 2021 per categorie milieubeschermingsactie	25
Grafiek 20	Evolutie van de investeringsbijdragen in België sinds 1995	26
Grafiek 21	Verdeling van de investeringsbijdragen van de overheid naar bevoegdheidsniveau en COFOG-classificatie in 2022	27
Grafiek 22	Verdeling van de investeringsbijdragen (D.92) over de bevoegdheidsniveaus	28
Grafiek 23	Evolutie van de investeringsbijdragen (D.92) van de verschillende bevoegdheidsniveaus	28
Grafiek 24	Verdeling van de investeringsbijdragen per ontvanger (D.92 en de investeringsbijdragen aan andere bevoegdheidsniveaus)	30
Grafiek 25	Verdeling van de investeringsbijdragen van de verschillende bevoegdheidsniveaus per COFOG-categorie	31
Grafiek 26	Evolutie van de investeringen (bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen) en totale uitgaven in de verschillende COFOG-categorieën	33
Grafiek 27	Investeringsuitgaven van de overheid en de totale BIVA van de economie tussen 2005 et 2022	35

Grafiek 28	Evolutie van de bruto investeringen in vaste activa van de overheid per land tussen 1995 en 2023.....	37
Grafiek 29	Evolutie van de netto investeringen in vaste activa van de overheid per land tussen 1995 en 2023.....	38
Grafiek 30	Afschrijvingen van de overheid per land tussen 1995 en 2022.....	39
Grafiek 31	Afschrijvingsgraad van de overheid per land tussen 1995 en 2022.....	40
Grafiek 32	Bruto investeringen in vaste activa in procent van het bbp, per COFOG in 2022.....	40
Grafiek 33	Bruto investeringen in vaste activa, investeringsbijdragen en totale overheidsuitgaven, per COFOG in 2022.....	42
Grafiek 34	Bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen voor vervoer in 2022.....	44
Grafiek 35	Bruto investeringen in vaste activa in onderzoek van de overheid in 2022.....	45
Grafiek 36	Directe publieke financiering en fiscale stimuli voor privaat O&O in 2021.....	45
Grafiek 37	Projectie van de bruto overheidsinvesteringen in vaste activa in België en doelstellingen.....	47
Grafiek 38	Verdeling van de BIVA naar bevoegdheidsniveau (2023-2029).....	49
Grafiek 39	De BIVA per gefedereerde entiteit voor de periode 2023-2029.....	50
Grafiek 40	Uitsplitsing van de BIVA tussen de herstelplannen buiten PHV en het PHV.....	50

Lijst van kaders

Kader 1	De COFOG-classificatie.....	16
Kader 2	De verschillende staatsvormingen van 1995 tot 2023.....	18
Kader 3	Uitsplitsing van de afschrijvingen.....	39

1. Inleiding

Een van de opdrachten van de Studiecommissie voor Overheidsinvesteringen (SCOI) is "het opstellen van een thematische inventaris van overheidsinvesteringen en de huidige programmering in België, als ook ten opzichte van andere landen in de eurozone".³ Met dit rapport wil de Commissie een dergelijke inventaris van overheidsinvesteringen in België opstellen en zo transparante en kwaliteitsvolle informatie verstrekken aan de beleidsmakers en het publiek.

Onder overheidsinvesteringen verstaat de Commissie "de inzet van middelen om kapitaal op te bouwen of in stand te houden met het oog op het verkrijgen van toekomstige voordelen".⁴ De reikwijdte van het concept van overheidsinvesteringen dat voor dit eerste verslag wordt gebruikt, is het vast kapitaal, met een betrokkenheid van de publieke sector via bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen. Daarnaast worden er indicatoren van de evolutie van menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal kort gepresenteerd.

Deze perimeter werd gekozen rekening houdend met de beschikbaarheid van statistische gegevens. De bestaande nationale boekhoudkundige kaders werden namelijk ontworpen om de monetaire waarde van investeringen in vaste activa te meten. De belangrijkste gegevensbronnen die in dit rapport worden gebruikt, zijn dan ook de historische gegevens van de nationale rekeningen die beschikbaar zijn via de Nationale Bank van België en Eurostat, de vooruitzichten van het Federaal Planbureau, onder meer gebaseerd op de begrotingsgegevens meegedeeld door BOSA, en de begrotingen en meerjarenbegrotingen van de gefedereerde entiteiten. Bepaalde niveaus van uitsplitsing van deze gegevens kunnen om redenen van vertrouwelijkheid niet worden meegedeeld.

Na deze inleiding wordt in het tweede hoofdstuk van dit rapport gekeken naar de ontwikkeling van het vast, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal in België in de afgelopen dertig jaar. De vraag is **hoe evolueren de kapitaalvoorraden in België in de tijd?** Overheidsinvesteringen helpen namelijk om de kapitaalvoorraden in stand te houden of op te bouwen. Als onderdeel van het nastreven van de 'Sustainable Development Goals' (SDG's, duurzame ontwikkelingsdoelstellingen) van de Verenigde Naties is de overdracht van kapitaalvoorraden in de tijd cruciaal voor het welzijn van toekomstige generaties. Het derde hoofdstuk focust op de jaarlijkse investeringsstromen van de overheid in België (bruto investeringen in vaste activa (BIVA) en investeringsbijdragen). Dit hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend. Het geeft antwoord op de vragen: **hoeveel investeert de overheidssector in België, via welk bevoegdheidsniveau, waarin en hoe evolueert dit?** In hoofdstuk vier worden deze cijfers vergeleken met de totale en publieke investeringen in de buurlanden (Frankrijk, Nederland, Duitsland, eurozone). De analyse onderzoekt **welke indicaties deze vergelijking met gelijken geeft voor overheidsinvesteringen in België**. Het vijfde deel van dit rapport kijkt naar de toekomst en geeft een gedetailleerd overzicht van de prognoses voor overheidsinvesteringen in België voor de komende jaren, met name op basis van de belangrijkste investeringsprogramma's die al zijn aangekondigd. De vraag is

³ Koninklijk besluit van 16 februari 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 betreffende de Hoge Raad van Financiën

⁴ SCOI, 2024, p.10 <https://conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/les-investissements-publics-definition-et-role-cadre-reference-du-comite-detudes-sur>

dan of de door de regering aangekondigde doelstelling van 4% bruto overheidsinvesteringen in vaste activa (BIVA) door de overheid ten opzichte van het bbp zal worden gehaald met het aangekondigde beleid, of dat de minimale BIVA-niveaus van het nieuwe Europese begrotingskader zullen worden bereikt. De Commissie sluit het rapport af met een reeks aanbevelingen.

2. Historische ontwikkeling van de kapitaalvoorraden in België

De definitie van investering die de Commissie hanteert, verwijst naar "het in stand houden of opbouwen van kapitaal met het oog op het verkrijgen van toekomstige voordelen".⁵ Het behoud en de opbouw van activa zijn de twee belangrijkste variabelen die de evolutie van een kapitaalvoorraad in de tijd beïnvloeden. Deze kapitaalvoorraad kan afnemen (vernietiging, slijtage, enz.) of toenemen (restauratie, toevoeging, enz.).

Om ons een beeld te kunnen vormen van de toestand van de overheidsinvesteringen in België, moeten we eerst kijken naar de langetermijntendensen in de evolutie van de kapitaalvoorraden van het land, waarvan een deel wordt toegeschreven aan de publieke sector. Het is immers de evolutie van de voorraden die ons *in fine* interesseert als de bepalende factor voor *welzijn* in een perspectief van duurzame ontwikkeling dat door de Commissie in het eerste rapport van het referentiekader van de Commissie als normatief kompas werd aangenomen.⁶ Deze benadering van *welzijn* gemeten aan de hand van kapitaalvoorraadindicatoren wordt gedetailleerd beschreven in bijlage 6.1.

In dit hoofdstuk analyseren we de langetermijntendensen van de investeringen aan de hand van de kapitaalbenadering. In het eerste deel buigen we ons over de evolutie van de voorraad vast kapitaal in België. Met een uitgebreide overheidsboekhouding kunnen we veranderingen in dit type kapitaal analyseren. Voor dit eerste deel gebruikten we de statistische gegevens van Eurostat en de NBB. Delen twee, drie en vier zullen respectievelijk kijken naar de ontwikkeling van de voorraden menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal aan de hand van samengestelde indicatoren (composiete indicatoren voor de evolutie van deze kapitalen in de tijd, jaarlijks gepubliceerd door het Federaal Planbureau in zijn rapport *Indicatoren van duurzame ontwikkeling*).⁷

2.1. Voorraad vast kapitaal: boekhoudkundige benadering

Vast kapitaal is het begrip uit de overheidsboekhouding dat wordt gebruikt om de voorraad materiële (machines, gebouwen) of immateriële vaste activa (O&O, software) aan te duiden. Deze activa worden beschouwd als economische productiemiddelen met een gebruiksduur van meer dan een jaar.

De voorraad vast kapitaal of kapitaalgoederenvoorraad wordt in de nationale boekhouding opgenomen in de balansrekeningen.⁸ De voorraad vast kapitaal is terug te vinden onder de niet-financiële activa⁹, te onderscheiden van de financiële activa (bijv. schuldbewijzen, diverse financiële activa, valutareserves, enz.).¹⁰ Binnen de niet-financiële activa wordt onderscheid gemaakt tussen ¹¹geproduceerde en ¹²niet-geproduceerde activa. De geproduceerde activa omvatten de vaste activa¹³

⁵ SCOI, 2024

⁶ Ibid

⁷ Zie het rapport voor een meer gedetailleerde uitleg van de methodologie die gebruikt werd om deze indicatoren samen te stellen.

⁸ *Balance Sheet Accounts* in het Engels

⁹ NA-codes

¹⁰ FA-codes

¹¹ Code NA.1

¹² Code NA.2

¹³ Code NA.11

(met een nuttige levensduur in het productieproces van meer dan een jaar), de voorraden¹⁴ (met een nuttige levensduur van minder dan een jaar) en de kostbaarheden¹⁵ (edele metalen, kunstwerken, enz.). De niet-geproduceerde activa verwijzen voornamelijk naar natuurlijke hulpbronnen (terreinen, water en biologische hulpbronnen, minerale en energiereserves, enz.) In België is de voorraad vast kapitaal de enige categorie niet-financiële activa waarvoor publieke statistieken beschikbaar zijn.¹⁶

Tabel 1 Balansrekeningen in ESR 2010-normen

Boekhoudkundige code	Categorie
NA	Niet-financiële activa
NA.1	Geproduceerde activa
NA.11	Vaste activa
NA.12	Vorraden
NA.13	Kostbaarheden
NA.2	Niet-geproduceerde activa
FA	Financiële activa

We kijken naar veranderingen in de voorraad vast kapitaal. Om rekening te houden met het verbruik van dit kapitaal, afschrijvingen en andere waardeverminderingen, nemen we de nettowaarde van deze voorraad.

De voorraad wordt gerelateerd aan de bevolking en het bbp. In het eerste geval maakt dit het mogelijk om rekening te houden met veranderingen in de voorraad productief kapitaal per inwoner, en in het tweede geval met de beschikbaarheid van de voorraad productief kapitaal in verhouding tot de jaarlijkse economische activiteit van het land. In overeenstemming met de kapitaalbenadering die in duurzame ontwikkeling wordt gebruikt, is de voorraad vast kapitaal waarover het land beschikt een betrouwbare indicator van welzijn die gekoppeld is aan de economische capaciteiten die in de loop van de tijd kunnen worden overgedragen, onafhankelijk van de ontwikkeling van de economische activiteit zelf.

Voor de voorstelling van de voorraad vast kapitaal in verhouding tot de bevolking zijn de gegevens voor de voorraad vast kapitaal deze voor de periode 1995 tot 2022¹⁷, gecorrigeerd voor inflatie (in miljard euro in constante prijzen) zoals berekend door de Nationale Bank.

Voor de weergave in relatie tot de economische activiteit zijn de gegevens over de voorraad vast kapitaal van 1995 tot 2022¹⁸ genomen tegen actuele waarde, aangezien de correctie voor inflatie niet nodig is omdat het bbp ook tegen actuele waarde is genomen.

2.1.1. Evolutie van de voorraad vast kapitaal

De totale voorraad vast kapitaal in België nam toe zowel in absolute termen (kapitaalvoorraad per inwoner) als in verhouding tot de economische activiteit (grafiek 1). Het aandeel van de overheidssector

¹⁴ Code NA.12

¹⁵ Code NA.13

¹⁶ Hierbij dient opgemerkt dat de niet-geproduceerde activa, als ze volledig worden meegerekend, kunnen worden gezien als een manier om een deel van de voorraad natuurlijk kapitaal in rekening te brengen.

¹⁷ Voorlopige cijfers voor 2022

¹⁸ Voorlopige cijfers voor 2022

in de totale kapitaalvoorraad stagneerde daarentegen in absolute termen en daalde licht in verhouding tot het bbp (zie grafiek 2).

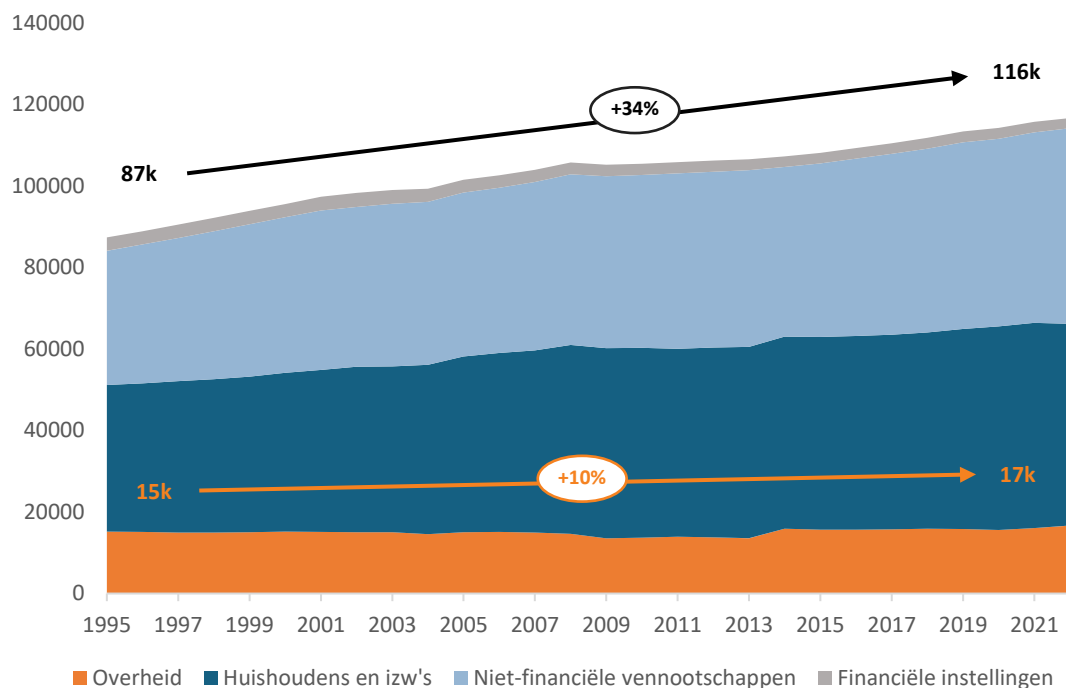
Tussen 1995 en 2022 steeg de totale kapitaalvoorraad van de economie van 87.000 euro per inwoner naar 116.000 euro per inwoner, een stijging van 34%. In dezelfde periode steeg de bevolking van 10,13 naar 11,58 miljoen inwoners. Toch profiteerde vooral de kapitaalvoorraad in handen van de huishoudens¹⁹ en de niet-financiële vennootschappen van deze stijging. De toename van het overheidskapitaal is in deze drie decennia beperkt gebleven tot 10%.

De totale kapitaalvoorraad in België steeg lichtjes van 290% tot 311% van het bbp tijdens de geanalyseerde periode. Onze economie heeft de afgelopen drie decennia haar productiecapaciteit dus versterkt. Toch is het aandeel van de publieke kapitaalvoorraad gedaald. Van 50% van het bbp in 1995 tot 44% van het bbp in 2022 (respectievelijk 17% en 14% van het totale kapitaal van de economie).

De aanwezigheid van immaterieel kapitaal is proportioneel toegenomen in de samenstelling van de voorraad vast kapitaal. Deze trend van een afname van het gewicht van materieel kapitaal (gebouwen, infrastructuur, machines, enz.) ten gunste van een toename van immaterieel kapitaal (onderzoek en ontwikkeling, software, intellectuele eigendomsrechten, enz.) is zichtbaar in zowel de totale kapitaalvoorraad (grafiek 3) als de publieke kapitaalvoorraad (grafiek 4).

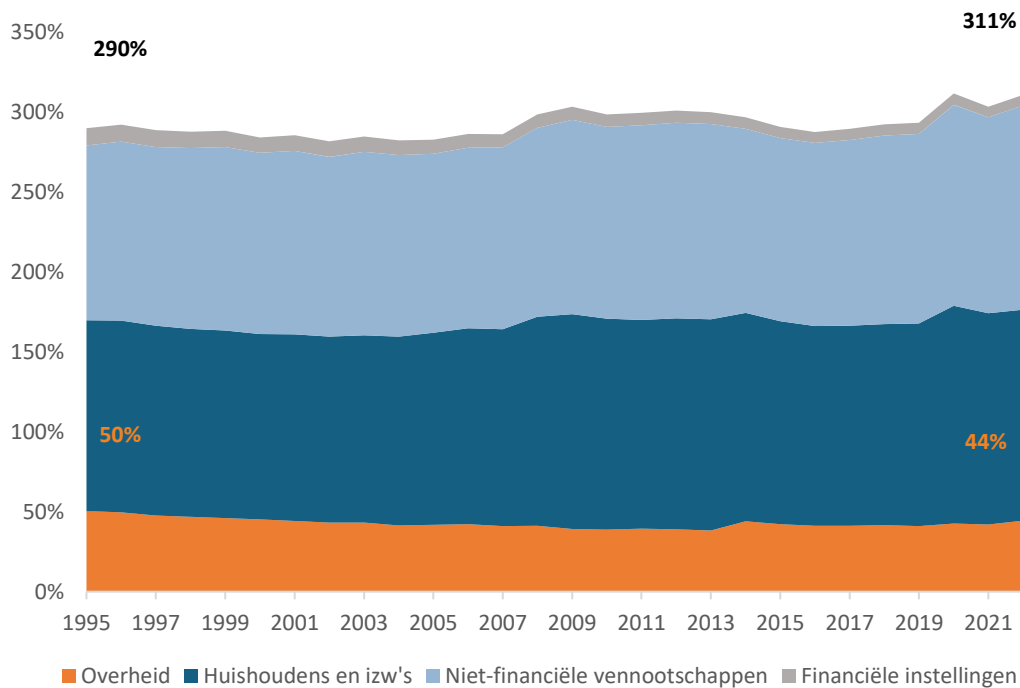
¹⁹ Om de grafieken correct te interpreteren, willen we de aandacht vestigen op het feit dat de enige activa die in aanmerking worden genomen voor de sector van de huishoudens de woningbouw is. De huishoudens kunnen duurzame goederen aanschaffen (met een levensduur van meer dan een jaar), maar dit wordt in rekening gebracht bij hun consumptie en niet bij hun investeringen, en dus ook niet bij hun voorraad activa.

Grafiek 1 Vast kapitaal: verandering in de totale netto voorraad van vaste activa in constante prijzen in verhouding tot de Belgische bevolking over de periode 1995-2022 en relatief aandeel van institutionele sectoren
In reële euro's per inwoner

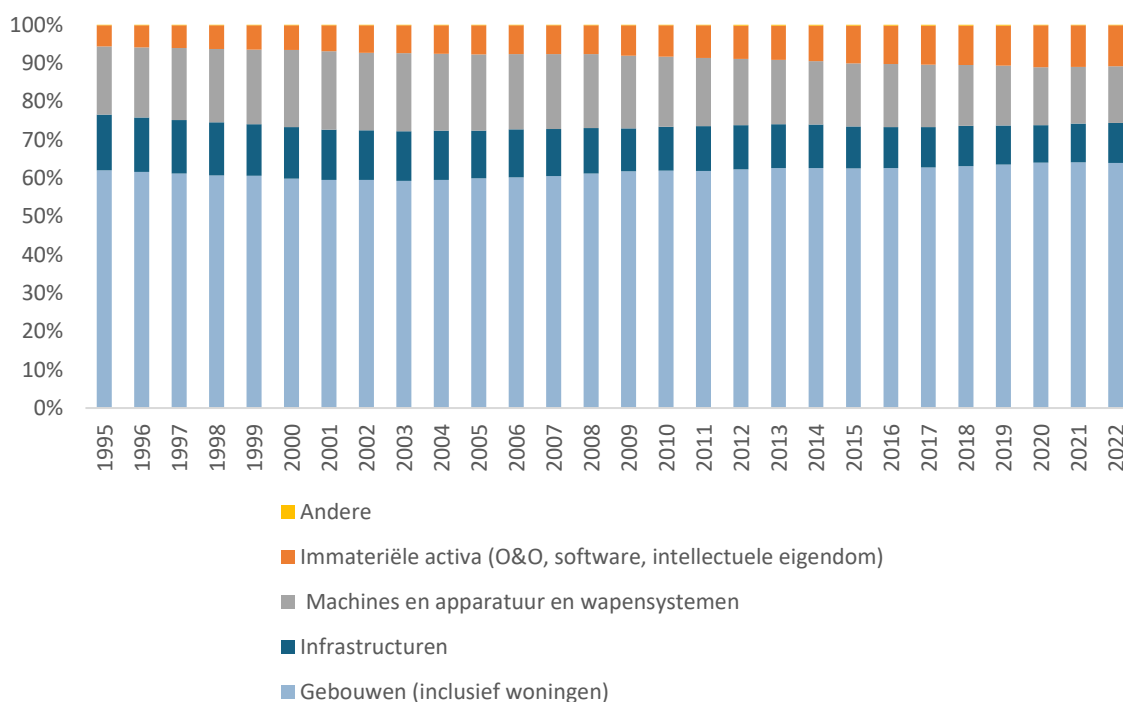


Bron: NBB, Statbel, Eurostat, SCOI-berekeningen

Grafiek2 Vast kapitaal: verandering in de totale netto voorraad vaste activa in verhouding tot de economische activiteit in België in de periode 1995-2022 en het relatieve aandeel van de institutionele sectoren
In % van het bbp

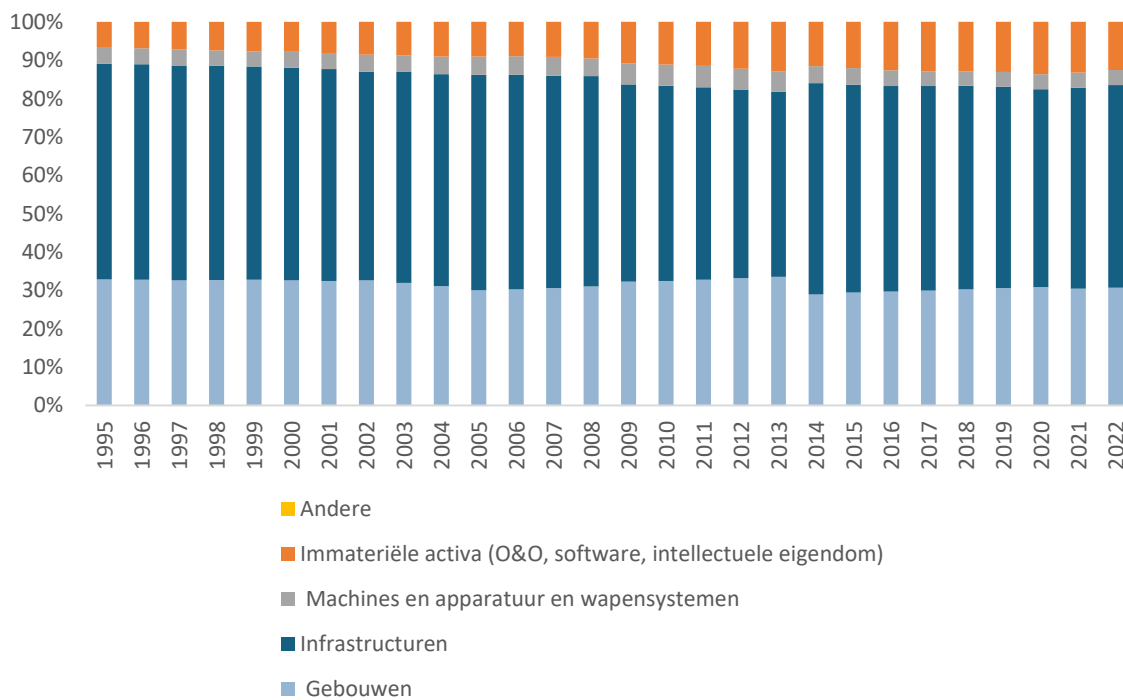


Grafiek 3 Verandering in de samenstelling van de activa van de totale voorraad vast kapitaal van de economie tussen 1995 en 2022, in %



Bron: NBB

Grafiek 4 Verandering in de samenstelling van de activa van de voorraad vast kapitaal van de overheidssector tussen 1995 en 2022, in %



Bron: NBB

2.2. Voorraad sociaal, menselijk en natuurlijk kapitaal: een op indicatoren gebaseerde benadering

Er bestaat geen volledig en uitgebreid systeem voor het in rekening brengen van menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal, zoals dat wel bestaat voor vast kapitaal. Om de historische ontwikkeling van dit kapitaal weer te geven, maken we gebruik van indicatoren. Deze indicatoren bestaan uit subkapitalen, die niet additief zijn en slechts een gedeeltelijk beeld geven. Toch geven deze indicatoren een indruk van de dynamiek die gaande is en die geëxtrapoleerd kan worden naar deze kapitalen als geheel. In dit verband wil de *Task Force Duurzame Ontwikkeling* van het Federaal Planbureau kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitdiepen om het verband tussen economische indicatoren, zoals investeringen, en ecologische en sociale duurzaamheidsindicatoren te karakteriseren.

In België publiceren het Federaal Planbureau en het Instituut voor de Nationale Rekeningen sinds 2016 elk jaar een rapport over de *Indicatoren van duurzame ontwikkeling*. In dit hoofdstuk presenteren we de compositie indicatoren voor menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal die zijn gepubliceerd in de laatste versie van dit rapport over de *Indicatoren van duurzame ontwikkeling*.²⁰ Het gebruik door België van deze compositie indicatoren om de duurzaamheid van *welzijn* te meten, werd door de OESO omschreven als baanbrekend^{21,22}

De samenstelling van de compositie indicatoren voor menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal wordt gedetailleerd beschreven in bijlage 6.2.

2.2.1. Evolutie van de voorraad menselijk kapitaal

Menselijk kapitaal "verwijst naar de vaardigheden en andere kenmerken van individuen die hen persoonlijke, economische en sociale voordelen geven. Vaardigheden worden grotendeels verworven door onderwijs of ervaring, maar [...] Individuele kenmerken, zoals fysieke, psychologische en mentale gezondheid worden ook beschouwd als menselijk kapitaal."²³ Concreet verwijst menselijk kapitaal naar elementen zoals welzijn, gezondheid en onderwijs.

²⁰ Federaal Planbureau & INR, 2024

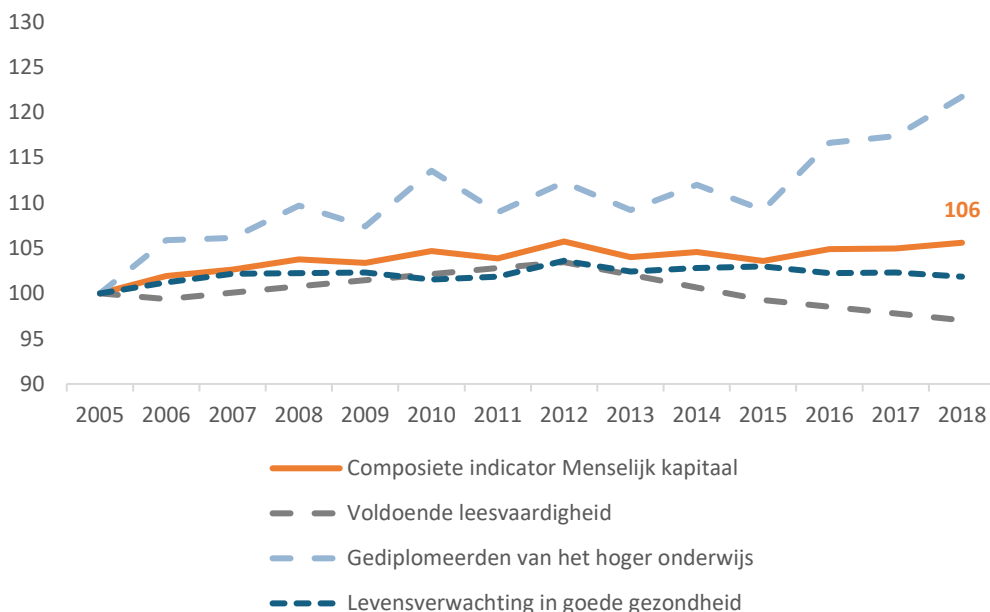
²¹ Letterlijk "frontrunner"

²² OESO, 2021, Box. 3.3

²³ SCOI, 2024, p.6

Grafiek 5 Compositie indicator Menselijk kapitaal: evolutie 2005-2018 en uitsplitsing naar subkapitaalindicatoren

Schaal: 100 = referentiejaar



Bron: FPB

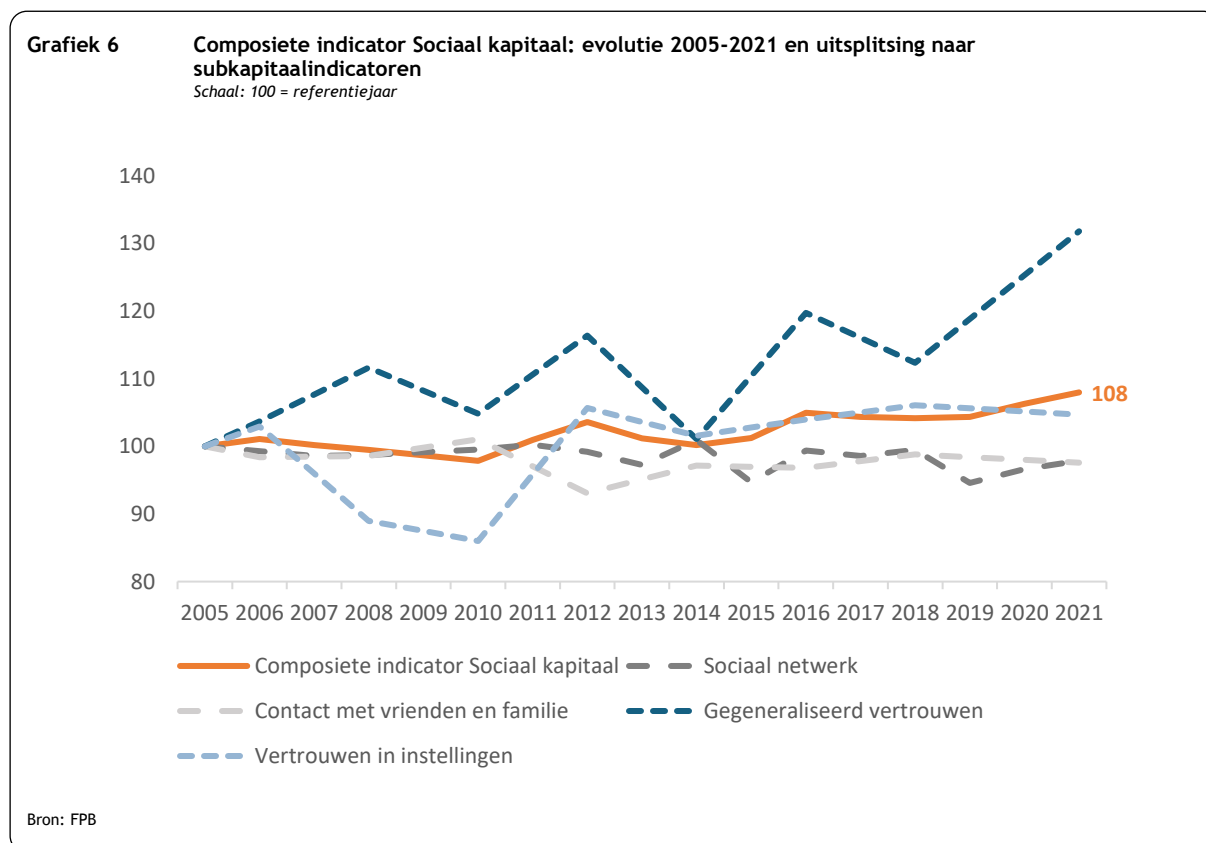
Uit de analyse blijkt dat de indicator Menselijk kapitaal licht is gestegen in de periode 2005-2018. "De opsplitsing laat zien dat deze stijging toe te schrijven is aan de indicator *Gediplomeerden van het hoger onderwijs* (i24) van het subkapitaal *Opleiding*; er is geen trend te zien in de indicator *Voldoende leesvaardigheid* (i26) over de periode 2005-2018. Een meer gedetailleerde analyse van het subkapitaal *Opleiding* toont echter verschillende evoluties naargelang van de beschouwde periode. Tot 2012 steeg het door het gecombineerde effect van een groeiend aantal gediplomeerden van het hoger onderwijs en verbeterde leesvaardigheden. De stijging van het subkapitaal *Opleiding* die vanaf 2015 wordt waargenomen, is daarentegen uitsluitend het gevolg van een sterke toename van het aantal gediplomeerden van het hoger onderwijs. Vanaf 2012 daalt de leesvaardigheidsindicator inderdaad gestaag tot 2018. De resultaten van de PISA-enquête van 2022 bevestigen deze daling van de leesvaardigheid die zich dat jaar op zijn minimum bevindt voor de periode 2005-2022."²⁴ Hierbij dient opgemerkt dat de indicatoren werden gemeten tot 2018 en dus nog geen rekening houden met de mogelijk schadelijke gevolgen voor de gezondheid en het onderwijs in verband met de COVID-19-pandemie.

Samengevat kunnen we stellen dat de voorraad menselijk kapitaal in België de afgelopen twee decennia licht toegenomen blijkt te zijn, voornamelijk gestimuleerd door een kwantitatieve toename van het onderwijs. De kwalitatieve dimensie van het onderwijs en de gezondheidsindicatoren lijken stabiel te zijn of zelfs licht te dalen.

²⁴ Federaal Planbureau & INR, 2024, p. 69.

2.2.2. Evolutie van de voorraad sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal "wordt geïdentificeerd met netwerken, normen, gedeelde waarden en overtuigingen, en met een mate van vertrouwen die bijdraagt aan de goede werking van de maatschappij." Dit sociaal kapitaal "wordt geassocieerd met de sociale relaties die in de samenleving bestaan" en wordt "opgebouwd op het niveau van gezinnen, gemeenschappen, bedrijven en instellingen".²⁵ Concreet verwijst sociaal kapitaal naar elementen zoals openbare instellingen, justitie, cultuur, enz.



De analyse van de indicator Sociaal Kapitaal laat zien dat deze licht is gestegen in deze periode. "Uit de opsplitsing ervan blijkt dat deze stijging het gevolg is van een toename van het subkapitaal *Gemeenschap*. In de periode 2005-2021 is zowel het vertrouwen naar anderen toe als het vertrouwen in instellingen toegenomen, met een bijzonder opvallende stijging in de eerste vertrouwensindicator. De indicatoren die het subkapitaal *Individuen* meten, zijn relatief stabiel gebleven. Mensen om op terug te vallen (sociaal netwerk) en contact met vrienden en familie liggen in 2021 op vergelijkbare niveaus als in 2005."²⁶ De gegevens die momenteel beschikbaar zijn, strekken zich uit tot 2021. Voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies, aangezien het vertrouwen na 2021 afgenomen kan zijn als gevolg van geopolitieke crises en de economische gevolgen van de pandemie.

Alles bij elkaar genomen kunnen we stellen dat de voorraad sociaal kapitaal in België de afgelopen twee decennia licht toegenomen blijkt te zijn, voornamelijk gestimuleerd door een toename van het aspect

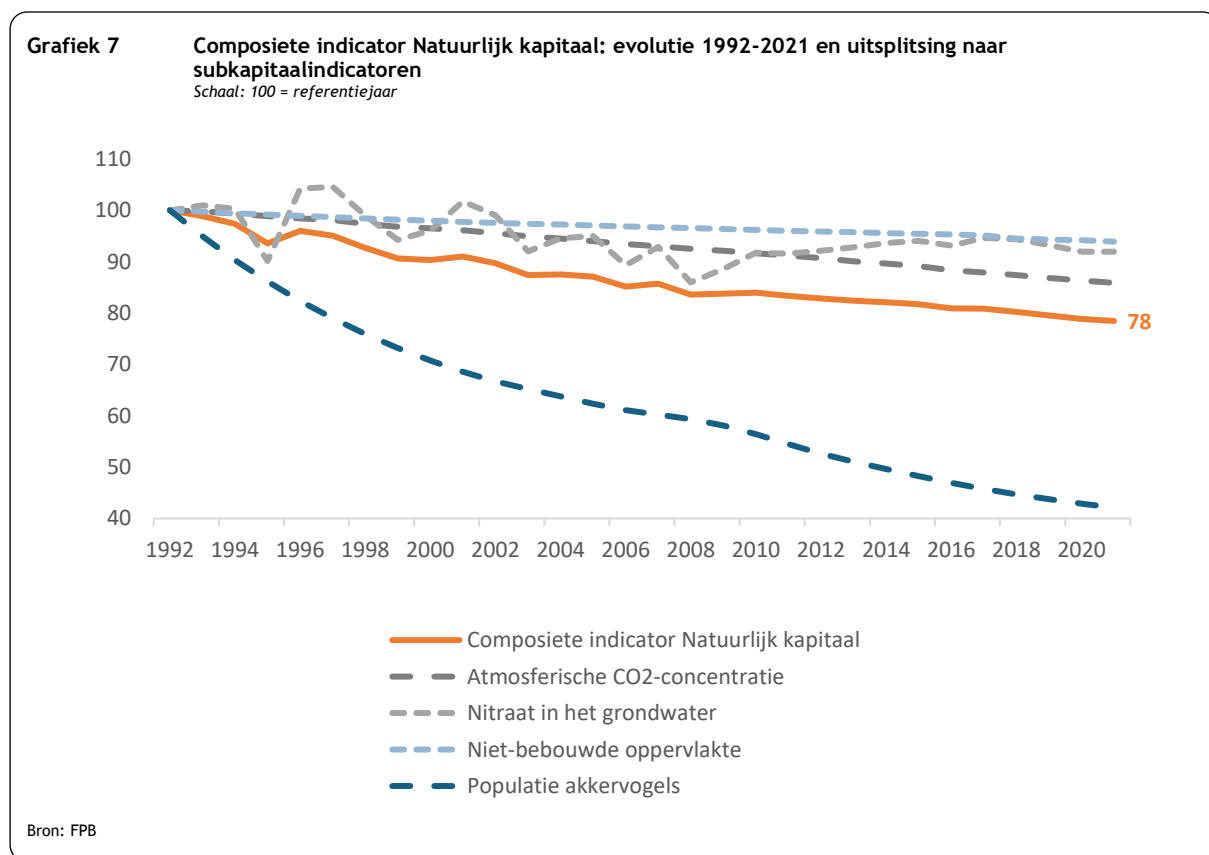
²⁵ SCOI, 2024, p.6

²⁶ Federaal Planbureau & INR, 2024, p. 70.

gegeneraliseerd vertrouwen van de Belgen. De individuele dimensies van verbondenheid met naasten en gevoelens van interpersoonlijke steun lijken stabiel te zijn gebleven.

2.2.3. Evolutie van de voorraad natuurlijk kapitaal

Natuurlijk kapitaal "verwijst naar de hulpbronnen die de natuur ons biedt, die we nodig hebben om te overleven en die het mogelijk maken om meer hulpbronnen te produceren" rekening houdend met het feit dat "het aanbod van de natuur afhangt van de voorraad natuurlijk kapitaal en zijn vermogen om zich al dan niet te regenereren."²⁷ Natuurlijk kapitaal omvat "de natuurlijke hulpbronnen (water, atmosfeer, land en ook mineralen en metaalertsen) en het geheel van alle levende soorten (micro-organismen, zwammen, planten en dieren)."²⁸



In de periode 1992-2021 is de compositie indicator aanzienlijk gedaald. "Deze daling is daarenboven statistisch significant. Alle subkapitalen dragen daartoe bij: lucht, water, land en biodiversiteit. [...] De daling is bijzonder uitgesproken voor de indicator van het subkapitaal Biodiversiteit: de populatiedichtheid van 15 soorten akkervogels (populatie akkervogels – i68). De indicator daalt van 100 in 1992 tot 42,1 in 2021, dus een daling met 58% in 30 jaar. Van de drie andere indicatoren die het milieukapitaal meten, toont alleen de indicator over de waterkwaliteit een verbetering vanaf 2008; waarbij hij onder de drempel van 100 blijft, namelijk onder zijn waarde voor 1992 (nitraat in grondwater - i31)."²⁹

²⁷ SCOI, 2024, p.6

²⁸ Federaal Planbureau & INR, 2024, p. 71.

²⁹ Federaal Planbureau & INR, 2024, p. 72.

In het algemeen is de voorraad natuurlijk kapitaal in België de afgelopen drie decennia sterk achteruitgegaan. Dit geldt voor alle subkapitalen, maar de meest spectaculaire achteruitgang is die van de biodiversiteit.

2.3. Conclusie over de historische evolutie van de kapitaalvoorraden in België

Dit hoofdstuk toont aan dat de voorraden van verschillende soorten kapitaal zich de voorbije decennia ongelijk hebben ontwikkeld in België. Sinds 1995 is de voorraad vast kapitaal aanzienlijk toegenomen met 34%. Voor de publieke voorraad vast kapitaal is er een lichte stijging in verhouding tot het aantal inwoners, maar een daling als percentage van het bbp. De voorraden menselijk en sociaal kapitaal stegen licht. De voorraad natuurlijk kapitaal is in 30 jaar tijd dan weer met 22% afgenomen.

Op basis van deze vaststellingen kunnen we voorzichtig stellen dat de overheidsinvesteringen in België de voorraad vast kapitaal lichtjes hebben doen toenemen - ook al heeft deze toename geen gelijke tred gehouden met de stijging van de economische activiteit - en de voorraad menselijk en sociaal kapitaal op peil hebben gehouden. Toch zijn overheidsinvesteringen er de afgelopen decennia niet in geslaagd om het verlies van natuurlijk kapitaal een halt toe te roepen.

3. Evolutie van de publieke investeringsstromen in België

In haar oprichtingsrapport gaf de Studiecommissie voor Overheidsinvesteringen een brede definitie van overheidsinvesteringen. Om redenen van statistische beschikbaarheid richt dit hoofdstuk zich op overheidsinvesteringen in hun engste definitie (deel 3.1), d.w.z. de bruto investeringen in vaste activa (P.51) van de institutionele sector 'overheid' (S.13). Vervolgens worden in dit hoofdstuk de investeringsbijdragen geanalyseerd (deel 3.2), waaronder de steun van de overheid aan andere actoren om vaste activa aan te kopen valt.

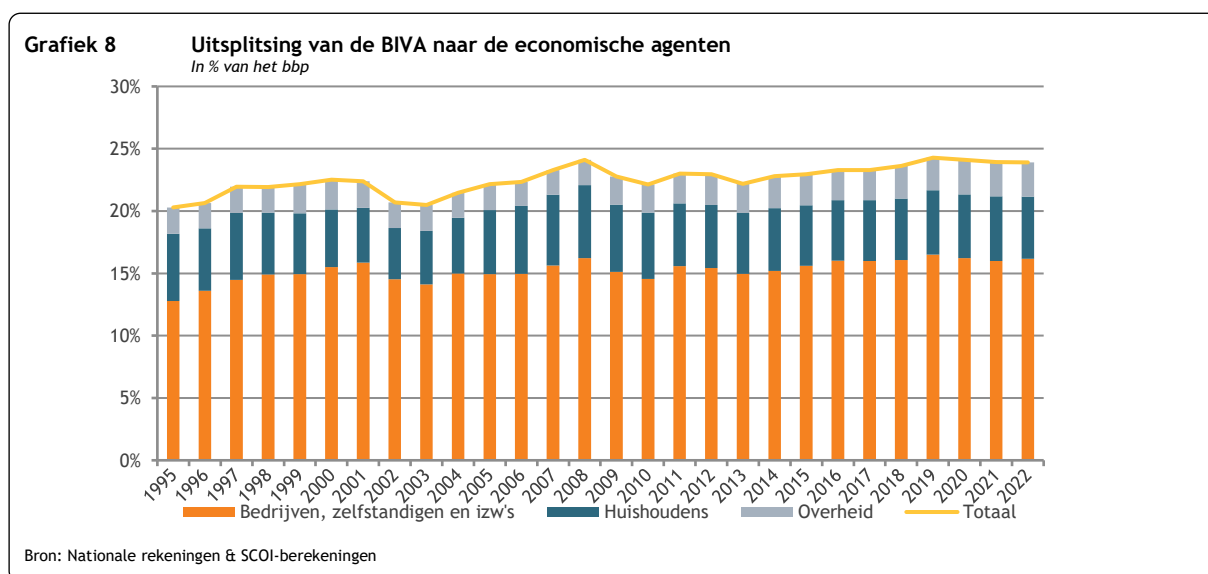
In elk deel worden de veranderingen in de tijd, en de uitsplitsing naar overheidsniveau (inclusief de verschillende gefedereerde entiteiten) en per 'COFOG³⁰-functie van de overheid belicht.

3.1. Overheidsinvesteringen in België

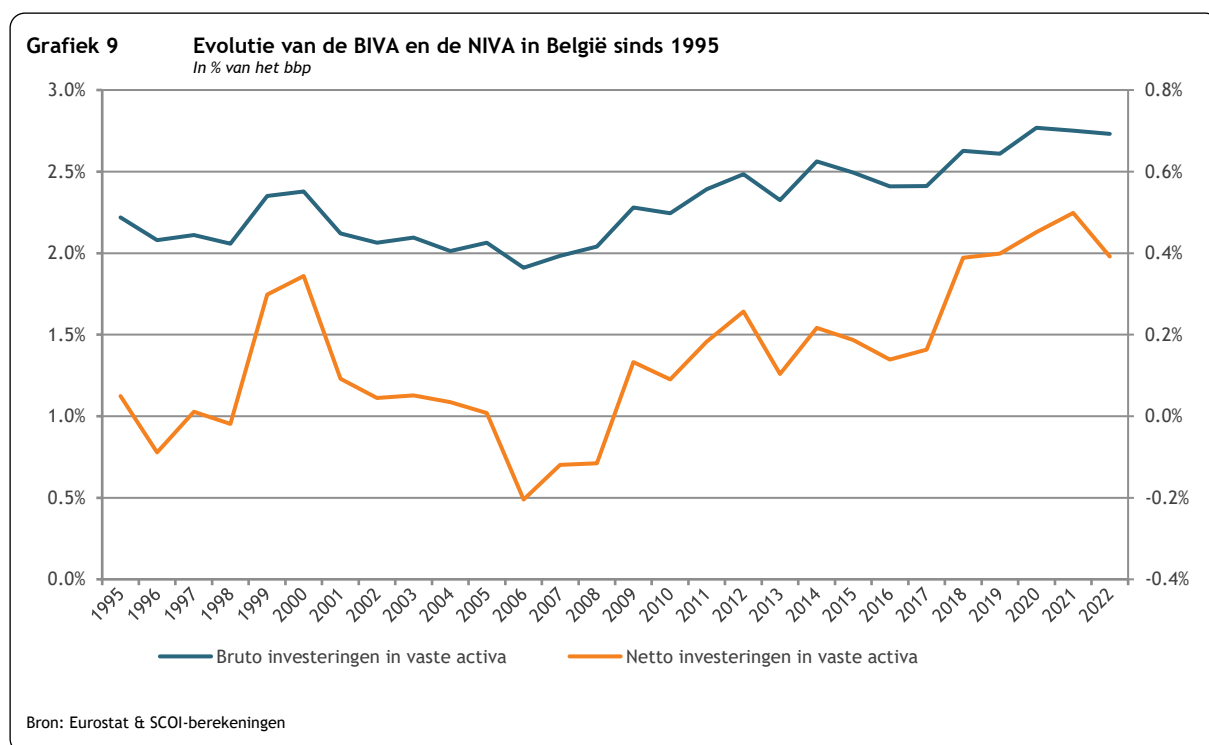
3.1.1. Evolutie van de overheidsinvesteringen tussen 1970 en 2022

De overheidsinvesteringen die in dit deel in aanmerking worden genomen, worden gedefinieerd als bruto investeringen in vaste activa (BIVA, d.w.z. aankopen min verkopen van vaste activa of code P.51 volgens de ESR 2010-classificatie) door de overheid (institutionele sector S.13, d.w.z. de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, de sociale zekerheid en de lokale overheden). Naast de BIVA komen ook de netto investeringen in vaste activa (NIVA) aan bod, d.w.z. de bruto investeringen in vaste activa min de afschrijvingen.

In 2022 bedroegen de publieke BIVA 15,3 miljard euro (of 2,7% van het bbp), of 11,4% van de totale bruto investeringen in vaste activa (132 miljard euro of 23,9% van het bbp). De meeste bruto investeringen in vaste activa werden gegenereerd door bedrijven, zelfstandigen en izw's (16,2% van het bbp in 2022). De volgende grootste investeerders waren huishoudens (4,99%) en de overheid (2,7%).



³⁰ 'Classification of the Functions of Government', een internationale standaardclassificatie van verschillende overheidsuitgaven naar functie, voor meer details zie kader 1



In de jaren 1970 bereikten de publieke BIVA 5% van het bbp. Vanaf de jaren 1980 schommelen de BIVA tussen 2,0% en 2,5% van het bbp. De bruto investeringen kenden een dieptepunt in 2006 van 1,9% van het bbp, maar herstellen nadien en lopen op tot 2,7 % in 2022. Een deel van deze stijging doet zich voor in 2014 en is te wijten aan een verandering in de boekhoudkundige perimeter van de overheid. Infrabel verschuift in de nationale boekhouding van de privésector (S.11) naar de publieke sector (S.13).

In 2022 werd er binnen de overheid geïnvesteerd door de gemeenschappen en gewesten (7,9 miljard euro), de lokale overheden (4 miljard euro), de federale overheid (3,07 miljard euro) en de sociale zekerheid (90 miljoen euro).

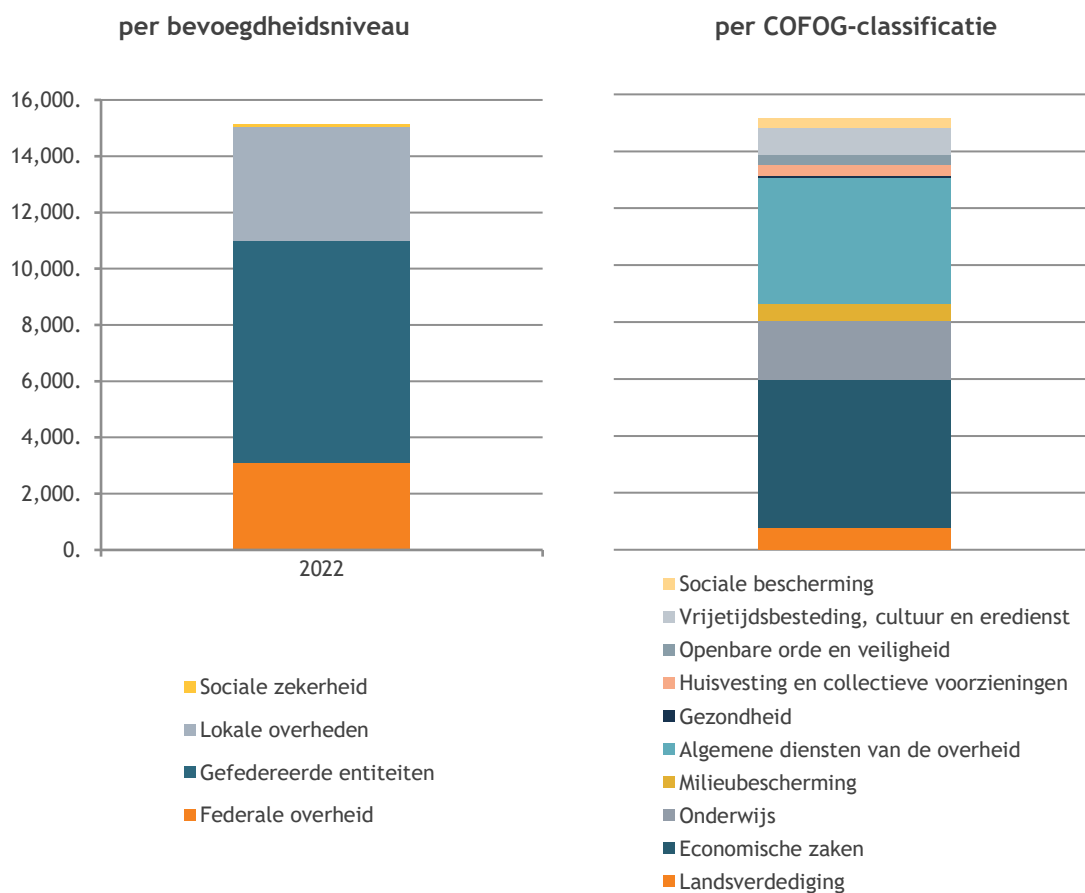
De NIVA³¹ van de overheid (BIVA minus afschrijvingen) bedroegen echter bijna nul tussen 1995 en 2008. De jaren van negatieve bijdrage verklaren gedeeltelijk de daling van de kapitaalvoorraad in procent van het bbp (zie hierboven).

Het lage niveau van de BIVA tussen 1995 en 2000 kan te wijten zijn aan het begrotingsbeleid dat in de jaren 1990 werd gevoerd om te voldoen aan de convergentiecriteria voor de toetreding van België tot de eurozone.

Na 2008 bleven de NIVA positief, met een niveau tussen 0,3% en 0,5% van het bbp. Pas in 2017 werd een niveau van ongeveer 0,5% van het bbp bereikt.

³¹ UNamur (2017) definieert netto investeringen als "bruto investeringen in vaste activa (BIVA) minus verbruik van vaste activa (afschrijvingen)".

Grafiek 10 Verdeling van de BIVA van de overheid naar bevoegdheidsniveau en COFOG-classificatie in 2022
In miljoen euro



Bron: Eurostat & SCOI-berekeningen

Zoals aangegeven in grafiek 10, werden deze investeringen voornamelijk gerealiseerd binnen de domeinen economische zaken (5,1 miljard euro - waarvan 90% investeringen in vervoer), algemene diensten van de overheid (4,4 miljard euro - waarvan het grootste deel investeringen in fundamenteel onderzoek en wetgevende en uitvoerende organen), onderwijs (2,1 miljard euro), vrijetijdsbesteding, cultuur en erediens (0,9 miljard euro) en defensie (of ook landsverdediging genoemd) (0,7 miljard euro).

Kader 1 De COFOG-classificatie

De COFOG-classificatie is een classificatie van de overheidsuitgaven naar functie. De methodologie werd ontwikkeld door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het doel is om overheidsuitgaven te classificeren op basis van het doel waarvoor de middelen worden gebruikt.

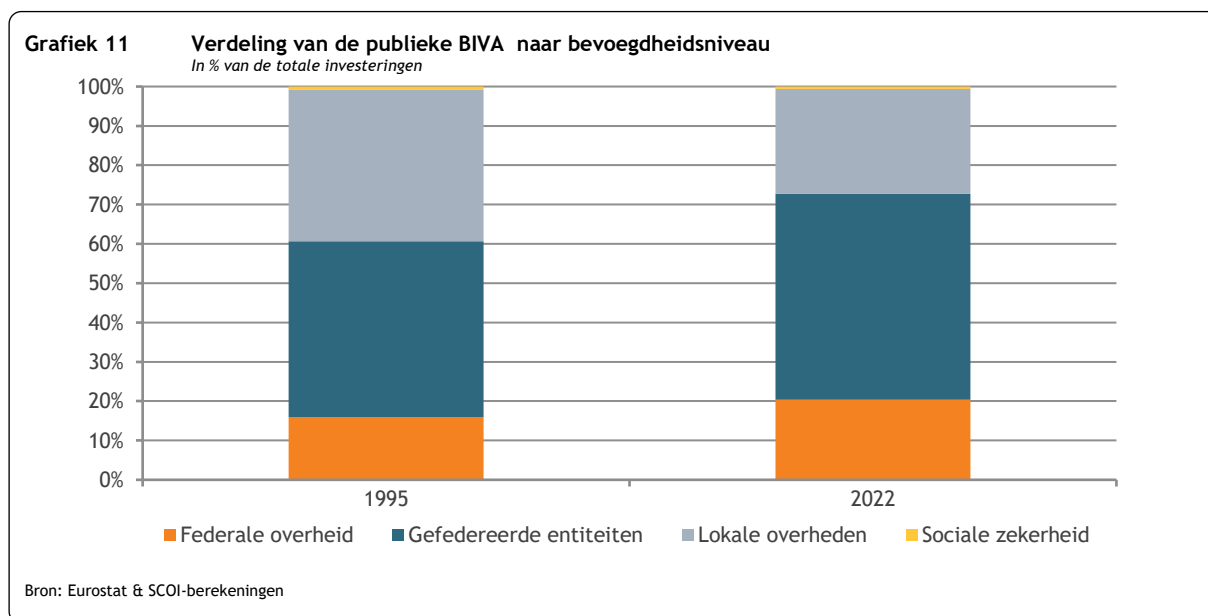
Deze zijn ingedeeld in 10 groepen:

- Algemene diensten van de overheid: deze categorie omvat uitgaven door uitvoerende en wetgevende organen, financiële en fiscale zaken, buitenlandse economische hulp, algemene diensten, fundamenteel onderzoek, algemene openbare O&O-diensten, transacties met betrekking tot de overheidsschuld en algemene overdrachten tussen verschillende overheidsniveaus.
- Defensie (of Landsverdediging): deze categorie omvat uitgaven voor militaire en civiele defensie, buitenlandse militaire hulp en O&O op defensiegebied.
- Openbare orde en veiligheid: deze categorie omvat uitgaven voor politiediensten, brandweer, rechtbanken, gevangenen, O&O voor openbare orde en veiligheid.
- Economische zaken: deze categorie omvat uitgaven voor de algemene economie, handel en werkgelegenheid, landbouw, bosbouw, visserij en jacht, brandstoffen en energie, mijnbouw, industrie en bouwnijverheid, vervoer, communicatie, overige industrieën en economische O&O. Werkgelegenheidssubsidies zijn opgenomen in deze categorie, net als uitgaven van vervoersbedrijven in de S.13-perimeter.
- Milieubescherming: deze categorie omvat uitgaven voor afvalverwerking, afvalwaterbehandeling, bestrijding van vervuiling, bescherming van biodiversiteit en landschap, en O&O voor milieubescherming. Deze categorie omvat bijvoorbeeld renovatiepremies voor huishoudens.
- Huisvesting en openbare voorzieningen: deze categorie omvat uitgaven voor de bouw van woningen, openbare voorzieningen, watervoorziening, openbare verlichting en O&O met betrekking tot deze categorie.
- Gezondheid: deze categorie omvat uitgaven aan medische producten, toestellen en apparatuur, consultancydiensten, ziekenhuisdiensten, openbare gezondheidsdiensten en O&O op het gebied van gezondheid. Deze categorie omvatte de investeringsbijdragen voor ziekenhuizen.
- Vrijtijdsbesteding, cultuur en eredienst: deze categorie omvat uitgaven voor vrijetijds- en sportdiensten, culturele diensten, radio-, televisie- en uitgeverijdiensten, diensten voor religies en andere gemeenschappen, O&O in deze categorie.
- Onderwijs: deze categorie omvat uitgaven voor kleuter- en basisonderwijs, secundair onderwijs, postsecundair onderwijs - niet-tertiair, tertiair, niet naar niveau definieerbaar, aanvullende diensten bij onderwijs en O&O op onderwijsgebied.
- Sociale bescherming: deze categorie omvat uitgaven voor ziekten en handicaps, ouderen, veteranen, gezin en kinderen, werkloosheid, sociale uitsluiting en sociale bescherming O&O.

Bron: OESO

3.1.2. Verdeling over bevoegdheidsniveaus

Zoals hierboven besproken, worden de BIVA van overheidssector niet gegenereerd door één entiteit maar door verschillende bevoegdheidsniveaus, wat gedeeltelijk het federale karakter van het Belgische institutionele kader en het grote aandeel van de lokale overheden in de totale overheidsinvesteringen weerspiegelt, een kenmerk dat alle Europese landen delen.



In 2022 namen de gefedereerde entiteiten (gemeenschappen en gewesten) 52,7% van de publieke BIVA voor hun rekening. Voor de lokale overheden was dit 27,8%. De federale overheid nam slechts 18,7% voor haar rekening. Entiteit I, die de federale overheid en de sociale zekerheid omvat, is goed voor 19,5% van de overheidsinvesteringen. Entiteit II (gemeenschappen en gewesten en lokale overheden) is goed voor 80,5% van de publieke BIVA. Het grootste deel van de BIVA bevindt zich dus bij de gefedereerde entiteiten en lokale overheden. Met uitzondering van de lokale overheden is het aandeel van de verschillende bevoegdheidsniveaus in de BIVA sinds 1995 gestegen. De toename van het aandeel van de gefedereerde entiteiten moet worden gezien in de context van de verschillende staatsvormingen (zie kader 2), die bepaalde belangrijke bevoegdheden van de federale naar de gefedereerde entiteiten hebben overgedragen, waaronder sommige BIVA omvatten.

Kader 2 De verschillende staatshervormingen van 1995 tot 2023

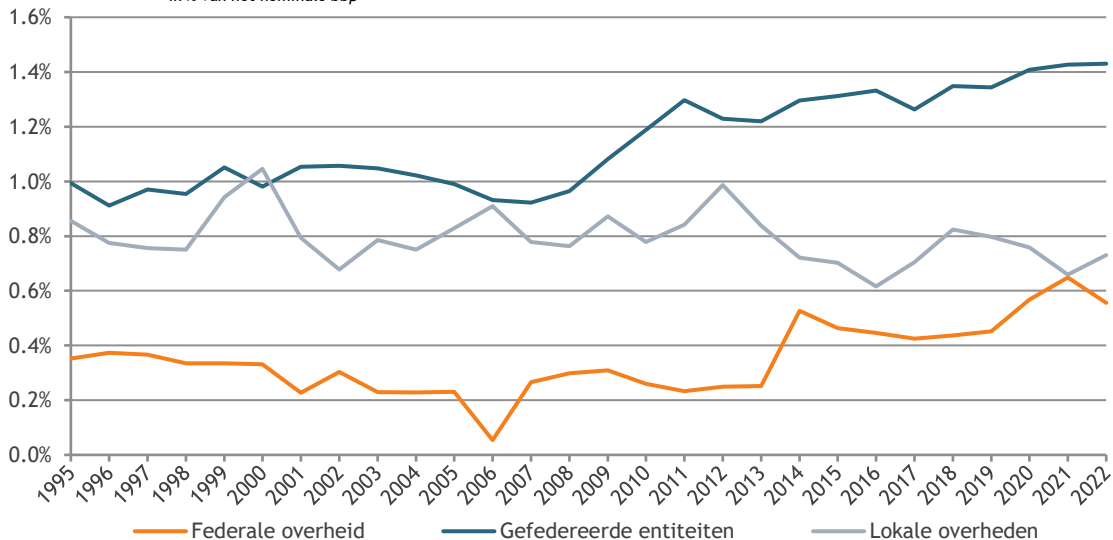
Tussen 1995 en 2023 vonden er 2 staatshervormingen plaats:

- De 5e staatshervorming (2001): deze werd goedgekeurd in 2001 en organiseert de overdracht van bevoegdheden op het gebied van landbouw, zeevisserij en buitenlandse handel, evenals gemeentelijke en provinciale wetten naar de gewesten. Naast dit pakket zijn ook de overdracht van ontwikkelingssamenwerking (voor gewestelijke en communautaire aangelegenheden), de controle op de verkiezingsuitgaven bij parlementsverkiezingen en de aanvullende financiering van politieke partijen overgedragen aan de gemeenschappen en gewesten.
- De 6e staatshervorming (2012 en 2014): deze bestaat uit verschillende delen, maar omvat een grote overdracht van bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten, zoals kinderbijslag, een deel van de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt, verkeersveiligheid, de huurwet, rijopleiding, technische keuring, justitiehuisen en belastinguitgaven (hypotheaire leningen).

Bron: belgium.be

Over de gehele periode (1995-2022) stegen de BIVA van de gewesten en gemeenschappen sterk, van 0,9% tot 1,4% van het bbp. De verhoging begint in 2006 en loopt tot 2021. Deze stijging weerspiegelt de verschillende staatshervormingen die hebben geleid tot de overdracht van bevoegdheden van de federale overheid naar de gemeenschappen en gewesten, de grote regionale infrastructuurprojecten (Oosterweel, investeringen in mobiliteit en veiligheid in Brussel) en, aan het einde van de periode, de regionale relanceplannen voor het post-COVID-herstel.

Grafiek 12 Verdeling van de publieke BIVA naar bevoegdheidsniveau
In % van het nominale bbp

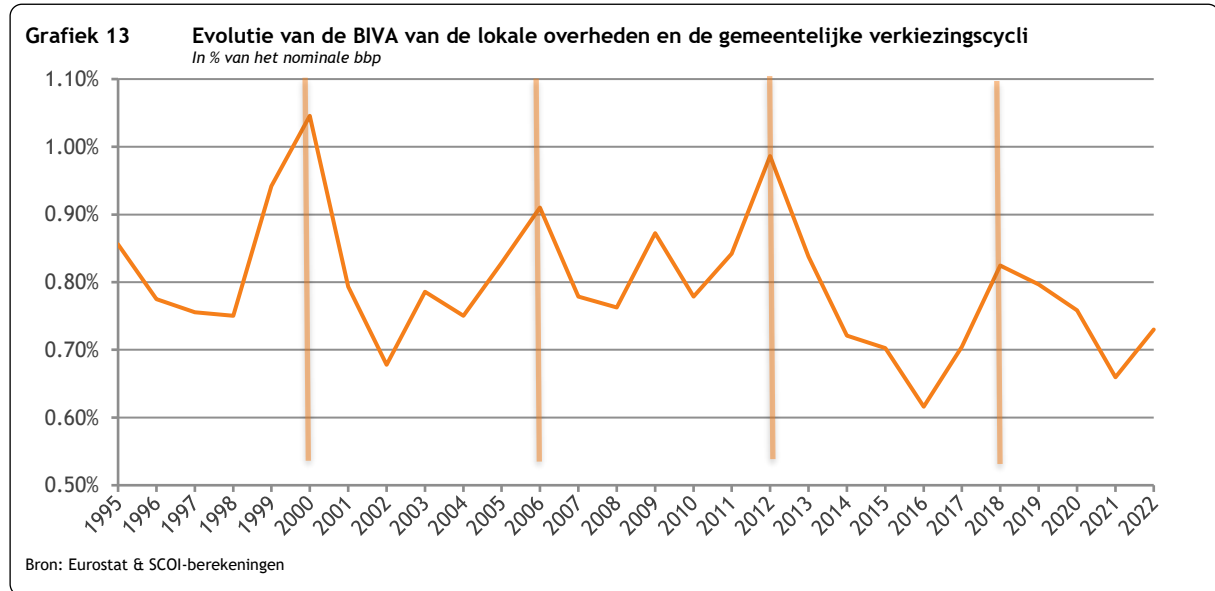


Bron: Eurostat & SCOI-berekeningen

De bruto investeringen door lokale overheden daalden van 0,9% tot 0,7% van het bbp in de periode 1995 tot 2022. Het niveau fluctueerde volgens een verkiezingscyclus die volgens UNamur ³²

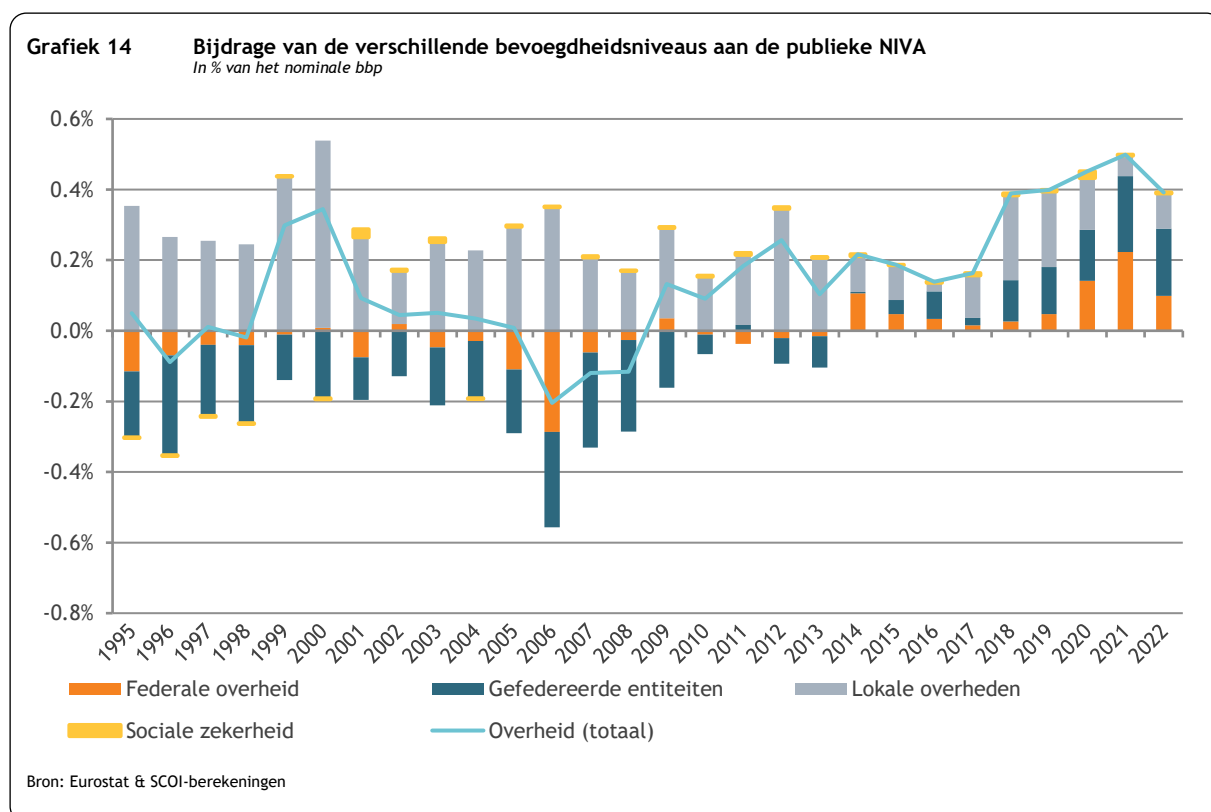
³² Bogaert et Lecuire (2017), Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen, Unamur, Department of Economics, Working papers, Série politique économique n°90-2017/05.

overeenkomt met de duur van de gemeentelijke legislatuur. De BIVA van de lokale overheden stijgen in de aanloop naar verkiezingen en dalen weer aan het begin van legislatuur. Dit patroon lijkt aan te houden ondanks de aanpassing van het begrotingskader voor de lokale overheden in Vlaanderen in 2014. De BIVA bereikten in 2000 een piek van 1,0% van het bbp. In 2012 werd deze piek bijna opnieuw bereikt, maar sindsdien daalt het niveau van de BIVA van de lokale overheden gestaag en ononderbroken door de verkiezingen in 2018.



De BIVA van de federale overheid (exclusief sociale zekerheid) daalden bijna onafgebroken tussen 1995 en 2006, van 0,3% tot 0,05% van het bbp. Deze daling is gedeeltelijk te wijten aan de verschillende staatsvormingen en de daling van de investeringen in defensie (zie grafiek 16). De stijging in 2014 is het gevolg van de wijziging in de ESR-perimeter van de sector overheid S.13. Infrabel werd namelijk geherclassificeerd als deel van de publieke sector (S13) en niet langer als deel van de sector niet-financiële vennootschappen (S.11).

Als we verder kijken dan de BIVA, is het interessant om de netto investeringen te analyseren. Door de afschrijvingen af te trekken van de BIVA kan de bijdrage van elk bevoegdheidsniveau aan de voorraad vast kapitaal worden geanalyseerd.



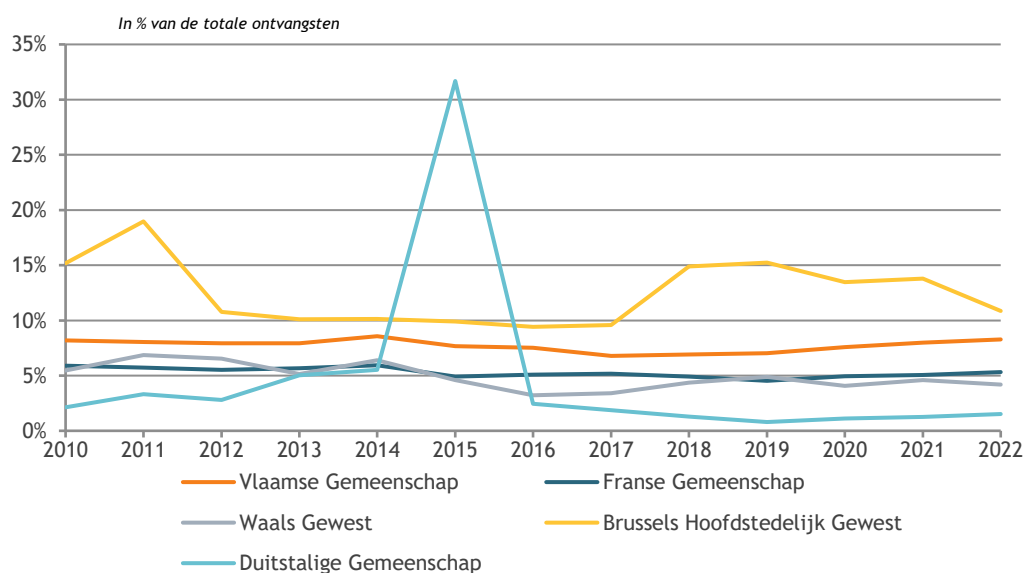
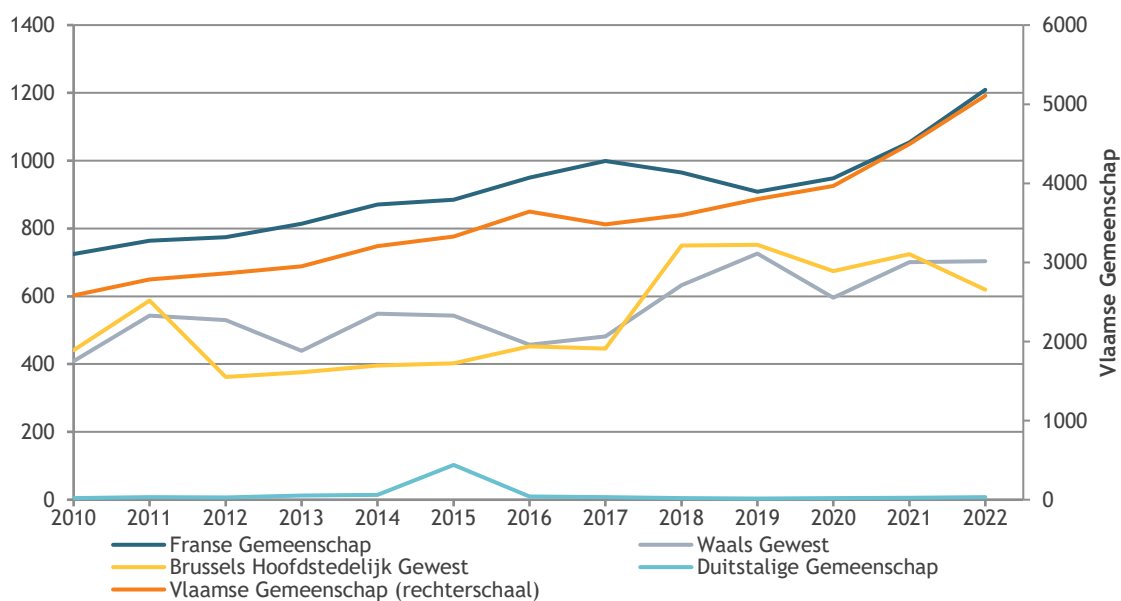
Tot 2013 waren lokale overheden het enige bevoegdheidsniveau dat bijdroeg aan de verbetering van de netto kapitaalvoorraad in procent van het bbp. Sindsdien is de recente stijging van de NIVA aangedreven door de gefedereerde entiteiten en deels door de federale overheid (onder impuls van de gewestelijke herstelplannen en het nationaal plan voor herstel en veerkracht).

3.1.3. Gemeenschappen en gewesten onder de loep

In 2022 namen de gefedereerde entiteiten (gemeenschappen en gewesten) 52,3% van de BIVA van de overheidssector voor hun rekening, goed voor 8,8 miljard euro. De Vlaamse Gemeenschap neemt met 5,6 miljard euro het grootste deel voor haar rekening, gevolgd door de Franse Gemeenschap met 1,2 miljard euro, het Brussels Gewest met 0,8 miljard euro en het Waals Gewest met 0,7 miljard euro (grafiek 15).

Deze verschillen weerspiegelen de omvang van deze entiteiten, zowel in termen van bevoegdheden als qua aantal inwoners. Het is daarom nuttig om deze investeringsniveaus te relateren aan hun totale ontvangsten om de intensiteit van overheidsinvesteringen, opgevat als het deel van hun uitgaven dat aan investeringen wordt besteed, te beoordelen en te vergelijken (grafiek 15).

Grafiek 15 Bruto investeringen in vaste activa van gemeenschappen en gewesten
In miljoen euro



Bron: Nationale rekeningen & SCOI-berekeningen

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) investeert meer in procent van de ontvangsten dan de andere entiteiten, namelijk 10,9% in 2022. Dit cijfer is lager dan in 2010, toen het 15,2% bedroeg. Een deel van deze investeringen zal komen van mobiliteitsinfrastructuur, met name vanaf 2018.

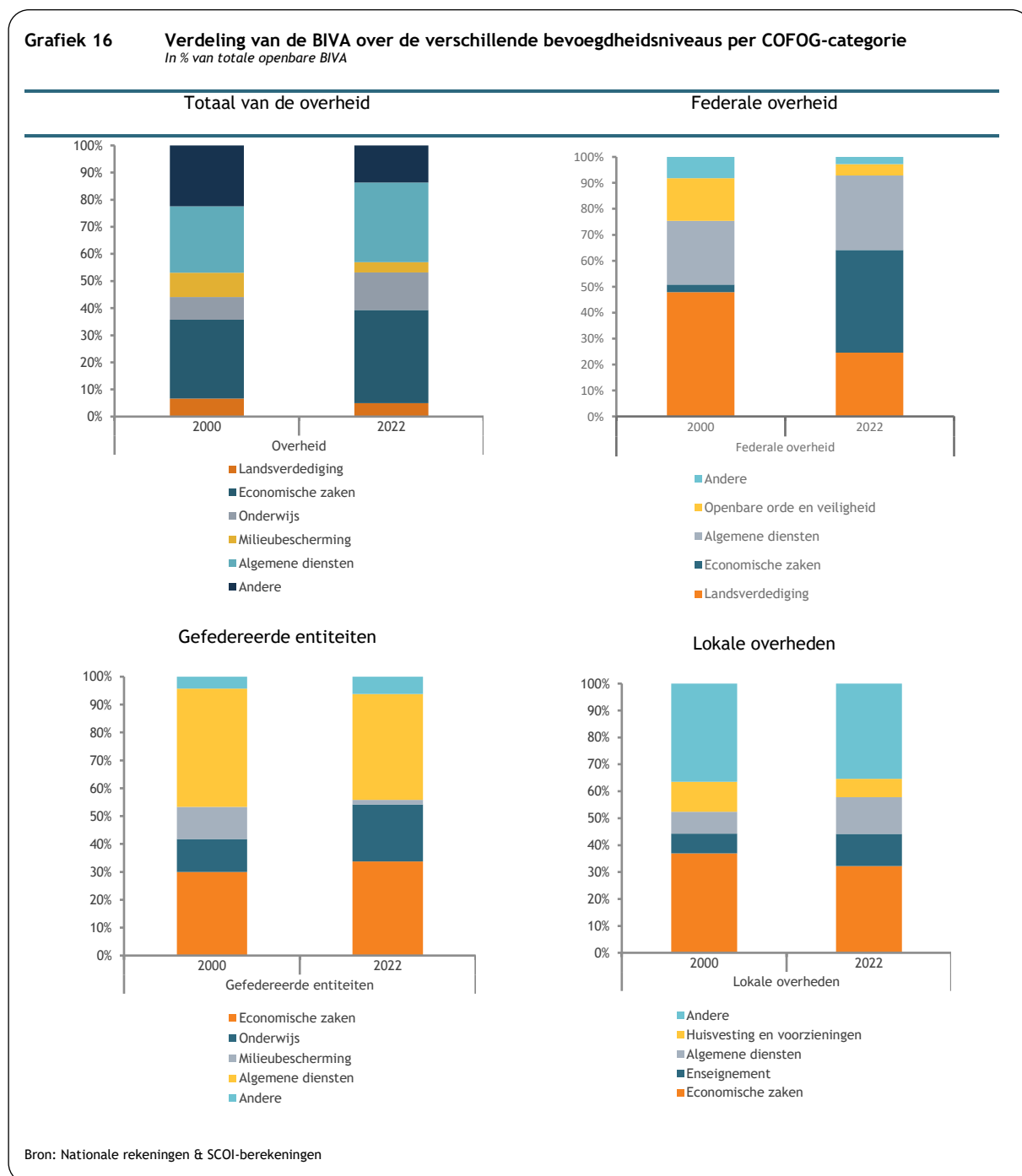
De tweede grootste investeerder is de Vlaamse Gemeenschap, die 8,36% van haar totale ontvangsten aan de BIVA besteedde. Dat aandeel is sinds 2010 op een constant niveau gebleven ten opzichte van de ontvangsten.

Na het BHG en de Vlaamse Gemeenschap volgen de Franse Gemeenschap (5,3%) en het Waals Gewest (4,2%). De Duitstalige Gemeenschap geeft met 1,5% van haar totale ontvangsten het minst uit aan investeringen.

In 2015 kende de Duitstalige Gemeenschap een piek in overheidsinvesteringen (in procent van de totale ontvangsten). Volgens het Rekenhof (2015) is de reden voor deze piek te vinden in de opname in de overheidsperimeter van de Duitstalige Gemeenschap van een Publiek-Private Samenwerking (PPS) in de onderwijssector.

3.1.4. Per functie van de overheid

Grafiek 16 toont de uitsplitsing van de publieke BIVA naar COFOG-functie voor de overheid en de verschillende bevoegdheidsniveaus in 2000 en 2022.



De Belgische overheid besteedde in 2022 het grootste deel van de BIVA aan economische zaken. Dit deel bestaat bijna volledig uit de component vervoer. Het aandeel van deze overheidsfunctie is gestegen van 29% van de totale BIVA in 2000 tot 34% in 2022. Het op één na grootste deel van de publieke BIVA zit bij de categorie algemene diensten, met 29% van de investeringen. In 2000 was dit cijfer al hoog, namelijk 24%. Onderwijs steeg dan weer van 8% naar 14% van de investeringen. De overheidsinvesteringen in milieubescherming daalden daarentegen van 9% naar 3,8% van de totale investeringen. Deze relatieve daling is te wijten aan de kleine verandering in investeringen in deze categorie vergeleken met de totale investeringsuitgaven. Als gevolg van jarenlange bezuinigingen op defensie-uitgaven zijn de overheidsinvesteringen in defensie gedaald van 6,6% in 2000 tot 5% in 2022.



Voor de federale overheid was de grootste daling die van de BIVA bij defensie. Hier zien we een daling van 48% van de investeringen in 2000 tot 25% in 2022. De component veiligheid en openbare orde volgt hetzelfde traject en daalt van 16% naar 4% in 2022. De component economische zaken heeft zich in tegenovergestelde richting ontwikkeld en is gestegen van 3% van de BIVA naar 40% in 2022. Deze sterke stijging is te wijten aan de component vervoer, vooral in 2014 met de wijziging van perimeter van Infrabel van de privésector S.11 naar de publieke sector S.13. Deze toename is dus puur statistisch (grafiek 17). De component algemene diensten van de overheid is minder sterk gegroeid dan de component

economische zaken, van 25% naar 29% in 2022.

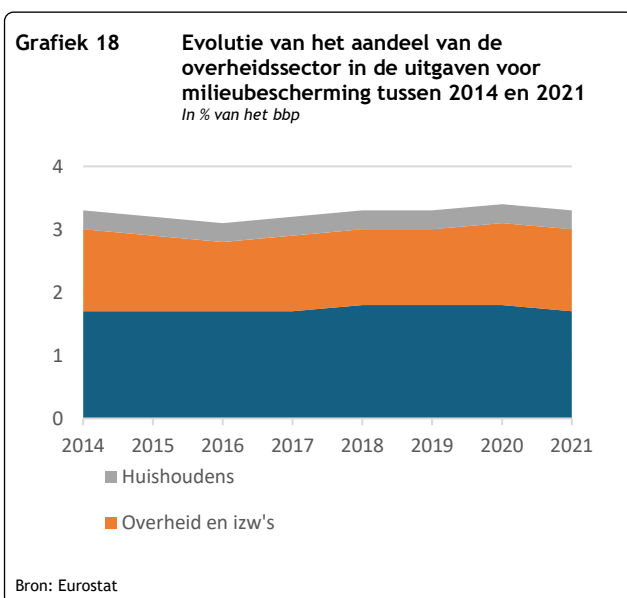
Voor de gefedereerde entiteiten steeg het aandeel van de BIVA in onderwijs sterk van 11,9% naar 20,4% van de totale BIVA. Het aandeel van de investeringen in economische zaken nam eveneens toe, van 29,94% naar 33,76% in 2022. Deze stijging ging ten koste van de investeringen in algemene diensten en milieubescherming, die respectievelijk daalden van 42,4% naar 37,9% en van 11,56% naar 1,68% van de totale investeringen.

Voor de lokale overheden gaat het grootste deel van de BIVA naar economische zaken. Deze categorie daalde van 36,9% naar 32,2% en omvat met name investeringen in vervoer (inclusief wegen, waarvan een groot deel wordt beheerd door de gemeenten). Investerings in onderwijs, in procent van het totaal, stegen eveneens, van 7,3% naar 11,9% in 2022. De overheidsinvesteringen in huisvesting en voorzieningen daalden dan weer van 11,1% tot 6,8% in 2022.

3.1.5. Investerings in natuurlijk kapitaal: een benadering op basis van de groene rekeningen

Om rekening te houden met de onderlinge afhankelijkheid tussen economie en milieu werken de Verenigde Naties en Eurostat al een aantal jaren samen om groene rekeningen op te stellen. Deze rekeningen zijn satellietrekeningen van de nationale rekeningen, waarin de BIVA en de lopende uitgaven worden samengevoegd. "Het milieu opnemen in de nationale boekhouding via satellietrekeningen maakt het mogelijk de wisselwerking tussen economie en milieu, waarmee tot nu toe weinig rekening werd gehouden, aan het licht te brengen. [...] In de nationale boekhouding wordt de economische activiteit echter beschouwd als een gesloten en autonoom circuit waarin alleen maar die activiteiten worden opgenomen, waar een financiële transactie tegenover staat. Bepaalde milieuaspecten, zoals de grond en de natuurlijke hulpbronnen, worden verrekend indien zij op de markt gekocht of verkocht worden. Met afval dat een geldstroom doet ontstaan, wordt ook rekening gehouden. Maar de wisselwerking tussen economie en milieu, waar geen financiële transactie tegenover staat, is niet vertegenwoordigd in de gesloten lus van de economie, waar de nationale boekhouding op steunt. [...] het is precies dat verband dat in de groene nationale boekhouding wordt behandeld."³³

Er zijn verschillende modules van groene satellietrekeningen, die zelf weer uit verschillende rekeningen bestaan. Krachtens de Europese Verordening (EU) nr. 691/2011 moeten jaarlijks zes milieu-economische rekeningen worden ingediend bij Eurostat.³⁴ Van deze rekeningen biedt de module van de uitgaven voor milieubescherming een eerste koppeling tussen BIVA en natuurlijk kapitaal. De trend in de uitgaven aan vast kapitaal voor milieubescherming geeft een indicatie van de richting waarin investeringsstromen, bijvoorbeeld vanuit de publieke sector, worden gestuurd om het natuurlijk kapitaal als doel op zich te versterken.



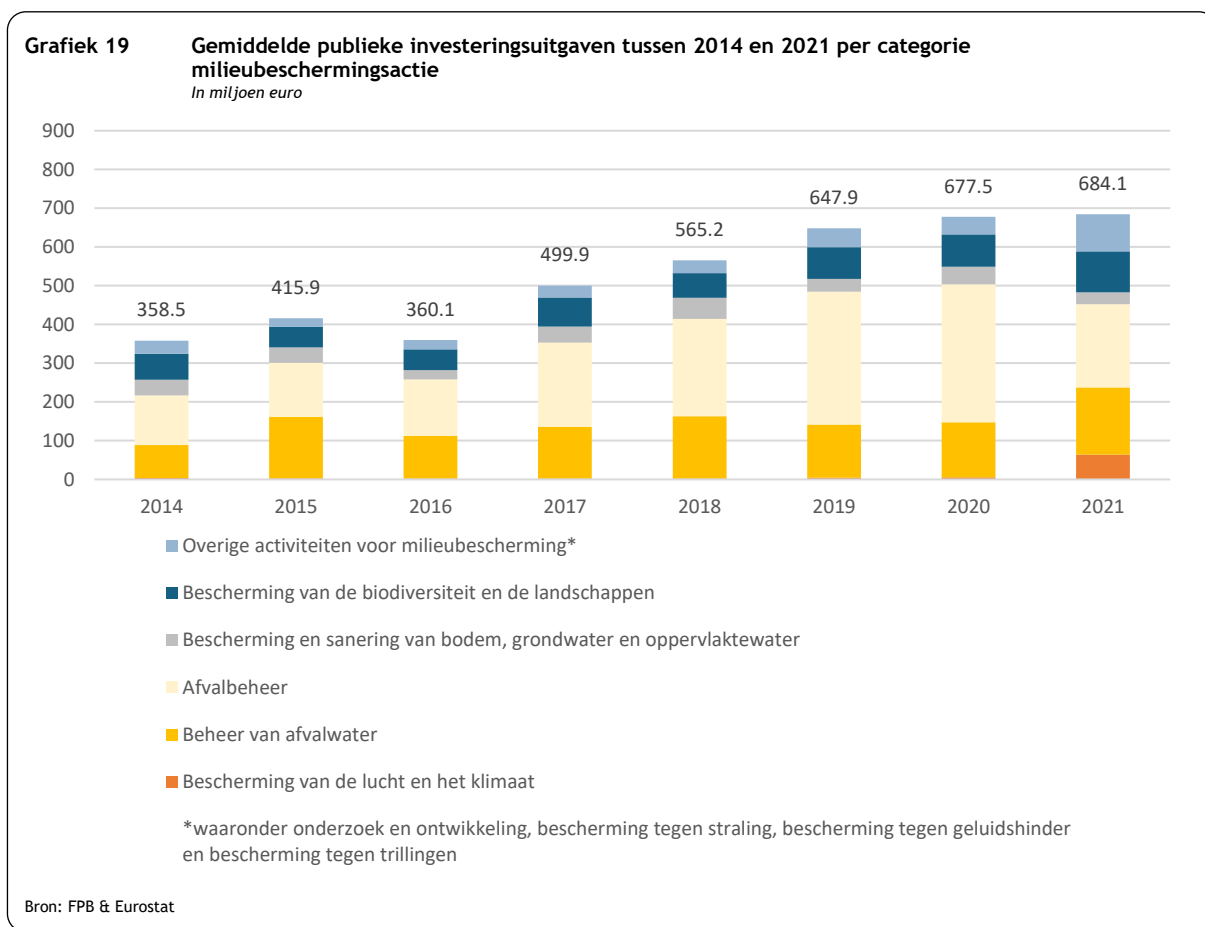
Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn deze rekeningen echter onvoldoende om een algemener verband te leggen tussen "de publieke BIVA" en de versterking van het natuurlijk kapitaal. Investerings in vast kapitaal hebben namelijk altijd een complexe invloed op de ontwikkeling van natuurlijk kapitaal. Door het te herstellen, af te breken of te transformeren. Bijvoorbeeld, investeren in woningisolatie betekent grondstoffen uit het milieu halen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het gecombineerde effect op natuurlijk kapitaal is zeer moeilijk te benaderen. Deze redenering geldt voor alle soorten

³³ Van den Berghe, S., & de Villers, J., 2001, p.16

³⁴ Sommige van deze rekeningen richten zich op fysieke stromen in en uit de economie (bijvoorbeeld de *air emissions accounts* (AEA), de *economy wide material flow accounts* (EW-MFA), de *physical energy flow accounts* (PEFA)), terwijl andere zich concentreren op economische transacties in monetaire eenheden (bijvoorbeeld de *environmental taxes by economic activity accounts* (ETEА), de *environmental goods and services sector accounts* (EGSS), de *environmental protection expenditure accounts* (EPEA)).

investeringen, in infrastructuursystemen, voertuigen, enz. Hierbij dient opgemerkt dat de BIVA voor milieubescherming in de groene rekeningen niet volledig samenvallen met de overheidsrekeningen per functie van de overheid, die ook een categorie "milieubescherming" bevatten (COFOG 5).³⁵ De groene rekeningen zijn gedetailleerder en omvatten ook uitgaven van andere COFOG-categorieën, maar deze verschillen zijn miniem.³⁶

De uitgaven voor milieubescherming in België (grafiek 19) bedragen jaarlijks ongeveer 3,3% van het bbp en zijn stabiel gebleven tussen 2014 en 2021. Het aandeel van de overheidssector in deze uitgaven (samen met de izw's) bedroeg 1,3% van het bbp in 2021, of 39% van de totale uitgaven voor milieubescherming. Hierbij dient opgemerkt dat deze uitgaven niet alleen de BIVA omvatten, maar ook het intermediair verbruik en het eindverbruik, evenals de overdrachten van en naar de rest van de wereld.



Als we kijken naar de kapitaaluitgaven (grafiek 19) van de overheidssector, specifiek in absolute waarden (bruto investeringen in vaste activa), dan blijkt er tussen 2014 en 2021 jaarlijks gemiddeld 526 miljoen euro te zijn geïnvesteerd. Deze bedragen stegen aanzienlijk, van 359 miljoen euro in 2014 tot

³⁵ Er zijn daarom kleine verschillen tussen de cijfers die worden gepubliceerd voor investeringen in de COFOG-categorie "milieubescherming" en de groene rekeningen "investeringen per milieubeschermingscategorie". Niettemin liggen de ordes van grootte zeer dicht bij elkaar, voor beide typen ongeveer tussen 0,1% en 0,15% van het bbp tussen 2014 en 2021. De relatieve daling van de investeringen in milieubescherming ten opzichte van de totale overheidsinvesteringen in grafiek 16 houdt verband met een ander tijdsbestek, aangezien het jaar 2000 wordt vergeleken met het jaar 2022. Het investeringsbedrag in milieubescherming is tussen 2000 en 2014 stabiel gebleven, terwijl het totale investeringsbedrag in absolute termen toenam (d.w.z. niet in verhouding tot het bbp).

³⁶ CBS, 2015

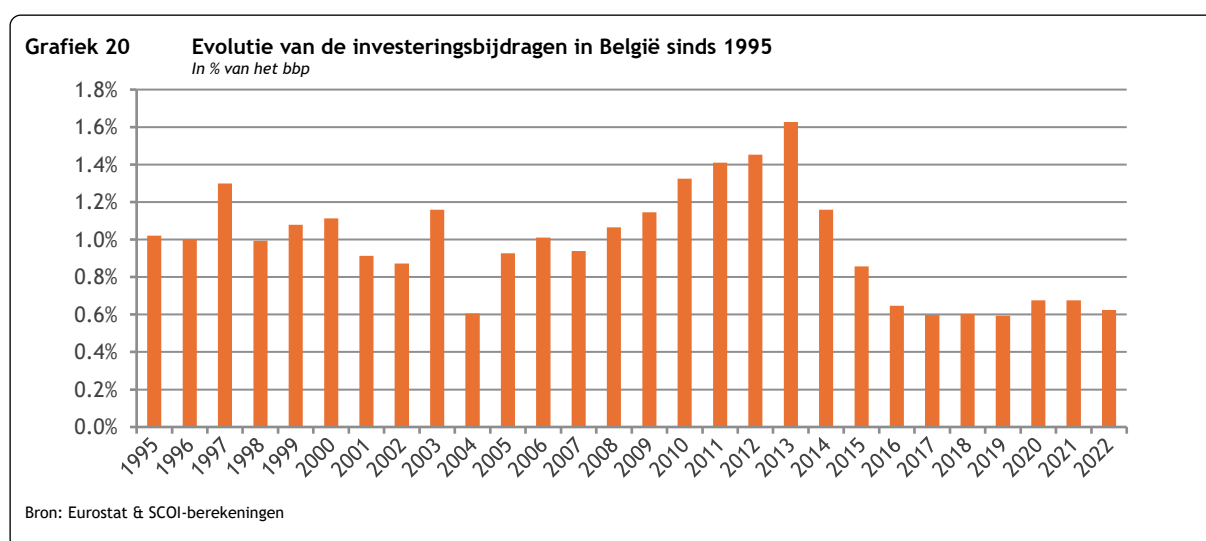
684 miljoen euro in 2021. Het grootste deel van deze bedragen is bestemd voor investeringen in afval- en afvalwaterbeheer. Het aandeel dat wordt toegewezen aan de bescherming van biodiversiteit neemt toe en is gestegen van 88 miljoen in 2014 tot 109 miljoen in 2020. Tot slot is het aandeel dat wordt toegewezen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en O&O aanzienlijk gestegen in 2021.

3.2. Investeringsbijdragen in België

3.2.1. Evolutie van de investeringsbijdragen tussen 1995 en 2022

Naast de investeringen die rechtstreeks door de overheid worden gedaan (zie vorig deel), wordt in dit deel ook de investeringsbijdragen (als zodanig gecategoriseerd in de nationale rekeningen) belicht. Samen met de directe investeringen vertegenwoordigen deze de overheidsuitgaven voor de aankoop van vaste activa. Volgens het ESR 2010 zijn investeringsbijdragen "kapitaaloverdrachten in geld of in natura van overheden of het buitenland aan andere ingezetenen of niet-ingezetenen institutionele eenheden ter volledige of gedeeltelijke financiering van de aankoop van vaste activa". Gezien de focus op overheidsinvesteringen, zullen in dit deel alleen de investeringsbijdragen betaald door de institutionele sector 'overheid' bestudeerd worden. In 2022 vertegenwoordigden deze investeringsbijdragen 0,6% van het bbp, of 4,5 miljard euro.

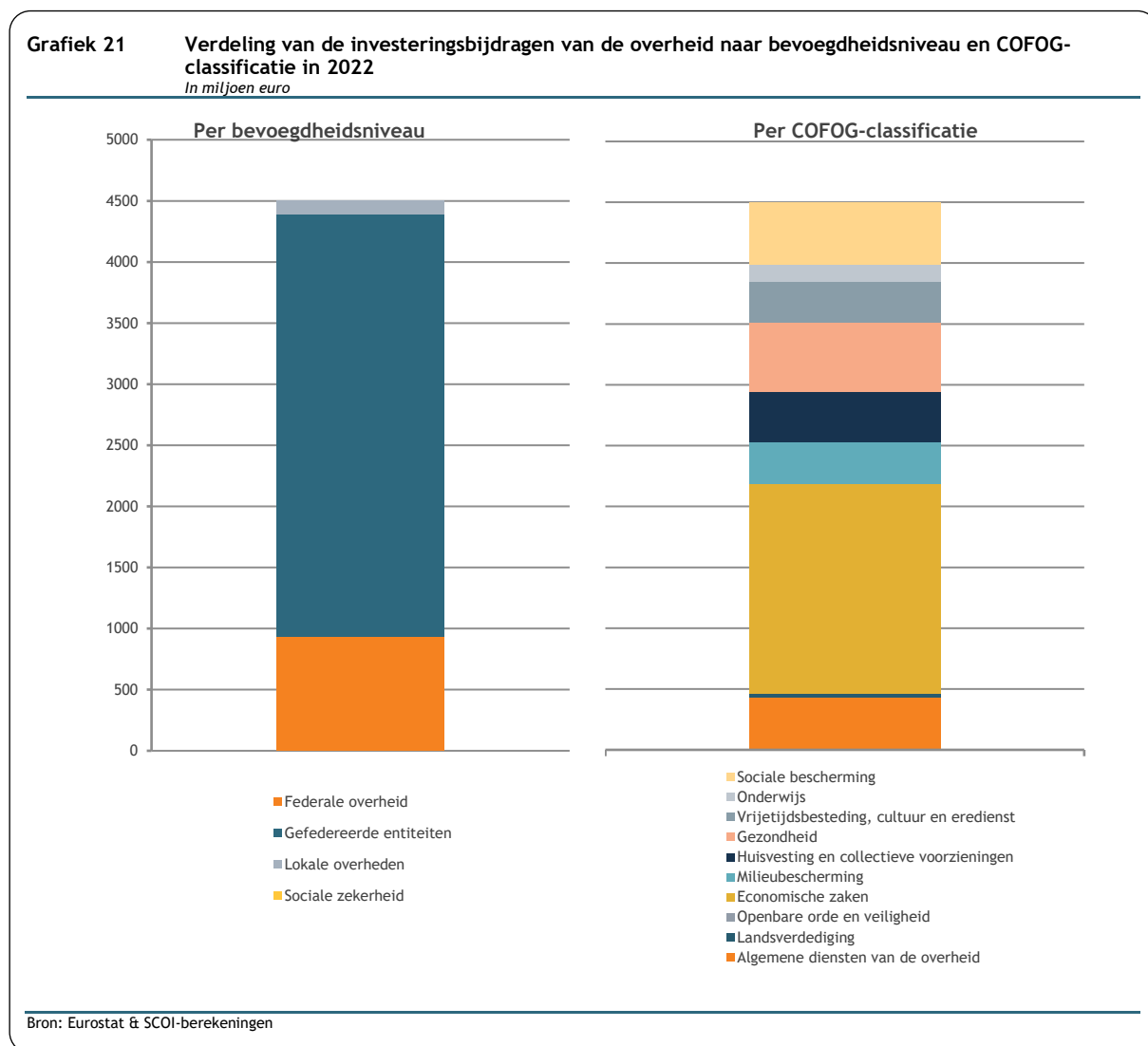
Deze investeringsbijdragen omvatten steun voor de bouw, aankoop en modernisering van woningen (inclusief isolatie), investeringsbijdragen voor bedrijven of huishoudens, enz.



Tussen 1995 en 2008 situeerden de investeringsbijdragen zich tussen 0,8% en 1,2% van het bbp. Vanaf 2007 stegen ze gestaag tot 2013. Daarna daalden ze tot 0,6% van het bbp en bleven ze tussen 0,6 en 0,8% van het bbp. De daling tussen 2013 en 2016 is te wijten aan de wijziging van perimeter van Infrabel (zie hoger: investeringsbijdragen voor Infrabel worden sinds 2014 beschouwd als "directe" investering), de wijziging van de financieringsmethode voor ziekenhuisinfrastructuur na de 6^e staats hervorming in 2016 en de daling van de belastingkredieten voor renovatie en energiebesparing.³⁷

³⁷ In de nationale rekeningen beschouwd als investeringsbijdragen.

In 2022 werden deze investeringsbijdragen voornamelijk toegekend door de gefedereerde entiteiten (3,4 miljard euro), de federale overheid (0,9 miljard euro) en de lokale overheden (0,1 miljard euro).



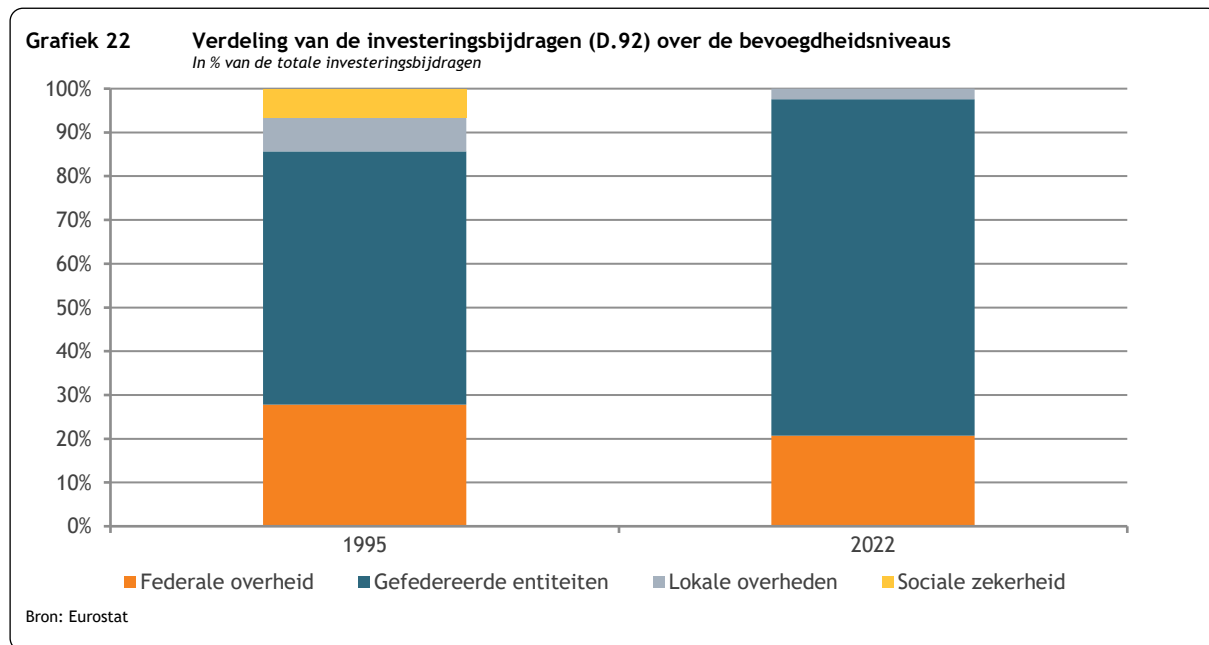
Net als bij de investeringen, werden de investeringsbijdragen voornamelijk verleend voor economische zaken (1,7 miljard euro), gezondheid (0,5 miljard euro), sociale bescherming (0,5 miljard euro), algemene diensten van de overheid (0,4 miljard euro), huisvesting en collectieve voorzieningen (0,4 miljard euro) en milieubescherming (0,3 miljard euro).

3.2.2. Verdeling van de investeringsbijdragen in België

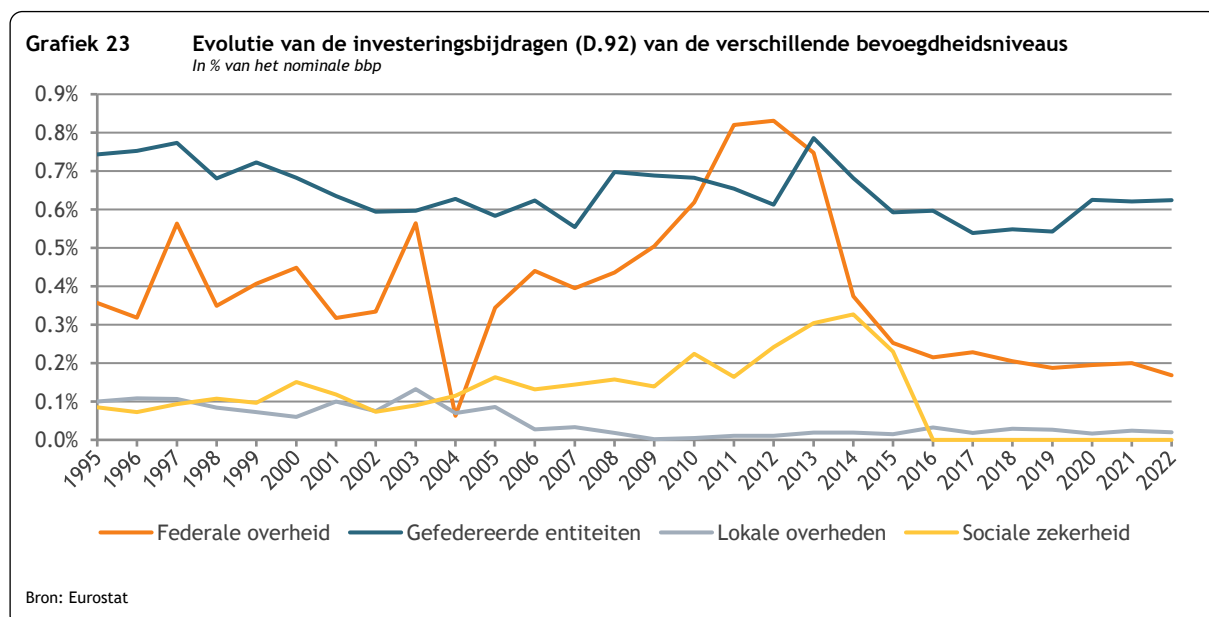
Bijdragen per bevoegdheidsniveau

Naast de bruto investeringen in vaste activa kunnen investeringsbijdragen worden beschouwd als een andere vorm van overheidsinvesteringen, omdat ze overheidsstimulansen vormen voor investeringen door andere agenten of door een subniveau van de agent (bv. investeringsbijdragen voor gemeenten of hulpgebieden die de overheidsagent omvatten).

De meeste investeringsbijdragen worden toegekend door de gefedereerde entiteiten (76,8% in 2022). In 1995 werd het grootste deel van deze betalingen al gedaan door de gefedereerde entiteiten (57,9%). Het federale aandeel daalde van 27,8% (1995) naar 20,7% (2022). Deze daling van het federale aandeel weerspiegelt de verschillende staatshervormingen die tussen deze periodes hebben plaatsgevonden en het belang van de economische hefboomen in de handen van de gefedereerde entiteiten. Deze investeringsbijdragen omvatten geen overdrachten naar andere overheidsniveaus zoals de gemeenten.



De rest wordt toegewezen door lokale overheden en de sociale zekerheid, waarvan het aandeel tussen 1995 en 2022 zal dalen van respectievelijk 7,8% tot 2,4% en van 6,6% tot 0%.



De investeringsbijdragen van de federale overheid zijn tussen 2004 en 2012 sterk gestegen. De daling die vanaf 2012 heel duidelijk zichtbaar is, is deels te wijten aan de wijziging in de classificatie van

Infrabel en de verlaging van de belastingkredieten voor renovatie en energiebesparing. De investeringsbijdragen van deze entiteit werden geclassificeerd als investeringssteun, terwijl deze nu zijn opgenomen in de bruto investeringen in vaste activa van de overheid. Sinds 2016 zijn de federale investeringsbijdragen stabiel gebleven op 0,2% van het bbp. Voor de gefedereerde entiteiten schommelen ze tussen 0,6% en 0,8% van het bbp.

De lokale overheden hebben hun investeringsbijdragen sinds 1995 sterk teruggeschroefd en deze zijn in 2009 zelfs gedaald tot 0% van het bbp. Sindsdien schommelen ze tussen 0 en 0,03% van het bbp.³⁸

De situatie van de sociale zekerheid is atypisch. Sinds 2014 zijn de investeringsbijdragen van de sociale zekerheid namelijk sterk gedaald. Deze scherpe daling is deels te wijten aan de overdracht van de bevoegdheden voor ziekenhuisinfrastructuur van het RIZIV naar de Gewesten in 2016. Deze overdracht ging gepaard met een verandering in de methode die wordt gebruikt om investeringen in ziekenhuizen te ondersteunen.

- Voor het Waalse Gewest neemt het mechanisme dat werd ingevoerd om investeringen in ziekenhuizen te ondersteunen de vorm aan van een maximumprijs voor logiesverstrekking en vormt het volgens het INR³⁹ sociale overdrachten in natura aan huishoudens voor goederen en diensten die worden aangekocht bij marktproducenten (D.632). Deze overdracht van bevoegdheden naar de gewesten is niet gepaard gegaan met een toename van de investeringsbijdragen.
- Voor de Vlaamse Gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest blijft het ingevoerde mechanisme de vorm aannemen van investeringsbijdragen voor niet-financiële vennootschappen.

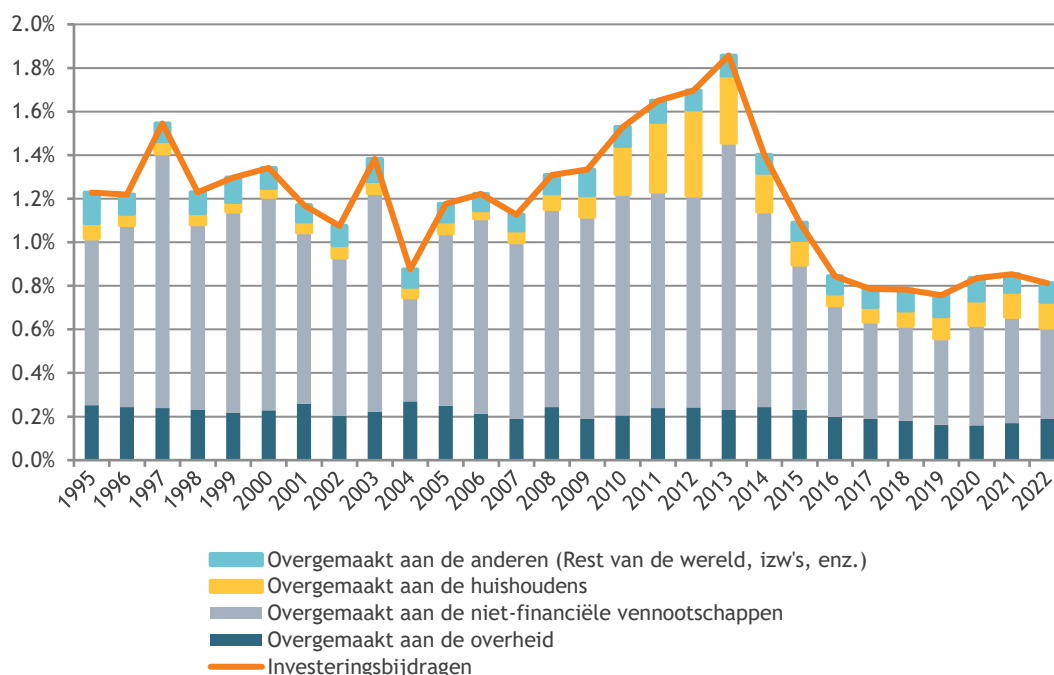
Per ontvanger

De meeste investeringsbijdragen worden toegekend aan niet-financiële vennootschappen, waaronder Infrabel (tot 2014). De statistieken over investeringsbijdragen per ontvanger omvatten ook de investeringsbijdragen voor de andere bevoegdheidsniveaus, hoewel dit niet in D.92 is opgenomen.

³⁸ Het lage niveau van de investeringsbijdragen van de lokale overheden is het resultaat van de wijziging van het ESR 2010, waarin de meeste lokale entiteiten rechtstreeks binnen de perimeter van de lokale overheden vallen.

³⁹ Institut des Comptes Nationaux (2016), Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne, avis.

Grafiek 24 Verdeling van de investeringsbijdragen per ontvanger (D.92 en de investeringsbijdragen aan andere bevoegdheidsniveaus)
In % van het bbp



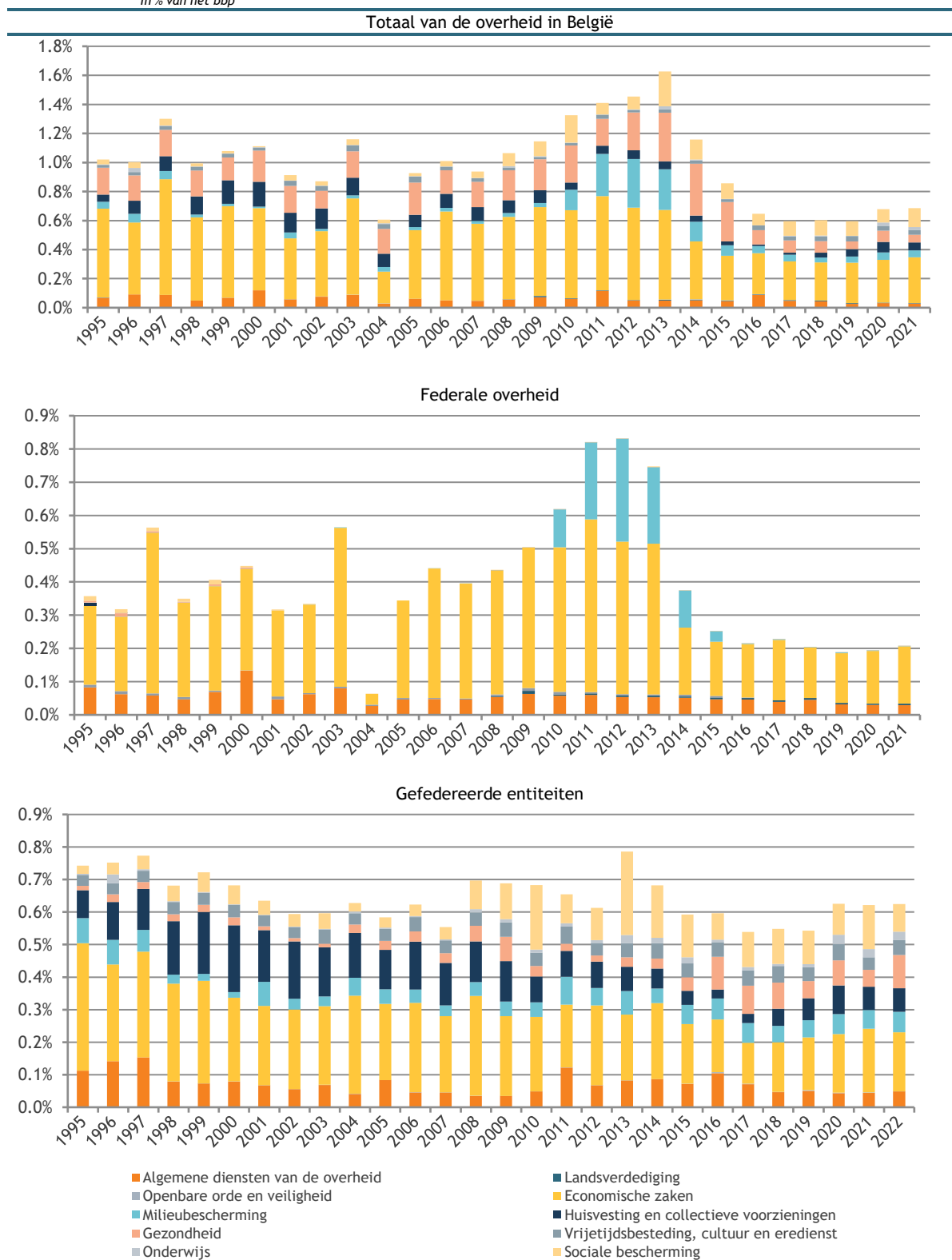
Bron: Nationale rekeningen & SCOL-berekeningen

De evolutie van de investeringsbijdragen is vooral het gevolg van de evolutie van de bijdragen aan de niet-financiële vennootschappen. De staatshervorming omvatte een overdracht van de ziekenhuisinfrastructuur van de federale overheid naar de Gewesten (in 2016). Deze overdracht heeft gedeeltelijk geleid tot een vermindering van de investeringsbijdragen voor de niet-financiële vennootschappen (ziekenhuizen worden beschouwd als niet-financiële vennootschappen (S.11)). De scherpe daling tussen 2013 en 2016 is hier gedeeltelijk aan te wijten.

De investeringsbijdragen aan andere spelers (overheid, de rest van de wereld, izw's) blijven constant. Alleen de overdrachten aan de huishoudens vertoont enige groei, vooral tussen 2009 en 2013 en tussen 2017 en 2022, wat de steun voor renovatie van gebouwen en energiebesparing weerspiegelt.

3.2.3. Per COFOG-functie

Grafiek 25 Verdeling van de investeringsbijdragen van de verschillende bevoegdheidsniveaus per COFOG-categorie
In % van het bbp



Voor het totaal van de Belgische overheid gaan de meeste investeringsbijdragen naar economische zaken (voornamelijk de vervoersector). In 2021 waren deze goed voor 46% van de totale investeringsbijdragen. De sterke daling van de investeringsbijdragen ten opzichte van 2014 is te wijten aan de wijziging van perimeter van Infrabel en de wijziging van de financieringsmethode voor ziekenhuisinfrastructuur (zie hierboven) en de gevolgen daarvan voor de component gezondheid en economische zaken van de COFOG-rekeningen.

In 2010 werden er uitgaven voor milieubescherming opgenomen. Dit doelen op investeringsbijdragen, in de vorm van federale belastingkredieten, voor huishoudens om energie te besparen en hernieuwbare energie te ontwikkelen (zonnepanelen, dakisolatie, enz.). Aangezien de maatregel in 2013 werd afgeschaft als onderdeel van het begrotingssaneringsplan van de regering, is de maatregel aan het vervagen na een piek in 2012, hoewel er overgangsmatregelen van kracht zijn om mensen in staat te stellen te profiteren van de belastingverlagingen in 2013 en 2014. Bedrijven kunnen eveneens dit soort investeringssteun ontvangen, maar het bleek niet mogelijk om dit op te sporen in de gegevens of om er zelfs maar zeker van te zijn dat het in aanmerking werd genomen in de categorie "milieubescherming".

De categorie gezondheid bleef vrij constant in termen van percentage van het bbp (+0,2%) tot 2009. Vanaf 2009 steeg deze categorie naar een piek van 0,3% van het bbp in 2013, om vervolgens te dalen naar 0,05% van het bbp in 2024. Zoals hierboven besproken, kan deze daling worden verklaard door de overdracht van de bevoegdheden voor ziekenhuisinfrastructuur naar de gewesten en de bijbehorende verandering in financieringsmethoden.

Net als voor de totale overheid worden de investeringsbijdragen van de federale overheid voornamelijk verleend in de categorie economische zaken, waaronder de investeringsbijdragen voor Infrabel en de NMBS. Tegen 2022 was dit goed voor 83% van de investeringsbijdragen van de federale overheid. De resterende 14% gaat voornamelijk naar de algemene diensten van de overheid.

De investeringsbijdragen van de gefedereerde entiteiten is gelijkmatiger verdeeld over de verschillende COFOG-categorieën. De categorie economische zaken is daarbij goed voor 31% van de investeringsbijdragen in 2022, of 0,2% van het bbp. In 1995 vertegenwoordigde deze categorie 0,40% van het bbp.

Na de overdracht van ziekenhuisinfrastructuur naar het gewestelijke niveau in 2014 stegen de investeringsbijdragen in de gezondheidszorg van 0,03% van het bbp naar 0,1% in 2016. Sindsdien zijn de investeringsbijdragen gezakt tot 0,05% in 2021.

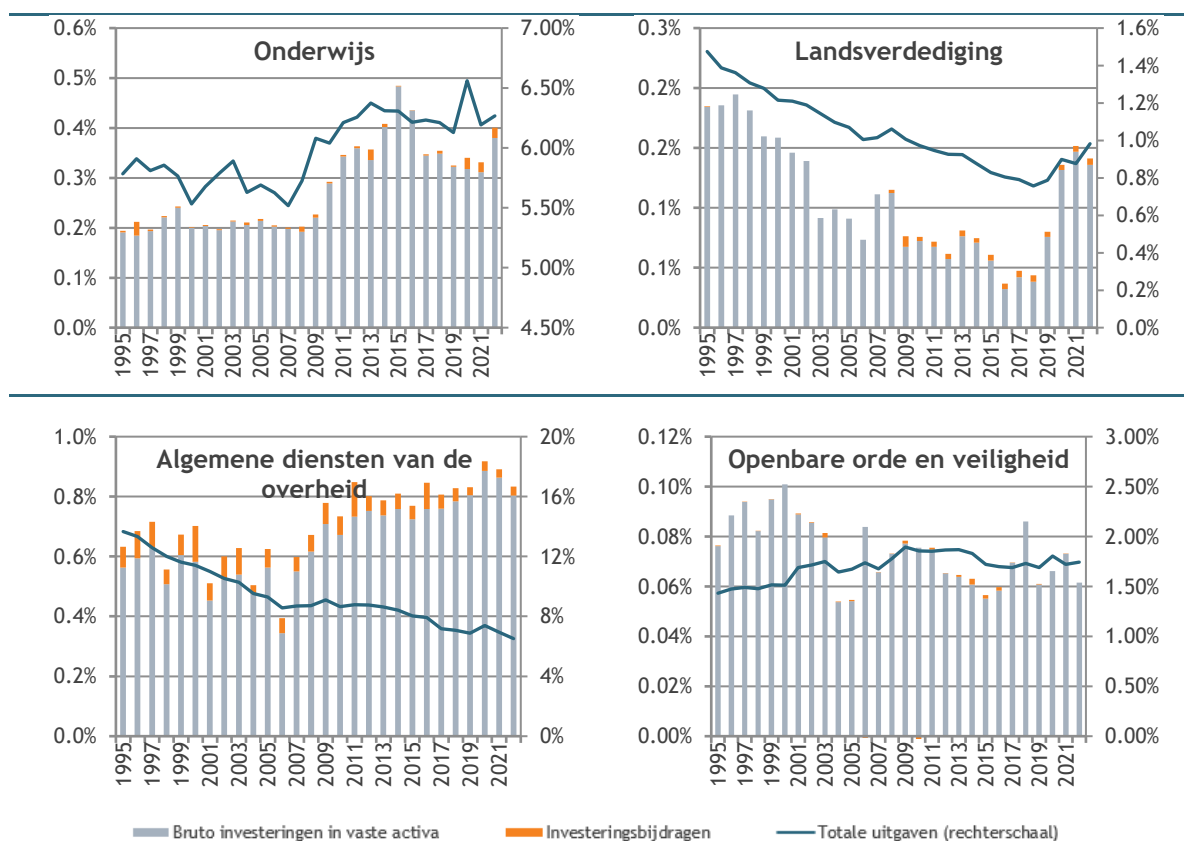
Het op één na grootste deel van de investeringsbijdragen van de gefedereerde entiteiten gaat naar sociale bescherming, en loopt op van 8% in 2000 tot 21% in 2022 (respectievelijk 0,04% van het bbp en 0,14% van het bbp). De sterke stijging is met name te danken aan de investeringsbijdragen voor sociale huisvesting, die is gestegen van 0,2 miljoen euro in 2006 tot 571 miljoen euro in 2021.

Na economische zaken en sociale bescherming komt de categorie huisvesting en collectieve voorzieningen, die tussen 1995 en 2008 goed was voor 11% van de totale investeringsbijdragen. Dit bedrag kwam overeen met ongeveer 0,15% van het bbp. Vanaf 2009 daalde dit cijfer tot 0,03% in 2017. Sinds 2017 is dit bedrag weer gestegen tot 0,07% in 2021.

3.3. BIVA en investeringsbijdragen in verhouding tot de totale uitgaven

In dit deel worden de BIVA en de investeringsbijdragen in verband gebracht met de totale uitgaven in elk van de COFOG-categorieën. Heeft de investeringsevolutie gelijke tred gehouden met de evolutie van de uitgaven in de verschillende categorieën? In deze analyse moet aandacht worden besteed aan het verschil in schaal, aangezien de ordes van grootte sterk verschillen (links voor investeringen en rechts voor totale uitgaven).

Grafiek 26 Evolutie van de investeringen (bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen) en totale uitgaven in de verschillende COFOG-rekeningen
In % van het bbp



Bron: Eurostat & SCOI-berekeningen

In veel COFOG-rekeningen (Defensie, Onderwijs, Huisvesting en collectieve voorzieningen en Vrijtijdsbesteding, cultuur en eredienst) komen de veranderingen in investeringsuitgaven overeen met de veranderingen in de totale uitgaven (zie bijlage 7.3) of zijn de investeringsuitgaven verwaarloosbaar in vergelijking met de totale uitgaven voor deze functie (sociale bescherming).

Voor andere illustreren de veranderingen in investeringsuitgaven de verschillende ontwikkelingen die hierboven zijn uitgelegd, zoals: economische zaken (de wijziging van Infrabel van de particuliere sector (S.11) naar de publieke sector (S.13)), milieubescherming (invoering en geleidelijke uitfasering van de investeringsbijdragen van de huishoudens voor energiebesparing) en gezondheid (verandering in de financieringsmethode voor ziekenhuisinfrastructuur).

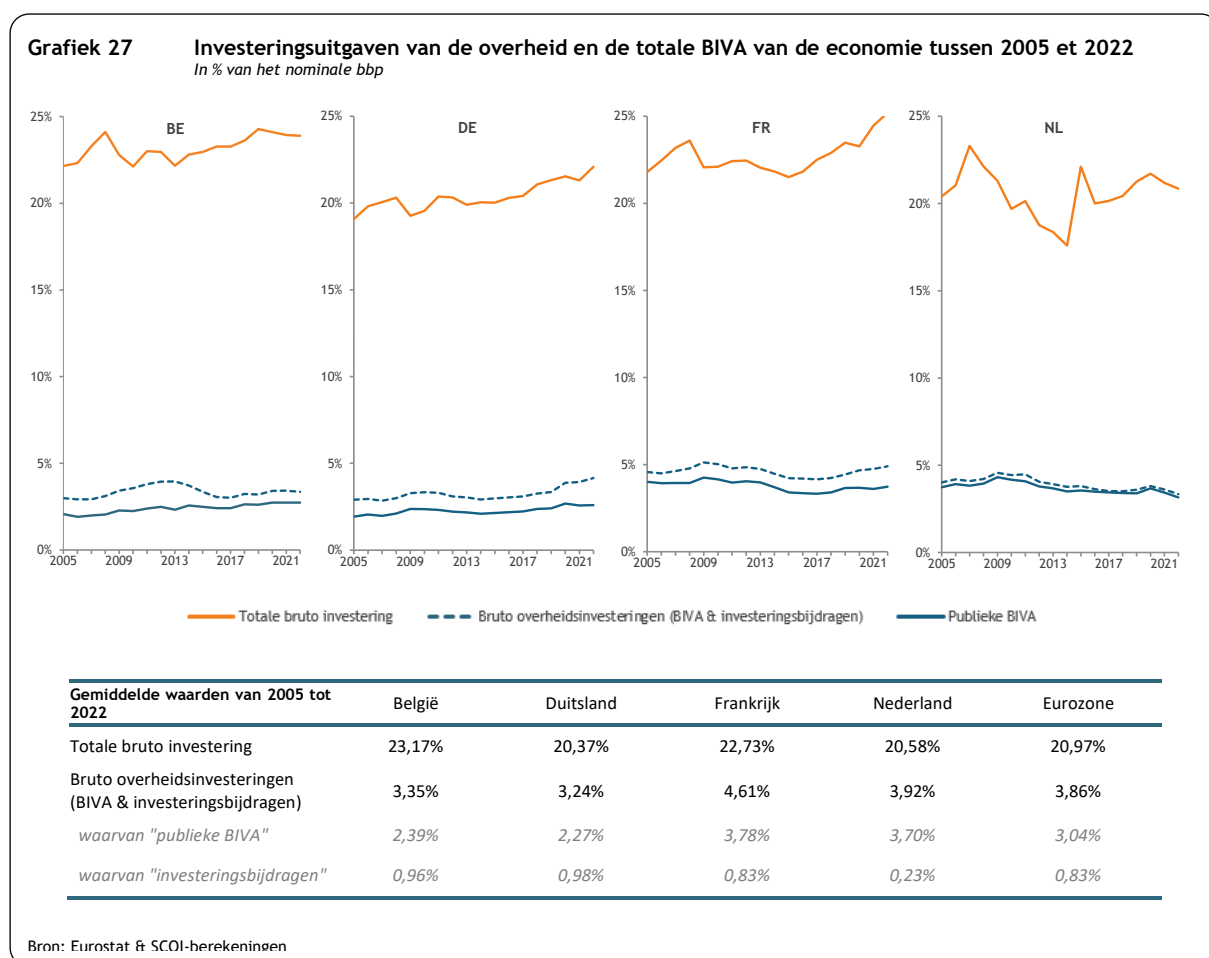
Ten slotte evolueren de investeringen in de algemene diensten van de overheid en de categorie openbare orde en veiligheid zich in de tegenovergestelde richting van de uitgaven in deze categorie. De investeringen in algemene diensten van de overheid zijn namelijk sterk gestegen, terwijl de uitgaven tussen 1995 en 2022 voortdurend zijn gedaald. De uitgaven voor openbare orde en veiligheid zijn relatief stabiel gebleven, terwijl de investeringen gekenmerkt werden door een zekere volatiliteit.

4. Internationale vergelijking van investeringsstromen

Dit deel vergelijkt de stromen van bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen in België met de buurlanden (Duitsland, Frankrijk, Nederland) en de gemiddelden voor de eurozone (deel 4.1). Vervolgens worden enkele verschillen tussen de niveaus van de bruto investeringen in vaste activa van de overheid en de netto niveaus na afschrijvingen geïllustreerd (deel 4.2). Tot slot worden de verschillen per COFOG-overheidsfunctie per land in meer detail besproken (deel 4.3).

4.1. Investeringsuitgaven

In dit deel worden de investeringsuitgaven (de som van de BIVA en de investeringsbijdragen) van de Belgische overheidssector vergeleken met die van de buurlanden en het gemiddelde van de eurozone.⁴⁰ Het niveau van de totale BIVA van de economie (S.1) wordt ook gegeven als contextelement.



⁴⁰ De voorbeelden van Infrabel en de ziekenhuizen in België tonen aan dat de classificatie van bepaalde activiteiten, die worden ondersteund door overheidsuitgaven, in de sector van de overheid (S.13) of de niet-financiële vennootschappen (S.11) kan variëren afhankelijk van boekhoudkundige keuzes. Het is daarom interessant om hier ook de investeringsbijdragen aan toe te voegen.

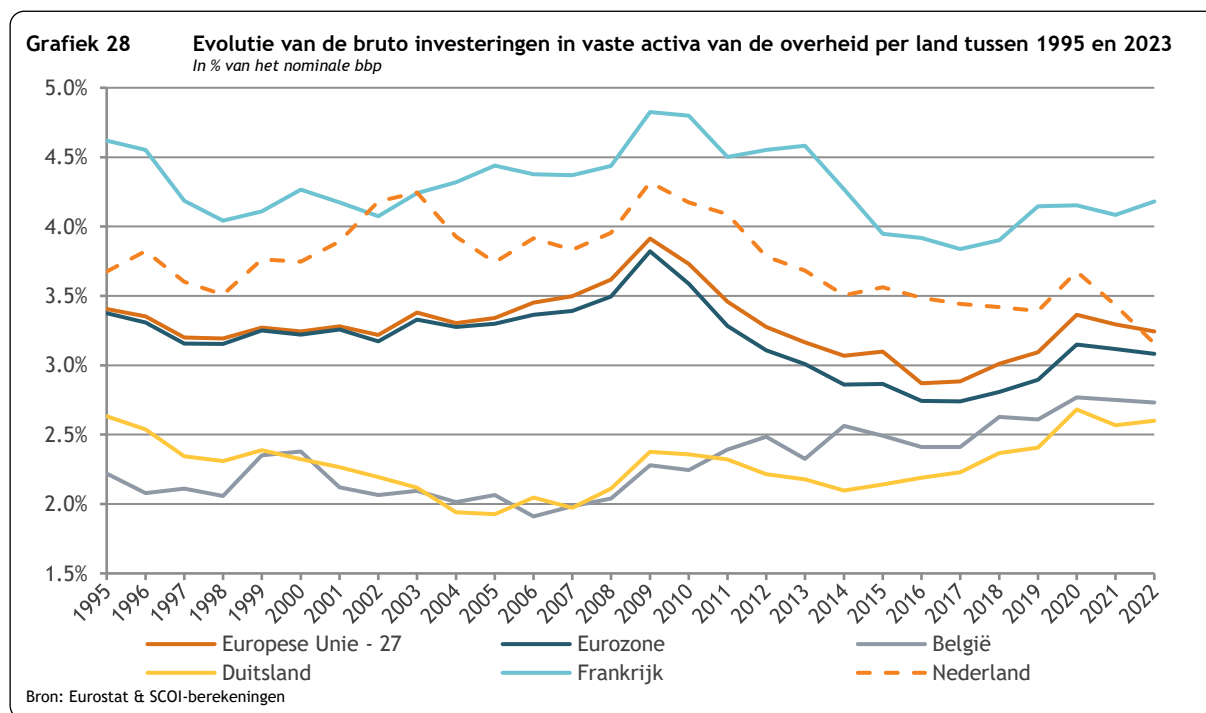
Het gemiddelde niveau van de investeringsuitgaven van de overheid (in ruime zin, samen met de investeringsbijdragen) ligt rond de 3,8% van het bbp in de eurozone. België en Duitsland zitten met respectievelijk 3,35% en 3,24% van het bbp over de onderzochte periode onder dit gemiddelde. In Frankrijk bedragen de overheidsinvesteringen gemiddeld meer dan 4,6% van het bbp, inclusief bijna 1% investeringsbijdragen, die sinds 2019 sterk zijn gestegen. In Nederland is het aandeel van de investeringsbijdragen structureel laag: het daalt geleidelijk van bijna 0,3% van het bbp in 2005 tot 0,2% in 2022. Dit moet worden gezien in de context van een gemiddeld niveau van overheidsinvesteringen van 3,7% van het bbp over deze periode.

De investeringsbijdragen bedragen bijna de helft van de BIVA in België (gemiddeld 0,96% van het bbp tegenover 2,39%). Het niveau van de investeringsbijdragen ligt iets hoger in Duitsland, vooral sinds de overdracht van Infrabel naar de publieke perimeter (2014) (zie deel 3), en iets lager in Frankrijk. In Nederland daarentegen is het niveau van de investeringsbijdragen veel lager (0,23% van het bbp tegenover 3,7% voor de BIVA).

Voorzichtigheid is echter wel geboden bij het trekken van conclusies uit een vergelijking van de niveaus van overheidsinvesteringen, zelfs in de brede zin van het woord en met inbegrip van de investeringsbijdragen. Het hoge of lage aandeel van de overheid in de investeringen in vergelijking met andere landen kan voor elk land specifieke politieke en institutionele regelingen verhullen. Deel 4.3 geeft een meer gedetailleerde vergelijking voor verschillende categorieën overheidsactiviteiten.

4.2. Analyse van de bruto en netto investeringen in vaste activa van de publieke sector per land

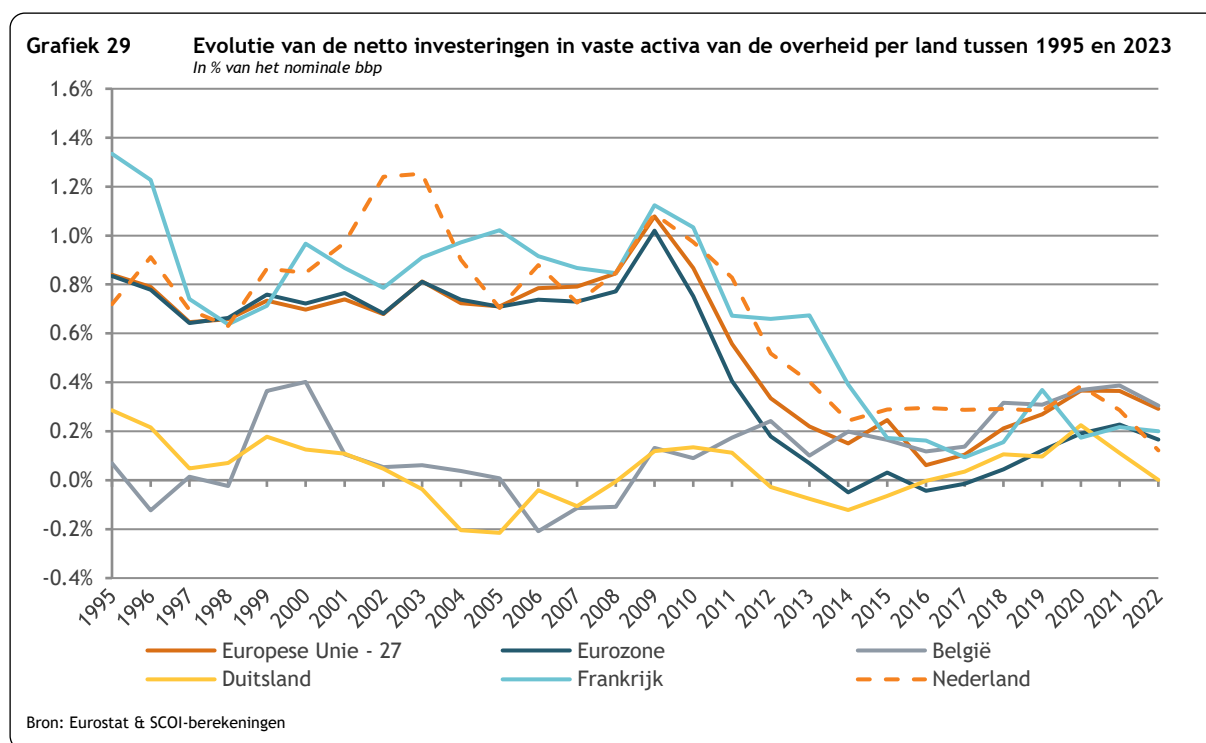
In dit deel kijken we in detail naar de bruto investeringen in vaste activa (BIVA) van de overheid in de verschillende bestudeerde landen en de impact van afschrijvingen - die afhankelijk zijn van de kapitaalvoorraad en het afschrijvingsritme in functie van de aard van de activa - op de netto investeringen in vaste activa (NIVA).



Grafiek 28 toont dat België en Duitsland tot de landen met de laagste bruto overheidsinvesteringen in vaste activa behoren, die sinds 1995 schommelen tussen 2% en 3%.⁴¹ In een langer historisch perspectief bedroegen de bruto investeringen in vaste activa in België ongeveer 5% van het bbp in 1970, waarna ze daalden tot 2 à 2,5% tegen het einde van de jaren 1980. De BIVA in de eurozone, Frankrijk en Nederland bereikten een piek in 2009 en daalden daarna sterk tot 2017.

Na de financiële crisis van 2008 werden budgettaire aanpassingen aangemoedigd door de strengere begrotingsregels. Volgens sommige studies is dit de reden voor de daling van de overheidsinvesteringen. De daling na de crisis was echter minder uitgesproken in Duitsland en België, die toen al minder investeerden dan andere landen.

⁴¹ In lijn met de studie 2017 van het Federaal Planbureau over overheidsinvesteringen (C. Kegels & B. Biatour)



De vergelijking in termen van netto investeringen verkleint de verschillen tussen de landen, vooral na 2009 (financiële crisis), toen ze minder uitgesproken werden. Vóór de financiële crisis schommelden de netto overheidsinvesteringen in de eurozone, met uitzondering van België en Duitsland, gemiddeld tussen 0,5% en 1% van het bbp. Sinds de crisis liggen de netto-investeringen in de onderzochte landen tussen 0,2% en 0,6% van het bbp.

Theoretisch kan de daling van de netto investeringen worden verklaard door een daling van de bruto investeringen of door een stijging van de afschrijvingen. Empirisch is de daling van de bruto investeringen duidelijk, zoals hierboven besproken en in grafiek 28 geïllustreerd. Naast de daling van de bruto investeringen zagen de meeste onderzochte landen ook de afschrijvingen toenemen, vooral in de periode 2008-2015 (grafiek 30). In Duitsland en België daarentegen is er een stijging van de afschrijvingen sinds de crisis, wat de convergentie van de netto investeringen over deze periode verklaart.

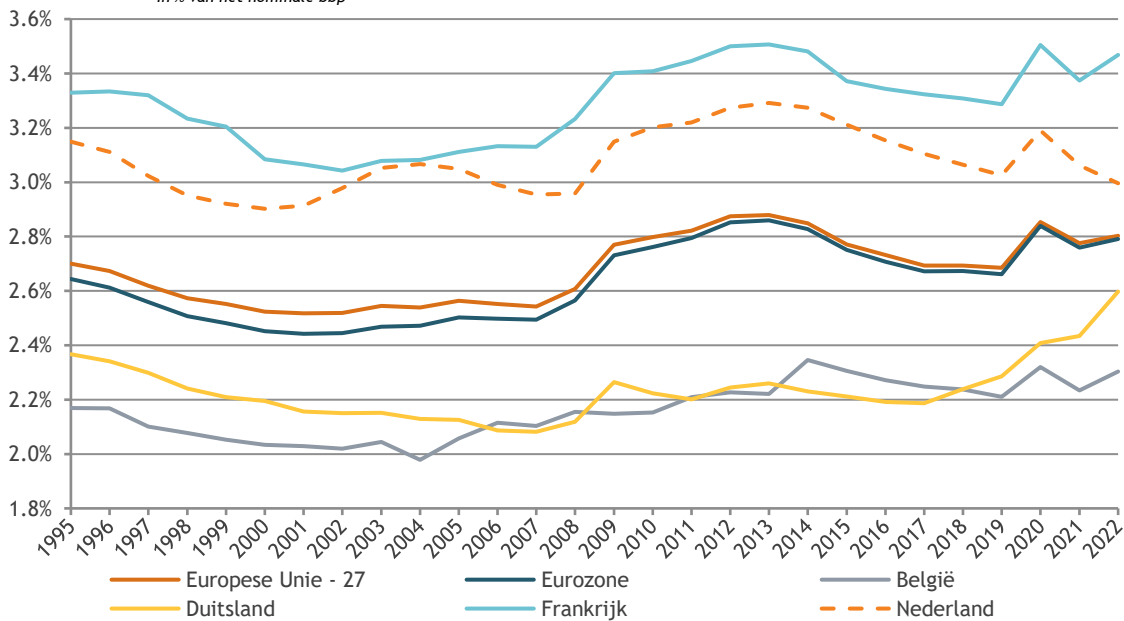
Kader 3 Uitsplitsing van de afschrijvingen

De evolutie van de afschrijvingen, gemeten als percentage van het bbp, kan worden onderverdeeld in twee factoren:

- Een variatie in de kapitaalvoorraad.
- Een variatie in het afschrijvingsritme: een stijging van het afschrijvingsritme betekent dat het kapitaal sneller moet worden vernieuwd, en omgekeerd voor een vertraging. De variatie kan verband houden met een meer of minder snelle afschrijving of met een verandering in het type activa (immateriële activa hebben een veel kortere levensduur dan materiële activa).

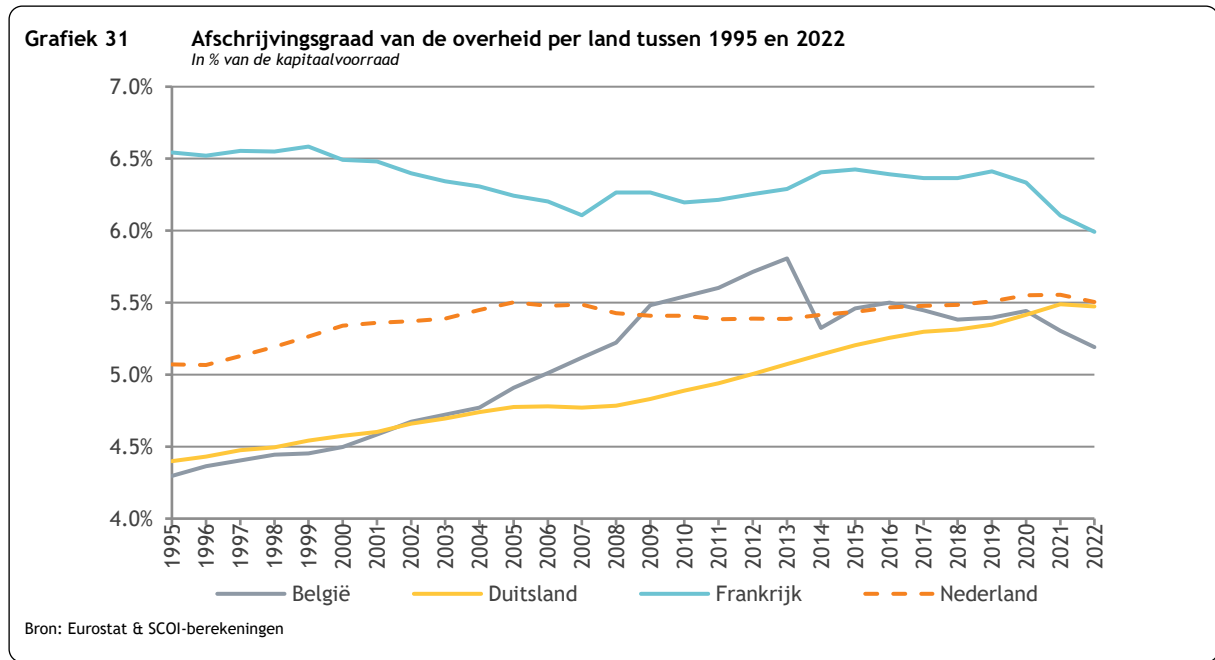
$$\frac{\text{Afschrijving}_{S13,t}}{\text{Bbp}_t} = \frac{\text{Kapitaalvoorraad}_{S13,t}}{\text{Bbp}_t} * \frac{\text{Afschrijving}_{S13,t}}{\text{Kapitaalvoorraad}_{S13,t}}$$

Grafiek 30 Afschrijvingen van de overheid per land tussen 1995 en 2022
In % van het nominale bbp



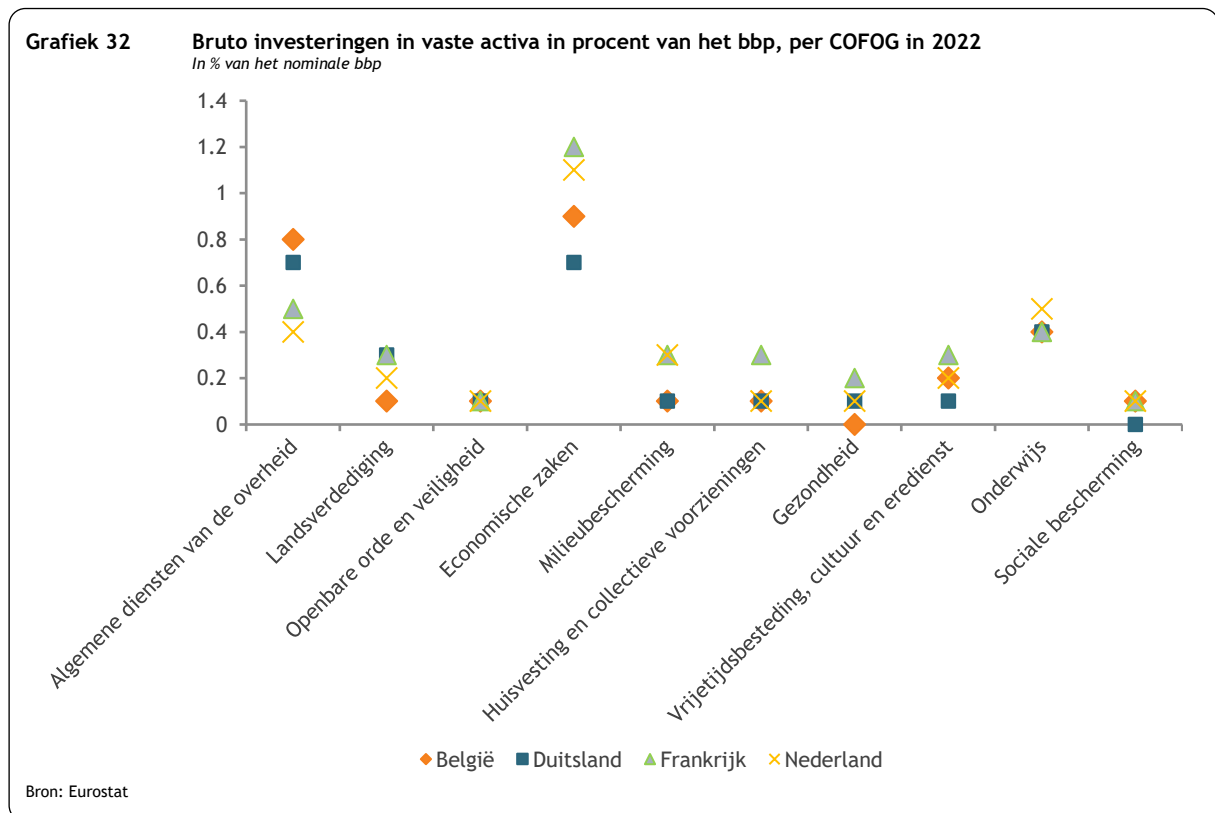
Bron: Eurostat

Deze toename van de afschrijvingen in de periode 2008-2015 voor Frankrijk en Nederland komt voort uit de toename van de kapitaalvoorraad als gevolg van bruto overheidsinvesteringen vóór de crisis. Voor België, Duitsland en Nederland, speelt ook een hoger afschrijvingsritme. Dit volgt uit een groter aandeel van kapitaal met een kortere levensduur en investeringen in immateriële activa met een kortere levensduur (zie hoofdstuk 2).



4.3. Overheidsinvesteringen per overheidsfunctie per land

Een analyse van de overheidsinvesteringen in procent van het bbp op basis van de COFOG stelt ons in staat om de vergelijkingen tussen België en zijn buurlanden te verdiepen en te verfijnen. We beginnen met een onderzoek naar bruto investeringen in vaste activa en breiden dit dan snel uit naar investeringsbijdragen om een meer volledige vergelijking mogelijk te maken.



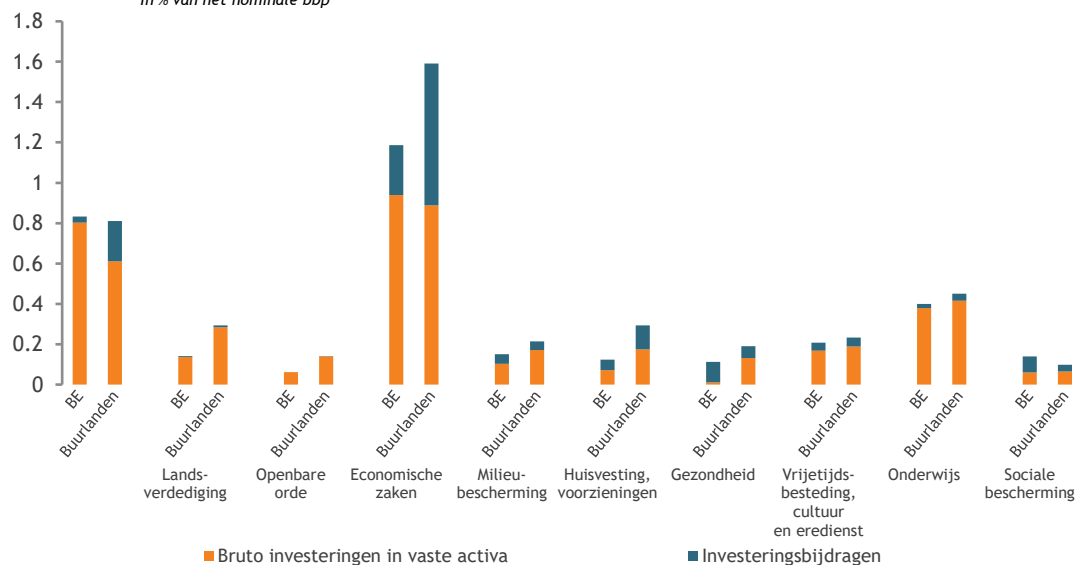
Grafiek 32 vergelijkt de bruto investeringen in vaste activa in procent van het bbp tussen België, Duitsland, Frankrijk en Nederland in 2022 per COFOG-categorie. Er is een duidelijke spreiding te zien tussen de landen bij de overheidsfuncties algemene diensten van de overheid en economische zaken. Deze twee functies zijn met name gekoppeld aan de activiteiten fundamenteel onderzoek en vervoer. De BIVA van België situeren zich in het onderste segment voor de functies defensie, milieubescherming, huisvesting en voorzieningen en gezondheid.

Deze verschillen kunnen echter afhangen van de ESR-perimeter van de instellingen van elk land. Om rekening te houden met deze statistische complexiteit, zijn we ook geïnteresseerd in de investeringsbijdragen van de overheid aan andere spelers (bv. niet-financiële vennootschappen, huishoudens, enz.).

Grafiek 33 toont de overheidsuitgaven voor de financiering van investeringen, d.w.z. de BIVA van de institutionele sector 'overheid' en ook de investeringsbijdragen van de overheid aan de privésector (in de zin van het ESR 2010). Deze investeringsbijdragen kunnen leiden tot extra bruto investeringen in vaste activa (BIVA) in de privésector, waarvoor we geen statistische gegevens hebben. Het is belangrijk om hiermee rekening te houden bij het interpreteren van de vergelijkingen.

Grafiek 33 Bruto investeringen in vaste activa, investeringsbijdragen en totale overheidsuitgaven, per COFOG in 2022

In % van het nominale bbp



Bron: Eurostat & SCOI-wegingen

Opmerking: de buurlanden (Frankrijk, Duitsland, Nederland) zijn samengevoegd tot een gemiddelde gewogen aan de hand van hun bbp. De tabel hieronder geeft de details per land.

Tabel 2 Bruto investeringen in vaste activa, investeringsbijdragen en totale overheidsuitgaven, per COFOG in 2022

In % van het nominale bbp

	Bruto investeringen in vaste activa				Directe steun				Totale overheidsuitgaven			
	BE	NL	FR	DE	BE	NL	FR	DE	BE	NL	FR	DE
Algemene diensten	0,8	0,4	0,5	0,7	0,0	0,0	0,1	0,3	6,5	3,7	6,2	6,2
Defensie	0,1	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	1,0	1,3	1,8	1,0
Openbare orde	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,9	1,7	1,7
Economische zaken	0,9	1,1	1,2	0,7	0,2	0,0	0,8	0,8	6,4	5,4	6,7	5,2
Milieu	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	1,4	1,1	0,6
Huisvesting & voorzieningen	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,4	0,5	1,2	0,5
Gezondheid	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	8,1	7,5	9,1	8,5
Vrijtijdsbesteding, cultuur en eredienst	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	1,2	1,4	1,0
Onderwijs	0,4	0,5	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	6,3	5,1	5,2	4,5
Sociale bescherming	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	20,3	15,5	23,8	20,4

Bron: Eurostat

Als we de definitie van investeringen uitbreiden tot investeringsbijdragen, kunnen we een aantal vaststellingen doen die vergelijkbaar zijn met die in de vorige grafiek: de uitgaven zijn lager in België voor zowel de BIVA als de investeringsbijdragen dan in de overige bestudeerde buurlanden, voor defensie, milieubescherming (voornamelijk in verband met de activiteiten van afval- en afvalwaterbeheer) en huisvesting en voorzieningen.

Gemiddeld wordt in België ongeveer evenveel geïnvesteerd als in de buurlanden in de functies vrijetijdsbesteding, cultuur en eredienst, onderwijs en openbare orde.

De situatie is minder duidelijk voor de functies gezondheidszorg en sociale bescherming. Omdat investeringen slechts een marginaal deel uitmaken van de overheidsuitgaven in deze domeinen, zullen we er in deze vergelijking tussen landen niet verder naar kijken.

Aan de andere kant zijn economische zaken en algemene diensten functies waar het overheidskapitaal aanzienlijk is. Hier stellen we verschillen in investeringen vast, maar de vergelijking is niet triviaal. Overheidsinvesteringen in economische zaken houden voornamelijk verband met vervoer, waarover een apart deel aan wordt besteed. De functie van de algemene diensten van de overheid in België is grotendeels gekoppeld aan universitaire onderzoeksactiviteiten. Universitaire onderzoeksactiviteiten in België worden ingedeeld bij de bruto investeringen in vaste activa onder de functie algemene diensten van de overheid, in tegenstelling tot in de buurlanden.

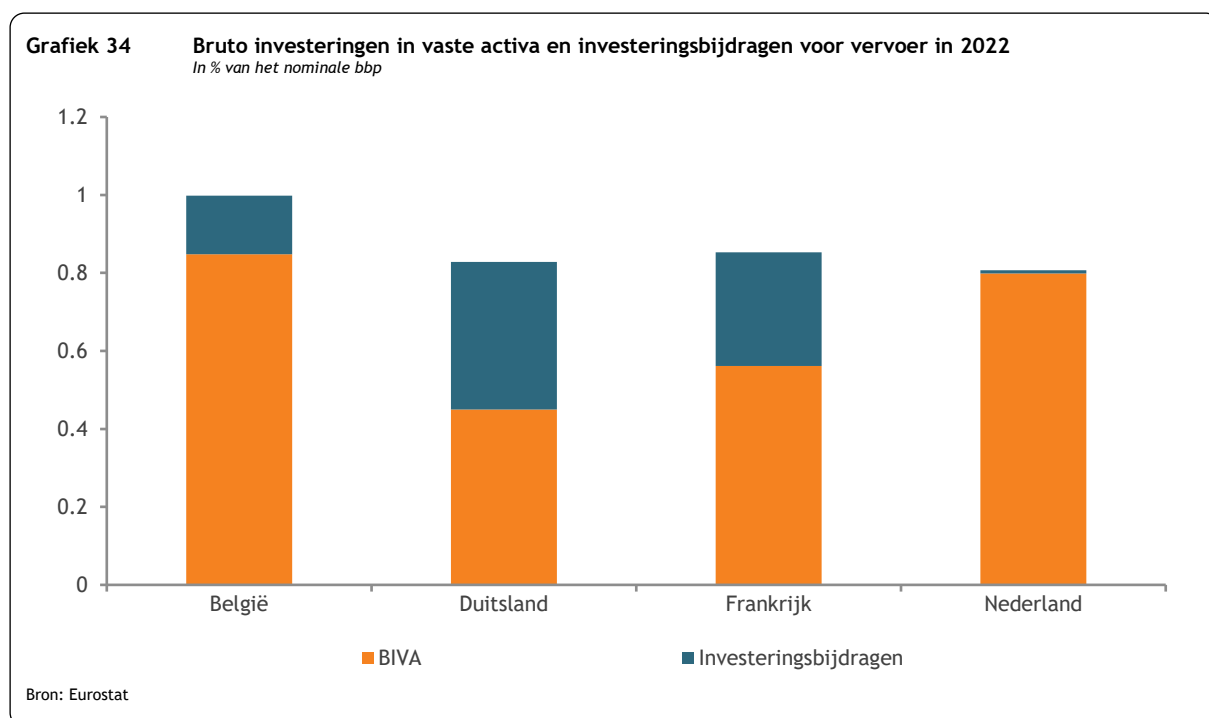
In de volgende twee delen kijken we naar vervoer en onderzoek als belangrijke bijdragen aan investeringen in respectievelijk economische zaken en algemene diensten.

4.4. Focus op overheidsinvesteringen in vervoer

Overheidsinvesteringen in economische zaken houden voornamelijk verband met vervoer. Voor elk land ziet de situatie er anders uit. Duitsland heeft een veel lager niveau van BIVA voor vervoer dan zijn buurlanden. Dit verschil wordt gedeeltelijk verklaard door de definitie van de ESR-overheidsperimeter van elk land: terwijl spoorinfrastructuurbedrijven in België, Frankrijk en Nederland worden ingedeeld bij de sector overheid, worden ze in Duitsland tot nu toe ingedeeld bij de sector niet-financiële vennootschappen (deze perimeter zal veranderen in de loop van 2024). De BIVA van België situeren zich economisch gezien onder die van Nederland en Frankrijk.

Met het extra perspectief van de investeringsbijdragen worden de contrasten minder uitgesproken: de investeringsbijdragen lijken belangrijker te zijn in landen waar de BIVA lager liggen. Als het spoorweginfrastructuurbedrijf bijvoorbeeld niet in handen van de overheid is, kan het investeringsbijdragen van de overheid ontvangen.

De volgende grafiek illustreert deze logica van 'communicerende vaten' in de vervoersector. De Belgische staat investeert meer in termen van BIVA in vervoer dan zijn buurlanden, maar dit verschil vermindert als de investeringsbijdragen erbij worden opgeteld. Zodoende blijkt het BIVA-niveau veel lager in Duitsland, wat wordt gecompenseerd door de investeringsbijdragen van de staat aan het spoorweginfrastructuurbedrijf.

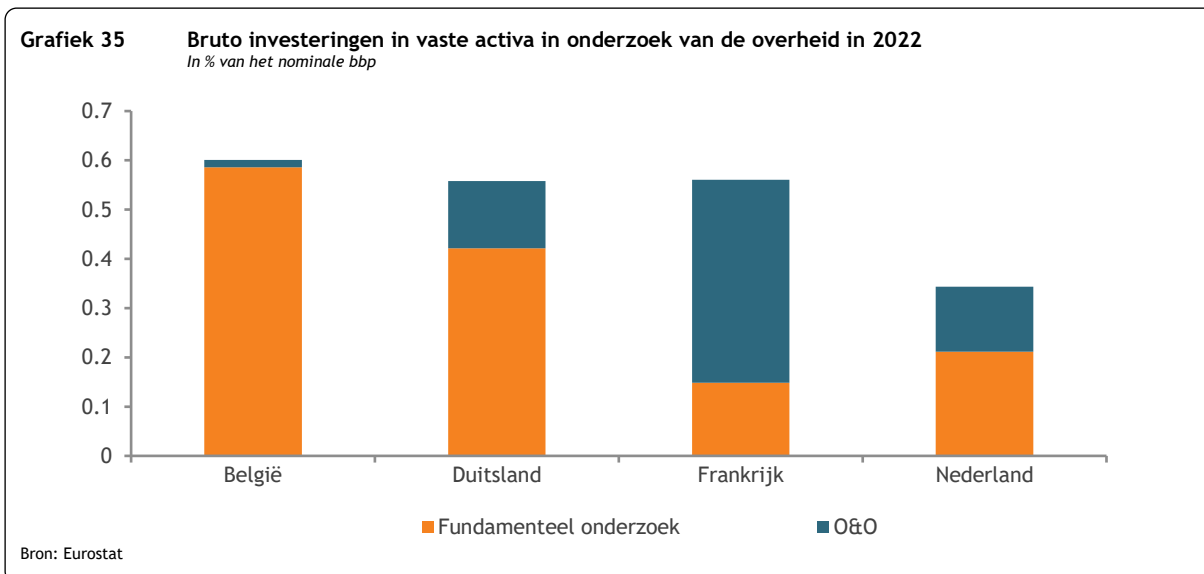


Het hoge investeringsniveau in België kan gedeeltelijk worden verklaard door de dichte en overbelaste kenmerken van het Belgische transportnetwerk (NBB Economic Review, 2021).

4.5. Focus op overheidsinvesteringen in onderzoek en ontwikkeling

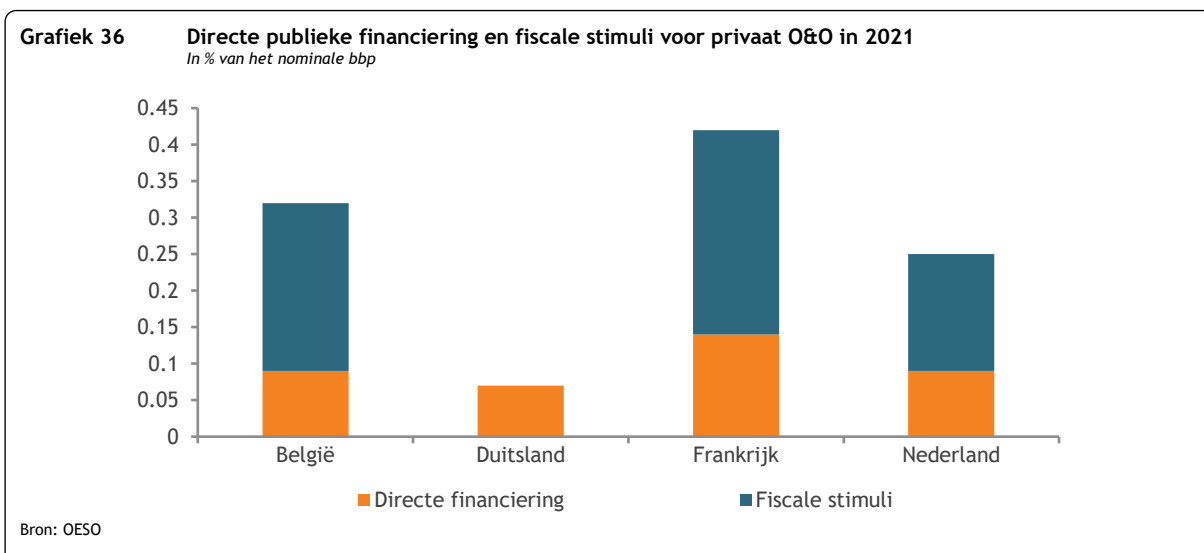
In dit deel definiëren we onderzoek en ontwikkeling van de overheidssector als fundamenteel onderzoek binnen universiteiten en Onderzoek & Ontwikkeling uitgevoerd door de overheidssector (O&O). Onderstaande grafiek toont aan dat de Belgische overheidsinvesteringen in O&O lager zijn dan in de buurlanden, omdat de Belgische overheid vooral onderzoek financiert via fundamenteel onderzoek aan universiteiten (in oranje in de grafiek 35). Daarentegen investeert de Franse overheid in fundamenteel onderzoek via een gecentraliseerd overheidsorgaan. In tegenstelling tot België worden deze investeringen dus in de statistieken niet als fundamenteel onderzoek, maar als O&O beschouwd.

Om een getrouw beeld te krijgen van de overheidsinvesteringen in O&O, moeten daarom zowel fundamenteel onderzoek als O&O worden opgenomen, zodat de verschillende financieringswijzen worden afgedekt. Rekening houdend met de specifieke aard van fundamenteel onderzoek in België, zien we dat de Belgische overheid onderzoek relatief goed ondersteunt in vergelijking met haar tegenhangers. In 2022 besteedde België 3,9 miljard euro (van de 15 miljard euro aan bruto overheidsinvesteringen) aan investeringen in immateriële activa, voornamelijk O&O aan universiteiten (opgenomen in S.13 voor de privésector). Deze omvatten de onderzoeksprogramma's van het NFWO, het FRS, het FWO en BELSPO.



Deze observatie heeft echter bepaalde beperkingen. Ten eerste moeten de COFOG's worden geïnterpreteerd als financieringsbronnen, in tegenstelling tot de directe uitvoering van dit onderzoek. Ten tweede kan overheidssteun voor O&O, die in België beperkt lijkt in deze grafiek, naast de BIVA ook gefinancierd worden door fiscale stimuli.

Volgens de Innotax-database van de OESO is België een van de landen met de hoogste fiscale stimuli voor O&O: de bedragen die voortvloeien uit deze stimuli zijn meer dan het dubbele van de directe overheidsfinanciering voor innovatie (0,09% van het bbp tegenover 0,23%). Met andere woorden is in België de overheidssteun voor O&O meer gebaseerd op fiscale stimuli dan op directe financiering. Dit in tegenstelling tot Duitsland, waar de steun voornamelijk direct is.



5. Projecties voor overheidsinvesteringen in België

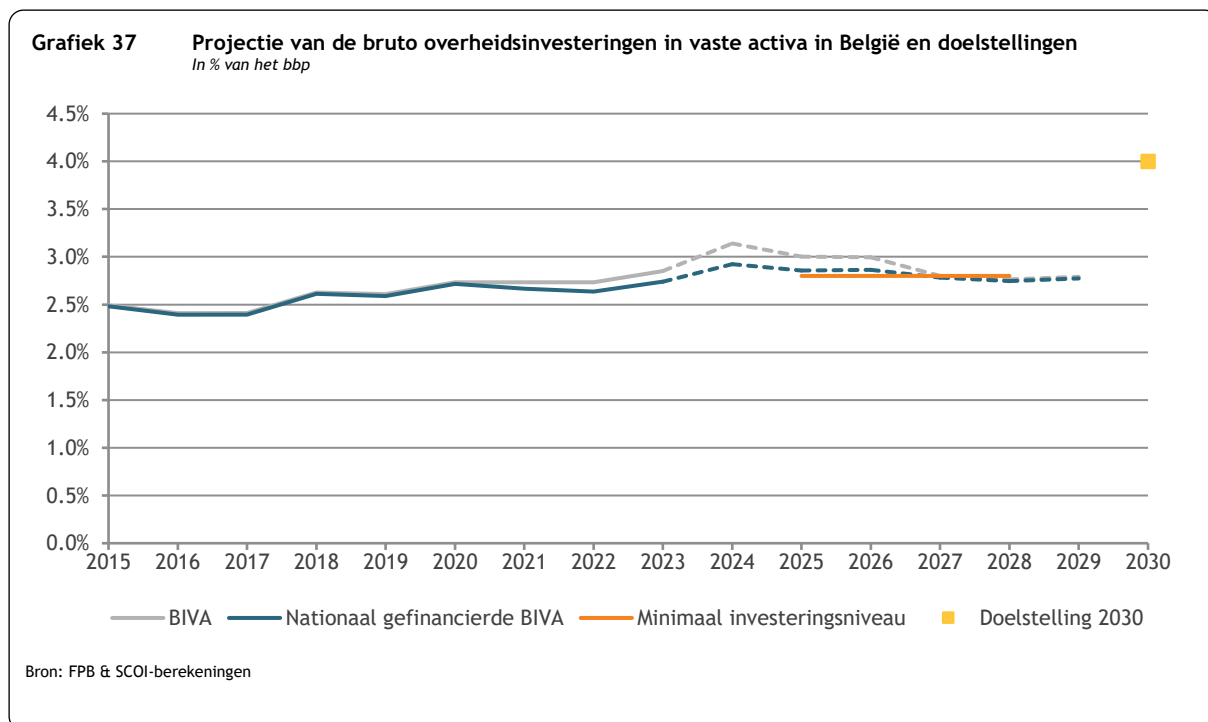
De voorgaande hoofdstukken bieden een overzicht van de historische ontwikkeling van de kapitaalvoorraden en de investeringsstromen van de overheid in België. Dit laatste deel richt zich op de toekomst en geeft een gedetailleerd overzicht van de projecties voor overheidsinvesteringen in België voor de periode tot 2029. Deze projecties zijn gebaseerd op de cijfers en analyses van het Federaal Planbureau (FPB). Het is van belang te benadrukken dat de investeringsprojecties in dit hoofdstuk bruto zijn en niet netto.

Aan de hand van deze analyses wil de Commissie vaststellen of de doelstelling om tegen 2030 4% van het bbp aan bruto-investeringen in vaste activa te realiseren, zoals bepaald in het federale regeerakkoord van september 2020, haalbaar is.⁴² Tevens wil de Commissie ook beoordelen of de geplande investeringen voldoen aan de minimumniveaus die vereist zijn voor de verlenging van de aanpassingsperioden in het nieuwe Europese begrotingskader.

Volgens de Economische Vooruitzichten 2024-2029, gepubliceerd door het Federaal Planbureau in juni 2024, zal de Belgische economie naar verwachting groeien in 2024 en redelijk stabiel blijven tussen nu en 2029. Over het algemeen is het Belgische bbp in het recente verleden vrij stabiel geweest, met uitzondering van 2020, het jaar waarin COVID-19 zich verspreidde. In 2023 bedroeg de bbp-groei echter 1,5%, aanzienlijk beter dan die van de eurozone, die 0,5% bedroeg in 2023 en 0,9% in 2024. Voor 2024 wordt de economische groei op ongeveer 1,4% geraamd voor België, en er wordt verwacht dat deze trend daarna relatief stabiel zal blijven, tussen 1,3% en 1,4% per jaar gedurende de periode 2025-2029, ofwel een percentage dat iets onder het gemiddelde van de eurozone ligt.

Dit is belangrijk omdat het betekent dat in de volgende analyses, waar de projecties voor overheidsinvesteringen worden weergegeven als percentage van het bbp, de 'ruis' van een mogelijk noemereffect verwaarloosbaar is.

⁴² Regeerakkoord, 2020, p. 31



Volgens deze economische vooruitzichten zullen de bruto overheidsinvesteringen in vaste activa bij ongewijzigd beleid in 2024 een hoogtepunt bereiken van 3,1% van het bbp, om vervolgens af te nemen tot 2,8% in 2029.

Bijgevolg zal België zonder bijkomende investeringen de doelstelling van het federale regeerakkoord van 2020, namelijk BIVA van 4% van het bbp in 2030, niet halen.

De nieuwe begrotingsregels⁴³ verplichten de lidstaten (die een aanpassingsplan moeten uitvoeren) om een gemiddeld nationaal gefinancierd overheidsinvesteringsniveau boven een minimumdrempel te behouden. De algemene regel (art.14 § e) schrijft voor dat het niveau van de nationaal gefinancierde investeringen gelijk dient te zijn aan het gemiddelde van de 4 jaar voorafgaand aan het plan.

De reglementering voorziet echter een overgangsmaatregel (art. 36 § d) voor de eerste MTFSP (*Medium-Term Fiscal Structural Plan*) dat de deelstaten moeten voorleggen tussen 20 september en 15 oktober 2024, volgens dewelke de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen gelijk moeten zijn aan het gemiddelde tijdens de PHV-periode, d.w.z. 2021-2026. Bijgevolg mogen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen voor de periode van het plan gemiddeld niet minder dan 2,8% van het bbp bedragen.⁴⁴

Bij ongewijzigd beleid zou België aan deze voorwaarde – die noodzakelijk is, maar niet de enige voorwaarde - kunnen beantwoorden – om een verlenging van zijn plan tot 7 jaar⁴⁵ aan te vragen,

⁴³ Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

⁴⁴ Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Belgium 19/06/2024.

⁴⁵ De SCOI geeft hier slechts een indicatie op basis van de documenten en interpretatie van de voorschriften die gedeeltelijk beschikbaar zijn. Het is aan de Europese instellingen om te beslissen of België een verlenging van zijn aanpassingsplan kan krijgen.

aangezien zijn nationaal gefinancierde bruto investeringen in vaste activa gemiddeld niet onder deze drempel vallen, ook al liggen ze er zeer dichtbij.

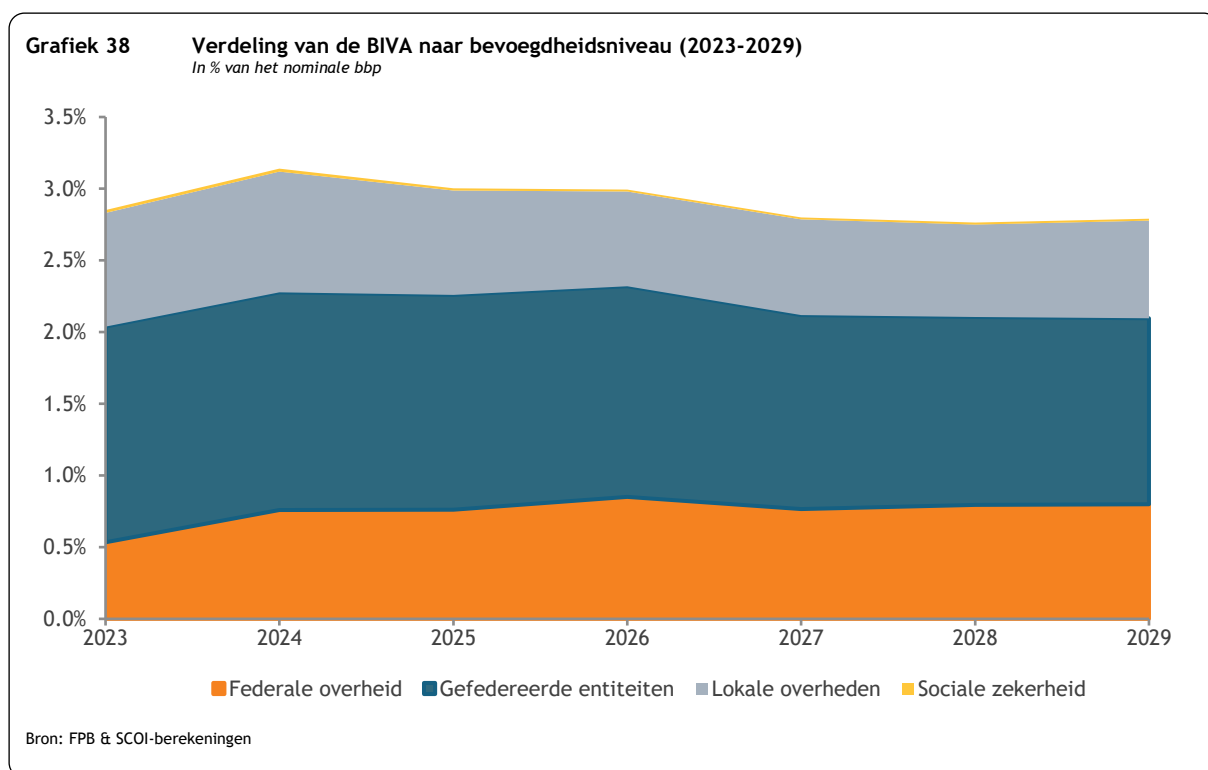
De daling van de bruto overheidsinvesteringen als percentage van het bbp is wijdverspreid over alle bevoegdheidsniveaus⁴⁶, met uitzondering van de federale overheid, dat een vrij sterke stijging zal zien van 0,5% van het bbp in 2023 tot 0,8% in 2029. Deze evolutie op federaal niveau is grotendeels toe te schrijven aan de verschillende investeringsplannen op het gebied van defensie (infrastructuur en militaire uitrusting), spoorweginfrastructuur, regie der gebouwen en het federale herstel- en investeringsplan na de pandemie. Wat de gefedereerde entiteiten betreft, zal er een lichte daling zijn van 1,5% naar 1,3% voor de periode 2023-2029. Het aandeel van de lokale overheden blijft stabiel op ongeveer 0,7%.

Deze dynamiek wordt geïllustreerd in grafiek 38. Het aandeel van de overheidsinvesteringen van de federale overheid zal toenemen van 20% van de totale BIVA van de overheid in 2023 tot meer dan 25% in 2029. Het aandeel van de lokale overheden zal stijgen van een derde van de totale BIVA in 2023 tot een kwart in 2029. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, fluctueren de BIVA volgens de overeenstemmende verkiezingscyclus. Vanaf 2023 en in de aanloop naar de lokale verkiezingen in 2024, bereiken de BIVA een piek van 0,79% van het bbp om daarna geleidelijk te dalen tot 0,65% van het bbp in 2028. De nadering van een nieuwe verkiezingen in 2030 zal leiden tot een nieuwe toename in de BIVA.

De gefedereerde entiteiten zullen op hun beurt de grootste bijdrage blijven leveren aan de BIVA van de overheid, ondanks een daling van hun aandeel van ongeveer 52% in 2023 tot 46% in 2029.

Ondanks het grote aandeel van de gefedereerde entiteiten en lokale overheden in de totale Belgische publieke BIVA, zal hun cumulatieve investeringsniveau dalen van 2,3% van het bbp in 2023 tot 2% in 2029 (d.w.z. van 79% tot 71% van de totale publieke BIVA).

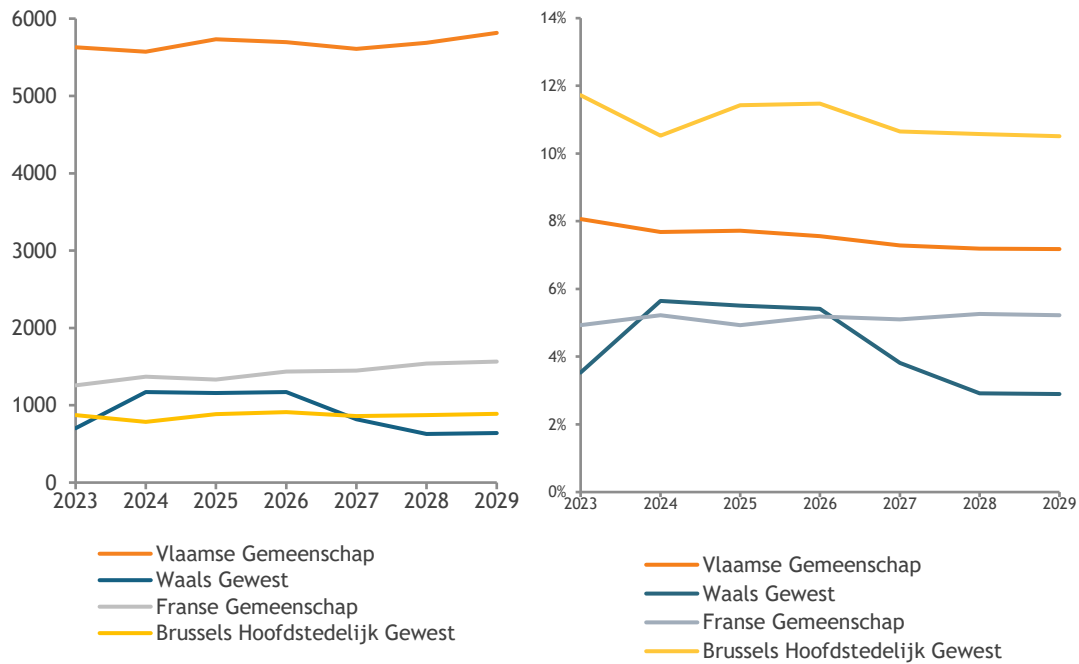
⁴⁶ In dit rapport heeft de Commissie ervoor gekozen om geen gegevens op te nemen over de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, waarvan het niveau van de overheidsinvesteringen minder hoog is.



Een meer gedetailleerde analyse per gefedereerde entiteit en bij ongewijzigd beleid wordt weergegeven in grafiek 39. De procentuele stijging van de ontvangsten bij de gefedereerde entiteiten is toe te schrijven aan het Waals Gewest (WG) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Deze gewesten hebben grote investeringen gedaan in het kader van de herstelplannen (in het WG), wegeninfrastructuur en Metro 3 (in het BHG). De stijging bij het WG is tijdelijk en zal na 2026 afzwakken, waarna het zowel in nominale als relatieve termen zal terugkeren naar het niveau van voor het herstelplan. In tegenstelling tot het WG blijft het niveau van de overheidsinvesteringen in het BHG nominaal stijgen, terwijl het constant blijft opzichte van de inkomsten. Voor de Vlaamse Gemeenschap dalen de BIVA in verhouding tot de ontvangsten, ondanks het 'Oosterweel'-project en het 'Plan Vlaamse Veerkracht', hoewel ze nominaal licht stijgen. De BIVA van de Franse Gemeenschap stijgen lichtjes in procent van de ontvangsten en in nominale termen, in lijn met het tempo van de investeringen in schoolgebouwen.

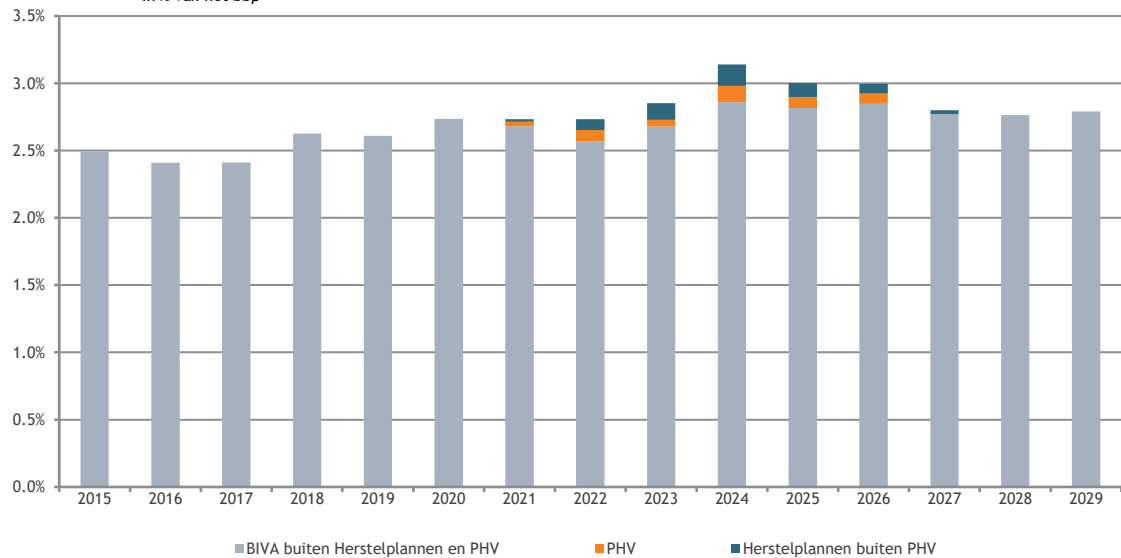
Grafiek 40 geeft een duidelijker beeld van het aandeel van de verschillende herstelplannen (PHV en niet PHV) in de bruto-investeringen in vaste activa van de overheid voor de komende jaren. Deze plannen zullen een positieve bijdrage leveren aan de BIVA van de overheidssector, met een piekbijdrage van respectievelijk 0,12% van het bbp (PHV), en 0,16% van het bbp (herstelplannen buiten PHV) in 2024. Daarna zullen hun bijdragen afnemen en vervolgens volledig verdwijnen (vanaf 2027 voor de PHV's en herstelplannen van de federale regering, Vlaanderen en Brussel, en vanaf 2028 voor het herstelplan buiten PHV van het Waals Gewest).

Grafiek 39 De BIVA per gefedereerde entiteit voor de periode 2023-2029
In miljoen euro *In % van de totale inkomsten*



Bron: FPB & SCOI-berekeningen

Grafiek 40 Uitsplitsing van de BIVA tussen de herstelplannen buiten PHV en het PHV
In % van het bbp



Bron: FPB & SCOI-berekeningen

6. Aanbevelingen

Ter afsluiting van dit rapport vat de Commissie de belangrijkste bevindingen samen en maakt ze aanbevelingen omtrent het investeringsbeleid van de overheid.

De analyse van de jaarlijkse investeringsstromen van de overheid in België (bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen) toont variaties in de tijd en veranderingen tussen bevoegdheidsniveaus en overheidsfuncties. Het niveau van de *bruto* investeringen in vaste activa door de overheidssector is in België gestegen van 2% naar 2,7% van het bbp tussen 2002 en 2022. Hierdoor konden de *netto* investeringen in vaste activa positief worden in 2009, na een lange negatieve periode, dat wil zeggen een periode waarin overheidsinvesteringsuitgaven onvoldoende hoog zijn om de afschrijving van het vast kapitaal te compenseren. De investeringsbijdragen van de Belgische overheid aan bedrijven en huishoudens bedraagt in 2022 0,6% van het bbp. De gefedereerde entiteiten en lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de bruto investeringen in vaste activa en investeringsbijdragen in België.

De bruto overheidsinvesteringen in vaste activa in België en Duitsland zijn vergelijkbaar, en bevinden zich onder het niveau van Frankrijk, Nederland en de eurozone. Deze vaststelling -verzwakt wanneer we de *netto* overheidsinvesteringen in vaste activa bekijken, d.w.z. na aftrek van de afschrijvingen op vaste activa. We merken op dat de niveaus van de *netto* overheidsinvesteringen in vaste activa in 2017 convergeerden en sindsdien schommelen tussen 0 en 0,6% van het bbp (met België aan de hoge kant).

De evolutie van de kapitaalvoorraad op lange termijn, die het resultaat is van de aggregatie van de jaarlijkse *netto* investeringsstromen, geeft een indicatie van de impact die het niveau van de overheidsinvesteringen de afgelopen decennia heeft gehad. Sinds 1995 is de publieke voorraad vast kapitaal gedaald in procent van het bbp, maar licht gestegen per inwoner. De voorraden menselijk en sociaal kapitaal stegen dan weer licht. De voorraad natuurlijk kapitaal is in 30 jaar tijd ten slotte met 22% afgenomen.

Op basis van deze laatste vaststellingen, beveelt de Commissie het volgende aan:

- **Vergelijkingen tussen landen moeten worden verfijnd om rekening te houden met de oorspronkelijke staat van de publieke kapitaalvoorraad, de verschillende behoeften van de bevolking en het grondgebied, en de verschillende institutionele regelingen tussen de particuliere en de publieke sector.**
- **Meer aandacht van beleidsmakers voor het behoud en de wederopbouw van natuurlijk kapitaal bij hun beslissingen over overheidsinvesteringen.**
- **Substantiële coördinatie van het investeringsbeleid tussen entiteiten in het land, gezien de operationele afhankelijkheden, de budgettaire implicaties en het nieuwe Europese begrotingskader dat een geïntegreerd investeringsplan aanmoedigt.**

- **Meer diepgaande sectorale analyses, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, vervoer, enz., om de investeringsniveaus in perspectief te plaatsen met de factoren die de behoeften bepalen (bijv. bevolking, leeftijdsopbouw, geografische dichtheid) en de uitgangspositie.**

Op basis van de Economische Vooruitzichten 2024-2029 van het Federaal Planbureau van juni 2024, die in het laatste deel van het rapport worden weergegeven, zal bij ongewijzigd beleid het niveau van de BIVA in 2029 dalen tot 2,8% van het bbp, na in 2024 een piek van meer dan 3% te hebben bereikt. Dit traject wordt verklaard door het geleidelijke einde van verschillende investeringsplannen, waaronder de herstelplannen.

Dit niveau van bruto overheidsinvesteringen in vaste activa bij ongewijzigd beleid blijft achter bij de doelstelling van 4% van het bbp in 2030, vastgesteld in het regeerakkoord van 2020. Het zou echter net de (nationaal gefinancierde) minimale investeringsdrempel halen die nodig is voor een verlenging van de aanpassingstrajecten van 4 naar 7 jaar in het nieuwe Europese begrotingskader.

De vooruitzichten van de bruto investeringen in vaste activa zijn gebaseerd op de begrotingen van de verschillende overheidsniveaus en de meerjarenramingen van bepaalde besliste investeringsplannen. Er bestaat echter geen volledige lijst van alle investeringsplannen.

Op basis van deze vaststelling beveelt de Commissie aan om de toegang tot informatie over investeringsplannen transparant en geconsolideerd te maken en een geconsolideerde pijplijn van investeringsprojecten op te stellen, om de transparantie van het overheidsinvesteringsbeleid te vergroten, in overeenstemming met goede managementpraktijken.⁴⁷

Tot slot wijst de Commissie, na analyse van de boekhoudkundige gegevens over overheidsinvesteringen, op bepaalde beperkingen van deze gegevens.

De Commissie raadt aan om de manier waarop kapitaaluitgaven worden geclassificeerd beter te harmoniseren tussen entiteiten om de vergelijkbaarheid te verbeteren.

⁴⁷ Zie het rapport van de SCOI van mei 2024 over goede beheerspraktijken voor overheidsinvesteringen.

7. Bijlagen

7.1. De kapitaalbenadering als maatstaf voor welzijn

Duurzame ontwikkeling werd in het *Brundtland-rapport* gedefinieerd als "ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien".⁴⁸ In het kielzog van dit rapport is er veel nagedacht over indicatoren die het bbp kunnen aanvullen om veranderingen in *welzijn* vast te leggen. De duurzame ontwikkeling van een samenleving houdt namelijk in dat "het voldoen aan de behoeften van het heden (het welzijn *hier en nu*) geen afbreuk doet aan het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien (het welzijn *Later*). Een samenleving ontwikkelt zich op een duurzame manier als zij de toekomstige generaties een welzijnsniveau garandeert dat ten minste gelijk is aan het huidige niveau."⁴⁹

Een methode voor het beoordelen van veranderingen in welzijn in de loop van de tijd, bekend als *de kapitaalbenadering*, is voortgekomen uit dit werk, waaronder de aanbevelingen van de *Conference of European Statisticians recommendations on Measuring Sustainable Development*,⁵⁰ het '*Comment va la vie?*'⁵¹-project en het rapport van de *Stiglitz-Sen-Fitoussi Commissie*.⁵² Het idee achter de kapitaalbenadering kan als volgt worden samengevat: "Het welzijn van toekomstige generaties [...] zal afhangen van de hulpbronnen die we aan hen doorgeven".⁵³ En "in tegenstelling tot het huidige welzijn, kan toekomstig welzijn niet worden waargenomen of zelfs geprojecteerd. Deze hulpbronnen beperken zich niet alleen tot de materiële hulpbronnen (machines, uitrusting, infrastructuur, enz.), maar omvatten ook het onderwijs, de milieukwaliteit, de kwaliteit van de sociale relaties of van de instellingen."⁵⁴

7.2. De compositie indicatoren van menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal

De compositie indicator van de voorraad menselijk kapitaal die wordt voorgesteld in het verslag over de indicatoren van duurzame ontwikkeling 2024⁵⁵ bestaat uit twee gelijk gewogen subkapitalen: onderwijs en gezondheid. Het subkapitaal van *Onderwijs* wordt gevormd door het rekenkundig gemiddelde tussen de indicator *Voldoende leesvaardigheid* (i26 op het monitoringplatform indicator.be), die de kwalitatieve evolutie van het onderwijs weergeeft, en de indicator *Gediplomeerden van het hoger onderwijs* (i24) die de kwantitatieve factoren weergeeft. Het subkapitaal *Gezondheid* wordt geschat op basis van de indicator *Levensverwachting in goede gezondheid* (i12) die dan weer kwalitatieve elementen van gezondheid weerspiegelt.

⁴⁸ World Commission on Environment and Development, 1987

⁴⁹ Federaal Planbureau & INR, 2024, p. 67.

⁵⁰ UNECE, 2014

⁵¹ OESO, 2011

⁵² Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P., 2009

⁵³ Ibid, p.67

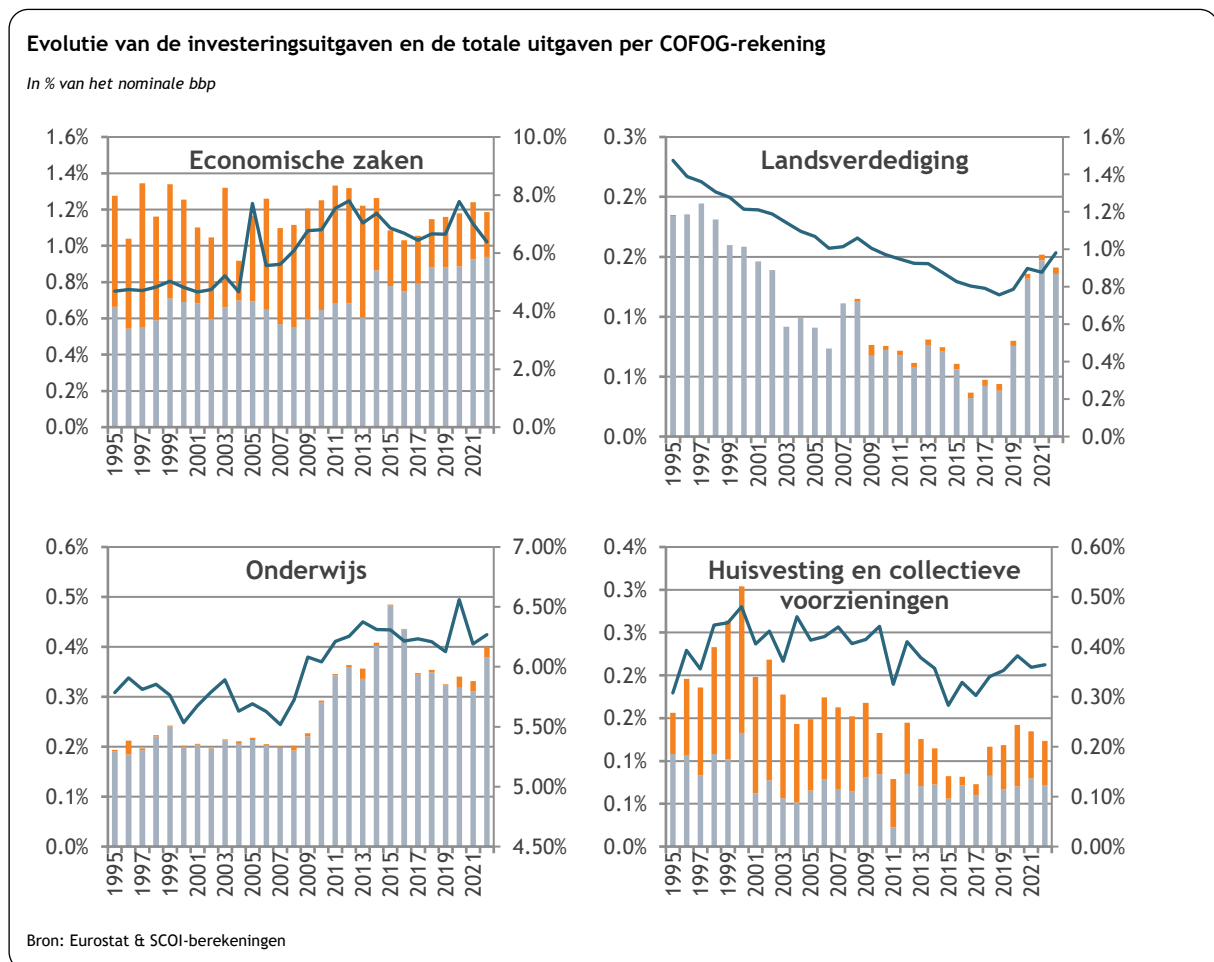
⁵⁴ Joskin, A., 2020

⁵⁵ Federaal Planbureau & INR, 2024

De compositiete indicator van de voorraad sociaal kapitaal die wordt voorgesteld in het verslag over de indicatoren van duurzame ontwikkeling 2024⁵⁶ bestaat uit twee gelijk gewogen subkapitalen: het ene wordt aangeduid met *Individuen*, het andere met *Gemeenschap*. Het subkapitaal *Individuen* bestaat uit de indicator *Sociaal netwerk* (die het feit meet dat men kan rekenen op mensen in zijn omgeving) en de indicator *Contact met vrienden en familie* (i70 op het monitoringplatform indicators.be), die een beeld geeft van de frequentie van contacten met naaste familieleden. Het subkapitaal *Gemeenschap* bestaat van zijn kant uit de indicatoren *Gegeneraliseerd vertrouwen* (i71) en *Vertrouwen in instellingen* (i75).

De compositiete indicator van de voorraad natuurlijk kapitaal⁵⁷ in het rapport over de indicatoren van duurzame ontwikkeling 2024⁵⁸ bestaat uit vier subkapitalen, elk met een eigen referentieindicator. Dit zijn *Lucht*, met de atmosferische CO₂-concentratie als indicator; *Water*, met de aanwezigheid van nitraat in grondwater als indicator (i31 op het monitoringplatform indicators.be); *Land*, met de niet-bebouwde oppervlakte als indicator (i69); en *Biodiversiteit*, met de populatie akkervogels als indicator (i68).

7.3. Evolutie van de investeringsuitgaven en de totale uitgaven per COFOG-categorie



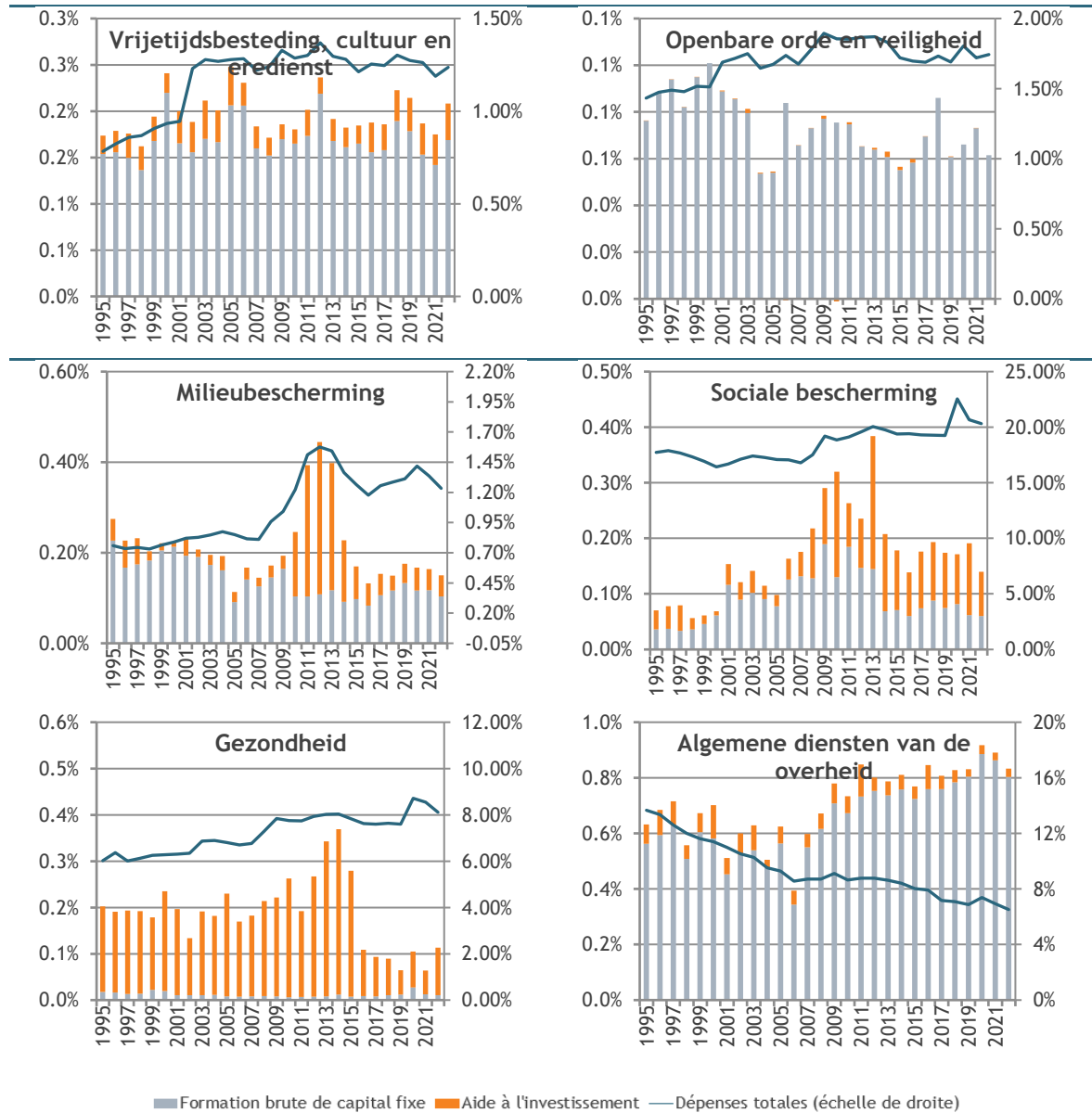
⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Wat wij natuurlijk kapitaal noemen, wordt in het bovengenoemde rapport milieukapitaal genoemd.

⁵⁸ Federaal Planbureau & INR, 2024

Evolutie van de investeringsuitgaven en de totale uitgaven per COFOG-rekening

In % van het nominale bbp



Bron: Eurostat & SCOI-berekeningen

8. Bibliografie

Banque Nationale de Belgique. (2017). *Investissements publics : Analyse & Recommandations*, Rapport.

Belgium.be. *De zesde staatshervorming*. Website < https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/zesde_staatshervorming >. geraadpleegd op 24/05/2024.

Biatour B., Kegels C., Van der Linden J., Verwerft D., (2017), *Public investment in Belgium current state and economic impact*, Bureau Fédéral du Plan, Working Paper 1-17, D/2017/7433/3.

Biatour B., Kegels C. (2021) *Le stock de capital net*, article n°11. Etudes structurelles.

CBS. (2015). *EPEA: Classification of COFOG based source data to CEPA & CREMA*. Final report on pilot study Eurostat. Grant 2013.

Federaal Planbureau & INR. (2024). *Indicatoren van duurzame ontwikkeling*. Februari 2024.

Federaal Planbureau. (2024). *Economische vooruitzichten 2024-2029*. Juni 2024.

Godefroid H., Stinglhamber P, Van Parys S. (2021). *What kind of public expenditure is high in Belgium? A comparison with neighbouring countries*. Nationale Bank van België. NBB Economic Review.

Institut des Comptes Nationaux (2016), *Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne*, avis.

Lecuire, E. & Bogaert, H. (2017). *Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen*. CERPE, Department of Economics Working Papers Série Politique Economique N°90 - 2017/05.

OESO. (2009). *Panorama des administrations publiques 2009*. Parijs, < <https://doi.org/10.1787/9789264061675-fr> >. geraadpleegd op 05/05/2024.

OESO. Tax incentives for R&D and innovation database. Website: < [Tax incentives for R&D and innovation - OECD](#) >, laatste update in april 2024, geraadpleegd op 05/04/2024.

SCOI, AFI, & FOD BOSA. (2024). *Goede beheerspraktijken voor overheidsinvesteringen*. Hoge Raad van Financiën, D/2024/11.691/8.

SCOI. (2024). *Overheidsinvesteringen: definitie en rol - Referentiekader van de Studiecommissie voor overheidsinvesteringen*. Hoge Raad van Financiën, D/2024/11.691/2.

van den Bergue, S., & de Villers, J. (2001). *Comptes nationaux environnementaux – Outil d'une politique de développement durable*. Wettelijk depot: D/2001/7433/20.