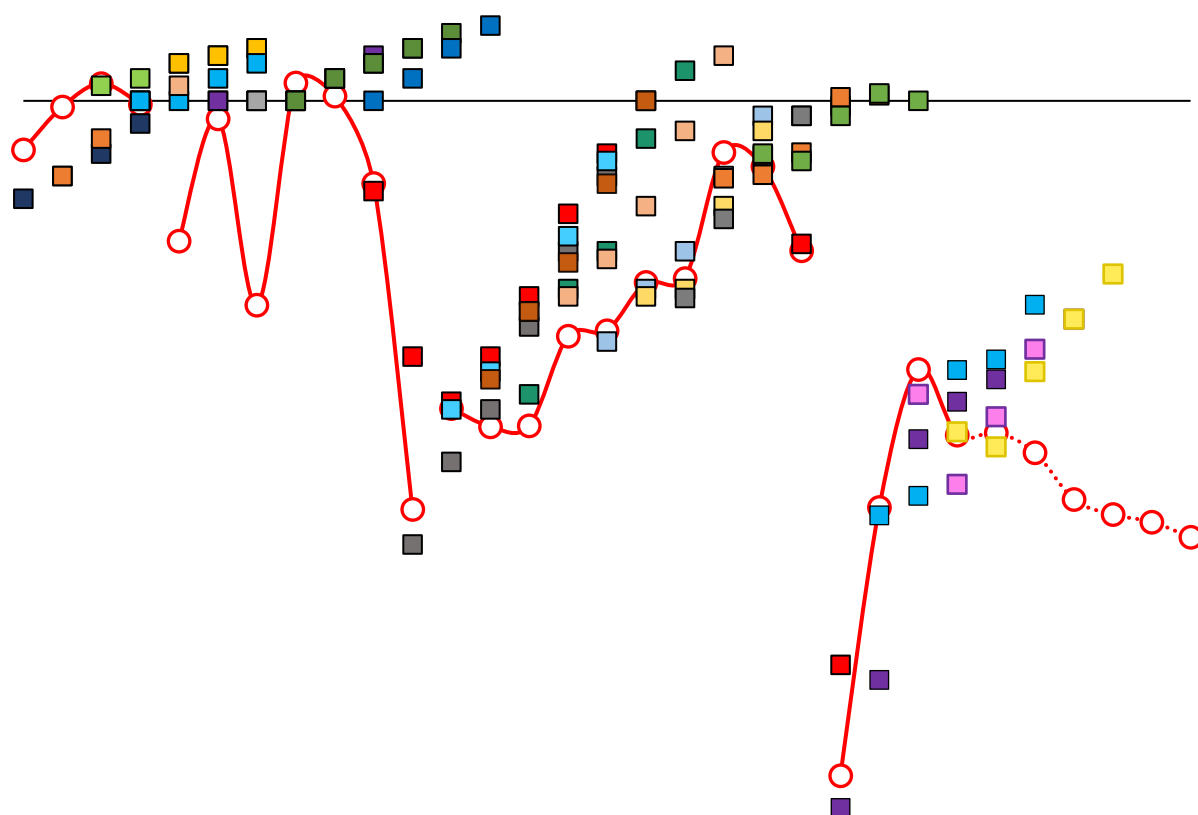


DE WANKELE HOUDBAARHEID VAN DE BELGISCHE OVERHEIDSFINANCIËN

VAN DE ENE CRISIS NAAR DE ANDERE: FEITEN
EN ONTWIKKELINGEN SINDS 2010



DE WANKELE HOUDBAARHEID VAN DE BELGISCHE OVERHEIDSFINANCIËN

**VAN DE ENE CRISIS NAAR DE ANDERE: FEITEN EN
ONTWIKKELINGEN SINDS 2010**

Geschiedenis van de Belgische
overheidsfinanciën

Deel VIII

ISBN: 978-2-9603815-3-5

Wettelijk depot: D/2025/16086/04

© Belgisch Instituut voor openbare financiën vzw (2025)

Voorwoord

Het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën (BIOF) heeft als onafhankelijke en wetenschappelijke instelling de opdracht om bij te dragen aan de studie van de openbare financiën. Het doet dat inzonderheid door geregeld conferenties en debatten te organiseren. Het produceert voor alle geïnteresseerden ook een grondige analyse van de geschiedenis van de Belgische overheidsfinanciën, via publicaties die telkens een afgelopen decennium onder de loupe nemen.

Dit boek onderzoekt het decennium na 2010. Een periode waarin de budgettaire situatie zich moeizaam herstelde van de Europese schulden crisis, om tegen het einde van de periode getroffen te worden door de COVID-crisis. Een decennium waarin de overheidsfinanciën, ondanks een aantal inspanningen, nog steeds geen pad hebben kunnen terugvinden dat men als duurzaam gezond kan bestempelen.

Het werk is de vrucht van de samenwerking tussen experts van overheden en autoriteiten, professionals en academici die het Instituut graag wil bevorderen. Mijn uitdrukkelijke dank gaat naar al diegenen die eraan hebben bijgedragen: de auteurs natuurlijk, maar ook de bestuursleden die hard gewerkt hebben aan de organisatie van de publicatie.

De drijvende kracht achter dit werk was evenwel Christian Valenduc, die voorzitter van het BIOF was van 2012 tot zijn overlijden op 1 oktober 2024. Hij heeft zelf twee hoofdstukken op zich genomen, maar ook geen inspanningen onverlet gelaten om het gehele werk in goede banen te leiden. Hij was gedurende lange jaren de bezieler van het BIOF en heeft in aanzienlijke mate bijgedragen aan de uitstraling van het Instituut. Dit boek vormt dan ook tegelijk een eresaluut en dierbare herinnering aan zijn engagement.

Jan Smets

Voorzitter van het BIOF

Inhoudstafel

Inleiding		7
Hoofdstuk 1	Algemene ontwikkelingen van de Belgische overheidsfinanciën: van de ene crisis naar de andere HERVÉ GODEFROID, STEFAN VAN PARYS	11
Hoofdstuk 2	Verloop van de Belgische overheidsfinanciën in de Europese context PATRICK BISCARI	29
Hoofdstuk 3	Het Europese begrotingskader tussen de financiële crisis en de COVID-19-crisis WIM MELYN	43
Hoofdstuk 4	Fiscaal beleid in de periode 2010-2020: twee grote hervormingen en onvoltooide of achterwege gelaten projecten CHRISTIAN VALENDUC	63
Hoofdstuk 5	De hoofdlijnen van de zesde Staatshervorming SÉBASTIEN THONET	97
Hoofdstuk 6	De Zesde Staatshervorming en de uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten CHRISTIAN VALENDUC	119
Hoofdstuk 7	De uitoefening van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van de kinderbijslag HENDRIK NEVEJAN	137
Hoofdstuk 8	Overzicht van de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten op het vlak van gezondheidszorg, bijstand aan personen en tewerkstellingsbeleid na de 6e staatshervorming BENOÎT BAYENET, MAXIME FONTAINE	151
Hoofdstuk 9	Lokale overheidsfinanciën ARNAUD DESSOY	171
Hoofdstuk 10	Evolutie van het beleid inzake budgettaire houdbaarheid en de rol van de Hoge Raad van Financiën FRÉDÉRIQUE DENIL, MICHEL SAINTRAIN, VINCENT FROGNEUX	195
Hoofdstuk 11	De pensioenhervormingen van 2010 tot 2024: stappen in een continu proces NICOLE FASQUELLE	211

Inleiding

Dit boek is deel VIII in de reeks 'Geschiedenis van de overheidsfinanciën in België', waarvan ongeveer om de tien jaar een boek wordt gepubliceerd door of onder het toezicht van het Belgisch Instituut voor Overheidsfinanciën. Het bestrijkt de periode vanaf 2010 tot aan het einde van de Covid-19-crisis. Het boek over het verloop van de overheidsfinanciën in de jaren '90 was getiteld 'Het einde van het tekort'. Het boek over het eerste decennium van de jaren 2000 droeg de titel 'De terugkeer van het tekort' omdat het begrotingsevenwicht dat op het einde van de jaren '90 was bereikt, van korte duur bleek te zijn. De titel van dit boek verwijst naar aanhoudende tekorten die zorgen baren over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook naar het feit dat het decennium 2010 tussen twee crisissen in valt.

De periode begint midden in de overheidsschuldencrisis, die het gevolg was van de economische en financiële crisis van 2008-2009. Tien jaar later deed zich een ongeziene crisis voor, de oorzaak was een pandemie en dus volledig extern: de Covid-19-crisis. Deze vergde ongekennde maatregelen, met maandenlange lockdowns en het stilleggen van een belangrijk deel van de economische activiteit. De begrotingsmaatregelen tijdens die twee crisissen verschilden sterk. Tijdens de eerste crisis zagen overheden, die schulden waren aangegaan om de door de financiële crisis sterk getroffen financiële sector te helpen, zich genooddaakt om onmiddellijk een besparingsbeleid te voeren. Hoewel dit beleid hielp om de overheidsfinanciën en de schuldenlast opnieuw onder controle te krijgen, remde het de economische bedrijvigheid af en leidde het in het eurogebied tot een recessie. Tijdens de COVID-19-crisis namen overheden daarentegen ingrijpende maatregelen om de economische bedrijvigheid en de inkomens van de particulieren en bedrijven te ondersteunen. Dat betekende de grote terugkeer van het discretionaire beleid.

De verschillen hebben ook betrekking op de Europese begrotingsregels. De economische en financiële crisis deed zich enkele jaren na een versoepeling van de begrotingsregels voor. De reactie op de overheidsschuldencrisis bestond uit een forse en snelle aanscherping van die regels. Daarentegen werden bij het uitbreken van de COVID-19-crisis de Europese begrotingsregels meteen opgeschort omdat men het erover eens was dat alles in het werk moest worden gesteld om de economische bedrijvigheid en de inkomens van de particulieren zo veel mogelijk op peil te houden.

Het monetair beleid bleef sinds de grote financiële crisis tot en met de corona-crisis heel soepel en ondersteunde het economisch herstel met als doel de inflatie in het eurogebied richting 2% te brengen. Toen midden 2012 de rentes op overheidsobligaties van een aantal hogeschuldlanden opliepen tot een peil dat buitensporig hoog was en de markten twijfelden aan de onomkeerbaarheid van de euro, kondigde Mario Draghi aan te doen "whatever it takes" om de euro te behoeden. De creatie van de mogelijkheid van een ongelimiteerde aankoop, onder strikte voorwaarden, van overheidsobligaties, kalmeerde de markten, zonder dat de ECB er gebruik van maakte. Vanaf eind 2014 stimuleerde de ECB de economie verder met de niet-conventionele grootschalige aankoop van overheidsobligaties. Deze werd nog sterk opgedreven tijdens de Covid-19-crisis zodat overheden de economie konden ondersteunen zonder een buitensporige rente te betalen op de bijkomende schuld. Onder deze omstandigheden daalden de rentelasten in het afgelopen decennium sterk.

Deze twee internationale crisissen troffen de overheidsfinanciën van België hard, net als die van andere landen. Hebben we echter onze reserves weer aangevuld zodra de overheidsschuldencrisis voorbij was? Hebben we de hervormingen doorgevoerd die noodzakelijk waren met het oog op de huidige en toekomstige uitdagingen, zoals de te lage werkgelegenheidsgraad, een ontoereikende structuur van fiscale en sociale heffingen, een te zwak concurrentievermogen, de vergrijzing van de bevolking, de energietransitie en de geostrategische uitdagingen? Deze vragen rijzen wanneer we terugblikken op het decennium na 2010 en de daaropvolgende jaren tot aan het einde van de COVID-19-crisis.

Dit boek is opgedeeld in 11 hoofdstukken.

Een eerste reeks hoofdstukken gaat over de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid, met inbegrip van het regelgevend kader, en het belastingbeleid.

In hoofdstuk 1 geven Hervé Godefroid en Stefan Van Parys een overzicht van de Belgische overheidsfinanciën in de periode 2010-2021. Het decennium vangt aan met een aanzienlijk overheidstekort als gevolg van de economische en financiële crisis. Onder druk van de financiële markten en het Europese begrotingskader werden de Belgische overheidsfinanciën in de eerste helft van de jaren 2010 geconsolideerd, terwijl de economische activiteit onder het potentiële niveau zakt, dus op een procyclische wijze. De overheidsontvangsten bereikten in 2013 een piek in verhouding tot het bbp. Ook de primaire uitgaven groeiden in de periode 2010-2012 sneller dan het bbp. De daling van de rentelasten op de overheidsschuld droeg bij tot een verbetering van het begrotingssaldo. Vanaf 2015 kreeg de voortzetting van de begrotingsconsolidatie een contracyclisch karakter. Deze werd echter te vroeg beëindigd: de economische expansiefase van 2018-2019 werd onvoldoende benut om deze consolidatie voort te zetten. Tussen 2014 en 2019 daalde de schuldgraad, waardoor de overheidsfinanciën weer enige speelruimte kregen. Deze daling had echter groter kunnen zijn. De pandemie veroorzaakte een ongekende schok voor de overheidsfinanciën en putte de reeds beperkte begrotingsmarge uit. Aan het einde van het decennium was de schuldgraad van de overheid hoger dan aan het begin ervan.

In hoofdstuk 2 schetst Patrick Bisciari de situatie op het niveau van het eurogebied. Aangezien België een kleine open economie is, wordt het verloop van de Belgische overheidsfinanciën grotendeels bepaald door de internationale context en in het bijzonder door die van het eurogebied. De crisissen aan het begin en het einde van het decennium troffen het hele eurogebied maar sommige economieën – met name die in Zuid-Europa – werden harder getroffen door de economische en financiële crisis en de overheidsschuldencrisis. Het verloop van de economische bedrijvigheid in België was gunstiger dan het gemiddelde van het eurogebied. Het begrotingssaldo is na de economische en financiële crisis verbeterd, maar in mindere mate dan dat van Duitsland en Nederland. België kenmerkt zich door een hoog niveau, in procenten bbp, van de overheidsontvangsten en -uitgaven. Met betrekking tot de uitgaven bedraagt het verschil met het gemiddelde van de drie buurlanden (Duitsland, Frankrijk en Nederland) 4,5 procentpunt bbp. De overheidsschuld van België is ook een van de hoogste in het eurogebied.

Een andere internationale factor is de institutionele context van het eurogebied, en meer specifiek de begrotingsregels. In hoofdstuk 3 beschrijft Wim Melyn de evolutie van het begrotingskader in de loop van het decennium en de manier waarop België zich daaraan heeft aangepast. Over het algemeen kunnen begrotingsregels bijdragen aan een gezond begrotingsbeleid. Ze zijn vooral noodzakelijk in een monetaire unie waarin het begrotingsbeleid een bevoegdheid van de lidstaten blijft. Een inadequaat beleid van een of meerdere lidstaten kan immers de werking van het monetaire beleid en van de Economische en Monetaire Unie zelf verstoren. In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de geschiedenis van het begrotingskader sinds het Verdrag van Maastricht en wordt nader ingegaan op de belangrijkste hervormingen die zijn doorgevoerd na de economische en financiële crisis. België behoort zeker niet tot de landen die deze regels het best hebben nageleefd en hetzelfde geldt voor de aanbevelingen voor het begrotingsbeleid die in het kader van het Europees Semester zijn geformuleerd.

Het Europees kader had in het afgelopen decennium ook een invloed op het belastingbeleid, zij het meer indirect. Dit decennium werd gekenmerkt door twee belangrijke hervormingen, die in hoofdstuk 4 door Christian Valenduc worden beschreven en geanalyseerd: de taxshift en de hervorming van de vennootschapsbelasting. Beide hervormingen vonden in de tweede helft van het decennium plaats. Door de belastingen op arbeid naar andere basissen te verschuiven, sluit de eerste hervorming aan bij de aanbevelingen die meermaals zijn geformuleerd door de Europese autoriteiten. De hervorming van de vennootschapsbelasting was niet in het regeerakkoord opgenomen: ze kwam op de agenda door internationale initiatieven (het *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) akkoord van de OESO en de G20) die gedeeltelijk in Europese richtlijnen werden omgezet. Beide hervormingen beoogden een gedeeltelijke correctie van twee van de voornaamste problemen in de Belgische belastingstructuur, die ook in dit hoofdstuk worden belicht. De eerste hervorming bracht de belastingstructuur meer in evenwicht door arbeid

minder en vermogen en consumptie meer te belasten. Met de tweede hervorming werd – voor de vennootschapsbelasting – de grondslag uitgebreid en het belastingtarief verlaagd.

Een tweede reeks hoofdstukken gaat over een belangrijke institutionele ontwikkeling: de zesde staatshervorming, die na een politieke crisis van 541 dagen werd beslist. Deze hervorming trad halverwege het decennium in werking, waardoor we kunnen nagaan in hoeverre de Gewesten en Gemeenschappen van de nieuwe bevoegdheden hebben gebruikgemaakt die hen bij deze hervorming werden toegekend.

Sébastien Thonet beschrijft de grote lijnen van de staatshervorming in hoofdstuk 5. Deze institutionele hervorming werd gekenmerkt door een aanzienlijke decentralisatie van bevoegdheden (ongeveer € 19 miljard in 2015, ofwel 4,5 % bbp), die naar de deelstaten zijn overgeheveld. Het grootste deel van deze bevoegdheden betreft onderdelen van de sociale zekerheid, zoals kinderbijslag, rusthuizen, ziekenhuisinfrastructuur en aspecten van het werkgelegenheidsbeleid. Het toegenomen belang van de deelstaten gaat gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden: ze moeten bijdragen aan de vergrijzingskosten en de financieringsmodaliteiten van de overgedragen bevoegdheden omvatten responsabiliseringsmechanismen. In dit hoofdstuk wordt ook het overgangsmechanisme beschreven dat tot doel heeft om, bij het begin, de verarming van een deelstaat te voorkomen. Deze hervorming omvatte eveneens een specifieke herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dankzij deze hervorming werd ook de fiscale autonomie van de gewesten uitgebreid, vooral op het gebied van de personenbelasting. Dit komt aan bod in hoofdstuk 6. Christian Valenduc schetst daarin de evolutie van de fiscale autonomie van de Gewesten tijdens de verschillende staatshervormingen, waarna hij de nieuwigheden die met de zesde staatshervorming zijn geïntroduceerd, toelicht en analyseert. De Gewesten hebben de omzetting van de dotaties in een gewestelijke belasting verkregen, in de vorm van opcentiemen op de federale personenbelasting, en de overdracht van bepaalde fiscale uitgaven die verband houden met hun materiële bevoegdheden, met name wat huisvesting betreft. De Gewesten hebben hun fiscale autonomie gebruikt om de meeste van deze fiscale uitgaven te beperken of af te schaffen, maar ze hebben nauwelijks gebruikgemaakt van het instrument van de opcentiemen: alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft dat gedaan als onderdeel van een algemene belastinghervorming.

De analyse van de zesde staatshervorming wordt in hoofdstuk 7 voortgezet met de overdracht van de kinderbijslag naar de deelstaten. Deze overdracht is belangrijk, aangezien zij betrekking heeft op ongeveer een derde van het budgettaire volume van de bevoegdheden die bij deze staatshervorming werden gedefederaliseerd. Hoewel deze bevoegdheid in principe en aanvankelijk aan de Gemeenschappen werd toegewezen, hebben de specifieke kenmerken van de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel en de intra-Franstalige onderhandelingen ertoe geleid dat deze bevoegdheid uiteindelijk op een homogene wijze wordt uitgeoefend door de drie Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. In dit hoofdstuk schetst Hendrik Nevejan eerst in detail de evolutie van de regelgeving, zowel vóór als na de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid door de deelstaten. Allen hebben immers hervormingen doorgevoerd, waardoor vandaag vier verschillende stelsels van kinderbijslag naast elkaar bestaan in België. Vervolgens analyseert hij de impact van deze stelsels op het armoederisico, rekening houdend met het dubbele sociale doel van de kinderbijslag, namelijk de inkomens zowel horizontaal (van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen) als verticaal herverdelen. Het doel van een verticale herverdeling leidt er duidelijk toe dat de Gewesten het gebruik van de 'selectieve' component van de uitkering ontwikkelen.

In hoofdstuk 8 geven Benoît Bayenet en Maxime Fontaine een overzicht van de bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van gezondheidszorg, hulp aan personen en werkgelegenheidsbeleid na de zesde staatshervorming. De verworven bevoegdheden inzake gezondheid en hulp aan personen hebben het institutionele landschap complexer gemaakt, met name door de betrokkenheid van meerdere bestuursniveaus, in het bijzonder in Brussel. De deelstaten hebben deze bevoegdheden op uiteenlopende wijze uitgeoefend, met ontwikkelingen die eigen zijn aan de regionale realiteit, zoals blijkt uit de uitbouw van de zorgverzekering in Vlaanderen. Op het vlak van werkgelegenheid hebben de Gewesten de controle verworven over het opleidingsbeleid, de arbeidsbemiddeling en bepaalde maatregelen voor de activering van de arbeidsmarkt. Zij hebben het beleid aangepast aan hun behoeften, maar het naast elkaar bestaan van federale en gewestelijke bevoegdheden blijft uitdagingen met zich meebrengen.

Hoofdstuk 9 bevat een analyse van de evolutie van de financiën van de lokale overheden, opgesteld door Arnaud Dessoy. Hieruit komt een gemengde diagnose naar voren. Hoewel de lokale besturen geconfronteerd worden met een opeenstapeling van budgettaire uitdagingen, blijft het algemene beeld positief wanneer men kijkt naar de schuldpositie en het financieringssaldo van de lokale overheden als geheel. Dit positieve beeld maskeert echter een aanzienlijke heterogeniteit tussen gemeenten en per Gewest. De auteur wijst ook op de boekhoudkundige complexiteit, die vooral te wijten is aan het naast elkaar bestaan van verschillende systemen (met name tussen Gewesten, alsook tussen praktijken op lokaal en geaggregeerd niveau waarop de Europese ESR-normen van toepassing zijn). De voornaamste budgettaire uitdagingen waarmee de gemeenten geconfronteerd werden en in toenemende mate zullen worden, houden vooral verband met hun verantwoordelijkheid inzake sociale bijstand, de hulpverleningszones, en de pensioenuitgaven voor statutair personeel via de financiering van bijdragen waarvan de tarieven snel stijgen. De paradox van de goede gezondheid van de globale rekeningen in deze context is vooral te danken aan de tussenkomst van de toezichthoudende overheden (de Gewesten), die sterke wettelijke beperkingen combineren met financiële steun.

De twee laatste hoofdstukken keren terug naar de macrobudgettaire dimensie en richten zich op de evolutie van het beleid inzake de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

In hoofdstuk 10 beschrijven Frédérique Denil, Vincent Frogneux en Michel Saintrain het sinds 2010 gevoerde beleid inzake houdbaarheid, evenals de rol van de Hoge Raad van Financiën, waarvan de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' verantwoordelijk is voor het formuleren van aanbevelingen over de begrotingstrajecten. De auteurs herinneren eraan dat na het de facto loslaten van de strategie van het vooraf financieren van de budgettaire kosten van de vergrijzing, gesymboliseerd door het Zilverfonds uit het begin van de jaren 2000, het beleid zich heeft gericht op hervormingen van het sociaal-economische model, met name tijdens de twee legislaturen voorafgaand aan de gezondheidscrisis van 2020. Deze hervormingen gingen soms echter ten koste van een begrotingsconsolidatie op middellange termijn. In deze context, zijn het vertrekpunt en de begrotingsdoelstellingen in de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën voortdurend vooruitgeschoven in de tijd. Zo kon België in 2014 weliswaar uit de procedure van een buitensporig tekort stappen die in 2009 door de Europese autoriteiten was opgestart, maar is het tien jaar later, in 2024, opnieuw onderworpen aan deze procedure, gelet op het hoge risico van niet-houdbare overheidsfinanciën. De houdbaarheid vormt bovendien een probleem voor het fiscaal federalisme. De Hoge Raad van Financiën heeft zijn aanbevelingen per entiteit aangepast aan de nieuwe beperkingen die voortvloeien uit de zesde staatshervorming. Hoewel deze aanbevelingen een zekere globale visie op het begrotingsbeleid van de verschillende entiteiten weerspiegelen, worden ze in de praktijk weinig opgevolgd en blijft de coördinatie tussen de entiteiten onbestaande, wat afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de Belgische begrotingsverbintenissen.

Tot slot behandelt hoofdstuk 11 de hervormingen van de pensioenen van de eerste pijler – de wettelijke pensioenen – die sinds 2010 zijn doorgevoerd. Nicole Fasquelle kwantificeert de impact van deze hervormingen op het verloop van de pensioenuitgaven en, meer in het algemeen, op de budgettaire kost van de demografische vergrijzing op lange termijn. Zij toont aan dat deze recente hervormingen het pensioenstelsel niet fundamenteel hebben gewijzigd, maar veeleer moeten worden beschouwd als bijkomende stappen in een historisch continuüm van aanpassingen van bepaalde parameters van het pensioenstelsel. Hun impact op de budgettaire kost van de vergrijzing – over het algemeen neerwaarts gericht – bleef vrij beperkt, met uitzondering van de hervorming van 2015. Deze hervorming verhoogde de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 66 jaar in 2025 en naar 67 jaar in 2030, en verstrengde de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen. De substantiële bijdrage van de pensioenhervorming van 2015 aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn werd echter geheel of gedeeltelijk tenietgedaan door, ten eerste, de onderfinanciering van de taxshift, en, ten tweede, structurele expansieve initiatieven op sociaal en ander vlak, genomen tijdens de Covid-19-crisis en in de context van de tijdelijke opschorting van de Europese begrotingsregels.

Hoofstuk 1

Algemene ontwikkelingen van de Belgische overheidsfinanciën: van de ene crisis naar de andere

Hervé Godefroid en Stefan Van Parys, economen in de analyse- en onderzoeksafdeling van de Nationale Bank van België

The purpose of this first chapter is to provide an overview of the main trends in Belgian public finances over the period 2010-2021. Public finances were put under pressure by two major crises: the sovereign debt crisis at the beginning of the decade and the COVID-19 crisis at the end of the decade. These events, like certain reforms, will be presented in detail in later chapters. Looking back at these many developments provides a better understanding of the origin of the issues and challenges facing public finances today. The first section of this chapter looks at trends in the budget balance and the dynamics of public debt. The second section presents the main trends in revenues, primary expenditure and interest charges. Finally, the third section focuses on developments within the various subsectors of the Belgian general government. Finally, a series of conclusions are drawn.

JEL Codes: E6, M48

Keywords: public finance, public debt, fiscal balance

Dit eerste hoofdstuk heeft beoogt de voornaamste tendenzen voor de Belgische overheidsfinanciën tijdens de periode 2010-2021 in het kort te bespreken. Het wil geen gedetailleerde toelichting verstrekken bij alle thema's, maar de algemene context schetsen ten behoeve van de andere delen van dit boek.

De overheidsfinanciën werden onder druk gezet door twee grote crisissen: de overheidsschuldencrisis in het begin van het decennium en de COVID-19-crisis aan het einde ervan. Die gebeurtenissen zullen, net als bepaalde hervormingen, in de volgende hoofdstukken uitvoerig worden toegelicht. Een terugblik op die ontwikkelingen kan een beter inzicht bieden in de oorsprong van de uitdagingen waarmee de overheidsfinanciën thans worden geconfronteerd.

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft het verloop van het begrotingssaldo en de dynamiek van de overheidsschuld. De tweede paragraaf behandelt de grote tendensen op het vlak van ontvangsten, primaire uitgaven en rentelasten. De derde paragraaf, ten slotte, legt de nadruk op de ontwikkelingen in de verschillende deelsectoren van de Belgische overheid. Op basis hiervan worden enkele conclusies getrokken aan het einde van het hoofdstuk.

1.1 Overzicht van het begrotingsbeleid en de overheidsschuld

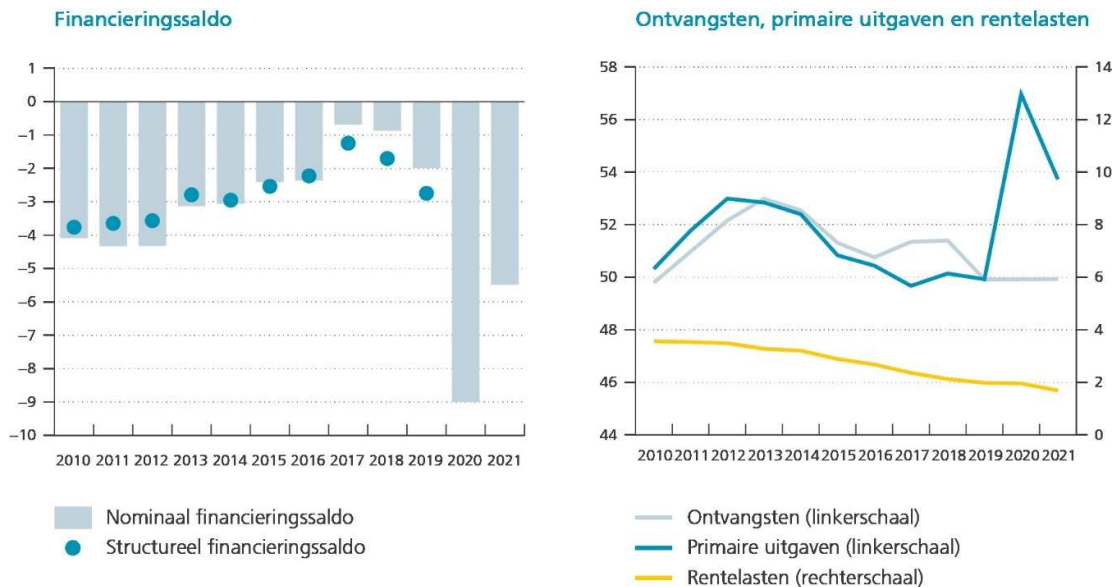
Hoewel het begin van het decennium werd gekenmerkt door de overheidsschuldencrisis in het eurogebied, waren de overheidsfinanciën reeds fel verzwakt uit het voorgaande decennium gekomen door de economische en financiële crisis van 2008-2009. In de periode 2011- 2017 vond een relatieve sanering van de overheidsfinanciën plaats. Die begrotingsconsolidatie liep reeds geleidelijk ten einde vóór de aanvang van de COVID-19-pandemie, maar deze laatste veroorzaakte ongekende reacties via het begrotingsbeleid, die de financiën van de Belgische overheid sterk onder druk zetten.

1.1.1 In het begin van het decennium vond een begrotingssanering plaats

Door het uitbreken van de financiële crisis waren de overheidsfinanciën dermate verslechterd dat de Ecofin-Raad in 2009 een procedure bij buitensporige tekorten had ingesteld tegen België. De achtereenvolgende regeringen verbonden zich er dan toe hun begrotingen te consolideren, aangezien het nominaal financieringstekort bij de aanvang van het decennium hoger was dan 4 % bbp.

De sinds 2011 aangevatte periode van begrotingsconsolidatie kan worden uitgesplitst in twee subperiodes waarin het land ook door twee verschillende federale meerderheden werd geregeerd. Bij het begin van de eerste periode, van 2011 tot 2014, hadden de financiële markten België onder druk gezet; de langetermijnrente op lineaire obligaties (OLO's) bedroeg in 2011 meer dan 4 % gemiddeld, met een piek van bijna 6 % in november. Tussen 2011 en 2013 verbeterde het structureel begrotingssaldo met 0,9 procentpunt bbp, vooral dankzij de stijging van de ontvangsten. Tijdens die periode was het begrotingsbeleid procyclisch¹, aangezien de begrotingsinspanningen gepaard gingen met een toenemende onderbezetting van de productiefactoren. De rentelasten op de overheidsschuld zetten aan het begin van het decennium een daling in die eveneens het financieringssaldo hielp verbeteren. In 2014 stokte de begrotingsinspanning als gevolg van de verslapping tijdens dit verkiezingsjaar. Aangezien het financieringssaldo in dat jaar duurzaam beneden -3 % bbp kwam, werd de procedure bij buitensporige tekorten tegen België in juni 2014 wel opgeheven.

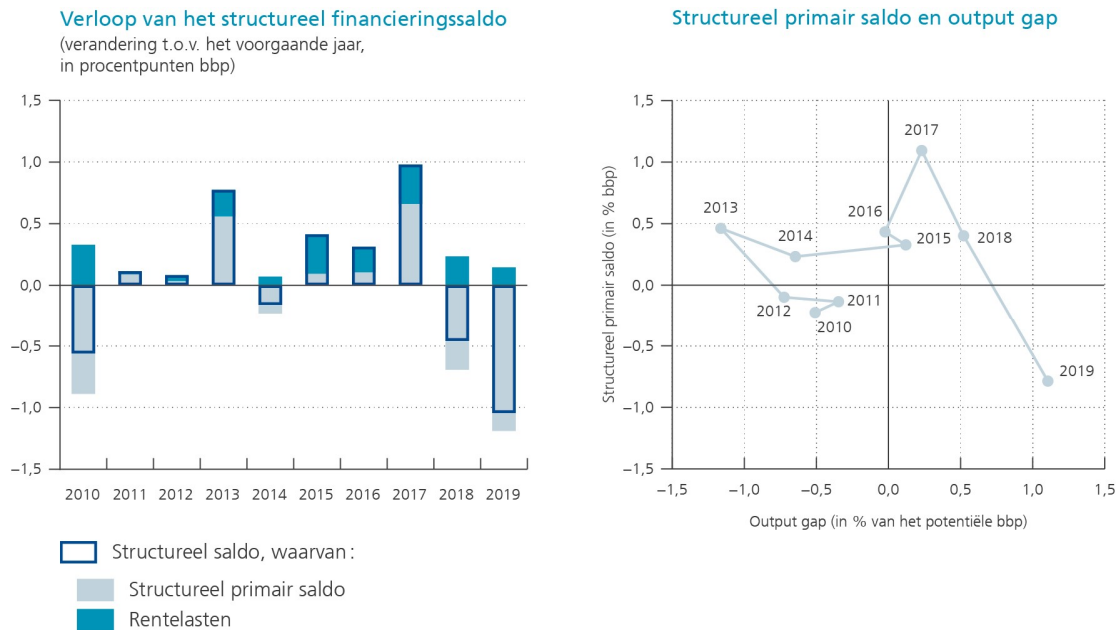
Grafiek 1.1
Tussen 2011 en 2017 vond een begrotingsconsolidatie plaats (in % bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB

¹ Volgens de macro-economische theorie bestaat een belangrijke doelstelling van het begrotingsbeleid erin bij te dragen tot het stabiliseren van de conjunctuercyclus. De conjunctuurbewegingen worden allereerst afgevlakt via de automatische stabilisatoren. Daarnaast kunnen ze bij een conjunctuurverzwakking worden aangevuld met een discretionair anticyclisch beleid, bijvoorbeeld door de overheidsconsumptie en -investeringen te verhogen of de belastingen te verlichten, op voorwaarde evenwel dat de overheidsfinanciën houdbaar blijven op lange termijn. Daartegenover moeten periodes van hoogconjunctuur dan worden benut om de overheidsfinanciën te consolideren.

Grafiek 1.2 Vanaf 2018 verslechterde het structureel saldo¹ opnieuw



Bronnen: EC, INR, NBB.

¹ De berekening van het structureel saldo wordt uitgevoerd door de Nationale Bank van België (NBB). De tijdelijke factoren worden bepaald door de NBB; de cyclische component wordt berekend op basis van de methode van de Europese Commissie (EC) door gebruik te maken van haar budgettaire semi-elasticiteit en haar cijfers betreffende de output gap.

De tweede subperiode van de consolidatie, van 2015 tot 2017, werd gekenmerkt door zowel een daling van de primaire uitgaven als een afname van de ontvangsten. In die periode was het begrotingsbeleid anticyclisch, aangezien de sanering gepaard ging met een positiever wordende output gap. Het structureel begrotingssaldo verbeterde aanzienlijk; en bedroeg nog -1,3 % bbp in 2017. Daarnaast liepen de rentelasten op de overheidsschuld verder terug, als gevolg van het zeer accommoderend monetair beleid.

De fase van begrotingsconsolidatie kwam tot stilstand vanaf 2018. Het begrotingsbeleid was dan opnieuw procyclisch, aangezien het begrotingssaldo structureel verslechterde in een fase van economische expansie.

Over gans de periode 2010-2019 nam het begrotingstekort af van 4,1 % tot 2 % bbp. Deze verbetering is vooral te danken aan de daling van de rentelasten, die terugliepen van 3,6 % tot 2 % bbp. Het primair saldo verbeterde slechts met een half procentpunt bbp. Het voor conjunctuurinvloeden en eenmalige factoren gezuiverde primair saldo is, ondanks de consolidatie-inspanningen, zelfs licht verslechterd.

Het uitbreken van de COVID-19-pandemie vanaf 2020 veroorzaakte een echte schok voor de overheidsfinanciën, waarbij het nominaal financieringssaldo wegzakte tot een historisch negatief niveau, namelijk 9 % bbp in 2020. Dat was toe te schrijven aan ongunstige ontwikkelingen van zowel de primaire uitgaven als de ontvangsten.

1.1.2 De consolidatie-inspanningen brachten de schuldgraad op een neerwaarts pad, tot de COVID-19-pandemie uitbrak

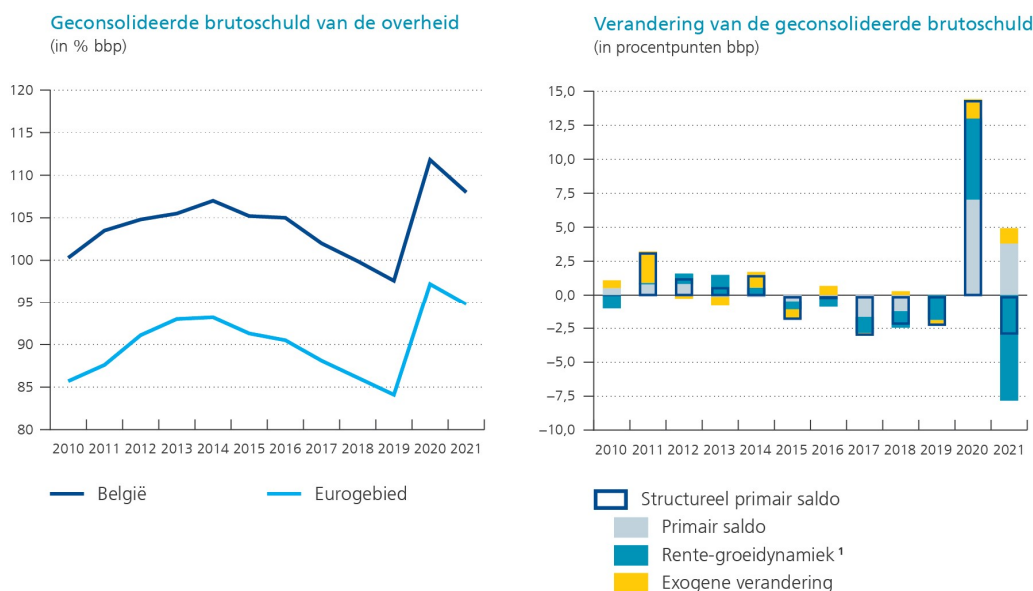
De schuldgraad van de gezamenlijke overheid bleef tijdens het hele decennium relatief hoog ten opzichte van die in het eurogebied als geheel. De overheidsschuld steeg van 100 % bbp in 2010 tot 107 % bbp in 2014. Daarna liep die schuld terug tot 98 % bbp vóór de pandemie. Deze laatste veroorzaakte daarna een forse stijging van de schuldgraad. Verscheidene factoren kunnen die uiteenlopende ontwikkelingen verklaren.

EXOGENE FACTOREN

In de eerste helft van het decennium hadden een aantal exogene factoren een belangrijke impact op de overheidsschuld. Exogene factoren beïnvloedden de schuld rechtstreeks zonder het financieringssaldo van de overheid te beïnvloeden. Ze vloeiden hoofdzakelijk voort uit de gevolgen van zowel de financiële crisis als de overheidsschuldencrisis in Europa, hoewel de meeste kapitaalinjecties in financiële instellingen dateren van het einde van de jaren 2000.

In 2011 kocht de federale staat Dexia Bank België (dat nadien Belfius is geworden) voor 1,1 % bbp. Vanaf 2012 kon de overheid een deel van het kapitaal recupereren dat ze in volle crisis had aangewend om de financiële instellingen te ondersteunen. Zo betaalde KBC in 2012 de federale overheid een bedrag van 1 % bbp terug; de Vlaamse Gemeenschap kreeg in 2013 van KBC een bedrag van 0,4 % bbp terugbetaald en in 2014 was dat 0,1 % bbp. In 2015 heeft KBC het resterende deel van het kapitaal aan de Vlaamse Gemeenschap afgelost. De federale overheid verkocht in 2013 trouwens haar participaties in BNP Paribas Fortis. In 2017 verkocht de overheid nogmaals een deel van haar belang in BNP Paribas.

Grafiek 1.3
De in het midden van het decennium ingezette daling van de schuldgraad werd onderbroken door de COVID-19-crisis



Bron: NBB.

¹ Verschil tussen de impliciete rente op de schuld en de nominale bbp-groei, vermenigvuldigd met de verhouding tussen de schuld aan het einde van het voorgaande jaar en het bbp van de beschouwde periode.

De overheidsschuldencrisis in Europa had tijdens de periode 2011-2014 een opwaarts effect op de schuld. De steunverlening aan Griekenland, via bilaterale leningen, en die aan het trio Griekenland, Ierland en Portugal via leningen aan de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFFS) tussen 2011 en 2014, enerzijds, en de kapitaalinjecties in het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) sinds 2012, anderzijds, deden

de schuld tijdens die periode met in totaal 2,8 % bbp toenemen. In 2015 loste Griekenland een deel van de leningen af die vanaf 2012 aan het land waren toegekend via de EFFS.

Aan het einde van het decennium deden nieuwe exogene factoren de overheidsschuld oplopen als gevolg van de pandemie. Ze vloeiden onder meer voort uit de participaties die de overheid nam in bedrijven, de leningen die ze hen verstrekten en het betalingsuitstel voor bijdragen en belastingen. Dit laatste doet de schuld slechts tijdelijk toenemen.

DE BIJDRAGE VAN HET PRIMAIR SALDO

Vervolgens kunnen voor de bijdrage van het primair saldo – dat is het begrotingssaldo ongerekend de rentelasten op de schuld – tot de verandering van de overheidsschuld tijdens het decennium drie subperiodes worden onderscheiden. De eerste loopt van 2010 tot 2014. Gedurende die periode had het primair tekort een opwaartse invloed op de schuldgraad, waardoor het bijdroeg tot de stijging van de overheidsschuld. Tijdens de tweede periode, tussen 2015 en 2019, deed het omgekeerde zich voor: het primair overschot droeg bij tot de daling van de schuldgraad. De derde periode, die aanvangt bij het uitbreken van de pandemie, werd gekenmerkt door talrijke steunmaatregelen van de overheid. Het historisch hoge primair tekort dat daaruit volgde, dreef de schuldgraad fors op.

DE RENTE-GROEI DYNAMIEK

Het verschil tussen de impliciete rente op de schuld en de nominale bbp-groei was in het begin van het decennium nog positief, wat historisch gezien veeleer de norm is. In dit geval stijgt de teller van de schuldgraad (i.e. de verhouding van de schuld tot het bbp) automatisch sneller dan de noemer. Er is dan een zeker primair overschot nodig om een rentesnieuwbal te stoppen.

Het accommoderend monetair beleid en de daarmee gepaard gaande rentedaling veroorzaakten, vanaf 2015 en tot in 2019, een negatief rente-groeiverschil, wat uit historisch oogpunt ongewoon is. Bijgevolg werd het risico afgewend dat de schuld zichzelf zou versterken via de rentelasten en waren er geen primaire overschotten noodzakelijk om een rentesnieuwbal af te remmen. In het geval van België, met zijn hoge schuldgraad, blijven primaire overschotten ook dan aangewezen in normale economische omstandigheden om de schuldgraad voldoende af te bouwen. De impliciete rente op de overheidsschuld daalde verder tijdens de pandemie, maar de sterke achteruitgang van de economische bedrijvigheid leidde tot een uitzonderlijk ongunstige bijdrage van de rente-groei dynamiek in 2020. In 2021 zorgde de heropleving van de economie voor het omgekeerde beeld.

1.2 Verloop van de ontvangsten, de primaire uitgaven en de rentelasten

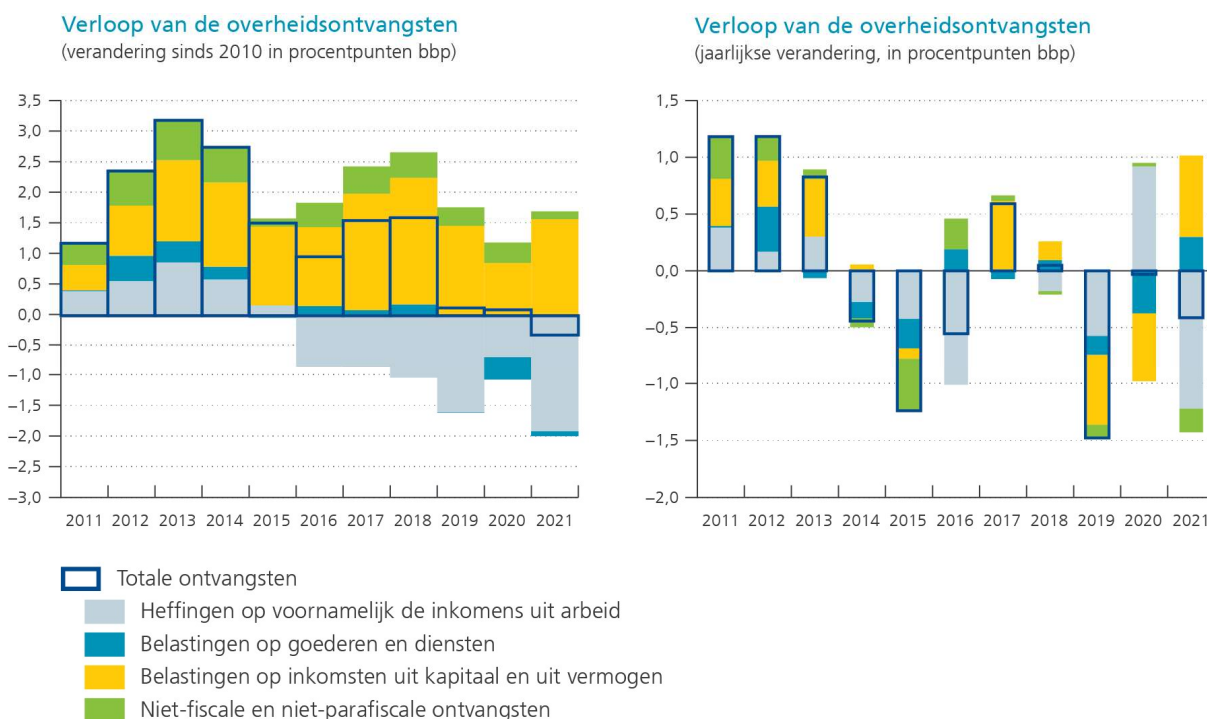
1.2.1 Ontvangsten

Gedurende de jaren 2010 bleven de overheidsontvangsten² zeer hoog in België in vergelijking met het gemiddelde van het eurogebied. In het begin van het decennium stegen ze van 49,8 % bbp in 2010 tot 53 % bbp in 2013. Vervolgens liepen ze terug tot 51 % bbp in 2016. Ze namen tijdelijk toe in 2017 en 2018 en stabiliseerden zich daarna rond 50 % bbp vanaf 2019 en gedurende de COVID-19-pandemie.

Tussen 2010 en 2019 zijn de in procenten bbp uitgedrukte ontvangsten dus vrijwel gestagneerd. De samenstelling ervan is echter aanzienlijk veranderd: de heffingen op arbeid daalden met ongeveer 1,5 procentpunt bbp, terwijl de heffingen op inkomsten uit kapitaal en uit vermogen met zowat hetzelfde bedrag toenamen.

² Het gaat hier om alle overheidsontvangsten. Een meer gedetailleerde analyse van de belastingontvangsten en de inkomsten van de sociale zekerheid is te vinden in hoofdstuk 4.

Grafiek 1.4
In 2013 bereikten de overheidsontvangsten¹ een historisch hoog peil



Bronnen: INR, NBB.

1 De heffingen op voornamelijk de inkomens uit arbeid omvatten hoofdzakelijk de bedrijfsvoorheffing, de voorafbetalingen, de inkohieringen en de opbrengst van de opcentiemen op de personenbelasting, de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid en de bijdragen van de niet-actieven. De belastingen op goederen en diensten omvatten vooral de btw en de accijnzen. De belastingen op inkomsten uit kapitaal en uit vermogen bestaan uit de belastingen op vennootschapswinsten en de heffingen op de overige inkomens en op het vermogen. De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten omvatten inkomens uit vermogen, toegerekende sociale bijdragen, lopende overdrachten en kapitaaloverdrachten van andere sectoren, alsook verkopen van geproduceerde goederen en diensten, met inbegrip van de vergoedingen van de door de Staat verleende waarborgen op de interbancaire leningen

DE FISCALE ONTVANGSTEN STEGEN TOT EEN HISTORISCH PEIL IN 2013

De ontvangsten bereikten in 2013 een piek van 52,7 % bbp (tegen 49,8 % bbp in 2010) naar aanleiding van de inwerkingtreding van verscheidene fiscale en parafiscale structurele maatregelen. De belastingen op de inkomsten uit kapitaal en uit vermogen zorgden voor het grootste deel van die stijging. Deze categorie omvat, onder meer, de belastingen op vennootschapswinsten, die geleidelijk terugkeerden naar hun niveau van vóór de uitbraak van de financiële crisis. De heffingen op voornamelijk de inkomens uit arbeid, zoals de personenbelasting en de sociale bijdragen, namen tijdens die periode ook toe, net als de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten³.

³ Een gedetailleerde analyse van de maatregelen die de ontvangsten tijdens die periode beïnvloedden, is te vinden in Bisciari P., B. Eugène, W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel en S. Van Parys (2015). Zie ook hierna in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk worden ook de twee grote belastinghervormingen van het decennium geanalyseerd: de tax shift en de hervorming van de vennootschapsbelasting.

VANAF 2014 DEED EEN TAX SHIFT DE HEFFINGEN OP DE INKOMENS UIT ARBEID GESTAAG AFNEMEN

Het doel bestond erin de belastingdruk op arbeid te verlagen om het concurrentievermogen van de ondernemingen te verbeteren, de werkgelegenheid te bevorderen en het beschikbaar inkomen van de huishoudens te verhogen. Tussen 2014 en 2019 namen de heffingen op voornamelijk de inkomens uit arbeid, zoals de personenbelasting en de sociale bijdragen, geleidelijk af. De ontvangsten uit de personenbelasting daalden van 11,6 % bbp tot 10,4 % bbp, terwijl de ontvangsten uit de sociale bijdragen terugliepen van 14,5 % bbp tot 13,5 % bbp.

De afname van de belastingdruk op de vraag naar arbeid kwam meer bepaald tot stand via een geleidelijke verlaging van de faciale werkgeversbijdragevoeten in de marktsector. Het plafond van de brutolonen voor de toekenning van een extra vermindering van de werkgeversbijdragen bovenop de verlaging van de faciale werkgeversbijdragevoeten werd eveneens opgetrokken. Voorts werden nieuwe verlagingen van de werkgeversbijdragen toegekend. De arbeidskosten in de niet-marktsector werden eveneens verlaagd via verminderingen van de werkgeversbijdragen en loonsubsidies.

Aanvullend werd de belastingdruk op het arbeidsaanbod teruggeschroefd. De gerichte verminderingen van werknemersbijdragen op de lage lonen werden versterkt, net als de fiscale werkbonus voor medewerkers met lage lonen. De personenbelasting werd verlaagd via de opheffing van de intermediaire schijf van 30 % in de personenbelastingschaal, de verhoging van het plafond van de vrijgestelde inkomens en de hogere belastingaftrek in verband met arbeid. Het voor zelfstandigen geldende tarief van de socialezekerheidsbijdragen werd ook licht verlaagd.

Om die veelvuldige dalingen van de belastingen op arbeid te financieren, zij het zeer gedeeltelijk, werd besloten de belastingen op goederen en diensten te verhogen. Het vaste btw-tarief van 21 % werd bijvoorbeeld enigszins uitgebreid. De accijnzen, vooral op tabak, diesel, alcoholische dranken en frisdranken, werden verhoogd. Bovendien werden enige belastingen op inkomsten uit kapitaal opgetrokken. De roerende voorheffing werd verhoogd, evenals de tarieven en plafonds van de taks op beurstransacties. Er werd een belasting op speculatieve meerwaarden op de beurs ingevoerd. De belastinggrondslag van de vennootschapsbelasting werd verruimd. Er werd een zogenoemde 'Kaaimantaks' ingesteld op sommige inkomsten uit bepaalde, in het buitenland gevestigde juridische constructies. Het netto-effect van die tax shift was echter niet neutraal voor de overheidsfinanciën⁴, aangezien de financieringsmaatregelen verre van voldoende waren om de begrotingskosten van de verschillende genomen maatregelen te dekken.

DE TOEGENOMEN VOORAFBETALINGEN VAN VENNOOTSCHAPSBELASTING VANAF 2017 DEDEN DE OVERHEIDSONTVANGSTEN TIJDELIJK OPLEVEN

In 2017 en 2018 steeg de ontvangstenratio dankzij de toename van de inkomsten uit de belastingen op vennootschapswinsten. Dat verloop had te maken met de verhoging, van 2,25 % tot 6,75 %, van het basistarief van de belastingvermeerdering bij onvoldoende voorafbetalingen. Het was dan ook logisch dat bedrijven hogere voorafbetalingen verrichtten. De verhoging van dat tarief maakte overigens deel uit van de hervorming van de vennootschapsbelasting, maar de tijdelijke budgettaire meevaller viel aanzienlijk groter uit dan verwacht.

Die extra ontvangsten zorgden enkel voor een tijdelijke meeropbrengst, aangezien de resterende inning van de vennootschapsbelasting via inkohierungen – de vaststelling van de belasting voor een bepaald aanslagjaar waardoor deze invorderbaar wordt – tijdens de daaropvolgende jaren werd gedrukt.

In ruimer verband hing die hervorming van de vennootschapsbelasting vooral samen met een verlaging van het normale belastingtarief van 33 tot 29 % vanaf het inkomstenjaar 2018. Vanaf het inkomstenjaar 2020 werd het nogmaals verlaagd tot 25 %. Bovendien konden als klein beschouwde ondernemingen vanaf 2018 een vermindering genieten van het belastingtarief tot 20 % op de eerste € 100 000 van hun fiscaal resultaat. Om de hervorming budgettair neutraal te houden, werden enkele compenserende maatregelen genomen. Zo werd het stelsel van de notionele interestaftrek grondig hervormd, terwijl verscheidene fiscale aftrekposten werden samengevoegd in een korf waarvan de aftrekmogelijkheid beperkt is.

⁴ Zie: Federaal Planbureau (2015)

DE ONTVANGSTEN WERDEN, SAMEN MET HET BBP, ZWAAR DOOR DE PANDEMIE GETROFFEN

Al met al liepen de overheidsontvangsten terug in ongeveer dezelfde mate als de daling van het nominale bbp in 2020. Ze trokken aan samen met de economische bedrijvigheid in 2021, zij het iets minder snel. Zodoende, hielpen de automatische stabilisatoren aan de ontvangstenzijde de economie stabiliseren.

Bovendien werden de effecten van die automatische stabilisatoren versterkt door specifieke discretionaire maatregelen, teneinde het inkomensverlies van de huishoudens te temperen en de liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen van de hardst getroffen ondernemingen op te vangen. Alle beleidsniveaus namen in 2020 en 2021 steunmaatregelen op hun eigen beleidsdomeinen. Dat waren voornamelijk maatregelen aan de uitgavenzijde. Aan de ontvangstenzijde werden ook verschillende initiatieven genomen in het kader van de vennootschapsbelasting en de personenbelasting, om de solvabiliteit van de ondernemingen tijdens die periode te bestendigen.

Voorts verleende de overheid vaak betalingsuitstel van belastingen om te voldoen aan de liquiditeitsbehoeften van de ondernemingen tijdens de verschillende lockdowns. Die maatregelen hadden een tijdelijke impact op de overheidsschuld, maar oefenden boekhoudkundig geen neerwaartse invloed op de overheidsontvangsten uit.

1.2.2 Primaire uitgaven

De primaire uitgaven, die tot de hoogste in het eurogebied behoren, namen in de loop van het decennium aanvankelijk toe, van 50,3 % bbp in 2010 tot 52,7 % bbp in 2012. Daarna namen ze geleidelijk af tot 2017. Deze daling werd in 2018 onderbroken. In 2019 lag het niveau van de primaire uitgaven weer dicht bij dat aan het begin van het decennium. Vervolgens namen ze opnieuw sterk toe als gevolg van de COVID-19-pandemie.

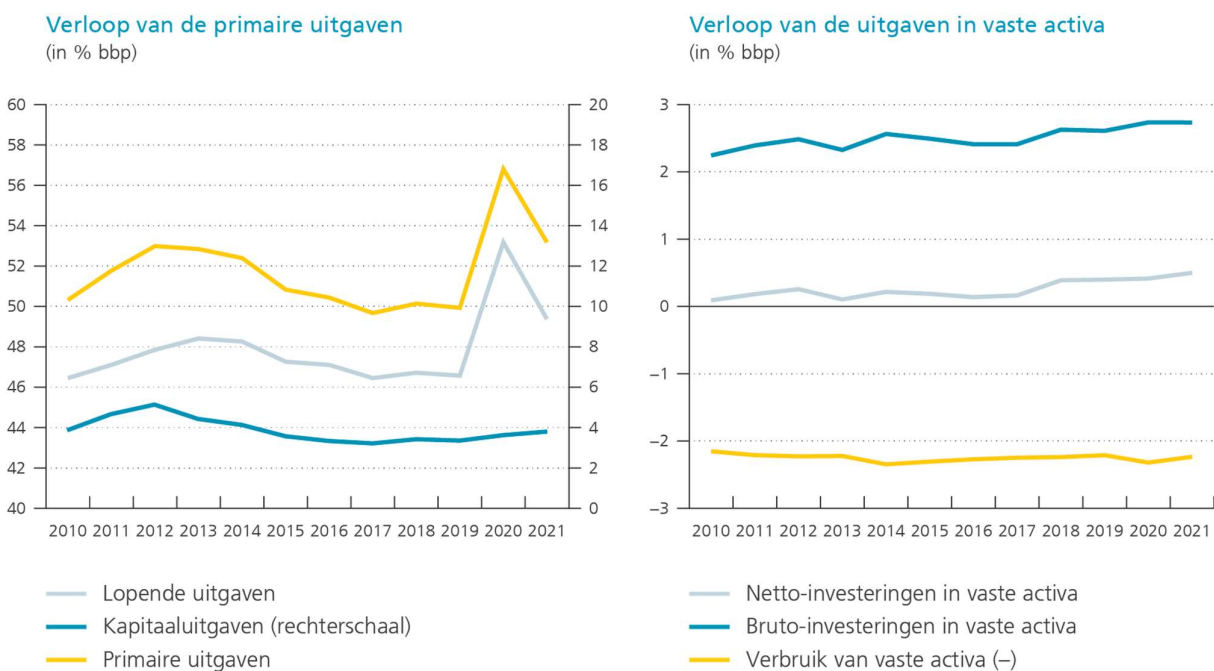
DE LOPENDE UITGAVEN BLEVEN STRUCTUREEL HOOG, TERWIJL DE KAPITAALUITGAVEN OVER HET HELE DECENNIUM STRUCTUREEL LAAG BLEVEN

De primaire uitgaven bestaan zowel uit de lopende uitgaven als de kapitaaluitgaven. De lopende uitgaven omvatten hoofdzakelijk de bezoldigingen van overheidspersoneel, de subsidies en de sociale uitkeringen. Dit zijn niet de meest gunstige uitgaven voor de economische groei op lange termijn. De kapitaaluitgaven, die vooral bestaan uit overheidsinvesteringen en investeringstoelagen aan ondernemingen, zullen daarentegen de groei op lange termijn meer bevorderen en de basis van de economie verbreden, op voorwaarde dat ze productief zijn.

Beide uitgavencategorieën kwamen in 2019 ongeveer uit op hetzelfde niveau als in 2010, in verhouding tot het bbp. De lopende uitgaven namen aan het begin van het decennium toe, om daarna terug te vallen naar een niveau dicht bij dat van 2010. De kapitaaluitgaven stegen tijdelijk in 2011 (kapitaaloverdracht van de Gemeentelijke Holding⁵) en in 2012 (herkapitalisatie van Dexia) in de nasleep van de financiële crisis.

⁵ De Gemeentelijke Holding, als belangrijke aandeelhouder van Dexia, werd zwaar getroffen door de instorting van haar beurskoers. De vereffening van de Gemeentelijke Holding leidde tot een kapitaaloverdracht van 0,2 % bbp ten gevolge van de overname van de gewaarborgde schulden en het niet-terugvorderen van kortlopende leningen van de Gemeentelijke Holding. Het grootste gedeelte van deze kapitaaloverdracht kwam ten koste van de gewesten, maar ook de federale overheid leverde een bijdrage.

Grafiek 1.5
De primaire uitgaven bleven tussen 2010 en 2019 stabiel



Bron: INR.

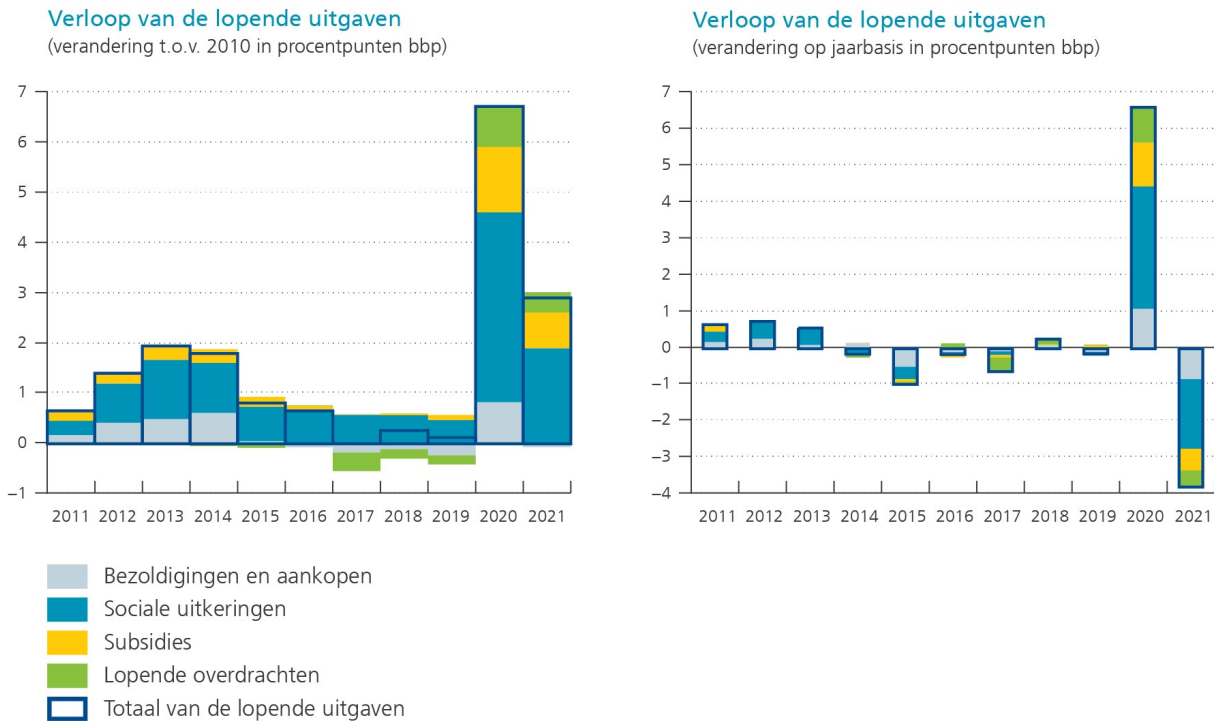
Terwijl België in de loop van de jaren 2010 tot de landen in het eurogebied met de hoogste primaire uitgaven behoorde, bleven de overheidsinvesteringen tot de laagste behoren. Tot in 2017 compenseerden de nieuwe investeringen amper de afschrijvingen van de in het verleden verrichte investeringen, waardoor de netto-investeringen, die het verloop van de kapitaalvoorraad bepalen, nauwelijks positief bleven. Sinds 2018 zijn de overheidsinvesteringen licht gestegen, aanvankelijk als gevolg van de lokale verkiezingscyclus en sinds 2021 dankzij de in het kader van het EU-relanceplan Next Generation EU gefinancierde investeringsprojecten.

DE SOCIALE UITKERINGEN WAREN DE BELANGRIJKSTE DRIJVENDE KRACHT ACHTER HET VERLOOP VAN DE LOPENDE UITGAVEN

Tussen 2010 en 2013 stegen de lopende uitgaven met bijna 2 procentpunt bbp. De toename was het grootst bij de sociale uitkeringen, ten belope van ongeveer 1,2 procentpunt bbp. De bezoldigingen en de aankopen van goederen en diensten namen in die periode ook toe, met zowat 0,5 procentpunt bbp.

Vanaf 2014 verminderde het gewicht van de lopende uitgaven. Om te beginnen werd er fors bespaard op de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de aankopen van goederen en diensten. Hoewel de bevolking sinds het begin van de jaren 2010 veel sneller is vergrijsd, met een sterk toenemend aandeel ouderen en gepensioneerden, slaagde de overheid er daarnaast in de sociale uitkeringen tussen 2014 en 2017 nagenoeg stabiel te houden. De indexsprong in 2015, waarbij de automatisch geïndexeerde lonen en sociale uitkeringen van de ambtenaren éénmaal de indexering van 2 % oversloegen, droeg aanzienlijk bij aan deze besparingen.

Grafiek 1.6:
Het verloop van de lopende uitgaven werd voornamelijk bepaald door de sociale uitkeringen



Bron: INR.

De beperking van de pensioenuitgaven werd ook mogelijk gemaakt door een aantal maatregelen die de effectieve pensioenleeftijd optrokken, en door een slechts gedeeltelijke toekenning van de welvaartsaanpassingen voor sommige jaren. Bovendien zorgde de gunstige ontwikkeling op de arbeidsmarkt voor een structurele afname van de werkloosheidsuitgaven in brede zin, eveneens door de herziening van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag. Voorts bleef de reële stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg, die ook tot de categorie van de sociale uitkeringen behoren, in deze periode onder de sinds 2014 geldende reële groeinorm van 1,5 %. Daardoor daalden de lopende uitgaven over het geheel genomen met ongeveer 2 % bbp tussen 2013 en 2017, waarmee ze vrijwel terugkeerden naar het niveau van 2010. Tussen 2018 en 2019 namen de lopende uitgaven weer licht toe.

DE PANDEMIE STUWDE DE LOPENDE UITGAVEN FORS OMHOOG

De lopende uitgaven in procenten bbp stegen aanzienlijk, zowel door het noemereffect (afname van het bbp) als door de discretionaire maatregelen⁶ die werden genomen om het hoofd te bieden aan de impact op de gezondheid en de economische en sociale gevolgen van de pandemie. De sociale uitkeringen en subsidies zijn de uitgavencategorieën die in deze periode het meest stegen. Over het algemeen stegen de lopende uitgaven van 46,6 % bbp in 2019 tot 53,2 % bbp in 2020, waarna ze weer gedeeltelijk afnamen tot 49,4 % bbp in 2021, als gevolg van zowel de sterke nominale bbp-groei in 2021 als de geleidelijke opheffing van de steunmaatregelen vanaf 2021.

In de praktijk nam de federale regering, die voor de financiering van de ziekenhuizen bevoegd is, het grootste deel van de uitgaven voor het beheer van de gezondheids crisis op zich. Daarnaast viel het grootste deel van

⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van alle maatregelen die de overheid nam in het kader van de COVID-19-pandemie het hoofdstuk 'Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën' in het jaarverslag van de Nationale Bank van België van 2020 en 2021.

de inkomenssteun aan gezinnen ten laste van de federale overheid en de sociale zekerheid, terwijl het zwaartepunt van de steun aan bedrijven bij de gewesten lag.

1.2.3 De rentelasten daalden aanzienlijk en de looptijd van de schuld nam toe

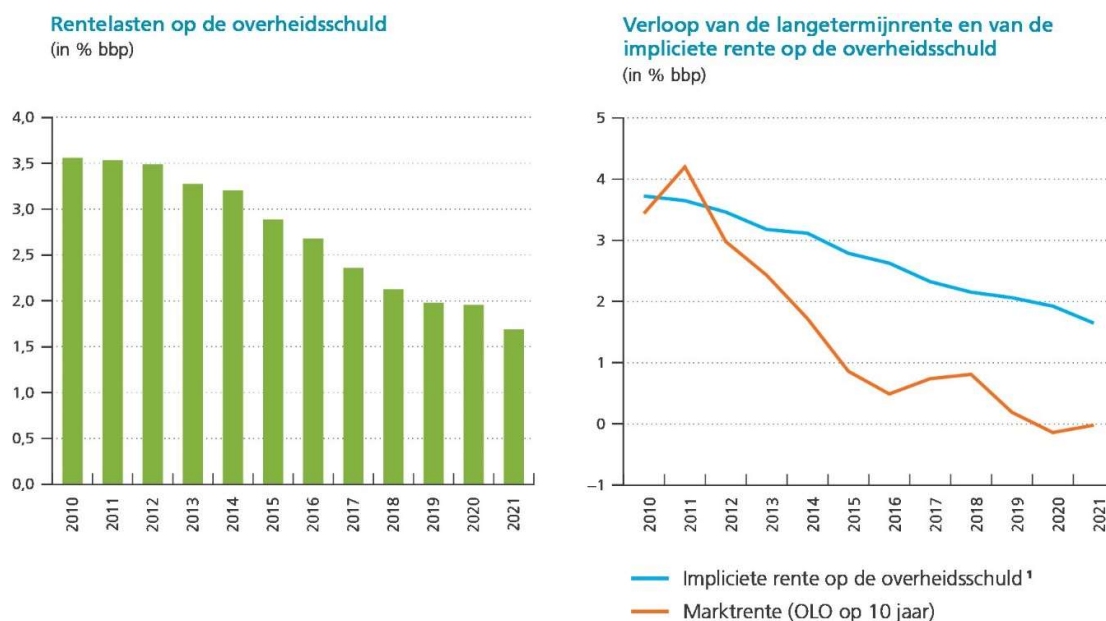
Het decennium werd gekenmerkt door een forse rentedaling. Het rendement op de overheidsobligaties op de secundaire markt daalde bijvoorbeeld van ongeveer 4 % aan het begin van de jaren 2010 tot gemiddeld 0 % tijdens het jaar 2020.

De beheerders van de schuld zagen de rentedaling als een kans om het herfinancieringsrisico, dat hoog kan zijn in een land als België met een hoge overheidsschuld, tegen relatief beperkte kosten te verlagen door de looptijd van de schuld geleidelijk te verlengen. Dat beleid werd van jaar tot jaar verdiept, naarmate de marktrente bleef dalen.

Door de vervaldagen van de schuld te spreiden op lange termijn, verkleinen de jaarlijkse brutofinancieringsbehoeften, die enerzijds het tekort van het lopende jaar en anderzijds de herfinanciering van de op vervaldag gekomen schuld omvatten. Daardoor zijn de aan een eventuele rentestijging verbonden risico's minder groot en is de overheidsschuld beter bestand tegen renteschokken. De looptijd van de overheidsschuld werd in verschillende landen verlengd, maar dit verschijnsel was relatief meer uitgesproken in België. De resterende looptijd van de federale overheidsschuld, die meer dan 80 % van de Belgische overheidsschuld vertegenwoordigt, steeg zo van 6 jaar aan het begin van het decennium tot bijna 10 jaar op het einde. De pandemie veranderde niets aan deze strategie. Er werden regelmatig leningen op zeer lange termijn uitgegeven, vooral OLO's, die meer dan 85 % van de uitstaande federale overheidsschuld uitmaken. Sommige van deze uitgaven zullen pas over enkele decennia op vervaldag komen.

Deze daling van de rentevoeten op lange en korte termijn en de stabilisatie ervan op een laag niveau maakten het mogelijk de schuld te herfinancieren met uitgaven tegen lagere rentevoeten dan die van de op vervaldag gekomen effecten, waardoor de impliciete rente van de overheidsschuld geleidelijk afnam. Deze liep terug van 3,8 % in 2010 tot 1,9 % in 2020. In 2010 bedroegen de rentelasten 3,6 % bbp, terwijl ze in 2020 2 % bbp uitmaakten en in 2021 1,7 % bbp. Het financieringssaldo van de overheid profiteerde tijdens het decennium dus sterk van de rentedaling.

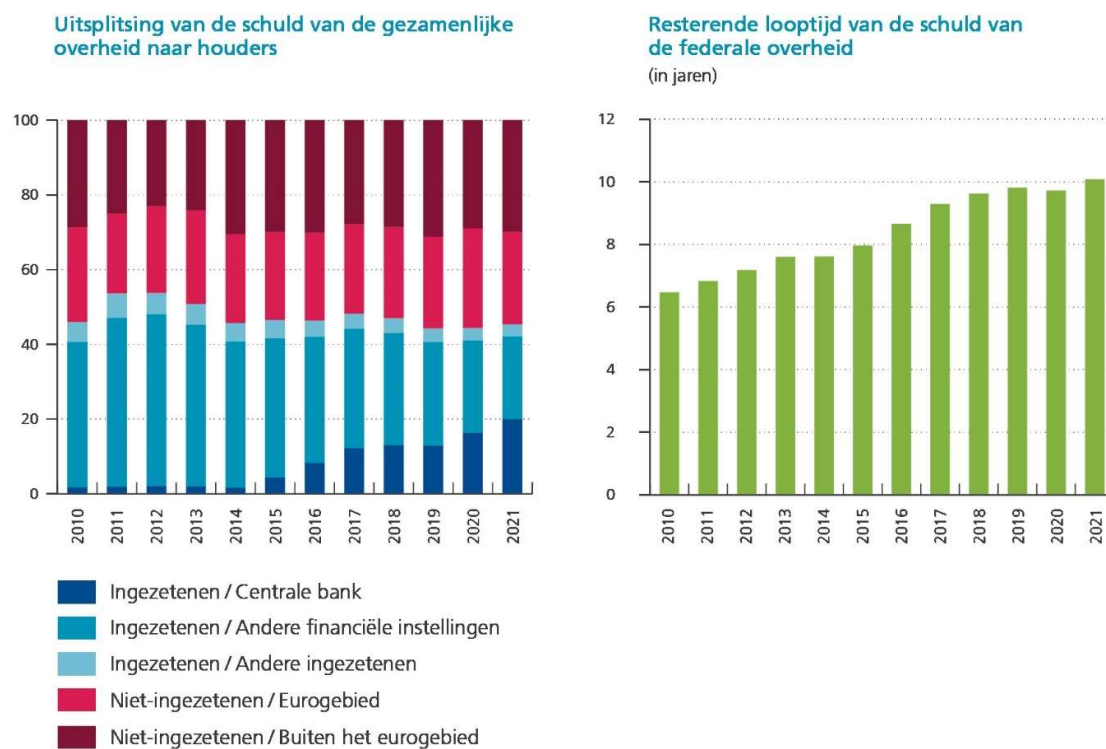
Grafiek 1.7
De rentelasten op de overheidsschuld namen fors af



Bronnen: INR, NBB.

¹Verhouding tussen de rentelasten van het lopende jaar en de schuld aan het einde van het voorgaande jaar.

Grafiek 1.8
Houderschap en looptijd van de overheidsschuld



Bronnen: Federaal Agentschap van de Schuld, NBB.

In de loop van de tweede helft van het decennium werden er OLO's op tien jaar uitgegeven tegen een negatieve rente, waardoor de overheid werd vergoed voor bepaalde uitgaven op lange termijn. Dat gold ook voor de kortlopende schuld, die wordt gefinancierd door middel van schatkistcertificaten.

Wat het houderschap van de Belgische overheidsschuld op de secundaire markt betreft, nam het aandeel van de door de Nationale Bank van België aangehouden schuld sinds 2015 gestaag toe onder invloed van de programma's voor de aankoop van effecten van het Eurosysteem. Terwijl dat percentage in 2014 minder dan 2 % van de uitstaande schuld vertegenwoordigde, steeg het in 2021 tot 20 %. Het aandeel dat door de andere Belgische ingezetenen wordt aangehouden is in dezelfde mate geslonken, vooral dat van de financiële instellingen. Iets meer dan de helft van de Belgische overheidsschuld was op het einde van het decennium in handen van niet-ingezetenen.

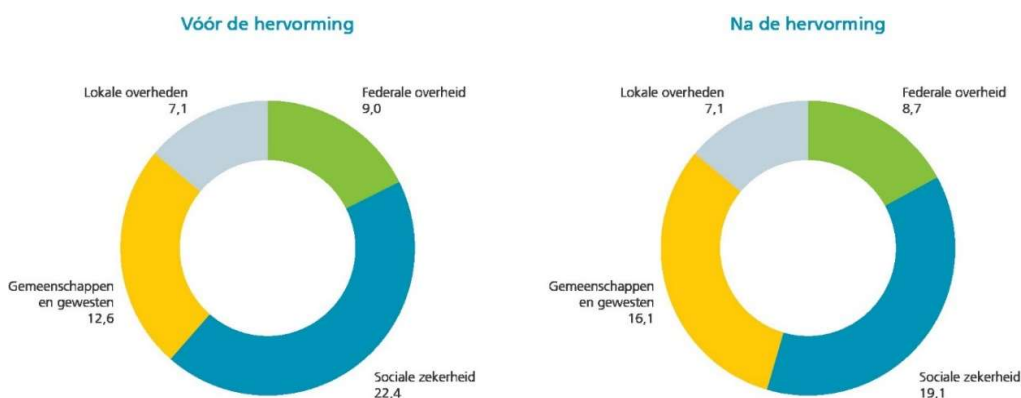
1.3 De gemeenschappen en gewesten werden in de loop van het decennium steeds belangrijker

1.3.1 Met de 6e staatshervorming werd de rol van de gemeenschappen en gewesten versterkt

Op basis van de zesde staatshervorming wonnen de gemeenschappen en de gewesten aanzienlijk aan belang, als gevolg van de omvangrijke overdracht van bevoegdheden en middelen van de federale overheid⁷.

Het begrotingsgedeelte ervan trad op 1 januari 2015 volledig in werking. Dit gedeelte is vastgelegd in de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten. De gemeenschappen werden volledig bevoegd inzake kinderbijslag alsook voor diverse aspecten van de gezondheidszorg en de hulp aan personen, met name de opvangstructuren voor bejaarden. De gewesten kregen extra bevoegdheden, vooral met betrekking tot werkgelegenheid, zoals de verminderingen van sommige socialezekerheidsbijdragen, en belastinguitgaven, waarbij de woonbonus het meest significant is.

Grafiek 1.9
Finale primaire uitgaven van de deelsectoren^{1,3}
(in % bbp, ramingen op basis van voorlopige cijfers voor 2013²)



Bron: Nationale Bank van België (jaarverslag 2013).

¹ De overdrachten tussen deelsectoren van de overheid zijn niet inbegrepen om enkel de finale uitgaven in aanmerking te nemen.

² 2015 voor de overdrachten van bevoegdheden.

³ Ongerekend de overgedragen bevoegdheden aan de ontvangstenzijde (voornamelijk fiscale uitgaven en verlagingen van socialezekerheidsbijdragen)

De meeste van de door de zesde staatshervorming beïnvloede uitgaven behoorden aanvankelijk tot het domein van de sociale zekerheid. Aangezien de ermee gepaard gaande middelen door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten werden overgedragen in de vorm van toegewezen belastingontvangsten, dotaties of fiscale autonomie, verminderde de federale overheid de financiële

⁷ Zie hierna in hoofdstuk 5 en de daaropvolgende hoofdstukken.

middelen die voordien bestemd waren om te zorgen voor het evenwicht in de sociale zekerheid, ongeacht of dat gebeurde via alternatieve financieringsmiddelen dan wel door een zogeheten evenwichtsdotatie. Als gevolg van deze hervorming nam het aandeel van de gemeenschappen en gewesten in de ontvangsten en de uitgaven van de gezamenlijke overheid aanzienlijk toe.

Het jaar waarin het begrotingsgedeelte van de zesde staatshervorming werd gelanceerd, werd gekenmerkt door een vermindering van de overdrachten van Entiteit I aan de gemeenschappen en de gewesten. Bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd immers een grotere bijdrage van de deelgebieden aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën bepaald, in de vorm van een structurele heffing van € 1,25 miljard op de door de federale overheid naar de gemeenschappen en de gewesten overgehevelde middelen uit de personenbelasting, terwijl hun bijdrage in 2014 € 250 miljoen bedroeg. Die heffing werd in 2016 opgetrokken tot € 2,5 miljard. Bovendien nam de responsabiliseringsbijdrage van de deelgebieden voor de betaling van de pensioenen van hun ambtenaren toe vanaf 2015. De staatshervorming omvatte daarentegen eveneens een herfinancieringsgedeelte voor verscheidene Brusselse instellingen, namelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de op het grondgebied van dat gewest gelegen gemeenten.

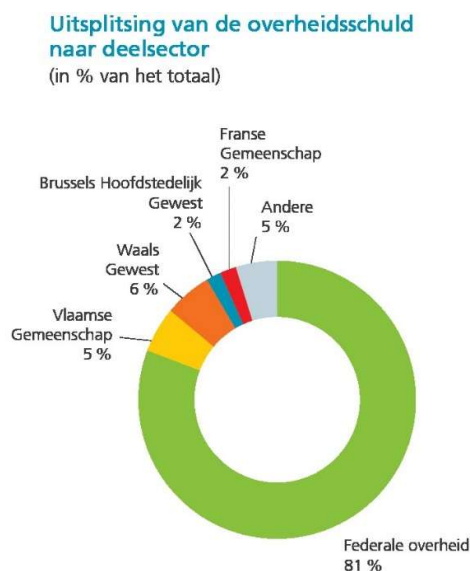
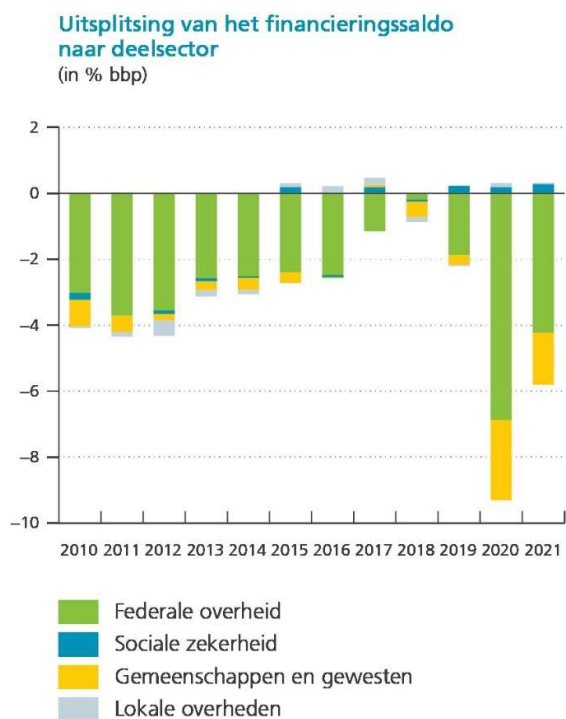
1.3.2 De federale overheid bleef het overgrote deel van de overheidsschuld en het overheidstekort vertegenwoordigen

In de loop van de jaren 2010 was het begrotingstekort van de gezamenlijke overheid zowel toe te schrijven aan de federale overheid als aan de gemeenschappen en de gewesten. De federale overheid was gemiddeld echter goed voor meer dan 80 % van het overheidstekort over het hele decennium. De lokale overheden sloten hun rekeningen gemiddeld bijna in balans af.

De overheidsschuld concentreert zich voor het grootste deel bij de federale overheid en de sociale zekerheid. Ze maakte 84 % van de overheidsschuld uit in 2010 en 81 % in 2021. De schuld van de gemeenschappen, gewesten en lokale overheden samen steeg dus gemiddeld sneller dan die van de federale overheid. Eind 2020 vertegenwoordigden Vlaanderen en Wallonië respectievelijk 5 % en 6 % van de totale overheidsschuld. Dit cijfer bedroeg 2 % voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap.

Grafiek 1.10

**Het overgrote deel van het overheidstekort kwam voor rekening van de federale overheid
(uitsplitsing van het financieringssaldo, in % bbp)**

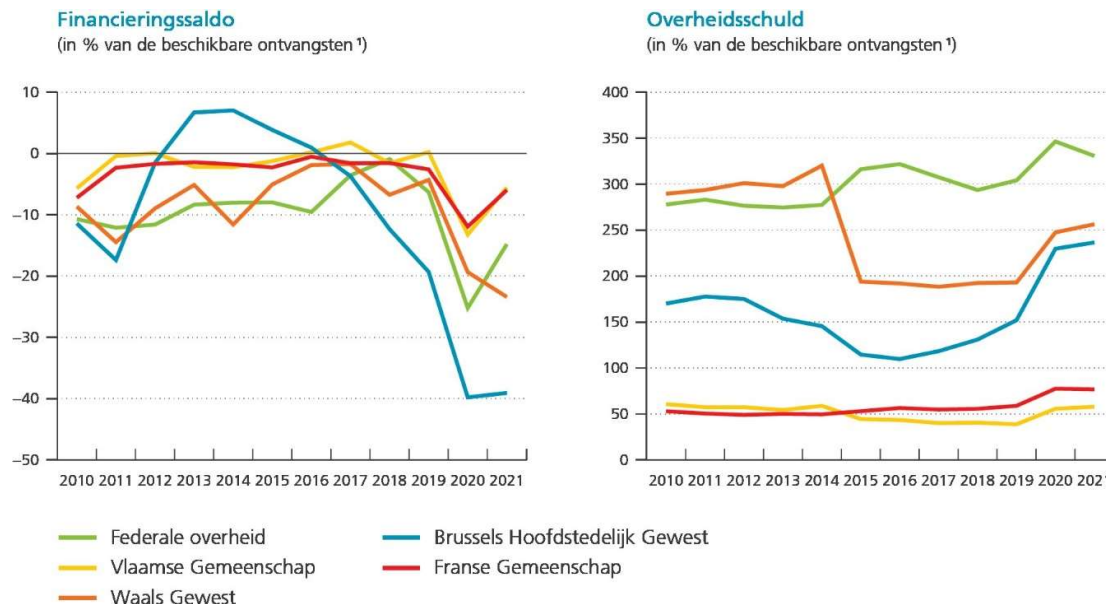


Bron: INR.

De begrotingssituaties waren tijdens het decennium zeer heterogeen, niet alleen tussen het federale niveau en de deelstaten, maar ook tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten. Om de verscheidene Belgische entiteiten met elkaar te kunnen vergelijken, levert het aftoetsen van de omvang van het begrotingssaldo en van de schuld aan het regionale bbp problemen op: aangezien deze indicator een grondgebied kenmerkt, is deze wel geschikt voor de gewesten, maar helemaal niet voor de gemeenschappen.

De overheidsontvangsten zijn een geschiktere noemer. Ze weerspiegelen de beschikbare middelen van de verschillende entiteiten ⁸ en dus hun vermogen om hun begrotingsbeleid uit te voeren.

Grafiek 1.11
De overheidsschuld en het overheidstekort werden niet in alle deelsectoren van de overheid op dezelfde manier beheerst



Bron: INR.

¹ De overheidsontvangsten werden dus als referentie gekozen omdat ze een goede benadering vormen van de financiële middelen waarover de verschillende entiteiten beschikken. Ze werden gecorrigeerd door de overdrachten aan andere overheden ervan af te trekken.

Hoewel het federale niveau het grootste aandeel in procenten bbp in het tekort heeft, is het niet de enige entiteit die het afgelopen decennium tekorten heeft geboekt. Het Waals Gewest vertoonde een structureel tekort; Brussel liet jarenlang een overschot optekenen, maar sinds 2017 is het tekort geëxplodeerd. De Franse Gemeenschap heeft een beperkt tekort, maar er moet worden opgemerkt dat ze weinig of geen eigen ontvangsten heeft om het recentelijk toegenomen tekort te verminderen. Over het hele decennium bleef Vlaanderen het dichtst bij het begrotingsevenwicht.

Op het vlak van overheidsschuld is het onmogelijk om de periode voor en na de staatshervorming te vergelijken, wegens de stijging van de beschikbare ontvangsten voor sommige deelsectoren (aanwezigheid van een aanzienlijk gunstig noemereffect tussen 2014 en 2016). Vóór de staatshervorming nam de schuld in Wallonië echter al toe. Na de staatshervorming, vanaf 2016, stellen we vast dat de schuld in verhouding tot de beschikbare inkomsten het hoogst is op federaal niveau, met een gemiddelde van meer dan 300 %. Na 2016, en vooral sinds de pandemie, stegen de schuldgraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en die van Wallonië sterk, tot ruim boven 200 %. Het schuldniveau in de Vlaamse en Franse Gemeenschap blijft beperkt ten opzichte van de beschikbare ontvangsten, hoewel het sinds de pandemie in stijgende lijn gaat. Deze dynamiek is moeilijker om te keren voor de Franse Gemeenschap, omdat ze niet over fiscale autonomie beschikt.

⁸ Meer precies werden de overheidsontvangsten gecorrigeerd voor de overdrachten aan de andere overheden, om te komen tot wat de beschikbare ontvangsten worden genoemd. Op deze manier wordt alleen rekening gehouden met de ontvangsten waarover een overheid daadwerkelijk beschikt om haar beleid uit te voeren. Voor een gedetailleerde analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de deelsectoren van de overheid, zie Cornille D., M. Deroose, H. Godefroid, W. Melyn, P. Stinglhamber en S. Van Parys (2022).

1.4 Conclusie

De Belgische overheidsfinanciën waren aan het begin van de jaren 2010 relatief verslechterd door de economische en financiële crisis, en het overheidstekort was bijgevolg hoog. Onder druk van de financiële markten en het Europese begrotingskader werden de Belgische overheidsfinanciën in de eerste helft van het decennium geconsolideerd, ondanks de verslechtering van de economie in die periode. Het begrotingsbeleid was toen procyclisch. Vervolgens begon er vanaf 2015 een nieuwe consolidatiefase voor de Belgische overheidsfinanciën, dit keer contracyclisch. Deze fase eindigde echter te vroeg, aangezien de fases van economische expansie van 2018 en 2019 onvoldoende werden benut om deze consolidatie voort te zetten.

Tussen 2014 en 2019 daalde de schuldgraad, waardoor de overheidsfinanciën weer een beetje speelruimte kregen. Deze daling had echter groter kunnen zijn. De pandemie veroorzaakte een ongekennde schok voor de overheidsfinanciën en leidde ertoe dat de reeds beperkte speelruimte werd uitgeput. Aan het einde van het decennium was de schuldgraad van de overheid hoger dan aan het begin. Een nieuwe consolidatiefase is noodzakelijk om de nodige reserves op te bouwen met het oog op de volgende crisis, maar ook om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan.

Referenties

BISCIARI P., B. EUGÈNE, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER, L. VAN MEENSEL EN S. VAN PARYS (2015), 'Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, p. 75-98.

BISCIARI P., W. MELYN EN L. VAN MEENSEL (2014), 'Vooruitzichten inzake de financiën van de gemeenschappen en de gewesten', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, p. 7-25.

CORNILLE D., M. DEROOSE, H. GODEFROID, W. MELYN, P. STINGLHAMBER EN S. VAN PARYS (2022), 'How sustainable are the finances of the federal government, the regions and the communities in Belgium?', NBB, *Economisch Tijdschrift*, nr. 19.

FEDERAAL PLANBUREAU (2015), *Macro-economische en budgettaire effecten van de tax shift maatregelen van de federale regering*.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2017), *Budgettaire en macro-economische aspecten van de hervorming van de vennootschapsbelasting in België*.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2011 tot 2022), Jaarverslag.

Hoofdstuk 2

Verloop van de Belgische overheidsfinanciën in de Europese context

Patrick Bisciari, econoom in de analyse- en onderzoeksafdeling van de Nationale Bank van België

The aim of this chapter is to place the public finances in Belgium in a wider perspective. As a small open economy, developments in Belgian public finances are largely determined by the economic and financial context in the euro area. The euro area had to face three shocks from 2008 to 2021: the global financial crisis, the sovereign debt crisis and the COVID-19 pandemic. These three shocks have impacted vulnerable euro area Member States more than resilient Member States. Both deficit and debt widened more in Greece and Italy than in Germany and the Netherlands during these years, so that they were in a better fiscal shape to face with more recent shocks as the Russian invasion of Ukraine and the energy price shock. Belgium had a more intermediate position with a relatively high debt that had increased further, high contingent liabilities and a high expected cost of ageing, but at the same time it kept throughout the period a better macroeconomic position as reflected by current account surpluses.

JEL Codes: E6, F4, H6

Keywords: sovereign debt crisis, macroeconomic imbalance procedure, COVID-19

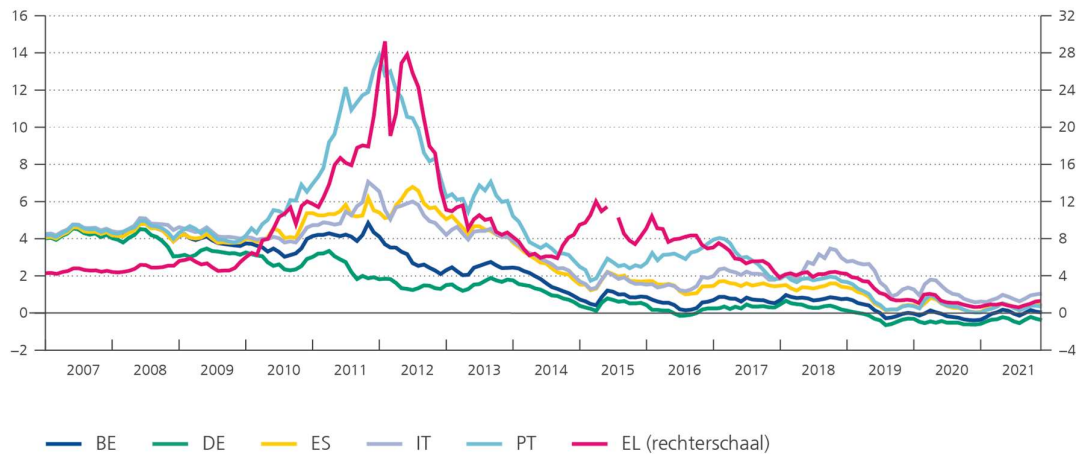
Omdat België een kleine open economie is, wordt het verloop van de overheidsfinanciën grotendeels bepaald door het economische en financiële klimaat in het eurogebied. Dit hoofdstuk beoogt derhalve een overzicht te geven van de macro-economische omgeving in het eurogebied waarin België zich bewoog vanaf de mondiale financiële crisis van 2008-2009 tot net vóór de exit uit de pandemie eind 2021. Daarnaast belicht het de situatie van de overheidsfinanciën van België in vergelijking met andere landen van het eurogebied ⁹.

2.1 Macro-economische situatie van het eurogebied

Hoewel de mondiale financiële crisis de meeste landen van het eurogebied heeft getroffen, wekten bepaalde macro-economische onevenwichtigheden, zoals vastgoedzeepbellen, buitensporige lopende tekorten, aanzienlijke overheidstekorten en hoge schulden van de private sector en/of de overheid, het wantrouwen van de financiële markten tegenover sommige landen van het eurogebied. Griekenland werd als eerste land op de korrel genomen, zeker wanneer in 2008 bleek dat zijn overheidsrekeningen waren geflatteerd. Zo eisten de beleggers, vooral vanaf 2010, hogere risicopremies om Griekse obligaties aan te houden (Grafiek 2.1). De rentetarieven op die financiële instrumenten gingen daarna fors omhoog en de schuld moest worden geherstructureerd met de steun van internationale instellingen: het IMF, de ECB en de EC. De crisis verspreidde zich naar andere landen met kwetsbaarheden, waaronder Ierland, Portugal, Cyprus en Spanje.

⁹ Voor deze laatste worden gegevens beschouwd van de 20 lidstaten van de Europese Monetaire Unie in 2023, het ogenblik waarop dit hoofdstuk werd geschreven.

Grafiek 2.1
De overheidsschuldencrisis werd gekenmerkt door een aanzienlijke rentestijging in de
meest kwetsbare landen
(langetermijnrente op tienjaars overheidsobligaties, in %)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

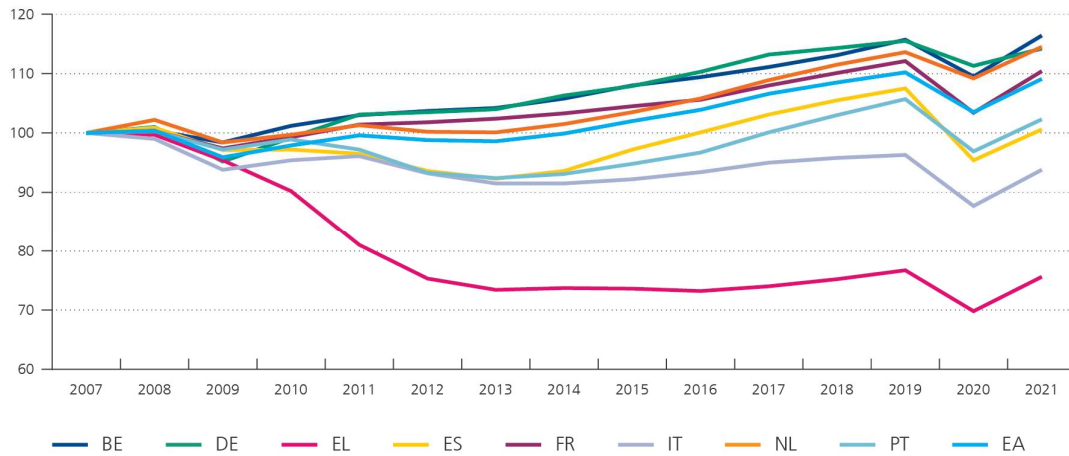
In die landen werkten de hogere rentetarieven op overheidspapier door in de hele economie, wat de kredietkosten voor huishoudens en ondernemingen verhoogde. Bovendien hadden steeds meer huishoudens en ondernemingen het moeilijker om hun kredieten af te lossen, zodat op de activa van de banken zowel niet-renderende leningen als in waarde gedaalde overheidsobligaties terechtkwamen. Bepaalde financiële instellingen moesten aldus worden ondersteund door de overheden, wat hun schuld verhoogde en een vicieuze cirkel op gang bracht.

Op macro-economisch vlak hebben de huishoudens hun consumptie en hun investeringen teruggeschroefd. Evenzo hebben de bedrijven die de crisis overleefden, hun investeringsprojecten neerwaarts herzien. Om hun tekort en schuld te beperken, verlaagden de overheden eveneens hun uitgaven, met name de overheidsconsumptie. In de landen die de overheidsschuldencrisis ondergingen, daalde het bbp dan ook, en soms zeer sterk zoals in Griekenland en Italië. In deze twee landen bleef het herstel in het tweede deel van het decennium beperkt, zodat het bbp er nog niet was teruggekeerd tot het peil van vóór de financiële crisis toen de COVID-19-pandemie zich in Europa verspreidde (Grafiek 2.2). Door de lockdowns die de economische bedrijvigheid in tal van bedrijfstakken vanaf maart 2020 stillegden, daalde de geproduceerde toegevoegde waarde in 2020 nog sterker dan in 2009 op het hoogtepunt van de financiële crisis.

In het eurogebied als geheel kwam het bbp pas vanaf 2015 duurzaam boven het niveau van 2007 uit en bleef het ruimschoots hoger dan dat peil, zelfs tijdens de crisis die de pandemie teweegbracht. Net als in andere landen zoals Duitsland en Nederland, was het verloop van de bedrijvigheid in België gunstiger dan het gemiddelde van het eurogebied.

Grafiek 2.2

Italië en Griekenland hadden nog niet hun niveau van vóór de financiële crisis bereikt toen de COVID-19-pandemie zich in Europa verspreidde (bbp naar volume, indexcijfers 2007 = 100)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

In België en in andere veerkrachtige economieën van het eurogebied bleef de groei echter beperkt tot gemiddeld ongeveer 2 % over het decennium 2010, als gevolg van factoren die de potentiële groei afremden. Die ontwikkeling volgde op een decennium waarin de potentiële groei, en in het bijzonder die van de productiviteit, reeds was vertraagd in vergelijking met de voorgaande decennia. Terwijl de potentiële groei tijdens de jaren 2010 min of meer standhield, verzwakte hij nog enigszins in Duitsland (Grafiek 2.3). In het eurogebied was de ontwikkeling van het potentiële bbp bijzonder zwak aan het begin van het decennium, omdat ze neerwaarts werd beïnvloed door het verloop in de door de overheidsschuldencrisis getroffen landen. In Italië vertoonde het potentiële bbp zelfs een nulgroei tijdens de hele periode 2007-2021. Die zwakke groei van het aanbod drukte aanzienlijk de economische prestaties en de begrotingsresultaten van die landen.

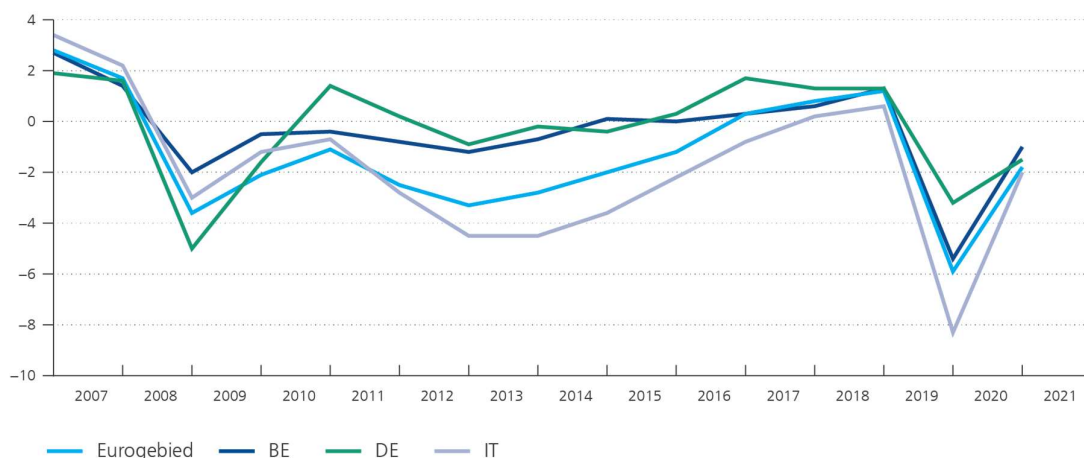
Grafiek 2.3
De potentiële groei was reeds teruggevallen in het eurogebied en beliep nul in Italië
(bbp naar volume, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

De overheidsschuldencrisis had echter ook een aanzienlijke invloed op de vraag in de meest kwetsbare landen van de Europese Monetaire Unie, zoals blijkt uit de negatieve output gaps die werden geraamd voor de meeste van die landen alsook voor Italië (Grafiek 2.4). Voor het eurogebied als geheel lag het bbp dan ook enkel tussen 2017 en 2019 in de buurt van zijn potentieel. De vraag was evenwel krachtiger in andere landen, waaronder België en Duitsland.

Grafiek 2.4
In het eurogebied, en vooral in Italië, was de vraag meestal bijzonder zwak (output gap, in % van het potentiële bbp, raming volgens de productiefunctiemethode)

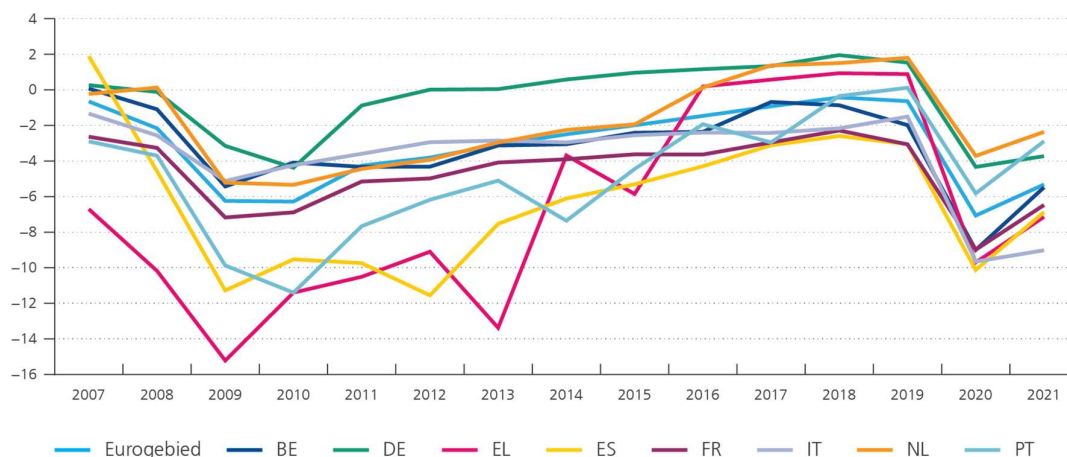


Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

2.2 Begrotingssaldo, structureel saldo en overheidsschuld

Tegen de achtergrond van de hiervoor omschreven macro-economische situatie bleef het overheidstekort, dat in 2009 in het eurogebied was toegenomen tijdens de economische en financiële crisis, nog aanzienlijk bij het uitbreken van de overheidsschuldencrisis (Grafiek 2.5). Gelet op de druk die de financiële markten uitoefenden, namen de overheden dan nog krachtiger begrotingsmaatregelen om de tekorten te verlagen. Het overheidstekort kon worden teruggebracht tot rond de 1 % bbp in 2018-2019, vóór de pandemie Europa door elkaar schudde.

Grafiek 2.5
De overheidstekorten waren in het eurogebied aanzienlijk gedaald vóór de pandemie (financieringssaldi van de overheid, in % bbp)



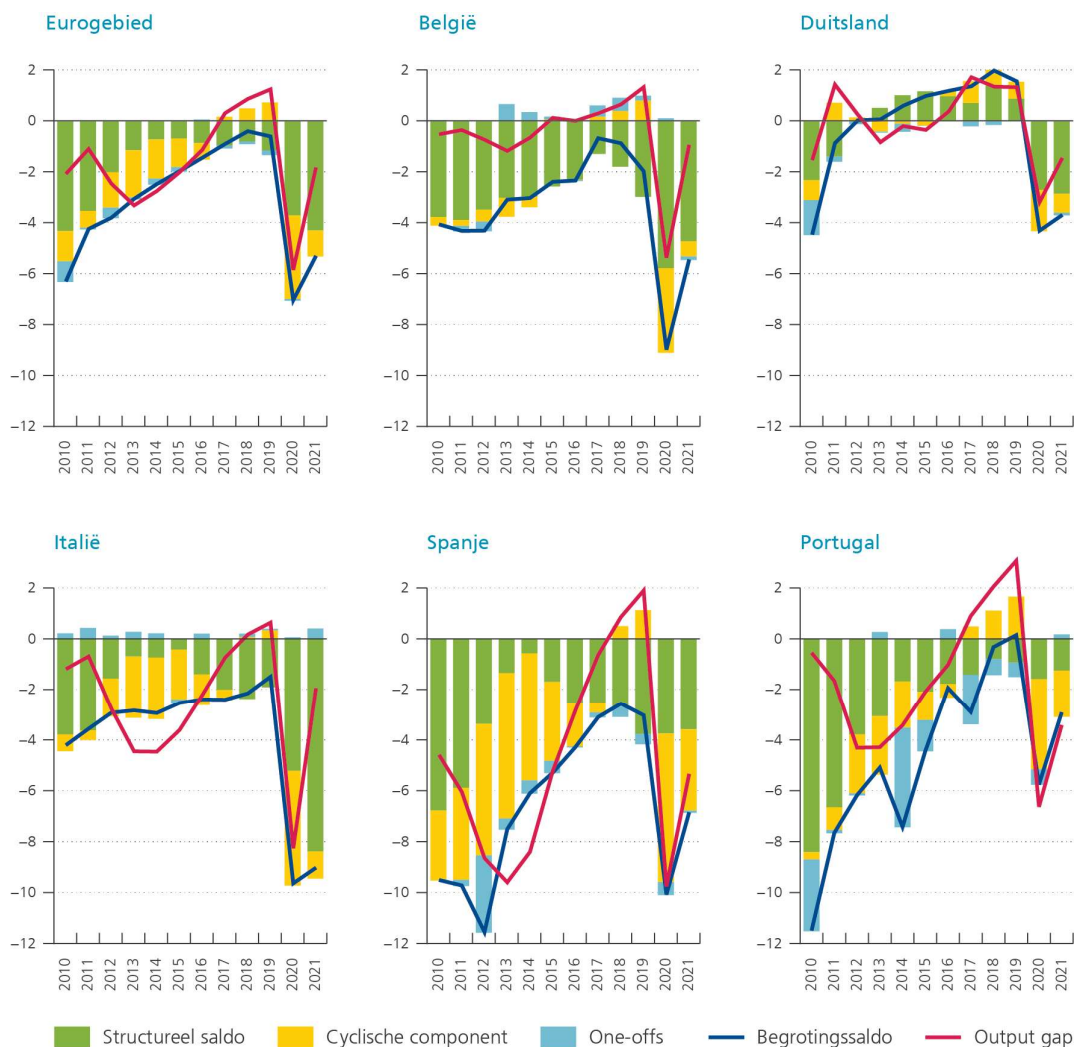
Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

In 2020 nam het overheidstekort in het eurogebied dan toe, zowel door de mechanische impact van de stopzetting van tal van activiteiten gedurende verscheidene weken als door de maatregelen om de koopkracht van de huishoudens en de levensvatbaarheid van de ondernemingen te handhaven. In 2021 nam het tekort af. Hoewel de volgende golven van de pandemie eveneens hebben geleid tot beperkende

maatregelen om gezondheidsredenen en bepaalde activiteiten hebben belemmerd, was de omvang ervan immers geringer dan de stopzetting van de bedrijvigheid in 2020; derhalve konden de begrotingsmaatregelen enigszins worden afgezwakt.

Grafiek 2.6

In het eurogebied was de verbetering van de begrotingssaldi vóór de pandemie zowel structureel als conjunctureel; België is een van de landen die het meest hun toevlucht namen tot éénmalige maatregelen
(in % bbp¹ en bijdragen in procentpunten bbp)



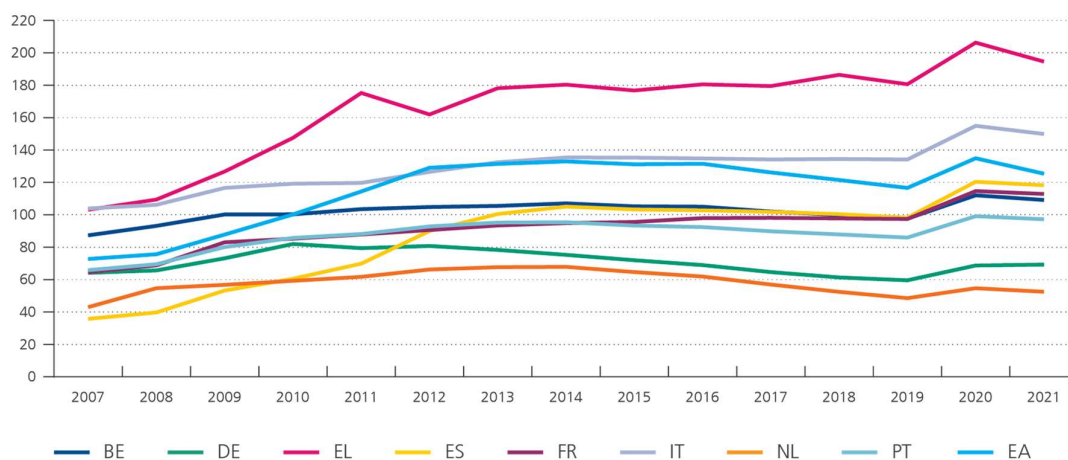
¹ In % van het potentiële bbp voor de output gap en het structureel saldo.

Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

Tijdens de overheidsschuldencrisis werden de overheidsrekeningen van de meest getroffen landen verzwakt door de laagconjunctuur, alsook door maatregelen om de economie te ondersteunen en tijdelijke maatregelen waaronder kapitaalinjecties in de banken¹⁰ (Grafiek 2.6). Zo moest de Spaanse overheid in 2012 bepaalde kredietinstellingen uit de financiële problemen redden ten belope van € 39 miljard. Vervolgens verlaagden de mediterrane landen hun begrotingstekort. In Griekenland en Portugal werd een spectaculair herstel opgetekend in het kader van aanpassingsprogramma's. In dat laatste land werd de vermindering van de financieringsbehoefte vertraagd door tijdelijke maatregelen en effecten zoals herkapitalisaties van banken. De Spaanse en Italiaanse regeringen moesten tussen 2012 en 2014 saneren in een bijzonder ongunstige conjunctuur. In de daaropvolgende jaren werden de begrotingsinspanningen enigszins afgezwakt, zodat de tekorten dan vooral terugliepen dankzij een conjunctuurverbetering. Pas in 2018 benaderden de overheidsrekeningen in alle landen de referentiewaarde van 3 % bbp.

De Duitse overheid, die de tekorten minder de vrije loop had gelaten in 2009-2010, heeft vanaf 2011 snel bijgestuurd en behaalde vanaf 2012 opnieuw een begroting in evenwicht. Tot in 2019 accumuleerde Duitsland begrotingsoverschotten die grotendeels structureel werden geacht. Nederland boekte eveneens dergelijke surplusen, maar gedurende een kortere periode. In die twee landen kon de geconsolideerde brutoschuld van de overheid dus afnemen, en aldus een marge creëren waarvan ze konden profiteren om vlotter te reageren op de door de pandemie veroorzaakte schok, en toch nog begrotingsruimte over te houden voor andere schokken (Grafiek 2.7).

Grafiek 2.7
Vóór de pandemie was de geconsolideerde brutoschuld van de overheid gestegen in de door de overheidsschuldencrisis getroffen landen, terwijl die schuld in Duitsland en Nederland kon afnemen en zo een marge creëerde (in % bbp)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

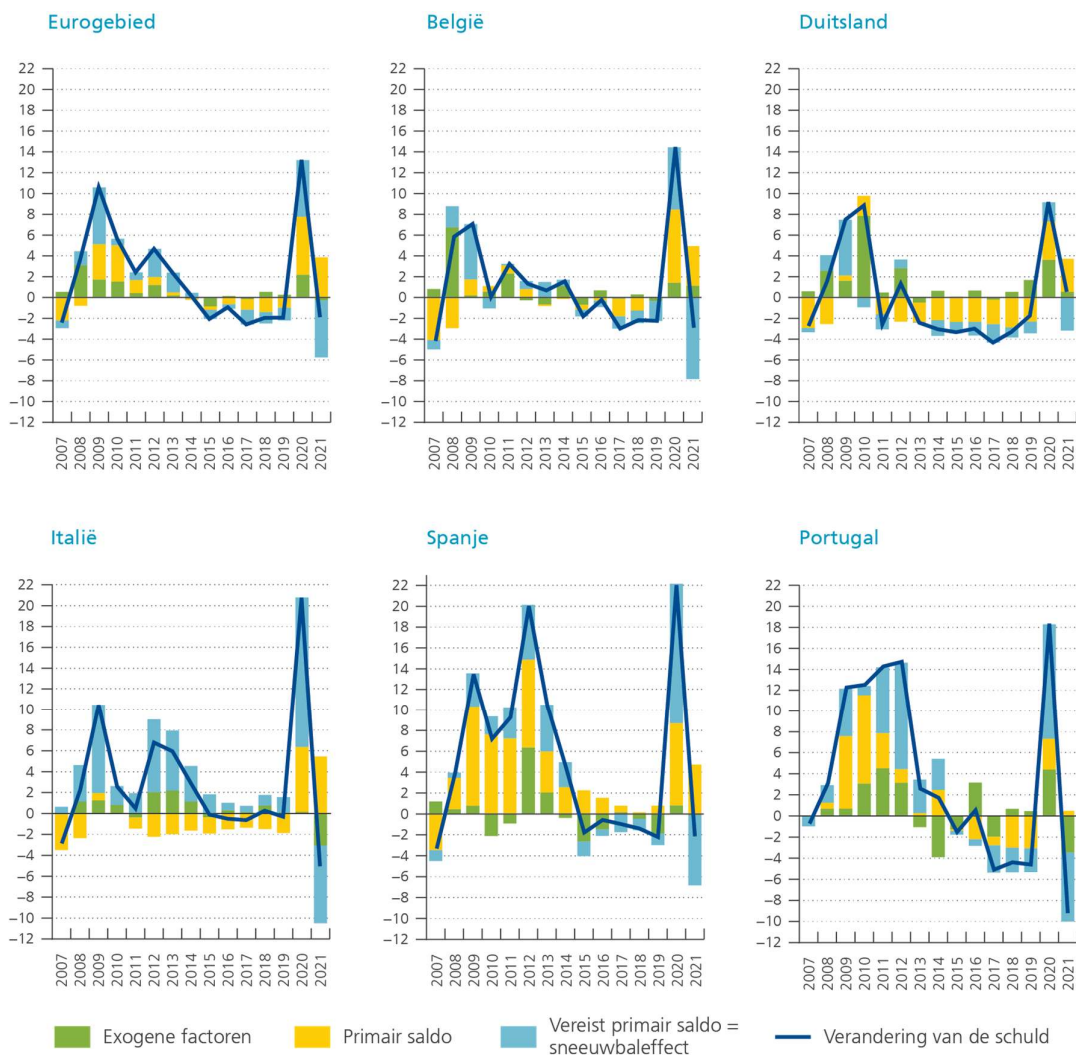
In België verbeterde het financieringssaldo minder sterk na de economische en financiële crisis. Bovendien was die gunstige ontwikkeling grotendeels cyclisch en werd ze in de hand gewerkt door tijdelijke maatregelen. De kapitaalinjecties tijdens de economische en financiële crisis en de economische recessie van 2009 hadden de overheidsschuld opgevoerd tot ongeveer 100 % bbp. Nadat de schuld was toegenomen tot een hoogtepunt van 107 % bbp in 2014, werd ze in 2019 teruggebracht tot 97,6 % bbp; in 2020 begon de

¹⁰ In eerste instantie beschouwde Eurostat kapitaalinjecties in de banken vaak als financiële transacties die de schuld en niet het tekort verhoogden, aangezien activa werden verworven tegen de marktprijs. Vervolgens werden bepaalde kapitaalinjecties als kapitaaloverdrachten beschouwd. In België was dit het geval met de nationalisering van Belfius in 2012.

schuld dan tijdens de pandemie weer op te lopen onder invloed van de daling van het bbp (in de noemer), het ruimere tekort en steunmaatregelen die de schuld maar niet het tekort beïnvloedden.

Grafiek 2.8

Tijdens het afgelopen decennium waren de verschillende ontwikkelingen van de overheidsschuld toe te schrijven aan zowel exogene factoren als uiteenlopende begrotingsresultaten en verschillen tussen het groepercentage van de economie en de impliciete rente (verandering van de schuldgraad en bijdragen in procentpunten bbp¹)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

¹ Een positief cijfer geeft een opwaartse bijdrage van de schuldgraad weer.

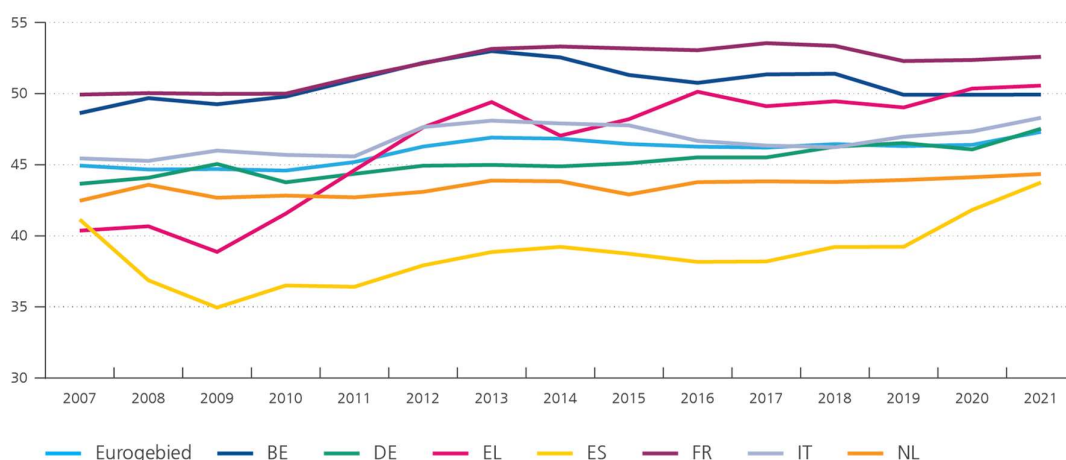
Gedurende de hele periode van 2007 tot 2021 steeg de overheidsschuldgraad in België met 22 procentpunt bbp, dat is minder dan in het eurogebied als geheel (31 procentpunt). Hij nam onder meer sneller toe in Frankrijk en in Spanje, zodat de schuldgraad van de overheid er in 2021 hoger werd dan in België. In Italië en Griekenland steeg de schuldgraad ook sterker dan in België, maar wel vanaf een peil dat reeds veel hoger lag (Grafiek 2.8). In Italië nam de schuld vooral toe wegens de rentestijging en de zwakke groei van de economische bedrijvigheid, zelfs al boekte de overheid meestal primaire overschotten. In Spanje had de overheid, boven op de negatieve invloed van de hoge rente en de daling van het bbp naar volume tijdens de overheidsschuldencrisis, meestal te kampen met soms aanzienlijke primaire tekorten. Ook in Frankrijk konden de primaire saldi het sneeuwbaaleffect niet stoppen. In de landen die niet onder een

aanpassingsprogramma vielen, vormden de leningen aan getroffen landen die bilateraal (Griekenland) of via de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit werden verstrekt, en de kapitaalinjecties in het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) exogene factoren die de schuld deden toenemen.

2.3 Ontvangsten en uitgaven

Tijdens de economische en financiële crisis van het einde van de jaren 2000 steeg het overheidstekort in het eurogebied door zowel een daling van de ontvangsten (Grafiek 2.9) als een stijging van de uitgaven (Grafiek 2.10). Tussen 2010 en 2019 herstelden de overheidsrekeningen er zich dankzij de daling van de rentelasten (Grafiek 2.11), het herstel van de ontvangsten en een aanzienlijke vermindering van de primaire uitgaven, vooral in de door de overheidsschuldencrisis getroffen landen. Tijdens de pandemie hadden de overheden te kampen met een forse daling van hun fiscale en parafiscale ontvangsten en verhoogden ze hun primaire uitgaven om de sectoren te ondersteunen die moeilijkheden ondervonden door de beperkingen om gezondheidsredenen. De uitgaven voor gezondheidszorg namen ook toe, in het bijzonder om de bevolking te vaccineren.

Grafiek 2.9
In het eurogebied droegen de ontvangsten bij aan het herstel van de financieringssaldi in de periode tussen de financiële crisis en de pandemie (in % bbp)



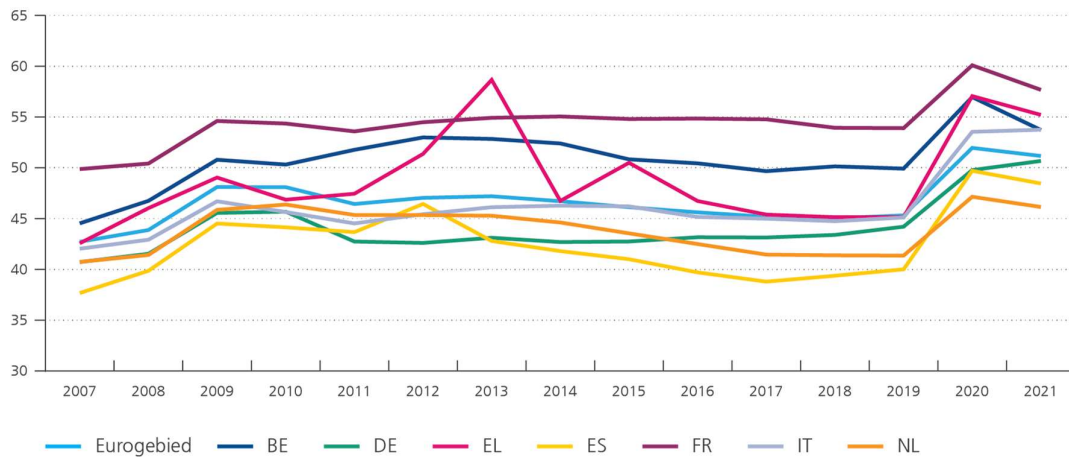
Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

België kenmerkt zich door een hoog niveau van de ontvangsten en de primaire uitgaven. Tijdens een decennium waarin veeleer voor deflatie dan voor inflatie werd gevreesd, kon het ook profijt trekken van de daling van de rentetarieven, waardoor het gewicht van de rentelasten convergeerde naar het gemiddelde in het eurogebied. Aan het begin van het afgelopen decennium waren de primaire uitgaven nog toegenomen tot een hoogtepunt van 53 % bbp in 2012 – het jaar van de splitsing van Dexia en de nationalisering van Belfius – waarna ze enigszins afnamen en zich rond 50 % bbp stabiliseerden tijdens de jaren 2016 tot 2019.

Ten opzichte van de andere landen van het eurogebied valt België op door een hoge fiscale en parafiscale druk. Vooral de druk op arbeid en op kapitaal - deze laatste categorie omvat het inkomen van zelfstandigen - ligt hoog, terwijl hij in 2017 nog de laagste van het eurogebied (en zelfs van de EU27) was voor de belastingen op consumptie (Hoge Raad van Financiën, 2020).

Grafiek 2.10

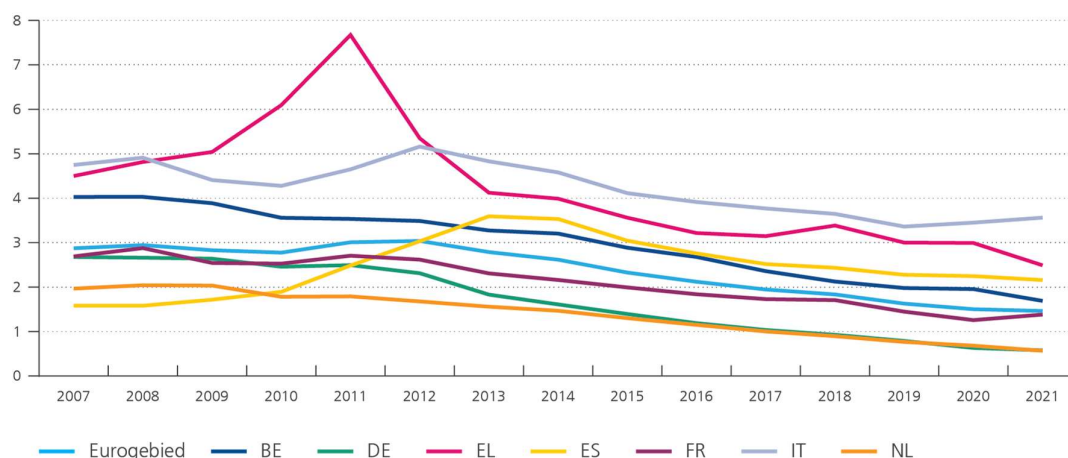
***Na 2010 was het gewicht van de primaire uitgaven in het eurogebied enigszins gedaald vóór de pandemieschok, maar dat ging gepaard met uiteenlopende ontwikkelingen. In België liggen die uitgaven relatief hoog.
(in % bbp)***



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

Vóór de pandemie, in 2019, lagen de totale overheidsuitgaven in België 4,5 procentpunt hoger dan het gemiddelde van zijn drie voornaamste buurlanden (Duitsland, Frankrijk en Nederland). Op basis van de classificatie van overheidsfuncties schreven Godefroid et al. (2021) dat verschil toe aan de hogere uitgaven voor economische zaken (2,3 procentpunt), algemeen bestuur (1,8 procentpunt) en onderwijs (1,3 procentpunt). Wat betreft economische zaken kunnen die hogere uitgaven toegeschreven worden aan loonsubsidies aan bedrijven, zoals de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing en het stelsel van de dienstencheques, alsook voor de uitgaven voor vervoer. Voor het algemeen bestuur lagen de voornaamste verschillen in de bezoldigingen van het overheidspersoneel, de uitgaven voor fundamenteel onderzoek en de rentelasten van de overheidsschuld. Ten slotte ligt de loonmassa in het verplichte onderwijs – het basisonderwijs en het secundair onderwijs – in België hoger dan in de buurlanden.

Grafiek 2.11
Afgezien van de stijgingen in de door de overheidsschuldencrisis getroffen landen, gingen de rentelasten in het eurogebied verder omlaag, met name in landen als Duitsland en Nederland (in % bbp)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

2.4 Financieringssaldi en lopende rekening

Hoge overheidstekorten en een hoge overheidsschuld kunnen ook ten grondslag liggen aan andere macro-economische problemen. Als de huishoudens en bedrijven niet voldoende hebben gespaard om die tekorten te compenseren, kan dat aldus leiden tot een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans (een lopend tekort). Dat is wat zich aan het begin van de jaren 2010 voordeed in een aantal landen van het eurogebied, waaronder Griekenland, Portugal en Spanje (Grafiek 2.12). In andere landen (Ierland) en soms ook in dezelfde (Spanje) gingen die externe onevenwichtigheden gepaard met interne onevenwichtigheden zoals vastgoedzeepbellen.

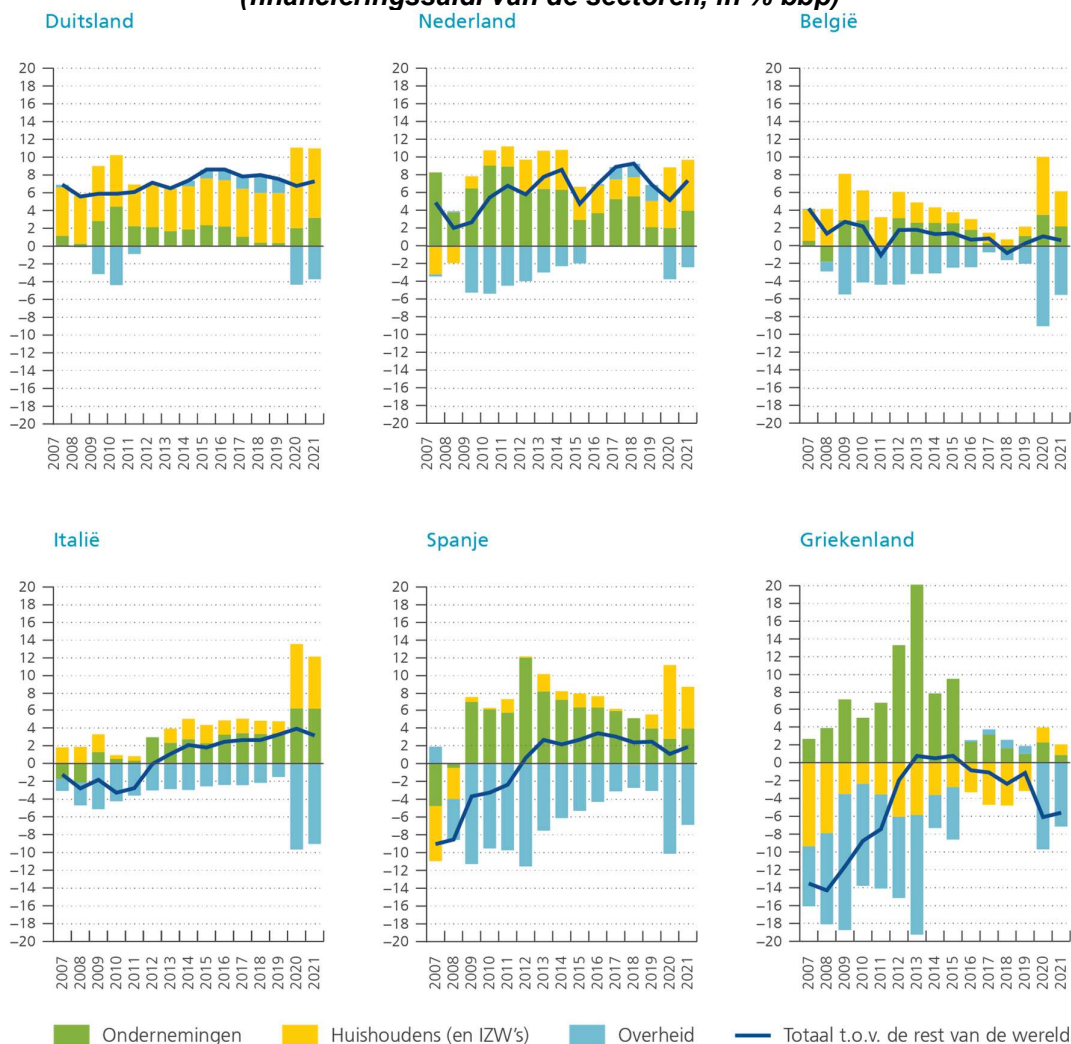
Tegelijkertijd boekten andere landen van het eurogebied, zoals Duitsland en Nederland, lopende overschotten van verschillende procenten bbp. Een dergelijke situatie is evenmin wenselijk noch houdbaar. Ze duidt immers op een omvangrijk spaarvolume en/of gemiste beleggingskansen in die landen, zowel in de private sector als bij de overheid. Met name Duitse bedrijven verkozen te investeren in andere landen dan in Duitsland.

Om dergelijke situaties te voorkomen, voerden de Europese autoriteiten een specifiek toezichtsmechanisme in, de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (macroeconomic imbalance procedure - MIP)¹¹. In dat verband werd België enkel van 2012 tot 2015 beschouwd als een land met een of meerdere macro-economische onevenwichtigheden. Het verloor toen marktaandeel bij de uitvoer en zijn concurrentievermogen werd aangetast door kosten- en niet-kostenfactoren. Een loonmatiging en een vermindering van de sociale bijdragen stelden België in staat het kostenconcurrentievermogen te herstellen en marktaandeel te heroveren. Zodoende kwam het In-Depth Review (IDR) van de Europese Commissie tot het besluit dat er geen macro-economische onevenwichtigheid meer was. In 2012 en 2013 hadden de IDR's ook gewezen op de hoge overheidsschuld en aanzienlijke voorwaardelijke garanties. Omdat de situatie in 2016 was verbeterd, kwam de Europese Commissie tot de conclusie dat de overheidsschuld op korte termijn geen risico's inhield.

¹¹ Wettelijk gezien berust die procedure op de artikelen 121 en 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en op twee verordeningen van 16 november 2011, namelijk verordening nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden en verordening nr. 1174/2011 betreffende handhavingmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied. Zie Delivorias A. (2020) voor meer details over de MIP.

Grafiek 2.12

In sommige door de overheidsschuldencrisis getroffen landen gingen de overheidstekorten gepaard met lopende tekorten, terwijl de begrotingsoverschotten in Duitsland en Nederland bijdroegen tot buitensporig geachte lopende overschotten (financieringssaldi van de sectoren, in % bbp)



Bron: EC, voorjaarsprognose 2023.

2.5 COVID-19

De lidstaten van het eurogebied (en de Europese Unie) konden via hun nationale begroting krachtig reageren dankzij de activering van de algemene ontsnappingsclausule kort na de invoering van de lockdown in maart 2020. De Europese Commissie erkende dat er sprake was van een uitzonderlijke crisis in het hele eurogebied en oordeelde op 20 maart dat de voorwaarden om een dergelijke clausule te activeren, vervuld waren. De Ecofin-Raad nam uiteindelijk de beslissing op 23 maart. Zo mochten de tekorten de drempel van 3 % bbp overschrijden. In normale omstandigheden zou een dergelijke overschrijding een procedure bij buitensporige tekorten in gang hebben gezet. De tekorten namen toe, zowel door het klassieke spel van de automatische stabilisatoren, waarbij de fiscale en parafiscale ontvangsten dalen en de werkloosheidsuitgaven stijgen bij een vertraging van de economische bedrijvigheid, als door de uiteenlopende discretionaire impulsen die de overheden op alle beleidsniveaus gaven.

Naast deze maatregel en de vrijstellingen van het algemene stelsel voor staatssteun hebben de Europese instellingen ook uitzonderlijke initiatieven genomen om de COVID-19-crisis aan te pakken: de ECB heeft haar monetair beleid versoepeld, met name door haar rente sterk te verlagen en haar aankoop van activa te verhogen. De Europese autoriteiten zorgden eerst voor een snelle respons die werd gefinancierd viaerschikkingen in de EU-begroting voor het jaar 2020. Daarna, in april, keurde de Europese Raad een maatregelenpakket goed voor een maximaal totaalbedrag van € 540 miljard. Het bestond uit drie vangnetten in de vorm van leningen tegen gunstige rentetarieven (SURE¹², EIB en een nieuwe kredietlijn *Pandemic Crisis Support* die bij het ESM openstaat voor de lidstaten van het eurogebied). Tot slot hechtte de Europese Raad in juli 2020, gelijktijdig met het meerjarig financieel kader 2021-2027 van iets meer dan € 1100 miljard (prijzen van 2018), zijn goedkeuring aan het principe van het herstelplan Next Generation EU (NGEU) voor een bedrag van maximaal € 750 miljard (prijzen van 2018), ofwel iets meer dan € 800 miljard tegen lopende prijzen. Oorspronkelijk was dat plan opgesplitst in € 390 miljard aan overdrachten en € 360 miljard aan leningen (prijzen van 2018)¹³

De faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF) is het kernprogramma van het Europese NGEU-herstelplan¹⁴. Het strekte ertoe steun te bieden aan de landen waarvan de economie het sterkst werd getroffen door de COVID-19-crisis en aan de armste of minst ontwikkelde landen van de Europese Unie. In ruil voor subsidies en, in mindere mate, leningen, moesten de lidstaten zich er bij de Europese Commissie en de Ecofin-Raad toe verbinden om vóór eind 2026 structurele hervormingen en investeringen af te ronden. Alle lidstaten dienden hun nationale plan voor herstel en veerkracht in¹⁵ en de meesten ontvingen een voorfinanciering van 13 %. Ze konden het saldo van hun budget opvragen door ten hoogste tweemaal per jaar de Europese Commissie te verzoeken om hun betalingstranches (maximaal tien per land) te vereffenen.

Sommige landen, zoals Spanje en Italië, in absolute termen de twee grootste begunstigden van de RRF, voerden hun plan snel uit en verwezenlijkten het grootste deel van hun hervormingen tijdens de eerste jaren. In andere landen werden de met de Europese autoriteiten overeengekomen hervormingen en mijlpalen langzamer uitgevoerd. In september 2024 ontving België, dat recht had op een neerwaarts herzien subsidiebedrag van ongeveer € 4,5 miljard, een eerste gedeeltelijke betaling.

2.6 Conclusie

De drie belangrijke crisissen die het eurogebied doormaakte, namelijk de mondiale financiële crisis van 2008-2009, de overheidsschuldencrisis en de COVID-19-crisis, hadden een negatieve invloed op de economieën en verslechterden aanzienlijk de overheidsfinanciën - tekorten en schulden - in de meeste landen van het eurogebied, vooral de landen waarvan de economie andere macro-financiële of economische kwetsbaarheden vertoonde. België vormde daar geen uitzondering op. Tussen (en soms tijdens) de crisissen streefden de overheden naar een herstel van hun overheidsrekeningen. In het beste geval slaagden ze er ook in buffers op te bouwen om aan de volgende crisissen het hoofd te bieden. Dat was onder meer zo in Duitsland en Nederland.

Vergeleken met de andere landen van het eurogebied liet België zowel relatief hoge primaire uitgaven als hoge ontvangsten optekenen, vooral fiscale en parafiscale. De overheidsschuld bleef in België ook een van de hoogste in het eurogebied.

¹² Volgens het in juni 2023 door de Europese Commissie gepubliceerde laatste verslag over de uitvoering van de steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (Support for to mitigation of Unemployment Risks in an Emergency - SURE) zou dat met leningen van de Europese Unie gefinancierde instrument ongeveer 31,5 miljoen werknemers en zelfstandigen en meer dan 2,5 miljoen ondernemingen hebben ondersteund.

¹³ Deze leningen, alleszins die in verband met de faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility - RRF), werden niet door alle lidstaten aangevraagd.

¹⁴ Voor meer informatie over dat plan en die faciliteit, zie Bisciari P. et al. (2021a).

¹⁵ Voor meer informatie over de nationale plannen voor herstel en veerkracht van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en België, zie Bisciari P. et al. (2021b).

Referenties

BISCIARI P., BUTZEN P., GELADE W., MELYN W. and VAN PARYS S. (2021a), *The European Union budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, Economic Review, National Bank of Belgium, September.

BISCIARI P., GELADE W. and MELYN W. (2021b), *Investment and reform in Germany, France, Italy, Spain and Belgium's National Recovery and Resilience Plans*, Economic Review, National Bank of Belgium, December.

DELIVORIAS A. (2020), *The Macroeconomic Imbalance Procedure : an introduction, In-depth analysis*, European Parliamentary Research Service, oktober.

GODEFROID H., P. STINGLHAMBER EN S. VAN PARYS (2021), 'Welke overheidsuitgaven in België zijn hoog? Een vergelijking met de buurlanden', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2020), *Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan*.

Hoofdstuk 3

Het Europese begrotingskader tussen de financiële crisis en de COVID-19-crisis

Wim Melyn, econoom in de analyse- en onderzoeksafdeling van de Nationale Bank van België ¹⁶

Since its creation, the European fiscal framework has evolved in waves, responding to weaknesses that have mainly emerged in times of economic crisis and new economic challenges. Numerous adjustments were made during the period 2010 to 2019. During the first half of this period (2010 to 2014), under the effect of the negative impact of the financial crisis on public finances and the subsequent economic recession, a political consensus had emerged in favour of a tightening of the framework, which so thus became both more comprehensive and more complex. This observation gave rise, during the second half of the period (2015-2019), to initiatives that intended to clarify the application of the framework and to make it more transparent within the existing legal framework. In doing so, the discretionary power of the European Commission was also expanded. One consequence of this has been that the application of the budgetary framework has become more politically inspired and even more complex. The main rules of the European budgetary framework were only respected by euro zone countries in just over half of the cases during the period 2010-2019. Belgium only complied with the rules in just over one in four cases, making it one of the worst performing countries.

JEL Codes: E42, E59, H69

Keywords: European budgetary framework, Stability and Growth Pact, Maastricht Treaty, Six-Pack, Two-Pack, Budgetary Pact, general escape clause, preventive arm, corrective arm, medium-term budgetary objective, structural balance, expenditure benchmark, excessive deficit procedure, country-specific recommendations

Gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk om de voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en voor een sterke en duurzame groei die de werkgelegenheid bevordert. De ervaring leert hoe nefast een gebrek aan begrotingsdiscipline op termijn kan zijn voor een economie. Het wordt algemeen erkend dat een degelijk begrotingskader, bestaande uit een geheel van procedures, instellingen en begrotingsregels, in hoge mate kan bijdragen aan een gezond begrotingsbeleid.

Begrotingskaders leggen aan het begrotingsbeleid beperkingen op en maken het mogelijk de zogeheten ‘deficit bias’ te vermijden. Financiële markten kunnen in principe een ongepast begrotingsbeleid ontmoedigen maar dit disciplinerende mechanisme heeft in het verleden gefaald. In een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid zijn de argumenten voor een strikt begrotingskader nog sterker. Zo kan een onverantwoord begrotingsbeleid door een of meer overheden in een dergelijke unie ongewenste overloopeffecten sorteren en de werking van het monetair beleid verstoren.

Het begrotingsbeleid van de landen van het eurogebied is, in tegenstelling tot het monetair beleid, een nationale bevoegdheid gebleven. Aangezien begrotingsdiscipline belangrijk is voor landen die deelnemen aan de monetaire unie, werd in het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en groeipact een Europees beleidskader inzake overheidsfinanciën vastgelegd waaraan bindende begrotingsregels zijn gekoppeld. Dat kader is een van de hoekstenen van de monetaire unie, en voor de goede werking ervan is het van cruciaal belang dat de lidstaten de regels naleven ¹⁷.

De focus van dit hoofdstuk ligt op het Europese begrotingskader tijdens de periode 2010-2019, dit is grosso modo de periode tussen de financiële crisis en de COVID-19-crisis. Het biedt allereerst een overzicht van de

¹⁶ De auteur dankt Stefan Van Parys voor het kritisch nalezen van de tekst.

¹⁷ Het Europese begrotingskader maakt deel uit van het Europese beleidskader. Dit laatste houdt de overheidsfinanciën van alle lidstaten op middellange en lange termijn solide en houdbaar, bevordert een duurzame economische groei en convergentie, en pakt macro-economische onevenwichtigheden aan.

belangrijkste wijzigingen en van de economische context waarin deze plaatsvonden. In een tweede deel wordt een beschrijving gegeven van de voornaamste aspecten van het kader. Het volgende deel belicht de mate waarin België de belangrijkste voorschriften ervan naleefde. Een afsluitend deel bevat de belangrijkste conclusies en blikkt vooruit op de verdere hervorming van het Europese begrotingskader.

3.1 Ontwikkeling van het Europese begrotingskader

Begrotingskaders worden opgezet om het beleid in de tijd te sturen. Om hun doel te bereiken, moeten ze stabiel genoeg zijn om de planning in de loop der jaren te vergemakkelijken, maar ook flexibel genoeg om zich te kunnen aanpassen wanneer de omgeving waarin ze functioneren verandert. De behoefte aan stabiliteit is een belangrijke reden waarom het kader meestal niet wordt gewijzigd indien kleine zwakheden worden vastgesteld.

Ook het Europese begrotingskader heeft zich sinds zijn ontstaan in golven ontwikkeld, als reactie op zwakke punten die meestal in tijden van economische crisis aan het licht kwamen en als antwoord op nieuwe economische uitdagingen. Aanvankelijk was het eenvoudig. Als gevolg van opeenvolgende hervormingen werd het ruimer en 'intelligenter', maar de complexiteit ervan nam sterk toe. Hierna volgt een bondig chronologisch overzicht van de belangrijkste aanpassingen, met de nadruk op de periode 2010-2019.

3.1.1 *Belangrijkste ontwikkelingen vóór 2010*¹⁸

De basis van het huidige Europese begrotingskader werd gelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (beter bekend als het Verdrag van Maastricht), dat op 7 februari 1992 werd ondertekend, met daarin het perspectief om tegen het einde van de jaren negentig in Europa een monetaire unie te creëren. Landen die aan de monetaire unie wensten deel te nemen, dienden aan een aantal macro-economische criteria – de zogeheten convergentiecriteria – te voldoen, onder meer op het vlak van de overheidsfinanciën. Zo mocht het begrotingstekort de drempelwaarde van 3 % bbp in principe niet overschrijden, terwijl de overheidsschuld niet méér mocht bedragen dan 60 % bbp, tenzij de schuldratio in voldoende mate afnam en die referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderde.

Enkele landen vreesden evenwel dat de begrotingsdiscipline zou verzwakken of zelfs zou wegvallen zodra de monetaire unie zou zijn gevormd, en vonden de in het Verdrag vastgelegde correctieprocedure niet ontradend genoeg. Ze bepleitten dan ook aanvullende waarborgen voor een aanhoudende begrotingsdiscipline in de monetaire unie. Dit leidde tot voorstellen om de begrotingsdiscipline te verstevigen en tot de ondertekening van het Stabiliteits- en groeipact in juni 1997. Op die manier wilden de Europese beleidsmakers expliciet te kennen geven dat een blijvende begrotingsdiscipline, samen met de prijsstabiliteit waarop de ECB moest toezien, belangrijk is om de noodzakelijke voorwaarden te creëren voor een evenwichtige en duurzame groei van de bedrijvigheid.

Ondanks de strengere regels in het Stabiliteits- en groeipact lieten de meeste lidstaten, nadat ze tot de monetaire unie waren toegetreden, de begrotingsdiscipline in mindere of meerdere mate varen. Geleidelijk aan werd het Stabiliteits- en groeipact door sommigen als een te streng keurslijf beschouwd en kwam het steeds meer onder vuur te liggen, waarbij werd gepleit voor een versoepeling van de regels. Na een aanslepend debat bereikte de Ecofin-Raad in maart 2005 een akkoord over de hervorming van het Stabiliteits- en groeipact, met de klemtoon op een versteviging van de economische grondslagen en de flexibiliteit ervan. Die hervorming wijzigde zowel het preventieve als het corrigerende gedeelte. De belangrijkste wijziging in het preventieve gedeelte van het pact betrof de definitie van de doelstelling op middellange termijn, namelijk een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Die doelstelling werd voortaan uitgedrukt in structurele termen, dat wil zeggen gezuiverd voor conjunctuurinvloeden en niet-recurrente factoren. Meer in het algemeen impliceerde deze hervorming een

¹⁸

Zie Melyn W., L. Van Meensel en S. Van Parys (2015).

duidelijke verschuiving van een institutioneel kader dat gebaseerd was op de toepassing van strikte regels naar een kader waarin de interpretatiemarge van de Ecofin-Raad veel ruimer werd.

3.1.2 Belangrijkste ontwikkelingen na 2010

EEN VERSTRENGING VAN HET KADER (2010-2014)¹⁹

De negatieve impact van de financiële crisis op de overheidsfinanciën en de uit die crisis voortvloeiende economische recessie leidden in 2010 tot een politieke consensus over de noodzaak om het Europese regelgevende kader te versterken. De Europese Raad was zich bewust van de ernst van de situatie en had al begin 2010 beslist dat het economisch beleidskader van de Europese Unie, inclusief de begrotingsregels, versterking behoeft. De achterliggende bedoeling was een voorzichtig begrotingsbeleid te promoten.

Eind september 2010 had de Europese Commissie (EC) reeds zes wetgevende voorstellen – later aangeduid als het *six pack* – geformuleerd om het regelgevend kader aan te passen. Daarbij werd onder andere een procedure bij macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd en werd het begrotingskader grondig aangepast. Die zes wetgevende voorstellen werden in de herfst van 2011 in een geamendeerde vorm door het Europees parlement en de Ecofin-Raad formeel goedgekeurd. Ook werd besloten de timing van de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's beter op elkaar af te stemmen in het kader van een tijdens het jaar voordien goedgekeurd zogenoemd Europees semester²⁰.

Eind november 2011 vaardigde de EC twee nieuwe verordeningen (het *two pack*) uit om het begrotingstoezicht in het eurogebied verder te verstrengen. De eerste verordening is erop gericht de begrotingsprocedures in de eurolanden te versterken en te stroomlijnen, alsook supplementaire monitoring- en rapporteringsverplichtingen op te leggen in geval van een buitensporig tekort. De tweede verordening stelt een verscherpt toezicht in voor eurolanden die financiële bijstand van de Europese noodfondsen aanvragen of die volgens de EC zware problemen hebben inzake financiële stabiliteit, met wellicht negatieve effecten op andere landen van het eurogebied.

Eind 2011 gingen alle lidstaten van de EU, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, akkoord om een nieuw begrotingspact te sluiten. Het nieuwe pact was bedoeld om de begrotingsdiscipline verder aan te scherpen, met meer automatische sancties en een intensiever toezicht. Voorts zouden de lidstaten hun economisch beleid beter coördineren. Deze afspraken werden vastgelegd in een nieuw intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, dat begin maart 2012 in de marge van de Europese Raad door 25 EU-lidstaten werd ondertekend (alle toenmalige lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië). Het begrotingspact is het budgettaire onderdeel van dat verdrag. De inhoudelijke bepalingen ervan zijn conform de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact (SGP): de begrotingssituatie van de overheid moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Deze regel wordt geacht te zijn nageleefd als het jaarlijkse structurele begrotingssaldo op het niveau ligt van de landspecifieke doelstelling op middellange termijn (MTO) of het vereiste aanpassingstraject naar deze doelstelling volgt. Er is een snelle convergentie naar die doelstelling vereist en de EC zal ter zake het aanpassingstraject voorstellen. De belangrijkste vernieuwing van het begrotingspact is dat de regels ervan moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving, bij voorkeur in de grondwet of in een andere wet die verzekert dat ze volledig worden nageleefd. De nationale regel moet bovendien worden ondersteund door onafhankelijk toezicht op de naleving ervan. Bij een aanzienlijke afwijking moet automatisch een correctiemechanisme in werking treden om de afwijking te verhelpen.

De federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen hebben in december 2013 een samenwerkingsakkoord gesloten om de omzetting van het begrotingspact in de Belgische wetgeving te

¹⁹ Zie Melyn W., L. Van Meensel en S. Van Parys (2015).

²⁰ Het Europees semester werd begin 2011 ingevoerd als antwoord van de EU op de zwakke punten in het economische beleid van de EU die tijdens de financiële en economische crisis aan het licht waren gekomen. Het is een jaarlijks terugkerend beleidsproces om het economische en sociale beleid en het begrotings- en werkgelegenheidsbeleid in de EU te coördineren. Gedurende dat proces gaan de EC, de lidstaten en de sociale partners met elkaar in dialoog. Deze interactie stelt de lidstaten in de gelegenheid elkaars plannen te becommentariëren en gezamenlijk de vooruitgang te volgen. Zo kunnen ze ook beter rekening houden met gemeenschappelijke uitdagingen.

garanderen. Daarin wordt verduidelijkt dat de regel uit het begrotingspact van toepassing is op de gezamenlijke overheid. De begrotingsdoelstellingen worden per afzonderlijke regering (namelijk de federale regering en die van elk van de gewesten en gemeenschappen) vastgesteld in het overlegcomité. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van elke regering en neemt besluiten bij consensus. Het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de Hoge Raad van Financiën, afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", vóór de onderhandelingen in het overlegcomité een advies uitbrengt over het begrotingstraject van de overheid en de verdeling ervan over de overheidsniveaus²¹. Het samenwerkingsakkoord bepaalt tevens dat een aanbevolen begrotingstraject moet worden opgesteld voor het nominale en structurele begrotingssaldo, ook voor elk van de gewesten en gemeenschappen. Het onafhankelijke toezicht op de naleving van de doelstellingen wordt eveneens toegewezen aan de Hoge Raad van Financiën, afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid". Deze ziet toe op de in het overlegcomité overeengekomen begrotingsdoelstellingen en kan het nationale correctiemechanisme in werking stellen bij aanzienlijke afwijkingen.

Al bij al zorgden de veranderingen gedurende de periode 2010-2014 ervoor dat het begrotingskader uitgebreider en strenger werd en dat de lidstaten meer de gelegenheid kregen zich er vertrouwd mee te maken en het na te leven. In tegenstelling tot de eerste hervorming van het SGP in 2005 was dit onmiskenbaar een stap in de goede richting. Tegelijkertijd werd het kader evenwel opnieuw complexer, wat de toepassing ervan kon bemoeilijken.

EEN VERDUIDELIJING VAN DE TOEPASSING VAN HET KADER (2015-2019)

Na de voorgaande hervormingen ontstond een wijdverbreide perceptie dat het begrotingskader te complex was geworden en dat er zich daardoor moeilijkheden konden voordoen bij de toepassing ervan. De Europese Commissie was hier eveneens van overtuigd en nam vanaf 2015 dan ook een aantal initiatieven om de werking te verduidelijken en de toepassing van het kader transparanter te maken binnen het bestaande rechtskader, aan de hand van richtlijnen die bepalen hoe de bestaande wetgeving dient te worden geïnterpreteerd en toegepast.

Een eerste aanpassing betrof de mededeling van de EC in januari 2015 waarin ze te kennen gaf hoe ze de ingebouwde flexibiliteit van het Stabiliteits- en groeipact voortaan optimaal zou benutten ten behoeve van een groeivriendelijk begrotingsbeleid²². Concreet werd toegelicht hoe de bestaande regels voortaan zouden worden toegepast om de band tussen structurele hervormingen, investeringen en budgettaire houdbaarheid te versterken ter ondersteuning van de jobcreatie en van de groei. Die doelstelling wordt nagestreefd door bij het bepalen van de inspanningen in het preventieve gedeelte beter rekening te houden met de conjuncturele situatie in de lidstaten, door investeringen te stimuleren en door de effectieve uitvoering van structurele hervormingen aan te moedigen. Teneinde de conjunctuurschommelingen beter in aanmerking te nemen, stelde de EC een matrix voor waarin wordt omschreven wat de geschikte begrotingsaanpassing is die in het kader van het preventieve gedeelte wordt verwacht. In die matrix wordt de te leveren structurele inspanning per land bepaald op basis van de economische toestand (op grond van de output gap) en de schuldgraad. Daarnaast kunnen lidstaten, ter bevordering van de investeringen, in het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact tijdelijk afwijken van hun doelstelling op middellange termijn of van het budgettaire aanpassingstraject. De lidstaten mogen die investeringsclausule enkel onder strikte voorwaarden toepassen. Ten slotte kunnen lidstaten in het preventieve gedeelte ook tijdelijk van hun doelstelling op middellange termijn of van het aanpassingstraject naar die doelstelling afwijken om rekening te houden met het effect van structurele hervormingen.

Daarna volgden in 2016 verdere initiatieven om de transparantie en de voorspelbaarheid van de SGP-regels te verhogen binnen het bestaande wetgevende kader.

²¹ Zie hieronder in hoofdstuk 10 voor een beschrijving van de rol van de Hoge Raad van Financiën bij de implementatie van de Europese begrotingsregels.

²² De Europese Raad van juni 2014 concludeerde dat de ingebouwde flexibiliteit van het Stabiliteits- en groeipact moest worden gebruikt ter ondersteuning van de groeistrategie van de EU.

Een eerste initiatief bestond erin om de *expenditure benchmark* een belangrijkere rol te geven bij het bepalen en controleren van het begrotingsbeleid en deze consistent toe te passen in beide delen van het SGP. Het bereikte akkoord bestaat allereerst uit de toepassing van de *expenditure benchmark* (die reeds in het preventieve gedeelte wordt gebruikt) in het corrigerende gedeelte. Tegelijkertijd werd de werking van het preventieve gedeelte in bepaalde opzichten aangepast. Zo werden voortaan de voorwaarden betreffende het aanpassingstraject in de richting van de MTO eveneens gespecificeerd in termen van de *expenditure benchmark*²³ en werd de grotere voorspelbaarheid en betere meetbaarheid van deze maatstaf erkend. De EC deelde ook mee dat ze voortaan aan deze benchmark voorrang zou geven bij de analyse van het naleven van het preventieve gedeelte.

Het tweede initiatief was gericht op de gebruikte ramingen van de output gap, die een essentiële input vormen voor de berekening van het structureel saldo. Ze worden berekend volgens een overeengekomen methode. De output gap is echter moeilijk te ramen omdat het potentieel bbp niet rechtstreeks waarneembaar is, terwijl de feitelijke ontwikkeling van het bbp onderhevig is aan belangrijke herzieningen, die een aanzienlijke invloed hebben op de ramingen van de output gap. De Commissie kon vanaf toen - onder beperkte en specifieke, door de lidstaten overeengekomen omstandigheden - van de ramingen van de output gap afwijken bij haar beoordeling van de begrotingspositie van de betrokken lidstaat. Dat proces wordt de toepassing van *constrained judgement* genoemd.

In 2017 heeft de Europese Commissie voor het eerst de zogenaamde *margin of discretion* toegepast. Hierbij kan ze onder bepaalde omstandigheden afwijken van de aanpassingsvereisten die het preventieve gedeelte van het SGP oplegt. Dit is een nieuwe interpretatie van de algemene beoordeling van de naleving van de begrotingsregels. Volgens deze nieuwe interpretatie gaat de algemene beoordeling van de naleving van het preventieve gedeelte verder dan het nagaan of een land de vereiste begrotingsaanpassing heeft verricht op basis van de *expenditure benchmark* en/of het structureel begrotingssaldo. De EC kan bijgevolg in haar algemene beoordeling concluderen dat een land het preventieve gedeelte van het SGP is nagekomen, ook al voldoet de geleverde inspanning niet aan de benchmark voor de uitgaven of aan de door het structureel begrotingssaldo aanbevolen verbetering. In de praktijk kwam dit neer op een versoepeling van de vereisten inzake verbetering van het structureel saldo.

Ten slotte nam de EC tijdens de periode 2014-2019 nog een aantal andere initiatieven om het bestaande wetgevende kader te verduidelijken. Daartoe behoorden onder meer het initiatief om jaarlijks een Vademecum van het Stabiliteits- en groeipact te publiceren en de publicatie van een *Code of Conduct* met praktische richtlijnen voor de toepassing van het begrotingskader.

De EC verwierf met een aantal van die initiatieven meer discretionaire bevoegdheden om de naleving van het SGP na te gaan en af te dwingen. Het maakte de controle van de naleving ook technischer en vatbaarder voor politiek geïnspireerde overwegingen en beoordelingen. Hierdoor werd de voorspelbaarheid en transparantie van het beslissingsproces kleiner.

DE OPSCHORTING VAN HET EUROPESE BEGROTINGSKADER (2020 - 2023)

De EC meldde op 20 maart 2020 dat wegens de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie was voldaan aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in het Stabiliteits- en groeipact te activeren. De Ecofin-Raad stemde hier op 23 maart mee in. Deze clausule biedt de lidstaten de gelegenheid om tijdelijk af te wijken van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn of van het traject in de richting van die doelstelling, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Ze werd hiermee voor het eerst toegepast sinds ze eind 2011 was opgenomen in het Europese begrotingskader.

Dankzij de activering van deze clausule kunnen de lidstaten een brede begrotingsstimulans geven²⁴. Ze biedt de lidstaten de nodige begrotingsruimte om de uitdagingen als gevolg van de pandemie en daarna van de energiecrisis aan te gaan. De EC heeft in maart 2023 in haar begrotingsrichtlijnen voor 2024 aangekondigd dat deze clausule eind 2023 zou worden opgeheven. Hoewel de goedkeuring van de algemene

²³ Deze wordt afgeleid van de vereiste aanpassing van het structureel saldo.

²⁴ Zie Hoofdstuk 2.

ontsnappingsclausule de toepassing van de Europese begrotingsregels de facto heeft opgeschort, bleven de procedures van toepassing, weliswaar in een aangepaste vorm.

Tabel 3.1
Tijdslijn met de belangrijkste aanpassingen in het Europese begrotingskader

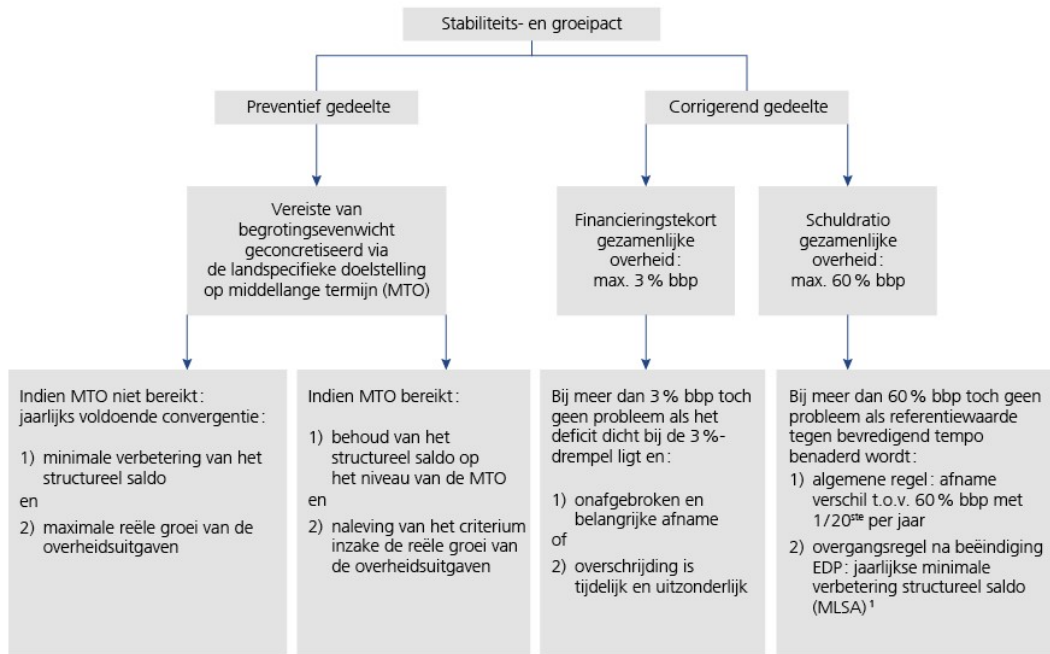
	Soepeler	Strenger	Intelligenter / Complexer
1992: Verdrag van Maastricht			
1997: Stabiliteits- en groeipact (SGP)		X	X
2005: Eerste hervorming SGP	X		X
2010-2014: Tweede hervorming SGP. Europees semester, <i>two pack</i> , <i>six pack</i> , Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU		X	X
2015-2019: Wijzigingen in toepassing SGP: margin of discretion, expenditure benchmark, constrained judgement	X		X
2020-2023: Opschorting toepassing Europees begrotingskader			

Bron: NBB.

3.2 Overzicht van de belangrijkste regels en toepassing van het Europese begrotingskader

Het begrotingsbeleid van de lidstaten dient in overeenstemming te zijn met de Europese begrotingsregels. Die regels bestaan uit een preventief gedeelte, dat het ontstaan van onhoudbare begrotingssituaties beoogt te vermijden, en een corrigerend gedeelte, dat betrekking heeft op de herstelmaatregelen voor de lidstaten die met buitensporige overheidstekorten of –schulden kampen. We geven hier een gedetailleerd overzicht van de regels zoals die van toepassing waren vóór de opschorting van het Europees begrotingskader in 2020.

Tabel 3.2
Overzicht van de belangrijkste Europese begrotingsregels



Bron: EC.

1. Van toepassing op landen die op 8 november 2011, op het ogenblik dat de schuldregel werd goedgekeurd, waren onderworpen aan een procedure bij buitensporige tekorten.

3.2.1 De belangrijkste regels van het Europese begrotingskader

HET PREVENTIEVE GEDEELTE

Het preventieve gedeelte tracht ervoor te zorgen dat het begrotingsbeleid wordt gevoerd op een wijze die leidt tot gezonde overheidsfinanciën op korte, middellange en lange termijn. De naleving ervan moet garanderen dat de lidstaten buiten het corrigerende gedeelte worden gehouden, behalve in de meest extreme omstandigheden.

Het nastreven van de doelstelling op middellange termijn (MTO) vormt de kern. Deze bestaat uit een voor elk land specifieke referentiewaarde voor het begrotingssaldo, uitgedrukt in structurele termen. Ze komt overeen met het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo van de overheid, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Door een doelstelling in structurele termen vast te stellen, tracht men ervoor te zorgen dat de onderliggende begrotingssituatie van de lidstaten bevorderlijk is voor de houdbaarheid op middellange termijn, terwijl de vrije werking van de automatische stabilisatoren wordt gevrijwaard.

Die doelstelling moet evenwel aan minimale vereisten voldoen: ze moet een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3 % bbp-tekortgrens inhouden, een houdbare begrotingspositie of een snelle vooruitgang in de richting van die positie waarborgen (met inachtneming van onder meer de begrotingskosten van de vergrijzing), en voldoende budgettaire manoeuvreerruimte laten, in het bijzonder rekening houdend met de behoefte aan meer overheidsinvesteringen. Voorts dient ze voor landen van het eurogebied en ERM2-leden minimaal –1 % bbp te bedragen. De contracterende partijen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie hebben zich tevens verbonden tot MTO's van minimaal -0,5 % bbp, tenzij hun schuldquote aanzienlijk lager ligt dan 60 % van het bbp en de risico's voor de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op lange termijn laag zijn. In die gevallen blijft de MTO minimaal -1 % bbp.

De minimumniveaus van de landspecifieke doelstellingen op middellange termijn worden om de drie jaar door de EC berekend met inachtneming van de meest recente gegevens over de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing, zoals die worden gepubliceerd in het driejaarlijkse *Ageing Report* dat de *Ageing Working Group* en de EC opstellen onder auspiciën van het *Economic Policy Committee*. De EC kan die berekening evenwel sneller verrichten indien een lidstaat een structurele hervorming ten uitvoer legt die een belangrijke impact heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit kan bijvoorbeeld bij een pensioenhervorming, zoals in België in 2015. Het zijn de lidstaten zelf die de doelstelling op middellange termijn in hun stabiliteits- of convergentieprogramma voorstellen, rekening houdend met de voorgestelde minimumniveaus.

Landen die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt, dienen een aanpassingstraject te volgen om met een gepaste snelheid naar die doelstelling te convergeren. Dit traject wordt omschreven in hun stabiliteitsprogramma. De door die landen geboekte vooruitgang wordt geëvalueerd aan de hand van twee indicatoren: het verloop van het structureel begrotingssaldo, enerzijds, en dat van de reële overheidsuitgaven, anderzijds. De naleving van het preventieve gedeelte wordt beoordeeld aan de hand van een algehele evaluatie die rekening houdt met beide indicatoren.

De vereiste verbetering van het structureel saldo wordt bepaald op basis van de conjunctuursituatie en de overheidsfinanciën van de lidstaat. Een verbetering van het structureel begrotingssaldo met 0,5 procentpunt bbp geldt daarbij als benchmark. Voor landen met een overheidsschuld van meer dan 60 % bbp is de vereiste verbetering groter dan 0,5 procentpunt bbp. Hierbij dient in economisch goede tijden een ruimere aanpassing te worden nagestreefd, terwijl in economisch slechte tijden een minder zware inspanning kan worden toegestaan. De toepassing van deze regels wordt nader gespecificeerd aan de hand van een beslissingsmatrix.

Tabel 3.3
Bepaling van de vereiste jaarlijkse verbetering van het structureel begrotingssaldo voor landen die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt (in procentpunten bbp)

Economische situatie	Brutoschuld < 60 % bbp en geen risico inzake houdbaarheid overheidsfinanciën	Brutoschuld > 60 % bbp of risico inzake houdbaarheid overheidsfinanciën
<i>Uitzonderlijk slecht:</i> reële groei < 0 % of output gap (*) < -4 %	Geen aanpassing	
<i>Zeer slecht:</i> -4 % ≤ output gap < -3 %	0,0	0,25
<i>Slecht:</i> -3 % ≤ output gap < -1,5 % a) reële groei < potentiële groei b) reële groei > potentiële groei	0,0 0,25	0,25 0,5
<i>Normaal :</i> -1,5 % ≤ output gap < 1,5 %	0,5	➤ 0,5(**)
<i>Goed:</i> Output gap ≥ 1,5 % a) reële groei < potentiële groei b) reële groei > potentiële groei	> 0,5 (**) ≥ 0,75	≥ 0,75 ≥ 1,0

Bron: EC.

(*) De output gap stemt overeen met het verschil tussen het feitelijke bbp en het potentiële bbp-niveau; die kloof wordt uitgedrukt in procenten van dat niveau.

(**) Een verbetering van het structureel saldo met meer dan 0,5 procentpunt bbp wordt bij conventie beschouwd als op z'n minst gelijk aan 0,6 procentpunt bbp.

Voor de jaarlijks toegestane verandering van de reële overheidsuitgaven wordt voor iedere lidstaat een benchmark bepaald. Die benchmark ligt onder de groei van het potentieel bbp op middellange termijn voor de landen die hun MTO nog niet hebben bereikt en is consistent met de vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo. Het uitgavenconcept houdt noch rekening met de rentelasten, noch met de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven of de door middel van EU-fondsen gefinancierde uitgaven in het kader van EU-programma's. Bovendien worden de overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de budgettaire impact van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde.

Landen waarvan het structureel begrotingssaldo de MTO bereikt, moeten dat saldo stabiel houden en hun overheidsuitgaven mogen niet sneller groeien dan het potentieel bbp op middellange termijn, gecorrigeerd voor de budgettaire impact van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde.

HET CORRIGERENDE GEDEELTE

Centraal in dit gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact staan nog steeds de twee oorspronkelijke criteria inzake overheidsfinanciën van het Verdrag van Maastricht, maar de toepassing ervan is sindsdien verduidelijkt. Het nominaal financieringstekort van de overheid mag niet meer dan 3 % bbp bedragen, tenzij het tekort aanzienlijk en voortdurend is afgenomen en een niveau bereikt dat de referentiewaarde benadert, of indien de overschrijding slechts uitzonderlijk en tijdelijk is en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt.

De uitstaande schuld van de overheid mag niet groter zijn dan 60 % bbp; indien dat toch het geval is, moet de overheidsschuld die referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderen. Als richtsnoer daarbij geldt een gemiddelde jaarlijkse afname van de schuldratio met één twintigste van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde van 60 % bbp. De daling moet zich voordoen in hetzij de laatste drie jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, hetzij het laatste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn en de twee daaropvolgende jaren (volgens de ramingen van de EC). Voor de landen, waaronder België, die op het ogenblik dat die regel werd goedgekeurd, namelijk 8 november 2011, onderworpen waren aan een procedure bij buitensporige tekorten, geldt een overgangsregeling voor de drie jaar nadat hun buitensporig tekort werd gecorrigeerd. Tijdens die overgangsperiode moeten ze voldoende vooruitgang boeken zodat ze aan het einde van die periode aan het schuld criterium voldoen. Die vooruitgang wordt afgemeten aan de aanpassing van het structureel begrotingssaldo, *minimum linear structural adjustment* (MLSA) genoemd.

3.2.2 Controle van de naleving van het Europese begrotingskader

Als onderdeel van haar multilaterale begrotingstoezicht gaat de EC stelselmatig na of het begrotingsbeleid van de lidstaten voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact. Ze doet dit voornamelijk op vaste momenten, in het kader van het Europees semester, maar eventueel ook op een ad-hoc basis.

HET PREVENTIEVE GEDEELTE

Het onderzoek naar het nakomen van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact is toegespitst op het bereiken van de doelstelling op middellange termijn en op de vereiste convergentie naar deze doelstelling. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een algehele evaluatie (*overall assessment*) waarin de vereiste verbetering van het structureel saldo en het naleven van de *expenditure benchmark* in aanmerking worden genomen. Hierbij geeft de EC sinds 2017 een groter gewicht aan deze laatste.

De naleving van de vereisten wordt onderzocht via een analyse ex ante van de begrotingsplannen en een analyse ex post. In de analyse ex post wordt nagegaan of de begrotingsgegevens van het voorgaande jaar afwijken van de doelstelling op middellange termijn of van het vereiste pad naar die doelstelling. Daarbij wordt gecontroleerd of de eventuele afwijkingen ten opzichte van het aanpassingstraject naar de doelstelling op middellange termijn 'significant' zijn. Dit wordt bepaald op basis van de volgende indicatoren. Ten eerste bedraagt de afwijking tussen het verloop van het structureel begrotingssaldo en het vooraf bepaalde traject dan ten minste 0,5 procentpunt bbp in een bepaald jaar of gemiddeld 0,25 procentpunt bbp per jaar gedurende twee opeenvolgende jaren. Ten tweede wijkt het verloop van de overheidsuitgaven af van de vastgelegde doelstelling met een impact op het overheidssaldo van ten minste 0,5 procentpunt bbp in een bepaald jaar of cumulatief gedurende twee opeenvolgende jaren. Een algehele evaluatie op basis van een

diepgaande analyse aan de hand van die twee indicatoren zal dan uitsluitsel geven over de vraag of er sprake is van een significante afwijking. Hierbij dient ten minste één indicator een significante afwijking te vertonen.

De beoordeling van de vraag of een land voldoet aan de vereisten van het preventieve gedeelte van het SGP vloeit niet voort uit een mechanische procedure. Met andere woorden, een significante afwijking heeft niet noodzakelijkerwijs procedurele gevolgen. De EC voegt aan de kwantitatieve beoordeling immers een deskundig oordeel toe in het kader van haar zogenoemde *overall assessment*. Deze beoordeling kwalificeert de aanwijzingen van de twee pijlers van het preventieve gedeelte en omvat een diepgaande analyse. Hierbij wordt uitgegaan van de indicator die de meest betrouwbare aanwijzingen geeft over de naleving van de bepalingen van het preventieve gedeelte.

Afwijkingen worden niet als significant beschouwd als ze het gevolg zijn van een ongewone en door de lidstaat ongewilde gebeurtenis die de financiële situatie van de overheid sterk negatief beïnvloedt, of tijdens periodes van sterk negatieve groei in de EU of in het eurogebied als geheel.

Als de EC een significante afwijking vaststelt, richt ze een verwittiging aan de lidstaat. Geeft de lidstaat daar geen adequaat gevolg aan en wordt de afwijking niet tijdig gecorrigeerd, dan kan de Ecofin-Raad ertoe besluiten de in het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact voorgeschreven procedure bij significante afwijking op te starten. Die procedure kan uiteindelijk leiden tot een sanctie in de vorm van een rentedragend deposito van 0,2 % bbp.

HET CORRIGERENDE GEDEELTE

Indien het deficitcriterium of de regels inzake overheidsschuld niet worden nageleefd, dan stelt de EC een verslag op volgens artikel 126, paragraaf 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin wordt bepaald of een procedure bij buitensporige tekorten moet worden opgestart. De Commissie houdt daarbij rekening met het peil van de overheidsinvesteringen en met alle andere relevante factoren, onder meer de economische en budgettaire ontwikkelingen op middellange termijn.

Indien de Ecofin-Raad, op basis van het advies van de EC, oordeelt dat er sprake is van een buitensporig tekort, dan richt de Raad aanbevelingen aan de lidstaat om dat tekort binnen een bepaalde termijn weg te werken. Hierbij wordt een aanpassingspad met jaarlijkse doelstellingen voor het financieringssaldo, de structurele inspanning en de groei van de netto primaire overheidsuitgaven vastgelegd. Een lidstaat die verzuimt uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Ecofin-Raad, krijgt een boete die bij een herhaaldelijk in gebreke blijven kan oplopen tot maximaal 0,5 % bbp.

Een procedure bij buitensporige tekorten kan enkel worden afgebroken op basis van geobserveerde gegevens en indien het buitensporig tekort duurzaam wordt gecorrigeerd en het schuld criterium wordt nageleefd volgens de vooruitzichten. Dergelijke procedure kan dus enkel worden stopgezet indien de EC-vooruitzichten uitwijzen dat aan beide criteria – deficit en schuld – zal worden voldaan.

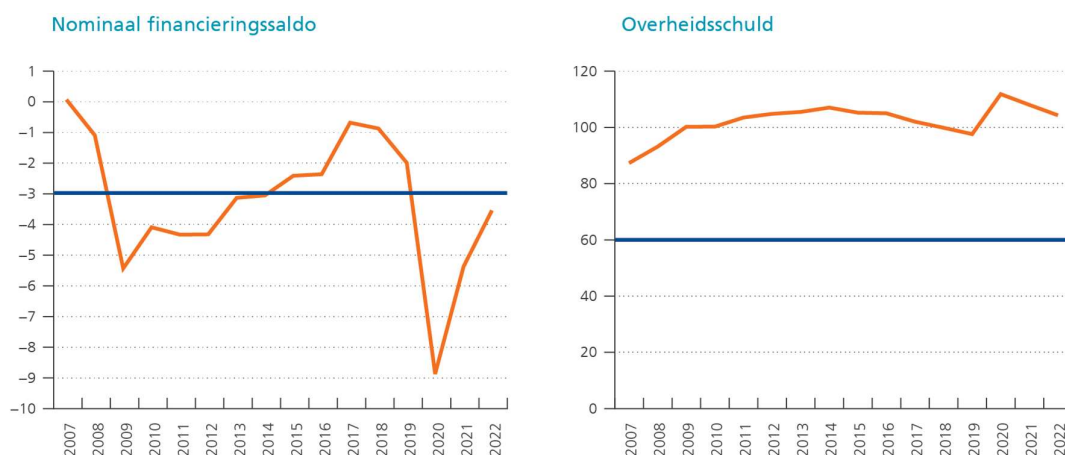
3.3 Toepassing en naleving van het Europese begrotingskader door België

Het is goed dat er een begrotingskader bestaat maar het is minstens even belangrijk dat dit wordt nageleefd, aangezien dan pas het beoogde effect wordt bereikt. Hierna volgt een bondig overzicht waaruit blijkt of België en andere landen van het eurogebied de belangrijkste regels in het Stabiliteits- en groeipact tijdens het voorbije decennium al dan niet hebben nageleefd. Vooraf moet worden opgemerkt dat de hierna gegeven cijfers enkel een reflectie zijn van de cijfermatige naleving van de begrotingsregels, dat wil zeggen zonder rekening te houden met eventuele uitzonderingsclausules en de discretionaire bevoegdheid van de EC om op basis van andere factoren tot een conclusie te komen. Bovendien betreft het doorgaans de laatst beschikbare gegevens en niet de gegevens die werden gebruikt op het moment van de evaluatie door de EC. Ten slotte wordt er ook aandacht besteed aan de naleving van de belangrijkste landspecifieke aanbevelingen over het begrotingsbeleid die in het kader van het Europees semester worden geformuleerd.

3.3.1 Naleving van de voorwaarden in het corrigerende gedeelte van het SGP

Net als in alle andere landen van het eurogebied deed de financiële en economische crisis de Belgische overheidsrekeningen ontsporen. Hierdoor liep het financieringstekort in 2009 fors op, tot meer dan 5 % bbp. België belandde vanaf eind 2009 dan ook, net als de meeste andere landen van het eurogebied, in een procedure inzake buitensporige tekorten. In het voorjaar van 2014 bleek uit de cijfers dat het tekort in 2013 beneden de 3 % bbp was gedaald en volgens de vooruitzichten zou dit zo blijven gedurende de daaropvolgende jaren. De Ecofin-Raad van 20 juni 2014 besloot dan ook een einde te maken aan de procedure inzake buitensporige tekorten. Daarna ging ons land over naar het preventieve gedeelte van het SGP. Vanaf maart 2020 activeerden de EC en de Ecofin-Raad de algemene ontsnappingsclausule. Hierdoor werd de toepassing van de Europese begrotingsregels de facto gedesactiveerd.

Grafiek 3.1
Begrotingssaldo en schuldgraad ten opzichte van de criteria van het SGP
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

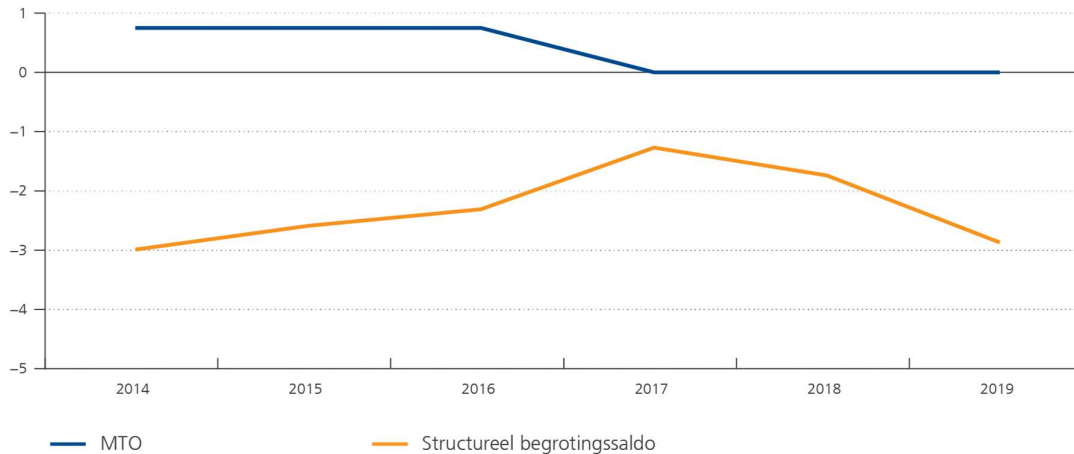
Tijdens de periode 2007-2022 overschreed het financieringssaldo van België bij een sterke economische schok telkens ruimschoots de 3 %-norm, wat tijdelijk gerechtvaardigd was om de economie te ondersteunen. Dit gold voor het eerst bij de financiële en economische crisis, toen het financieringssaldo verslechterde van een evenwicht tot een tekort van meer dan 5 % bbp in 2009. Daarna werd het tekort geleidelijk verminderd tot tijdelijk iets minder dan 1 % bbp in 2017 en 2018. Tijdens de COVID-19-crisis overschreed het tekort opnieuw fors de 3 %-norm, met een piek van bijna 9 % bbp in 2020. De daaropvolgende jaren nam het tekort opnieuw af tot 3,5 % bbp in 2022.

De schuldgraad van België lag gedurende de hele periode sinds 2007 ruim boven de grens van 60 % bbp met een beperkte periode van schuldafname, tijdens de jaren 2015-2019, toen de schuldgraad tijdelijk terugliep tot minder dan 100 % bbp. Daarna nam deze in 2020 weer fors toe tijdens de COVID-19-crisis; in 2022 daalde hij tot 104,3 % bbp, voornamelijk onder impuls van de hogere inflatie.

3.3.2 Naleving van de voorwaarden in het preventieve gedeelte van het SGP

Aangezien België zich pas sinds 2014 in het preventieve gedeelte van het SGP bevindt en de begrotingsregels de facto werden opgeschort na de activatie van de algemene ontsnappingsclausule in het voorjaar van 2020, wordt hier de naleving van dit gedeelte over de periode 2014-2019 bestudeerd.

Grafiek 3.2
Doelstelling op middellange termijn (MTO) van België en structureel financieringssaldo
(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

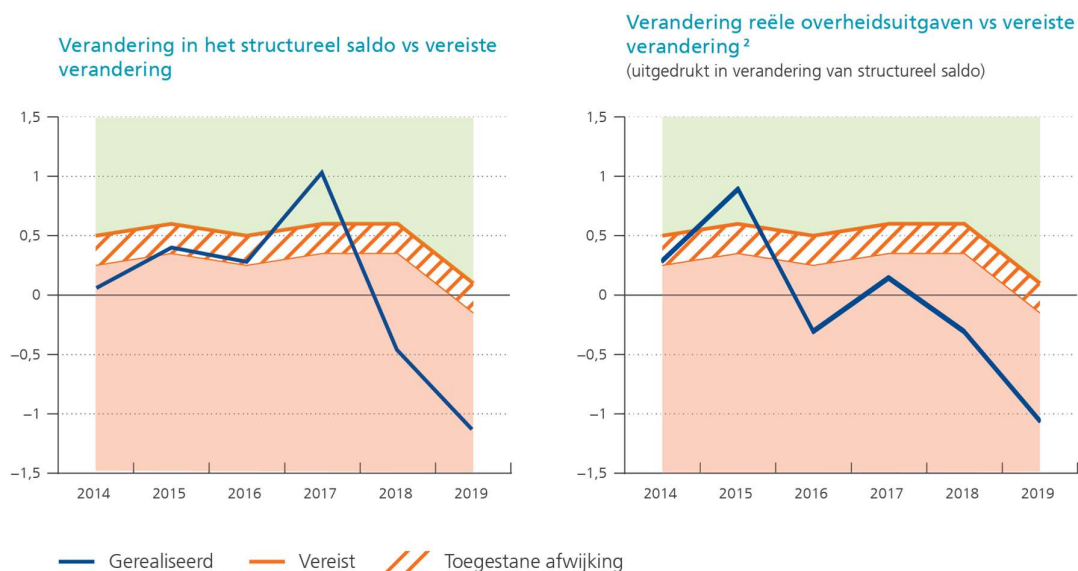
België heeft over de periode 2014-2019 zijn doelstelling op middellange termijn (MTO) nooit bereikt. Zoals hiervoor reeds werd vermeld, vormt het nastreven van de MTO de kern van het preventieve gedeelte. De MTO van België is sinds 2014 verlaagd van 0,75 % bbp tot 0 % bbp. Het verschil tussen het structureel saldo en de MTO was in 2017 het kleinst, namelijk 1,3 procentpunt bbp; daarna nam dit verschil weer toe door de verslechtering van het structureel saldo.

België diende dan ook een aanpassingstraject naar de MTO te volgen, maar heeft dit doorgaans niet nageleefd. De door de EC vereiste verbetering in het structureel saldo van België varieerde tijdens de periode 2014-2019 tussen 0,1 en 0,6 procentpunt bbp. België realiseerde enkel in de periode 2015-2017 de vooropgestelde verbetering, indien rekening wordt gehouden met de ingebouwde tolerantie van gemiddeld 0,25 procentpunt bbp per jaar. De sterke verbetering in 2017 valt (deels) toe te schrijven aan de (tijdelijke) forse toename van de voorafbetalingen van de bedrijven, die de inkomsten uit de vennootschapsbelasting aanzienlijk deed oplopen ²⁵.

Voor het tweede criterium uit het preventieve gedeelte, namelijk de verandering in de overheidsuitgaven, werd gedurende het grootste deel van de periode 2014-2019 een groter dan toegestane afwijking ten opzichte van de benchmark opgetekend. België voldeed enkel in 2014 en 2015 prima facie aan dit criterium, althans indien rekening wordt gehouden met de achteraf toegestane afwijkingsmarge.

²⁵ Voor meer uitleg zie deel 1.2.1.C, p. 17.

Grafiek 3.3
Aanpassingstraject naar de MTO: verandering in het structureel saldo en in de
overheidsuitgaven¹
(in procentpunt bbp)



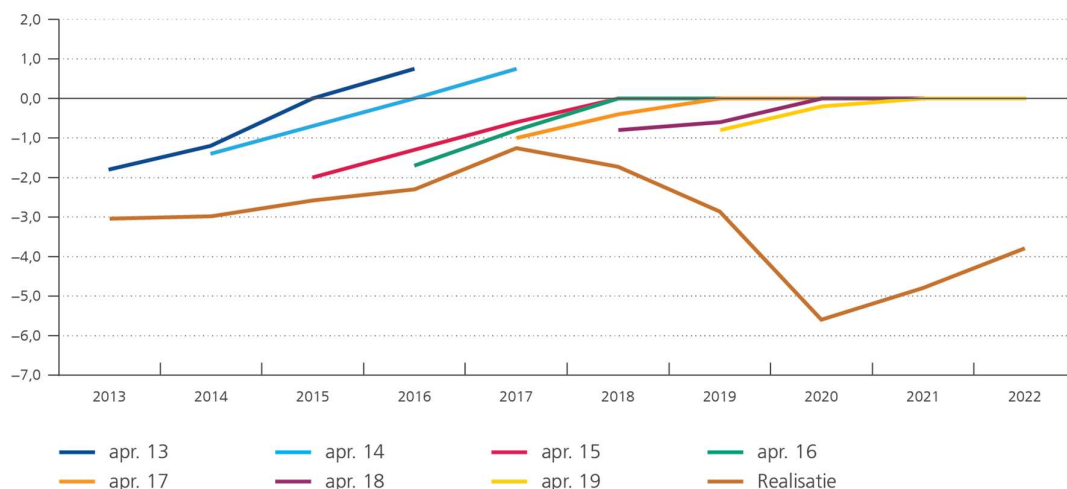
Bronnen: EC, NBB.

¹ De toegestane afwijking wordt hier getoond als een gemiddelde van 0,25 % bbp. De afwijking op jaarbasis bedraagt 0,5 % bbp.

² De verandering in de reële overheidsuitgaven komt overeen met de verandering die de EC in het daaropvolgende jaar gebruikte bij de evaluatie.

Een vergelijking van de doelstellingen voor het structureel saldo van achtereenvolgende stabiliteitsprogramma's met de realisaties wijst op een zwakke naleving van de doelstellingen op middellange termijn. Uit een vergelijking van de doelstellingen inzake structureel saldo in de stabiliteitsprogramma's over de periode 2013-2019 blijkt dat deze systematisch werden gemist en naar de toekomst werden verschoven

Grafiek 3.4
Doelstellingen structureel saldo in opeenvolgende stabiliteitsprogramma's en realisaties _
(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

3.3.3 Vergelijking met andere landen

België scoorde relatief zwak voor de naleving van de belangrijkste Europese begrotingsregels ten opzichte van de meeste andere landen van het eurogebied. Dit blijkt uit een vergelijking van door de *European Fiscal Board* (EFB) opgestelde synthetische indicatoren. Deze worden berekend op basis van een databank²⁶. Die gegevens focussen op de numerieke naleving. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met de uitzonderingen en de discretionaire bevoegdheid van de EC en de Ecofin-Raad die zijn vastgelegd in de EU-wetgeving. Voorts berusten de indicatoren op actuele gegevens. Deze kunnen verschillen van de gegevens die de EC hanteerde bij haar evaluatie tijdens het planningsproces.

De synthetische indicatoren zijn gebaseerd op vier binaire deelindicatoren (0=geen naleving / 1=naleving) die jaarlijks de naleving van de vier belangrijkste regels van het SGP nagaan aan de hand van de volgende criteria:

- de tekortregel: een land wordt geacht deze regel na te leven indien het financieringstekort van de gezamenlijke overheid kleiner dan of gelijk is aan 3 % bbp of indien de afwijking van deze norm maximaal 0,5 % bbp bedraagt en beperkt blijft tot 1 jaar;
- de schuldregel: een land wordt geacht aan de eisen te voldoen als de schuldquote minder dan 60 % bbp bedraagt of indien bij een schuldratio van meer dan 60 % bbp deze met gemiddeld 1/20ste is afgenomen tijdens de afgelopen drie jaar;
- de 'structureel saldo'-regel: een land wordt geacht deze regel na te leven als het structurele begrotingssaldo van de overheid gelijk is aan of groter dan de doelstelling op middellange termijn (MTO). Een land dat de MTO nog niet heeft bereikt, wordt geacht deze regel na te leven indien de jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo gelijk is aan of groter dan 0,5 procentpunt bbp, of als het verschil tussen het saldo en de MTO kleiner is dan 0,5 procentpunt bbp;
- de uitgavenregel: een land wordt geacht aan de eisen te voldoen indien de jaarlijkse groei van de primaire overheidsuitgaven (exclusief discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen) kleiner dan of gelijk is aan het tienjaars gemiddelde van de nominale groei van de potentiële output minus de convergentiemarge (die nodig is om te garanderen dat de verandering van het structureel saldo consistent is met de in het kader van de 'structureel saldo'-regel vereiste verandering).

De indicator wordt vanaf 1998 berekend voor alle EU-landen en wordt jaarlijks bijgewerkt. Tijdens de periode 2010-2019 werd in de landen van het eurogebied gemiddeld gezien in iets meer dan de helft van de gevallen aan de begrotingsregels voldaan. De resultaten variëren sterk tussen de landen. België voldeed over deze periode slechts in iets meer dan één van de vier gevallen aan de regels. Op basis hiervan behoort ons land tot de zwakste presteerders samen met Italië, Spanje en Frankrijk.

²⁶

Zie EFB Compliance Tracker.

Grafiek 3.5
EFB-indicator van de naleving van de Europese begrotingsregels (2010-2019)
(1 = volledige naleving)



Bronnen: EC, NBB.

3.3.4 Het naleven van de landspecifieke aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid

Een belangrijk onderdeel van het Europees semester zijn de landspecifieke beleidsaanbevelingen die de EC elk jaar in de lente voorstelt en die uiteindelijk door de Ecofin-Raad worden aangenomen. De regeringen worden vervolgens opgeroepen de aanbevelingen op te nemen in hun hervormingsplannen en nationale begrotingen voor het volgende jaar. Deze aanbevelingen hebben zowel betrekking op het begrotingsbeleid als op het sociaal en economisch beleid in brede zin. De aanbevelingen m.b.t. de eerstgenoemde beleidsvorm worden hierna behandeld.

De landspecifieke aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid zijn niet alleen kwantitatief, zoals reeds gezegd, maar ook kwalitatief van aard. Hierna volgt een bondig overzicht van de belangrijkste van deze kwalitatieve aanbevelingen voor België sinds 2011. Ze werden gegroepeerd in drie grote categorieën; bovendien wordt telkens vermeld wanneer ze werden geformuleerd.

Tabel 3.4
Belangrijkste kwalitatieve landspecifieke aanbevelingen voor het Belgische begrotingsbeleid (2011-2019)

Landspecifieke aanbevelingen	Geformuleerd in ...
<u>Aanpassingen aan het nationale begrotingskader</u>	
- Begrotingsdoelstellingen bindend maken per overheidsniveau	2012,2013,2014,2015,2016,2017
- Verdeling van de inspanningen per overheidsniveau transparanter maken	2012,2013
- Volledige implementatie van samenwerkingsakkoord van december 2013	2018
<u>Hervormingen</u>	
- Houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën verbeteren door leeftijdsgebonden uitgaven onder controle te houden.	2011,2012
- Pensioensysteem hervormen	2011,2012,2013,2014,2015,2018,2019
- Verschuiving van belastingen op arbeid naar minder groeiverstorende belastingen	2012,2013,2014,2015
- Belastingstelsel vereenvoudigen en performanter maken	2013,2014,2015,2016,2017
- Toename kosten langdurige zorg beheersen	2012,2013,2014,2018,2019
<u>Uitgaven / Investerings</u>	
- Efficiëntie en samenstelling overheidsuitgaven verbeteren om ruimte te maken voor investeringen, met name door uitgaventoetsingen	2017,2018,2019
- Coördinatie begrotingsbeleid overheden verbeteren om ruimte te creëren voor overheidsinvesteringen	2019

Bron: EU.

Dit overzicht verduidelijkt dat een aantal aanbevelingen reeds tijdens het begin van de periode werden gegeven. Het betreft onder andere het onder controle houden van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven en het vereenvoudigen en optimaliseren van het belastingstelsel. Het stimuleren van investeringen werd pas later tijdens de beschouwde periode voor het eerst geformuleerd maar dit was tevens een aanbeveling die sindsdien geregeld terugkwam.

Uit het overzicht blijkt alvast dat heel wat aanbevelingen gedurende een aantal jaren, al dan niet onder een licht gewijzigde vorm, herhaald werden. Hieruit blijkt dat ze niet of slechts in beperkte mate werden nageleefd. Een voorbeeld hiervan bij de aanbevelingen inzake de aanpassing van het nationale begrotingskader is het bindend maken van de begrotingsdoelstellingen voor verschillende overheidsniveaus. Deze aanbeveling werd voor het eerst geformuleerd in de lente van 2012 en daarna herhaald tot in 2017. Een ander voorbeeld uit de aanbevelingen omtrent hervormingen is de oproep om het belastingstelsel te vereenvoudigen en performanter te maken. Deze werd voor het eerst geformuleerd in 2013 en daarna elk jaar herhaald tot in 2017. Ten slotte kan er bij de aanbevelingen inzake de overheidsuitgaven/investeringen worden gewezen op de vraag om de efficiëntie en samenstelling van de overheidsuitgaven te verbeteren, ruimte te maken voor investeringen en uitgaventoetsingen te gebruiken. Deze werd voor het eerst geformuleerd in 2017 en daarna elk jaar herhaald tot in 2019.

Het trackrecord voor het naleven van de landspecifieke aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid door België blijkt dus eerder zwak te zijn. In dit kader kan worden opgemerkt dat ook in andere landen het aantal landspecifieke aanbevelingen dat volledig werd geïmplementeerd of een aanzienlijke vooruitgang liet optekenen, volgens de EC-classificatie eerder beperkt was (ongeveer 25 % van het totaal). De meeste aanbevelingen vertoonden slechts enige, een beperkte of geen vooruitgang. Dit blijkt alvast uit een

onderzoek van de Europese Rekenkamer voor zes EU-landen (waaronder België) (European Court of Auditors (2020)).

3.4 Besluit

Het Europese begrotingskader heeft zich gedurende de periode 2010-2019 verder ontwikkeld. Hierbij kunnen duidelijk twee deelperiodes worden onderscheiden. Tijdens de periode 2010-2014 leidde de negatieve impact op de overheidsfinanciën van de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende economische recessie tot een consensus om het kader te verstrengen. Hierbij zijn vooral de invoering van het *six pack*, het *two pack* en het begrotingspact van belang. In tegenstelling tot de vorige hervorming van 2005 was dit onmiskenbaar een stap in de goede richting. Tegelijkertijd werd het begrotingskader evenwel nog complexer. Tijdens de tweede deelperiode 2015-2019 lag de nadruk bij de hervormingen voornamelijk op een aantal initiatieven om de werking van de Europese begrotingsregels te verduidelijken en de toepassing ervan transparanter te maken binnen het bestaande juridische kader. Hierbij werd ook de discretionaire bevoegdheid van de EC uitgebreid. Een gevolg hiervan was dat de toepassing van het begrotingskader meer politiek geïnspireerd en nog complexer werd. Dit maakte de voorspelbaarheid en transparantie van het beslissingsproces kleiner. Vanaf maart 2020 werd het Europese begrotingskader de facto opgeschort door de activering van de algemene ontsnappingsclausule. Deze werd begin 2024 gedesactiveerd.

België scoort relatief zwak met betrekking tot de naleving van het Europese kader in vergelijking met de meeste andere landen van het eurogebied. De beperkte naleving was ook een belangrijke conclusie van de tweede evaluatie die de EC maakte van het *six pack* en *two pack* in februari 2020. Het document concludeerde verder dat het SGP in zijn toenmalige vorm een onvoldoende disciplinerend instrument was in economisch goede tijden, met als gevolg dat er geen begrotingsbuffers waren, met name in landen met hoge schulden. Daarnaast besloot de EC ook dat de schuld te hoog bleef in een aantal landen, dat er onvoldoende differentiatie was tussen de lidstaten in beleidsvoorschriften alsook dat het begrotingsbeleid grotendeels procyclisch bleef, de lidstaten te weinig verantwoordelijkheid kregen en er te weinig aandacht was voor overheidsinvesteringen. Dit alles wees duidelijk uit dat een grondige hervorming noodzakelijk was.

Uitgaande van deze bevindingen werd er eind 2021 dan ook een publiek debat geopend over de toekomst van het beleidskader, waarvan het begrotingskader een belangrijk onderdeel vormt²⁷. Hierbij waren verschillende partijen betrokken, zoals burgers, nationale overheden, parlementen, sociale partners, academici en diverse Europese instellingen. Op basis van de resultaten van deze consultatie werden vier gebieden voor verdere werkzaamheden aangewezen: de houdbaarheid van de schuld waarborgen en een duurzame groei bevorderen door middel van investeringen en hervormingen; meer aandacht besteden aan de middellange termijn bij het begrotingstoezicht; gebruikmaken van de ervaringen van de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF); de nationale zeggenschap vereenvoudigen en versterken, en zorgen voor een betere handhaving. Deze inzichten over het bestaande beleidskader alsook de lessen uit de COVID-19-crisis en de resulterende uitdagingen vormden een inspiratie voor de voorstellen die de EC begin november 2022 publiceerde om het Europese beleidskader aan te passen. Op basis van deze voorstellen en de discussie in Europese fora heeft de Commissie in april 2023 wetgevende voorstellen geformuleerd voor het nieuwe Europese kader. Deze voorstellen werden gedurende de daaropvolgende maanden besproken en bijgestuurd en eind 2023 werd er in de Ecofin-Raad een politiek akkoord bereikt. Op 10 februari 2024 werd er een akkoord bereikt tussen de Ecofin-Raad en het Europees Parlement. Het nieuwe kader werd geleidelijk ingevoerd vanaf 2024

²⁷ Voor een beknopte beschrijving van het nieuwe begrotingskader kan verwezen worden naar Kader 8 – « Het nieuwe Europese begrotingskader » in NBB (2024) en naar het artikel « Wat is de impact van het nieuwe Europese begrotingskader op de Belgische overheidsfinanciën » van Cornille et al (2024).

Referenties

BELGIAN INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE (2012), *The return of the deficit, public finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven University Press.

Cornille D., M. Deroose, W. Melyn P. Stinglhamber en S. Van Parys (2024), *Wat is de impact van het nieuwe Europese begrotingskader op de Belgische overheidsfinanciën?*, BNB, Economisch Tijdschrift, oktober.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2017), *Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact), May.

DE CALLATAÏ E. en F. THYS CLEMENT (Eds) (2012), *The return of the deficit – Public Finance in Belgium over 2000-2010*, gepubliceerd onder auspiciën van het Belgisch Instituut voor Overheidsfinanciën, Leuven University Press.

De Prest E., H. Geeroms en G. Langenus (2012), 'Nieuwe ontwikkelingen in de economische governance van de Europese Unie', NBB, Economisch Tijdschrift, juni.

EUROPEAN COMMISSION (2009-2021), *Public Finances in EMU*.

EUROPEAN COMMISSION (2011-2014), *Assessment of the national reform programme and stability programme for Belgium*.

EUROPEAN COMMISSION (2015-2020), *Assessment of the stability programme for Belgium*.

EUROPEAN COMMISSION (2019), *Vade Mecum of the Stability and Growth Pact*, Institutional paper 101, 2019 edition.

EUROPEAN COMMISSION (2020), *Economic governance review*, Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and on the suitability of Council Directive 2011/85/EU, February.

EUROPEAN COMMISSION (2021), *The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*, October.

EUROPEAN COMMISSION (2022), *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework, Summary of responses*, Final Report, March.

EUROPEAN COMMISSION (2022), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, November.

EUROPEAN COMMISSION (2023), *Commission proposes new economic governance rules fit for the future, Legislative proposals to implement a comprehensive reform of the EU's economic governance rules*, April.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2020), *The European Semester – Country Specific Recommendations address important issues but need better implementation*, Special Report 16.

LARCH M., J. MALZUBIS AND S. SANTACROCE (2023), 'Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database', *Intereconomics*, 58(1), p. 32-42.

MELYN W., L. VAN MEENSEL EN S. VAN PARYS (2015), 'Europees governancekader inzake overheidsfinanciën: toelichting en evaluatie', NBB, Economisch Tijdschrift, september.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2024), *Verslag 2023*.

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE (2011-2022), *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma van België en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België*.

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE (2023), *Leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance – Herziene ontwerpconclusies van de Raad*, 14 maart.

VAN NOTEN H., *The Stability and Growth Pact, Presentatie voor Centrale Raad voor het Bedrijfsleven*, Brussel, 6 mei 2021.

YDIERS B. (2019), 'Navigating a complex world: Belgian compliance with the European rules (2014-2018)', *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1, p. 69-96.

Hoofdstuk 4

Fiscaal beleid in de periode 2010-2020: twee grote hervormingen en onvoltooide of achterwege gelaten projecten

Christian Valenduc, Cerpe²⁸, Université de Namur et UCLouvain

This chapter presents and discusses the main tax policy trends and reforms of the 2010-2020 decade with, for some items, an extension to 2022 enabling to cover the covid and energy crises. It discusses the level and the structure of taxation. Regarding the level, the main determinants are the fiscal policy stance and the political context. Fiscal tightening dominated during the first part of the decade, while the 2014-2019 period is dominated by the political choices made at the federal level regarding tax policy, with a tax shift – that ex post appears partially as a tax cut – to shift taxation away from labour to other tax bases, of which capital. This chapter next presents and comments the main trends in the taxation of labour, capital and consumption. Implicit tax rates indicate a shift from labour taxation to capital and, more modestly, to consumption. We next discuss the two main tax reforms of the decade: the tax shift and the corporate income tax (CIT) reform that was motivated by the policy stance at international level, more precisely by the agreement on the BEPS project at the OECD-G20 level. The decrease in labour taxation has been designed in a way that overcomes the efficiency equity trade-off. How far this also holds for the whole tax-shift package is however unclear. The CIT reform appears as a progress to neutrality and as a move away from a long-term stance that made the competitive position of Belgium relying more on niche regimes than on a competitive nominal CIT rate. The final section points out pending issues, among which the taxation of savings and environmental taxation.

JEL Codes: H20, H24, H25

Keywords: tax policy, implicit tax rates, tax shift, corporate income tax

Het fiscaal beleid staat uiteraard niet los van het begrotingsbeleid. In eerdere werken over de evolutie van de overheidsfinanciën (de Callatay E., Ed, 2002: de Callatay en Thys, Eds, 2012) werd in de hoofdstukken over fiscaal beleid aangegeven dat de evolutie van het algemene niveau van de belastingen verband hield met de koers van het begrotingsbeleid²⁹. Zo droegen de belastingen in de jaren 1990 in grote mate bij tot de restrictieve koers van het begrotingsbeleid, waardoor het begrotingstekort onder de 3% van het bbp kon worden gebracht en België zich kon kwalificeren voor de Economische en Monetaire Unie. Omgekeerd leidden de terugkeer naar een begrotingsevenwicht en een soepeler begrotingsbeleid rond de eeuwwisseling tot een verlaging van het algemene belastingniveau, zoals tot uiting kwam in de "Reynders"-hervorming, waarbij de personenbelasting werd verlaagd.

De budgettaire context van het decennium 2010-2020, die in de vorige hoofdstukken van dit boek is beschreven, moet daarom in aanmerking worden genomen bij het onderzoeken van de ontwikkelingen op het gebied van fiscaal beleid. Belastingbeleid heeft echter zijn eigen doelstellingen. Naast "hoeveel?" is er ook de vraag naar "hoe?" belastingen geheven worden. Deze vraag heeft betrekking op de structuur van fiscale en parafiscale bijdragen en de onderliggende afwegingen die hierbij gemaakt worden. De structuurkwestie heeft verschillende aspecten. Een eerste aspect is de keuze tussen de belangrijkste belastingcategorieën: wat is het relatieve gewicht van belasting op arbeid, kapitaal en consumptie, of van milieubelasting? Een tweede aspect heeft betrekking op het *ontwerp* van elke belasting, en vooral op de keuze tussen een lage belasting met een brede basis of een hoge belasting met een smalle basis, waarbij de laatste wordt verminderd door vrijstellingen, speciale belastingregimes en, meer in het algemeen, de omvang van de fiscale uitgaven (OESO, 2010).

²⁸ Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique.

²⁹ Zie de bijdragen van Decoster, Gérard en Valenduc in de Callatay E. (Ed) (2002) en van dezelfde auteurs in de Callatay en Thys (Eds) (2012).

De afwegingen gaan tussen efficiëntie en billijkheid enerzijds en tussen neutraliteit en stimulering anderzijds³⁰. Het zijn politieke keuzes. De politieke context is daarom ook een bepalende factor bij evoluties in het belastingbeleid.

Vanuit dit oogpunt beslaat het decennium 2010-2020 in wezen twee legislaturen met zeer verschillende oriëntaties op het gebied van fiscaal beleid. De legislatuur 2009-2014 kwam laat op gang, na 541 dagen onderhandelen. De laattijdig gevormde regering erfde een budgettaire situatie die erg bezwaard was door de economische en financiële crisis en de staatsschuldencrisis. De oriëntatie van het begrotingsbeleid was duidelijk restrictief en in het regeerakkoord werd met geen woord gerept over een grote belastinghervorming. De tweede legislatuur, 2014-2019, bekend als de "Zweedse" coalitie, ging snel van start: de federale regering werd gevormd in oktober 2014 en het regeerakkoord gaf duidelijk de wens aan om de totale belastingdruk te verlagen en de belastingen op inkomen uit arbeid te verlagen als onderdeel van een *taks shift*. Vervolgens zal de regering een hervorming van de vennootschapsbelasting doorvoeren. Deze tweede hervorming was niet voorzien in het regeerakkoord: het was een internationale trend (OESO en G20) die het op de agenda zette.

Dit wijst op een andere determinant van het fiscale beleid: in een geglobaliseerde economie wordt het fiscale beleid ook bepaald door de internationale omgeving. Dit heeft verschillende implicaties: de noodzaak om concurrentieel te zijn, de positionering met betrekking tot belastingconcurrentie en de houding ten opzichte van de beleidsrichtlijnen die op supranationaal niveau worden geïmplementeerd.

Dit hoofdstuk begint met een korte toelichting op de evolutie in de totale belastingheffing (belastingen en sociale zekerheid)³¹: dit is de "hoeveel"-vraag. Vervolgens onderzoeken we de vraag "hoe", ten eerste vanuit het oogpunt van evoluties in de belastingstructuur, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen belasting op arbeid, kapitaal en consumptie, en ten tweede met betrekking tot de keuze tussen "lage tarieven, brede grondslag" of de overheersing van belastinguitgaven en preferentiële regelingen die gepaard gaan met hogere nominale tarieven. In het derde en vierde deel komen achtereenvolgens de twee belangrijkste hervormingen van het decennium aan bod: de *tax shift* en de hervorming van de vennootschapsbelasting. Het vijfde deel behandelt de nog bestaande werven, of de achterwege gelaten projecten.

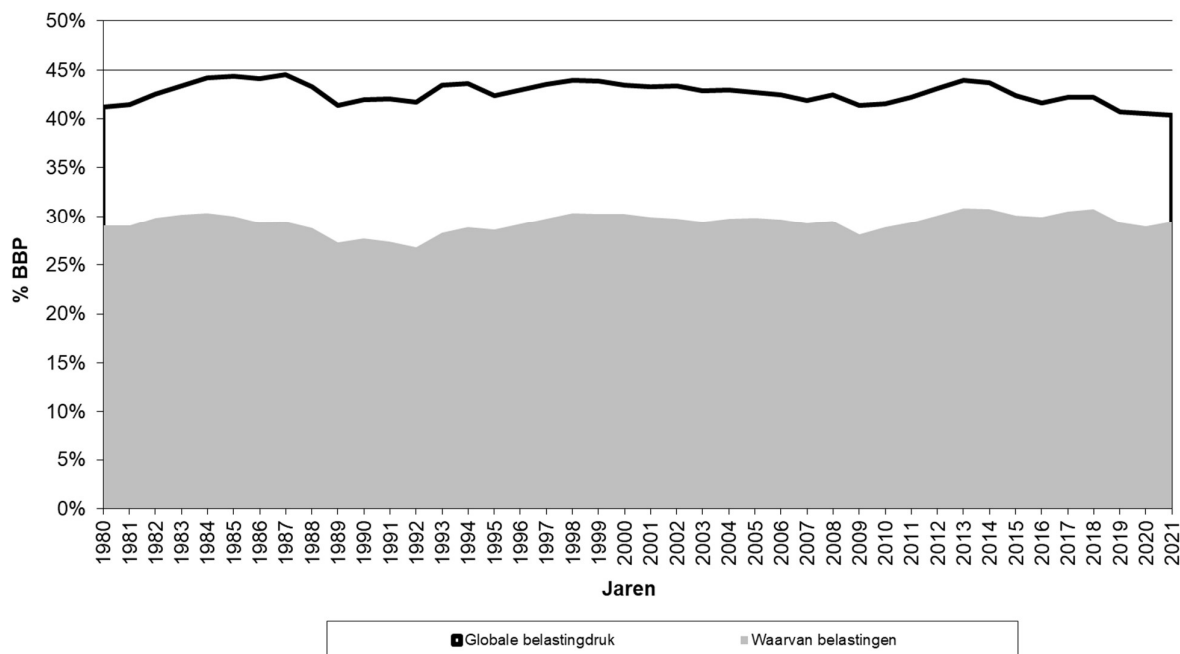
4.1 Evolutie van de globale heffingsdruk

Grafiek 4.1 toont veranderingen in het totale heffingstarief en de belastingcomponent (in strikte zin) over een lange periode. Hieruit blijkt het verband met de fiscale beleidsoriëntaties die in de inleiding werden genoemd: het totale belastingtarief steeg in de jaren 1990. Van 42,0% aan het begin van het decennium bereikte het 44,2% in 1999. Daarna daalde het in het eerste decennium van deze eeuw tot 42,4%. Decoster en Valenduc (2012) gebruiken de titel "A decade of tax cuts" (Een decennium van belastingverlagingen) om de evolutie van het belastingbeleid tijdens deze periode te commentariëren.

³⁰ Zie Decoster en Valenduc (2010), hoofdstukken 3 en 4.

³¹ Internationale statistieken verwijzen doorgaans naar de "totale belastingdruk", een concept dat belastingen en socialezekerheidsbijdragen omvat.

Grafiek 4.1
Globale belastingdruk
Belastingen en sociale bijdagen
(in % bbp)



Bron : Instituut Nationale Rekeningen, NBBStat, eigen berekeningen.

De evolutie van deze indicator over de periode 2010-2020 is ongelijkmatiger. Men kan een opwaartse trend ontwaren, gevolgd door een neerwaartse trend. De piek ligt op 45,2% in 2013. Daarna volgt een daling tot 42,6% in 2019, vóór de Covid-crisis, en 42,4% in 2020. De opwaartse fase komt overeen met de economische en budgettaire beleidsreactie op de staatsschuldencrisis. De tweede fase weerspiegelt de budgettaire beleidskoers die is vastgelegd in het regeerakkoord van 2014³².

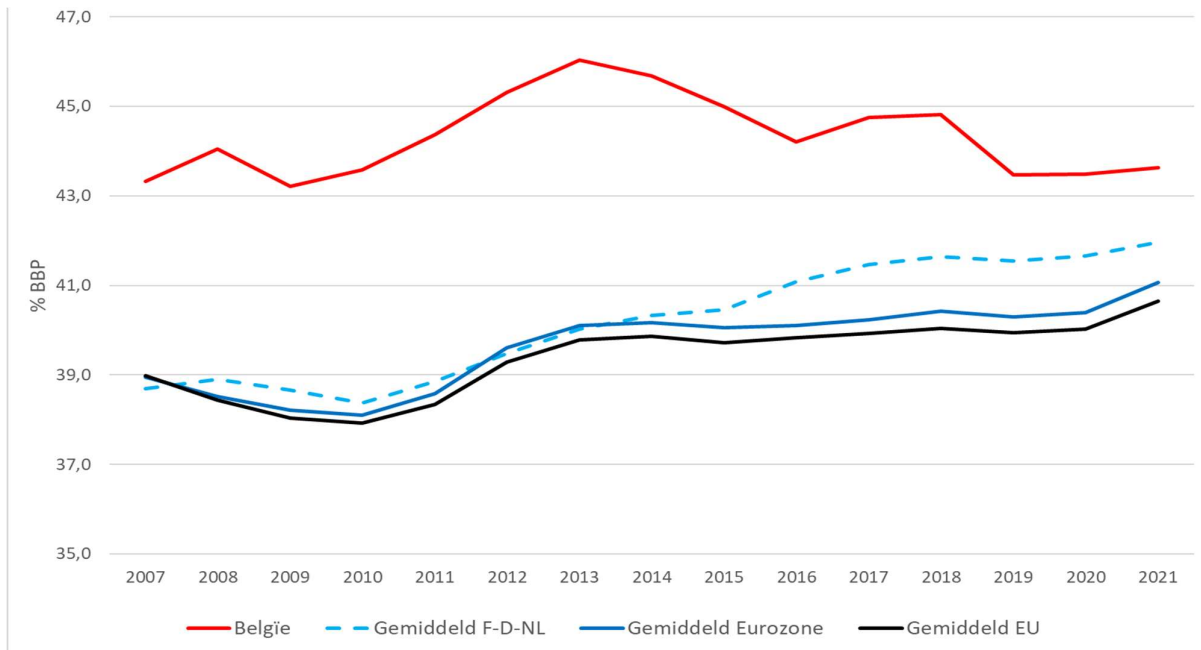
Een ander vermeldenswaardig punt, dat ook voorkomt in Grafiek 4.1 is dat het totale belastingtarief altijd binnen de bandbreedte van 40-45% heeft geschommeld, ongeacht de politieke oriëntatie. Het algemene belastingniveau weerspiegelt een maatschappelijke keuze over de omvang van de publieke sector en de mate van sociale bescherming. Hoewel deze keuze in de afgelopen decennia is geherformuleerd, is deze nooit fundamenteel ter discussie gesteld. Dit wordt weerspiegeld in de relatieve stabiliteit van het algemene belastingtarief en in de internationale rangschikking van België: we hebben altijd bij de landen met de hoogste belastingdruk gehoord³³.

In het afgelopen decennium zijn we echter dicht bij de gemiddelden van de EU en de eurozone gekomen, evenals bij die van onze drie belangrijkste handelspartners die de referentiepunten voor concurrentievermogen zijn (Frankrijk, Duitsland en Nederland).

³² "Terwijl de regering doorgaat met het saneren van de overheidsfinanciën, zet zij zich in om ons belastingstelsel te hervormen, te vereenvoudigen en te moderniseren met als doel de algemene fiscale en parafiscale druk te verminderen zonder de begrotingssituatie te verslechteren", Regeerakkoord van 9 oktober 2014, blz. 78 e.v.

³³ Aan alle EU-landen stonden we in 2010 op plaats 2^{ème}, na Denemarken, en in 2021 zullen we op plaats 3^{ème} staan, na Denemarken en Frankrijk. Zie de database *Taxation Trends in the European Union*.

Grafiek 4.2
Evolutie van de totale heffing: enkele vergelijkingspunten
(in % bbp)



Bron : EC (Data on taxation trends) en eigen berekeningen.

4.2 Van "Hoeveel?" naar "Hoe?"

4.2.1 De structuur van de heffingen

De structuur van heffingen kan worden onderzocht op basis van verschillende classificaties. Naast het onderscheid tussen belastingen en sociale bijdragen is de meest voorkomende categorisering van administratieve oorsprong en maakt deze onderscheid tussen directe en indirecte belastingen. De nationale rekeningen maken onderscheid tussen belastingen op productie en consumptie (rubriek D2), belastingen op inkomen en vermogen (D5), vermogensbelastingen (D91) en sociale bijdragen.

Hier zullen we een classificatie gebruiken die meer geschikt is vanuit economisch oogpunt. Belastingen worden ingedeeld naargelang ze betrekking hebben op arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid, kapitaal, consumptie of sociale transfers. Elke categorie kan belastingen van verschillende soorten omvatten, op basis van hun administratieve indeling. Belastingen op arbeid in loondienst omvatten bijvoorbeeld belastingen op lonen en persoonlijke en werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid die op dezelfde basis worden geheven³⁴. Belastingen op vermogen omvatten belastingen op het overeenkomstige inkomen, op vermogen en op transacties met kapitaalgoederen. Dit is een classificatie volgens *economische functies*, vergelijkbaar met de classificatie die is ontwikkeld door de Europese Commissie en die wordt gebruikt om impliciete belastingtarieven op arbeid, kapitaal en consumptie te berekenen.

³⁴ In tegenstelling tot de gebruikelijke aanpak, die met name door de Europese Commissie wordt gebruikt, brengen we loonsubsidies in mindering. In de nationale boekhouding worden deze niet afgetrokken van de overeenkomstige belastingen en socialezekerheidsbijdragen, maar geregistreerd als uitgaven.

Tabel 4.1
Heffingsstructuur -2000-2022

	Als % van totale ontvangsten			Als % van het BBP		
	2000	2010	2022	2000	2010	2022
Arbeid in loondienst, na aftrek loonsubsidies	49,3%	48,9%	44,4%	21,4%	20,3%	17,9%
Inkomen uit zelfstandige activiteit	5,4%	5,4%	5,6%	2,4%	2,3%	2,3%
Kapitaal	16,0%	15,5%	19,6%	6,9%	6,4%	7,9%
Verbruik	24,7%	25,5%	24,5%	10,7%	10,6%	9,9%
Sociale transfers	4,6%	4,6%	5,8%	2,0%	1,9%	2,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	43,4%	41,6%	40,4%

Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen, eigen berekeningen.

Tabel 4.1 toont de structuur van deze belastingen voor de jaren 2000, 2010 en 2022. In het afgelopen decennium is het aandeel van de belastingen op arbeid in loondienst met 4,5 procentpunt gedaald, terwijl het aandeel van de belastingen op kapitaal met 4,1 procentpunt is gestegen. Terwijl het vorige decennium werd gekenmerkt door een verschuiving in de belastingstructuur van arbeid naar consumptie, heeft er in het afgelopen decennium een verschuiving plaatsgevonden van belasting op arbeid naar belasting op kapitaal en sociale transfers. Dezelfde bewegingen zijn te zien wanneer de verschillende belastingcategorieën worden uitgedrukt als percentage van het bbp³⁵.

Veranderingen in de structuur kunnen het gevolg zijn van veranderingen in de belastinggrondslagen of van veranderingen in de belastingtarieven. Een daling van het aandeel van de lonen in het bbp kan bijvoorbeeld leiden tot een daling van het aandeel van de loonbelasting, zelfs als het belastingtarief ongewijzigd blijft.

4.2.2 Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie

Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie wordt hier gemeten op macro-economisch niveau, door impliciete belastingtarieven (T_i). Deze relateren de verschillende inkomstencategorieën (R_i) aan een macro-economisch aggregaat dat dicht bij hun theoretische belastinggrondslag (B_i) ligt. Op deze manier worden belastingen op arbeid in loondienst gedeeld door de loonsom. Formeel komt dit neer op het opsplitsen van de verhouding tussen een inkomstencategorie en het bbp in twee componenten: het impliciete belastingtarief en de verhouding tussen de macro-economische grondslag (B_i) en het bbp. Het totale belastingtarief (T) wordt dus als volgt uitgesplitst.

$$[1] \quad T = \sum \frac{R_i}{B_i} \cdot \frac{B_i}{PIB} = \sum T_i \cdot \frac{B_i}{PIB}$$

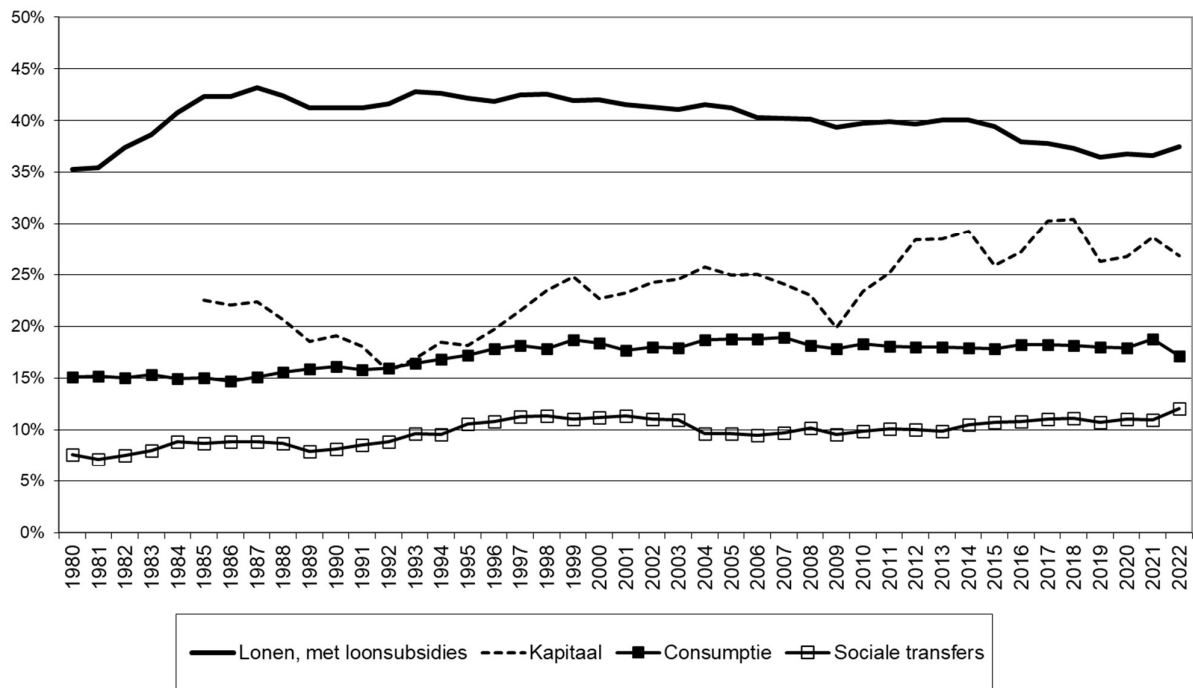
De methode wordt meer gedetailleerd beschreven in Valenduc (2011) en (2019b).

Bronnen : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

Tabel 4.2 Tabel 4.2 geeft de desbetreffende waarden voor de jaren 2010, 2019 en 2022. De periode 2019-2022 wordt sterk beïnvloed door de Covid-crisis en het verdient de voorkeur om deze te isoleren. Dit maakt het ook mogelijk om het effect van de stijging van de energieprijzen en de bijbehorende maatregelen die genomen werden in 2022 te isoleren. Grafiek 4.3 toont de ontwikkeling van impliciete belastingtarieven over een lange periode, waardoor de specifieke kenmerken van de ontwikkelingen in het afgelopen decennium beter zichtbaar worden.

³⁵ De verschuiving naar sociale transfers is grotendeels toe te schrijven aan de Covid-crisis en de maatregelen van de overheid om de koopkracht te ondersteunen. De beperkingen hebben geleid tot een groter beroep op tijdelijke werkloosheid. In 2019 bedroegen de sociale overdrachten 2% van het bbp, hetzelfde niveau als in 2010.

Grafiek 4.3
Implicite belastingtarieven



Bronnen : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

Tabel 4.2
Belasting op arbeid, kapitaal en consumptie

	2010	2019	2022
Belasting op arbeid in loondienst	39,4%	36,4%	37,5%
Belasting op kapitaal	23,4%	26,3%	26,8%
Belasting op consumptie	18,3%	18,0%	17,2%

Bronnen : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

De belastingen op arbeid in loondienst daalden, terwijl die op kapitaal stegen. De belasting op consumptie is het afgelopen decennium gedaald, maar dit verhuut een tamelijk ongelijke evolutie. De evolutie van deze drie indicatoren wordt hieronder nader onderzocht.

BELASTING OP CONSUMPTIE

Tabel 4.3 geeft een gedetailleerder beeld door elk van de twee hoofdcomponenten te isoleren en de periode van de tax shift te isoleren.

Tabel 4.3
Belasting op consumptie

	2010	2015	2018	2019
Belasting op consumptie	18,3%	17,8%	18,2%	18,0%
BTW	12,0%	11,4%	11,5%	11,4%
Accijnzen	4,1%	4,4%	4,6%	4,4%
Andere belastingen	2,2%	2,0%	2,1%	2,2%

Bronnen : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

De btw is de grootste component. Deze daalde in de periode 2010-2015, voornamelijk als gevolg van de overgang van elektriciteit van het normale naar het verlaagde tarief. Deze maatregel werd afgeschaft als onderdeel van de tax shift, en ook andere verhogingen van de belastingen op consumptie werden ingevoerd om de verlaging van de lasten op arbeid te helpen financieren³⁶. De belastingen op consumptie stegen in de periode 2015-2018 om vervolgens tegen het einde van de periode licht te dalen. De indexering van de accijnzen³⁷, die in 2014-2015 was ingevoerd, werd toen opgeschort.

BELASTING VAN ARBEID IN LOONDIENT

De belasting op arbeid in loondienst daalt: in de periode 2010-2019 zal het impliciete tarief met drie procentpunten dalen. Grafiek 4.3 illustreert dat het grootste deel van de daling zich voordoet tijdens de tweede legislatuur: dit is het effect van de *tax shift*, die we meer in detail zullen onderzoeken in de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

Deze trend moet worden vergeleken met de trend bij ongewijzigd beleid. Deze vergelijking wordt gemaakt in Tabel 4.4 en in Grafiek 4.4. Tabel 4.4. Het vertrekpunt van de vergelijking is 1998.

Tabel 4.4
Belasting op arbeid in loondienst: verandering bij ongewijzigd beleid en discretionaire component

	2010	2019	2022
Belasting van arbeid in loondienst	39,4%	36,4%	37,5%
Idem, met constante wetgeving (1998)	44,5%	46,6%	47,2%
Verschil	-4,8%	-10,1%	-9,7%
Waarvan PB	-1,5%	-4,1%	-3,3%
Waarvan loonsubsidies	-1,7%	-3,1%	-3,3%
Waarvan structurele verlagingen van socialezekerheidsbijdragen	-1,6%	-3,0%	-3,1%

Bronnen : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

We zien dat bij ongewijzigd beleid het impliciete belastingtarief in 2022 47% zou bedragen. De belastingen die in aanmerking worden genomen zijn de PB die wordt geheven op inkomen uit loondienst en de socialezekerheidsbijdragen. Beiden zijn progressief van aard. Formeel hebben ze een supra-unitaire elasticiteit. In het geval van de PB komt deze elasticiteit voort uit de progressieve schaal en wordt ze getemperd door de automatische indexering van alle parameters die worden gebruikt om de PB te

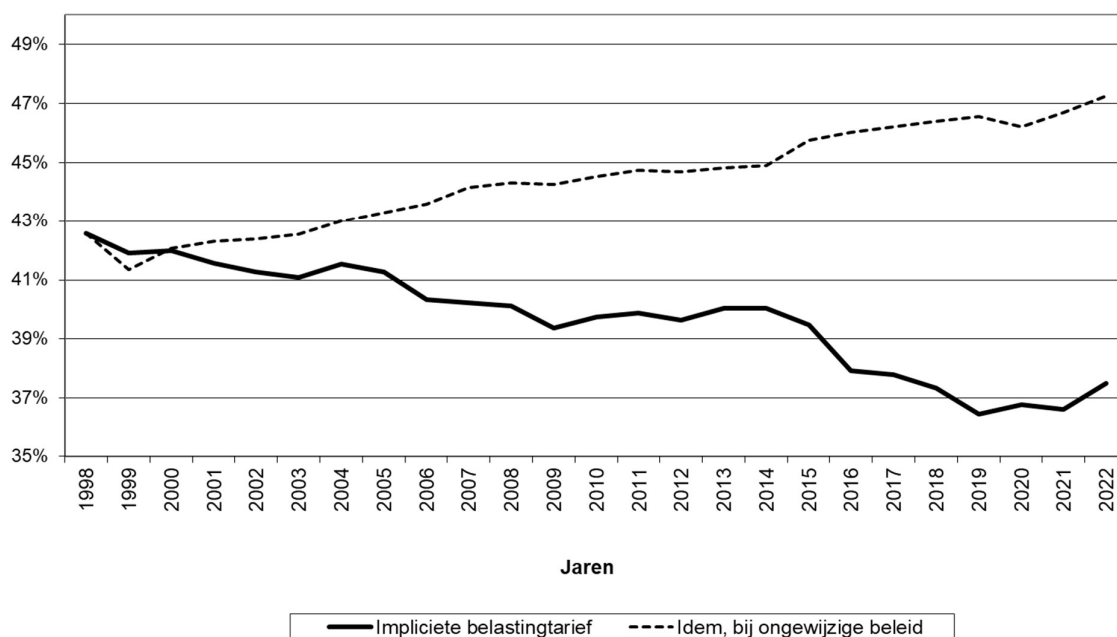
³⁶ Zie sectie 3 hieronder.

³⁷ Met uitzondering van die op tabak, die meestal worden uitgedrukt in % van de prijs.

berekenen. Voor de socialezekerheidsbijdragen is de progressiviteit het gevolg van structurele verlagingen die hoofdzakelijk op de lage lonen zijn geconcentreerd.

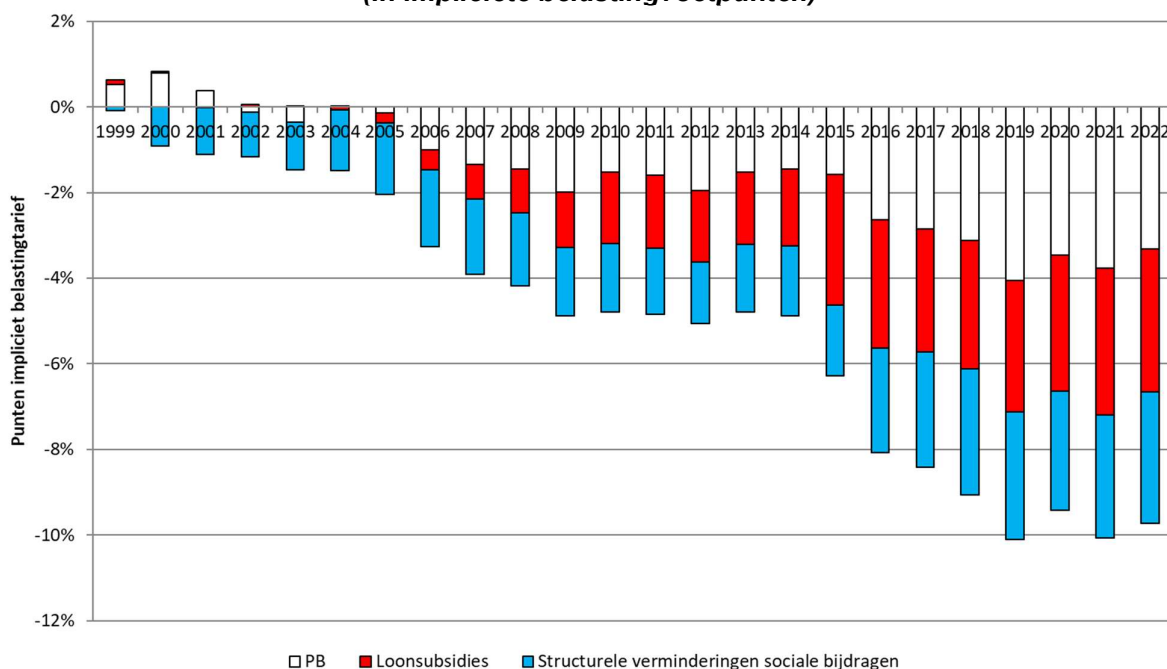
In 2010 lag het impliciete belastingtarief al 4,8 procentpunten onder het niveau dat het bereikt zou hebben als de wetgeving (van 1998) ongewijzigd was gebleven. In 2019 is dit verschil meer dan verdubbeld tot 10,1 procentpunten. Tabel 4.4 splitst deze kloof op in drie componenten: de PB op looninkomen, structurele verlagingen van sociale zekerheidsbijdragen en werknemerssubsidies (verlagingen van 'doelgroep'-bijdragen en vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing). Dezelfde uitsplitsing wordt in Grafiek 4.5 gemaakt over een langere periode.

Grafiek 4.4
Impliciet belastingtarief op loonarbeid
Raming bij ongewijzigde beleid



Bronnen : INR, FOD Financiën, Federaal Planbureau, eigen berekeningen.

Grafiek 4.5
Raming en ontleding van de discretionaire component in de evolutie van de impliciete belastingtarief op lonen
(in impliciete belastingvoetpunten)



Bronnen : INR, FOD Financiën, Federaal Planbureau, Eigen berekeningen.

In de periode 2010-2019 zijn alle drie de elementen van de discretionaire component gestegen. Voor de PB en de structurele bijdrageverminderingen is dit hoofdzakelijk het gevolg van de tax shift. In het geval van de loonsubsidies is een aanzienlijk deel afkomstig van de toename van de vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Het toepassingsgebied van deze vrijstellingen is uitgebreid, vooral wat de vrijstelling voor onderzoekers betreft. De tarieven van deze vrijstellingen zijn ook verhoogd, net als die voor ploegen- en nachtarbeid en overuren.

BELASTING OP KAPITAAL

De belasting op kapitaal zal in de periode 2010-2019 met 3 procentpunten stijgen. Dit impliciete belastingtarief omvat belastingen van zeer verschillende aard, niet alleen qua aard maar ook qua economische impact. Het omvat belastingen op zowel bedrijven als spaartegoeden. Voor een kleine open economie is de economische impact van deze twee soorten belastingen heel verschillend. Een dergelijke economie is een *price taker* op de geglobaliseerde kapitaalmarkt. Vennootschapsbelasting en productiebelastingen verhogen de kosten van kapitaal en voegen zich bij de mondiale rentevoet om het vereiste brutorendement op een investering te bepalen. De lasten op spaartegoeden bepalen het nettorendement op spaargelden op basis van de evenwichtsmarktrente, maar hun ontwikkeling heeft geen invloed op de kost van kapitaal. Tabel 4.5 en Grafiek 4.6 tonen impliciete tarieven die afzonderlijk zijn berekend voor de belasting op ondernemingen en de belasting op spaargelden.³⁸

³⁸ Het impliciete belastingtarief voor bedrijven en spaartegoeden wordt op hun eigen basis berekend. De resultaten worden niet bij elkaar opgeteld. Voor de vennootschapsbelasting is de macro-economische grondslag de som van het bruto exploitatieoverschot en de rentemarge. Voor spaartegoeden zijn dit persoonlijke eigendomsinkomsten en dividenden betaald aan de overheid en de rest van de wereld. Zie Valenduc (2011) voor een gedetailleerde beschrijving van de methodologie.

Tabel 4.5
Uitsplitsing van het impliciete belastingtarief op kapitaal

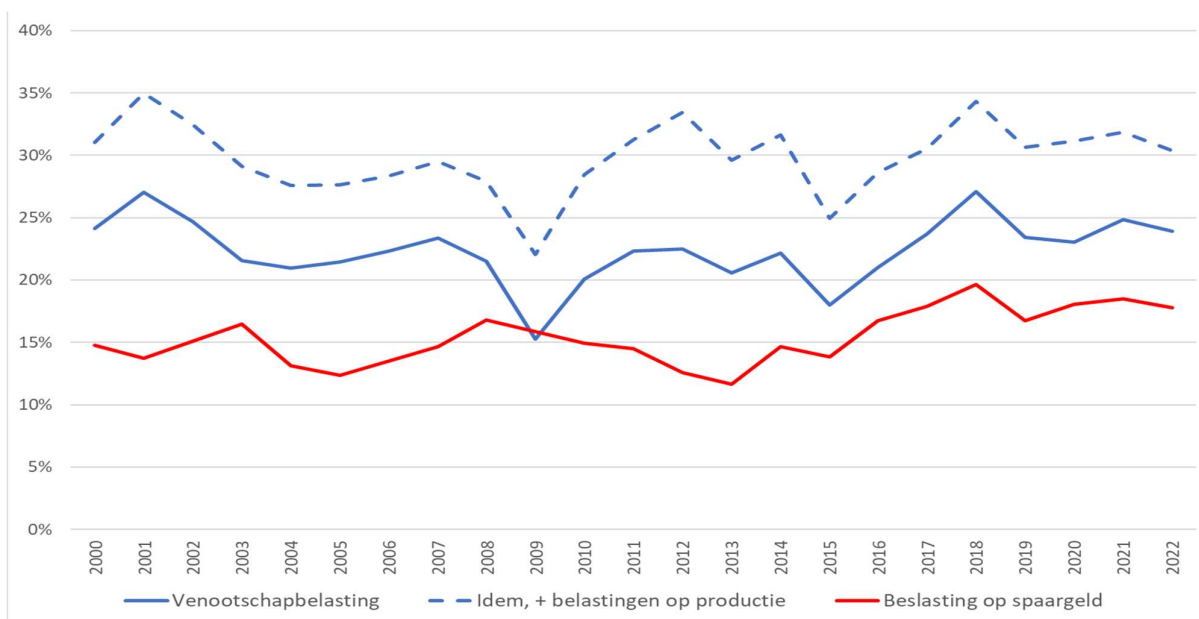
	2010	2019	2022
Belasting op kapitaal	23,4%	26,3%	26,8%
Waarvan vennootschapsbelasting	20,1%	23,4%	23,9%
Idem + belastingen op productie	28,5%	30,7%	30,4%
Belasting op spaargelden	14,7%	16,4%	16,5%

Bronnen : INR, FOD Financiën, Eigen berekeningen.

In de periode 2010-2019 heeft de stijging betrekking op zowel de vennootschapsbelasting als de belasting op spaartegoeden. In het geval van de belasting op spaargeld vond het grootste deel van de stijging plaats na 2013, en een deel ervan was te wijten aan de financiering van de tax shift.

Het effect van de vennootschapsbelasting is complexer. Veranderingen in het impliciete belastingtarief kunnen worden opgesplitst in drie componenten, op basis van de methode die wordt uitgelegd in Kader 4.1 (Valenduc, 2011).

Grafiek 4.6
Belasting op kapitaal
Vennootschapbelasting en belasting op spaargeld



Sources : INR, FOD Financiën, eigen berekeningen.

Kader 4.1
Uitsplitsing van de impliciete belasting op vennootschappen

Het impliciete belastingtarief kan als volgt worden uitgesplitst:

$$[2] \quad \frac{IS_{cn}}{BME} = x \frac{IS_{cn}}{IS_{fisc}} \frac{IS_{fisc}}{Bfisc} \times \frac{Bfisc}{BME}$$

Waarbij IS_{cn} = inkomsten uit vennootschapsbelasting op ESR-basis

IS_{fisc} = inkomsten uit vennootschapsbelasting verschuldigd op de winst van het jaar

$Bfisc$ = grondslag voor de vennootschapsbelasting (voor hetzelfde jaar) volgens het referentiesysteem

BME = macro-economische heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting

Deze formule kan worden omgezet in "bijdragen aan de groei" of "bijdragen aan de variatie". De groei van de verschillende termen aan de rechterzijde van de vergelijking wordt dan bij elkaar opgeteld om de groeisnelheid (of variatie) van de verhouding in de aan de linkerzijde te vormen.

Deze uitsplitsing laat ons toe om drie verklarende factoren te onderscheiden.

- De eerste term rechts geeft een inningseffect weer: hij is gelijk aan 1 als de vennootschapsbelasting wordt vastgesteld in het jaar en als de boekhouding wordt gevoerd op basis van vastgestelde rechten. De term is hoger dan één en zijn bijdrage aan de groei is positief - als de inning versnelt - en is lager dan één of draagt negatief bij aan de groei in het tegenovergestelde geval.
- De tweede term aan de rechterzijde is het effectieve belastingtarief berekend op basis van fiscale statistieken. Deze term verbindt de werkelijk verschuldigde vennootschapsbelasting aan zijn grondslag in het "referentiesysteem", d.w.z. zonder verminderingen die ten gevolge van fiscale uitgaven, zonder aftrek voor risicokapitaal maar met volledige aftrek van kosten.
- De derde term geeft de verhouding weer tussen de belastbare basis in het 'referentiesysteem' en de macro-economische heffingsgrondslag voor vennootschapsbelasting. In het bijzonder weerspiegelt deze de asymmetrische behandeling van verliezen en het cyclische effect ervan. Verliezen verminderen de macro-economische heffingsgrondslag voor vennootschapsbelasting wanneer ze worden geleden, maar hebben geen volledige invloed op de heffingsgrondslag, die beperkt is tot bedrijven met positieve resultaten. In perioden van herneming van de groei verlagen ze de belastinggrondslag wanneer ze kunnen worden afgetrokken van positieve resultaten, maar ze verlagen in dit geval de macro-economische grondslag niet langer. De asymmetrische behandeling van verliezen kan zo ver gaan dat deze term anticyclisch wordt: hij zou dan stijgen tijdens een recessie en dalen tijdens een herstel. De derde term geeft ook andere verschillen weer tussen de referentiebelastinggrondslag en concepten uit de nationale rekeningen, waaronder bijvoorbeeld verschillende berekeningsmethoden voor afschrijvingen of een verschillende behandeling van vermogenswinsten. Een negatieve bijdrage betekent dat de belastinggrondslag minder snel groeit dan de macro-economische grondslag. Aangenomen kan worden dat deze verschillen weinig of niets te maken hebben met de conjunctuercyclus.

Tabel 4.6
Uitsplitsing van wijzigingen in het impliciete vennootschapsbelastingtarief

	2011	2012	2016	2017	2018
<i>Verandering in het impliciete tarief</i>	2,2%	0,1%	3,0%	2,7%	3,4%
Waarvan inningseffect	1,2%	1,8%	1,0%	2,2%	4,8%
Waarvan effectief belastingtarief	-2,0%	1,4%	0,1%	1,6%	-4,4%
Waarvan ratio van de basissen	3,0%	-3,0%	1,9%	-1,1%	3,0%

Bronnen : INR, FOD Financiën, Eigen berekeningen.

De jaren 2011-2012 werden gekenmerkt door een cyclisch effect als gevolg van de staatsschuldencrisis. Dit wordt weerspiegeld in de verhouding tussen de basissen. In de twee jaren³⁹ hebben de wijzigingen in het effectieve belastingtarief en de verhouding tussen de basissen elkaar minstens gedeeltelijk gecompenseerd, maar was er tevens een versnelling in de inning van de vennootschapsbelasting. Dit laatste element is nog duidelijker in de periode 2016-2018, als gevolg van een eerste verhoging van de belastingtoeslag die wordt toegepast in het geval van onvoldoende voorafbetalingen. De sterke daling van het effectieve belastingtarief in het laatste jaar weerspiegelt de impact van de eerste fase van de hervorming van de vennootschapsbelasting, waarop we in het vierde deel van dit hoofdstuk terugkomen.

4.2.3 "Lage tarieven, brede grondslag" of een voorkeur voor belastinguitgaven bekostigd door hogere tarieven?

Belastingbeleid kan worden gezien als een dubbele afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid enerzijds en neutraliteit en stimulansen anderzijds⁴⁰. Doelmatigheid is gericht op het minimaliseren van de welvaartsverliezen als gevolg van belastingheffing. Dit vereist zo laag mogelijke tarieven, met een voorkeur voor onelastische belastinggrondslagen en/of uniforme belasting, d.w.z. een belasting die geldt voor de hele grondslag tegen hetzelfde tarief. Een uniforme belasting zorgt voor de horizontale dimensie van rechtvaardigheid, terwijl de verticale dimensie de politieke keuze voor herverdeling weerspiegelt. Een uniforme belasting zorgt voor neutraliteit, terwijl stimulansen specifieke doelstellingen bevorderen om bepaalde activiteiten of gedragingen aan te moedigen.

De "lage tarieven, brede grondslag"-strategie geeft voorkeur aan een uniforme belasting en horizontale rechtvaardigheid, en kan ook herverdeling ondersteunen als ze aanbeveelt om belastinguitgaven te vermijden waarvan de begunstigten geconcentreerd zijn in de bovenkant van de inkomensverdeling. De tegenovergestelde strategie geeft voorkeur aan speciale regelingen die indruisen tegen de neutraliteit en vaak ook de rechtvaardigheid, en gaat gepaard met "verborgen kosten" van hogere tarieven dan het contrafeitelijk geval van een belasting met dezelfde rendementsdoelstelling maar gebaseerd op een bredere belastinggrondslag.

We behandelen dit alternatief door te onderzoeken in welke mate de belastbare basis en, meer in het algemeen, de bepalingen met betrekking tot een bepaalde belasting afwijken van een referentiesysteem. Dit is het doel van de Inventaris van Fiscale Uitgaven, die jaarlijks wordt gepubliceerd als bijlage bij de middelenbegroting. Belastinguitgaven worden gedefinieerd als bepalingen die afwijken van het algemene belastingstelsel. Dit begrip wordt per belasting gedefinieerd in de jaarlijkse publicatie⁴¹.

Aan de hand van de omvang van de fiscale uitgaven en de evolutie ervan kunnen we bepalen in welke mate de belastingbepalingen afwijken van de fiscale beleidsoriëntatie "Lage tarieven, brede grondslag".

Tabel 4.7 toont de inkomstenderving als gevolg van fiscale uitgaven voor de jaren 2010 en 2019. We beperken ons hier dus tot de "pre-covid" periode.

³⁹ Er zijn geen belastinggegevens beschikbaar voor 2013 (aanslagjaar 2014) en het is derhalve niet mogelijk om de evolutie in het impliciete belastingtarief voor dit jaar uit te splitsen.

⁴⁰ Zie Decoster en Valenduc 2010, hoofdstukken 3 en 4.

⁴¹ Zie de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2023), blz. 3-5.

Tabel 4.7
Fiscale uitgaven - Inkomstenverliezen

	Miljoenen €		In % van de totale opbrengst van de belasting		% BBP	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Personenbelasting	7.263	9.926	20,4%	23,1%	2,0%	2,1%
Waarvan federale PB		7.325		21,5%		1,5%
Waarvan gewestelijke PB		2.601		29,2%		0,5%
Vennootschapsbelasting	1.274	3.173	12,8%	21,2%	0,4%	0,7%
Roerende voorheffing (finale belasting)	523	183	21,6%	5,0%	0,1%	0,0%
Bedrijfsvoorheffing (Vrijstelling van doorstorting)	2.565	3.386	6,4%	7,1%	0,7%	0,7%
Accijnzen	2.222	3.182	25,8%	25,8%	0,6%	0,7%
BTW en soortgelijke belastingen	9.061	10.452	35,4%	32,5%	2,5%	2,2%
Totaal	22.907	30.302			6,3%	6,3%

Bron : Inventaris van Fiscale Uitgaven, Kamer van Volksvertegenwoordigers (2023).

Over het geheel genomen blijft het gewicht van de fiscale uitgaven vrij stabiel op 6,3% van het bbp. De verhouding van de fiscale uitgaven tot de belastingopbrengst is echter representatiever voor de kloof ten opzichte van de potentiële belastbare basis. Wat de personenbelasting betreft neemt deze kloof toe. Hetzelfde geldt voor de vennootschapsbelasting en voor vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Wat de roerende voorheffing betreft is de kloof sterk gedaald.

Voor de personenbelasting moet een onderscheid worden gemaakt tussen federale en regionale fiscale uitgaven. De zesde staatshervorming heeft de bevoegdheden voor een reeks belastingverlagingen overgedragen aan de gewesten, voornamelijk inzake onroerende fiscaliteit en dienstencheques. Deze overdracht vond plaats in 2014.

Tabel 4.8
Fiscale Uitgaven in de PB – Federale en Gewestelijke luiken

	2010	2014	2019
Totaal PB: inkomstenverlies als % van belastingopbrengst	20,4%	23,5%	23,1%
Federale fiscale uitgaven, in % federale PB		21,8%	21,5%
Gewestelijke belastinguitgaven, als % van gewestelijke PB		29,6%	29,2%

Bron: Inventaris van fiscale uitgaven, Kamer van Volksvertegenwoordigers (2023).

De stijging van de fiscale uitgaven in de PB heeft voornamelijk betrekking op het federale luik en de periode vóór de 6^{ème} staatshervorming. Voor deze jaren waren de posten die aanzienlijk stegen de belastingverminderingen op vervangingsinkomens, de fiscale uitgaven op onroerende eigendommen (later overgedragen aan de gewesten) en de fiscale uitgaven op arbeidsinkomens (dienstencheques, tewerkstellingspremies, belastingverminderingen op overuren). Voor de jaren na 2014 wordt de daling van de inkomstenderving, uitgedrukt als percentage van de belastingopbrengst, vooral verklaard door het niet-

indexeren van bepaalde fiscale uitgaven⁴² en door de overdracht naar de gewesten van posten die voordien stegen (vastgoed, dienstencheques). Voor deze posten is het beleid van de gewesten echter zeer verschillend geweest en dit heeft geleid tot een vermindering van het gewicht van deze fiscale uitgaven in de opbrengst van de gewestelijke PB⁴³.

Evoluties in andere belastingen kunnen als volgt worden verklaard.

- De belangrijkste factor in de stijging van de vennootschapsbelasting is de octrooiaftrek, die aan het eind van het decennium werd hervormd om hem in overeenstemming te brengen met nieuwe internationale normen.
- De daling die wordt vastgesteld bij de roerende voorheffing wordt verklaard door de wijziging in de rentevoeten. De belangrijkste belastinguitgave is de vrijstelling van roerende voorheffing op de eerste schijf van de rente op spaarrekeningen, en de rentevoet op deze rekeningen is in de loop van het decennium sterk gedaald. Het aandeel van de roerende voorheffing op dividenden nam dus toe in de loop van het decennium, waardoor het gewicht van de belangrijkste belastinguitgave automatisch afnam.
- De stijging die werd vastgesteld voor vrijstellingen van doorstorting van roerende voorheffing houdt verband met de hierboven vermelde stijging van de loonsubsidies.
- De daling van de btw wordt met name verklaard door een geringere stijging van de kosten van de verlaagde tarieven - in feite van de grondslag waarop zij van toepassing zijn - dan van de groei van de belastingopbrengst.

4.3 De tax shift

Zoals hierboven vermeld, is de *tax shift* een van de twee belangrijkste belastinghervormingen van het decennium. In overeenstemming met veel van de aanbevelingen van internationale instellingen op het gebied van fiscaal beleid⁴⁴ wijzigt deze tax shift de structuur van de belastingen door ze gedeeltelijk naar andere grondslagen te verschuiven. Hetzelfde onderwerp werd zeer uitgebreid besproken in een rapport van de Hoge Raad van Financiën (2014). De regering koos voor een verschuiving naar het belasten van consumptie en kapitaal. Hieronder beschrijven we de belangrijkste maatregelen en onderzoeken we de verwachte macro- en micro-economische effecten, waaronder de herverdelingseffecten van de hervorming.

4.3.1 De belangrijkste maatregelen

De contouren van de tax shift zijn nogal vaag. De hervorming werd formeel beslist door de federale regering in oktober 2015, maar in haar voorstelling heeft de regering eerder besliste maatregelen opnieuw opgenomen, zowel voor de component belastingvermindering op arbeid als voor de financieringscomponent. De verhoging van de forfaitaire beroepskosten voor werknemers, waartoe beslist werd bij de vorming van de regering in oktober 2014 en die van toepassing was op de jaren 2015 en 2016, werd dus opnieuw opgenomen in de perimeter van de tax shift. Wat de financiering betreft, zijn bepaalde verhogingen van de accijnzen en de Kaaimantaks ook opnieuw opgenomen in het toepassingsgebied⁴⁵. Hetzelfde geldt voor het niet-indexeren van bepaalde fiscale uitgaven.

⁴² Voor bepaalde belastingverminderingen werd de indexering van de parameters in € opgeschort voor de jaren 2014 tot en met 2017. Deze maatregel heeft in het bijzonder betrekking op belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten, het maximumbedrag dat in aanmerking komt voor belastingverminderingen voor pensioensparen, langetermijnsparen en voor het belastingvrije deel van spaarboekjes.

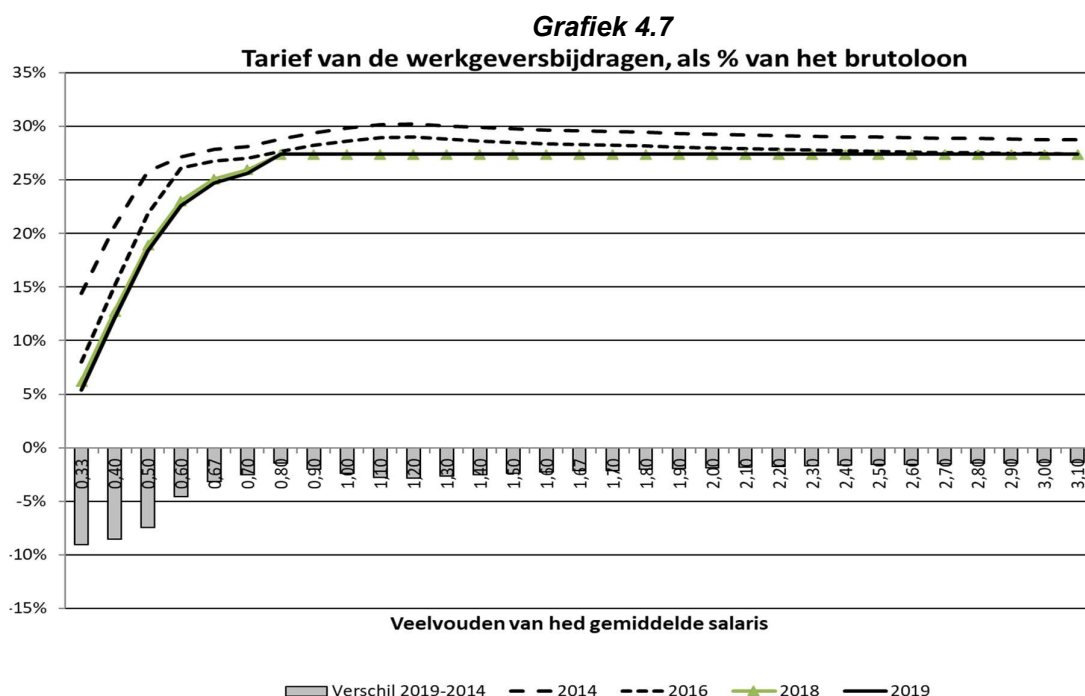
⁴³ Veranderingen in de regionale belastinguitgaven worden besproken in het hoofdstuk over het gebruik van fiscale autonomie na de 6^{ème} hervorming van de staat.

⁴⁴ Zie met name Europese Raad, (2012 en 2013) en OESO (2015c), blz. 26-31 en OESO (2022), blz. 45-48.

⁴⁵ Voor een volledige lijst van maatregelen die volgens de regering binnen het toepassingsgebied van de Tax Shift vallen, zie Nationale Bank van België (2017), blz. 8-9.

We gaan niet in op de details van de verschillende maatregelen⁴⁶ en beperken ons tot een samenvatting van de belangrijkste punten.

- Het basistarief van de werkgeversbijdragen is verlaagd van 37% naar 25%. Daartegenover staat de afschaffing van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van 1% van de brutolonen in de commerciële sector. De structurele vermindering werd grondig gewijzigd: het basisbedrag van de vermindering en de toeslag "hoge lonen" werden afgeschaft en het profiel van de vermindering "lage lonen" werd gewijzigd. Het effect van deze wijzigingen op het effectieve tarief van de werkgeversbijdragen wordt geïllustreerd in grafiek 4.7.



Bron : eigen berekeningen.

- De personenbelasting wordt in de periode 2015-2019 met bijna 4,5 miljard euro verlaagd. De belangrijkste maatregelen zijn een verhoging van de forfaitaire beroepskosten voor werknemers, een verhoging van de vrijgestelde belastingschijf die alleen van toepassing is op beroepsinkomsten, een verhoging van de werkbonus⁴⁷ en de verbreding van de eerste schijf van het barema (tarief van 25%), die aan het einde van de hervorming de vroegere schijf van 30% zal vervangen.
- Verhogingen van de btw en accijnzen doen de belastingdruk verschuiven van arbeid naar consumptie. De btw op elektriciteit wordt teruggebracht van het verlaagde tarief naar het standaardtarief en sommige minder belangrijke goederen en diensten worden ook overgebracht van het verlaagde tarief naar het standaardtarief. De accijnzen worden geïndexeerd en de accijnzen op diesel worden verhoogd, terwijl deze op benzine een beetje verlaagd worden.

⁴⁶ Zie Simar (2016) voor een beschrijving van de Tax Shift en de politieke dracht ervan. De verwachte budgettaire impact van de verschillende maatregelen wordt gedetailleerd beschreven in Nationale Bank van België (2017).

⁴⁷ De "tewerkstellingspremie" heeft een sociale component en een fiscale component. De sociale component is een vermindering van persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen gericht op lage lonen. De belastingcomponent is een terugbetaalbaar belastingkrediet, uitgedrukt als een percentage van de verlaging van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen en onderworpen aan een plafond.

- Wat de verschuiving naar belastingen op kapitaal betreft, werd de bronbelasting op inkomsten uit effecten verhoogd van 25% naar 27% en vervolgens naar 30%. Een belasting op meerwaarden op korte termijn werd ingevoerd en vervolgens afgeschaft (de "speculatiebelasting").
- Wat de vennootschapsbelasting betreft, bevat de *tax shift* een belasting op intercommunales, een bijdrage verschuldigd door de financiële sector en een belasting op liquidatiebonussen.

In het algemeen kan de *tax shift* worden gezien als een verschuiving van het belasten van arbeid naar het belasten van consumptie en kapitaal. De effecten op de belasting op kapitaal en consumptie zijn hierboven beschreven. De verschuiving is slechts gedeeltelijk: de financiering dekt niet de hele operatie.

Volgens de begrotingstabel uit NBB (2017) is het niet-gefinancierde saldo met name groot in 2018 en 2019, waar het respectievelijk 1.430 miljoen euro en 1.790 miljoen euro bedraagt. In totaal dekken de financieringsmaatregelen minder dan de helft van de maatregelen ter verlaging van belastingen en sociale premies, ondanks de ex-post re-integratie van maatregelen waartoe eerder is besloten. Dit kan worden verklaard door de wens van de regering om de totale belastingdruk te verlagen. Bij de interpretatie van het verwachte macro-economische effect van de maatregelen moet hieraan bijzondere aandacht worden besteed.

Tabel 4.9
Budgettaire gevolgen van de belastingverschuiving - Initiële ramingen
(fasering per jaar, in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulatief
Luik « Koopkracht »	583	1.694	58	1.572	1.539		5.446
Luik « Concurrentievermogen »	30	1.652	357	559	309	988	3.895
<i>Totaal te financieren</i>	<i>613</i>	<i>3.347</i>	<i>415</i>	<i>2.131</i>	<i>1.848</i>	<i>988</i>	<i>9.341</i>
BTW en accijnzen	270	1.409	366	519	172	0	2.736
Spaarfiscaliteit		444	217				661
Vennootschapsbelasting	337	342	79				758
Niet-indexering van fiscale uitgaven in de PB	51	65	112	170	-125		272
Diverse	15	151	-60	12	11	0	129
<i>Financiering: totaal</i>	<i>673</i>	<i>2.411</i>	<i>714</i>	<i>701</i>	<i>58</i>	<i>0</i>	<i>4.555</i>
<i>Niet-gefinancierd saldo (+) = te financieren</i>	<i>-59</i>	<i>936</i>	<i>-299</i>	<i>1.430</i>	<i>1.790</i>	<i>988</i>	<i>4.786</i>

Bron : NBB (2017), p. 8.

4.3.2 Het verwachte macro-economische effect

Tabel 4.10 geeft een gedetailleerd overzicht van de verwachte effecten van de *tax shift* vanuit macro-economisch oogpunt. Het scheidt de belastingverlagende maatregelen van de financieringsmaatregelen en maakt bij de eersten een onderscheid tussen het luik "koopkracht" en het luik "concurrentievermogen". Het luik "koopkracht" omvat maatregelen die de personenbelasting verlagen, terwijl het luik "concurrentievermogen" verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers omvat. De macro-economische effecten die van deze twee componenten worden verwacht, zijn fundamenteel verschillend: de eerste ondersteunt de totale vraag, terwijl de tweede een beleid aan de aanbodzijde is.

Tabel 4.10
Verwachte macro-economische gevolgen van de Tax Shift tegen 2021
(afwijking t.o.v. de referentiesituatie, in % tenzij anders vermeld)

	Lagere heffingen			Financierings maatregelen	Netto impact
	Luik Koopkracht	Luik Concurrentie- vermogen	Totaal		
BBP (in volume)	1,0	1,0	2,1	-0,9	1,2
Particuliere consumptie	2,8	0,6	3,3	-1,1	2,2
Publieke consumptie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa	1,5	0,9	2,4	-1,7	0,7
Export	0,0	1,3	1,3	-0,6	0,6
Invoer	0,8	0,7	1,5	-0,7	0,8
Jobs (in eenheden)	33 800	52 600	85 900	-33 800	52 100
Reëel beschikbaar inkomen van huishoudens	2,4	0,3	2,7	-1,1	1,6
Index van consumptieprijzen	0,1	-1,8	-1,6	2,0	0,3
Primair saldo	-0,5	-0,2	-0,7	0,6	-0,1
Overheidsschuld	2,4	3,6	6,0	-5,8	0,2

Bron : NBB (2017).

Algemeen genomen ondersteunt de belastingverschuiving de groei en de werkgelegenheid. Aan het einde van de operatie zou de reële bbp-groei 1,2 punten hoger liggen dan in de referentiesituatie. De taks shift heeft de sterkste impact op de groei van de particuliere consumptie, die 2,2 punten hoger zou uitvallen. Het saldo op de lopende rekening zou verslechteren. De werkgelegenheid zou met 52.100 eenheden toenemen. De stijging van de inflatie zou bescheiden zijn (0,3 punten) en de verslechtering van het primaire saldo zou 0,1 punten bedragen. De terugverdieneffecten zullen het niet gefinancierde saldo dus helpen terugdringen, aangezien dit ex ante meer dan 1% van het bbp bedraagt.

Het effect van de maatregelen ter ondersteuning van de koopkracht is kenmerkend voor een beleid ter ondersteuning van de totale vraag. De reële groei van de particuliere consumptie verbeterde met 2,8 punten en die van de bedrijfsinvesteringen met 1,5 punten. Er was een duidelijke verslechtering van de handelsbalans: de export profiteerde niet van deze maatregelen, maar de stijging van de totale vraag leidde tot een toename van de invoer. De inflatie is licht gestegen en de werkgelegenheid is met 33.800 eenheden toegenomen.

Het luik concurrentievermogen is een beleid aan de aanbodzijde. Het verwachte effect is een verlaging van de arbeidskosten, die wordt doorgerekend in de prijzen en bijkomende buitenlandse vraag creëert. Van dit luik van de tax shift verwacht men dat het de export zal stimuleren en de handelsbalans verbeteren. Het verbeterde concurrentievermogen zal leiden tot nieuwe banen (+52.600) en de inflatie van de consumentenprijzen met 1,8 procentpunt verlagen ten opzichte van de referentiesituatie.

In totaal hebben de belastingverlagende maatregelen de bbp-groei met 2,1 punten en de werkgelegenheid met 85.900 banen doen toenemen. De netto-impact op de handelsbalans was negatief: de toename van de invoer als gevolg van de stijging van de totale vraag woog zwaarder door dan de stijging van de uitvoer door de verbetering van het concurrentievermogen.

De financieringsmaatregelen verminderen dit effect uiteraard: ze wegen op de evolutie van het reëel beschikbaar inkomen van particulieren, de particuliere consumptie en de investeringen. De stijgende prijzen tasten het concurrentievermogen aan.

Dit leidt tot de hierboven beschreven algemene effecten. Het algehele gunstige karakter ervan is uiteraard te danken aan het feit dat de financiering slechts gedeeltelijk is. Dit betekent echter niet dat het macro-economische effect nihil zou zijn geweest in het geval van een budgetneutrale operatie. We hebben hierboven aangegeven dat slechts iets minder dan de helft van de operatie gefinancierd werd. Als we het macro-economische effect van de financieringsmaatregelen zouden verdubbelen (zonder het relatieve belang van de financieringsmaatregelen te wijzigen), zou er nog steeds sprake zijn van een verbetering van de economische groei, de particuliere consumptie, het reële inkomen van particulieren en de werkgelegenheid. De inflatiedruk zou sterker zijn geweest.

Zoals elk model heeft ook het model waarop deze resultaten gebaseerd zijn zijn beperkingen, die de auteurs niet onder stoelen of banken steken. Aangezien het een macro-economisch model is, wordt er geen rekening gehouden met de relatie tussen de impact op de inkomensverdeling en de macro-economische impact. Zoals we hieronder zullen zien, is de impact van koopkrachtmaatregelen geconcentreerd in lage en middeninkomens. Aangezien de marginale geneigdheid tot consumptie daar hoger is, zou de geraamde impact van de koopkrachtmaatregelen een onderschatting kunnen zijn.

Een ander voorbehoud komt voort uit de veronderstelling over de reële ontwikkeling van brutolonen. Deze worden verondersteld exogeen te zijn. Dit betekent dat maatregelen die stroomopwaarts van de brutolonen werken de loonkosten verlagen zonder enig effect op de nettolonen, en dat omgekeerd maatregelen stroomafwaarts van de brutolonen (de koopkrachtcomponent) de nettolonen verhogen maar de loonkosten niet verlagen. Er wordt dus van uitgegaan dat degenen die betrokken zijn bij loononderhandelingen de gevolgen van de hervorming aanvaarden zonder te proberen om de verdeling van het oorspronkelijke effect over werkgevers en werknemers te wijzigen. In enkele gelijkaardige studies vergelijkt het Federaal Planbureau dit scenario met een scenario van "vrije lonen" waarin de loonontwikkelingen endogeen zijn en dus het waargenomen gedrag van de onderhandelende agenten omvatten (Nationale Bank van België en Federaal Planbureau, 2011). In een dergelijk kader, dat relevanter is op middellange termijn, zijn de effecten op de werkgelegenheid van een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers minder significant.

Een laatste voorbehoud vloeit voort uit het feit dat het arbeidsaanbod als exogeen wordt beschouwd: er wordt dus geen rekening gehouden met eventuele effecten van koopkrachtondersteunende maatregelen op stimulansen om terug te keren naar de arbeidsmarkt en dus op de arbeidsparticipatie. Deze worden in de volgende paragraaf onderzocht.

4.3.3 *Het effect op arbeidsprikkels*

Het effect van lagere belastingen op de stimulansen om te werken kan twee vormen aannemen: de stimulans om terug te keren naar de arbeidsmarkt voor mensen die niet werken, en het effect op het aantal gewerkte uren voor mensen die al werken. In de economische literatuur wordt *het eerste de extensive margin genoemd* en het tweede de *intensive margin*.

In het eerste geval zijn de beslissende parameters de belasting op inkomen uit arbeid en inkomen uit inactiviteit. Het gemiddelde belastingtarief op de twee soorten inkomen is de relevante indicator. Op basis hiervan kunnen twee indicatoren worden gedefinieerd.

De "participation tax rate" (PTR) wordt gedefinieerd als het verschil in heffingen en transfers in geval van een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Voor de heffingen wordt alleen rekening gehouden met de afnames op het bruto-inkomen, d.w.z. de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen en de inkomstenbelasting. Er wordt rekening gehouden met transfers wanneer het bedrag hiervan afhangt van het al dan niet tewerkgesteld zijn of de beschikbare middelen. Een overdracht die is voorbehouden aan niet-werkenden verhoogt bijvoorbeeld de PTR, net als elke overdracht waarvan het bedrag een omgekeerde functie is van de beschikbare middelen. In beide gevallen neemt het risico van een werkloosheidsval toe.

Formeel hebben we :

$$[3] \quad PTR = 1 - [(Y_{n1} - Y_{n0}) / (Y_{b1} - Y_{b0})]$$

terwijl de groei van het beschikbare inkomen als volgt wordt gedefinieerd

$$[4] \quad PRD = Y_{n1} / Y_{n0} - 1$$

waarbij Y_n het netto-inkomen is, Y_b het bruto-inkomen, de subscript "1" verwijst naar een werksituatie en de subscript "0" naar een situatie zonder werk.

Tabel 4.11
De tax shift en de terugkeer naar werk

	Participation tax rate		Groei in beschikbaar inkomen	
<i>Salarisniveau als % van gemiddeld salaris</i>	50%	67%	50%	67%
<i>Werkloosheid van korte duur (eerste 6 maanden)</i>				
Vóór de hervorming	74,75%	71,51%	13,59%	20,72%
Na de hervorming	56,83%	66,31%	23,24%	23,53%
Vershil	-17,92%	-5,20%	9,65%	2,81%
<i>Werkloosheid van gemiddelde duur (1 tot 2 jaar)</i>				
Vóór de hervorming	58,14%	64,72%	34,25%	44,33%
Na de hervorming	44,20%	57,19%	45,65%	52,79%
Vershil	-13,94%	-7,53%	11,40%	9,47%
<i>Langdurig werklozen (forfait)</i>				
Vóór de hervorming	50,75%	56,45%	52,40%	76,90%
Na de hervorming	38,59%	49,88%	64,26%	87,27%
Vershil	-12,17%	-6,57%	12,95%	11,60%

Bron: Studiedienst FOD Financiën.

Tabel 4.11 toont het effect van de tax shift op deze indicatoren. De loonniveaus worden gedefinieerd als een % van het gemiddelde loon en er wordt aangenomen dat de het gaat om een terugkeer naar de arbeidsmarkt in voltijdse tewerkstelling.

Men kan een scherpe daling van de *participation tax rate* en een aanzienlijke stijging van het beschikbare inkomen aan de onderkant van de loonschaal (50%) vaststellen. De *participation tax rate* daalt met bijna 18 punten in het geval van een werkloze aan het begin van de periode van werkloosheid die een job vindt aan 50% van het gemiddelde loon, d.w.z. een job met een laag loon. Het beschikbare inkomen stijgt met 23%, vergeleken met 14% vóór de tax shift. Dit zou het mogelijk moeten maken om andere financiële obstakels te overwinnen die samenhangen met het terugkeren naar werk, maar die hier niet gemodelleerd zijn⁴⁸.

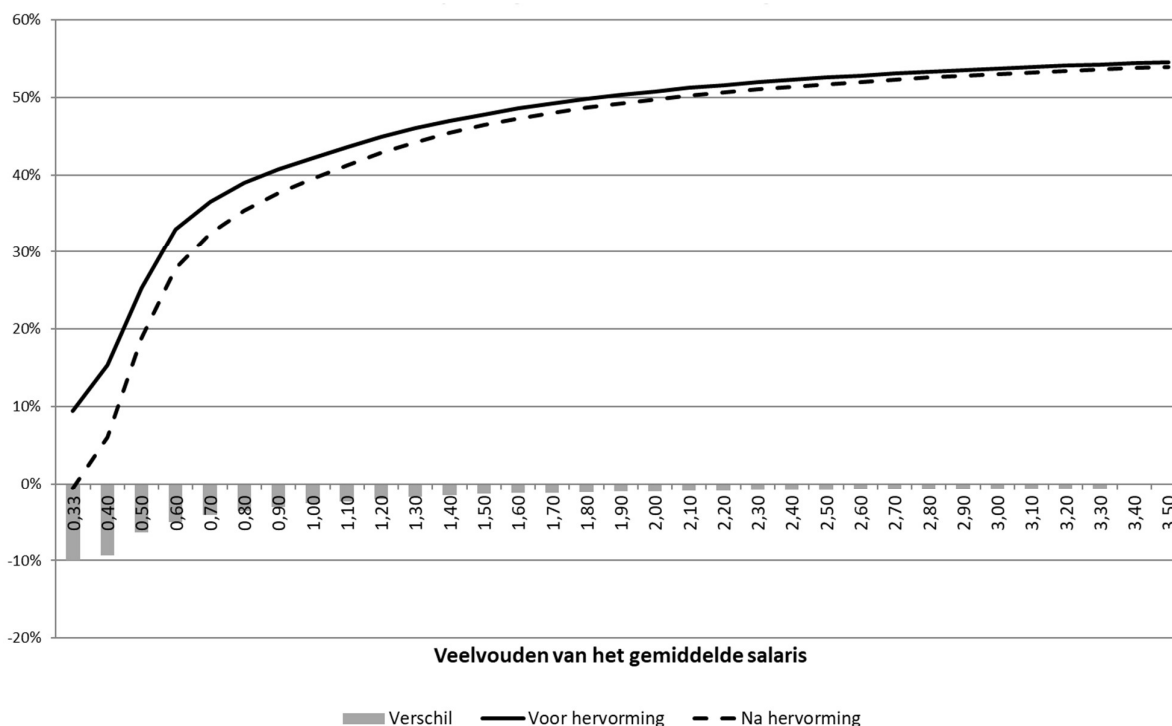
De effecten van de tax shift worden logischerwijs versterkt wanneer de werkloosheidsuitkering daalt: hoe lager de werkloosheidsuitkering, hoe groter de stijging van het beschikbare inkomen. Dit komt doordat de winst als gevolg van de tax shift gekoppeld is aan het loonniveau en niet afhangt van de sociale voordelen die wordt toegekend in een situatie van werkloosheid. Voor een gegeven loonniveau is deze winst, uitgedrukt in euro, dus identiek in de drie werkloosheidssituaties die zijn weergegeven in tabel 4.11. Maar hoe lager de werkloosheidsuitkering, hoe lager het beschikbare inkomen in een situatie van werkloosheid en hoe groter de stijging van dit beschikbaar inkomen na werkhervatting. We mogen echter niet uit het oog verliezen dat, naarmate we afglijden naar langdurige werkloosheid, andere valkuilen de terugkeer naar werk kunnen belemmeren, zoals het verlies van beroepskwalificaties.

De effecten van de taks shift blijven ook aanzienlijk bij 67% van het gemiddeld loon, hetgeen ongeveer halverwege het minimumloon en het mediane loon ligt. We hebben de effecten bij hogere loondrempels niet opgenomen omdat de financiële prikkels om terug te keren op de arbeidsmarkt vóór de hervorming al voldoende hoog waren bij dergelijke loonniveaus.

⁴⁸ In het bijzonder het verlies van bepaalde sociale voordelen zoals de status van begunstigde van verhoogde gezondheidszorg, een studietoelage of, meer in het algemeen, elk specifiek sociaal voordeel gekoppeld aan status (werk of geen werk) of inkomen.

Het effect van de lagere belasting op lonen concentreert zich dus aan de onderkant van de loonschaal, zoals te zien is in Grafiek 4.8. Dit effect is significant op het niveau van het minimumloon en neemt daarna af. Of we het nu hebben over fiscale maatregelen of over maatregelen met betrekking tot werkgeversbijdragen (zie hierboven in Grafiek 4.7), de bedoeling was dezelfde en het effect is vergelijkbaar: de hervorming was gericht op lage en middelhoge lonen.

Grafiek 4.8
Effect van de tax shift op het gemiddelde belastingtarief van brutolonen



Bron: eigen berekeningen.

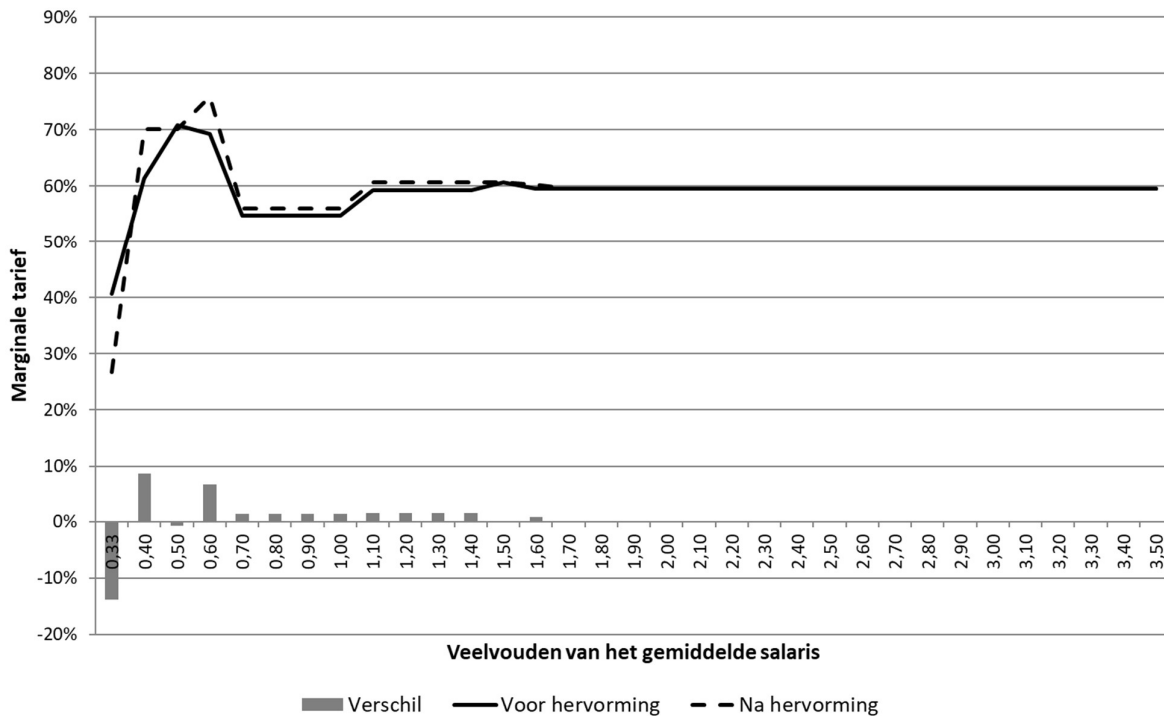
Grafiek 4.9 vergelijkt het profiel van het marginale belastingtarief op brutolonen voor en na de hervorming. In de situatie vóór de hervorming vertoont het profiel van het marginale tarief onregelmatigheden: het is niet strikt progressief. De onregelmatigheden kunnen worden verklaard door de geleidelijke uitfasering van de werkbonus en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid⁴⁹. De effecten van de tax shift zijn duidelijk aan de onderkant van de loonschaal (33% van het gemiddelde inkomen), waar het marginale tarief met meer dan 10 punten is gedaald. Op dit niveau ligt het marginale tarief echter onder het minimumloon en dit resultaat heeft dus betrekking op deeltijdse tewerkstelling aan lage lonen.

Daarbuiten zijn de effecten minder eenduidig en dubbelzinnig. De stijging van het marginale tarief wordt verklaard door de wijziging in de forfaitaire beroepskosten: aangezien deze plafonneren op een zeer laag niveau in de salarisschaal⁵⁰, hebben ze niet langer het negatief effect op het marginale tarief dat ze vóór de hervorming hadden, toen ze werden uitgedrukt als percentage van het inkomen.

⁴⁹ Deze bijdrage werd in het begin van de jaren '90 ingevoerd en was toen gericht op de hogere inkomens. De instapdrempel was 750.000 BEF (€ 18.592) van het totale belastbare inkomen - d.w.z. na aftrek van beroepskosten - en is nooit geïndexeerd. Daardoor is deze bijdrage nu ook van toepassing aan de onderkant van de loonschaal.

⁵⁰ Met 50% van het gemiddelde salaris zitten de forfaitaire beroepskosten al aan hun maximum.

Grafiek 4.9
Effect van de taxshift op het marginale belastingtarief voor brutolonen



Bron: eigen berekeningen.

Hierboven illustreerden we de impact van de tax shift op de belastingtarieven. Het effect op de tewerkstelling hangt ook af van de elasticiteit van het arbeidsaanbod. De elasticiteit van het arbeidsaanbod is theoretisch onbepaald, aangezien het substitutie-effect en het inkomenseffect in tegenovergestelde richtingen werken. Ze moet daarom empirisch worden geschat. De conclusie van empirische studies is dat de *Extensieve* elasticiteit significant hoger is dan de *Intensieve* elasticiteit (Decoster e.a. 2018b). Dit is precies waar de tax shift de grootste impact heeft.

De hier verzamelde analyse-elementen wijzen er daarom op dat het te verwachten effect van de tax shift eerder dat is van een stimulans om terug te keren naar de arbeidsmarkt dan van een toename van de arbeidstijd van mensen die al werken. Decoster e.a. (2018a, 2018b) komen tot dezelfde conclusie.

4.3.4 Impact van de verlaging van de PB op de inkomensverdeling

De effecten op werkprikkels betreffen het luik "efficiëntie". Bij de evaluatie van een belastinghervorming moet ook rekening worden gehouden met de effecten op rechtvaardigheid. We benaderen dit tweede luik door het herverdelingseffect van de PB-maatregelen te analyseren met behulp van de methode van Kakwani (1977) die in Kader 2 wordt uitgelegd.

Kader 4.2	
Het Meten en uitsplitsen van het herverdelingseffect van belastingen	
Het herverdelingseffect van belastingen wordt gemeten aan de hand van het verschil tussen de GINI-coëfficiënten berekend op de inkomensverdeling vóór en na belastingen, d.w.z.	
[5]	$HE = Gb - Ga$
waarbij HE = herverdelingseffect Gb = ongelijkheid vóór belasting Ga = ongelijkheid na belasting	
Het wordt uitgesplitst door het effect van progressiviteit te scheiden van het effect van het gemiddelde tarief, volgens de formule	
[6]	$HE = t.P / (1-t)$
Waarbij t= gemiddeld tarief (verhouding tussen belasting en belastbaar inkomen) P de progressiviteitsindex is	
Progressiviteit wordt ook gemeten door een verschil in GINI-coëfficiënten. Dit is de kloof tussen de verdeling van de belasting en de verdeling van het belastbaar inkomen. We hebben dus	
[7]	$P = C - Gb$
Waarin C = GINI-coëfficiënt berekend op de belastingverdeling P = maatstaf van progressiviteit	
Hoe progressiever de belasting, hoe meer ze geconcentreerd is in de hogere inkomens: de waarde van de GINI-coëfficiënt die de verdeling ervan meet, zal dus hoger zijn dan die van de belastbare inkomens, waardoor de P-index positief is. Als de belasting strikt proportioneel is, is de P-index nul. Aangezien deze indices onafhankelijk zijn van het gemiddelde van de verdeling, is progressiviteit onafhankelijk van het gemiddelde belastingtarief: we meten de spreiding daarrond. Maar voor een bepaalde mate van progressiviteit geldt: hoe hoger het gemiddelde tarief, hoe groter het herverdelingseffect, zoals blijkt uit de formule [6].	

Tabel 4.12 toont het effect van de tax shift op deze indicatoren van progressiviteit en herverdeling. De progressiviteit neemt toe: met andere woorden, het deel van de belasting dat door de lagere decielen wordt betaald, daalt terwijl het deel dat door de hogere decielen wordt gedragen, stijgt.

Tabel 4.12
Effecten van de tax shift op progressiviteit en herverdeling

	Referentiesituatie	Na de tax shift
Gb	0,416	0,416
C	0,632	0,660
Ga	0,338	0,341
P	0,216	0,244
T	21,6%	19,1%
HE	0,078	0,075

Bron: Studiedienst FOD Financiën, Model SIRe.

Meer gedetailleerde berekeningen, uitgevoerd per categorie van maatregelen en hier niet gerapporteerd, laten zien dat de stijging van de forfaitaire beroepskosten verantwoordelijk is voor 57% van de stijging van de progressiviteit. De verhoging van de belastingvrije som is goed voor 25%, en de wijzigingen in het barema voor de resterende 18%.

Als alle andere omstandigheden gelijk blijven, d.w.z. in een hypothetische situatie waarin de totale PB-druk (d.w.z. het gemiddelde tarief) ongewijzigd zou zijn gebleven, zou deze toename van de progressiviteit hebben geleid tot een toename van het herverdelingseffect van de belasting. De hervorming verlaagt echter dit gemiddelde belastingtarief - dat is het doel van de hervorming - en dit heeft tot gevolg dat het herverdelingseffect van de belasting afneemt. Dit laatste weegt zwaarder dan de toename in progressiviteit en de maatregelen om de PB te verlagen verkleinen daarom het herverdelingseffect van de belasting.

Deze analyse geeft om twee redenen slechts een gedeeltelijk beeld van het herverdelingseffect van de tax shift: het herverdelingseffect van de financieringsmaatregelen is er niet in opgenomen en de analyse is statisch.

Voor het eerste punt beschikken we niet over een microsimulatiemodel dat het mogelijk zou maken om rekening te houden met zowel de maatregelen om de PB te verlagen als met alle financieringsmaatregelen. Het effect van indirecte belastingmaatregelen is onderzocht door Decoster e.a. 2018. Het is meer uitgesproken aan de onderkant van de inkomensverdeling, wat in overeenstemming is met wat we weten over het verdelingseffect van btw en accijnzen. Er is geen empirische studie die de verdelingseffecten van belastingmaatregelen op spaartegoeden onderzoekt, maar we kunnen aannemen dat deze meer uitgesproken zijn aan de bovenkant van de inkomensverdeling, waardoor het herverdelingseffect van de tax shift zou toenemen.

Het statisch karakter van het model maakt het onmogelijk om rekening te houden met macro-economische impact op de inkomensverdeling en met de effecten op het arbeidsaanbod, die niet gemodelleerd worden in macro-economische modellen. Een bijzonder relevant punt is het effect op de tewerkstelling. We hebben hierboven aangegeven dat het effect van de tax shift gericht was op de onderkant van de loonschaal. We kunnen daarom verwachten dat er banen zullen worden gecreëerd aan de onderkant van de loonschaal. Dit zou het herverdelingseffect van de tax shift versterken.

4.3.5 Samenvatting

De tax shift werd door de regering voorgesteld als een verschuiving van belasting op inkomen uit arbeid naar belasting op consumptie en belasting op kapitaal. De tax shift wordt echter niet volledig gefinancierd en de verwachte effecten zijn daarom een combinatie van het effect van de verschuiving en die van een verlaging van het algemene belastingniveau. Op macro-economisch niveau worden de netto-effecten op de vraag afkomstig van het luik "koopkracht" gecombineerd met de effecten aan de aanbodzijde vanwege het luik "competitiviteit". Het netto-effect op de groei en de werkgelegenheid zou volgens de ex ante simulaties positief moeten zijn. Een analyse van het potentiële effect op het arbeidsaanbod wijst op een verbetering van de prikkels om terug te keren op de arbeidsmarkt aan de onderkant van de loonschaal. Het mogelijke effect op de arbeidstijd van degenen die al werken is echter zwak en dubbelzinnig. Maatregelen ter ondersteuning van de koopkracht verhogen de fiscale progressiviteit, maar verminderen het herverdelingseffect als gevolg van de algemene belastingverlaging. Financieringsmaatregelen op het gebied van indirecte belastingen zijn enigszins regressief, maar maatregelen op het gebied van belasting op spaargeld zouden het tegenovergestelde effect moeten hebben. De effecten op het arbeidsaanbod zouden positief moeten zijn vanuit het oogpunt van herverdeling.

4.4. De hervorming van de vennootschapsbelasting

4.4.1 De context

Naast de *tax shift* werd in het bovengenoemde rapport van de Hoge Raad van Financiën (2014) de hervorming van de vennootschapsbelasting besproken. Hoofdstuk 4 van dit rapport gaf een overzicht van de belangrijkste fiscale uitgaven en andere mogelijkheden om de belastbare basis te verbreden om een tariefverlaging te financieren als onderdeel van een budgetneutrale hervorming. Het was daarom gebaseerd op de vaststelling dat het fiscaal systeem gekenmerkt werd door hoge tarieven en een smalle belastbare basis en op de fiscale beleidsaanbevelingen gericht op het verbreden van de belastbare basis en het verlagen van de tarieven.

De conclusie was allesbehalve eenduidig: "*beide strategieën (laag tarief en brede basis, nichestrategie) hebben dus hun voor- en nadelen*"⁵¹. Het rapport nam ook geen duidelijk standpunt in over de hervorming van de aftrek voor risicokapitaal⁵², hoewel dit essentieel was om een aanzienlijke verlaging van het belastingtarief te financieren.

De hervorming van de vennootschapsbelasting die volgde, maakte geen deel uit van het regeerakkoord: het waren internationale ontwikkelingen die het op de agenda hebben gezet.

Toen het rapport van de Hoge Raad van Financiën (HRF) werd gepubliceerd en de regering-Michel werd gevormd, werd het "BEPS"-project van de OESO en de G20 nog steeds besproken. Het akkoord dat in oktober 2015 werd bereikt (OESO, 2015a)⁵³ en de daaropvolgende goedkeuring op Europees niveau van twee voorstellen voor een richtlijn (Europese Commissie (2016a, 2016b) hebben een nieuwe context gecreëerd. Deze verandering in context blijkt duidelijk uit een vergelijking van twee opeenvolgende rapporten van de Hoge Raad van Financiën. Terwijl in het rapport van 2014 niet duidelijk werd geconcludeerd of de aftrek voor risicokapitaal moest worden hervormd, wordt in het tweede rapport nota genomen van de toenmalige ontwikkelingen op internationaal niveau en werd opgemerkt dat de rechtszekerheid van de aftrek voor risicokapitaal, zoals die toen was geformuleerd, met inbegrip van het gebruik ervan in fiscale constructies die door multinationals zijn opgezet, niet langer gegarandeerd kon worden⁵⁴. Vergelijkbare opmerkingen werden gemaakt voor twee andere "fiscale niches": de aftrek voor octrooi-inkomsten en de rulings. De aanbevolen beleidslijn bestond er dus in om het concurrentievermogen van België te baseren op het nominale tarief in plaats van op specifieke regelingen die juridisch onstabiel zijn.

4.4.2 De inhoud

Deze beleidslijn vindt men terug in de hervorming van de vennootschapsbelasting waartoe de regering in het najaar van 2017 heeft besloten, na lange interne onderhandelingen. Daarnaast was er de wens om kmo's en startende ondernemingen te ondersteunen.

De hervorming wordt in twee fasen georganiseerd, de eerste in 2018, de tweede in 2020, en is volgens de ramingen van de regering budgetneutraal.

Het belastingtarief daalt van 33% naar 29% in 2018 en naar 25% in 2020. De aanvullende crisisbijdrage wordt verlaagd van 3 naar 2 punten in 2018 en afgeschaft in 2020. Als je deze twee elementen combineert, daalt het nominale belastingtarief van 33,99% naar 29,58% in 2018 en naar 25% in 2020. De verlaagde tarieven voor kmo's worden gewijzigd. We stappen over van een systeem waarbij de verlaagde tarieven varieerden op basis van de belastbare winst naar een tarief van 20% op de eerste €100.000. In tegenstelling tot het vorige systeem blijft dit voordeel behouden ongeacht de hoogte van de winst: er is niet langer sprake van

⁵¹ Hoge Raad van Financiën (2014), blz. 134-135.

⁵² Zie de bespreking op pagina 162-172 van dit verslag.

⁵³ OESO (2015a) vat de hoofdlijnen van de bereikte overeenkomst samen. Het wordt aangevuld met gedetailleerde verslagen over de belangrijkste uitgevoerde acties en een beoordeling van de verwachte economische impact.

⁵⁴ Zie Hoge Raad van Financiën (2016), blz. 14-15.

een "inhaaltarief"⁵⁵. Een andere belangrijke wijziging betreft de regels voor toegang tot dit verlaagde tarief: alle "kleine vennootschappen" in de zin van artikel 15 van het Wetboek van Vennootschappen⁵⁶ kunnen ervan profiteren, op voorwaarde dat ze voldoen aan de regel inzake de minimumbezoldiging van bedrijfsleiders, die ook is aangescherpt door de hervorming (zie hieronder).

De hervorming omvat ook andere stimulansen: het tarief van de investeringsaftrek is verhoogd van 8% naar 20% voor de boekjaren 2018 en 2019. Er zijn ook plannen om een fiscale groepsregeling in te voeren. De hervorming omvat ook een maatregel om O&O te ondersteunen door de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor masters, ingenieurs en doctoraalstudenten die wetenschappelijk onderzoek doen, uit te breiden tot bachelors.

De belangrijkste financieringsmaatregelen zijn:

- een diepgaande hervorming van de aftrek voor risicokapitaal, die niet langer wordt toegepast op de voorraad eigen vermogen, maar op nieuw eigen vermogen,
- de afschaffing van de investeringsreserve, die zelden wordt gebruikt,
- een beperking op de aftrekbaarheid van autokosten,
- de afschaffing van belastingvrijstellingen voor extra personeel,
- de invoering van een korf voor aftrekposten, waardoor indirect een minimumbelasting wordt ingevoerd,
- de voorwaarden voor vrijstellingen afstemmen op die voor de aftrekbaarheid van de DBI door er dezelfde vereiste periode van het aanhouden van aandelen in op te nemen,
- aanpassing aan de nieuwe internationale belastingregels: opname van de beperking op aftrekbare interesten op basis van de ATAD-richtlijn, opname van een regeling voor gecontroleerde buitenlandse ondernemingen en aanpassing van de aftrek voor octrooi-inkomsten aan de nieuwe BEPS-normen,
- en voor kmo's een aanscherping van de minimumbezoldigingsregel voor bedrijfsleiders, die is verhoogd van € 36.000 naar € 45.000⁵⁷.

Daarnaast zijn er tijdelijke maatregelen, waarvan de twee belangrijkste de afschrijvingen en de voorafbetalingen betreffen.

- De hervorming neemt de mogelijkheid weg om te kiezen voor degressieve afschrijving.
- Er is een minimumtarief van 3% ingevoerd voor de berekening van de toeslag voor het ontbreken of ontoereikend zijn van voorafbetalingen, waarmee het toeslagtarief op 6,75% komt⁵⁸.

⁵⁵ In het vorige systeem bestond een verlaagd tarief tot € 90.000 van de belastbare winst en vervolgens een verhoogd tarief van 34,50% - dat wil zeggen meer dan het normale tarief van 33% - op een schijf die liep tot € 322.500 van de belastbare winst. Vanaf dit niveau was de belasting hetzelfde, of het bedrijf nu wel of niet profiteerde van de verlaagde tarieven.

⁵⁶ De criteria voor het definiëren van "kleine bedrijven" zijn werkgelegenheid, omzet en balanstotaal.

⁵⁷ Als deze regel niet wordt nageleefd, vervallen de verlaagde tarieven.

⁵⁸ De vorige regels voerden een toeslag in voor het ontbreken of ontoereikend zijn van voorafbetalingen, waarvan het percentage werd vastgesteld op basis van de kortetermijnrentevoet. In het geval van een rente gelijk aan 0% werd de toeslag volledig ineffectief. Eerder was al een ondergrens van 1% ingevoerd.

4.4.3 Statistieken over de impact van de hervorming

Tabel 4.13 bevat enkele statistieken over wijzigingen in het belastingtarief en de belastbare basis. De periode begint met het laatste jaar vóór de hervorming (2017) en loopt door tot 2021, dat wil zeggen één jaar na de uitvoering van de laatste fase van de hervorming.

Er zijn twee problemen bij het beoordelen van de impact van de hervorming. Het eerste is van algemene aard: er zou een contrafeitelijk scenario beschikbaar moeten zijn (wat zou er zijn gebeurd als de hervorming niet had plaatsgevonden). Het tweede probleem is specifiek voor de onderzochte periode: de laatste fase van de hervorming trad in 2020 in werking en dat jaar werd gekenmerkt door de impact van de Covid-crisis. De specifieke gevolgen van elk van de twee elementen zijn moeilijk te scheiden.

Tabel 4.13
Impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting

Belastbaar tijdperk	2017	2018	2019	2020	2021
Nominaal tarief	34,0%	29,6%	29,6%	25,0%	25,0%
Effectief tarief	29,9%	25,1%	25,3%	21,8%	22,8%
Verschil tussen effectief en nominaal	-4,1%	-4,5%	-4,3%	-3,2%	-2,2%
<i>Aftrek van belastbare basis - € miljoen</i>					
Vrijstellingen van aanvullende persoonlijke belasting e.d.	872,4	368,3	444,1	325,3	641,0
Definitief belaste inkomen	24.763,2	59.295,0	60.395,8	44.494,7	53.377,5
Inkomsten uit octrooien	2.292,8	3.550,2	4.516,8	4.999,7	1.937,7
Inkomen uit innovatie	415,1	806,9	1.529,3	1.220,3	3.326,1
Investeringsaftrek	598,9	1.428,6	1.670,1	2.057,0	2.584,5
<i>Aftrekposten uit de korf</i>	<i>13.709,3</i>	<i>8.602,3</i>	<i>6.517,8</i>	<i>7.035,0</i>	<i>8.380,1</i>
Waarvan effectieve aftrek voor risicokapitaal	1.412,2	175,6	149,0	13,8	10,6
Waarvan eerdere verliezen	8.893,4	5.621,6	5.033,1	5.939,9	7.095,7
<i>Idem, in % van resultaat 1e bewerking</i>					
Vrijstellingen van aanvullende persoonlijke belasting e.d.	1,0%	0,3%	0,3%	0,2%	0,4%
D.B.I./Vrijgestelde roerende inkomsten	27,7%	44,0%	43,1%	34,0%	34,2%
Inkomsten uit octrooien	2,6%	2,6%	3,2%	3,8%	1,2%
Inkomen uit innovatie	0,5%	0,6%	1,1%	0,9%	2,1%
Investeringsaftrek	0,7%	1,1%	1,2%	1,6%	1,7%
<i>Aftrekposten uit de korf</i>	<i>15,3%</i>	<i>6,4%</i>	<i>4,7%</i>	<i>5,4%</i>	<i>5,4%</i>
Waarvan effectieve aftrek voor risicokapitaal	1,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Waarvan eerdere verliezen	10,0%	4,2%	3,6%	4,5%	4,6%

Bron : FOD Financiën, eigen berekeningen.

Onder dit voorbehoud daalde het effectieve tarief, maar het verschil tussen het effectieve tarief en het nominale tarief werd pas aan het einde van de periode kleiner.

Anderzijds is er een vermindering, zowel in absolute bedragen als in % van het resultaat van de "1^e bewerking" (vóór aftrekken) van de elementen die door de hervorming worden beïnvloed. Dit is het geval voor de verschillende vrijstellingen en voor de aftrekposten die in de korf zijn opgenomen. Hiervan is het effect bijzonder uitgesproken voor de aftrek voor risicokapitaal en de aftrek voor eerdere verliezen. Opgemerkt moet worden dat het effect voor deze laatste niet echt structureel is, aangezien de verliesaftrek onbeperkt blijft in de tijd. De creatie van de korf stelt de aftrek gewoon uit in de tijd, zoals ook het geval is voor de andere uitgestelde aftrekken (niet weergegeven in tabel 4.13).

4.4.4 Discussie

De algemene oriëntatie van de hervorming is een neutralere belasting. Door de belastingtarieven te verlagen en de belastbare basis te verbreden, maakt de hervorming de belastingen uniformer en dit zou moeten leiden tot een kleinere spreiding van de effectieve belastingtarieven.

De afschaffing van een aantal fiscale uitgaven zal de belasting neutraler maken, maar degene die zijn afgeschaft waren zeker niet de meest relevante⁵⁹. De investeringsreserve had bijvoorbeeld een gelijkaardige functie als de aftrek voor risicokapitaal. De belastingvrijstellingen voor bijkomend personeel die zijn afgeschaft, waren ofwel in onbruik geraakt ofwel niet erg effectief. Andere instrumenten zijn effectiever gebleken, zoals verlagingen van sociale zekerheidsbijdragen voor lage lonen of vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers.

Wat de neutraliteit betreft moeten we ook de gelijkschakeling vermelden van de voorwaarden voor vrijstellingen op meerwaarden met die voor de DBI en de afschaffing van de belasting van 0,4% op meerwaarden op aandelen. Dit was een "maatregeltje" dat vooral de complexiteit vergrootte in plaats van de vermogenswinst echt te belasten.

Wijzigingen in de afschrijvingsregels. Hoewel deze geen structureel effect hebben op de begroting, hebben ze wel een effect op de kost van kapitaal en dus op de tax wedge. Dit effect is tweeledig: het verhoogt de kost van kapitaal enigszins, waardoor het effect van de lagere tarieven gedeeltelijk wordt gecompenseerd, maar het zorgt er ook voor dat de impact van belastingen op de kost van kapitaal minder gedifferentieerd wordt naargelang het type activa.

Een belangrijk punt in de hervorming zijn de wijzigingen in de "notionele interest" (de aftrek voor risicokapitaal, NIA). Zoals we in een eerdere publicatie (Valenduc, 2009) hebben uitgelegd, is de belangrijkste verdienste van de NIA het verminderen van de bevoordeling die een traditioneel belastingstelsel creëert ten gunste van lenen en ten nadele van eigen vermogen (OESO, 2007). Deze bevoordeling komt voort uit het feit dat rente aftrekbaar is terwijl dividenden belastbaar zijn. Om deze vertekening weg te werken, stelden economen de *Allowance for Corporate Equity* voor (Devereux en Freeman, 1991), waarvan notionele interestaftrek een voorbeeld is.

Er waren echter twee punten van kritiek op de oorspronkelijke versie van de notionele interestaftrek: de toepassing ervan op de bestaande kapitaalvoorraad en de ontoereikendheid van de antisubsidie maatregelen, voornamelijk tegen regelingen die door multinationale groepen werden toegepast. Het toepassen van notionele interestaftrek op de bestaande kapitaalvoorraad creëerde een *windfall gain*. De ontoereikendheid van de antisubsidie maatregelen is uitgebreid gedocumenteerd in ZANGARI (2014). Dit had tot gevolg dat financieringsvennootschappen van multinationale groepen zich in België installeerden, en een groot deel van de aftrek binnen zichzelf concentreerden zonder enig overeenkomstig effect te hebben op het vlak van investeringen, toegevoegde waarde en tewerkstelling⁶⁰. Hun effect was eerder om de belastingdruk van de groep op geconsolideerd niveau te verlagen dan om de vestiging van economische activiteiten in België aan te moedigen.

De nieuwe versie van de NIA komt tegemoet aan deze twee punten van kritiek: ze is van toepassing op nieuw aandelenkapitaal en de antisubsidie maatregelen werden versterkt. Deze hervorming van de NIA heeft in feite de economische voordelen van een dergelijk systeem benadrukt. Het is in lijn met de bevindingen van de Hoge Raad van Financiën (2016): de nieuwe internationale context stelde de NIA zelf niet in vraag, maar het gebruik ervan voor fiscale planningsdoeleinden.

Dit bleek toen de Europese Commissie een voorstel indiende voor een gemeenschappelijke belastbare basis (Europese Commissie, 2016b): dit omvatte een vergelijkbare bepaling onder de noemer van een *Allowance*

⁵⁹ Zie het overzicht hiervan in Conseil supérieur des Finances (2014).

⁶⁰ Zie hierover Conseil supérieur des Finances (2014), blz. 166-172.

*for Growth and Investment (AGI)*⁶¹. De discussies over dit voorstel liepen echter spaak en de Commissie heeft onlangs een nieuwe aanpak voorgesteld⁶².

Een ander belangrijk punt is de integratie van de nieuwe internationale fiscale regels. Aangezien België deel uitmaakt van een gezamenlijke internationale beweging, zou elke negatieve impact in termen van verminderde economische aantrekkelijkheid zeer klein moeten zijn, zo niet onbestaande.

In deze afstemming op de nieuwe internationale fiscale standaarden verdient de hervorming van de aftrek voor octrooi-inkomsten een diepgaande bespreking. De nieuwigheid die door het BEPS-akkoord wordt geïntroduceerd, is dat er een verband wordt gelegd tussen octrooi-inkomsten die een preferentiële fiscale behandeling genieten en de O&O-activiteit die deze octrooien heeft voortgebracht: dit is de "nexus"-benadering (OESO, 2015b). Dit is in lijn met de meer algemene strekking van het BEPS-akkoord: de plaats waar winsten worden belast in lijn brengen met de plaats waar waarde wordt gecreëerd. Het doel was ook om een einde te maken aan patentboxen, die uitsluitend werden gebruikt voor belastingplanning.

Volgens Gonzalez-Cabral e.a. (2023) verhoogt het externaliseren van O&O-activiteiten het gemiddelde effectieve tarief met 14% in de OESO-landen, tegenover 7% wanneer de stimulansen verenigbaar blijven met de "Nexus"-benadering. Voor België resulteert de naleving van de Nexus-benadering in een sterkere daling van het gemiddelde effectieve tarief, in de orde van 20 punten. Dit geeft België een bijzonder laag gemiddeld effectief tarief voor dit type O&O-investering.

Men kan zich de volgende vraag stellen: aangezien het toekennen van een voorkeursbehandeling voor octrooi-inkomsten onderzoeksactiviteit vereist, waarom worden stimulansen dan niet rechtstreeks toegekend voor onderzoeksactiviteiten, en dus voor inputs in plaats van outputs? Er zijn ten minste drie argumenten om dit te doen.

- De economische rechtvaardiging voor steun aan onderzoek is die van een positieve externaliteit: het maatschappelijke rendement van onderzoek is groter dan het particuliere rendement en zonder steun zouden investeringen in O&O suboptimaal zijn. De externaliteit kan op twee manieren worden aangepakt: door het resultaat te beschermen, wat een winst oplevert en het particuliere rendement verhoogt, of door de kosten van de onderzoeksactiviteit te verlagen via belastingen of directe steun. De aftrek voor inkomsten uit octrooien komt bovenop de bescherming van octrooien en steun voor inputs: is dit dan geen dubbel werk?
- Een fiscale stimulans bereikt zijn doel als hij een additioneel effect genereert: het verlagen van de kosten van onderzoeksactiviteiten die hoe dan ook zouden hebben plaatsgevonden, genereert alleen een *windfall gain*. Studies op basis van microgegevens bevestigen het bijkomend effect van vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, maar vinden er geen voor de aftrek van octrooi-inkomsten (Dumont, 2022).
- De Nexus-aanpak brengt administratieve kosten en *compliance* kosten met zich mee. Het verband tussen O&O-uitgaven en inkomsten uit octrooien die in aanmerking komen voor een voorkeursbehandeling moet worden aangetoond.

Deze argumenten leiden tot dezelfde conclusie: vanuit economisch oogpunt zou het zeker effectiever zijn om stimuleringsmaatregelen te richten op de input. De aftrek voor octrooi-inkomsten dupliceert de bescherming van octrooien en genereert geen bijkomend effect, maar wel extra fiscale beheerskosten.

Een laatste discussiepunt betreft de budgettaire impact. We gaan hier niet in op de details van de verschillende maatregelen. Hiervoor kan verwezen worden naar de opmerkingen van het Rekenhof⁶³. Ons discussiepunt betreft het feit dat de regering geen rekening houdt met terugverdieneffecten. Vanuit theoretisch oogpunt zijn deze van tweeërlei aard. De eerste betreft de mogelijke impact van de hervorming op de reële economie, met inbegrip van de lokalisatie van economische activiteiten, en de tweede betreft de

⁶¹ Zie de bespreking van dit voorstel in Valenduc (2018).

⁶² Onder de naam *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)* - A proposal for a new legislative framework for corporate taxation in the EU.

⁶³ Zie Rekenhof (2017), blz. 50-53.

impact op de lokalisatie van belastbare basissen, onafhankelijk van de lokalisatie van economische activiteiten.

Wat het eerste punt betreft, betekent budgetneutraliteit niet noodzakelijk dat er geen terugverdieneffect is. Dat zou betekenen dat het effect van de hervorming niet gedifferentieerd is tussen bedrijven en/of dat de elasticiteit van investeringen ten opzichte van de kapitaalkosten hetzelfde is, ongeacht het type bedrijf.

Geen van beide hypothesen is geverifieerd. De eerste hypothese wordt ontkracht door het feit dat compenserende maatregelen talrijk en divers van aard zijn en dat ze een verschillend effect hebben op bedrijven. Wat de tweede hypothese betreft, is de elasticiteit van investeringen ten opzichte van de kost van kapitaal verschillend voor bedrijven die deel uitmaken van een multinationale groep en voor bedrijven die deel uitmaken van het lokale economische weefsel. Hanappi en Whyman (2023) concluderen op basis van een onderzoek van microgegevens dat de elasticiteit voor de laatste groep zwakker is. Voor multinationale ondernemingen is de elasticiteit van investeringen ten opzichte van de kost van kapitaal lager op groepsniveau, maar verschillen in belastingdruk tussen landen hebben een effect op de locatie van investeringen. Deze elasticiteit is waarschijnlijk hoger voor sommige vormen van directe buitenlandse investeringen dan voor andere: bedrijven die hun motivatie halen uit de aanwezigheid op een markt hebben waarschijnlijk een lagere elasticiteit ten opzichte van de kost van kapitaal.

Het is daarom bijzonder lastig om de terugverdieneffecten van een dergelijke hervorming te beoordelen: deze kwestie valt in een spagaat tussen twee soorten modellen: macro-economische modellen kunnen geen rekening houden met de bovengenoemde verschillen en microsimulatiemodellen zijn niet dynamisch. Bovendien hangen de terugverdieneffecten gedeeltelijk af van het belastingbeleid dat in andere landen wordt gevoerd, hetgeen de oefening nog moeilijker maakt.

Het niet in aanmerking nemen van terugverdieneffecten was daarom een gepaste voorzichtigheid. Er was echter een "cost of in action" waarmee geen rekening werd gehouden: niets doen betekende een relatief hoog nominaal belastingtarief behouden, wat bij ongewijzigd (nationaal) beleid tot een ongunstige ontwikkeling had kunnen leiden. Of de hervorming nu budgetneutraal was of niet, niets doen had wel degelijk budgettaire kosten met zich mee kunnen brengen.

Het tweede type terugverdieneffect betreft de locatie van belastbare basissen, onafhankelijk van de locatie van economische activiteiten. Dit verwijst naar *profit shifting*. De vraag is hier niet of de hervorming winsten kan aantrekken, maar eerder of ze een einde kan maken aan de profit shifting die vóór de hervorming ten nadele van België plaatsvond. In zijn rapport van 2016 besprak de Hoge Raad van Financiën de impact van een verlaging van het nominale tarief op de verschuiving van belastbare winsten via verrekenprijzen: een hoog nominaal tarief moedigt multinationale groepen aan om aftrekbare kosten in België op te drijven bij transacties tussen verbonden ondernemingen. Op basis van een semi-elasticiteitsbenchmark in de literatuur (Clausing, 2003) schatte de HRF dat een verlaging van het nominale tarief tot 25% zou kunnen leiden tot een verbreding van de belastinggrondslag met 16,2%. Verrekenprijzen zijn echter slechts één van de kanalen waarlangs *profit shifting* plaatsvindt. Andere belangrijke kanalen zijn royaltystromen en schuldfinanciering. Het verband tussen profit shifting en belastingtariefverschillen wordt gemeten met een semi-elasticiteit waarvoor de consensuschatting in de orde van grootte van -0,8 tot -1⁶⁴ lag. De invoering van *country by country reporting* (CbCR) heeft geleid tot nieuwe empirische studies naar het effect van tariefverschillen op winstverschuiving. De meest recente studies maken gebruik van niet-lineariteiten: de verschuiving - weergegeven door een semi-elasticiteit op belastingtariefverschillen - zou kleiner zijn tussen landen met een tarief dat dicht bij het gemiddelde tarief ligt en veel sterker zijn wanneer de winstverschuiving plaatsvindt naar landen met zeer lage belastingtarieven (Bratta e.a., 2021; Fuest e.a., 2022). De mate waarin een verlaging van de vennootschapsbelasting zichzelf kan financieren door een grotere lokalisatie van winsten door multinationale ondernemingen blijft daarom een open vraag.

⁶⁴

Schattingen geciteerd door Bratta en anderen (2021). Dit betekent dat een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief met 1 punt ten opzichte van het tarief in andere landen de in het land gevestigde winsten doet toenemen met 0,8 tot 1%.

4.5 Onvoltooide werven

4.5.1 De verbreding van de belastbare basis

Zoals aangegeven in dit hoofdstuk, combineert ons belastingstelsel hoge tarieven met smalle grondslagen. Dit maakt ons stelsel voor verbetering vatbaar als het gaat om de afweging tussen belastingefficiëntie en rechtvaardigheid. Het verlagen van de belastingtarieven en het verbreden van de belastinggrondslag zou de belastingheffing efficiënter maken, zonder deze a priori minder billijk te maken: alles hangt vanuit dit oogpunt af van de manier waarop de belastinggrondslag wordt verbreed en de belastingtarieven worden verlaagd (OESO, 2010).

De inventaris van fiscale uitgaven wijst zeker op een potentieel voor verbreding van de belastbare basis: de impact van de fiscale uitgaven, uitgedrukt in % van de belastingopbrengst, bevestigt dit (tabel 4.7).

Het moet echter gezegd worden dat de weg tussen de cijfers en de politieke haalbaarheid van de overeenkomstige hervormingen in sommige gevallen moeilijk kan zijn. De moeilijkheid wordt duidelijk zodra we kijken naar de belangrijkste fiscale uitgaven voor elk van de betrokken types belastingen.

In het geval van de btw bijvoorbeeld is het grootste deel van de kosten afkomstig van verlaagde tarieven, met name het tarief van 6% dat wordt toegepast op goederen en diensten die als basisbehoeften worden beschouwd. In tegenstelling tot wat de intuïtie doet vermoeden, weerspiegelt het grootste deel van de begrotingskosten geen overdracht die vooral ten goede komt aan de lage inkomens. De overeenkomstige huishoudelijke uitgaven, uitgedrukt als een absoluut bedrag, stijgen met de inkomensschaal en de btw-derving als gevolg van de toepassing van een verlaagd tarief wordt uitgedrukt als een percentage van het absolute bedrag van de uitgaven. Bijgevolg komt bijna twee derde van het effect van de verlaagde tarieven ten goede aan de bovenste helft van de inkomensverdeling, terwijl het eerste deciel slechts 5% van de btw-verlaging geniet⁶⁵. De afschaffing van het verlaagde tarief is echter alleen denkbaar als onderdeel van een algemene belastinghervorming waarbij de lage inkomens worden geherwaardeerd. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de accijnzen, aangezien een van de belangrijkste fiscale uitgaven betrekking heeft op de vrijstelling van stookolie, en de energierekeningen relatief hoger zijn voor mensen met een laag inkomen.

In de personenbelasting is de belastingvermindering voor vervangingsinkomens alleen al goed voor bijna twee derde van het inkomstenverlies door federale fiscale uitgaven. Het grootste deel van de kosten heeft betrekking op pensioenen, waarvan de begunstigten veel talrijker zijn dan die van werkloosheidsuitkeringen of ziekteverzekeringen. Het afschaffen van fiscale uitgaven zou leiden tot een daling van het netto vervangingspercentage voor sociale uitkeringen en zou zeker een anti-herverdelend effect hebben. Deze afschaffing zou moeilijk voorstelbaar zijn zonder een verhoging van de sociale basisuitkeringen. Andere belangrijke punten zijn de ondersteuning van de 2^{ème} en 3^{ème} pijlers van het pensioenstelsel (groepsverzekering, levensverzekering en pensioensparen), waarbij de hervorming bescherming van de huidige contracten zou vereisen.

De inventaris van fiscale uitgaven geeft om twee redenen niet noodzakelijk een volledig beeld van het potentieel voor het verbreden van de belastinggrondslag.

De eerste is de onvolledigheid van de gegevens. Een aanvullende analyse op het gebied van extralegale voordelen heeft bijkomende informatie opgeleverd over de omvang ervan (Traversa en Valenduc, 2020). Een belangrijk geval is dat van de bedrijfswagen, waarvoor het belastingsysteem aanzienlijk verschilt van dat van het loon. Dit kan worden uitgebreid naar de vele speciale regelingen die de afgelopen jaren zijn gecreëerd: auteursrechten, artiesten, sporters, enz. Vanuit theoretisch oogpunt zou een neutralere belasting, waarbij alle niet-loonvoordelen belast worden als loon, zeker doeltreffender zijn. Het zou ook eerlijker zijn, gezien wat we weten over de verdeling van deze voordelen: de hoogste inkomens profiteren meer⁶⁶. Maar zo'n

⁶⁵ Hoge Raad van Financiën, 2014, pp. 74-77.

⁶⁶ Zie Traversa en Valenduc (2020) en de analyse van de Hoge Raad van Financiën (2009) over bedrijfswagens, blz. 122 e.v. Zie ook de Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles. Zie SPF Finances en SPF Santé publique, Gestion de la chaîne alimentaire et Environnement, (2021) en de update gepubliceerd in 2023.

hervorming zou hoogstwaarschijnlijk de kwestie van het aftoppen van sociale zekerheidsbijdragen aan de orde moeten stellen, ten minste voor de bijdragen die uitkeringen financieren die zelf afgetopt zijn.

De Federale Inventaris van Subsidies voor Fossiele Brandstoffen wijst ook op een ander potentieel uitbreidingsgebied: aangezien de benchmark voor accijnzen in deze publicatie niet het basistarief voor elke energiedrager afzonderlijk is, maar een gemeenschappelijke benchmark met omzetting van de geldende tarieven in Gigajoules en 'ton of oil equivalents', blijkt dat sommige energiedragers - voornamelijk aardgas - veel minder worden belast dan andere.

4.5.2 *Spaarfiscaliteit*

De spaarfiscaliteit blijft een andere onvoltooide werf. De effectieve belastingtarieven verschillen sterk tussen financiële activa onderling (Valenduc, 2003; OESO, 2018). We weten dat belastingen weinig effect hebben op het algemene niveau van sparen, maar wel op de samenstelling van de portefeuille. De keuzes van spaarders worden dan gestuurd door fiscale parameters en de allocatie van middelen is bijgevolg niet economisch optimaal. Dit wordt geïllustreerd door het belang van spaarrekeningen in de financiële activa van particulieren.

Door het tarief van de roerende voorheffing te verhogen, heeft de tax shift de kloof in de effectieve belastingheffing vergroot tussen activa waarvan het rendement onderworpen is aan de roerende voorheffing en activa die geheel of gedeeltelijk vrijgesteld zijn. Andere beslissingen gaan in dezelfde richting: de belasting op effectenrekeningen stelt bepaalde financiële activa vrij en is dus geen uniforme belasting. De afwezigheid van vermogenswinstbelasting blijft een belangrijke kwestie. Veel financiële producten zijn ontworpen om terugkerende inkomsten, die belastbaar zouden zijn, om te zetten in meerwaarden, die dat niet zijn.

De hervorming van de spaarfiscaliteit is dus nog niet afgerond. Er zijn verschillende wegen verkend: de beste aanpak zou zijn om inkomsten en vermogenswinsten uniform te belasten, met een basisvrijstelling die onafhankelijk is van beleggingskeuzes (HRF, 2014).

4.5.3 *Milieufiscaliteit*

Milieubelastingen zijn ongetwijfeld de derde onafgewerkte werf. Afgezien van de indexering van accijnzen - afgeschaft in 2019 tijdens de protesten van de gele hesjesbeweging in Frankrijk - en het gelijktrekken van accijnzen op diesel met die op benzine, is het fiscaal beleid in het afgelopen decennium grotendeels afwezig geweest. Al in 2009 werden een aantal wegen uitgestippeld (Hoge Raad van Financiën, 2009): het opnemen van externe kosten in de energieprijzen met de nodige compensatie voor bedrijven en particulieren, milieuschadelijke subsidies afschaffen en de belastingprikkel voor 'groene' investeringen door particulieren herzien. Deze laatste werden ontmanteld, maar we hebben nog steeds geen koolstofbelasting en de Federale Inventaris van Subsidies voor Fossiele Brandstoffen heeft de omvang van deze subsidies onthuld.

Referenties

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2011), *Réductions des cotisations sociales et modalités du financement alternatif*, miméo, 27 avril 2011.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), *Incidence macroéconomique et budgétaire du scénario de tax shift révisé par le Cabinet du Ministre des Finances et comparaison avec l'exercice de novembre 2015*.

BRATTA B., SANTOMARTIONO V., ACCIARI P. (2021), *Assessing profit shifting using Country-by-Country Reports: a non-linear response to tax rate differentials*, University of Oxford, Working Paper 2021-03.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (2023), *Inventaire 2022 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat*, Doc 55 3646/002.

- CLAUSING (203), *Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade price*, Journal of Public Economics, 87, pp. 2207-2223.
- CONSEIL EUROPÉEN (2012), *Recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015*, COM (2012) 314 final.
- CONSEIL EUROPÉEN (2013), *Recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2013-2016*, Journal Officiel de l'Union européenne, 30 juillet 2013.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION "FISCALITÉ ET PARAFISCALITÉ" (2014), *Un tax shifting en faveur du travail et des bases imposables plus larges*, SPF Finances, Bruxelles
- CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2016), *Avis sur l'impôt des sociétés dans un contexte « Post-Beps »*, SPF Finances, Juillet.
- DE CALLATAY E. (Ed.) (2002), *La fin du déficit budgétaire : Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges* (Het einde van het budetaire tekort : analyse van de recente evolutie van de Belgische opendare financiën), De Boeck.
- DE CALLATAY E. THYS F. (Eds), (2012), *The return of the deficit*, Leuven University Press.
- DECOSTER A., GÉRARD M., VALENDUC C (2002), *Recettes publiques et politique fiscale*, dans de Callatay E. (Ed.) (2002), pp. 107-134.
- DECOSTER A., GÉRARD M., VALENDUC C , (2012), *Tax policy: a decade of tax cuts*, dans De Callatay E. Thys F. (Eds), (2012), pp. 95-120
- DECOSTER A., VALENDUC C. (Eds) (2010), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université libre de Bruxelles.
- DECOSTER A., VANHEUKELOM T., VERBIST G., (2018a), *Financiële werkprikkels en herverdeling onder Michel I*, Leuvense Economische Standpunten, No 172.
- DECOSTER A., PERELMAN S., VANDELANNOTTE D., VANHEUKELOM T., VERBIST G., (2018b), *Which way the pendulum swings ? Equity and Efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*, KULeuven, Department of Economics, Discussion Paper Series, DPS 18.16
- DEVEREUX M. P. and FREEMAN H. (1991), *A General Neutral Profit Tax*, Fiscal Studies, Vol. 12, No. 3.
- DUMONT M. (2022), *Public support to Business Research and Development, in Belgium, 4th Evaluation*, Federal Planning Bureau, Report 12721
- EUROPEAN COMMISSION (2016a), *Proposal for a Council Directive laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market*, (EU) 2016/1164.
- EUROPEAN COMMISSION (2016b), *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM(2016) 685 final, 25 October.
- FUEST C. GREIL S., HUGGER F., NEUMEIR F. (2022), *Global profit Shifting of Multinational Companies: Evidence from CbCR Micro Data*, Working Paper 9757.
- GONZALEZ-CABRAL A., HANAPPI T., APPELT S., GALINDO-RUEDA F., O'Reilly P. (2023), *Effective tax rates for R&D intangibles*, OECD Taxation Working Paper, 63.
- HANAPPI T., WHYMAN D. (2023), *Tax and Investment by Multinational Entreprises*, OECD Taxation Working Papers, No 64.
- KAKWANI (1977), *Measurement of tax progressivity : an international comparison*, National Tax Journal, Vol. 37, No 4.
- OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No. 16, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2010), *Choosing a Board base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies, No 19, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *Counteracting Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into account Transparency and Substance, BEPS Action 5 – Final Report*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2015c), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OECD (2018), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No 25, OECD publishing, Paris.
- OCDE (2022), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique*, Editions de l'OCDE, Paris.
- SIMAR L. (2016), *Le "tax shift" ou glissement fiscal*, Crisp, Courrier hebdomadaire, No 2319-2320.
- SPF FINANCES ET SPF SANTÉ PUBLIQUE, GESTION DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT, (2021), *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles*.
- TRAVERSA J-B, VALENDUC C. (2020), *Les avantages extra-salariaux et les modalités d'imposition particulière des salaires*, SPF Finances, Working papers, 2020-02
- VALENDUC C. (2003), *Effective taxation of household savings in Belgium*, Paper presented at the 59th congress of the International Institute for public finance "Public Finance and Financial markets" Praha, 25-28 august 2003
- VALENDUC C. (2009), *Les intérêts notionnels: une réforme fondamentale et controversée*, Courrier hebdomadaire, CRISP, No. 2018.
- VALENDUC C.. (2011), *Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes*, SPF Finances, Bulletin de documentation, No 3, pp. 15-62.
- VALENDUC C. (2019a), *La politique fiscale : de nouvelles orientations, Reflets et perspectives de la vie économique*, No 1-2, pp. 39-67
- VALENDUC C. (2019b), *Imposition du travail, du capital et de la consommation : l'apport des taux implicites à l'analyse des évolutions de politique fiscale*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1-2, pp. 173-207.
- ZANGARI E. (2014), *Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and Italian ACE Systems*, European Commission, Taxation Papers, No. 44.

Hoofdstuk 5

De hoofdlijnen van de zesde Staatshervorming

Sébastien Thonet, CERPE⁶⁷, Université de Namur

This chapter aims to present the implications of the 6th state reform that was negotiated in 2011-2012. We list the main competences that were transferred from the federal level to the communities and regions and their budgetary implications. The chapter first recalls the context which surrounded the preparation of the 6th state reform and the main principles which guided the negotiators in finalizing the reform. We next examine one by one the new fiscal responsibilities received by communities and regions. For each subject, we explain the distribution of resources and long-term financing arrangements. We also describe the different specific mechanisms agreed by the negotiators to respect their main principles, such as the contribution to fiscal consolidation, the transition mechanisms and the accountability mechanisms. The chapter finally deals with three particularities of the reform, namely the refinancing of Brussels, the specific provisions for the German-speaking Community and the agreements between communities and regions on the French-speaking side.

JEL Codes : H10, H20, H50, H60, H70

Keywords: sixth state reform, budget, public finance, states, public revenue, public expenditure, solidarity, special financing law

5.1 Context

Na de verkiezingen in juni 2010 zat België meer dan anderhalf jaar zonder federale regering. De communautaire spanningen tussen het Noorden en het Zuiden van het land liepen hoog op en er lagen verschillende kwesties op tafel: de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, de overdracht van nieuwe bevoegdheden aan de deelstaten, sociaaleconomische kwesties (voornamelijk de welvaarts kloof tussen het Noorden en het Zuiden van het land), enz. Deze periode werd ook gekenmerkt door de gevolgen van de financiële crisis van 2008-2009, die een grote impact had op de schuldenlast van het land. De verslagen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) benadrukten het probleem van de vergrijzingskosten (die tot dan toe volledig door de federale overheid werden gedragen) en raadden aan de begrotingslast te verdelen tussen entiteit I en entiteit II⁶⁸ in geval van een staatshervorming.⁶⁹

Het was in deze context dat de onderhandelingen tussen de Franstalige en Nederlandstalige partijen van start gingen. Die leidden na maandenlange inspanningen tot het politieke akkoord van 11 oktober 2011. Dit akkoord bepaalde de contouren van de toekomstige staatshervorming, die werd geformaliseerd in de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming en de bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden. Eerstgenoemde wet wijzigt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten vastlegt. De tweede wet wijzigt de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste gevolgen van deze teksten op budgettair vlak.

5.2 De hoofdprincipes

Wat de uitvoering van de zesde staatshervorming betreft, zijn de onderhandelaars het eens geworden over een aantal belangrijke principes die moeten worden nageleefd⁷⁰.

- Ten eerste was er de wens om de financiële autonomie van de deelstaten te vergroten door hun eigen ontvangsten aanzienlijk te verhogen. Er werd gekozen om de federale dotaties om te zetten in

⁶⁷ Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique.

⁶⁸ Verslag van maart 2011, Hoge Raad van Financiën afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", pag. 17.

⁶⁹ Zie verder, Hoofdstuk 10

⁷⁰ Zie Lecuivre E., Van Hoolandt D. (2022), pag. 3 en 4.

aanvullende belastingen op de personenbelasting (PB). Net als bij de vijfde staatshervorming ging de toegekende autonomie echter gepaard met een aantal garanties, zoals het behoud van de progressieve regels van de PB en het vermijden van oneerlijke belastingconcurrentie tussen de gewesten.⁷¹

- Bovendien moest de hervorming, in overeenstemming met de aanbevelingen van de HRF, de levensvatbaarheid van de federale overheid op lange termijn garanderen en het interpersoonlijke herverdelingsbeleid handhaven.
- Zonder dit laatste principe in gevaar te brengen, mocht de hervorming niet leiden tot een structurele verarming van één of meer deelstaten.
- Een ander belangrijk principe van deze hervorming is de responsabilisering van de deelstaten. De bijzondere financieringswet (BFW) van de deelstaten voorziet immers in verschillende responsabiliseringsmechanismen op verschillende gebieden: pensioenen, werkgelegenheid, klimaat, enz.
- De onderhandelaars besteedden ook aandacht aan de situatie en de rol van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als internationale hoofdstad, wat later tot uiting zou komen in een specifieke herfinanciering.
- De zesde staatshervorming bood ook de mogelijkheid om bepaalde ongewenste mechanismen van de vorige wet te corrigeren (nationale solidariteitstussenkomst, lambermontturbo-effect, enz.).

De zesde staatshervorming resulteerde in een overdracht van nieuwe bevoegdheden ter waarde van 18,7 miljard euro (4,5% van het nationale bbp in 2015)⁷². Hiervan kwam 7,1 miljard euro voor rekening van de Gewesten en 11,6 miljard euro voor rekening van de Gemeenschappen, inclusief de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC).

De meeste bepalingen traden in werking op 1 juli 2014, maar de financiële gevolgen traden volledig in werking vanaf de initiële begroting 2015.

Als we de gewestelijke belastingen en heffingen buiten beschouwing laten, bedragen de totale middelen van de BFW voor de deelstaten na deze hervorming ongeveer 50,2 miljard euro. De tabel in de bijlage bij dit hoofdstuk geeft een overzicht van de door de federale overheid overgedragen middelen, per bevoegdheid en per deelstaat.

⁷¹ Zie hierna, hoofdstuk 6

⁷² Eigen berekeningen uitgevoerd op basis van de BFW. Dit bedrag is exclusief de kredieten voor bevoegdheden die tijdens eerdere hervormingen zijn overgedragen en die soms opnieuw worden opgenomen in de berekening van de nieuwe dotaties, zoals het trekkingsrecht van het MWA (ministerie van Werkgelegenheid en Arbeid) voor de dotatie werk.

5.3 Specifieke kenmerken van de hervorming voor alle deelstaten

5.3.1 Bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën (art.35 nonies, 47/2 en 65)

Om de leefbaarheid op lange termijn van de Federale Overheid te garanderen en om Entiteit I te ontlasten van de toenemende vergrijzingskosten, werd in de financiering van de deelstaten een "bijdrage aan de budgettaire sanering" ingevoerd. Dit is een structureel bedrag dat in mindering wordt gebracht van de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten en dat door geen enkel mechanisme wordt gecompenseerd, zelfs niet tijdelijk.

Voor de Gewesten werd 831 miljoen euro afgetrokken van de dotatie werk in 2015 en hetzelfde bedrag werd opnieuw afgetrokken in 2016, dus in totaal meer dan 1,6 miljard euro.

Voor de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap werd 356 miljoen euro afgetrokken van de dotatie werk in 2015 en hetzelfde bedrag werd opnieuw afgetrokken in 2016, dus in totaal meer dan 0,7 miljard euro.

Door de technische constructie hangen de bijdragen voor elke deelstaat af van de verdeelsleutel voor de dotatie werk en de PB-dotatie d.w.z. de PB-sleutel berekend op de PB die op federaal niveau blijft. De indexering blijft ook ongewijzigd, d.w.z. de inflatie vermeerderd met 55% van de reële groei van het bbp.

De Duitstalige Gemeenschap draagt in 2015 en in 2016 2,2 miljoen euro bij wat betreft haar BP-dotatie, die wordt geïndexeerd op basis van de inflatie vermeerderd met 91% van de reële bbp-groei⁷³.

Ook de GGC wordt gevraagd bij te dragen aan de saneringsinspanning op het niveau van haar specifieke dotatie⁷⁴, met een aftrek van 10,2 miljoen euro die in 2015 en 2016 wordt herhaald en op dezelfde manier geïndexeerd als haar dotatie (inflatie + 65% van de reële groei van het bbp).

Error! Reference source not found. geeft een raming van de verdeling van de bijdragen aan de budgettaire sanering van de deelstaten in 2015 en 2016. Aangezien de bijdrage evenredig is aan het rechtmatig aandeel⁷⁵, draagt Vlaanderen (Gewest + Gemeenschap) een zeer groot deel (63%).

Voor het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de budgettaire sanering echter ook structurele gevolgen voor het bedrag dat wordt geïnd in het kader van het nationaal solidariteitsmechanisme, waardoor hun effectieve bijdrage toeneemt met ongeveer 31 miljoen euro voor het Waals Gewest en 19 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁷⁶. Vanaf het jaar 2016 wordt namelijk van het basisbedrag van het solidariteitsmechanisme (zie 5.5.5) het totaal van de budgettaire sanering van de Gewesten en 50% van die van de Gemeenschappen in 2016 afgetrokken, wat neerkomt op ongeveer 1 miljard euro. Merk op dat deze impact niet gecompenseerd wordt door het overgangsmechanisme (zie volgend punt).

⁷³ Art. 58nonies van de wet van 31/12/1983.

⁷⁴ Art. 65 van de BFW.

⁷⁵ Het rechtmatig aandeel kan worden gedefinieerd als de herverdeling door de Federale Overheid van inkomsten naar de deelstaten op basis van hun daadwerkelijke bijdrage aan de opbrengst van de inkomsten.

⁷⁶ Bronnen: BFW en berekeningen CERPE.

Tabel 5.1
Directe bijdragen van de deelstaten aan de budgettaire sanering in 2015 en 2016 exclusief
indexering,
(in miljoen euro, tenzij anders vermeld)

Entiteiten	2015	2016	Totaal	Aandeel (%)
Waals Gewest	235,2	234,6	470,0	19,6
Brussels Gewest	69,2	67,4	136,6	5,7
Vlaanderen	757,7	760,119	1 518,7	63,4
<i>Waarvan Gewest</i>	526,9	529,2	1 056,2	44,1
<i>Waarvan Gemeenschap</i>	230,8	231,6	462,5	19,3
Franse Gemeenschap	122,5	121,6	244,1	10,2
Duitstalige Gemeenschap	2,1	2,1	4,3	0,2
GGC	10,2	10,2	20,4	0,9
TOTAAL	1 197,0	1 197,0	2 394,0	100

Bronnen: BFW; berekeningen CERPE.

5.3.2 Overgangsmechanisme (art. 48/1)

Het overgangsmechanisme (of de compenserende basis) is een regeling die is ingevoerd in de bijzondere financieringswet (BFW) en die tijdelijk de effecten van de nieuwe staatshervorming opvangt, met uitzondering van de gevolgen die voortvloeien uit de budgettaire sanering en de responsabilisering inzake pensioenen. Structureel maakt dit mechanisme het niet echt mogelijk om het principe van niet-verarming van de deelstaten te respecteren, aangezien het mechanisme volledig verdwijnt vanaf 2034.

De effecten kunnen het gevolg zijn van een herziening van oude regelingen of van de invoering van nieuwe financieringsregelingen. In het eerste geval wordt het overgangsmechanisme berekend door het verschil te nemen tussen de middelen voorzien voor de oude bevoegdheden in de vroegere BFW en deze voorzien in de nieuwe BFW. In het tweede geval wordt het overgangsmechanisme berekend door het verschil te nemen tussen de huidige behoeften van de nieuwe bevoegdheden en de middelen die daarvoor voorzien zijn in de nieuwe BFW.

Het overgangsmechanisme komt overeen met de som van de effecten (positief of negatief) van de verschillende componenten van de hervorming, vermenigvuldigd met -1. Met andere woorden: de deelstaten die meer geld hebben ontvangen dan ze nodig hebben om hun behoeften onder de nieuwe hervorming te dekken, zien hun middelen tijdens een overgangsperiode met een vergelijkbaar bedrag verminderen. Maar daarna blijft de winst van de hervorming volledig behouden. Omgekeerd, als een deelstaat door de hervorming is benadeeld, dan ontvangt deze deelstaat tijdelijke een compensatie om de klap op te vangen. Daarna moet hij het verlies aan middelen echter zelf dragen.

De BFW legt de overgangsperiode vast op 20 jaar: de dotatie wordt gedurende 10 jaar nominaal constant gehouden en verdwijnt dan lineair in de volgende 10 jaar. Voor de Gemeenschappen wordt het overgangsmechanisme pas echt vastgesteld in 2016, door de latere overname van de bevoegdheid m.b.t. ziekenhuizen.

Tabel 5.2 geeft de gedetailleerde berekening van het overgangsmechanisme per materie weer voor de Gemeenschappen, in zijn definitieve versie. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de hervorming een positieve impact heeft gehad voor de Franse Gemeenschap en de GGC (zonder rekening te houden met de budgettaire sanering en de responsabilisering in verband met de pensioenen), en dat deze deelstaten tijdelijk met een gelijkaardig bedrag worden gedebiteerd om de behaalde winst te compenseren.

Tabel 5.2
Gedetailleerde berekening van het overgangsmechanisme voor communautaire
aangelegenheden
(in miljoen euro)

	Franse Gemeenschap	Vlaamse Gemeenschap	GGC
Btw- en PB-dotaties (art.40 quinquies en 47/2)	-187,9	29,3	0,00
Nieuwe bevoegdheden geïntegreerd in het toegewezen gedeelte van de btw-opbrengsten (art.40quinquies)	57,9	100,7	0,02
Gezinsbijslag (art. 47/5)	-9,7	-78,0	28,32
Beheerskosten gezinsbijslag (art. 47/6)	-4,5	4,6	0
Ouderenzorg (art.47/7)	6,7	34,5	-41,21
Gezondheidszorg (art.47/8)	28,2	34,2	-99,85
Wijziging voogdij-instelling BHG ⁷⁷ (art.47/8)	-82,8	0	82,84
Ziekenhuizen (art. 47/9)	-32,5	37,3	-5,86
Justitiehuizen (art.47/10)	9,8	-9,7	0
TOTAAL	-155,3	152,8	-35,74

Bronnen: BFW; berekeningen CERPE.

Tot slot worden het Waals en het Brussels Gewest tijdelijk gecompenseerd met respectievelijk 621 miljoen euro en 99 miljoen euro, terwijl het Vlaams Gewest 322 miljoen euro minder ontvangt. Al deze bedragen verdwijnen echter tegen 2034.

Tabel 5.3
Gedetailleerde berekening van het overgangsmechanisme voor gewestelijke
aangelegenheden
(in miljoen euro)

	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest
Landbouwtoeslag	-3,8	-9,7	13,6
Landbouw en visserij	-2,2	-3,0	5,3
Wetenschappelijk onderzoek in verband met landbouw	3,6	-5,0	1,4
Buitenlandse handel	-2,8	0,0	2,8
Gemeentelijke en provinciale wetten	-0,9	0,2	0,7
Nieuwe bevoegdheden zesde staatshervorming	-21,0	27,1	-6,1
Werkgelegenheid	222,5	184,5	-407,0
10% werkgelegenheid niet toegewezen	157,7	59,7	239,5
Fiscale uitgaven	17,5	-74,5	57,0
Teller autonomiefactor	22,5	41,7	-64,2
Negatieve term vroegere BFW	0	-209,5	-164,5
Solidariteitsmechanisme	227,9	87,0	0,0
Sociale bijdragen – overdracht gezinsbijslag	-0,2	0,6	0,0
TOTAAL	620,5	99,137	-321 557

Bronnen: BFW; berekeningen CERPE.

⁷⁷ Sommige Brusselse gezondheidsinstellingen moesten kiezen tussen een unicommunautair- of bicommunautair statuut bij de hervorming. Ze kozen massaal voor het bicommunautair statuut ten aanzien van de GGC. Hierdoor verbeterde de structurele situatie van de Franse Gemeenschap met bijna 83 miljoen euro, ten koste van de GGC (bron: Middelenbegroting van de federale overheid 2016, p.140).

5.3.3 Responsabiliseringsmechanisme in verband met de pensioenen (art.65 quinquies)

De beslissingen die de deelstaten nemen omtrent de aanwerving en benoeming van ambtenaren hebben invloed op de pensioenkosten, welke uiteindelijk ten laste komen van de federale begroting. Om de deelstaten te laten bijdragen in de kosten van de vergrijzing, werd bij de zesde staatshervorming een responsabiliseringsmechanisme ingevoerd.

De bijdrage van de Gemeenschappen en Gewesten aan deze vergrijzingskosten verloopt zeer geleidelijk en bereikt pas vanaf 2028 het niveau van de werkgeversbijdrage aan de sociale zekerheid⁷⁸ (8,86% van de loonmassa). In een eerste fase, tussen 2015 en 2020, wordt de bijdrage volledig vastgesteld door de bijzondere financieringswet (BFW), en de bruto bedragen die daardoor worden bepaald, resulteren in effectieve percentages die stijgen van 1,37% naar 1,82%.

Tabel 5.4
Evolutie van de responsabilisering in verband met de pensioenen zoals voorzien door de BFW tussen 2015 en 2020
(in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Franse Gemeenschap	55,9	62,1	68,3	74,5	80,6	86,8
Vlaamse Gemeenschap	84,4	93,8	103,1	112,4	121,7	131,1
Duitstalige Gemeenschap	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4
GGC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FGC	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Waals Gewest	3,9	4,3	4,7	5,2	5,6	6,0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,8	0,9	0,93	1,0	1,1	1,2
TOTAAL	145,2	161,2	177,3	193,3	209,3	225,7

Bron: art. 65quinquies van de BFW en art.60quater van de Wet van 31/12/1983.

Vanaf 2021 komt het responsabiliseringsmechanisme neer op een percentage van het bijdragetarief van 8,86% op de totale loonmassa van de ambtenaren. Dit percentage begint bij 30% in 2021 en stijgt elk jaar met een tiende tot 2028, wanneer het effectieve bijdragepercentage daadwerkelijk 8,86% bedraagt.

5.3.4 Koppeling van de dotaties aan het bbp

Op technisch niveau wordt de evolutie van de meeste dotaties gekenmerkt door een specifiek mechanisme. In principe zijn de dotaties geïndexeerd aan een percentage van de groei van het bbp dat lager is dan 100%. Als de reële groei van het bbp echter 2,25% overschrijdt, worden de deelstaten op de een of andere manier beloond: elke procentpunt boven 2,25% wordt gekoppeld aan 100%.

Kader 5.1 Illustratie van het mechanisme van de koppeling van de dotaties aan het bbp
Stel dat de reële groei van het bbp 3,25% bedraagt en dat de dotatie normaal gesproken wordt geïndexeerd op 55% van de groei.
Zonder het mechanisme krijgen we: $0,55 * 3,25\% = 1,79\%$.
Met het mechanisme wordt de berekening opgesplitst in twee delen. Het eerste deel, van 0 tot 2,25%: $0,55 * 2,25\% = 1,24\%$. Het tweede deel, tussen 2,25% en 3,25%: $100\% * (3,25\% - 2,25\%) = 1\%$. De uiteindelijke groei is dus 2,24%, wat 0,45 procentpunt meer is dan zonder het mechanisme.

⁷⁸ Bijzondere werkgeversbijdrage verschuldigd over alle betalingen die werkgevers doen om hun personeelsleden of hun rechthebbende(n) extra-legale voordelen te verstrekken met betrekking tot pensioen of vroegtijdig overlijden.

Hoewel de onderhandelaars aanvankelijk niet dachten dat dit mechanisme van groot belang zou zijn, heeft het uiteindelijk een belangrijke rol gespeeld tijdens het economisch herstel na Covid in 2021 en 2022, toen de reële bbp-groeipercentages respectievelijk 6,1% en 3,1% waren.

5.4 Bevoegdheden en middelen overgedragen aan de Gemeenschappen

Met de zesde staatshervorming erven de Gemeenschappen het grootste deel van de nieuwe overgedragen bevoegdheden in termen van bedragen (ongeveer 62% van het totaal). Deze omvatten de gezinsbijslagen, de ouderenzorg en -bijstand, verschillende gezondheidszorgdiensten (preventie, geestelijke gezondheid, eerstelijnszorg, ...), ziekenhuisinfrastructuur, justitiehuizen, interuniversitaire attractiepolen (IAP) en de Plantentuin van Meise.

De BFW-middelen van de Gemeenschappen omvatten ook de winst van de loterij en de dotatie voor de financiering van buitenlandse studenten, die al in de vorige hervorming waren opgenomen.

Een van de bijzonderheden van de zesde staatshervorming is dat zij voorzorg in de overdracht van persoonsgebonden aangelegenheden op basis van het concept van 4 taalregio's voor het grootste deel van de bevoegdheden. Volgens dit concept spelen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap een beperktere rol dan gewoonlijk, waarbij de Franse Gemeenschap zich beperkt tot het Waals-Franstalige grondgebied en de Vlaamse Gemeenschap tot het Vlaamse grondgebied. In Brussel worden de bevoegdheden beheerd door de GGC, waarvan de rol aanzienlijk is uitgebreid met de zesde staatshervorming. De situatie van de Duitstalige Gemeenschap is ietwat bijzonder, aangezien deze deelstaat een eigen financieringswet heeft (zie 5.7).

Fundamenteel gezien kan men spreken van een verholde overdracht naar de Gewesten, die beperkt wordt door de rol die in de Grondwet wordt toegekend aan de Gemeenschappen en Gewesten (art. 127 tot 140). Aan Franstalige zijde werden de nieuwe, volgens het concept van de taalregio's verdeelde aangelegenheden overigens overgedragen aan het Waals Gewest door de akkoorden van Sint-Emilie (zie 5.8).

5.4.1 Gezinsbijslag (art. 47/5 en 47/6)

Het luik gezinsbijslag omvat verschillende premies die aan huishoudens worden toegekend, zoals de kinderbijslag, de geboortepremies en adoptiepremies. In 2015 bedroegen de totale behoeften van de 4 taalregio's samen 6.471 miljoen euro.

Om deze te financieren, werd er een gelijke federale dotatie ingesteld. De verdeling van de middelen is gebaseerd op de verdeelsleutel voor 0-18 jarigen van de 4 taalregio's, en de evolutie wordt beïnvloed door 3 parameters: de consumptieprijsindex, 25% van de bbp-groei per capita van België en de demografische groei van 0-18 jarigen in elke taalregio.

Er werd een overgangperiode tussen 2015 en 2019 voorzien door de onderhandelaars, waarin Famifed (het orgaan dat vóór de hervorming de gezinsbijslagen beheerde) blijft zorgen voor het administratief beheer van de bevoegdheid. Als tegenprestatie zien de deelstaten hun dotatie verminderen met een administratieve kost die achteraf (in 2016) berekend werd voor 2015 (globaal 214 miljoen euro), en die jaarlijkse geïndexeerd wordt. Vanaf 2020 heeft elke deelstaat haar eigen gewestelijke administratieve dienst opgezet.

5.4.2 Ouderenzorg (art. 47/7)

Het luik "ouderenzorg" omvat verschillende beleidsmaatregelen ter ondersteuning van gehandicapte personen, zoals de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en mobiliteitssteun. De ouderenzorg omvat ook de aspecten van de langdurige zorg, zoals rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, centra voor dagverzorging en kortverblijf, enzovoort.

In de BFW worden de totale behoeften van deze aangelegenheden geschat op 3.596 miljoen euro in 2015. De totale federale dotatie wordt op basis van dit bedrag berekend en de middelen worden tussen de taalregio's verdeeld volgens hun aandeel van 80-plussers in de bevolking. Vervolgens worden de dotaties geïndexeerd op basis van de inflatie, 65% van de bbp-groei per capita en de evolutie van 80-plussers.

Net als bij de gezinsbijslagen wordt de dotatie verminderd met een tussen 2015 en 2019 door de federale overheid betaald bedrag voor het administratief beheer, in het kader van de maximumfactuur (MAF)⁷⁹. Dit bedroeg 5 miljoen euro in 2015.

5.4.3 Overige gezondheidszorg (art.47/8)

Een deel van de bevoegdheden voor gezondheidszorg was al overgedragen aan de gemeenschappen tijdens de tweede staatshervorming. Met de zesde staatshervorming werden een aantal bijkomende bevoegdheden overgeheveld, namelijk de geestelijke gezondheidszorg (psychiatrische zorginstellingen), de preventieve gezondheidszorg (vaccins, screenings, voedingsplan, enz.), de eerstelijnszorg (Impulseo-fonds⁸⁰, geïntegreerde thuiszorgdiensten, palliatieve zorgplatformen en -teams, enz.).

De totale middelen voor deze diensten zijn in 2015 vastgesteld op 783 miljoen euro, verdeeld over de Franse Gemeenschap (224 miljoen euro), de Vlaamse Gemeenschap (462 miljoen euro) en de GGC (97 miljoen euro), op basis van eerdere vaststellingen.

De dotaties van de deelstaten evolueren elk met de inflatie, 65% van de reële groei van het bbp en de evolutie van hun totale demografische aandeel.

5.4.4 Ziekenhuizen (art. 47/9)

Het ziekenhuisbeleid blijft grotendeels een federale bevoegdheid. Vanaf 2016 stelt de zesde staatshervorming de gemeenschappen echter in staat om de erkenningsvoorwaarden voor ziekenhuizen te bepalen (normen, diensten, functies). Bovendien zullen ze het budget financiële middelen (BFM) moeten beheren voor de onderdelen A1 en A3, wat de infrastructuur, overnachtingsdiensten en verpleegkundige zorg van elk ziekenhuis omvat. Onderdeel A1 betreft de kosten voor de bouw, inrichting, verbouwing en uitrusting van ziekenhuizen. Onderdeel A3 heeft betrekking op de medisch-technische diensten met zware apparatuur, voor bijvoorbeeld medische beeldvorming of radiotherapieën.

De basisdotatie van de federale overheid voor deze bevoegdheid bedraagt 604 miljoen euro in 2016. Deze wordt eerst verdeeld tussen de academische ziekenhuizen (15,6%) en de niet-academische ziekenhuizen (84,4%).

Het niet-academische deel wordt verdeeld tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de GGC volgens een verdeelsleutel op basis van de bevolking. In de formules wordt echter een deel van de basisdotatie behouden voor de Duitstalige Gemeenschap.

Het academische deel wordt uitsluitend verdeeld onder de Franse en de Vlaamse Gemeenschap.

De overdracht van bevoegdheden met betrekking tot ziekenhuisinfrastructuur gaat ook gepaard met een overdracht van historische lasten. Alle dossiers die voor 1 januari 2016 op federaal niveau zijn ingediend, worden nadien door de deelstaten beheerd. De historische lasten worden dus afgetrokken van de ziekenhuisdotaties. In 2016 vertegenwoordigden de historische lasten 779 miljoen euro, waarvan 226 miljoen euro voor de Franse Gemeenschap, 491 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 62 miljoen euro voor de GGC.

Deze bedragen verdwijnen echter en worden vervangen door de eigen gewestelijke plannen die vanaf 2016 zijn ingevoerd.

⁷⁹ De maximumfactuur (MAF) is een mechanisme dat de zorgkosten van patiënten beperkt.

⁸⁰ Fonds dat een premie aan huisartsen toekent om hen te stimuleren om een praktijk op te zetten in specifieke gebieden of om hen aan te moedigen het globaal medisch dossier te gebruiken.

5.4.5 *Justitiële aangelegenheden (art.47/10)*

In België zijn praktisch alle aspecten van justitie op federaal niveau geregeld, hetzij door bepalingen in de Grondwet, hetzij (meestal) door residuaire bevoegdheden⁸¹. Er zijn echter enkele uitzonderingen sinds de zesde staatshervorming.

De belangrijkste uitzondering betreft de organisatie van de justitiehuizen, die wordt beheerd door de Gemeenschappen. Dit is een louter uitvoerende bevoegdheid, aangezien het federale niveau de opdrachten blijft bepalen op wettelijk niveau en strafrechtelijke sancties nog steeds op federaal niveau worden opgelegd. De justitiehuizen zijn onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van alternatieve straffen (elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidsstelling, uitgaansvergunningen, ...), de opvang en ondersteuning van slachtoffers tijdens een gerechtelijke procedure en de eerstelijns sociale hulp.

De tweede grote uitzondering betreft de artikelen 10 en 11 van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) van 8 augustus 1980, die werden aangepast tijdens de zesde staatshervorming. Deze artikelen stellen de deelstaten in staat impliciete bevoegdheden op het gebied van justitie uit te oefenen, zowel op wetgevend als op uitvoerend niveau. Artikel 10 stelt hen in staat decreten op te stellen die rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor hun parlement normaal gesproken niet bevoegd is, mits zij kunnen aantonen dat dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden (bijvoorbeeld milieu- of verkeersinbreuken). Artikel 11 stelt hen in staat om sancties op te leggen voor het niet naleven van de bepalingen van hun decreten en dus de minister van Justitie te verzoeken de voorziene sanctie toe te passen. Opmerkelijk is dat Vlaanderen er, door gebruik te maken van artikel 10 van de BWHI, in is geslaagd te voldoen aan de (zeer strikte) voorwaarden om een eigen administratieve rechtbank op te richten, die geschillen over vergunningen in zijn domeinen beslecht, wat de mogelijke reikwijdte van deze impliciete bevoegdheden illustreert.

Op het gebied van jeugdbescherming zijn tot slot een aantal bevoegdheden op het gebied van jeugdsanctierecht naar de Gemeenschappen overgeheveld. Zij kunnen sociale maatregelen opleggen aan minderjarigen die strafbare feiten hebben gepleegd en hierin een hiërarchie aanbrengen (waarschuwing, voorlopige hechtenis, gesloten centrum, enz.). Voor jongeren die misdaden hebben gepleegd, zijn zij bevoegd voor hun begeleiding tot maximaal 23 jaar. De jeugdrechtbanken (en dus de uitspraken voor minderjarigen) blijven echter een federale bevoegdheid.

Voor de financiering van deze bevoegdheden voorziet artikel 47/10 van de BFW enkel in een federale dotatie voor de justitiehuizen. De basisbedragen van de dotaties aan de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap zijn bij wet vastgelegd in 2015. Daarna evolueren ze volgens de consumptieprijsindex en 100% van de reële groei van het bbp. Lid 3 van hetzelfde artikel voorziet echter in een vangnet: vanaf 2019 kan het bedrag om de drie jaar worden herzien en gekoppeld aan de toename van het aantal opdrachten in uitvoering van de federale wetgeving tijdens de voorbije drie jaar (indien deze toename hoger is dan oorspronkelijk voorzien voor deze dotatie). Bijgevolg werden de definitieve bedragen voor 2019 en 2022 naar boven herzien door de FOD Financiën in 2022.

5.4.6 *Interuniversitaire attractiepolen (art. 47/11)*

Interuniversitaire attractiepolen (IAP's) hebben betrekking op programma's van fundamenteel onderzoek voor teams die in netwerken werken en die een internationale wetenschappelijke reikwijdte kunnen hebben. Sedert 2018 ontvangen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap een federale dotatie voor deze programma's. Deze middelen worden vervolgens aangepast aan de inflatie en de reële groei van het bbp.

⁸¹ Residuaire bevoegdheden zijn alle bevoegdheden die in de wetteksten met betrekking tot het Belgisch federalisme niet expliciet aan één of meer deelstaten worden toegekend. Artikel 35 van de Belgische Grondwet zou de deelstaten residuaire bevoegdheden geven, maar omdat er nooit over gestemd is, is het de federale overheid die de facto bevoegd is.

5.4.7 Nationale plantentuin (art. 65)

De financiering van de Plantentuin van Meise werd in 2014 overgeheveld naar de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. De verdeling van de federale dotatie is gebaseerd op de taalrol van het personeel op de dag van de overdracht, d.w.z. 79,9% voor de Vlaamse Gemeenschap en 20,1% voor de Franse Gemeenschap. De dotaties worden vervolgens geïndexeerd aan de inflatie en 100% van de reële groei van het bbp.

5.4.8 Hervorming van de financiering van de PB en btw van de Gemeenschappen (art. 40 quinquies en 47/2)

De PB- en btw-dotaties vormen de grootste financieringsbronnen van de Gemeenschappen. Tijdens de zesde staatshervorming zijn de financieringsmodaliteiten licht gewijzigd.

Met de zesde staatshervorming wordt de oude PB-dotatie samengevoegd met het herfinancieringsgedeelte van de btw-dotatie tot één enkele dotatie. Deze wordt vervolgens verdeeld tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap volgens de PB-sleutel die bij het federale niveau blijft en die op termijn evolueert met de inflatie + 55% van de reële groei van het bbp. Het basisbedrag voor het eerste jaar van de hervorming (2015) is vastgesteld op 7.875 miljoen euro.

De nieuwe btw-dotatie bestaat uit de oude btw-basisdotatie, de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld en de middelen voor de overheveling van verschillende bevoegdheden: het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD), het Federaal Impulsfonds Migrantenbeleid (FIM), het Europees Integratiefonds (EIF), jeugdbescherming, startbanen, en loopbaanonderbreking. Deze wordt verdeeld tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap volgens de "leerlingsleutel", die overeenkomt met een bevolkingssleutel van de leeftijdsgroep 6-17 jaar. De btw-dotatie wordt jaarlijks geïndexeerd aan de inflatie, 91% van de reële groei van het bbp en de toename van de demografische aanpassingscoëfficiënt (DAC)⁸². Het basisbedrag voor het eerste jaar van de hervorming (2015) is vastgesteld op 14.991 miljoen euro.

Merk op dat de zesde staatshervorming een externaliteit corrigeert die werd waargenomen tijdens de vorige hervorming, het zogenaamde Lambermontturbo-effect. Dit houdt in dat het herfinancieringsgedeelte van de oude btw-dotatie (verdeeld volgens de PB-sleutel) sneller groeide dan het basisbedrag (verdeeld volgens een bevolkingssleutel), wat leidde tot toenemende verschillen in middelen tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, in het voordeel van laatstgenoemde.

5.5 Bevoegdheden en middelen overgedragen aan de Gewesten

5.5.1 Opcentiemen op de PB (art.5)

De invoering van opcentiemen op de PB komt tegemoet aan een van de eerste beginselen van deze hervorming, namelijk het vergroten van de fiscale autonomie van de gewesten, door de terugbetaling van de opbrengsten van de personenbelasting om te zetten in een aanvullende belasting op de personenbelasting waarop de gewesten een gedifferentieerd opcentiementarief kunnen toepassen⁸³.

Aanvankelijk stelde de BFW het percentage gewestelijke autonomie (ook bekend als de 'autonomiefactor') op de PB vast op 25,99% voor de periode 2015-2017. Om tot dit cijfer te komen, wordt een teller berekend die rekening houdt met alle behoeften die door de onderhandelaars zijn vastgesteld. Deze komt overeen met de som, voor 2015, van de vroegere strikte PB-dotatie, 40% van de naar de gewesten overgeheveldde fiscale

⁸² Coëfficiënt die per Gemeenschap de evolutie meet van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar (op 30 juni van het voorgaande jaar) ten opzichte van de situatie in 1988. De gunstigste coëfficiënt wordt gebruikt om de btw-dotatie van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap te ramen, overeenkomstig de mechanismen die zijn vastgesteld in de BFW van 16/01/1989. Sinds de invoering van deze regeling werd telkens die van de Franse Gemeenschap gebruikt.

⁸³ Zie hierna, hoofdstuk 6.

uitgaven en de negatieve term⁸⁴. Deze wordt vervolgens vergeleken met de "noemer", d.w.z. de belasting staat. De verdeling van de opcentiemen op de PB werd in 2015 vastgesteld zoals weergegeven in Tabel 5.5.

Tabel 5.5:
Verdeling van de effectieve opcentiemen op de PB in 2015
(in miljoen euro)

	Opcentiemen PB
Waals Gewest	3 286,1
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	928,5
Vlaams Gewest	7 555,3
Totaal	11 769,9

Bron: FOD Financiën.

In 2018 werd de autonomiefactor herberekend op basis van de definitieve vaststelling van de fiscale uitgaven en de belasting staat. Hij werd definitief vastgesteld op 24,957%. Dit betekent met andere woorden dat de autonomie gedurende 3 jaar te hoog was ingeschat en dat de Gewesten dus te veel geld hadden ontvangen over deze periode. De herberekening van de parameters had ook een invloed op de definitieve bepaling van de dotatie werk, de dotatie fiscale uitgaven, het solidariteitsmechanisme en het overgangsmechanisme, die gecorrigeerd moesten worden voor het voorgaande jaar.

Artikel 54 van de BFW bepaalde dat in deze situatie de Gewesten het teveel ontvangen bedrag aan de federale overheid zouden terugbetalen. Zoals **Error! Reference source not found.** laat zien, ging het bij de totale correcties niettemin om aanzienlijke bedragen: 457 miljoen euro voor Wallonië, 152 miljoen euro voor Brussel en 1.018 miljoen euro voor Vlaanderen.

Tabel 5.6
Correcties voor het voorgaande jaar voor 2015-2017 als gevolg van de definitieve
vaststelling van de autonomiefactor
(in miljoen euro)

	2015	2016	2017	Totale corr.
Waals Gewest	-181,2	-136,1	-139,7	-457,1
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-70,5	-38,3	-43,0	-151,8
Vlaams Gewest	-381,8	-311,7	-324,1	-1 017,6
Totaal	-633,5	-486,1	-506,9	-1 626,5

Bronnen: Art.54 §1, al.7-9; berekeningen CERPE.

Daarom voorziet art. 54§1 al. 6-9 van de BFW een terugbetaling die gespreid wordt in de tijd, waarbij een jaarlijks maximaal terugbetalingsplafond wordt vastgesteld. Het plafond komt overeen met 2% van het bedrag van de federale dotaties dat in dat jaar aan het betrokken Gewest is uitgekeerd (exclusief responsabilisering inzake pensioenen).

Bij huidige wetgeving (dat wil zeggen om hetzelfde bedrag aan inkomsten te verkrijgen als onder het federale regime), wordt het opcentiementarief vastgesteld volgens de formule: $\frac{\text{Autonomiefactor}}{1 - \text{Autonomiefactor}}$

Toen de factor werd vastgesteld op 25,99%, bedroeg het opcentiementarief 35,117% tussen 2015 en 2017. De herziening naar 24,957% leidde tot een lichte verlaging van het opcentiementarief, dat voortaan 33,257% bedraagt.

⁸⁴ De negatieve term is een mechanisme uit de vijfde staatshervorming waarbij de middelen van de nieuwe gewestelijke belastingen die waren overgedragen, werden opgeteld en afgetrokken van het toegewezen deel van de PB-inkomsten.

Alleen het Brussels Gewest heeft tot nu toe een herziening van het tarief doorgevoerd naar 32,591% in haar fiscale hervorming zoals vastgelegd in de ordonnantie van 12 december 2016.

Naast de fiscale autonomie over een deel van de personenbelasting, voorzag de zesde staatshervorming ook in de regionalisering van verschillende fiscale uitgaven in verband met de PB. Dit betreft voornamelijk fiscale aftrekken of verminderingen met betrekking tot huisvesting en belastingkredieten voor dienstencheques en PWA-cheques.

Sinds de overheveling van deze bevoegdheden hebben de 3 Gewesten de vroegere federale "woonbonus⁸⁵", die het grootste deel van de fiscale uitgaven vertegenwoordigde, hervormd. Brussel en Vlaanderen hebben de maatregel afgeschaft, terwijl Wallonië de naam van de maatregel heeft veranderd ("chèque-habitat") en de regeling heeft aangepast. De onderstaande Tabel 5.7 geeft ter informatie de werkelijke bedragen weer die in 2015 voor alle fiscale uitgaven zijn uitbetaald.

Tabel 5.7
Verdeling van de effectieve gewestelijke fiscale uitgaven in 2015
(in duizend euro)

	Fiscale uitgaven
Waals Gewest	773,0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	145,5
Vlaams Gewest	1 778,6
Totaal	2 697,1

Bron: FOD Financiën.

5.5.2 Restdotatie (art. 35 octies)

De restdotatie combineert oude en nieuwe bevoegdheden en een evenwichtsmechanisme van de BFW.

De in 1993 en 2001 overgedragen bevoegdheden zijn landbouw en visserij, onderzoek in de landbouw, buitenlandse handel en de gemeentelijke en provinciale wetgeving. De benodigde bedragen werden geraamd op 260 miljoen euro in 2015, op basis van het oude systeem.

De nieuwe materiële bevoegdheden omvatten het Participatiefonds, het grootstedelijk beleid, het rampenfonds (publiek en landbouw), dierenwelzijn, het BIRB⁸⁶ en het FRGE⁸⁷. Samen waren ze in 2015 goed voor ongeveer 126 miljoen euro.

Er werd ook 5 miljoen euro betaald voor de overdracht van de gebouwen.

Tot slot omvat het totaalbedrag een evenwichtsdotatie van 500 miljoen euro, wat het totaal op 891 miljoen euro brengt in 2015. Dit bedrag wordt geïndexeerd op basis van de inflatie en 55% van de reële groei van het bbp. Het wordt verdeeld volgens een precieze verdeelsleutel die in de tijd wordt vastgelegd in de BFW: 41,37% voor Wallonië, 8,3% voor Brussel en 50,33% voor Vlaanderen.

De evenwichtsdotatie die deel uitmaakt van de restdotatie, is een mechanisme dat door de onderhandelaars werd bedacht om het model van de zesde staatshervorming in evenwicht te brengen en het principe van niet-verarming van de deelstaten te vrijwaren. Vóór de invoering van de evenwichtsdotatie was er een onevenwicht tussen Wallonië en Vlaanderen. Om dit te compenseren werd de restdotatie (waarvoor de

⁸⁵ Vermindering van de personenbelasting voor de aankoop, bouw of renovatie van een eigen en enige woning waarvoor een hypothecaire lening is afgesloten.

⁸⁶ Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

⁸⁷ Fonds ter reductie van de globale energiekost (energiebesparingsfonds).

Waalse verdeelsleutel zeer gunstig is) kunstmatig verhoogd en de dotatie werk (waarvoor de Waalse verdeelsleutel ongunstig is) met hetzelfde bedrag verlaagd⁸⁸.

5.5.3 Dotatie werk (art.35 nonies)

Op het gebied van werkgelegenheid beschikten de Gewesten al over bepaalde bevoegdheden vóór de zesde staatshervorming, met name op het gebied van programma's voor de herinschakeling van werklozen. De bijbehorende middelen waren gebundeld in een enveloppe genaamd "trekkingsrecht van het MWA"⁸⁹ die in de tijd vast was en ongeveer 483 miljoen euro bedroeg voor de drie Gewesten, in 2002 verdeeld op basis van het aantal volledig uitkeringsgerechtigde werklozen.

De zesde staatshervorming breidde het spectrum van de werkgelegenheidsbevoegdheden van de Gewesten aanzienlijk uit, met de overdracht van nieuwe bevoegdheden ter waarde van ongeveer 4.085 miljoen euro in 2015. Onder de belangrijkste beleidsmaatregelen vallen de dienstencheques, de RSZ-kortingen (voor doelgroepen, structurele kortingen of specifieke kortingen) en de activeringsmaatregelen voor werklozen (ACTIVA-plan, ACTIVA preventie en veiligheid, SINE, PPT, enz.).

De onderstaande Tabel 5.8 geeft een schatting van de bedragen en de relatieve aandelen van de werkgelegenheidsbevoegdheden per categorie n.a.v. het institutionele akkoord van oktober 2011 (die enigszins afwijken van het uiteindelijke totaal van de BFW in 2015 vanwege de definitieve vaststelling van de macro-economische parameters).

Tabel 5.8
Raming van de overgehevelde bedragen voor de werkgelegenheidsbevoegdheden
(in miljoen euro)

Bevoegdheden	Bedragen	Relatieve aandeel (%)
Dienstencheques	1.444,0	33,4
RSZ-kortingen	1.252,8	29,0
Activeringen	541,4	12,5
Trekkingsrechten	485,8	11,2
Loopbaanonderbreking	161,0	3,7
Sociale tewerkstelling via het OCMW	138,7	3,2
Betaald educatief verlof	83,9	1,9
Vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing binnenvaart en sleepvaart	54,3	1,3
Controle beschikbaarheid	38,0	0,9
Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA)	35,0	0,8
Overige tewerkstellingsmaatregelen ⁹⁰	91,3	2,1
TOTAAL	4.326,1	100

Bronnen: Dejardin et al. (2013), pag. 85.

Wat de financiering betreft, wordt de enveloppe "dotatie werk" op verschillende manieren specifiek behandeld.

- Als responsabiliseringsmechanisme hebben de onderhandelaars allereerst bepaald dat slechts 90% van de middelen wordt toegekend aan alle bevoegdheden (trekkingsrechten + nieuwe bevoegdheden inzake werkgelegenheid). De resterende 10% voedt tijdelijk het overgangsmechanisme (zie 5.3.2). Daarnaast voorziet de BFW (art. 35 nonies §2 en §3) in twee

⁸⁸ Zie Bayenet et al (2017), p.99.

⁸⁹ Ministerie van Werkgelegenheid en Arbeid.

⁹⁰ Voorbeelden zijn het werkervaringsfonds, outplacement, de start- en stagebonussen, de jongerenbonus non-profit, de sociale economie, de economische migratie, de bepalingen over uitzendarbeid, de startbaanovereenkomsten, enz.

mechanismen om het bedrag van de dotaties te verminderen voor de Gewesten die bepaalde doelen met betrekking tot stages, studies en opleidingen of PWA niet halen⁹¹.

- Ten tweede wordt een bedrag van ongeveer 708 miljoen euro van de dotatie afgetrokken. Dit bedrag omvat 500 miljoen euro gerelateerd aan de dotatie om het model van de zesde staatshervorming in evenwicht te brengen (zie 5.5.2), 200,9 miljoen euro aan inkomsten in verband met verkeersovertredingen⁹² en 7 miljoen euro aan uitgaven door het BIVV⁹³, die een federale bevoegdheid blijven.
- Ten slotte wordt in 2015 en 2016 ook een bedrag van 831 miljoen euro van de dotatie afgetrokken als bijdrage van de Gewesten aan de federale budgettaire sanering.

Zo verkrijgt men een structurele basis van 1.815 miljoen euro in 2016, die vervolgens wordt geïndexeerd aan de inflatie en 55% van de reële groei van het bbp. Dit bedrag wordt verdeeld onder de drie Gewesten volgens de PB-sleutel die bij het federale niveau blijft.

5.5.4 Dotatie fiscale uitgaven (art. 35 decies)

De verhoogde fiscale autonomie van de Gewesten gaat ook gepaard met een luik fiscale uitgaven, die verband houden met de personenbelasting (PB). Dit fiscale luik omvat voornamelijk uitgaven met betrekking tot huisvesting (bijv. woonbonus), energiebesparende investeringen en belastingkredieten voor dienstencheques.

Voor de financiering van deze overgehevelde maatregelen is een federale dotatie voorzien. Deze komt overeen met 60% van de effectieve fiscale uitgaven, wat neerkomt op een basisbedrag van 1.636 miljoen euro in 2015. De resterende 40% bestaat uit opbrengsten uit de opcentiemen op de PB (zie 5.5.1).

De dotatie wordt verdeeld volgens de PB-sleutel die bij het federale niveau blijft. Op de lange termijn wordt de dotatie geïndexeerd aan de inflatie en 55% van de reële groei van het bbp.

Merk op dat de aftrek van de pendelaarsdotatie van Wallonië en Vlaanderen wordt toegerekend op hun dotatie fiscale uitgaven.

5.5.5 Nationaal solidariteitsmechanisme (art. 48)

De zesde staatshervorming handhaaft een nationaal solidariteitsmechanisme, hoewel dit later wordt aangepast en verlaagd voor de begunstigde deelstaten.

In het vorige mechanisme werd een dotatie toegekend door de opbrengst van de personenbelasting (PB) per inwoner te vergelijken met het nationale gemiddelde. Het bedrag was evenredig aan de bevolking van de Gewesten, met een bedrag per inwoner dat in de tijd werd geïndexeerd aan de inflatie. Het mechanisme werd sterk bekritiseerd omdat de nationale solidariteitstussenkomst geen stimulerend effect had voor de arme Gewesten. Wanneer hun PB-sleutel verbeterde, waren de opbrengsten uit belastingen lager dan het verlies aan solidariteitstussenkomst, en omgekeerd. De Gewesten hadden dus geen financieel belang bij het stimuleren van groei.

Het nieuwe mechanisme van nationale solidariteit moest dit perverse effect corrigeren. Hiervoor werden verschillende elementen van de berekening gewijzigd.

- Ten eerste is het nieuwe mechanisme niet meer gebaseerd op de opbrengst van de PB per hoofd van de bevolking, maar vergelijkt het nu het verschil tussen de PB-sleutel en de bevolkingssleutel. Als het verschil negatief is, ontvangt het Gewest een tussenkomst. Zo niet, dan krijgt het niets.
- Ten tweede wordt de berekende formule met 80% vermenigvuldigd. Enerzijds vermindert dit de solidariteit, maar anderzijds helpt dit het perverse effect van het vorige mechanisme te compenseren.

⁹¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat geen enkel Gewest sinds de overdracht van bevoegdheden zijn dotaties heeft zien verminderen.

⁹² De middelen van de verkeersboetes worden op een andere manier overgedragen dan via de BFW.

⁹³ Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid.

- Tot slot wordt, in plaats van een tussenkomst toe te kennen die evenredig is aan de bevolking, het verschil tussen de PB-sleutel en de bevolkingssleutel vermenigvuldigd met een bedrag dat door de onderhandelaars is vastgesteld als de som van de teller van de autonomiefactor, het basisbedrag van de dotatie werk, de dotatie fiscale uitgaven en 50% van de PB-dotatie van de Gemeenschappen. Dit zijn de elementen die in de BFW worden verdeeld volgens een concept van het rechtmatige aandeel.

Merk op dat in 2016 het basisbedrag verminderd wordt met de budgettaire sanering van de Gewesten en 50% van die van de Gemeenschappen. Behalve deze bijzonderheid wordt het elk jaar geïndexeerd aan de inflatie en 100% van de reële groei van het bbp.

Tabel 5.9 illustreert het verlies aan inkomsten dat de hervorming van het nationale solidariteitsmechanisme betekent voor de twee begunstigde deelstaten, namelijk het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het verschil wordt echter tijdelijk geneutraliseerd door het overgangsmechanisme (zie 5.3.2).

Tabel 5.9
Vergelijking van de wijziging van de nationale solidariteitsbedragen in het kader van de vijfde en zesde staatshervorming in 2015
(in duizend euro, tenzij anders vermeld)

	PB-sleutel – Bevolkingssleutel	Verdeling van de bedragen zesde staatshervorming	Vershil PB opbrengsten / capita	Verdeling van de bedragen vijfde staatshervorming
Waals Gewest	-3,775%	589,2	-11,770%	851,3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-2,116%	330,2	-20,275%	477,1
Vlaams Gewest	5,891%	0	10,246%	0
TOTAAL	0%	919,4		1 328,4

Bronnen: BFW; berekeningen CERPE.

5.5.6 Responsabilisering inzake klimaat (art. 65quater)

Artikel 65quater van de BFW voerde een internationaal en Europees klimaatdoel in. Voor elk Gewest werd een traject vastgesteld voor de periode 2015 tot 2030 in termen van maximaal aantal kiloton CO₂ voor de gebouwen van de residentiële en tertiaire sectoren. Dit traject kon elke vier jaar worden herzien. Als een Gewest beter presteerde dan zijn vooropgesteld doel, ontving het inkomsten uit de veiling van emissierechten. Omgekeerd, als een Gewest zijn doelen niet haalde, onderging het een malus die direct van de federale dotaties werd afgetrokken.

In werkelijkheid is dit responsabiliseringsmechanisme voor het klimaat nooit toegepast. Het werd uiteindelijk afgeschaft door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het wetsvoorstel van 14 maart 2023, dat de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme introk.

De inkomsten uit de veiling van broeikasgasemissierechten worden daarentegen sinds 2015 verdeeld tussen de Federale Staat en de drie Gewesten via samenwerkingsakkoorden. Zo voorziet het samenwerkingsakkoord van 22/09/2023 in een verdeling van de inkomsten uit de veiling van emissierechten in 2021 en 2022: 52,76% voor het Vlaamse Gewest, 30,65% voor het Waalse Gewest, 7,54% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 9,05% voor de Federale Staat.

5.6 Herfinanciering van Brussel

Een van de principes van de hervorming was om bijzondere aandacht te besteden aan de sociaaleconomische situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Enerzijds werd opgemerkt dat Brussel aanzienlijke fiscale inkomsten misliep (onroerende voorheffing, personenbelasting) als gevolg van bepaalde historische keuzes. Anderzijds stelden de verdedigers van Brussel dat het Gewest geconfronteerd werd hogere kosten in

vergelijking met de andere Gewesten, vanwege zijn bijzondere status als tweetalige internationale hoofdstad.

Deze overwegingen leidden uiteindelijk tot een herfinanciering van de hoofdstad, betaald door de Federale Staat in de vorm van specifieke dotaties⁹⁴, georganiseerd in twee delen.

5.6.1 Eerste deel

Het eerste deel werd anticipatief ingevoerd in 2012 in de *Bijzondere Wet van 19 juli 2012 betreffende een rechtvaardige financiering van de Brusselse instellingen*.

De Bijzondere Wet richt zich op vier elementen: de "dode hand" (art. 63 BFW), de dotatie "mobiliteit" (art. 64bis BFW), het financieringsfonds voor de internationale rol (art. 64ter BFW) en de functie van Brussel als hoofdstad, en de herfinanciering van de Gemeenschapscommissies (art. 65ter BFW).

DODE HAND COMPENSATIE

Om rekening te houden met het niet innen van de onroerende voorheffing van bepaalde vrijgestelde gebouwen (bijvoorbeeld ambassades), verstrekt de Federale Staat een dotatie genaamd "dode hand". Vóór de Bijzondere Wet van 19 juli 2012 compenseerde de dotatie 72% van het inkomstenverlies. De herfinanciering verhoogde dit percentage van 72% naar 100%. Merk op dat de compensatie ook de opcentiemen van de agglomeratie dekt⁹⁵.

Er zijn echter vaste bedragen voorzien voor de periode 2012-2015: 24 miljoen euro voor de jaren 2012 en 2013 en 25 miljoen euro voor de jaren 2014 en 2015.

DOTATIE MOBILITEIT

Om tegemoet te komen aan de belangrijke mobiliteitsuitdagingen in de hoofdstad, wordt vanaf 2012 een mobiliteitsdotatie aan Brussel toegekend (45 miljoen euro), die sterk toeneemt tot 2015: 75 miljoen euro in 2013, 105 miljoen euro in 2014 en 135 miljoen euro in 2015. Vanaf 2016 wordt dit bedrag geïndexeerd op basis van de inflatie en 50% van de reële groei van het bbp.

HET FINANCIERINGSFONDS VOOR DE INTERNATIONALE ROL EN DE FUNCTIE VAN BRUSSEL ALS HOOFDSTAD

De veiligheidsdotatie vindt zijn oorsprong in het Veiligheidsfonds van de federale begroting, dat werd opgericht door artikel 2 van de wet van 10 augustus 2001. Sinds 2004 was een jaarlijkse bijdrage van 25 miljoen euro voorzien voor uitgaven met betrekking tot de veiligheid tijdens de Europese toppen in Brussel, evenals voor uitgaven gerelateerd aan veiligheid en preventie vanwege de rol van Brussel als nationale en internationale hoofdstad.

De zesde staatshervorming voorzag in twee zaken: enerzijds de overdracht van het Veiligheidsfonds aan de Brusselse entiteit (om meer autonomie te geven over de besteding van de uitgaven), en anderzijds een verhoging van de totale federale bijdrage met 30 miljoen euro, waardoor het totaal op 55 miljoen euro komt. Dit bedrag is in de tijd vastgelegd.

HERFINANCIERING VAN DE GEMEENSCHAPSCOMMISSIES

De bijzondere middelen die vóór de zesde staatshervorming werden gebruikt om de FGC en de VGC te financieren, werden vanaf 2012 tot 2015 elk jaar met 10 miljoen euro verhoogd, waardoor het totaalbedrag (volgens de 80-20-sleutel) in 2015 op 77,4 miljoen euro kwam. Vanaf 2016 werd het totale bedrag geïndexeerd aan de inflatie en 100% van de reële groei van het bbp.

⁹⁴ Art.64 + Bijzondere wet van 19 juli 2012) en dotaties van de Gemeenschapscommissies.

⁹⁵ Art. 2 Bijzondere wet van 19 juli 2012.

5.6.2 Tweede deel

Het tweede deel is opgenomen in de Bijzondere Wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de BFW en voert drie nieuwe elementen in: de pendelaarsdotatie (art. 64quater BFW), de dotatie "ambtenaren van internationale instellingen" (art. 64quinquies BFW) en de dotatie met betrekking tot taalpremies.

PENDELAARSDOTATIES

De pendelaarsdotatie is gebaseerd op de regel van terugbetaling van de PB volgens de woonplaats (en niet de plaats van tewerkstelling). Gezien het grote aantal pendelaars uit Wallonië en Vlaanderen dat in Brussel werkt, loopt het Gewest aanzienlijke inkomsten mis, terwijl deze pendelaars gratis gebruik maken van de Brusselse openbare diensten.

Tijdens de zesde staatshervorming is daarom een mechanisme in het leven geroepen waarbij Wallonië en Vlaanderen een door de BFW bepaald bedrag aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest terugbetalen, verdeeld volgens de pendelaarsleutel. Dit bedrag is bedoeld om een deel van het inkomstenverlies van Brussel op de personenbelasting te compenseren. Het is vastgesteld op 32 miljoen euro in 2014, 48 miljoen euro in 2015, 49 miljoen euro in 2016 en 44 miljoen euro vanaf 2017.

De pendelaarsleutel, die wordt berekend door de FOD Financiën, schommelt tussen 62% en 63% voor Vlaanderen en tussen 37% en 38% voor Wallonië.

DOTATIE AMBTENAREN INTERNATIONALE INSTELLINGEN

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werken veel ambtenaren bij internationale instellingen (Raad van de Europese Unie, Europese Commissie, Europees Parlement, Eurocontrol, NAVO, ...). Deze ambtenaren zijn echter niet onderworpen aan de personenbelasting. In het geval van Europese ambtenaren wordt een belasting geheven door de Europese Unie voor eigen rekening. Dit betekent een inkomstenverlies voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de herverdeling van de opcentiemen op de PB.

De zesde staatshervorming zorgde ervoor dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aanvullende dotatie ontving om dit inkomstenverlies te compenseren, geraamd op 159 miljoen euro vanaf 2015. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd aan de inflatie. De BFW voorziet echter uitdrukkelijk in een bedrag van 117 miljoen euro in 2014 en 175 miljoen euro in 2015, evenals een uitzonderlijke verhoging van 16 miljoen euro voor het jaar 2016.

TAALPREMIES

Een van de extra kosten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft te maken met het feit dat het Gewest het enige tweetalige Gewest is en dat het daarom een tweetaligheidspremie moet betalen aan bepaalde ambtenaren.

Net als bij het veiligheidsfonds worden inkomsten van de federale personenbelasting toegewezen aan een fonds om de taalpremies te financieren van alle Brusselse instellingen (lokale overheden, gewesten, agglomeratie, GGC, ziekenhuizen afhankelijk van het OCMW) die tweetaligheidspremies toekennen⁹⁶. Sinds 2015 wordt voor dit fonds een bedrag van 25 miljoen euro onttrokken aan de Middelenbegroting van de federale overheid; dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd aan de inflatie. Het merendeel van de inkomsten wordt toegewezen aan de lokale overheden, aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2015 slechts 2,3 miljoen euro van de 25 miljoen euro ontving.

⁹⁶ Art. 4 van de wet van 19 juli 2012 houdende wijziging van de wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel.

5.7 Bepalingen voor de Duitstalige Gemeenschap

De Duitstalige Gemeenschap beschikt over een eigen financieringswet, de wet van 31 december 1983, gewijzigd door de wet van 19 april 2014. Via deze wet worden de modaliteiten van de zesde staatshervorming voor de Gemeenschap vastgelegd, hoewel de tekst vaak verwijst naar de BFW.

De bepalingen zijn relatief vergelijkbaar met deze die worden beschreven in hoofdstuk 5.4 voor de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap. De Duitstalige Gemeenschap krijgt dezelfde bevoegdheden, met uitzondering van de ziekenhuizen, de interuniversitaire attractiepolen en de Plantentuin van Meise (aangelegenheden die haar niet aangaan).

Haar financiering onderscheidt zich echter door drie elementen.

- Ten eerste wordt de dotatie PB van de Duitstalige Gemeenschap niet geïndexeerd aan 55% van de groei van het bbp, maar aan 91%.
- Ten tweede ontvangt de Duitstalige deelstaat een specifieke dotatie van 7 miljoen euro, die vast is in de tijd (met uitzondering van het jaar 2015, waarin de dotatie werd vastgesteld op 3 miljoen euro)⁹⁷. Deze dotatie is gerechtvaardigd doordat de kleine omvang van de deelstaat het onmogelijk maakt dezelfde schaalvoordelen te realiseren op administratief niveau als de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap.
- Ten derde wordt er een andere federale dotatie uitsluitend toegekend aan de Duitstalige Gemeenschap om de functie van Duitstalige senator te financieren, zoals voorzien in de hervorming van de Senaat. Deze vergoeding komt overeen met het bedrag dat door het Waals Parlement zou worden uitgekeerd aan een Waalse senator, namelijk 122.000 euro in 2015.

5.8 De intra-Francofone akkoorden van Sint-Emilie

Nog voordat de zesde staatshervorming werd ingevoerd, gingen de Franstaligen overleggen om de nieuwe bevoegdheden die door de Franse Gemeenschap werden verkregen, over te dragen aan het Waalse gewest. Deze raadpleging resulteerde in wat men de "akkoorden van Sint-Emilie" van 19 september 2013 noemt, uitgevoerd door gebruik te maken van art. 138 van de Grondwet.

Deze beslissing heeft een aantal redenen, maar de belangrijkste is van financiële aard. De Franse Gemeenschap heeft geen fiscale autonomie en heeft moeite om haar begrotingstraject te stabiliseren. In het verleden moesten al verschillende herfinancieringsoperaties worden opgezet (akkoord van Saint-Quentin, Lambermont-akkoorden), en bij ongewijzigd beleid leidt de zesde staatshervorming tot een verslechtering van het saldo, voornamelijk vanwege de bijdrage aan de budgettaire sanering. Daarom wordt aangenomen dat het Waals Gewest beter in staat zou zijn om deze extra kosten te dragen omwille van haar fiscale autonomie.

De verdeling volgens de territoriale logica van de zesde staatshervorming vergemakkelijkt de overdracht van bevoegdheden. De bevoegdheden inzake kinderbijslag, ouderenzorg en niet-universitaire ziekenhuizen die aan de Franse Gemeenschap werden overgedragen, betreffen namelijk alleen het Franstalige Waalse grondgebied. Het Waals Gewest neemt derhalve alle bijbehorende middelen en behoeften over.

Op het gebied van gezondheid is de situatie complexer. De Franse Gemeenschap behoudt bepaalde prerogatieven (ongeveer 24 miljoen euro in de initiële begroting 2015, van de 224 miljoen euro aan startmiddelen) en de rest wordt verdeeld tussen het Waalse Gewest en de FGC. De akkoorden van Sint-Emilie boden ook de mogelijkheid om aangelegenheden over te hevelen die waren uitgesloten bij de akkoorden van Saint-Quentin (gezondheidsbevordering, FIM⁹⁸, EIF⁹⁹).

⁹⁷ Art. 58vicies van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

⁹⁸ Impulsfonds voor het Migrantenbeleid (FIM).

⁹⁹ Europees Integratiefonds.

Om in lijn te blijven met de geest van de zesde staatshervorming, werd een deel van de overgangsmechanismen en de budgettaire saneringsmechanismen van de Franse Gemeenschap ook overgeheveld naar het Waals Gewest en de FGC, afhankelijk van de overgenomen bevoegdheden. Hoewel het negatieve overgangsmechanisme van de Franse Gemeenschap moet verdwijnen tegen 2034, voorzien de akkoorden van Sint-Emilie - uitsluitend voor het Waals Gewest - in een indexering aan de inflatie en 55% van de groei van het bbp voor deze aangelegenheid. Impliciet betekent dit dat het Waalse Gewest de Franse Gemeenschap herfinanciert via de akkoorden van Sint-Emilie.

Tot slot merken we op dat de Franse Gemeenschap onder de andere nieuwe bevoegdheden de universitaire ziekenhuizen, de huizen van justitie, de IAP's en, gedeeld met de Vlaamse Gemeenschap, de Plantentuin van Meise behoudt.

5.9 Conclusie

De zesde staatshervorming is het resultaat van een lang proces van onderhandelingen tussen Franstaligen en Nederlandstaligen om een regeringscrisis zonder weerga op te lossen.

Deze hervorming wordt gekenmerkt door een aanzienlijke de-federalisering van bevoegdheden (ongeveer 19 miljard euro in 2015, oftewel 4,5% van het bbp) die aan de deelstaten worden overgedragen. De meeste van deze bevoegdheden hebben betrekking op aangelegenheden die vroeger door de Sociale Zekerheid werden beheerd, zoals gezinsbijslag, rusthuizen, ziekenhuisinfrastructuur en tewerkstelling.

Hoewel de Gemeenschappen de entiteiten waren die het grootste deel van de nieuwe bevoegdheden kregen, werd bij de zesde staatshervorming voor de persoonsgebonden aangelegenheden gekozen voor een concept dat meer flexibiliteit biedt bij de keuze van de begunstigde entiteit: de taalregio's. Aan Franstalige zijde werden de belangrijkste bevoegdheden die de Franse Gemeenschap had overgenomen onmiddellijk overgeheveld naar het Waals Gewest via de akkoorden van Sint-Emilie. In Brussel viel de keuze op de GGC, die verantwoordelijk werd voor de belangrijkste nieuwe persoonsgebonden aangelegenheden.

De hervorming vergroot ook de fiscale autonomie van de Gewesten, die voortaan hun eigen PB opcentiemen kunnen vastleggen op ongeveer 25% van het totale belastingbedrag. Bovendien nemen de Gewesten een aantal voorheen federale belastinguitgaven over met betrekking tot huisvesting, energie en werkgelegenheid.

Het toegenomen belang van de deelstaten in het budgettair beheer van het land gaat ook gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden. Zo voorziet de BFW in de overdracht van een deel van de kosten van de vergrijzing via verschillende mechanismen (budgettaire sanering, responsabilisering inzake pensioenen). Er werden ook verschillende financieringsmechanismen (solidariteitsmechanisme, dotatie werk) aangepast om een dynamiek van responsabilisering van de Gewesten tot stand te brengen.

In het algemeen worden de gevolgen van de nieuwe hervorming (exclusief responsabiliseringsmechanismen) voor de deelstaten opgevangen door een overgangsmechanisme dat gespreid is over een periode van 20 jaar en dat in twee fasen verloopt. Daarna moeten de deelstaten die negatieve gevolgen ondervinden (Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest) zelf het verlies aan middelen opvangen dat wordt gegenereerd door de wijziging van de BFW.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aanzienlijke specifieke herfinanciering heeft gekregen, die wordt gerechtvaardigd door de speciale status van Brussel als internationale hoofdstad, de mobiliteitsproblematiek en het verlies aan belastinginkomsten.

Referenties

BAYENET B., BOURGEOIS M., DARTE D. (2017). *"Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions"*. Larcier: Brussel 2017) (ISBN: 978-2-8044-6052-5) 994 pagina's.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2011). *"Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het Stabiliteitsprogramma 2011-2015"*. Maart 2011. 140 pagina's.

DEJARDIN M., DESCHAMPS R., KESTENS P., MIGNOLET M., PLASMAN R. (2013). "*La 6e réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*". De Boeck: Brussel (2013) (ISBN:9782804175412) 160 pagina's.

LECUIVRE E., VAN HOOLANDT D. (2022). "*L'impact de la 6^{ème} réforme de l'État sur le financement des entités fédérées: Estimations dans le cadre des négociations et premières observations statistiques*". Cahiers de recherche n° 103 – Série politique. CERPE, Unamur : Namur (2022). 102 pagina's.

**Bijlage 5.1: Overzicht van de middelen van de deelstaten die voortvloeien uit de BFW in 2015
(in duizend euro)**

	Waals Gewest	Brussels Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap	GGC	FGC	VGC	TOTAAL
Opcentiemen PB	3.286.151	928.455	7.555.280						11.769.887
Fiscale uitgaven	-772.967	-145.513	-1.778.639						-2.697.119
Dotatie voor andere bevoegdheden	355.311	68.801	439.126						863.238
Dotatie werk	727.795	213.950	1.630.133						2.571.878
Dotatie fiscale uitgaven	463.080	136.132	1.037.219						1.636.431
Pendelaarsdotatie	-17.605	48.000	-30.395						0
Nationaal solidariteitsmechanisme	589.212	330.203	330.203						1.249.618
Overgangsmechanisme	620.539	99.137	-321.557						398.120
Dotatie mobiliteit		135.000							135.000
Dotatie veiligheid		55.000							55.000
Dotatie ambtenaren		175.000							175.000
Dodehandcompensatie		90.611							90.611
Taalpremies		2.308							2.308
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	-3.881	-766	-84.463	-55.938	-881	-30	-142		-146.103
Dotatie btw			8.483.747	6.506.246	78.596				15.068.589
Dotatie PB			5.144.910	2.730.433	78.415	28.523	61.900	15.475	8.059.656
Dotatie gezinsbijslag			3.585.361	2.125.909	42.561	759.865			6.513.696
Dotatie ouderenzorg			2.173.719	1.076.162	22.524	275.171			3.547.576
Dotatie gezondheidszorg			461.505	223.646	5.696	97.390			788.236
Dotatie ziekenhuizen*			-141.437	-28.804	0	-8.010			-178.251
Dotatie justitiehuisen			51.738	34.611	602				86.951
Dotatie IAP**			17.704	13.911					31.615
Overgangsmechanisme			115.483	-122.856	-10.129	-29.884			-47.386
Financiering van buitenlandse studenten			36.903	74.924					111.827
Winst van loterij			33.350	22.672	476				56.499
Financiering nationale plantentuin			6.633	1.672					8.304
Aanvullende dotatie Duitstalige Gemeenschap					3.000				3.000
Dotatie senator DG					122				122
TOTAAL	5.247.637	2.136.318	28.746.524	12.602.588	220.981	1.123.024	61.758	15.475	50.154.304

Bronnen: BFW, wet van 31/12/1983 en berekeningen CERPE.

*Cijfers voor 2016, waarbij de basisdotatie en de lasten uit het verleden bij elkaar worden opgeteld.

**Cijfers voor 2018.

Hoofdstuk 6

De Zesde Staatshervorming en de uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten

Christian Valenduc, Cerpe¹⁰⁰, Université de Namur et UCLouvain

This chapter describes and discusses the extension of the tax autonomy of the regions that was part of the 6th state reform. The reform was decided by the end of 2011 and implemented at the middle of the decade. The first section of the chapter summarizes the relevant aspects of the fiscal federalism theory. We next present how the devolution of taxing power to the regions has been evolving over time, starting with the first step that took place in 1989 with the 4th state reform and was the first to grant tax autonomy to the regions. While the use of tax autonomy was rather limited during the nineties, the policy stance changed at the turn of the century. A significant number of changes were made by the regions, with most of them relating to inheritance and gift tax. They appear to be motivated by tax mimicking rather than by pure tax competition. Section 3 describes the changes introduced by the 6th state reform. The reform splits PIT (personal income tax) into two components, with regional PIT expressed as a surcharge on federal PIT. This creates a strong vertical externality. The regions may differentiate their surcharge according to income, but safeguards have been introduced to avoid strong adverse effects on PIT progressivity. In addition to that surcharge mechanism, tax expenditures that relate to regional competencies are devolved to the regions. Section 4 discusses the new arrangements and how they were used by the regions. The Brussels-Capital Region is the only one that engaged in a wide tax reform, with a tax shift from PIT to real estate taxation. The three regions made significant cuts to the PIT tax expenditures, but Flanders and Wallonia did not make any change to the rate of the regional PIT surcharge.

JEL Codes: H20, H24, H71

Keywords: fiscal federalism, tax autonomy, tax expenditures

De zesde staatshervorming bevat een belangrijke vooruitgang op het gebied van fiscale autonomie voor de PB (personenbelasting). Deze bestaat enerzijds uit de invoering van een gewestelijke PB in de vorm van opcentiemen op de federale PB en anderzijds uit een overdracht van bevoegdheden voor bepaalde fiscale uitgaven.

Dit hoofdstuk beschrijft de modaliteiten van de fiscale autonomie en het gebruik dat ervan werd gemaakt in de rest van het decennium, nadat de 6de staatshervorming van kracht werd.

Deze uitbreiding van de fiscale autonomie is gesitueerd in de lange opbouw van het federalisme sinds de hervorming van 1989. Na een korte bespreking van het concept fiscale autonomie in het kader van de economische theorie van fiscaal federalisme, geeft het tweede deel een overzicht van de belangrijkste stappen in de opeenvolgende staatshervormingen en de evaluaties die zijn gemaakt. In het derde deel worden de nieuwe elementen gepresenteerd die met de zesde staatshervorming zijn ingevoerd, en in het vierde deel wordt de toepassing ervan tijdens de periode 2015-2022 besproken.

6.1 Fiscale autonomie en federalisme: de economische benadering

De economische theorie van fiscaal federalisme beveelt over het algemeen aan om het toewijzingsbeleid te decentraliseren en het herverdelings- en stabilisatiebeleid gecentraliseerd te houden. Het eerste wordt gerechtvaardigd door de betere afstemming van de productie van openbare goederen en diensten op de lokale voorkeuren. De centralisatie van de herverdelingsfunctie is gebaseerd op een politiek principe: de solidariteit die ze organiseert is tussen burgers van hetzelfde land. Voor het stabilisatiebeleid is het argument

¹⁰⁰

Onderzoekscentrum voor regionale economie en economisch beleid.

macro-economisch: hoe opener een economie, hoe zwakker het multiplicatoreffect van overheidsuitgaven en belastingverlagingen. De mate van openheid van een regio is echter altijd hoger dan die van het land waarvan het deel uitmaakt, aangezien handel tussen regio's wordt opgeteld bij de nationale export en import.

Zodra de productie van publieke goederen en diensten gedecentraliseerd is (toewijzingsbeleid), rijst de vraag naar de financiering. Een eerste mogelijkheid is het verstrekken van dotaties. Deze worden over het algemeen bepaald op basis van de productiekosten van de gedecentraliseerde uitgaven en de ontwikkeling ervan wordt gekoppeld aan inflatie, groei en/of relevante parameters zoals de ontwikkeling van de bevolking. Een andere mogelijkheid is belastingdeling. Dit houdt de overdracht van belastinginkomsten in, maar zonder de overdracht van bevoegdheden over de belasting waarvan de inkomsten worden gedeeld. De derde optie is fiscale autonomie. Het belangrijkste voordeel hiervan is de dubbele verenigbaarheid van de burger-kiezer met de consument van openbare diensten en de belastingbetaler, die dan verplicht is om via belastingen bij te dragen aan de financiering van de gedecentraliseerde productie van openbare goederen en diensten. In aanvulling op het argument over lokale voorkeuren is er in dat geval een duidelijker signaal ten aanzien van de kosten-batenverhouding. Het resultaat is een grotere responsabilisering van de regionale politieke besluitvormers en een stimulans voor efficiëntie in de productie van lokale publieke goederen en diensten. Fiscale autonomie kan, vanwege de belastingconcurrentie die ontstaat door de vergelijkbaarheid van overheidsbeleid binnen hetzelfde land, ook leiden tot het disciplineren van overheden die zich opstellen als Leviathan ¹⁰¹.

Er zijn drie mogelijke problemen of nadelen.

- Het eerste betreft de concurrentievervalsingen die een gedecentraliseerde belasting kan veroorzaken, vooral wanneer deze een directe invloed heeft op de prijzen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de decentralisatie betrekking heeft op consumptiebelastingen.
- De tweede is de tegenstelling tussen de centralisatie van de herverdelingsfunctie en de decentralisatie van een progressieve belasting die dit regelt.
- De derde is de decentralisatie van een belasting die bijdraagt tot automatische stabilisatie. Dit betreft progressieve belastingen en/of belastingen met een cyclische basis. Deze decentraliseren zou ingaan tegen de economische theorie van fiscaal federalisme. Bovendien, als de decentralisatie van zo'n belasting gekoppeld wordt aan een regel die een begrotingsevenwicht op decentraal niveau oplegt (of aan een fiscale regel die toegestane begrotingstekorten beperkt), kan dit de automatische stabilisatie verhinderen of verminderen, of zelfs leiden tot besparingen in het geval van een recessie, hetgeen contraproductief zou kunnen zijn.

Er stelt zich ook het probleem van belastingconcurrentie. Zoals hierboven vermeld, kan belastingconcurrentie gebruikt worden om regeringen te disciplineren, vooral wanneer ze zich als een Leviathan gedragen. Het kan gemotiveerd worden door de wens om echte economische activiteiten aan te trekken, of om kiezers te behouden die "met de voeten zouden stemmen" omdat ze de "prijs-kwaliteitverhouding" - belasting speelt de rol van de prijs - ergens anders gunstiger vinden. Belastingconcurrentie neemt dus een vorm aan van "fiscale imitatie". Belastingconcurrentie kan als schadelijk worden beschouwd als het doel eenvoudigweg is om belastinggrondslagen te verschuiven, zonder de onderliggende economische activiteiten over te dragen: het gaat dan duidelijk om een zero-sum game ten nadele van de overheidsinkomsten. Dit kan ook het geval zijn wanneer deze dynamiek leidt tot een race naar de bodem.

Wanneer rekening wordt gehouden met deze vier soorten argumenten, leidt dit tot een paradox: hoewel er overtuigende argumenten zijn voor een decentralisatie gefinancierd door fiscale autonomie, zijn de belastingen die daarvoor in aanmerking zouden komen weinig talrijk en/of hebben ze een laag rendement. Het eerste probleem elimineert belastingen op consumptie, het tweede elimineert de inkomstenbelasting en de belasting op vermogen - op jaarbasis of via successierechten - en het laatste elimineert de

¹⁰¹ Hiermee bedoelen we een beleid gericht op het maximaliseren van overheidsuitgaven gemotiveerd door het zoeken naar electorale steun ten koste van verstoringen veroorzaakt door buitensporig hoge belastingen.

vennootschapsbelasting en betreft ook de progressieve belasting op inkomen. Daarbij komt nog het meer algemene voorbehoud op belastingconcurrentie. Deze paradox leidt tot het zogenaamde fiscaal onevenwicht: er zijn meer argumenten voor het decentraliseren van uitgaven dan voor het decentraliseren van belastinginkomsten met de bijbehorende bevoegdheden.

De diversiteit aan vormen die fiscale autonomie kan aannemen, kan antwoord geven op deze paradox. Het opent het veld van mogelijkheden voorbij "ja" of "nee". De meest volledige vorm van fiscale autonomie bestaat uit het verlenen van volledige bevoegdheden aan de begunstigde subnationale entiteit: de bevoegdheid om de belastinggrondslag, de vrijstellingen en het tarief vast te stellen. In sommige gevallen kunnen de bevoegdheden om de grondslag en/of vrijstellingen vast te stellen federaal blijven, bijvoorbeeld omdat er een afweging moet worden gemaakt tussen de hierboven beschreven voor- en nadelen van fiscale autonomie. In het geval van bevoegdheden om het belastingtarief vast te stellen, kan een variant zijn om deze te beperken tot het verlenen van toeslagen op of kortingen op het federale tarief.

Hoewel belastingconcurrentie efficiëntie kan aanmoedigen, kan het ook leiden tot een suboptimale productie van publieke goederen of kan het de belastingheffing minder uniform en dus minder effectief maken. Verschillende belastingstelsels kunnen leiden tot een toewijzing van middelen die gestuurd wordt door belastingtarieven in plaats van door de strikt economische factoren die normaal zouden moeten primeren. Het kan ook de herverdelingsfunctie ondermijnen door de horizontale rechtvaardigheid te ondermijnen. Vanuit administratief oogpunt is de decentralisatie van de belastinginning een belangrijke kwestie. Inning door de regionale overheid is noodzakelijk voor de dubbele afstemming, zoals hierboven vermeld, tussen de burger, de kiezer en de belastingbetaler. Anders kan de regionale overheid zich altijd "verstoppen" achter de federale overheid, die in de ogen van de belastingbetaler degene blijft die de belasting int.

Deze pluraliteit van methoden voor fiscale autonomie maakt het mogelijk om ten minste gedeeltelijk met de paradox om te gaan. Bijvoorbeeld, door middel van de methode van de aanvullende belasting kan een belastingautonomie worden verkregen die weliswaar beperkt is, maar gebaseerd op een duidelijk instrument, zonder de "hoofdbelasting" aan te tasten. Een aanvulling op de personenbelasting is dan bijvoorbeeld gebaseerd op het progressieve karakter van deze belasting, aangezien het de relatieve bijdragen niet verandert¹⁰². Een ander mogelijk compromis is het behoud van een gecentraliseerde belastingbasis met een decentralisatie die beperkt is tot het tarief, of zelfs omkaderd door limieten of eenvoudigweg door een minimumtarief¹⁰³.

Deze antwoorden op de paradox van het fiscale onevenwicht leiden echter wel tot verticale externaliteiten: wanneer de decentralisatie niet volledig is, hebben beslissingen van de centrale overheid gevolgen voor de inkomsten van de subnationale entiteit. In het geval van een decentralisatie die beperkt is tot het belastingtarief, heeft de wijziging van de belastinggrondslag door de centrale overheid invloed op de inkomsten van de subnationale entiteit. De externaliteit is nog sterker wanneer de fiscale autonomie beperkt is tot een autonomiemarge, die de vorm aanneemt van toeslagen en kortingen.

¹⁰² Deze eigenschap is geformaliseerd in de decompositie van het herverdelingseffect van belasting door Kakwani (1977): het herverdelingseffect (RE) komt overeen met het verschil tussen de Gini-index vóór (Gb) en na (Ga) herverdeling en is een functie van de progressiviteit P en het gemiddelde tarief (t) volgens de formule $RE = Gb - Ga = tP / (1-t)$. Progressiviteit wordt gedefinieerd als het verschil tussen de Gini-indices van de belastingverdeling en de inkomensverdeling vóór belasting. Een van de eigenschappen van de Gini-index is dat het vermenigvuldigen van alle inkomens met hetzelfde getal geen invloed heeft op de mate van ongelijkheid. Een extra belasting of korting tegen een vast tarief heeft daarom geen effect op de fiscale progressiviteit. Het beïnvloedt het gemiddelde tarief en het herverdelingseffect. Zie hierover Decoster en Valenduc (2010), pp. 76-78.

¹⁰³ Toen de interne markt in de Europese Unie tot stand werd gebracht, werd het probleem van de btw-harmonisatie opgelost door het beginsel van een op supranationaal niveau vastgestelde grondslag te handhaven en een kader te scheppen voor de vrije vaststelling van tarieven door de lidstaten, met name door minimumtarieven en bindende regels voor het gebruik van verlaagde tarieven vast te stellen.

6.2 Fiscale autonomie in het kader van de staatshervormingen in België

6.2.1 Evolutie van de wetgeving

De vierde staatshervorming, in 1989, was de eerste die de fiscale autonomie concreet vorm gaf.

Ten eerste somt het een reeks van acht gewestelijke belastingen op waarvoor niet alleen de overdracht van inkomsten is georganiseerd (of kan worden georganiseerd), maar ook een overdracht van bevoegdheden over de belastinggrondslag, vrijstellingen of belastingtarieven: belasting op kansspelen en weddenschappen, belasting op automatische speelautomaten, belasting op de opening van drankgelegenheden, successierechten en het recht van overgang bij overlijden, onroerende voorheffing, registratierechten onder bezwarende titel en verkeersbelasting op motorvoertuigen.

De overdracht van bevoegdheden is niet voor alle vermeldde belastingen voltooid. Terwijl de eerste drie zijn overgedragen, blijft voor de erfbelasting, de successierechten en de roerende voorheffing de bepaling van de belastinggrondslag een federale bevoegdheid. Voor de registratierechten op de verkoop van onroerende goederen zijn de bevoegdheden van de gewesten beperkt tot aanvullingen en kortingen op het federale belastingtarief. Deze inkomsten worden bovendien slechts gedeeltelijk overgedragen. Voor de verkeersbelasting blijven alle bevoegdheden federaal en worden de inkomsten niet overgedragen. Het is dus een regionaliseerbare belasting, maar in dit stadium nog niet effectief geregionaliseerd.

Een ander belangrijk aspect is het ontstaan van een gewestelijke personenbelasting (PB). Op de PB die hen wordt toegewezen, kunnen de gewesten opcentiemen of kortingen instellen die proportioneel moeten blijven, net als de gemeentelijke opcentiemen.

Daarnaast hebben de gewesten de mogelijkheid om hun eigen belastingen in te voeren in gebieden waar ze materiële bevoegdheden hebben inzake uitgaven en waar geen belastingen op federaal niveau bestaan.

In de jaren 1990 werden een aantal veranderingen ingevoerd: in 1993 werden milieubelastingen gewestelijk en werden belastingen op water en afval expliciet voorbehouden aan de gewesten.

In 1996 bedroegen de belastinginkomsten van de gewesten in hun geheel 4,6% van het bbp (Hoge Raad van Financiën, 1998, blz. 119), waarvan het grootste deel (78%) afkomstig was van aanvullende belastingen op de PB, 15% van federale belastingen die aan hen werden toegewezen als gewestelijke belastingen en 6% van hun eigen belastingen. Deze laatste bestaan voornamelijk uit belastingen op water en afval.

Pas bij de vijfde staatshervorming in 2001 werd de fiscale autonomie voor het eerst aanzienlijk uitgebreid. Er werden twee belangrijke veranderingen ingevoerd.

- De gewesten krijgen dan de drie belangrijkste bevoegdheden (grondslagen, vrijstellingen en tarieven) voor alle gewestelijke belastingen die ze van de federale overheid overnemen. Daarbij komt nog de totale overdracht van inkomsten uit registratierechten op de verkoop van onroerende goederen en van de verkeersbelasting. Er moeten echter twee kanttekeningen worden geplaatst bij de bevoegdheden met betrekking tot de heffingsgrondslag: de vaststelling van het kadastraal inkomen blijft een federale verantwoordelijkheid, maar de gewesten kunnen de onroerende voorheffing op een andere, eigen grondslag vaststellen. Voor de verkeersbelasting zijn samenwerkingsovereenkomsten vereist voor leasingvoertuigen en voertuigen die geregistreerd zijn op naam van een rechtspersoon.
- De aanrekening van de personenbelasting wordt een "gezamenlijke belasting"¹⁰⁴ en de beperking van de evenredigheid van de opcentiemen en kortingen wordt dus opgeheven. De gewesten mogen ze differentiëren, bijvoorbeeld op basis van het inkomen, op voorwaarde dat drie regels worden nageleefd: de wijzigingen mogen de opbrengst niet doen variëren met meer dan 6,75% van de oorspronkelijke

¹⁰⁴ De financieringswet verwijst naar een belasting die uniform is vastgesteld voor het hele land, maar waarop de gewesten verhogingen of kortingen kunnen toepassen.

aanrekening, ze mogen de progressiviteit van de belasting niet verminderen en ze mogen geen oneerlijke belastingconcurrentie creëren¹⁰⁵.

6.2.2 Enkele statistische gegevens

Gezien de verschillende vormen die fiscale autonomie kan aannemen, zijn de belastinginkomsten van de gewesten geen adequate indicator voor hun vermogen om een autonoom fiscaal beleid te ontwikkelen. Daarom ontwikkelde de Hoge Raad van Financiën in zijn rapport van 1997 een typologie op basis van de mate van autonomie: volledige autonomie, tariefautonomie en autonomie van de marge. Volledige autonomie geeft het recht om de belastinggrondslag, vrijstellingen en belastingtarieven te bepalen. De tweede is beperkt tot de belastingtarieven en de derde tot de opcentiemen of proportionele kortingen. Vóór de vijfde staatshervorming hadden de gewesten volledige autonomie over 5% van hun belastinginkomsten, tariefautonomie over 9%, en een margeautonomie, die 86% van de belastinginkomsten uitmaakte¹⁰⁶.

De hervorming van 2001 heeft geen noemenswaardig effect op de omvang van de belastinginkomsten van de gewesten. De overdrachten van bijkomende ontvangsten worden namelijk geneutraliseerd door een compensatiemechanisme genaamd "de negatieve term", die in mindering wordt gebracht op de allocatie van de PB. Ze wijzigt daarentegen de mate van fiscale autonomie aanzienlijk, zoals Tabel 6.1 laat zien: de mate van volledige autonomie neemt toe als gevolg van de wijzigingen die zijn ingevoerd voor de regionale belastingen en de wijzigingen die zijn ingevoerd in de PB transformeren de margeautonomie in tariefautonomie.

Tabel 6.1
Fiscale autonomie: wijzigingen ingevoerd in 2001
(in % van de belastinginkomsten)

Jaren	1989-2001	vanaf 2002
Volledige autonomie	5,2%	44,1%
Waarvan eigen belasting	4,0%	4,4%
Waarvan "regionale belasting"	1,2%	39,6%
Tariefautonomie	9,0%	55,9%
Margeautonomie	85,8%	

Bron : Instituut voor de Nationale Rekeningen, eigen berekening.

6.2.3 Beoordelingscriteria

In het eerder genoemde verslag van 1998 evalueerde de Hoge Raad van Financiën de uitoefening van de fiscale autonomie die bij de vierde staatshervorming was toegekend. Er werd vastgesteld dat de bestaande mogelijkheden beperkt werden benut. Er was weinig of geen neerwaartse belastingconcurrentie - met uitzondering van een aantal aanwijzingen met betrekking tot de successierechten.

Het beeld is volledig anders voor de periode 2002-2009. Decoster en anderen (2009) vermelden 73 wijzigingen die in deze periode werden ingevoerd, waarvan meer dan de helft (40) betrekking heeft op erf- en schenkingsrechten. Uit de analyse blijkt dat Vlaanderen vaak het initiatief nam, gevolgd door de andere twee gewesten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was in sommige gevallen ook de voortrekker op het vlak van huisvestingsbeleid, en het Waals Gewest op het vlak van milieu en economie.

¹⁰⁵ Het begrip oneerlijke concurrentie is niet precies gedefinieerd in de wet en de bepaling ervan wordt overgelaten aan het oordeel van het grondwettelijk hof.

¹⁰⁶ Hoge Raad van Financiën (1998), pp. 123-124.

De erf- en schenkbelasting is volgens Decoster en anderen (2009) een geval van imitatie. Dit heeft geleid tot neerwaartse concurrentie, met name bij bedrijfsoverdrachten. Op dit gebied kunnen de ingevoerde wijzigingen worden beschouwd als ondersteunend beleid voor de uitoefening van materiële bevoegdheden, aangezien ze tot doel hebben het economische weefsel van het Gewest in stand te houden. Dit is niet het geval voor de rechten op de overdracht van privévermogen, waar het risico bestaat van een race naar de bodem.

Alleen Vlaanderen heeft gebruik gemaakt van fiscale autonomie met betrekking tot de PB, in de vorm van "aftrekposten". De andere gewesten hebben dit voorbeeld niet gevolgd, wat kan worden verklaard door het compensatiemechanisme waarvan zij genieten (Algoed, Cattoir en Verdonck, 2009).

6.3 De nieuwe elementen geïntroduceerd door de 6de staatshervorming

6.3.1 De nieuwe regels

De zesde staatshervorming bevat een belangrijke wijziging in de allocatie van de PB-financiering aan de gewesten: de federale dotatie wordt vervangen door een gewestelijke PB zoals hieronder beschreven.

De creatie van de gewestelijke PB is een ingrijpende verandering in de architectuur van de personenbelasting.

- De bepaling van de belastbare basis blijft een federale bevoegdheid, maar werd tegelijkertijd gewijzigd door de aftrek te beperken tot beroepskosten en -verliezen, onderhoudsuitkeringen en bepaalde belastingvoordelen specifiek voor zelfstandigen¹⁰⁷. De andere aftrekposten, die fiscale uitgaven vormen, werden omgezet in verminderingen van federale of gewestelijke PB, afhankelijk van wat van toepassing is (zie hieronder).
- De progressieve barema's worden vervolgens toegepast op het belastbaar inkomen als geheel. De belastingvrije som, bijkomende aftrek voor kinderen ten laste en andere bijzondere gezinssituaties worden toegepast. Belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten en belastingverminderingen voor buitenlandse inkomsten worden ook toegepast.
- De belasting Staat wordt vervolgens bepaald door bij de PB, berekend zoals hierboven, de belasting op afzonderlijk belastbaar inkomen op te tellen en de belasting op inkomen uit roerende zaken (de "Fedbox") af te trekken.

Op deze belasting Staat wordt een autonomiefactor toegepast, die het deel bepaalt dat aan het gewest toekomt. Deze autonomiefactor werd aanvankelijk vastgesteld op 25,99% voor de jaren 2014 tot 2016 (belastingjaren 2015 tot 2017) en vervolgens definitief op 24,957%. Het federale aandeel bedraagt dus 75,043% in de definitieve versie.

De gewestelijke PB wordt bepaald in de vorm van opcentiemen op de federale PB. In de uiteindelijke formulering van de autonomiefactor bedraagt hun tarief dus $0,24957/(1-0,24957) = 33,257\%$. Deze opcentiemen kunnen worden gedifferentieerd per belastingschijf, maar het progressiviteitsbeginsel moet worden gehandhaafd: het aanvullende tarief voor een bepaalde belastingschijf mag niet lager zijn dan 90% van het hoogste tarief van een lagere schijf en het belastingvoordeel per belastingplichtige mag niet meer bedragen dan 1.000 euro. Deze bepalingen beperken dus de mogelijkheid om marginale tarieven te hebben die dalen volgens de grondslag.

De gewesten krijgen ook de volledige bevoegdheid over een reeks voorheen federale belastinguitgaven, met als enige voorwaarde dat het daaruit voortvloeiende voordeel moet worden toegekend in de vorm van een belastingvermindering, die in mindering wordt gebracht bij de berekening van de gewestelijke PB. De belastinguitgaven in kwestie hebben betrekking op

¹⁰⁷

Bijvoorbeeld de investeringsaftrek of belastingvrijstellingen voor extra personeel.

- de eigen woning (woonbonus¹⁰⁸ en eerdere regelingen die nog steeds van kracht zijn),
- uitgaven voort het onderhouden en restaureren van beschermde monumenten,
- uitgaven voor het renoveren van woningen die worden verhuurd tegen een matige huurprijs,
- uitgaven voor dakisolatie,
- dienstencheques en PWA-cheques.

De gewesten ontvangen financiering uit de gewestelijke PB na aftrek van deze fiscale uitgaven¹⁰⁹ en een bijkomende dotatie die overeenkomt met de kosten van deze fiscale uitgaven op het moment wanneer ze naar de gewesten worden overgeheveld en die zullen toenemen met de inflatie en 55% van de reële bbp-groei.

6.3.2 Bespreking

Laten we deze nieuwe regelingen nu bekijken vanuit het oogpunt van de economische benadering van fiscale autonomie.

De omvorming van een dotatie vanuit de PB in een gewestelijke PB verhoogt ongetwijfeld de leesbaarheid van het systeem en dus de responsabilisering van de gewestelijke overheid. De gewestelijke productiekosten van openbare goederen en diensten worden beter weergegeven. Deze duidelijkheid blijft echter relatief, gezien de complexiteit van het systeem als geheel.

De wijzigingen zijn relatief eenvoudig: wanneer een gewest het tarief van de opcentiemen wijzigt, hetzij lineair, hetzij door ze te differentiëren binnen de toegestane grenzen, is de impact vrij eenvoudig te berekenen. De leesbaarheid zou nog beter zijn geweest in het geval van een gewestelijke PB die rechtstreeks op het inkomen is gebaseerd, in plaats van een "belasting op belasting" zoals georganiseerd door de 6^{de} staatshervorming (Decoster en Valenduc, 2013).

Voor de burger blijft er echter een zeker gebrek aan transparantie over zijn federale en gewestelijke bijdrage: terwijl het voor de onroerende voorheffing relatief eenvoudig is om te identificeren wat naar het gewest, de provincie en de gemeente gaat, is het identificeren van het eindbedrag van de federale en gewestelijke PB iets ingewikkelder en wordt de informatie op het aanslagbiljet en op de berekeningsnota die erbij wordt gevoegd, vertekend door het feit dat de bedrijfsvoorheffing volledig federaal blijft en de PB er volledig op wordt aangerekend. Het resultaat is, ceteris paribus, een "teruggave" van de federale PB en een "toeslag" voor de gewestelijke PB, terwijl de bedrijfsvoorheffing voor beide een inhouding aan de bron is¹¹⁰. Dit ondermijnt het argument dat een grotere fiscale autonomie meer responsabiliseert.

De PB is een progressieve belasting en speelt als dusdanig een belangrijke rol in de herverdelingsfunctie, die volgens de economische benadering van fiscaal federalisme niet mag worden gedecentraliseerd. De regelingen die met de 6^{de} staatshervorming zijn ingevoerd, vormen een compromis tussen de theoretische aanbeveling en de politieke druk voor meer fiscale autonomie. In vergelijking met de vorige regelingen, die een erfenis zijn van de hervorming van 2001, is de mate van autonomie groter, maar de beperkingen die zijn opgelegd aan de differentiatie van de opcentiemen volgens belastingschijven, zouden het mogelijk moeten

¹⁰⁸ De "woonbonus" is een belastingvoordeel dat wordt toegekend voor hypotheek op "eigen en enige" woningen. Het werd in 2005 op federaal niveau ingevoerd ter vervanging van het bouwsparen. Het dekt zowel de aflossing van het hypotheekkapitaal als de rente op de lening.

¹⁰⁹ Voorschotten worden gemaakt voor het jaar "t" op basis van een schatting van het totale inkomen voor het belastingjaar "t" en dus gebaseerd op het inkomen voor het jaar "t-1". Aanpassingen worden gemaakt aan het einde van het belastingjaar, op 30 juni van het jaar "t+1" en 31 december van het jaar "t+2". Bij deze verrekeningen wordt alleen rekening gehouden met de werkelijke ontvangsten.

¹¹⁰ Met dien verstande dat het berekend wordt op basis van parameters die hoger liggen dan de autonomiefactor en dat het geen rekening houdt met wijzigingen aan aanvullingen beslist door de Gewesten, noch met deze beslist door de gemeenten.

maken om neerwaartse belastingconcurrentie te vermijden, die de progressiviteit van de belasting en haar herverdelingsfunctie zou ondermijnen.

Het progressieve karakter van de PB heeft ook gevolgen voor de automatische stabilisatie. De bijdrage is afhankelijk van de elasticiteit. Dit is de verhouding tussen het groeipercentage van de belasting en dat van de belastinggrondslag, wat wiskundig overeenkomt met de verhouding tussen het marginale tarief en het gemiddelde tarief. Zoals Decoster en Valenduc (2013) opmerken, wijzigt een strikt proportioneel systeem van opcentiemen de elasticiteit niet. De beperkingen die gelden voor het wijzigen van de progressiviteit, gelden dus ook voor de elasticiteit en matigen de impact die fiscale autonomie zou kunnen hebben op het automatische stabiliserende effect van de PB.

Supra-unitaire elasticiteit¹¹¹ introduceert de kwestie van "het verdelen van de voordelen van elasticiteit". Het maakt in feite een snellere groei van de inkomsten mogelijk of de combinatie van een verlaging van de belastingtarieven met stabiele inkomsten als percentage van het bbp. De 6^{de} staatshervorming verdeelt de winst tussen de federale staat en de gewesten, maar asymmetrisch. De federale overheid behoudt de controle over de belastingtarieven, de belastingvrije sommen en de belastingverminderingen voor vervangingsinkomsten en al deze parameters bevinden zich stroomopwaarts van de belasting Staat en dus van de scheiding tussen federale en gewestelijke PB. Een belastingvermindering die door een wijziging van deze parameters wordt verkregen, wordt dus evenredig met de autonomiefactor over beide componenten verdeeld.

Dit raakt aan een belangrijk gevolg van het systeem van de opcentiemen: het genereert een aanzienlijke verticale externaliteit: elke wijziging in de belastinggrondslag en de parameters voor belastingberekening stroomopwaarts van de autonomiefactor heeft een impact op de regionale PB ten belope van de autonomiefactor. Tijdens de onderhandelingen over de 6^{de} staatshervorming lagen verschillende gewestelijke PB-systemen op tafel en het debat ging voornamelijk over de keuze tussen een systeem met gesplitste tarieven, waarbij de tarieven van de schaal op basis van de autonomiefactor zouden worden gesplitst, en het toeslagsysteem dat uiteindelijk werd behouden. Zoals Decoster en Valenduc (2013) uitleggen, zou het gesplitste tarief minder verticale externaliteiten hebben gegenereerd.

De fiscale uitgaven die naar de gewesten worden overgeheveld, zijn gekoppeld aan materiële bevoegdheden die al werden overgedragen bij vorige staatshervormingen, op het vlak van huisvesting en milieu, of nieuw toegekend in het geval van dienstencheques. Ze vormen dus een aanvulling op de instrumenten die beschikbaar zijn om deze bevoegdheden uit te oefenen, waarbij de gewesten reeds over rechtstreekse steun beschikken. Zo wordt een ongewenste asymmetrie opgeheven. Door deze fiscale uitgaven binnen de federale sfeer te houden, werd de gewesten de keuze tussen directe steun en fiscale steun ontnomen, en het gebruik ervan door de federale overheid zou kunnen worden bekritiseerd als inmenging in de materiële bevoegdheden van de gewesten.

6.4 Het gebruik van de fiscale autonomie na de zesde staatshervorming

Als gevolg van de zesde staatshervorming beschikken de gewesten nu over nieuwe instrumenten voor fiscaal beleid naast de gewestelijke belastingen en hun eigen belastingen. De mogelijke toepassingen hebben niet alleen betrekking op de PB, maar ook op meer algemene hervormingen, bijvoorbeeld een belastingverschuiving tussen de belasting op inkomen uit arbeid en de belasting op eigendom of, binnen de belasting op eigendom, tussen de belasting op eigendom (via de onroerende voorheffing) en de belasting op transacties (via registratierechten). Het is ook mogelijk om een belastingverschuiving te maken in de richting van milieubelastingen, hoewel de belangrijkste grondslagen - accijnzen op energie - federaal blijven¹¹².

¹¹¹ Deze wordt geschat op 1,775 op de reële groei van de macro-economische basis, die de som is van inkomen uit arbeid na aftrek van sociale premies en belastbare sociale overdrachten. Automatische indexering resulteert in een eenheidselasticiteit op het deel van de nominale groei dat overeenkomt met het inflatiepercentage. Zie Lenoir en Valenduc (2014).

¹¹² Inkomsten uit de emissierechtenmarkt (ETS) worden toegewezen aan de gewesten, maar zij hebben geen controle over de belastinggrondslag of het tarief, dat in dit geval de marktprijs is.

Geen enkel gewest heeft eenvoudige wijzigingen aangebracht aan de aanvullingen. De enige wijziging die heeft plaatsgevonden, maakt deel uit van een bredere belastinghervorming in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die wordt beschreven in het eerste onderdeel hieronder. Aan de andere kant is de fiscale autonomie op grote schaal gebruikt om de fiscale uitgaven die een erfenis zijn van de zesde staatshervorming te beperken of af te schaffen, wat wordt besproken in het tweede deel.

Vooreerst herinneren we aan een belangrijk element van de context: in de periode 2014-2019 voerde de federale regering de taks shift door die, naast verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen, een aanzienlijke verlaging van de belasting op lage en middenberoepsinkomens omvatte. De belastingverlagingen werden gefinancierd door een verhoging van de belasting op consumptie- en kapitaalinkomsten, uitsluitend *ten* voordele van de federale overheid¹¹³. Een groot deel van deze verlaging werd gerealiseerd door het verhogen van de belastingvrije som en het verlagen van de belastingtarieven aan de onderkant van de schaal. Er was ook een verhoging van de forfaitaire beroepskosten voor werknemers, wat het belastbaar inkomen en dus de belasting verminderde. Al deze wijzigingen werden dus doorgevoerd vóór de autonomiefactor die de gewestelijke PB bepaalt, en het rendement van de PB werd dus met ongeveer een kwart verminderd, ceteris paribus. Geen enkele regio heeft deze vermindering van de gewestelijke PB expliciet gecompenseerd.

6.4.1 Een algemene belastinghervorming in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voerde in 2017 een uitgebreide belastinghervorming door. De belangrijkste krachtlijn van deze belastinghervorming is een verschuiving van de personenbelasting, d.w.z. voornamelijk de belasting op inkomen uit arbeid, naar de belasting op vastgoed.

De forfaitaire regionale belasting werd afgeschaft, net als de extra 1% die door de agglomeratie werd geheven, en de gewestelijke opcentiemen op de PB zijn verlaagd van 33,257% naar 32,591%¹¹⁴. De hervorming wordt gefinancierd door een verhoging van de belasting op onroerende goederen, die voor eigenaar-bewoners wordt gecompenseerd door een forfaitaire bonus, en door de afschaffing of verlaging van bepaalde fiscale uitgaven in de PB.

De verschuiving van de inkomstenbelasting naar de onroerende voorheffing maakt deel uit van een proces dat al werd ingezet op gemeentelijk niveau: het was eerder zichtbaar in de wijzigingen van de tarieven van de gemeentelijke opcentiemen voor deze twee belastingen. Terwijl de tarieven van deze twee bijkomende gemeentebelastingen in het Waalse Gewest stegen, was er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een "schaarbeweging", met een daling van de PB-toeslagen en een stijging van de onroerende voorheffingstoeslagen. Valenduc (2023) verklaart deze evolutie door twee factoren: een "fiscale export" van de onroerende voorheffing voor verhuurders die niet in het gewest gedomicilieerd zijn en de wens om het personeel van internationale instellingen te laten bijdragen aan de financiering van lokale (en, door de hervorming, ook gewestelijke) goederen en diensten. Zij zijn namelijk vrijgesteld van de PB, maar niet van de onroerende voorheffing. De eerste factor wordt verklaard door het grote aantal huurders in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In deze hervorming is een duidelijke keuze gemaakt ten gunste van eigenaars-bewoners, om de uittocht van de middenklasse naar de periferie te beperken. Als dit beleid zijn doel bereikt, zal het uiteindelijk de belastingbasis van het gewest versterken.

De wens om huurders te behouden wanneer ze overwegen een eigen woning te kopen was ook een reden om de woonbonus geleidelijk af te schaffen en te vervangen door een verlaging van de registratierechten was. Onder bepaalde voorwaarden wordt de belastinggrondslag verlaagd met €175.000 voor de aankoop door een individu van een onroerend goed anders dan bouwgrond bedoeld voor hun hoofdverblijfplaats, op voorwaarde dat de belastinggrondslag niet hoger is dan €500.000.

¹¹³ Zie hoofdstuk 4 hierboven voor een uitgebreidere beschrijving van de taks shift.

¹¹⁴ Dit resultaat wordt als volgt verkregen uit de autonomiefactor van 24,957: $[100/(100-24,957)]*[99,5 - (100-24,957)] = 32,59\%$.

De verschuiving van de belasting van inkomen uit arbeid naar de belasting van eigendom is duidelijk in overeenstemming met de aanbevelingen van internationale instellingen, in het bijzonder de OESO en de EU¹¹⁵, voor een belastingmix die gunstiger is voor de groei. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan ze bijdragen tot een verhoging van de werkgelegenheidsgraad, met het voorbehoud dat het daartoe beter was geweest als de verlaging van de PB gericht was geweest op de lage en middeninkomens.

6.4.2 Een gemeenschappelijk thema: fiscale uitgaven verminderen

OVERZICHT

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de belangrijkste wijzigingen die de gewesten hebben aangebracht aan de fiscale uitgaven die een erfenis zijn van de zesde staatshervorming.

De snelheid waarmee de gewesten de fiscale uitgaven hebben verminderd of het stijgingspercentage ervan hebben gematigd (m.b.t. de woonbonus), kan verrassend zijn gezien de passiviteit van de federale regering op dat vlak toen diezelfde fiscale uitgaven volledig onder haar bevoegdheid vielen.

Dit contrast kan niet worden verklaard door verschillende politieke meerderheden: terwijl dit het geval is voor Brussel en Wallonië, is het dat niet voor Vlaanderen, terwijl het thema gemeenschappelijk is voor de drie gewesten.

Onze hypothese is dat de verklaring, ten minste gedeeltelijk, kan liggen in een asymmetrie in budgettaire transparantie.

Op federaal niveau worden de inkomsten geraamd na aftrek van de fiscale uitgaven. Het uitgangspunt zijn de inkomsten van het voorgaande jaar; de prognose wordt gemaakt met behulp van een macro-economische methode en houdt rekening met nieuwe maatregelen en de mogelijke extra impact van fiscale uitgaven, als de in aanmerking komende uitgaven sneller groeien dan de belastinggrondslag.

Op gewestelijk niveau heeft de uitvoering van de zesde staatshervorming geleid tot de toekenning van voorschotten aan de gewesten, zoals hierboven aangegeven. Deze voorschotten worden berekend zonder de fiscale uitgaven: in concreto maakt de federale regering een raming van de globale inkomsten van de PB, waarvan ze het bedrag van de gewestelijke opcentiemen aftrekt, alvorens rekening te houden met de kosten van de belastingverminderingen en dus van deze fiscale uitgaven. Deze worden vervolgens afgetrokken om de gewestelijke PB te bepalen. De gewesten beschikken dus over een budgettaire tabel met een gedetailleerd overzicht van de PB-ontvangsten in termen van bruto-ontvangsten, de kosten van de fiscale uitgaven en de ontvangsten na aftrek van de fiscale uitgaven, terwijl de federale regering zelf enkel beschikt over de ontvangsten na aftrek van de fiscale uitgaven en over een inventaris van de fiscale uitgaven die ex post en minstens twee tot drie jaar na het jaar waarin het begrotingsdebat plaatsvond, worden opgesteld¹¹⁶. Die grotere zichtbaarheid van de kost van de fiscale uitgaven zou kunnen verklaren waarom de gewesten eerder maatregelen nemen op het vlak van de fiscale uitgaven dan op het vlak van de hoogte van de aanvullende belastingen.

Daar komt nog bij dat de gewesten bij de overheveling van de fiscale uitgaven een specifieke dotatie kregen, die blijft bestaan ongeacht de veranderingen in de fiscale uitgaven.

¹¹⁵ Zie Europese Raad (2012) en (2013) en OESO (2010).

¹¹⁶ Deze gegevens zijn onlangs aangevuld met prognoses voor de belastinguitgaven voor de personenbelasting en de roerende voorheffing, voor de "eindbelasting"-component.

Tabel 6.2
Regionale fiscale uitgaven: overzicht van de wijzigingen ¹¹⁷

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Woonbonus	De-indexering van plafonds (alle leningen), en voor nieuwe leningen verlaging van het maximale bedrag en tarief van de belastingvermindering tot 40% (2015) Geïntegreerde woonbonus (2016) Afschaffing voor nieuwe leningen vanaf 2020	Tarief belastingverlaging verlaagd naar 40% (2015) De-indexering van bedragen voor lopende leningen (2016) Voor nieuwe leningen (2016), vervanging van de woonbonus door de meer restrictieve wooncheque	Voor nieuwe leningen, afschaffing en vervanging door een verlaging van het registratierecht (2017)
Uitgaven voor beveiliging	Afgeschaft (2015)	Afgeschaft (2015)	Afgeschaft (2016)
Onderhoud en restauratie van beschermde monumenten	Wijzigingen in de voorwaarden (2018)		Afgeschaft (2016)
Energiebesparing: dakisolatie	Afgeschaft (2017)		Afgeschaft (2016)
Renovatiewerkzaamheden in grote steden	Afgeschaft (2018)		Afgeschaft (2016)
Renovatiewerkzaamheden - sociale huurwoningen	Afgeschaft (2019)		Afgeschaft (2016)
Rente op leningen - voormalige standaardaf trek	Belastingverlaging voor nieuwe leningen verlaagd naar 40% (2015)	Afgeschaft voor nieuwe leningen (2015)	Afgeschaft voor nieuwe leningen (2015)
Rente op leningen - voormalige bijkomende aftrek	Belastingverlaging afgeschaft voor nieuwe leningen (2015)	Belastingverlaging voor nieuwe leningen verlaagd naar 40% (2015) Afgeschaft voor nieuwe leningen in 2016.	Belastingverlaging voor nieuwe leningen verlaagd naar 45% (2015) Afgeschaft vanaf 2017.
PWA en dienstencheques	PWA vervangen door gemeenschapswerk (2018)	Beperkt tot 150 dienstencheques (2015).	Tarief belastingverlaging verlaagd van 30% naar 15% (2016) - Verhoging van het plafond voor het terugbetaalbare belastingkrediet (2017)

¹¹⁷ Zie de opeenvolgende edities van het Fiscaal Memento, gepubliceerd door de FOD Financiën, voor een meer gedetailleerde beschrijving.

Tabel 6.3
Regionale fiscale uitgaven – minderontvangsten – 2014-2021
(in miljoen euro)

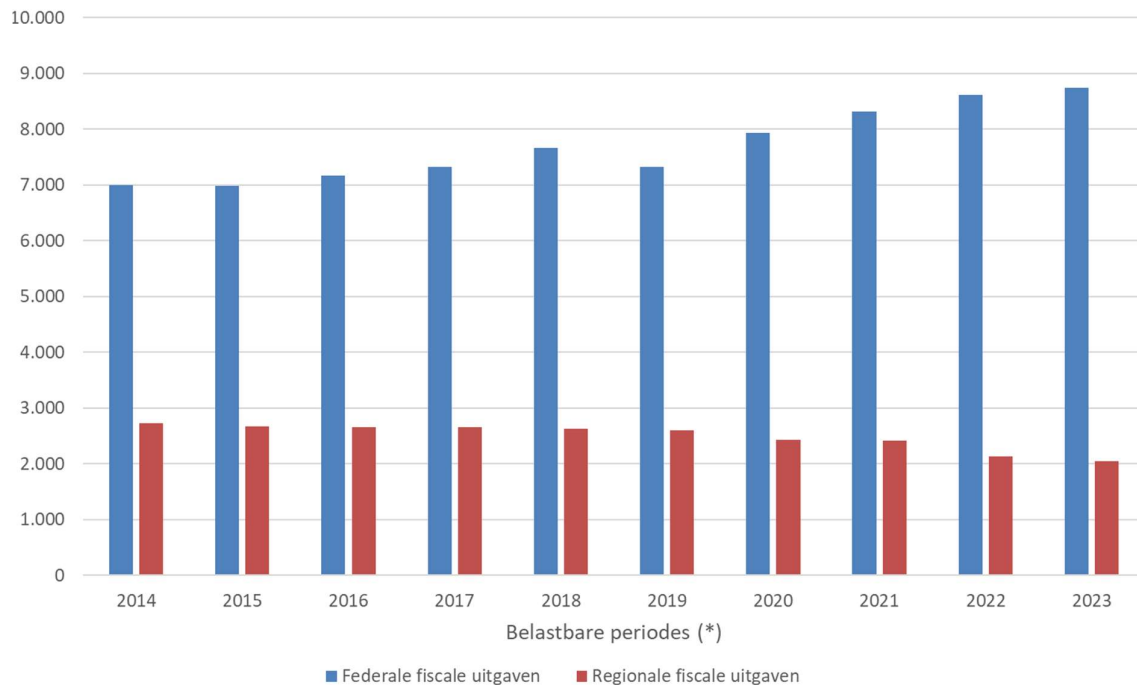
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal voor de drie gewesten									
1	Regionale woonbonus	1.683,4	1.765,1	1.807,4	1.878,1	1.914,9	1.953,7	1.948,8	1.939,3
2	Verhoogde regionale aftrek voor bouwsparen	497,8	440,2	396,7	355,7	309,4	259,7	214,3	180,3
3	Gewone regionale interestaftrek	81,4	76,8	69,9	60,9	53,0	45,9	39,2	43,4
4	Verrekening van de onroerende voorheffing	46,9	39,1	31,3	24,6	19,8	15,6	12,2	10,0
5	Bijkomende aftrek van hypotheaire rente	2,8	1,5	0,8	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
6	Regionale vermindering voor lange termijnsparen	79,7	84,5	78,9	80,3	74,7	62,8	60,0	57,5
7	Sociale huurwoningen	1,1	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8	1,6
8	Monumenten en locaties op de monumentenlijst	1,3	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
9	Dienstencheques	246,7	219,7	215,4	225,1	235,0	251,0	146,5	167,9
10	PWA	2,4	2,2	1,9	1,9	1,9	1,5	1,0	1,1
11	Regionale uitgaven voor energiebesparing	39,3	36,1	40,6	15,8	4,6	4,2	4,8	6,0
12	Uitgaven voor beveiliging tegen diefstal of brand	41,3	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	2.724,1	2.669,7	2.644,9	2.645,1	2.615,9	2.596,7	2.429,1	2.407,5
Brussel									
1	Regionale woonbonus	84,5	89,0	90,7	90,5	85,5	80,1	73,1	67,2
2	Verhoogde regionale aftrek voor bouwsparen	20,0	17,6	15,8	14,1	12,1	9,9	7,9	6,2
3	Gewone regionale interestaftrek	8,3	7,6	6,9	5,9	5,0	4,1	3,5	3,4
4	Verrekening van de onroerende voorheffing	2,5	2,1	1,7	1,3	1,0	0,8	0,6	0,5
5	Bijkomende aftrek van hypotheaire rente	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Regionale vermindering voor lange termijnsparen	4,8	5,2	5,2	5,1	4,7	4,2	3,8	3,6
7	Sociale huurwoningen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8	Monumenten en locaties op de monumentenlijst	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Dienstencheques	23,3	25,0	12,5	13,0	13,5	13,9	12,1	13,7
10	PWA	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
11	Regionale uitgaven voor energiebesparing	2,3	1,8						
12	Uitgaven voor beveiliging tegen diefstal of brand	2,4	2,0						
	Totaal	148,4	150,6	132,9	130,0	121,9	113,1	101,1	94,8

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vlaanderen									
1	Regionale woonbonus	1.129,6	1.179,7	1.194,7	1.224,8	1.238,2	1.251,6	1.227,1	1.189,4
2	Verhoogde regionale aftrek voor bouwsparen	315,0	276,0	246,3	218,6	187,7	155,8	126,7	108,1
3	Gewone regionale interestaftrek	46,9	44,7	40,9	35,5	30,9	26,8	22,8	24,5
4	Verrekening van de onroerende voorheffing	28,8	23,5	18,3	14,0	11,0	8,3	6,3	5,0
5	Bijkomende aftrek van hypothecaire rente	1,8	0,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
6	Regionale vermindering voor lange termijnsparen	52,8	55,9	51,1	52,6	48,9	40,3	38,8	37,3
7	Sociale huurwoningen	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,5	1,4	1,2
8	Monumenten en locaties op de monumentenlijst	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
9	Dienstencheques	157,3	172,3	180,8	189,5	198,3	213,2	114,6	130,9
10	PWA	1,2	1,0	0,9	0,7	0,8	0,7	0,4	0,8
11	Regionale uitgaven voor energiebesparing	27,6	29,2	36,3	12,0				
12	Uitgaven voor beveiliging tegen diefstal of brand	25,8							
Totaal		1.788,3	1.784,7	1.771,4	1.749,7	1.717,8	1.698,6	1.538,4	1.497,5
Wallonië									
1	Regionale woonbonus	469,2	496,3	522,0	562,8	591,2	622,1	648,6	682,7
2	Verhoogde regionale aftrek voor bouwsparen	162,7	146,6	134,6	123,1	109,6	94,1	79,6	66,0
3	Gewone regionale interestaftrek	26,3	24,6	22,1	19,6	17,2	15,0	12,9	15,5
4	Verrekening van de onroerende voorheffing	15,6	13,5	11,3	9,3	7,8	6,5	5,3	4,5
5	Bijkomende aftrek van hypothecaire rente	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
6	Regionale vermindering voor lange termijnsparen	22,1	23,4	22,6	22,6	21,1	18,3	17,4	16,6
7	Sociale huurwoningen	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8	Monumenten en locaties op de monumentenlijst	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9	Dienstencheques	66,1	22,4	22,2	22,5	23,2	23,9	19,8	23,3
10	PWA	1,0	1,1	1,0	1,2	1,1	0,8	0,6	0,2
11	Regionale uitgaven voor energiebesparing	9,4	5,1	4,3	3,8	4,6	4,2	4,8	6,0
12	Uitgaven voor beveiliging tegen diefstal of brand	13,1							
Totaal		787,3	734,4	740,7	765,5	776,3	785,4	789,4	815,2

Bron : Inventaris van de fiscale uitgaven, Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het resultaat is duidelijk zichtbaar in de evolutie van de minderontvangsten zoals berekend in de opeenvolgende inventarissen van de fiscale uitgaven. Deze blijven stijgen voor de federale overheid (2,5% gemiddelde jaarlijkse groei over de periode van 2014 tot 2021), maar dalen voor de gewesten (-1,8% per jaar over dezelfde periode).

Grafiek 6.1
Minderontvangsten ingevolge de federale en regionale fiscale uitgaven, personenbelasting
(in miljoen €)



Bron : Inventaris van de fiscale uitgaven, Kamer van volksvertegenwoordigers.

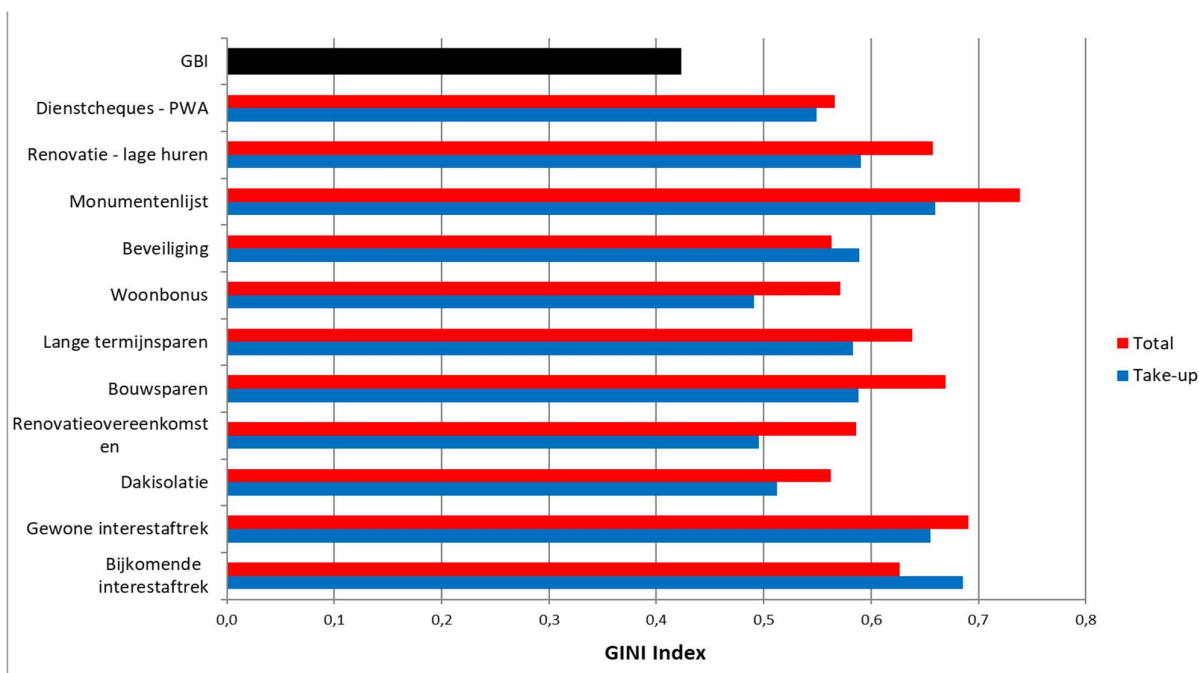
(*) De jaren 2022 en 2023 zijn ramingen.

Tabel 6.2 toont ook dat de verschuiving verder is gegaan in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in Wallonië.

In het algemeen weerspiegelt deze vermindering van de fiscale uitgaven een afname van de stimulerende functie van de fiscaliteit, ten voordele van een uniforme en dus neutralere fiscaliteit. In termen van billijkheid draagt het bij tot een grotere horizontale billijkheid: de belastingverminderingen die werden afgeschaft, maakten het effectieve belastingtarief afhankelijk van het gebruik van het inkomen en waren dus in strijd met het principe van "gelijke belasting voor gelijke draagkracht". Voor zover deze belastingverlagingen meer ten goede komen aan de midden- en hogere inkomens, hebben ze ook een negatief effect op de verticale rechtvaardigheid. Daar zijn twee redenen voor: hoe hoger het inkomen, hoe groter het beroep op fiscale uitgaven, en de bedragen die in aanmerking komen voor belastingvermindering kunnen ook toenemen met het inkomen. De tweede oorzaak kan worden beperkt door het voordeel te plafonneren.

Het anti-herverdelingseffect wordt bevestigd in Grafiek 6.2. Sommige belastingvoordelen zijn vervangen door gewestelijke premies, wat voor meer zichtbaarheid zorgt.

Grafiek 6.2
Gini index van de verdeling van regionale belastingverminderingen in 2015



Bron : FOD Financiën, Eigen berekening.

Nota: De "take-up" is de mate waarin gebruik wordt gemaakt van het belastingvoordeel. De bijbehorende Gini-index wordt berekend door elke belastingbetaler die het belastingvoordeel gebruikt het gemiddelde bedrag van het voordeel te geven over de hele verdeling van gebruikers. Dit neutraliseert het effect van differentiatie in de geïnvesteerde bedragen, dat is opgenomen in het "totaal".

EVALUATIE VAN DE BELANGRIJKSTE VERANDERINGEN

Een aanzienlijk deel van de beperkingen en afschaffingen van fiscale uitgaven heeft betrekking op onroerende goederen. Dit kan in de eerste plaats worden verklaard door het feit dat dit de duurste fiscale uitgave was en dat de budgettaire kosten ervan sterk stegen in de periode vóór de regionalisering. Deze periode viel samen met de toename van de woonbonus, die in 2005 de vroegere woonspaarregeling verving. Aangezien een aanzienlijk deel van de hypotheekleningen een looptijd heeft van 20 jaar, zou deze stijging op zijn minst vertraagd moeten zijn, vooral omdat de initiële voorwaarden van de woonbonus voorzagen in een aanvulling gedurende de eerste tien jaar van de lening. De initiële wijzigingen door de gewesten waren overigens enkel bedoeld om het groeitempo te matigen, in het bijzonder door de indexering en de verlaging van het tarief van de belastingvermindering¹¹⁸. De andere schrappingen van fiscale uitgaven onder de rubriek "vastgoed" hebben betrekking op vroegere regelingen die afgebouwd worden en/of specifieke gevallen waarbij de woning niet in aanmerking kwam voor de woonbonus.

De meer definitieve maatregelen kwamen later met de afschaffing van de woonbonus voor nieuwe leningen, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf 2017 (gekoppeld aan een verlaging van de registratierechten, zoals hierboven vermeld) en in Vlaanderen in 2020. In 2016 verving Wallonië de woonbonus door de meer restrictieve "chèque habitat".

Afgezien van de budgettaire kosten, vormden de fiscale uitgaven voor residentieel vastgoed een probleem wat betreft de impact ervan, door de doorwerking ervan in de prijzen. Dit vloeit voort uit het feit dat het toekennen van een belastingvoordeel de vraag doet toenemen in een markt waar het aanbod inelastisch is,

¹¹⁸ Aangezien de woonbonus een uitgave was die aftrekbaar was van het belastbaar inkomen voordat ze werd overgedragen aan de gewesten, gebeurde dit met een belastingvermindering tegen het marginale tarief dat in de overgrote meerderheid van de gevallen minstens 40% bedroeg.

althans op korte termijn. De prijzen worden dus opgedreven. Dit heeft twee gevolgen: ten eerste is er een verschuiving van de economische impact van de koper naar de verkoper: eerstgenoemde is zeker de begunstigde van de woonbonus in juridische termen, maar hij betaalt meer voor het onroerend goed bij de aankoop en laatstgenoemde verhoogt zijn meerwaarde, die niet belastbaar is¹¹⁹. Ten tweede bevindt de koper zich hierdoor in een situatie waarin hij zijn toekomstige belastingvoordelen voorafbetaalt. Dit rechtvaardigt het feit dat de afschaffing uitsluitend van toepassing was op nieuwe leningen. De verrekening van de belastingvoordelen in de prijzen wordt bevestigd door empirische studies (Lecocq (2016), Hoebeeck (2019) evenals Valenduc en Van Reybrouck (2012)).

De belastingverminderingen voor beveiligingsuitgaven werden in 2015-2016 afgeschaft in de drie gewesten. De beleidsverantwoording voor deze belastinguitgaven was eerder dubieus, zoals al werd opgemerkt door de Hoge Raad voor Financiën (2002), die oordeelde dat "het niet a priori de rol van de fiscaliteit is (...) om de veiligheid van de burgers te garanderen"¹²⁰. Het is moeilijk om een externaliteit of marktonvolkomenheid te vinden die een belastingvoordeel zou rechtvaardigen.

Het geval van belastingverminderingen voor uitgaven voor het onderhoud van beschermde monumenten roept ook vragen op. Hier kan de instandhouding van erfgoed worden ingeroepen als een extern effect - op voorwaarde dat het gebouw ten minste een deel van het jaar toegankelijk is voor het publiek - of de extra kosten die gepaard gaan met de classificatie van gebouwen. Wanneer de fiscale uitgave federaal was, was er bovendien interferentie met de regionale aard van de materiële bevoegdheid. De gewesten subsidiëren immers deze onderhouds- en restauratiewerken.

De afschaffing van belastingverminderingen voor uitgaven aan dakisolatie is nogal twijfelachtig. Voor belastinguitgaven die gericht zijn op energiebesparing, is de beleidslogica zeker beter onderbouwd in die zin dat betere isolatie de CO₂-uitstoot vermindert en dus niet alleen ten goede komt aan de persoon die het doet, maar ook aan de gemeenschap. Dit belastingvoordeel was het overblijfsel van een veel grotere fiscale uitgave, met een veel bredere lijst van toegestane uitgaven, die werd ingevoerd tijdens de "Reynders-hervorming" in 2002-2004. Het belangrijkste geval was ongetwijfeld dat van de fotovoltaïsche panelen. In zijn verslag van 2009 wees de Hoge Raad van Financiën er echter op dat van de uitgaven die toen in aanmerking kwamen, die voor de isolatie van de "buitenlaag" (met name het dak) een betere milieu-efficiëntie hadden¹²¹.

Ook de afschaffing - in Vlaanderen en Brussel - van het belastingvoordeel voor renovatiewerken aan woningen die verhuurd worden tegen beperkte huur is betwistbaar. Dit brengt ons bij de kwestie van het recht op huisvesting voor mensen die in preciaire omstandigheden of armoede leven. We mogen niet vergeten dat het recht op huisvesting is vastgelegd in de Grondwet, maar in de vorm van een niet-afdwingbaar recht en dat, behalve in het geval van sociale huisvesting, waar het aanbod in grote mate ontoereikend is in verhouding tot de vraag, de staat afhankelijk is van de markt om dit recht te verwezenlijken. Er zijn een aantal problemen om dit te realiseren. Aan de ene kant is er de huurder voor wie de huur, zoals bepaald door de markt, vaak te zwaar op het budget weegt. Anderzijds is er de verhuurder, voor wie deze keuze van vermogensverdeling concurreert met andere mogelijke keuzes, vooral in financiële activa. De keuze voor vastgoed, met geïndexeerde huren, heeft het voordeel van rendement, maar er dient ook rekening gehouden te worden met de onderhoudskosten. Bovendien kunnen verhuurders verhuur aan mensen in preciaire situaties als riskanter beschouwen. Het belastingvoordeel is afhankelijk van een huurovereenkomst van 9 jaar die wordt beheerd door een sociale huisvestingsmaatschappij (SHM). Deze tussenschakel biedt grote voordelen: het biedt zekerheid voor de huurder, vermindert het risico voor de verhuurder en helpt bij onderhoudswerkzaamheden. Op die manier helpen SHM's om de behoeften en mogelijkheden van beide partijen beter op elkaar af te stemmen aan de onderkant van de particuliere huurmarkt. In dit opzicht is overheidsingrijpen ten gunste van SHM'en meer dan gerechtvaardigd.

Belastingverminderingen voor dienstencheques werden op federaal niveau ingevoerd met als doel de omvang van de informele economie te verminderen en de tewerkstelling van laaggeschoolden te

¹¹⁹ In het geval van bouw wordt dit voornamelijk weerspiegeld in de prijs van het bouwperceel.

¹²⁰ Hoge Raad voor Financiën (2002), p. 107.

¹²¹ Hoge Raad voor Financiën (2009), p. 157 e.v..

formaliseren in een sector waar de vraag groot was. Deze fiscale uitgave was het onderwerp van een *spending review* in Vlaanderen (Ministerie van Financiën en Ministerie van Werk en Sociale Economie, 2019). De vraag blijkt zowel te komen van werkende koppels die deze dienst gebruiken om vrije tijd vrij te maken en gezin en werk beter te combineren, als van ouderen voor wie de dienstencheques het gemakkelijker maken om het huis te onderhouden. Een van de vragen die in de evaluatie is onderzocht, is die van de netto jobcreatie, rekening houdend met meevallereffecten (jobs die ook zonder de maatregel zouden gecreëerd zijn) en verdringingseffecten (job-verliezen in sectoren die met deze sector concurreren). De omvang van deze effecten lijkt beperkt te zijn in Vlaanderen (7%) maar groter in Brussel (44%), hoewel de redenen voor dit aanzienlijke verschil niet duidelijk kunnen worden vastgesteld. Deze toepassing van de percentages leidt tot een bruto jobcreatie van 88.000 eenheden in Vlaanderen, wat overeenkomt met ongeveer 50.000 voltijdse equivalenten.

Het gebruik van de dienstencheque kan ook een effect hebben op het arbeidsaanbod van werkzoekenden. In een IDEA-rapport vermeld in de *spending review*, wordt dit effect geschat op 22 000 eenheden in België, maar de auteurs merken op dat dit cijfer waarschijnlijk overschat is en in elk geval veel hoger dan eerdere schattingen.

Net als bij andere fiscale uitgaven is het gebruik van dienstencheques geconcentreerd in de midden- en hogere klassen van de inkomensverdeling. Uit de *spending review* blijkt ook dat de prijselasticiteit hoger is aan de onderkant van de inkomensverdeling. Het zou daarom mogelijk zijn de nettokost te differentiëren naar gelang van het inkomen, zonder de aantrekkelijkheid van de regeling en het effect ervan op de werkgelegenheid te ondermijnen. Dit had gekund door het belastingvoordeel te moduleren volgens het inkomen, maar een dergelijke maatregel is niet genomen, noch op federaal niveau vóór 2015, noch op gewestelijk niveau daarna.

6.5 Conclusies

De 6^{de} staatshervorming bevatte een significante vooruitgang voor de fiscale autonomie van de gewesten met de invoering van een gewestelijke PB die gebaseerd is op bijna een kwart van de totale PB-inkomsten en de overdracht van bevoegdheden voor een reeks fiscale uitgaven.

De mate van gebruik door de gewesten van deze twee aanpassingen was aanzienlijk verschillend. Het enige gewest dat het tarief van de gewestelijke opcentiemen heeft gewijzigd, is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat dit heeft gedaan in het kader van een algemene belastinghervorming, waarbij een verschuiving werd georganiseerd van de PB naar de belasting op onroerende goederen. Anderzijds hebben alle gewesten talrijke maatregelen genomen om de fiscale uitgaven af te schaffen of de budgettaire kost ervan te verminderen. Dit staat in schril contrast met de richting van het fiscale beleid op federaal niveau, zowel in het verleden als in de tweede helft van het decennium 2010-2020, na de uitvoering van de 6^{de} staatshervorming¹²². We denken dat dit, op zijn minst gedeeltelijk, te wijten is aan de grotere transparantie over bruto-inkomsten en de kosten van de fiscale uitgaven op gewestelijk niveau.

In het algemeen weerspiegelt het gebruik van de fiscale autonomie door de gewesten een keuze inzake fiscaal beleid in de richting van een neutralere belasting, een vermindering van de stimulerende functie en een bredere belastingbasis. Het eerste element van vooruitgang in de richting van neutraliteit is te vinden in de belastinghervorming die werd doorgevoerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de verschuiving van de belasting op inkomen uit arbeid naar de belasting op onroerende goederen. Binnen de vastgoedfiscaliteit werd de meest "verstorende" belasting (registratierechten) verlaagd ten voordele van een hogere belasting op eigendom (onroerende voorheffing).

De afname van het gebruik van fiscale prikkels is het tweede element van de vooruitgang naar een neutralere belasting. De meeste veranderingen hebben bijgedragen aan het elimineren van fiscale uitgaven waarvan de beleidsredenen niet duidelijk was vastgesteld of aan het verbeteren van de efficiëntie van andere bepalingen.

¹²²

Zie Hoofdstuk 4.

Er moet ook worden opgemerkt dat het gebruik van fiscale autonomie door de gewesten niet tot schadelijke belastingconcurrentie heeft geleid en het herverdelend effect van de PB niet heeft verminderd. Integendeel, de maatregelen met betrekking tot de fiscale uitgaven hebben deze juist versterkt.

Het onderzoek van het fiscale beleid van de gewesten toont dus aan dat in een federaal systeem verschillende beleidskoersen kunnen worden toegepast. Dit rechtvaardigt de toekenning van fiscale autonomie.

Referenties

ALGOED K. CATTOIR P., VERDONCK M. (2009), *Assessment of the Belgian Fiscal Equalization Mechanism and Proposal for Reforms*, dans Cifop, 18ème congrès des économistes belges de langue française, *Quel État pour quelles performances économiques ?* pp. 653-679.

RAAD VAN DE EU (2012), *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2012 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015*, COM (2012) 314 final.

RAAD VAN DE EU (2013), *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2013-2016*, Publicatieblad van de Europese Unie, 30 juli 2013.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT » (1998), *De verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid tussen verschillende overheidsniveaus*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT » (2002), *Advies over de aftrekken bij de personenbelasting*, FOD Financiën, Brussel.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT » (2009), *Het belastingbeleid en het leefmilieu*, FOD Financiën, Brussel.

DECOSTER A., VALENDUC C., VERDONCK M (2009), *L'autonomie fiscale des Régions en Belgique : Evaluations et perspectives*, Bulletin de documentation, SPF Finances, No 4, pp. 36-292.

DECOSTER A., VALENDUC C. (2010), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles.

DECOSTER A., VALENDUC C. (2013), *L'autonomie accrue des Régions en matière d'impôt des personnes physiques : premiers éléments d'évaluation*, Bulletin de documentation, SPF Finances, 2013, No 3.

HOEBEECK A. (2019), *The tax benefit for mortgage earners: incentive effects and implications for house prices*, Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University.

KAKWANI (1997), *Measurement of tax progressivity: an international comparison*, National Tax Journal, Vol.37, n°4.

LECOCQ J. (2016), *L'impact de la déduction pour habitation propre et unique sur l'accès à la propriété et les prix de l'immobilier en Belgique*, Rapport de stage SPF Finances, Economic School of Louvain.

LENOIR T., VALENDUC C. (2014), *Révision de la méthode des prévisions des recettes fiscales*, Bulletin de Documentation, No 4, pp. 9-56, SPF Finances, Bruxelles.

MINISTRY OF FINANCE AND BUDGET, MINISTRY OF WORK AND SOCIAL ECONOMY (2019), *The pilot spending review on service vouchers*, mimeo.

OECD (2010), *Tax Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, No 20.

VALENDUC C. (2023), *La fiscalité locale en Belgique : externalités contraignantes et autonomie fiscale*, Cahier du CERPE (centre d'Economie Régionale de Politique économique), Université de Namur.

VALENDUC C. et VAN REYBROUCK G. (2012), *Taxation of Housing in Belgium: facts and reforms*, in GAYER M., MOURRE G., Editors, *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, European economy, Economic papers, 463.

Hoofdstuk 7

De uitoefening van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van de kinderbijslag

Hendrik Nevejan, Federaal Planbureau

The decentralisation of competences regarding child allowances was part of the 6th state reform. Soon, child allowances became the subject of regional reforms that entered into force from 2019 or 2020 onwards. Fighting poverty among (families with) children was a shared policy concern. Simulation results show that already before the reform, child allowances significantly reduce the at-risk-of-poverty rate of families with children, even if some families remain very vulnerable financially, especially large families and lone-parent families. The regional reforms placed a strong emphasis on strengthening and refining the link of the allowance to parents' income. At the same time, in the new system, the basic amount no longer increases with the rank of the child in the family, which was quite decisive in the old system. Simulations confirm that while, overall, these reforms reduce the at-risk-of-poverty rate, the reduction remains rather modest. For the most vulnerable families, the reduction is even less pronounced or even there is an increase in the at-risk-of-poverty rate. Nevertheless, giving more weight to income selectivity in the calculation rules of child allowances also offers the prospect of a more targeted approach to reduce poverty risks in the future. This is already reflected in the Flemish government's latest social corrections in response to the inflation surge, after indexation lagged behind due to previous decisions.

JEL Code: C63, D31, H55, I32, P46

Keywords: microsimulation, child allowance, income distribution, poverty risk

Ten gevolge van de zesde staatshervorming werd op 1 juli 2014 de federale bevoegdheid inzake kinderbijslag officieel overgeheveld naar vier deelentiteiten: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap die deze bevoegdheid vervolgens overdroeg aan het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (bevoegd op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en de Duitstalige Gemeenschap. Na de zesde staatshervorming bleek al snel dat de kinderbijslag de inzet zou worden van hervormingen. Het kwam dus niet als een verrassing dat in de regionale regeerakkoorden voor de legislatuur 2014-2019 hervormingen werden vooropgesteld. Deze traden uiteindelijk in werking op 1 januari 2019 in Vlaanderen, Wallonië (eerste fase) en de Duitstalige Gemeenschap en op 1 januari 2020 in Brussel en Wallonië (tweede fase). We schetsen hier de hoofdlijnen van de hervormingen en plaatsen de beleidskeuzes in perspectief¹²³.

De kinderbijslag wordt gekenmerkt door een dubbele herverdelingsdoelstelling. Enerzijds, houdt de kinderbijslag een horizontale herverdeling in tussen gezinnen met en zonder kinderen. Vanuit die logica wordt de kinderbijslag opgevat als een financiële tegemoetkoming voor de kosten die gepaard gaan met het opvoeden van kinderen. De kinderbijslag zorgt er zo voor dat een gezin bij uitbreiding met één of meer kinderen niet (te fel) aan levensstandaard verliest. Anderzijds wordt via de kinderbijslag ook verticale herverdeling beoogd, door de financieel zwakkere gezinnen extra te ondersteunen en zo armoede bij (gezinnen met) kinderen te bestrijden. Dit laatste was een gedeelde bezorgdheid bij de hervormingen en heeft zich vertaald in de vormgeving van de regionale kinderbijslagstelsels.

Het kinderbijslagstelsel is een geheel van verschillende premies en bijslagen: de geboorte- en adoptiepremie, de basisbijslag, de (verhoogde) wezenbijslag, de forfaitaire bijslag voor geplaatste kinderen (bij een

¹²³ In de eerder gepubliceerde working paper 'Regionale kinderbijslaghervormingen. Een impactanalyse met het microsimulatiemodel EXPEDITION' (zie Nevejan, Van Camp en Vandelannoote, mei 2021) gaan we hier meer uitgebreid op in. De voorliggende tekst is er een verkorte weergave van. Hierbij moet eveneens worden opgemerkt dat de kinderbijslaghervorming in de Duitstalige Gemeenschap buiten beschouwing blijft. Afzonderlijke impactanalyses voor deze deelentiteit waren met het microsimulatiemodel EXPEDITION van het Federaal Planbureau immers niet mogelijk.

particulier), de leeftijdsbijslagen, de sociale bijslagen, de toeslag voor eenoudergezinnen en de bijkomende bijslag voor kinderen met een aandoening. Om de beleidskeuzes beter in perspectief te plaatsen geven we hieronder een vereenvoudigde voorstelling van het kinderbijslagstelsel, voor en na hervorming. Daarbij splitsen we het bijslagbedrag telkens op in een universeel gedeelte, gericht op (bijna) alle gezinnen, en een selectief gedeelte, gericht op gezinnen die aan welbepaalde voorwaarden voldoen. Hierbij laten we de bijkomende bijslag voor kinderen met een aandoening¹²⁴, die niet is hervormd, buiten beschouwing. Telkens staan we ook stil bij de vraag hoe en in welke mate het kinderbijslagstelsel tot de armoedebescherming van (gezinnen met) kinderen bijdraagt.

7.1 Kinderbijslag vóór de hervormingen

Het recht op kinderbijslag hangt in beginsel samen met de arbeidspositie van (één van) de ouders. De ouder doet het recht ontstaan door zijn arbeid als werknemer, zelfstandige of ambtenaar. Tot voor de officiële bevoegdheidsoverheveling naar de gemeenschappen en gewesten op 1 juli 2014, bestonden drie afzonderlijke kinderbijslagstelsels: voor de werknemers, zelfstandigen en ambtenaren, elk met hun eigen toekenningsregels en uitkeringen. Om de bevoegdheidsoverdracht te vergemakkelijken trad op 30 juni 2014 de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) in werking die de regels heeft geharmoniseerd. Voor wie niet onder de AKBW of een andere buitenlandse of internationale regeling valt, bestaat de ‘gewaarborgde gezinsbijslag’. Dit is een ultiem vangnet, met bedragen die dezelfde zijn als die onder de AKBW, maar die, zoals iedere toekenning van sociale bijstand, wordt voorafgegaan door een onderzoek naar de bestaansmiddelen.

Daarnaast moet ook het rechtgevend kind voorwaarden vervullen. De leeftijd is hierbij belangrijk. Voor elk kind wordt de kinderbijslag onvoorwaardelijk toegekend tot 31 augustus van het kalenderjaar waarin hij/zij 18 jaar wordt. Voor het kind met een aandoening wordt de kinderbijslag toegekend tot 21 jaar. Onder voorwaarden wordt de kinderbijslag verlengd tot 25 jaar voor leerjongens en -meisjes, studenten en werkzoekende schoolverlaters tijdens de beroepsinschakelingsstijd (en die dus geen inschakelingsuitkering ontvangen).

Tabel 7.1 geeft een beknopt overzicht van de bedragen van de geboortepremie en de gewone kinderbijslag, zoals die tot net voor de hervormingen (op 1 januari 2019 of 1 januari 2020) voor alle rechtgevende kinderen van toepassing waren. De bedragen zijn uitgedrukt aan de spilindex 105,10 (basisjaar 2013). Wat Vlaanderen betreft, houden deze bedragen voor hervorming geen rekening met de indexsprong die in 2017 plaats vond. Deze indexsprong maakte immers deel uit van de kinderbijslaghervorming die toen in de steigers werd gezet en waarmee de Vlaamse regering een financiële buffer wou creëren om meeruitgaven op te vangen.

Het bedrag van de geboortepremie voor de eerstgeborene (1 297,92 €) ligt ruimschoots hoger dan dat voor de volgende kinderen (976,53 €). Ook voor meerlingen wordt het hoger bedrag toegekend.

Wat de hoogte van de kinderbijslag betreft, variëren de bedragen op maandbasis voor het universele gedeelte (cf. de ‘gewone schaal’) sterk: van 97,57 € voor het eerste kind tussen 0-5 jaar tot 336,40 € vanaf het derde kind tussen 18-24 jaar. Het universeel gedeelte slaat in hoofdzaak op de basisbijslag maar omvat ook de maandelijkse en jaarlijkse leeftijdsbijslagen¹²⁵, althans voor het deel dat niet-selectief is, waarvoor het gezin dus geen bijkomende voorwaarden moet vervullen. De bedragen nemen hierbij toe met de leeftijd van het kind. Doorslaggevend is echter de koppeling met de rang van het kind in het gezin, waarbij rekening wordt gehouden met de volgorde van geboorten van de kinderen: het oudste kind wordt de eerste rang toegekend, het tweede kind de tweede rang en de volgende kinderen de derde rang. Met de rang van het kind neemt het bijslagbedrag sterk toe. Dit betekent ook dat grotere gezinnen gemiddeld per kind meer kinderbijslag ontvangen dan kleinere gezinnen.

¹²⁴ In het Vlaamse Gewest herdoopt tot de ‘Zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte’.

¹²⁵ De jaarlijkse leeftijdsbijslag staat ook bekend als de ‘schoolpremie’, uitbetaald in augustus, net voor de start van het schooljaar.

Tabel 7.1
Beknopt overzicht van de kinderbijslag vóór hervorming

	Maandbedragen, aan index 105,10		
	1ste kind	2de kind	3de e.v. kinderen
1. Geboortepremie (éénmalig bedrag)	1 297,92 €	976,53 €	976,53 €
2. Gewone bijslag			
2.a Universeel			
0-5 jaar	97,57 €	179,04 €	266,44 €
6-11 jaar	116,29 €	214,35 €	301,75 €
12-17 jaar	126,52 €	233,44 €	320,84 €
18-24 jaar	132,16 €	249,00 €	336,40 €
2.b Selectief (volgens statuut en inkomen van ouders)			
Inkomensgrenzen (alleenstaande/koppel)	2 501,28 € / 2 582,00 €		
0-5 jaar	48,77 €	30,90 €	5,98 €
6-11 jaar	65,36 €	31,61 €	6,69 €
12-17 jaar	74,22 €	32,18 €	7,26 €
18-24 jaar	86,83 €	32,92 €	8,00 €
Extra wanneer alleenstaande ouder	-	-	19,07 €
Extra wanneer langdurig zieke ouder(s)	56,16 €	-	-

Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

De kinderbijslag van een gezin wordt vervolgens verhoogd als aan twee voorwaarden voldaan is (cf. de 'verhoogde schalen'). Die betreffen het socio-professioneel statuut ('categoriale selectiviteit') en het inkomen van de ouder(s) ('inkomensselectiviteit'). Gerechtigd is de ouder met het statuut van pensioengerechtigde, volledig uitkeringsgerechtigde werkloze vanaf de zevende maand werkloosheid, zelfstandige met een overbruggingsuitkering of langdurige zieke vanaf de zevende maand van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast dienen de (bruto belastbare) beroeps- en vervangingsinkomens van de ouder en zijn partner niet hoger te zijn dan de wettelijke inkomensplafonds¹²⁶. Voor de alleenstaande ouder volstaat het om alleen de inkomensvoorwaarde te vervullen. Daarnaast heeft ook de gerechtigde op een gewaarborgde gezinsbijslag, recht op verhoogde bijslagen. Het bedrag van de selectieve verhoging bestaat grotendeels uit de sociale bijslag en is net als de basisbijslag gekoppeld aan de rang van het kind in het gezin, doch in tegenstelde zin: het bedrag neemt af met de rang. Kleinere gezinnen kunnen bijgevolg rekenen op een hogere aanvulling per kind. De leeftijd speelt hier een minder belangrijke rol, behalve voor kinderen van de eerste rang, aangezien ze in dit geval recht geven op een verhoogde maandelijkse leeftijdsbijslag (gelijk aan die voor kinderen van de tweede en derde rang). Bijkomende verhogingen worden toegekend voor kinderen van de derde rang van alleenstaande ouders en voor kinderen van de eerste rang van langdurig zieke ouders.

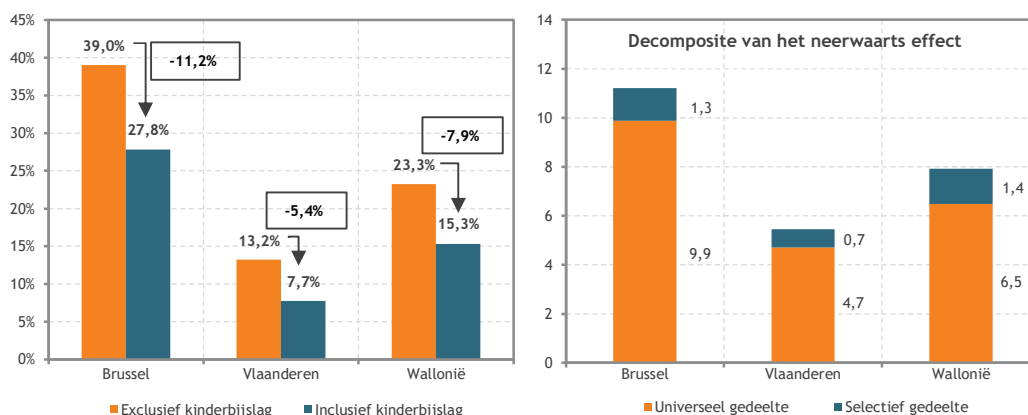
Bovenstaande bijslagbedragen zijn niet van toepassing op weeskinderen. Deze kinderen geven immers recht op de zgn. verhoogde wezenbijslag van 368,03 € (d.i. één bedrag onafhankelijk van de rang van het kind), tenminste zolang de overlevende ouder geen nieuw huwelijk aangaat of een feitelijk gezin vormt met een nieuwe partner. Wezen openen eveneens het recht op leeftijdsbijslagen maar niet op eventuele sociale bijslagen.

¹²⁶ Merk op dat als de gerechtigde terug aan de slag gaat, hij deze verhoogde kinderbijslag gedurende acht kwartalen behoudt, op voorwaarde dat het inkomensplafond niet overschreden wordt.

7.2 Armoedebestrijding via de kinderbijslag

Dat de kinderbijslag reeds vóór de hervorming een belangrijke rol speelt bij het bestrijden van armoede bij gezinnen met kinderen blijkt duidelijk uit grafiek 7.1, die de gesimuleerde armoederisicograad¹²⁷ voorstelt respectievelijk zonder en met het ontvangen van kinderbijslag. De armoederisicograad geeft het percentage weer van individuen uit gezinnen die een (equivalent) beschikbaar inkomen hebben dat lager ligt dan de conventionele Europese armoedegrens, d.i. 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het (equivalent) beschikbaar inkomen. In elke regio heeft de kinderbijslag een niet te verwaarlozen impact op de armoederisicograad van gezinnen met kinderen. In Brussel neemt de armoederisicograad af met 11,2 procentpunt tot 27,8%, in Vlaanderen met 5,4 procentpunt tot 7,7% en in Wallonië met 7,9 procentpunt tot 15,3%. Opmerkelijk is ook dat de kinderbijslag de regionale verschillen in de armoederisicograad verkleint (maar zeker niet wegneemt). Tegelijk kunnen we uit de resultaten afleiden dat de selectiviteit in de kinderbijslagregeling voor de hervorming slechts in geringe mate bijdroeg tot dit resultaat. Het selectief gedeelte van de kinderbijslag zorgt voor een vermindering van de armoederisicograad van slechts 1,3 procentpunt in Brussel, 0,7 procentpunt in Vlaanderen en 1,4 procentpunt in Wallonië.

Grafiek 7.1
Effect van de kinderbijslag op de gesimuleerde armoederisicograad van gezinnen met kinderen



Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

Het is ook relevant om per regio de impact van de kinderbijslag op de armoederisicograad bij gezinnen met kinderen te bekijken naargelang de gezinsgrootte, de gezinssamenstelling en de gemiddelde leeftijd van de rechtgevendende kinderen in het gezin. Dit zijn immers karakteristieken die in meerdere of mindere mate het gemiddelde bedrag van de kinderbijslag in een gezin meebepalen (cf. supra). De resultaten zijn opgenomen in **Error! Reference source not found.**

Naar gezinsgrootte stellen we voor elke regio vast dat ook na toekenning van de kinderbijslag grotere gezinnen een aanzienlijk hogere armoederisicograad kennen dan kleinere gezinnen. Voor gezinnen met 4 of meer kinderen, bijvoorbeeld, observeren we in Brussel een armoederisicograad van 40,8% (tegenover 27,8% bij alle Brusselse gezinnen met kinderen). In Vlaanderen bedraagt dit 20,4% (tegenover 7,7%) en in Wallonië 27,7% (tegenover 15,3%). Zonder een systeem van kinderbijslag zouden de verschillen echter nog sterker oplopen. De impact van de kinderbijslag op de armoederisicograad neemt immers toe met het aantal

¹²⁷ De armoederisicograad is berekend op basis van beschikbare gezinsinkomens die met het microsimulatiemodel EXPEDITION worden gesimuleerd voor een representatieve steekproef van de bevolking. Met behulp van wegingsfactoren worden de resultaten vervolgens geëxtrapoleerd naar de totale bevolking. Voor meer informatie over de methodologie zie Nevejan et al. (2021).

kinderen aanwezig in het gezin. De rangkoppeling van de basisbijslagen, waardoor grotere gezinnen, ceteris paribus, gemiddeld hogere bedragen per kind ontvangen, draagt hiertoe bij.

In de resultaten naar gezinssamenstelling springt vooral het verhoogde armoederisico van éénoudergezinnen in het oog met een armoederisicograad van 41,7% in Brussel, 21,3% in Vlaanderen en 32,6% in Wallonië. Hoewel de impact van de kinderbijslag op de armoederisicograad groter is bij éénoudergezinnen dan bij tweeoudergezinnen, volstaat dit niet voor éénoudergezinnen om het verschil met de tweeoudergezinnen te dichten. In verband met die grotere impact kan gewezen worden op de vlottere toegang van éénoudergezinnen tot sociale toeslagen aangezien die los staat van hun socio-professionele statuut, alsook op de hogere toeslag voor kinderen van de derde rang. Bovendien ligt de inkomensgrens voor een alleenstaande niet veel lager dan die voor een koppel.

Tot slot, wat de gemiddelde leeftijd van de kinderen in het gezin betreft, blijken de verschillen in de armoederisicograad tussen gezinnen met jongere kinderen en gezinnen met oudere kinderen tot een gemiddelde leeftijd van 18 jaar, vrij beperkt, en dit in alle Belgische regio's. De kinderbijslag speelt hierin een niet onbelangrijke rol. Zonder kinderbijslag zou het verschil in armoederisicograad tussen gezinnen met jongere kinderen en gezinnen met oudere kinderen immers groter zijn. Dit hangt samen met de leeftijdstoelagen die worden toegekend (maandelijks vanaf 6 jaar), maar mogelijk ook met de rangtoelagen, als de gezinnen met oudere kinderen gemiddeld meer kinderen tellen dan gezinnen met jongere kinderen. Gezinnen met oudere kinderen, gemiddeld tussen 18 en 24 jaar, kennen de laagste armoedecijfers. In deze leeftijdsgroep tellen echter alleen de gezinnen met kinderen mee waarbij het kind nog rechtgevend is op kinderbijslag. In veruit de meeste gevallen is dit omdat het kind nog verder studeert. Aangezien minder kinderen uit gezinnen met een laag inkomen verder studeren, zijn deze gezinnen minder sterk vertegenwoordigd. Dit resulteert bijgevolg in lagere armoedecijfers voor gezinnen met oudere kinderen die nog kinderbijslag ontvangen.

Uit bovenstaande resultaten kunnen we besluiten dat de regio's na de overheveling van de bevoegdheid voor kinderbijslag over een belangrijke hefboom beschikken om armoede bij (gezinnen met) kinderen te bestrijden, al is het zeker niet de enige hefboom waarover ze beschikken. Naast de inkomensondersteuning van gezinnen met kinderen kan het bevorderen en ondersteunen van de arbeidsparticipatie van ouders hier evenzeer van belang zijn. Dit niet in het minst in België, dat in vergelijking met andere EU-lidstaten veel min-18-jarigen telt die in 'werkarme' gezinnen leven en een erg hoog armoederisico kennen. 'Werkarme' gezinnen verwijzen hier naar gezinnen met een werkintensiteit (WI) lager dan twintig procent, waarbij WI de verhouding aangeeft tussen het totale aantal maanden dat alle gezinsleden op arbeidsleeftijd¹²⁸ hebben gewerkt gedurende het referentiejaar en het totale aantal maanden dat dezelfde gezinsleden theoretisch in dezelfde periode zouden kunnen hebben gewerkt. Op basis van gegevens uit de EU-SILC-enquête van 2019 (pre-COVID) stellen we vast dat in België 10,5% van de min-18-jarigen in een werkarm gezin leeft tegen 6,4% in de EU. De armoederisicograad voor deze min-18-jarigen ligt in België erg hoog, niet alleen in absolute maar ook in relatieve termen: 78,6% tegenover 74,0% in de EU ¹²⁹.

¹²⁸ Een persoon op arbeidsleeftijd is hier gedefinieerd als een persoon van 18 t.e.m. 59 jaar, met uitsluiting van studenten in de leeftijdsgroep van 18-24 jaar.

¹²⁹ Deze resultaten zijn vrij te raadplegen op de website van EUROSTAT. Een regionale opdeling van de resultaten is er niet beschikbaar.

Tabel 7.2
De gesimuleerde armoederisicograad zonder en met kinderbijslag voor Brussel, Vlaanderen en Wallonië
Situatie vóór hervorming

	BRUSSEL			VLAANDEREN			WALLONIË		
	ZONDER bijslagen	MET bijslagen	Vershil	ZONDER bijslagen	MET bijslagen	Vershil	ZONDER bijslagen	MET bijslagen	Vershil
1. Minderjarigen	45.2%	31.4%	-13.8% *	16.7%	9.4%	-7.3% *	28.7%	18.4%	-10.4% *
2. Gezinnen met kinderen									
2.a Totaal	39.0%	27.8%	-11.2% *	13.2%	7.7%	-5.4% *	23.3%	15.3%	-7.9% *
2.b Aantal kinderen									
1 kind	26.8%	23.0%	-3.8% *	8.7%	6.5%	-2.2% *	16.8%	13.2%	-3.6% *
2 kinderen	34.3%	25.5%	-8.8% *	10.1%	6.1%	-4.0% *	19.7%	13.2%	-6.4% *
3 kinderen	49.0%	31.5%	-17.5% *	18.0%	9.3%	-8.7% *	31.0%	18.1%	-13.0% *
4 of meer kinderen	68.0%	40.8%	-27.2% *	43.1%	20.4%	-22.8% *	49.2%	27.7%	-21.5% *
2.c Gezinssamenstelling									
Eenoudergezinnen	58.3%	41.7%	-16.5% *	38.7%	21.3%	-17.5% *	51.4%	32.6%	-18.7% *
Tweeoudergezinnen	34.2%	23.8%	-10.4% *	10.0%	6.0%	-4.0% *	16.8%	11.1%	-5.7% *
Overige	37.1%	28.1%	-9.0% *	10.8%	6.6%	-4.2% *	19.8%	14.2%	-5.6% *
2.d Gemiddelde leeftijd kinderen									
0-5 jaar	35.7%	27.8%	-7.9% *	11.5%	8.1%	-3.5% *	20.9%	15.9%	-5.0% *
6-11 jaar	44.6%	30.0%	-14.6% *	15.5%	8.1%	-7.4% *	26.7%	16.8%	-10.0% *
12-17 jaar	43.9%	30.7%	-13.2% *	16.2%	9.1%	-7.1% *	26.8%	17.0%	-9.8% *
18-24 jaar	22.8%	16.8%	-6.0% *	7.2%	4.4%	-2.8% *	14.0%	9.5%	-4.5% *

*Statistisch significant verschillend van nul: $p < 0.05$

Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

7.3 Kinderbijslag na de hervormingen

De regionale hervormingen houden meer in dan een *facelift* van de kinderbijslagstelsels. Om te beginnen is het recht op kinderbijslag voortaan niet langer gekoppeld aan de arbeidspositie van (één van) de ouders. Het kind heeft recht op kinderbijslag van zodra het zijn woonplaats heeft op het regionaal grondgebied. Hiermee vervalt het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, dat in het leven was geroepen voor kinderen die niet onder het algemeen stelsel (of een ander internationaal/buitenlands stelsel) vielen. Daarnaast wijzigen ook de regels voor de bepaling van het bijslagbedrag. De nieuwe regels verschillen weliswaar tussen de kinderen die vanaf de datum van de inwerkingtreding geboren worden (de ‘nieuwe’ kinderen) en de kinderen die er vóór geboren zijn (de ‘bestaande’ kinderen). Hier staan we in de eerste plaats stil bij de regels voor de nieuwe kinderen die de beleidskoers het best weerspiegelen, al hebben ook de overgangsregels voor de bestaande kinderen belangrijke gevolgen¹³⁰.

We merken tevens op dat de kinderbijslaghervorming in Vlaanderen kadert in een bredere herziening van de financiële tegemoetkomingen voor gezinnen. Met het zgn. Groeipakket wordt niet alleen de kinderbijslag hervormd. Het voorziet ook in nieuwe tegemoetkomingen voor gezinnen, zoals de ‘kinderopvangtoeslag’ en de ‘kleutertoeslag’, en houdt een hervorming in van een andere bestaande tegemoetkoming, met name de schooltoelage voor kinderen in het lager en secundair onderwijs (omgedoopt tot de ‘selectieve participatietoeslag’). Bovendien worden rechten er voortaan zoveel mogelijk automatisch toegekend, ook het recht op een sociale toeslag (op basis van de inkomensgegevens uit het aanslagbiljet), wat niet onbelangrijk is in de bestrijding van armoede. De verdere bespreking blijft evenwel beperkt tot de wijzigingen in de rekenregels.

Tabel 7.3 geeft voor elke regio afzonderlijk een bondig overzicht van de nieuwe kinderbijslagbedragen. Het valt meteen op dat de hervormingen niet louter parametrisch van aard zijn waarbij alleen sommige bedragen wijzigen. De hervormingen grijpen effectief in op de structuur van het kinderbijslagstelsel, volgens een patroon dat bovendien gelijkaardig is in elke regio.

De bedragen van het universeel gedeelte zijn niet langer rang-gebonden en duidelijk minder leeftijdsgebonden. In vergelijking met de bedragen van voor de hervorming liggen de nieuwe bedragen hoger voor kinderen van de eerste rang, maar lager voor kinderen van de tweede en derde rang. Betreffende het selectief gedeelte werd de toegang losgekoppeld van het professioneel statuut van de ouder(s) waardoor ook werkende ouders meer dan vroeger in aanmerking kunnen komen. De koppeling met het inkomen van de ouders bleef wel behouden en werd verfijnd met de introductie van een bijkomend, hoger inkomensplafond dat gepaard gaat met een lager aanvullend bedrag. De hoogte van de bedragen in het selectief gedeelte blijft verbonden met de gezinsgrootte, doch nu rechtstreeks i.p.v. onrechtstreeks via de rang van het kind (met uitzondering van de Brusselse geboortepremie, zie verder) en met bedragen die per kind hoger liggen voor grote dan kleine gezinnen.

¹³⁰

Voor meer details, zie Nevejan et al. (2021).

Tabel 7.3
Beknopt overzicht van de kinderbijslag na hervorming

	Maandbedragen per kind, aan index 105,10
BRUSSEL (vanaf 1 januari 2020)	
1. Geboortepremie (éénmalig bedrag)	
1ste kind	1 100,00 €
2de e.v. kinderen	500,00 €
2. Gewone bijslag	
2.a Universeel	
0-5 jaar	151,67 €
6-11 jaar	152,50 €
12-17 jaar (Enig kind/Andere kinderen)	154,17 € / 164,17 €
18-24 jaar (Enig kind/Andere kinderen)	156,67 € / 176,67 €
2.b Selectief (volgens inkomen van ouders)	
Inkomensgrens 1 (IG1)	2 583 €
Inkomensgrens 2 (IG2)	3 750 €
Bij inkomen lager dan IG1:	
Gezin met 1 kind (0-11 jaar/12-24 jaar)	40,00 € / 50,00 €
Gezin met 2 kinderen (0-11 jaar/12-24 jaar)	70,00 € / 80,00 €
Gezin met 3 of meer kinderen (0-11 jaar/12-24 jaar)	110,00 € / 120,00 €
Extra wanneer alleenstaande ouder én 2 kinderen	10,00 €
Extra wanneer alleenstaande ouder én 3 of meer kinderen	20,00 €
Bij inkomen tussen IG1 en IG2:	
Gezin met 2 kinderen	25,00 €
Gezin met 3 of meer kinderen	72,00 €
VLAANDEREN (vanaf 1 januari 2019)	
1. Geboortepremie (éénmalig bedrag)	1 122,00 €
2. Gewone bijslag	
2.a Universeel	
0-3 jaar	164,90 €
4-10 jaar	166,18 €
11-17 jaar	167,45 €
18-24 jaar	168,30 €
2.b Selectief (volgens inkomen van ouders)	
Inkomensgrens 1 (IG1)	2 582 €
Inkomensgrens 2 (IG2)	5 100 €
Bij inkomen lager dan IG1:	
Gezin met 1 of twee kinderen	51,00 €
Gezin met 3 of meer kinderen	81,60 €
Bij inkomen tussen IG1 en IG2:	
Gezin met 3 of meer kinderen	61,20 €
WALLONIË (vanaf 1 januari 2020)	
1. Geboortepremie (éénmalig bedrag)	1 100,00 €
2. Gewone bijslag	
2.a Universeel	
0-5 jaar	156,67 €
6-11 jaar	157,50 €
12-17 jaar	159,17 €
18-24 jaar	171,67 €
2.b Selectief (volgens inkomen van ouders)	
Inkomensgrens 1 (IG1)	2 582 €
Inkomensgrens 2 (IG2)	4 250 €
Bij inkomen lager dan IG1:	
Gezin met 1 of 2 kinderen	55,00 €
Gezin met 3 of meer kinderen	90,00 €
Extra wanneer alleenstaande ouder	20,00 €
Extra wanneer invalide ouder(s)	10,00 €
Bij inkomen tussen IG1 en IG2:	
Gezin met 1 of 2 kinderen	25,00 €
Gezin met 3 of meer kinderen	45,00 €
Extra wanneer alleenstaande ouder	10,00 €

De hervorming is voorts ingrijpend voor wezen. Volledige en halve wezen geven voortaan recht op verschillende bedragen. De bedragen voor de halve wezen die de overgrote meerderheid uitmaken, liggen beduidend lager dan voorheen. In plaats van een relatief hoog vast bedrag ontvangen ze nu een toeslag van 50% boven op de basisbijslag. Die toeslag verliezen ze niet meer als de overlevende ouder een nieuwe partner heeft. Bovendien is een verdere aanvulling van de bijslag, wanneer het inkomen van de ouder laag is, nu ook voor hen mogelijk.

De hoofdlijnen van de hervorming mogen dan wel gelijklopend zijn over de regio's, dit betekent niet dat er geen belangrijke verschillen bestaan, wel integendeel. We noteren wel degelijk verschillende beleidskeuzes.

In Brussel liggen de bedragen van het universeel gedeelte van de bijslag, in vergelijking met de andere regio's, lager, althans voor een enig kind. Als het gezin meer dan één kind telt hangt de situatie af van de leeftijd van het kind. De basisbijslag wordt in Brussel verhoogd vanaf 11 jaar, en bijkomend vanaf 18 jaar mits het volgen van hoger onderwijs. Kenmerkend voor het selectief gedeelte is dat de bijkomende inkomenscategorie die in aanmerking komt voor een aanvulling van de bijslag ten opzichte van de andere regio's minder breed is en de toegang ervan beperkt blijft tot gezinnen met meer dan één kind. De bedragen in het selectief gedeelte zijn ook leeftijdsgebonden en liggen relatief hoog, ook in vergelijking met de bedragen van vóór de hervorming. Bovendien zijn extra bijslagen voorzien voor alleenstaande ouders met meer dan één kind. Opvallend is ook dat Brussel de enige regio is waar de geboortepremie nog afhangt van de rang. De premie voor de tweede en volgende kinderen bedraagt er minder dan de helft dan die voor de eerstgeborene.

In Vlaanderen zijn de bedragen van het universeel gedeelte relatief hoog. Leeftijd speelt er enkel via de jaarlijkse leeftijdsbijslag (de zgn. 'universele participatietoelage') nog een beperkte rol. De bijkomende inkomenscategorie in het selectief gedeelte is van de drie regio's het breedst, al blijft de toegang er wel beperkt tot gezinnen met meer dan twee kinderen. De bedragen in het selectief gedeelte hangen niet af van de leeftijd van het kind en zijn meer bescheiden. In tegenstelling tot de andere regio's worden voor alleenstaande ouders geen extra bijslagen voorzien.

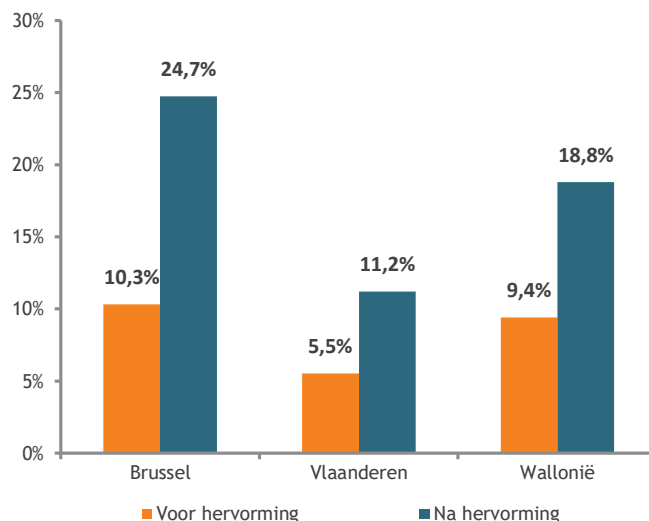
De beleidsklemtonen in Wallonië houden veeleer het midden tussen die in Brussel en Vlaanderen. Het bedrag van het universeel gedeelte start hoger dan in Brussel maar lager dan in Vlaanderen. Net als in Brussel hangt de basisbijslag er met de leeftijd samen, al wordt die pas vanaf 18 jaar verhoogd. Ook voor de breedte van de bijkomende inkomenscategorie en de bedragen in het selectieve gedeelte neemt Wallonië een tussenliggende positie in. Hier hebben wel alle gezinnen, ongeacht het aantal kinderen, toegang tot de bijkomende inkomenscategorie in het selectief gedeelte. Extra bijslagen worden bovendien niet alleen voorzien voor alleenstaande ouders maar ook voor invalide ouders in de laagste inkomenscategorie.

7.4 Impact van de hervormingen

Met behulp van simulaties is nagegaan wat de nieuwe rekenregels voor de bepaling van de kinderbijslag betekenen voor de omvang en samenstelling van de kinderbijslaguitgaven, alsook voor de armoederisicograad van (gezinnen met) kinderen, wanneer we die regels meteen op alle rechtgevendende kinderen zouden toepassen, zonder overgangsregels dus.

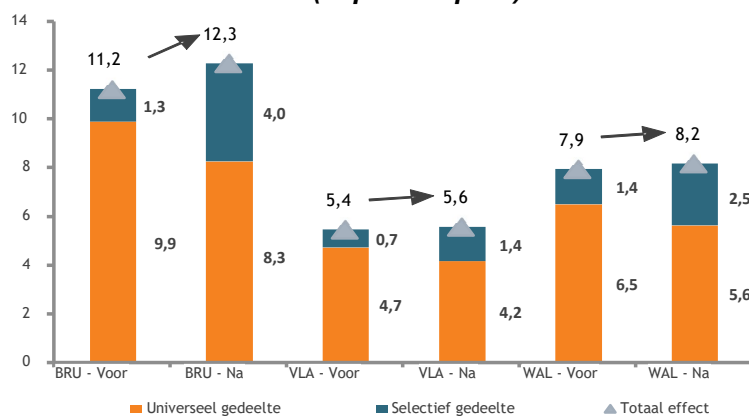
De resultaten tonen dat met deze regels in elke regio meer aan kinderbijslag wordt uitgegeven: een toename van de uitgaven met 5,6% voor Brussel, 3,3% voor Vlaanderen en 3,6% voor Wallonië. Daarbij neemt het gewicht van het selectief gedeelte van de kinderbijslag substantieel toe, zoals blijkt uit Grafiek 7.2. Terwijl voor de hervorming relatief weinig werd besteed aan het selectief gedeelte, gaande van 5,5% in Vlaanderen tot 10,2% in Brussel, verandert dit sterk na de hervorming met percentages die variëren van 11,2% in Vlaanderen tot 24,7% in Brussel. Een duidelijke beleidskeuze voor meer (inkomens-)selectiviteit in het kinderbijslagstelsel dus. Dit vertaalt zich echter niet in een veel grotere impact van de kinderbijslag op de gesimuleerde armoederisicograad van gezinnen met kinderen. In Grafiek 7.3 stellen we vast dat die impact in Brussel weliswaar nog toeneemt met 1,1 procentpunt, terwijl in Vlaanderen en Wallonië de toename amper 0,1 en 0,2 procentpunt bedraagt. De impact van het selectieve gedeelte op de armoederisicograad neemt weliswaar sterk toe, maar wordt deels of bijna volledig tenietgedaan door een zwakkere bijdrage van het universele gedeelte. De toegekende bedragen in het universeel gedeelte vallen onder de nieuwe regels voor veel kinderen immers een stuk lager uit (cf. supra).

Grafiek 7.2
Selectief gedeelte in kinderbijslaguitgaven
(In procent van de totale uitgaven)



Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

Grafiek 7.3
Neerwaarts effect op armoederisicograad van gezinnen met kinderen
(in procentpunt)



Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

Meer in detail geeft Tabel 7.4 de effecten van de hervorming op de gesimuleerde armoederisicograad weer voor de minderjarigen en de gezinnen naargelang de gezinsgrootte, de gezinssamenstelling en de gemiddelde leeftijd van de rechtgevendende kinderen. Opvallend is dat voor de meest kwetsbare gezinnen, in het bijzonder éénoudergezinnen en grote gezinnen, de afname van de armoederisicograad nog minder sterk blijkt of zelfs sprake is van een toename.

Na de hervorming hebben gezinnen met 3 of meer kinderen bij een laag inkomen weliswaar toegang tot hogere sociale toeslagen, los van het socio-professioneel statuut van de ouders, en verliezen ze bij een hoger inkomen niet meteen volledig de sociale toeslag, tegelijk hebben ze echter af te rekenen met het wegvallen van de rangkoppeling die voordien sterk het bijslagbedrag bepaalde. In het geval van gezinnen met 4 of meer kinderen daalt de armoederisicograad hierdoor minder sterk in Brussel en stijgt die zelfs in Vlaanderen en Wallonië. Voor gezinnen met 3 kinderen primeert echter het eerste effect waarbij de armoederisicograad in elke regio sterker afneemt dan die voor alle gezinnen samen.

Tabel 7.4
Effecten van de kinderbijslaghervormingen op de gesimuleerde armoederisicograad voor Brussel, Vlaanderen en Wallonië

	BRUSSEL			VLAANDEREN			WALLONIË		
	VOOR hervorming	NA hervorming	Verschil	VOOR hervorming	NA hervorming	Verschil	VOOR hervorming	NA hervorming	Verschil
1. Minderjarigen	31,4%	30,1%	-1,3% *	9,4%	9,3%	-0,2% *	18,4%	18,1%	-0,2% *
2. Gezinnen met kinderen									
2.a Totaal	27,8%	26,8%	-1,1% *	7,7%	7,6%	-0,1% *	15,3%	15,1%	-0,2% *
2.b Aantal kinderen									
1 kind	23,0%	22,8%	-0,2% *	6,5%	6,3%	-0,2% *	13,2%	12,7%	-0,5% *
2 kinderen	25,5%	24,2%	-1,3% *	6,1%	6,0%	-0,1% *	13,2%	12,9%	-0,4% *
3 kinderen	31,5%	29,4%	-2,1% *	9,3%	9,0%	-0,3%	18,1%	17,7%	-0,4% *
4 of meer kinderen	40,8%	39,9%	-0,8% *	20,4%	21,3%	0,9% *	27,7%	29,4%	1,6% *
2.c Gezinssamenstelling									
Eenoudergezinnen	41,7%	40,8%	-0,9% *	21,3%	21,7%	0,5% *	32,6%	32,5%	-0,1%
Tweeoudergezinnen	23,8%	22,6%	-1,2% *	6,0%	5,8%	-0,2% *	11,1%	10,8%	-0,3% *
Overige	28,1%	27,2%	-0,9% *	6,6%	6,5%	-0,1%	14,2%	14,2%	0,0%
2.d Gemiddelde leeftijd kinderen									
0-5 jaar	27,8%	26,3%	-1,5% *	8,1%	7,3%	-0,8% *	15,9%	15,0%	-0,9% *
6-11 jaar	30,0%	28,5%	-1,4% *	8,1%	7,9%	-0,2% *	16,8%	16,3%	-0,4% *
12-17 jaar	30,7%	30,4%	-0,4%	9,1%	9,4%	0,3% *	17,0%	17,3%	0,3% *
18-24 jaar	16,8%	16,5%	-0,3% *	4,4%	4,7%	0,2% *	9,5%	9,4%	-0,1%

*Statistisch significant verschillend van nul: $p < 0.05$

Bron: Nevejan, Van Camp en Vandelanootte (mei 2021).

In tegenstelling tot de andere gezinnen, konden éénoudergezinnen reeds voor de hervorming, los van het socio-professioneel statuut van de ouder, bij een laag inkomen recht hebben op een sociale toeslag, en voor kinderen met rang 3 zelfs een hogere toeslag. Dat de hervorming, met een veralgemeende loskoppeling van het socio-professioneel statuut, minder gunstig uitpakt voor éénoudergezin is derhalve niet onverwacht. In Vlaanderen neemt de armoederisicograad voor éénoudergezinnen zelfs toe. In dit verband kan worden aangestipt dat éénoudergezinnen onder de nieuwe regels alleen in Brussel en Wallonië extra toeslagen genieten bij een laag inkomen.

7.5 Recente ingrepen

Na de inwerkingtreding van de hervormingen volgden nieuwe ingrepen in de regionale kinderbijslagregelingen. De meeste maatregelen waren gericht op de sociale toeslag en betroffen zowel de bedragen (een verhoging of een uitzonderlijke premie) als de doelgroep (hogere inkomensgrenzen, een nieuwe inkomenscategorie, aanpassing/uitbreiding van de inkomensstoets). We overlopen deze recente ingrepen kort zonder verder in te gaan op de impact ervan, wat bijkomende, nieuwe simulaties zou vergen.

In 2020 is tijdens de COVID-crisis via de kinderbijslag *selectief* inkomenssteun toegekend aan gezinnen met kinderen. In Vlaanderen werd éénmalig een toeslag van maximaal 120 € per kind uitgekeerd aan gezinnen die door de crisis inkomensverlies hebben geleden¹³¹. Ook werd in december 2020 een éénmalige toeslag van 33,67 € per kind uitgekeerd aan gezinnen die al sociale toeslagen ontvingen, in het bijzonder die met een bruto belastbaar inkomen lager dan de eerste inkomensgrens (cf. supra). Ook in Brussel is toen een éénmalige toeslag toegekend. Het ging om een bedrag van 100 € per kind dat in september 2020 werd uitgekeerd aan alle gezinnen die al een sociale toeslag ontvingen of er recht op hadden.

Los van de COVID-crisis kende het kinderbijslagstelsel verdere aanpassingen, niet in het minst in Vlaanderen. Hier werden vanaf 1 oktober 2019, bij de inkomensstoets voor de sociale toeslag, ook andere gezinsinkomsten in rekening gebracht dan de beroeps- en vervangingsinkomsten, onder meer de kadastrale inkomsten (KI) van onroerende goederen voor eigen beroepsdoeleinden en voor vreemd gebruik (dus niet voor de eigen hoofdverblijfplaats). Onder voorwaarden is ook een afzonderlijke KI-test van toepassing: wanneer de KI vreemd gebruik in verhouding tot de gezinsinkomsten te hoog zijn bevonden (meer dan 20%), komt het gezin niet in aanmerking voor de sociale toeslag.

Verder volgde uit het regeerakkoord voor de periode 2019-2024 een jaarlijks vaste indexering van de kinderbijslag met 2% vanaf 1 september 2020. De kinderbijslag wordt dus niet langer automatisch geïndexeerd na elke overschrijding van de spilindex. Tegelijk was ook beslist om voor de bestaande kinderen (in de overgangsregeling) de basisbijslag voor een kind met rang 3 en de maandelijkse leeftijdstoelagen niet te indexeren gedurende deze legislatuur. Later besliste de Vlaamse regering bijkomend om vanaf 1 september 2022 de andere basisbijslagbedragen voor bestaande én nieuwe kinderen jaarlijks tot het einde van de legislatuur met 1% i.p.v. 2% te indexeren maar kwam hierop terug na de sterke inflatieopstoot als gevolg van de energiecrisis. Het was niet de enige beslissing die de Vlaamse regering in dit verband nam.

Door de nieuwe indexeringsregels kon de Vlaamse kinderbijslag immers geen gelijke tred houden met de stijgende levensduurte. Ter vergelijking: in 2022 leidde de automatische indexering van de (meeste) andere sociale uitkeringen, inclusief de Waalse en Brusselse kinderbijslag, tot zes verhogingen van 2%, of een verhoging van 12,6% in totaal, terwijl de nieuwe indexeringsregels voor de Vlaamse kinderbijslag slechts een verhoging met 0%/1%/2% in september 2022 inhielden, naargelang de component van de kinderbijslag.

Daarop besliste de Vlaamse regering over te gaan tot meerdere sociale correcties: een premie van 100 € per kind voor kinderen met recht op de sociale toeslag (in november 2022 en mei 2023), een verhoging van alle sociale toeslagen met 15 € (vanaf december 2022), een verhoging van de laagste inkomensgrens met 5% (vanaf januari 2023), een bijkomende inkomenscategorie voor gezinnen met 1 of 2 kinderen met recht op een sociale toeslag van 35 € (vanaf april 2023) en een terugkoppeling van de verschillende inkomensgrenzen

¹³¹ Concreet is de toeslag er voor gezinnen die door de COVID-crisis in maart, april, mei of juni 2020 een inkomensverlies van minstens 10% hebben in vergelijking met de maanden januari of februari 2020 en waarbij het gezinsinkomen (bruto belastbaar inkomen) onder de inkomensgrens van 2 213,30 € lag.

aan de gezondheidsindex i.p.v. vaste indexering met 2% (vanaf september 2023). Daarnaast is ook de toeslag voor de halve wezen verhoogd van 50% tot 80% van de basisbijslag (vanaf januari 2023). Deze maatregelen maken dat het *selectieve* gedeelte nog verder aan gewicht wint binnen het Vlaamse kinderbijslagstelsel.

Wat de Brusselse kinderbijslag betreft, is beslist om vanaf 1 januari 2021 de inkomensgrenzen die van toepassing zijn bij de toekenning van de sociale toeslag tweejaarlijks aan te passen aan de welvaartsevolutie (bovenop de indexering), door die te koppelen aan de evolutie van het loonplafond dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de ziekte- of invaliditeitsuitkering voor werknemers met gezinslast. Hierbij wordt een minimale verhoging met 1% gegarandeerd. Daarnaast voorzagt de hervorming van de kinderbijslag in de mogelijkheid om bij de toekenning van de sociale toeslag, net als in Vlaanderen, rekening te houden met kadastrale inkomsten, maar waren de modaliteiten nog niet ingevuld. Dit is ondertussen gebeurd. Vanaf 1 november 2023 komen gezinnen niet langer in aanmerking voor de sociale toeslag als de *totale* (niet geïndexeerde) KI te hoog is bevonden (meer dan 2.000 €).

Tot slot vonden ook in Wallonië op 1 januari 2021 meerdere ingrepen plaats. In het oog springt vooral de gewijzigde toekenning van de sociale toeslagen. Sindsdien verloopt de toekenning automatisch in het geval er een recht is op een hogere terugbetaling van de kosten voor geneeskundige zorg, d.i. het zogenaamd 'recht op de verhoogde tegemoetkoming (RVT)', dat vooral bedoeld is voor mensen met een laag inkomen. Die automatische toekenning volgt ook als uit de jaarlijkse verificatie van de laatste fiscale inkomensgegevens, met betrekking tot twee jaar eerder, blijkt dat de inkomensgrenzen (cf. supra) niet zijn overschreden. De toekenning van de sociale toeslag gebeurt niet langer voorlopig maar definitief. Er vinden dus geen terugbetalingen meer plaats wanneer bij een latere verificatie zou blijken dat in het huidig jaar de inkomensgrenzen overschreden zijn geweest.

Referenties

NEVEJAN H., VAN CAMP G., VANDELANNOTTE D. (2021), *Regionale kinderbijslaghervormingen - Een impactanalyse met het microsimulatiemodel EXPEDITION*, Working Paper 04-21, Federaal Planbureau.

Hoofdstuk 8

Overzicht van de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten op het vlak van gezondheidszorg, bijstand aan personen en tewerkstellingsbeleid na de 6^e staatshervorming

Benoît Bayenet, professor aan de ULB en de ULiège, voorzitter van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, en Maxime Fontaine, onderzoeker aan de ULB

Following the 6th state reform, Belgium's federated entities received new powers in health, social assistance, and employment. In health and social care, these transfers led to increased institutional complexity, especially in Brussels where multiple levels of governance coexist. The regions implemented these new competencies differently, adapting policies to their local context, as seen with the Flemish "zorgverzekering" (long-term care insurance). In employment, the regions gained control over labour market policies, training programs, and activation measures. They have adjusted these policies to their specific needs, but the overlap between federal and regional responsibilities remains a challenge.

JEL Codes: H11, H4, H51, H55, H6, H77, R1, R5

Keywords: public economics, regional economics, federalism, social security, health, pension, performance of government, public expenditures and revenues

8.1 Inleiding

Historisch gezien werd de overdracht van bevoegdheden op het gebied van sociale bescherming vaak gevraagd vanuit het noorden van het land met als argument de financiële transfers tussen de gewesten¹³². De vraag of transfers eerlijk of oneerlijk zijn, is complex omdat het meten ervan niet alleen een bijzonder delicate taak is, maar ook een ethische (Bayenet et al., 2007). Deze transfers maken het mogelijk om het herverdelingsniveau tussen de gewesten te bepalen, d.w.z. het verschil, voor de inwoners - belastingbetalers of consumenten - of bedrijven van elk gewest, tussen de financiering van openbare diensten (sociale zekerheid, onderwijs, defensie, enz.) en hun voordelen. De NBB¹³³ heeft de omvang, de richting en de determinanten van de impliciete transfers tussen Brussel, Vlaanderen en Wallonië via de federale begroting geëvalueerd, via fiscale en parafiscale ontvangsten, sociale prestaties en dotaties aan de gefedereerde entiteiten. In 2019 zou Vlaanderen netto ongeveer 6,2 miljard euro hebben bijgedragen aan deze transfers. Brussel zou ook een nettobijdrage van 900 miljoen euro hebben geleverd. Deze bedragen zouden ten goede komen aan Wallonië, dat impliciet 7,1 miljard euro zou hebben ontvangen. Zoals de studie aangeeft, zijn deze transfers tussen de gewesten het resultaat van de ontwikkeling en implementatie van overheidsbeleid dat voorziet in de inning van ontvangsten en de toewijzing van uitgaven. Op die manier herverdelen ze middelen tussen economische actoren om bepaalde doelstellingen te bereiken, met name herverdeling en solidariteit. Aangezien de federale bepalingen overal op dezelfde manier van toepassing zijn, weerspiegelen de verschillen tussen de gewesten logischerwijze variaties in de structuur en het profiel van de huishoudens die er wonen en de bedrijven die er gevestigd zijn. Gezien de demografische trends en de impact van de vergrijzing op het socialebeschermingsbeleid, lijkt de omvang van de transfers af te nemen. De Vlaamse bijdrage aan pensioenen en gezondheidszorg werd dus negatief in 2003 en is sindsdien blijven afnemen (NBB, 2019).

Een tweede argument dat vaak wordt aangevoerd ten gunste van de de-federalisering van de bevoegdheden van de sociale bescherming, is gebaseerd op het concept van "homogene bevoegdheidspakketten". De

¹³² Zie voor een analyse met name Bayenet et al. (2022) en Ernaelsteen et al. (2015).

¹³³ Cornille et al. (2021).

verdeling van de bevoegdheden op sociaal vlak tussen de gefedereerde entiteiten en de federale overheid zou ondoeltreffend zijn vanwege de moeilijkheid om de communautaire/gewestelijke bevoegdheden in bepaalde materies (zoals het gezins- en gezondheidsbeleid) uit te oefenen, aangezien fundamentele aspecten van deze beleidsdomeinen nog steeds onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Daarom moet de verdeling van de bevoegdheden voldoende coherent zijn, zodat elk bestuursniveau doeltreffend kan optreden of, met andere woorden, homogene bevoegdheidspakketten kan toewijzen aan de verschillende entiteiten. Het is echter uiterst moeilijk om bevoegdheidspakketten te isoleren, zolang de materie en instrumenten waarop ze gericht zijn, in sommige gevallen transversaal zijn. Vallen sociale toeslagen bij de kinderbijslag voor lage inkomens onder gezinsbeleid of armoedebestrijding? Maar dit roept de vraag op welk bestuursniveau het best in staat is om bevoegdheden te beheren. Als het gekozen instrument voor een efficiënter overheidsbeheer van de sociale zekerheid (of sommige van haar takken) de samenstelling van homogene bevoegdheidspakketten is, kan de plaats voor de toepassing van het instrument het gewest of de gemeenschap zijn - maar dat is niet noodzakelijk - in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Maar de federale autoriteit zou ook effectiever kunnen zijn en we moeten ons afvragen wat de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke oplossingen zijn¹³⁴.

Een ander argument dat vaak wordt aangevoerd, is gebaseerd op verschillende gewestelijke realiteiten of voorkeuren. Deze verschillen hebben de uitvoering van asymmetrisch beleid onder toezicht van het RIZIV gerechtvaardigd. Als het gaat om werkgelegenheids- en gezinsbeleid, zijn subsidiariteit (bevoegdheden toewijzen aan het bestuursniveau dat ze het best kan uitvoeren) en efficiëntie de belangrijkste argumenten.

Vandaag, en vooral na het beheer van de gezondheidscrisis, is het vooral de complexiteit van de bevoegdheidsherverdeling die nieuwe bevoegdheidstransfers voor bepaalde actoren rechtvaardigt, vooral in het noorden van het land, terwijl de meeste actoren in het zuiden van het land een status quo of zelfs een herfederalisering van bepaalde bevoegdheden vragen, met uitzondering misschien van het werkgelegenheidsbeleid.

Met betrekking tot het institutionele landschap dat gevormd werd door de beslissingen waartoe deze verschillende argumenten hebben kunnen leiden, vooral na de 6^e staatshervorming, geven de volgende paragrafen een overzicht van de bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus op het gebied van gezondheidszorg, bijstand aan personen en werkgelegenheidsbeleid.

8.2 Bevoegdheden op het gebied van gezondheid en bijstand aan personen

Wanneer men afgaat op de wetten tot hervorming der instellingen, zou de verdeling van de bevoegdheden inzake gezondheidszorg en bijstand aan personen in België relatief symmetrisch moeten zijn, met een transfer naar de gemeenschappen. Deze theoretische uitsplitsing is echter om minstens drie redenen veel complexer:

- De overdracht van bevoegdheden gebeurde via twee institutionele hervormingen met een tussentijd van bijna 25 jaar (1980 en 2014). Bovendien werden met deze hervormingen zeer brede bevoegdheden overgedragen, terwijl er talrijke uitzonderingen werden toegestaan, waardoor veel bevoegdheden op het niveau van de federale overheid en de sociale zekerheid bleven.
- Communautaire bevoegdheden worden in het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgeoefend via de Gemeenschapscommissies. Deze organisatie van bevoegdheden (die pas kon worden doorgevoerd na de institutionele hervorming van 1988-89, waarbij de Brusselse instellingen werden opgericht) maakt het aantal bevoegde instellingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest veel groter. Afhankelijk van de betrokken instellingen of personen, en van hun taalstatuut, zijn er vijf bevoegde entiteiten (hoewel ze niet hetzelfde bevoegdheidsniveau hebben)¹³⁵: de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC).

¹³⁴ Zie Bayenet et al. (2007).

¹³⁵ Zie met name El Berhoumi et al. (2015) en El Berhoumi et al. (2017).

- De intra-Franstalige transfers, in het bijzonder op het vlak van de uitoefening van bevoegdheden inzake gezondheid en bijstand aan personen, tussen de Franse Gemeenschap enerzijds en het Waals Gewest en de COCOF anderzijds, hebben een asymmetrie ontwikkeld op het vlak van bevoegdheden ten opzichte van de Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap. Bovendien werden in het kader van de laatste staatshervorming de nieuwe persoonsgebonden aangelegenheden overgedragen aan de GGC in Brussel, waarmee de facto het gewestelijke karakter van de overgedragen bevoegdheden werd erkend¹³⁶.

Ook al lijkt de organisatie van de bevoegdheden inzake bijstand aan personen begrijpelijker, het zijn vooral de organisatie en het beheer van de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid in België die complex kunnen lijken, aangezien deze bevoegdheid volgens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (BWHL) tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, maar de uitzonderingen waarin de bijzondere wet voorziet, het grootste deel van de uitgaven op het niveau van de federale overheid houden (met inbegrip van de sociale zekerheid).

8.2.1 De hervorming van 1980

Als onderdeel van de 2^e staatshervorming in 1980 werd een eerste overdracht van bevoegdheden op het gebied van gezondheid en bijstand aan personen georganiseerd. De gemeenschappen worden bevoegd voor de zogenaamde persoonsgebonden aangelegenheden. Dit zijn gezondheidszorgbeleid (met uitzondering van de zeven domeinen die onder de bevoegdheden van de staat blijven vallen; zie hieronder) en bijstand aan personen.

Bevoegdheden met betrekking tot bijstand aan personen¹³⁷ - ook met talrijke uitzonderingen - hadden betrekking op gezinsbeleid, waaronder vormen van hulp en bijstand aan gezinnen, sociale bijstand¹³⁸, onthaal en integratie van immigranten, gehandicaptenbeleid¹³⁹, ouderenbeleid¹⁴⁰, jeugdbescherming¹⁴¹ en sociale bijstand aan gevangenen met het oog op hun sociale re-integratie. Gezinsbijslagen (met name kinderbijslag) behoorden niet tot de bevoegdheden van het gezinsbeleid en bleven ten tijde van de hervorming van 1980 tot de sociale zekerheid behoren.

De gemeenschappen zijn bevoegd voor het gehandicaptenbeleid (inclusief beroepsopleiding, omscholing en herscholing). Toch blijven tegemoetkomingen aan personen met een handicap en financiële steun om de tewerkstelling van gehandicapten te bevorderen een federale bevoegdheid (Van Nieuwenhove, 2015). In tegenstelling tot andere vervangende tegemoetkomingen (invaliditeitsverzekering, arbeidsongevallen en beroepsziekten) worden ze niet beheerd door een specifieke socialezekerheidsinstelling, maar door de FOD

¹³⁶ Deze komen bovenop de “bipersoonsgebonden” aangelegenheden die al door de GGC worden beheerd, d.w.z. de persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen geen bevoegdheden hebben op het tweetalige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze aangelegenheden betreffen enerzijds maatregelen die rechtstreeks op personen van toepassing zijn en anderzijds op instellingen die op grond van hun organisatie niet uitsluitend aan een van de gemeenschappen zijn verbonden. Deze tweetalige instellingen zijn ofwel openbare instellingen die per definitie tweetalig zijn, zoals het OCMW en openbare ziekenhuizen, ofwel privé-instellingen die geen keuze hebben gemaakt voor de ene of de andere gemeenschap.

¹³⁷ Artikel 5 §1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹³⁸ Met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen.

¹³⁹ Met uitzondering van de regels betreffende en de financiering, met inbegrip van de individuele dossiers, van de toelagen aan de mindervaliden en de regels betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van mindervalide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die mindervaliden tewerkstellen. De gemeenschappen waren verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de opleiding, omscholing en herscholing van mindervaliden, behoudens uitzonderingen die in het voordeel van de federale overheid werden beslist.

¹⁴⁰ Met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

¹⁴¹ Met uitzondering van de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie en van de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld.

Sociale Zekerheid. Er zijn drie soorten tegemoetkomingen¹⁴²: inkomensvervangende tegemoetkomingen (IVT)¹⁴³, integratietegemoetkomingen (IT)¹⁴⁴ en tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden (THAB)¹⁴⁵. In het kader van haar voorbehouden bevoegdheden inzake sociale zekerheid behield de federale overheid ook bevoegdheden over uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en over de terugbetaling van mobiliteitshulpmiddelen (Van Nieuwenhove, 2015).

Inzake gezondheid zijn de gemeenschappen sinds 1980 bevoegd voor¹⁴⁶:

- Beleid inzake zorgverstrekking in en buiten verplegingsinrichtingen, met uitzondering van de zeven domeinen die onder de bevoegdheden van de centrale autoriteit blijven vallen. Deze laatste blijft bevoegd voor “organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie wanneer deze georganiseerd wordt door organieke wetgeving, ziekte- en invaliditeitsverzekering, basisregels met betrekking tot de programmering, basisregels met betrekking tot de financiering van infrastructuur met inbegrip van zware medische apparatuur, nationale erkenningsnormen, bepaling van de voorwaarden en aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de ziekenhuiswetgeving”.
- De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van nationale profylactische maatregelen.

Er werd vanaf het begin een vrij fijne verdeling gemaakt, met behoud van het nationale karakter van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en het feit dat de uitzonderingen ten gunste van de centrale overheid belangrijker waren dan het principe van communautarisering van de gezondheidszorg (Faniel, 2020).

Om deze bevoegdheden te financieren, beschikten de gemeenschappen over dotaties uit de begroting van de centrale staat, geristorneerde belastingen, een eigen belastingstelsel (althans in theorie)¹⁴⁷, de mogelijkheid om te lenen en eigen niet-fiscale middelen¹⁴⁸. De meeste middelen bestonden echter uit dotaties van de nationale staat, berekend op basis van bedragen die de kosten van de overgedragen bevoegdheden vertegenwoordigden, zonder specifiek onderscheid tussen een dotatie met betrekking tot gezondheidszorg en bijstand aan personen.

Deze eerste institutionele etappe was echter alleen mogelijk omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tijdelijk on hold werd gezet terwijl het Waals en het Vlaams Gewest werden ingesteld. De overdracht van persoonsgebonden aangelegenheden aan de gemeenschappen (oorspronkelijk overgedragen aan de gewesten in de hervormingswet van 1974)¹⁴⁹ was een antwoord op een Vlaamse eis om de Vlaamse aanwezigheid in Brussel te versterken (Arcq, 1993). Om twee redenen hebben de gemeenschappen in Brussel deze bevoegdheden echter niet onmiddellijk uitgeoefend. Aan de ene kant konden een aantal privé-instellingen niet gekoppeld worden aan een van beide gemeenschappen omdat er geen criteria waren voor exclusief lidmaatschap van een taalgemeenschap. Anderzijds verklaart het ontbreken van een uitsplitsing van de begrotingskredieten voor de Franstalige, Nederlandstalige en tweetalige instellingen waarom deze bevoegdheden tot 1989 onder het beheer van de nationale regering bleven. Het probleem betrof privé-

¹⁴² Het stelsel van tegemoetkomingen aan personen met een handicap is een residuair stelsel. De tegemoetkomingen kunnen pas worden toegekend nadat de persoon aanspraak heeft gemaakt op andere prestaties waarop hij recht heeft (invaliditeit, werkloosheid, pensioen, enz.). Bovendien is de toekenning van tegemoetkomingen afhankelijk van inkomensvoorwaarden.

¹⁴³ De tegemoetkoming kan worden toegekend aan een gehandicapte persoon die niet in staat is om meer dan 1/3 te verdienen van wat een valide persoon kan verdienen met werk.

¹⁴⁴ Ze kan worden toegekend aan een persoon met een handicap als compensatie voor de extra kosten die deze persoon moet maken om in de maatschappij te integreren.

¹⁴⁵ Ze kan worden toegekend aan een bejaarde persoon als compensatie voor de extra kosten die deze persoon moet maken om in de maatschappij te integreren.

¹⁴⁶ Artikel 5 §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁴⁷ Hoewel het principe van gemeenschapsfiscaliteit bestaat, wordt de uitvoering ervan gehinderd door het ontbreken van een territoriale basis. Voor een bespreking, zie Bayenet et al, 2017.

¹⁴⁸ Artikelen 1 tot en met 15 van de wet van 9 augustus 1980.

¹⁴⁹ De wet van 1 augustus 1974.

instellingen omdat deze langs publieke zijde sinds 1980 als bicommunautair werden beschouwd (Arcq, 1993). Tot 1989 had het Brussels Gewest geen eigen instellingen en werd het nog steeds bestuurd door de voorbereidende wetgeving van 1974¹⁵⁰, waardoor het onder het nationale gezag viel. Het Ministerieel Comité verantwoordelijk voor Brusselse aangelegenheden bleef onder de bevoegdheid van de nationale regering vallen (Govaert, 1992).

Tot de institutionele hervorming van 2014 blijft de verdeling van de bevoegdheden voor sociale bescherming tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten ongewijzigd. De oprichting van de Brusselse instellingen als onderdeel van de institutionele hervorming van 1988-1989 en de grondwetswijziging van 1993 (artikel 138) die de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en de COCOF mogelijk maakte, leidden echter tot een fundamentele wijziging in de verdeling van het beheer van de bevoegdheden inzake gezondheid en bijstand aan personen tussen de gefedereerde entiteiten.

Naast persoonsgebonden aangelegenheden kunnen bepaalde andere bevoegdheden van de gemeenschappen interfereren met de sociale bescherming. De opleiding van werkzoekenden bijvoorbeeld, die een invloed heeft op de werkloosheidsvergoeding, is een van de zogenaamde culturele aangelegenheden (Palsterman, 2005; zie paragraaf 8.3 hieronder).

8.2.2 De hervorming van 1988-1989

Tijdens de 3^e institutionele hervorming van 1988-1989 werden de bevoegdheden van de gemeenschappen aanzienlijk uitgebreid (onderwijs), zonder echter nieuwe bevoegdheden op het gebied van gezondheid en bijstand aan personen aan hen over te dragen. Er werden ook nieuwe bevoegdheden overgedragen aan de gewesten (vervoer, openbare werken en zogenaamde nationale sectoren).

De tweede fase van de hervorming van 1988-1989 betekende ook de regionalisering van Brussel. De bijzondere wet van 12 januari 1989¹⁵¹ richtte het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op en gaf het dezelfde bevoegdheden als de andere twee gewesten, onder bepaalde voorwaarden en beperkingen. Het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan nu ordonnanties uitvaardigen die wetgevende kracht krijgen, zelfs als ze onderworpen zijn aan specifieke controles.

Op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden ook drie andere communautaire instellingen opgericht: de Franse (COCOF) en Vlaamse (VGC) Gemeenschapscommissies, die de Franse en Nederlandse Cultuurcommissies opvolgden, die aanvankelijk alleen regelgevende bevoegdheden hadden, en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Elke Gemeenschap oefent haar bevoegdheden uit in het overeenkomstige eentalige taalgebied. Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tweetalig is, bestaat het uit burgers van beide grote taalgemeenschappen. De Vlaamse en Franse Gemeenschap oefenen hun bevoegdheden hier dus uit via eentalige Gemeenschapscommissies.

Deze eentalige Gemeenschapscommissies beheren dus instellingen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevestigd zijn, maar tot hun respectieve gemeenschap behoren (scholen, theaters, kinderdagverblijven, enz.). Anderzijds is de GGC bevoegd voor “bipersoonsgebonden” instellingen, d.w.z. voor de communautaire bevoegdheden (gemeenten, OCMW's, privé-instellingen) die door hun organisatie niet afhankelijk zijn van de Franse of Vlaamse Gemeenschap. De GGC kan ordonnanties uitvaardigen, maar deze moeten worden aangenomen met een absolute meerderheid van de stemmen per taalgroep (Frans en Nederlands) in de Verenigde Vergadering (het parlement van de GGC).

Hoewel de bevoegdheden nog steeds bij de gemeenschappen liggen, worden de bevoegdheden inzake gezondheid en bijstand aan personen vanaf die datum op het tweetalige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgeoefend door de ad hoc Gemeenschapscommissies. Voortaan krijgen de Franse en Vlaamse Gemeenschapscommissies de rol van organiserende instanties op het gebied van gezondheid, ondergeschikt aan de Gemeenschap waarvan ze afhangen. Op die manier kunnen ze subsidies uitkeren aan

¹⁵⁰ Gewijzigd in 1979.

¹⁵¹ Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (B.S., 14 januari 1989, err. B.S., 16 maart 1989).

gemeenschapsinstellingen die door hun gemeenschap zijn erkend (Faniel, 2020). Ze erfden ook bepaalde provinciale bevoegdheden toen de provincie Brabant in 1993 werd opgeheven, d.w.z. de bevoegdheden van instellingen die toen ook ondergeschikt waren aan de federale overheid.

Deze institutionele hervorming was ook een gelegenheid om de financiering van de gefedereerde entiteiten grondig te herzien¹⁵². Voor de gemeenschappen blijft de financiering echter hoofdzakelijk gebaseerd op dotaties die worden verdeeld volgens specifieke sleutels voor de verdeling van de middelen tussen de entiteiten (de “leerlingen”-sleutel voor de onderwijsbevoegdheden en de fiscale sleutel voor de andere bevoegdheden, zonder echte fiscale autonomie, hoewel de Grondwet hierin voorziet).

8.2.3 De hervorming van 1993

Vanaf 1993 leidden de financieringsproblemen van de Franse Gemeenschap tot een toename van de asymmetrie in de bevoegdheidsverdeling in België¹⁵³. In het kader van de 4^e staatshervorming (1993) werd voorzien in de mogelijkheid om de uitoefening van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap over te dragen aan het Waals Gewest en de COCOF krachtens artikel 138 van de Grondwet. Dit artikel werd onmiddellijk geïmplementeerd als onderdeel van de zogenaamde Sint-Kwintensakkoorden. De Franse Gemeenschap heeft dus een deel van haar bevoegdheden (enkel de uitoefening en niet de materiële bevoegdheid op zich) overgedragen aan het Waals Gewest en aan de COCOF, met inbegrip van bepaalde persoonsgebonden aangelegenheden: sociale promotie, een groot deel van het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, toerisme, beroepsopleiding en omscholing, schoolvervoer en, wat betreft lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens, gemeentelijke, provinciale, intercommunale en privé-infrastructuren¹⁵⁴. De Franse Gemeenschap behoudt echter bevoegdheden voor gezondheidskwesties met betrekking tot kinderbeleid en onderwijsinstellingen, waaronder universitaire ziekenhuizen.

Deze overdracht van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden maakte deel uit van de Franstalige wens om de Franse Gemeenschap te herfinancieren. Bijgevolg werd slechts een deel van de budgettaire middelen voor deze materies overgedragen naar het Waals Gewest en de COCOF, terwijl het saldo naar de Franse Gemeenschap ging¹⁵⁵. De financiering van dit beleid wordt daarom gedeeltelijk ondersteund door de eigen middelen van het Waals Gewest. Voor de COCOF, die geen fiscale autonomie heeft, is een specifiek trekkingsrecht opgenomen in de Brusselse begroting¹⁵⁶. Op basis van de initiële begroting van de Franse Gemeenschap werd voorzien om in 2022 383,2 miljoen euro aan het Waals Gewest en 110,5 miljoen euro aan de COCOF over te maken.

¹⁵² Zie met name Bayenet et al. (2017).

¹⁵³ De ontwikkeling van een asymmetrisch model begon met de overname van de gewestelijke bevoegdheden in Vlaanderen door de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁵⁴ Bijzonder Decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie, B.S. 10 september 1993; Decreet II van het Waals Gewest van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie B.S., 10 september 1993; Decreet III van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (taalgroep Frans) van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, B.S., 10 september 1993. Deze drie decreten zijn identiek en werden goedgekeurd door een absolute meerderheid in het Waalse Parlement en de Vergadering van de COCOF en door een gekwalificeerde meerderheid in het Parlement van de Franse Gemeenschap. Wat het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen betreft, vermeldde artikel 3 van de betrokken decreten, in de vorm van uitzonderingen, de bevoegdheden die onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap zouden blijven vallen en die dus niet aan het Waals Gewest en de COCOF werden overgedragen.

¹⁵⁵ Voor een analyse van de financiële impact van deze transfers, zie Bayenet et al. (2011) en Bayenet et al. (2017).

¹⁵⁶ Zie Bayenet et al. (2017) voor een specifieke analyse.

8.2.4 De hervorming van 2014

OVERDRACHT VAN BEVOEGDHEDEN

Tijdens de institutionele hervorming van 2014 had de belangrijkste aan de gewesten overgedragen bevoegdheid betrekking op de arbeidsmarkt (4,8 miljard euro). Deze overdrachten komen van de federale overheid en de sociale zekerheid. Er zij op gewezen dat een aanzienlijk deel van de middelen in kwestie wordt gebruikt om inkomstenverlagingen in plaats van uitgaven te financieren: de bevoegdheid heeft dus betrekking op de verlaging van bepaalde socialezekerheidsbijdragen¹⁵⁷ (Bayenet et al., 2017).

Op het niveau van de gemeenschappen worden relatief homogene en budgettaire grotere bevoegdheidspakketten (Gerkens en Merkur, 2020) overgedragen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het de GGC die werd aangewezen en die de budgettaire middelen ontvangt om deze bevoegdheden in Brussel uit te oefenen voor zover ze voor particulieren verplichtingen of rechten op een tussenkomst of tegemoetkomingen inhouden (bijvoorbeeld gezinsbijslagen) of wanneer de bevoegdheden betrekking hebben op bicommunautaire instellingen¹⁵⁸.

Op het vlak van persoonsgebonden aangelegenheden erven de gemeenschappen en de GGC de gezinsbijslagen en nieuwe bevoegdheden op het vlak van gezondheidszorg en bijstand aan personen (rust- en verzorgingstehuizen, mobiliteitshulpmiddelen, bijstand aan bejaarden enz.), ziekenhuizen (erkenningnormen, bouw en renovatie), geestelijke gezondheidszorg, preventiebeleid en de organisatie van eerstelijnsgezondheidszorg.

Tabel 8.1
Overdrachten van bevoegdheden in het kader van de 6^e staatshervorming, ramingen¹⁵⁹ voor 2015
(in miljard euro)

Gemeenschappen en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	11,94
Kinderbijslagen en Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten	6,84
Gezondheidszorg en bijstand aan personen	5,10 ¹
Gewesten	7,83
Arbeidsmarkt	4,78 ²
Fiscale uitgaven	3,05
Andere bevoegdheden overgedragen aan gemeenschappen en gewesten	0,67
waaronder Participatiefonds (gewesten)	0,20
Verkeersboeten (gewesten)	0,20
Grootstedenbeleid (gewesten)	0,04
Interuniversitaire attractiepolen (gemeenschappen)	0,03
Justitiehuizen (gemeenschappen)	0,09
Totaal	20,45

Bron: Bayenet, Bourgeois en Darte, 2017.

¹ Waarvan 0,6 miljard euro voor ziekenhuisinvesteringen die in 2016 zijn overgedragen.

² Waarvan 0,5 miljard overeenkomt met de trekkingsrechten voor “tewerkstelling” die de gewesten al genoten vóór de 6^e staatshervorming. Dit trekkingsrecht is echter geïntegreerd in de nieuwe “werkgelegenheidsdotatie”, waarvan de mechanismen voor ontwikkeling en verdeling verschillend zijn.

¹⁵⁷ Verminderen van bepaalde socialezekerheidsbijdragen werden door het Instituut voor de Nationale Rekeningen beschouwd als minderinkomsten. Sinds 30 september 2014 worden ze behandeld als uitgaven voor subsidies aan ondernemingen. Zie met name Bisciari et al. (2014).

¹⁵⁸ Zie over het debat over de exclusieve bevoegdheden van de GGC met name Van Nieuwenhove (2015).

¹⁵⁹ Bedragen geschat op basis van parameters gebruikt bij de onderhandelingen over de wetteksten.

Het bedrag aan materiële bevoegdheden dat in het kader van de 6^e staatshervorming is overgedragen, werd op 1 januari 2015 geschat op 20,4 miljard euro (tabel 8.1). Deze overgedragen bevoegdheden gaan verder dan sociale bescherming en gezondheid.

Een aanzienlijk deel (meer dan 12 miljard euro) betreft de gemeenschappen en de GGC. Het grootste deel van deze middelen heeft betrekking op de kinderbijslag (6,8 miljard euro). Deze bevoegdheden omvatten de kinderbijslag voor werknemers, zelfstandigen en overheidspersoneel (inclusief personeel onder federaal gezag), evenals het stelsel van gewaarborgde kinderbijslag. Gewone kinderbijslag wordt overgedragen, evenals de supplementen waarop deze recht geeft. De overdracht van de kinderbijslag houdt echter geen overdracht in van de bevoegdheid om de socialezekerheidsbijdragen vast te stellen, wat een exclusief voorrecht van de federale overheid blijft. Het niveau van de socialezekerheidsbijdragen in het kader van het stelsel voor werknemers en zelfstandigen wordt niet beïnvloed door deze nieuwe overdrachten van bevoegdheden. De financiële middelen die de federale overheid doorstort aan de sociale zekerheid (via alternatieve financiering en dotaties van de federale staat aan de sociale zekerheid) worden echter verminderd met de bijslagen die werden betaald door de sociale zekerheid en die worden overgedragen aan de gemeenschappen.

Ook het Fonds voor collectieve uitrustingen en diensten (FCUD) wordt overgedragen aan de gemeenschappen. Het werd gebruikt om de personeels- en werkingskosten te financieren van diensten die verantwoordelijk zijn voor de opvang van kinderen buitenede schooluren of de normale openingsuren van de kinderdagverblijven, zieke kinderen en noodopvang (Palsterman, 2012).

Tabel 8.2
Overdrachten van bevoegdheden in het kader van de 6^e staatshervorming inzake
gezondheidszorg, ramingen voor 2015
(in miljoen euro)

Residentieel	4 112,8
Rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, centra voor kort verblijf, dagverzorgingscentra	2 976,3
Geïsoleerde geriatrie (G) ziekenhuizen of geïsoleerde G en Sp	80,6
Geïsoleerde gespecialiseerde ziekenhuizen (Sp)	135,4
Bouw-, renovatie- en opknapwerkzaamheden aan ziekenhuisinfrastructuur	630,2
Revalidatieovereenkomsten	279,4
Maximumfactuur (MAF)	11,0
Voorzieningen voor personen met een handicap	673,2
Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB)	592,4
Mobiliteitshulpmiddelen	80,7
Geestelijke gezondheid	208,4
Psychiatrische verzorgingshuizen	133,9
Initiatieven voor beschut wonen	62,8
Psychiatrische platformen	11,7
Preventie en eerstelijnsorganisatie	106,31
Preventie (vaccinatie, screening, NVGP, mondhygiëne op scholen, consultaties voor tabaksontwenning)	39,8
Fonds ter bestrijding van de verslavingen	5,4
Geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (GDT)	2,7
Multidisciplinaire platformen en teams palliatieve zorgen	24,6
Huisartsenkring	4,0
Impulso-fonds	25,5
Andere	4,4
Personeels- en werkingskosten RIZIV en FOD	2,9
Totaal gezondheidszorg	5 103,6

Bron: Bayenet, Bourgeois en Darte, 2017.

Daarna komen gezondheidszorg en bijstand aan personen (5,1 miljard euro), voornamelijk gezondheidszorg aan ouderen (tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden en zorgvoorzieningen: rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, geriatrische ziekenhuizen), vervolgens ziekenhuisinfrastructuur, geestelijke gezondheid, preventie en de organisatie van eerstelijnsgezondheidszorg (tabel 8.2).

Meer specifiek behoudt de federale overheid op het gebied van gezondheid de bevoegdheid over ziekte- en invaliditeitsverzekering, het ziekenhuisbudget, algemene regels voor de organisatie van de ziekenhuissector, gezondheidsproducten en -activiteiten, beroepen en praktijken in de gezondheidszorg en patiëntenrechten. De gefedereerde entiteiten hebben een relatief homogene bevoegdheid op het gebied van ouderengezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg, organisatie van de eerste lijn, revalidatiebeleid en gezondheidsbevordering en preventie (Bayenet en Fontaine, 2021). Ze hebben ook bredere bevoegdheden voor beleid over zorgverstrekking in en buiten verplegingsinrichtingen, waaronder ziekenhuizen, maar met relatief uitgebreide en niet altijd duidelijk geformuleerde uitzonderingen (Van Nieuwenhove, 2021).

Op het gebied van voorzieningen voor personen met een handicap zijn mobiliteitshulpmiddelen (die vroeger onder de ziekte- en invaliditeitsverzekering vielen) en de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden gecommunautariseerd. De bevoegdheden voor de vervangende tegemoetkomingen aan personen met een handicap onder de 65 en de integratietegemoetkoming blijven echter bij de federale overheid¹⁶⁰. Andere bevoegdheden die uitgaven met zich meebrengen (rechtsbijstand, jeugdbescherming, enz.) zijn ook gecommunautariseerd, maar het gaat om minder grote bedragen.

De financiering van overgedragen bevoegdheden wordt beschreven in hoofdstuk 5 van dit document, evenals de overdracht van intra-Franstalige bevoegdheden.

UITOEFENING VAN DE AUTONOMIE

Zelfs als de gefedereerde entiteiten profiteren van de financiering van de bevoegdheden die op 1 januari 2015 werden overgedragen, was het de bedoeling dat ze geleidelijk bepaalde bevoegdheden zouden overnemen, waarbij de federale overheid deze tijdelijk zou beheren¹⁶¹. Op 31 december 2021¹⁶² hadden de gemeenschappen de meeste bevoegdheden overgenomen die door het RIZIV en FAMIFED werden beheerd, met uitzondering van de bevoegdheden inzake de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden in de Duitstalige Gemeenschap en voor ziekenhuisinvesteringen in Brussel. De uitgaven in verband met de overgedragen bevoegdheden werden daarom beheerd door het socialezekerheidsstelsel in afwachting van hun geleidelijke overdracht. Bepaalde uitgaven in verband met ziekenhuisinvesteringen (afschrijvingen) die tot 2015 zijn gedaan, zullen nog enkele jaren door het socialezekerheidsstelsel worden beheerd. Vanaf 2015 werden in de nationale rekeningen van de gefedereerde entiteiten de uitgaven opgenomen die verband hielden met de overgedragen bevoegdheden, ongeacht of een federale openbare socialezekerheidsinstelling betalingen bleef doen met betrekking tot bepaalde overgedragen bevoegdheden¹⁶³.

Binnen het kader van het Belgisch federalisme en de exclusieve bevoegdheden beschikken de deelstaten over een grote mate van autonomie met betrekking tot de bevoegdheden die hen werden toegekend. Ze hebben hun beleid (kinderbijslag, gehandicaptenbeleid, gezondheidsbeleid) al grotendeels ontwikkeld volgens hun voorkeuren en territoriale realiteit. Zelfs als de gefedereerde entiteiten niet kunnen optreden in

¹⁶⁰ De andere uitzonderingen hebben betrekking op "a) de regelen betreffende en de financiering, met inbegrip van de individuele dossiers, van de toelagen aan de mindervaliden andere dan de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden; b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van mindervalide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die mindervaliden tewerkstellen." (art. 5 §1, II, 4° van de wet van 8 augustus 1980).

¹⁶¹ Overeenkomstig artikel 75, §1 quater, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten en artikel 86, §1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap.

¹⁶² Op 1 januari 2019 waren de meeste bevoegdheden overgenomen, met uitzondering van mobiliteitshulpmiddelen voor de Franse en Vlaamse Gemeenschap en de GGC, de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden voor de Duitstalige Gemeenschap, ziekenhuisinvesteringen en kinderbijslag in Brussel (zie Rekenhof, 2019).

¹⁶³ Studiecommissie voor de Vergrijzing, Verslag 2024.

socialezekerheidskwesties in domeinen die al door de federale overheid worden gedekt¹⁶⁴, kunnen hun acties directe en indirecte gevolgen hebben voor federale bevoegdheden. In de context van nieuwe sociale risico's die niet gedekt worden door de sociale zekerheid, zijn er dus actiemogelijkheden op het niveau van de gefedereerde entiteiten¹⁶⁵. Een concreet voorbeeld is de zorgverzekering voor ouderen, die enkel door de Vlaamse Gemeenschap werd ingevoerd. Dit is een communautaire bevoegdheid die verband houdt met persoonsgebonden aangelegenheden. Onder bepaalde voorwaarden geeft een zorgverzekering recht op terugbetaling door een "zorgverzekeringsfonds" van de gemaakte kosten voor zorgprestaties en niet-medische diensten. Er moet worden opgemerkt dat de federale regering in de jaren 1980 en 1990 verschillende pogingen heeft ondernomen om een dergelijk beleid te implementeren, maar geconfronteerd werd met een motie omtrent een belangenconflict vanuit de Vlaamse Gemeenschap¹⁶⁶. In Wallonië kondigde de nieuwe meerderheid na de verkiezingen van juni 2024 in haar verklaring over het gewestelijk beleid haar beslissing aan om de mogelijkheid om een dergelijk beleid te ontwikkelen in het Waals Gewest, dat al in 2018 werd overwogen, opnieuw te onderzoeken.

8.3 Bevoegdheden inzake werkgelegenheidsbeleid

8.3.1 *Verdeling van bevoegdheden*

Werkgelegenheidsbeleid kan een zeer breed scala aan overheidsinterventies omvatten (Palsterman, 2007). Het is over het algemeen structureel en kan algemeen of doelgericht zijn. Bij economische crises of speciale gebeurtenissen (zoals pandemieën of klimaatverschijnselen) kunnen echter tijdelijke maatregelen worden genomen (tijdelijke werkloosheid, overbruggingsrechten, vrijstelling of uitstel van socialezekerheidsbijdragen, enz.)

Algemene structurele interventies komen ten goede aan alle werknemers (ongeacht hun individuele kenmerken), maar zijn gekoppeld aan hun situatie op de arbeidsmarkt. Deze omvatten verminderingen of vrijstellingen van sociale zekerheidsbijdragen, financiële stimulansen voor tewerkstelling, vrijstellingen of verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen of belastingen gericht op specifieke economische sectoren (persoonlijke diensten, hotels-café's-restaurants, landbouw, enz.). Het doel van dit beleid is om de arbeidskosten te verlagen om het creëren van banen in de commerciële en niet-commerciële sectoren te behouden of aan te moedigen, om het concurrentievermogen van bedrijven te verbeteren door de arbeidskosten te verlagen, en om de aantrekkelijkheid van regio's te vergroten om nieuwe economische activiteiten aan te trekken.

Gerichte maatregelen omvatten regelingen die gericht zijn op bepaalde categorieën personen, gewoonlijk "doelgroepen" genoemd (jongeren, langdurig werklozen, ouderen, mensen met een handicap, enz.) Deze maatregelen compenseren de specifieke moeilijkheden van bepaalde categorieën van mensen (gebrek aan of afwezigheid van kwalificaties, noodzaak om een werkplek aan te passen, enz.), om hen beter inzetbaar te maken of hun re-integratie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken.

Een andere manier om werkgelegenheidsbeleid te classificeren is door onderscheid te maken tussen "actieve" en "passieve" maatregelen. Actieve maatregelen zijn bedoeld om begunstigden aan te moedigen weer aan het werk te gaan, een opleiding te volgen die beter aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt (programma's voor beroepsopleiding) of om de werkgelegenheid te ondersteunen (beleid voor vrijstelling van lasten). Passieve maatregelen stellen de begunstigde in staat om financieel het hoofd te bieden aan een periode van werkloosheid (werkloosheidsvergoedingsbeleid) of om pensionering te ondersteunen (maatregelen ter bevordering van pensionering voor bepaalde categorieën werknemers). De kosten van dit beleid hangen sterk af van de economische situatie. Dit geldt vooral voor "passieve" uitgaven, die per

¹⁶⁴ Zie Palsterman (2005).

¹⁶⁵ Zie Pochet et al. (2006).

¹⁶⁶ Voor een analyse, zie Rigaux (2024).

definitie contracyclisch zijn. In het geval van een economische vertraging nemen ze toe naarmate de situatie op de arbeidsmarkt verslechtert, terwijl ook de middelen van de overheid afnemen.

De verdeling van de bevoegdheden op het vlak van tewerkstelling, zoals voorzien in de wetten tot hervorming der instellingen, volgt niet noodzakelijk dit onderscheid. De verschillende trends op de arbeidsmarkt in de drie gewesten van het land verklaren de verzoeken om overdracht van bevoegdheden op het gebied van werkgelegenheidsbeleid. Ook nu nog leiden de verschillen in werkgelegenheidsgraad tussen de gewesten en de problemen van tekorten tot nieuwe eisen inzake transfers en zelfs tot de invoering van een asymmetrisch beleid op het vlak van de bevoegdheden van de federale overheid.

VÓÓR DE 6^{DE} STAATSHERVORMING

Ten tijde van de eerste institutionele hervormingen¹⁶⁷ werden bepaalde instrumenten van het werkgelegenheidsbeleid, zoals arbeidsbemiddeling, wedertewerkstelling van werkzoekenden¹⁶⁸ en de toepassing van de regelgeving inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers, overgedragen aan de gewesten¹⁶⁹. Bepaalde bevoegdheden met een directe invloed op het werkgelegenheidsbeleid zijn ook overgedragen aan de gemeenschappen, aangezien ze verband houden met culturele of persoonsgebonden aangelegenheden: beroepsopleiding¹⁷⁰ en tewerkstelling van personen met een handicap¹⁷¹. Beroepsopleidingen werden aan de gemeenschappen toegewezen, met uitzondering van opleidingen die verband houden met de oprichting, uitbreiding of reconversie van bedrijven, die onder gewestelijke bevoegdheden vallen.

In 1980 werd de arbeidsbemiddeling geregionaliseerd (tewerkstellingsbeleid) en de beroepsopleiding van werkzoekenden gecommunautariseerd (culturele aangelegenheden), terwijl deze twee beleidslijnen op federaal niveau door één enkele instantie (de RVA) werden beheerd. Dit onderscheid tussen communautaire en gewestelijke bevoegdheden zal echter verschillend worden toegepast tussen de gefedereerde entiteiten en weerspiegelt opnieuw de asymmetrische organisatie van bevoegdheden. In Vlaanderen is de VDAB, gezien de fusie van de gewestelijke en communautaire entiteiten, verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling in het Vlaams Gewest en voor de beroepsopleiding in de Vlaamse Gemeenschap (met inbegrip van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). In Wallonië zal de Franse Gemeenschap de beroepsopleiding voor werkzoekenden in het Franstalige gebied toevertrouwen aan het Waalse Gewest¹⁷². Deze opleiding zal beheerd worden door haar tewerkstellingsbureau dat instaat voor de arbeidsbemiddeling (FOREM). Door de intra-Franstalige akkoorden van 1993 werden deze bevoegdheden definitief overgedragen van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maakt de bevoegdheidsverdeling de situatie complexer. Arbeidsbemiddeling is de bevoegdheid van een gewestelijke instantie genaamd ACTIRIS (voorheen BGDA). Beroepsopleiding daarentegen, een communautaire bevoegdheid, valt onder de bevoegdheid van communautaire organen, namelijk de VDAB voor Nederlandstalige werkzoekenden en FOREM voor

¹⁶⁷ Zie met name Simar (2016) en Palsterman (2007).

¹⁶⁸ Met uitzondering van wedertewerkstellingsprogramma's in de overheidsbesturen en diensten van de federale overheid of onder haar toezicht. Voor elke niet-werkende werkzoekende geplaatst in het kader van een arbeidsovereenkomst of een programma voor wedertewerkstelling, kende de federale overheid een financiële steun toe die gelijk was aan de werkloosheidsvergoeding. In de praktijk is de federale tussenkomst een globale dotatie geworden, zonder verband met werkloosheidsuitkeringen of het aantal wedertewerkgestelden, en verdeeld tussen de Gewesten op basis van een vaste verdeelsleutel. Deze dotatie werd geïntegreerd in de dotatie werk als onderdeel van de 6^e staatshervorming.

¹⁶⁹ Art. 6 IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹⁷⁰ Beroepsopleidingen werden aan de gemeenschappen toegewezen, met uitzondering van opleidingen die verband houden met de oprichting, uitbreiding of reconversie van bedrijven, die onder gewestelijke bevoegdheden vallen. In het kader van de intra-Franstalige akkoorden werd de institutionele organisatie van de opleiding in de Franse gemeenschap echter overgedragen aan enerzijds het Waals Gewest en anderzijds de COCOF.

¹⁷¹ Deze bevoegdheid werd in het kader van de intra-Franstalige akkoorden ook overgedragen aan het Waals Gewest en de COCOF.

¹⁷² Decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 1988 tot gunning van de taken op het gebied van de beroepsopleiding aan een door het Waals Gewest opgericht orgaan, B.S. 22 februari 1989.

Franstalige werkzoekenden. De bevoegdheid die oorspronkelijk door FOREM werd uitgeoefend, werd overgedragen aan het Brussels Franstalig instituut voor beroepsopleiding (Bruxelles Formation), dat in 1994 door de COCOF werd opgericht¹⁷³ ten tijde van de intra-Franstalige akkoorden (Dumont, 2015).

De gefedereerde entiteiten hebben hun autonomie gebruikt om specifiek beleid te implementeren op basis van de realiteit van hun arbeidsmarkt. In 2014, vóór de 6^e staatshervorming, werden de middelen voor dit beleid geschat op iets meer dan 3 miljard euro. De belangrijkste uitgavenposten betroffen de werking van de openbare tewerkstellings- en opleidingsdiensten en maatregelen om werkzoekenden weer aan het werk te krijgen.

UITBREIDING VAN DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEWESTEN IN HET KADER VAN DE 6^E STAATSHERVORMING

De 6^e staatshervorming versterkte de bevoegdheden van de gewesten aanzienlijk (Simar, 2016). Die zijn nu bevoegd om de beschikbaarheid van begunstigen van een werkloosheidsuitkering te controleren¹⁷⁴. De gewesten bepalen autonoom welke studies en beroepsopleidingen een uitkeringsgerechtigde werkloze kan volgen met behoud van zijn uitkering en welk type werkloze van deze maatregel kan genieten, na instemming van de federale overheid. De gewesten hebben ook bevoegdheden gekregen met betrekking tot doelgroepen (verlaging van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid en activering van werkloosheidsuitkeringen).

Anderzijds blijven structurele verminderingen van socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en verminderingen van werknemersbijdragen, evenals vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing, een federale bevoegdheid.

Tijdens de 6^e staatshervorming werd het dienstenchequebeleid¹⁷⁵, inclusief de bijbehorende belastinguitgaven, ook geregionaliseerd, waarbij de aspecten die verband houden met het arbeidsrecht op het niveau van de federale overheid werden gehouden. De gewesten zijn ook bevoegd geworden voor de PWA's¹⁷⁶, waardoor mensen die er diensten verlenen een bepaald aantal uren kunnen werken en deze bezoldiging kunnen combineren met hun werkloosheidsuitkering.

De bevoegdheden voor beroepsopleiding werden ook uitgebreid: de industriële leerovereenkomst werd overgedragen aan de gemeenschappen¹⁷⁷, terwijl de start- en stagebonus voor stagiairs uit het alternerend onderwijs en het betaald educatief verlof¹⁷⁸ naar de gewesten werden overgeheveld. Het Ervaringsfonds, dat bedoeld is om oudere werknemers langer aan het werk te houden, werd ook naar de gewesten overgeheveld. Op het vlak van re-integratie worden de gewesten ook belast met tewerkstellingsprogramma's voor begunstigen van het recht op sociale integratie in de OCMW's en de sociale economie (Simar, 2016).

Zoals geïllustreerd in tabel 8.3 zijn de belangrijkste overgehevelde instrumenten van het werkgelegenheidsbeleid op budgettair vlak, de instrumenten die betrekking hebben op de doelgroepen (verminderingen van sociale bijdragen en activering van werkloosheidsuitkeringen), programma's om werklozen weer aan het werk te krijgen (of "banenplannen"), dienstencheques en activering van het leefloon door het OCMW.

¹⁷³ Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) van 17 maart 1994 tot oprichting van het Brussels Franstalig instituut voor de beroepsopleiding (Bruxelles Formation), B.S., 6 april 1994.

¹⁷⁴ De federale overheid blijft bevoegd voor het regelgevend kader op het vlak van passende dienstbetrekkingen, actief zoeken naar werk, administratieve controle en sancties. Het gewest kan de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake de controle op de actieve beschikbaarheid tegen vergoeding overdragen aan de federale overheid.

¹⁷⁵ De "dienstencheque"-regeling werd ingevoerd door de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, met als doel particulieren diensten aan te bieden tegen een betaalbare prijs, nieuwe banen te creëren en zwartwerk te bestrijden.

¹⁷⁶ Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) zijn organisaties zonder winstoogmerk die zijn opgericht door een gemeente of een groep gemeenten.

¹⁷⁷ De bevoegdheid wordt echter overgedragen aan het Waals Gewest en de COCOF in het kader van de intra-Franstalige akkoorden.

¹⁷⁸ Een erkend recht voor werknemers in de privésector om vrij te nemen om bepaalde opleidingen te volgen.

Tabel 8.3
Bevoegdheden op het gebied van tewerkstelling die zijn overgedragen in het kader van de
6^e staatshervorming, ramingen 2015
(in miljoen euro)

Kenmerk RSZ-werknemer	810,4
Oudere werknemers	388,8
Jonge werknemers	140,0
Langdurig werkzoekende	226,2
Herstructurering	13,9
Risicogroepen (laaggeschoolde jongeren)	1,4
DSP	11,6
SINE	28,1
Mentoren	0,3
Kenmerk RSZPPO-werknemer	99,3
Artikel 60	80,2
Jonge werknemers	1,6
Langdurig werkzoekende	17,3
Herstructurering	0,2
Risicogroepen (laaggeschoolde jongeren)	0,0
DSP	0,0
SINE	0,0
Mentoren	0,0
Specifieke sector RSZ	29,7
Werknemer bagger- en sleepdienst	0,0
Werkgever bagger- en sleepdienst	4,4
Huispersoneel	0,2
Onthaalouders	14,7
Kunstenaars	10,3
Specifieke sector RSZPPO	5,3
Werknemer bagger- en sleepdienst	0,0
Werkgever bagger- en sleepdienst	0,0
Huispersoneel	0,0
Onthaalouders	5,3
Kunstenaars	0,0
Banenplannen	1 149,9
Gesco RSZ	314,9
Gesco RSZPPO	349,2
Gesco Trekkingsrechten	485,8
RVA	291,0
Jonge werklozen	0,9
Activa personen met een handicap	1,1
Activa preventie- en veiligheidsagenten	6,0
Oudere werklozen	53,1
Sociale inschakelingseconomie (SINE)	66,2
Individuele beroepsopleiding	0,9
Langdurig werkloze buiten DSP	134,0
Doorstromingsprogramma's (DSP)	25,5
Kinderopvangtoeslag	1,4
Activering werkloosheidsuitkering	1,9
Fiscaal	0,0
Middelen met betrekking tot de gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor de binnenvaart en de sleepvaart	0,0
Rest	2 313,6
Art.60/61	205,4
Controle beschikbaarheid	46,2
PWA's (beambten en werkingskosten)	31,8

Betaald educatief verlof	103,4
Toelagen voor opleiding en stage	55,8
Mobiliteitspremie	0,0
Premie voor beroepsopleiding	0,2
Startbanen	17,2
Stage- en startbonus	12,7
Outplacement	3,9
Loopbaanonderbreking onderwijs met uitzondering van de contractuele ambtenaren die onder het tijdskrediet vallen	93,6
Jongerenbonus non-profit (RSZ)	5,9
Dienstencheques (enkel deel SZ)	1 731,2
Ervaringsfonds	5,4
Werkvergunning	0,1
Directie jong/oud (FOD WASO)	0,8
Sociale economie	23,5
Loopbaanonderbreking buiten federaal en onderwijs	53,7
Startbanen	7,2
Totaal arbeidsmarkt	4 723,1

Bron: Bayenet et al., 2017.

8.3.2 Organisatie en uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid

De federale overheid heeft nog steeds belangrijke instrumenten tot haar beschikking als het gaat om arbeidsmarktbeleid. In het algemeen is zij verantwoordelijk voor het loonbeleid en het vaststellen van de socialezekerheidsbijdragen¹⁷⁹. Op die manier heeft de federale regering zich tot doel gesteld om de loonkosten over de hele linie te verlagen, werkloosheidsvallen te bestrijden en actie te ondernemen om de "doelgroepen" (terug) aan het werk te krijgen.

VERMINDERING VAN DIRECTE EN INDIRECTE LOONKOSTEN

De federale regering is verantwoordelijk voor het vastleggen van de maximale marge voor de loonkostenontwikkeling, die de ruimte voor loonstijgingen in België zal bepalen op basis van een vergelijkende aanpak met de loontrends bij onze belangrijkste handelspartners (Duitsland, Frankrijk en Nederland). Het is de bedoeling een evenwicht te vinden tussen automatische loonindexering en concurrentievermogen van het bedrijfsleven. De federale overheid is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van een structurele vermindering van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers (geraamd op 1.681 miljoen euro in 2022). Deze vermindering is bedoeld om de werkgelegenheidsintensiteit van de economische groei te verhogen door de brutoloonkosten die werkgevers betalen te verlagen. Ze is structureel omdat ze onbeperkt is in de tijd en aan elke werknemer wordt toegekend zonder dat deze aan speciale voorwaarden moet voldoen. Andere maatregelen zijn ook bedoeld om de werkgeversbijdragen te verlagen, met name door af te zien van socialezekerheidsbijdragen voor eerste aanwervingen, of door zich te richten op specifieke activiteiten (universiteiten, onderzoek, sportlui).

Een derde federale maatregel om de algemene loonkosten te verminderen betreft het zogenaamde "Maribel"-systeem. Door het equivalent van een vermindering van de sociale bijdragen ("sociale Maribel")¹⁸⁰ of een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing ("fiscale Maribel"), maken deze mechanismen het mogelijk om middelen toe te wijzen aan het creëren van banen in de non-profitsector (het totale bedrag verbonden aan deze mechanismen bedroeg 1,37 miljard euro in 2022).

¹⁷⁹ Art. 6, §1, VI, laatste lid, 3° en 12° en IX, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹⁸⁰ Dit is geen echte vermindering, maar een toewijzing van een deel van de sociale bijdragen aan verschillende fondsen in de non-profitsector om banen te behouden en nieuwe banen te creëren onder bepaalde voorwaarden. Deze regeling kan ook worden gebruikt om opleidingsprojecten te financieren door de vervanging te financieren van de persoon die de opleiding volgt.

BESTRIJDEN VAN WERKLOOSHEIDSVALLLEN

Verminderings van werknemersbijdragen ("werkbonus") zijn ook bedoeld om het nettoloon van de werknemers te verhogen (zonder de loonkosten van de werkgever te beïnvloeden) en hen zo aan te moedigen om te gaan werken, en tegelijk werkloosheidsvallen te bestrijden. Er zijn ook verminderingen van de persoonlijke bijdragen voor bepaalde specifieke situaties (werknemers die ontslagen worden als gevolg van herstructureringen, sporters, enz.)

Om werkloosheidsvallen te vermijden, heeft een andere maatregel betrekking op inkomensgarantie-uitkeringen voor het geval een werkzoekende die geen voltijdse baan kan krijgen, gedwongen wordt deeltijds werk te aanvaarden. In dit geval zorgt een aanvulling ervoor dat deeltijdse werknemers een inkomen ontvangen dat ten minste gelijk is aan wat ze zouden hebben ontvangen met alleen een werkloosheidsuitkering (de kosten van deze maatregel, die in de loop der tijd restrictiever is geworden, bedroegen in 2022 minder dan 200 miljoen euro).

MAATREGELEN GERICHT OP DE "DOELGROEPEN"

Het derde type werkgelegenheidsbeleid in België betreft maatregelen gericht op "doelgroepen", d.w.z. "de verschillende mechanismen gericht op het verminderen van de kosten om een bepaald aantal specifieke categorieën werknemers in dienst te nemen" (Dumont, 2015). In de praktijk hebben ze vooral betrekking op oudere, jonge, langdurig of laaggeschoolde werkzoekenden die door hun kenmerken moeilijk werk vinden of behouden. Er zijn twee soorten maatregelen ingevoerd: activeringen (gekoppeld aan de werknemer) en verminderingen van de werkgeversbijdragen (gekoppeld aan de werkgever). De meeste uitgaven in verband met deze mechanismen zijn geregionaliseerd en de federale overheid heeft niet langer de bevoegdheid om nieuwe doelgroepen te creëren of bestaande doelgroepen te wijzigen (Rennoir et al., 2018).

Dankzij activeringsmaatregelen kunnen werklozen een deel van hun werkloosheidsuitkering blijven ontvangen als ze (opnieuw) aan het werk gaan, en kan de werkgever de kosten van de aangenomen werknemer met hetzelfde bedrag verlagen. De werknemer ontvangt dus meer dan zijn werkloosheidsuitkering, terwijl de werkgever profiteert van goedkopere arbeidskrachten. Tijdens de 6^e staatshervorming werd een aanzienlijk deel van de activeringsmaatregelen van de RVA, gericht op specifieke groepen werkzoekenden, overgedragen van de federale overheid naar de gefedereerde entiteiten¹⁸¹; de rest bleef de verantwoordelijkheid van de federale overheid.

Tabel 8.4 maakt een onderscheid tussen de activeringsmaatregelen van de RVA die werden overgedragen aan de gefedereerde entiteiten en de maatregelen die volledig federaal bleven na de 6^e staatshervorming. Sommige activeringsmaatregelen zijn gewijzigd, beperkt of vervangen door een gewestelijke (of communautaire) regeling, of zelfs helemaal afgeschaft (X in de tabel). Maatregelen die ongewijzigd blijven, worden aangegeven met een V. In 2022 zullen al deze uitgaven ongeveer 620 miljoen euro bedragen, bijna allemaal op gewestelijk of communautair niveau.

¹⁸¹ De uitoefening van deze bevoegdheden zal afhangen van de gewesten, maar ook van de Duitstalige Gemeenschap die, indien ze reeds bepaalde bevoegdheden in verband met tewerkstelling uitoefende, met het Waals Gewest zal onderhandelen over een nieuwe overdracht van tewerkstellingsbevoegdheden (met uitzondering van de dienstencheques) in het jaar volgend op de 6^e staatshervorming. Deze overdracht wordt mogelijk gemaakt door artikel 139 van de Grondwet, dat bepaalt dat "[...] het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Parlement van het Waalse Gewest in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet kunnen beslissen dat het Parlement en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap in het Duitse taalgebied geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefenen."

Tabel 8.4
Activeringsmaatregelen: details, bestuursniveau en uitgaven in 2022

Activeringsmaatregelen en bestuursniveau		WG	BH G	VG	DG	in miljoen euro
Vrijstellingen voor activiteiten PWA en PVA	Werklozen met vrijstelling plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA) Werklozen met vrijstelling als preventie-en veiligheidsadviseur (PVA)	FED	V V	V V	V V	16,2
Vrijstellingen voor acties in het buitenland	Vrijstelling voor oudere werklozen die hun beroepservaring in het buitenland ter beschikking stellen	FED	V	V	V	0,0
	Vrijstelling voor jonge coöperanten	FED	V	V	V	0,0
	Vrijstelling voor deelname aan humanitaire acties	FED	V	V	V	0,0
Opleiding voor werklozen: studies of (beroeps)opleiding	Vrijstellingen voor herneming van studies of beroepsopleiding	GEW	V	V	V	433,5
	Vestigingsuitkering	GEW	X	X	X	/
	Stage-uitkering (of instapstage)	GEW	X	X	X	0,1
	Startbonus	GEW	X	X	X	/
	Opleidingsuitkering	GEW	X	X	X	0,2
Oudere werklozen	Werkhervattingstoeslag	GEW	X	X	X	7,9
	Overstappremie	GEW	X	X	X	/
Kinderopvangtoeslag		GEW	V	X	X	0,6
Jonge werklozen	ACTIVA START	GEW	X	X	X	/
Uitkering zorgsector		FED	V	V	V	0,0
Langdurig werklozen	ACTIVA	GEW	X	X	X	117,3
	Doorstromingsprogramma (DSP)	GEW	X	X	X	0,0
	Sociale inschakelingseconomie (SINE)	GEW	V	X	X	43,3
	Tewerkstelling in maatwerkbedrijven	FED	V	V	V	1,1
	Uitkering interregionale mobiliteit	FED	V	V	V	0,0
	Uitkering voor knelpuntberoepen	FED	V	V	V	0,1
Totaal						620,4

Bron: RVA, DULBEA

FED = federaal; GEW= gewestelijk; WG= Waals Gewest (excl. DG); BHG = Brussels Hoofdstedelijk Gewest; VG = Vlaams Gewest; DG = Duitstalige Gemeenschap.

De verminderingen van de werkgeversbijdragen “doelgroep” omvatten een reeks steunmaatregelen die bedoeld zijn om werkgevers aan te moedigen om werknemers in dienst te nemen of niet te ontslaan die specifiek tot een bepaalde doelgroep behoren (jongeren, ouderen, mensen met een arbeidshandicap, mentoren en langdurig werkzoekenden). Dit zijn dus werkgelegenheidsmaatregelen die bedoeld zijn om de werkgelegenheid te verhogen door de loonkosten te verlagen, niet om werknemers aan te moedigen een baan te nemen door hun loon (netto of bruto) te verhogen.

Tabel 8.5 maakt een onderscheid tussen verminderingen van werkgeversbijdragen “doelgroep” die gedefederaliseerd zijn en bijdragen die volledig federaal zijn gebleven na de zesde staatshervorming. Sommige maatregelen zijn gewijzigd, beperkt of vervangen door een gewestelijke (of communautaire) regeling, of zelfs helemaal afgeschaft (X in de tabel). Maatregelen die ongewijzigd blijven, worden aangegeven met een V. In 2022 waren deze uitgaven in totaal goed voor bijna 1,4 miljard euro, waarvan de helft voor rekening van de gefedereerde entiteiten en de helft voor rekening van de federale overheid.

Tabel 8.5
Verminderings bijdragen doelgroep: details, bestuursniveau en uitgaven in 2022

Verminderings “doelgroep” en bestuursniveau		WG	BHG	VG	DG	in miljoen euro
Jonge werknemers	GEW	X	X	X	X	32,2
Oudere werknemers	GEW	X	X	X	X	543,3
Langdurig werkzoekenden (algemene categorie, doorstromingsprogramma, SINE)	GEW	X	X	X	X	0,0
Herstructurerings - vermindering van de werkgeversbijdragen	GEW	X	X	X	X	0,0
Mentoren	GEW	X	X	X	V	8,5
Gesubsidieerde contractuelen (gesco)	GEW	X	V	X	X	76,0
Vervangers voor werknemers met een 4-daagse werkweek	GEW	V	V	V	V	0,5
Huispersoneel	GEW	X	V	V	V	0,1
Onthaalouders	GEW	V	V	V	X	11,8
Kunstenaars	GEW	V	V	V	V	8,4
Artikel 60	GEW	V	V	X	V	54,3
Betaalde sportbeoefenaars	FED	V	V	V	V	59,7
Collectieve vermindering van de arbeidstijd en 4-daagse werkweek	FED	V	V	V	V	15,0
Eerste aanwervingen	FED	V	V	V	V	654,7
Vaste werknemers in de horeca	FED	V	V	V	V	20,1
Totaal						1 384,6

Bron: RSZ, DULBEA.

FED = federaal; GEW= gewestelijk; WG= Waals Gewest (excl. DG); BHG = Brussels Hoofdstedelijk Gewest; VG = Vlaams Gewest; DG = Duitstalige Gemeenschap.

OPLEIDING

Aanvankelijk was de RVA enerzijds verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling en opleiding van werkzoekenden en anderzijds voor de uitbetaling van de uitkeringen en het toezicht op de voorwaarden waaronder deze werden toegekend. Na de oliecrisis van de jaren 1970 en de daaropvolgende economische crisis concentreerde de RVA zich bijna volledig op haar rol als toezichthouder, ten nadele van haar activiteiten op het vlak van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (Dumont, 2015). Deze situatie creëerde de voorwaarden voor de overdracht van deze bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten, waarbij de rest op nationaal niveau bleef krachtens het behoud van de federale bevoegdheid in socialezekerheidskwesties.

Zoals hierboven vermeld, werden bevoegdheden in verband met arbeidsbemiddeling, de wedertewerkstelling van werkloze werkzoekenden, de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, maar ook in het bijzonder de controle op de beschikbaarheid van werklozen of het beleid gericht op doelgroepen, overgedragen aan de gewesten.

Aan de andere kant zijn de bevoegdheden op het gebied van omscholing en bijscholing communautaire bevoegdheden geworden (culturele aangelegenheden). Aanvankelijk werden ze overgedragen aan de Franse Gemeenschap, maar in het kader van de intra-Franstalige akkoorden werden ze overgedragen aan het Waals Gewest en de COCOF. De bevoegdheden op het vlak van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding werden dus geleidelijk gegroepeerd in instanties die nu eens gewestelijk, dan weer communautair zijn, met specifieke kenmerken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

- De VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) in de Vlaamse Gemeenschap oefent zijn bevoegdheden uit over het eentalige Nederlandstalige gebied voor de gewestelijke bevoegdheden en over het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor de Nederlandstaligen voor de communautaire bevoegdheden.
- Forem (Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi) in het Waals Gewest, op het grondgebied van Wallonië buiten de Duitstalige Gemeenschap, oefent ook de bevoegdheden voor opleidingen uit van de Franse Gemeenschap in het Franstalige gebied.
- Het ADG (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft) in de Duitstalige Gemeenschap is niet alleen bevoegd voor opleidingen, maar ook voor de gewestelijke arbeidsbemiddeling in het Duitstalige gebied.
- In Brussel is Actiris (de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling) verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling van werklozen in de Brusselse regio, terwijl Bruxelles Formation, dat deel uitmaakt van de COCOF, opleidingen verzorgt voor Franstalige werkzoekenden. Zoals hierboven uitgelegd is de VDAB verantwoordelijk voor de opleiding van Nederlandstalige werkzoekenden. Ten slotte is sinds de 6^e staatshervorming bepaald dat "onverminderd de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap", het Brussels Hoofdstedelijk Gewest culturele aangelegenheden kan uitoefenen "inzake de beroepsomscholing en -bijscholing en het opzetten van programma's voor beroepsopleidingen voor zover deze kaderen in het werkgelegenheidsbeleid en rekening houden met het specifieke karakter van Brussel"¹⁸². Het gaat dus niet om een nieuwe gewestelijke bevoegdheid voor opleidingen die de Franstalige of Nederlandstalige opleidingen kunnen vervangen, maar, zoals Dumont (2015) aangeeft, kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel nieuwe opleidingen opzetten in het kader van zijn biculturele aangelegenheden, naast de bestaande programma's van de VDAB en Bruxelles Formation.

Referenties

ARCQ E. (1996), *Le transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 1410-1411.

BAYENET B. (2024), Dépense ou austérité. Il faut sortir d'un débat stérile, *Revue Nouvelle*, nr. 126.

BAYENET B., BOURGEOIS M. en PIRON D. (2022), *Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique*, La Légitimité en finances publiques, Mare & Martin, coll. Droit & gestions publiques, Paris.

BAYENET B. en FONTAINE M. (2021), *Financement et organisation des hôpitaux: État de lieux à la veille de la réforme*, in Bayenet B., Fontaine M. et Husden Y. (Dir), *La politique hospitalière en Belgique : financement, organisation et enjeux pour l'avenir*, Pyramides nr. 2021-35/36, Anthemis.

BAYENET B., BOURGEOIS M. en DARTE D. (2017), *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État - Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier.

BAYENET B. en PAGANO G. (2011), *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP.

BAYENET B., CAPRON H. en LIÉGEOIS PH. (Eds) (2007), *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Coll. Economie, Société, Région, De Boeck.

BISCIARI P., MELYN W. en VAN MEENSEL L. (2014), *Vooruitzichten inzake de financiën van de gemeenschappen en de gewesten*, Nationale Bank van België, Economisch tijdschrift.

CORNILLE D., KUMPS D., STINGHAMBER P. en VAN PARYS S. (2021), *Intergewestelijke overdrachten via de federale overheid en sociale zekerheid*, Nationale Bank van België, Economisch tijdschrift.

¹⁸² Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, B.S., 14 januari 1989.

- DUMONT D. (2015), *Tewerkstelling en beroepsopleiding na de zesde staatshervorming: welke vooruitzichten (in het bijzonder voor Brussel)?*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, vol. 57, nr. 2, pag. 307-409.
- EL BERHOUMI M., LOSSEAU L. en VAN DROOGHENBROECK S. (2017), *Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État*, in Vandenbossche E. (Dir), Les institutions bruxelloises en 2014, die Keure.
- EL BERHOUMI M. en DELGRANGE X. (2015), *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*, in de Broux P.-O., Lombaert B. en Yernault D. (Eds), Le droit bruxellois - Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014), Larcier.
- ERNAELSTEEN C., MIGNOLET M., MULQUIN M.-E. en ROMATO M. (2015), *Les transferts interrégionaux en Belgique : questions méthodologiques et réalités 2007-2012*, Cahiers de recherche, série Politique économique, nr. 77, 2015/01.
- FANIEL J. (2020), *Santé: une répartition complexe des compétences*, Santé conjugulée, nr. 93.
- GERKENS S. en MERKUR S. (2020), *Belgium Health system review*, Health systems in transition, vol. 22, nr. 5, KCE & European Observatory on Health systems and policies.
- GOVAERT S. (1992), *Le conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 1351-1352.
- PALSTERMAN P. (2012), *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 2127-2128.
- PALSTERMAN P. (2007), *Régionaliser la politique de l'emploi?*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 1958-1959.
- PALSTERMAN P. (2005), *Déféderaliser la Sécurité sociale?*, Courrier hebdomadaire du CRISP, nr. 1899.
- POCHET PH. en REMAN P. (2006), *La sécurité sociale en Belgique: entre régionalisation et européanisation*, Lien social et Politiques, nr. 56.
- REKENHOF (2019), 176^e Boek – deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers Brussel.
- RENNOIR M. en TOJEROW I. (2018), *Orientation des politiques régionales de l'emploi après la 6^e réforme de l'État*, Dynamiques régionales, nr. 6.
- RIGAUX L. (2024), *La solidarité en Belgique: Une histoire des mécanismes juridiques de redistribution entre personnes et entre territoires*, ULB Institutional Repository 2013/365557, Université Libre de Bruxelles.
- SIMAR L. (2016), *Les politiques d'emploi en Wallonie après la Sixième réforme de l'État*, Dynamiques régionales, nr. 3.
- VAN NIEUWENHOVE J. (2021), *La répartition des compétences concernant la politique hospitalière*, in Bayenet B., Fontaine M. en Husden Y. (Dir), La politique hospitalière en Belgique : financement, organisation et enjeux pour l'avenir, Pyramides nr. 2021-35/36, Anthemis.
- VAN NIEUWENHOVE J. (2015), *De nieuwe gemeenschapsbevoegdheden inzake gezondheidszorg en hulp aan personen met een handicap*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2^e trimester.

Hoofdstuk 9

Lokale overheidsfinanciën

Arnaud Dessoy, *Verantwoordelijke studies Public Finance, Belfius*

After outlining some general considerations on the local sector (composition, heterogeneity, impact of regionalization), this chapter begins with a review of the key events that have had a significant financial impact on local authorities over the last decade (2010-2022). Like all public administrations in the Eurozone, local authorities have suffered the consequences of a triple international crisis since 2010: firstly, the public debt crisis in Europe, then the health crisis and, finally, the unprecedented inflationary shock following the war in Ukraine, all of which have weakened their finances. During this period, local authorities were also confronted with the financial impact (direct or indirect) of a number of structural reforms, such as the financing of pensions for statutory staff, unemployment benefit rules (with a significant impact on the CPAS), the creation of fire rescue zones, and the effects of the tax reform adopted by the federal government (tax shift). Against this unstable backdrop, the macroeconomic situation of local authorities does not show any profound imbalances. On the contrary, since 2015, based on statistics compiled from the ESA 2010 system, the financing balance has been in near-balance (or even in slight surplus), the debt ratio has been steadily falling, and all this while generating positive net fixed capital formation, and without any notable increase in local tax pressure (with the exception of Brussels municipalities). These aggregated figures for numerous local entities, however, mask profound local disparities. This is particularly true for large and medium-sized cities, which concentrate collective goods and services (externalities) within their boundaries, while at the same time are suffering an erosion of their tax base (due to the impoverishment of urban centers).

JEL Codes: H70, H71, H72, H74, H75, H77

Keywords: local public finance, local taxation, subsidies and borrowing, pensions reform, fiscal federalism

9.1 Enkele algemene beschouwingen over de lokale sector

Binnen de sector van de openbare besturen vormt de lokale overheid een territoriaal netwerk dat een zeer groot aantal lokale overheidsdiensten verleent aan burgers en bedrijven. De actieradius van de lokale besturen wordt ofwel volledig autonoom bepaald (voor zaken ‘van gemeentelijk of provinciaal belang’), ofwel door taken die hogere overheden aan hen ‘delegeren’ (openbare orde, politie, brandweer, burgerlijke stand, stedenbouw, milieu...).

Op specifieke gebieden (sociale actie, veiligheid, huisvesting, sport, cultuur, gezondheid, grondbeleid, lokale ontwikkeling...) werken de gemeenten evenwel samen met tal van parlokale structuren, zoals OCMW's, politiezones, hulpverleningszones, huisvestingsmaatschappijen, gemeentebedrijven, intercommunales, vzw's, enz.

De statistieken van de door het INR¹⁸³ opgestelde nationale boekhouding bieden ons een omvattend becijferd beeld van de lokale sector conform de ESR 2010-methodologie¹⁸⁴. De vele parlokale structuren meegeteld, omvat de sector van de openbare besturen (S1313) volgens het overzicht van de NBB/het INR¹⁸⁵ 2.714 instellingen.

¹⁸³ De cijfers zijn beschikbaar op de website van de online statistieken van de Nationale Bank van België.

¹⁸⁴ Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen, dat dient als referentiekader voor de statistieken van het Europese budgettaire stabiliteitspact.

¹⁸⁵ De bedoelde lijst van de publieke entiteiten is terug te vinden op de website van het INR.

Tabel 9.1
Aantal lokale instellingen per gewest (S1313)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Duitstalige Gem.	Totaal
Steden en gemeenten	300	253	19	9	581
Lokale politiezones	112	70	6	2	190
Hulpverleningszones	20	13		1	34
Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn(OCMW's)	300	253	19	9	581
Vereniging van OCMW's	23	26	3		52
Polders / wateringén	151	22			173
Hogescholen	13	9	6		28
Autonome bedrijven	175	97	1	2	275
Overheidsbedrijven (waaronder intercommunales)	46	69	8	4	127
Verenigingen (vzw's, projectverenigingen...)	264	210	108	2	584
Diverse instellingen	49	26	4	0	79
Totaal	1 453	1 048	174	29	2 704

Bron: op basis van de gegevens van het INR.

Ter illustratie: volgens de cijfers van de nationale rekeningen bedroegen de totale uitgaven van de lokale besturen in 2022 38,4 miljard euro, of 12,3% van de gezamenlijke overheidsuitgaven. De evolutie van de ontvangsten, uitgaven en schulden over de periode 2010-2022 wordt meer in detail geanalyseerd in deel 3 van dit artikel.

In vergelijking met de andere sectoren die samen de publieke sector (S13) vormen, heeft de sector van de lokale besturen (S1313) 2 onderscheidende kenmerken.

9.1.1 Een zeer heterogene samenstelling

De lokale sector vormt geen homogeen blok. Nationaal gezien bestaat hij uit een dubbele sokkel van entiteiten van grondwettelijke aard, namelijk 10 provincies en 581 gemeenten, die het merendeel van hun activiteiten rechtstreeks beheren (bevolking/burgerlijke stand, financiën, stedenbouw, openbare werken, milieu...).

Naast haar grootte (qua bevolking en oppervlakte) wordt elke gemeente geconfronteerd met haar eigen specifieke lokale sociaaleconomische context (inkomensniveau van de bevolking, economische dynamiek, demografische evolutie...), die dan ook specifieke gevolgen heeft voor zowel haar ontvangsten als haar uitgaven.¹⁸⁶

De demografische evolutie op lokaal niveau speelt in dat opzicht een belangrijke rol. Ze is niet alleen bepalend voor de planning van lokale diensten en projecten rond voorzieningen (crèches, rusthuizen, sport- en cultuurinfrastructuur...), maar bepaalt ook de voorwaarden van talrijke financieringsbronnen (belastingen, dotatie uit het Gemeentefonds, subsidies die vaak rechtstreeks samenhangen met het aantal inwoners). Zo kan ook de economische aantrekkingskracht (oprichting of sluiting van bedrijven) leiden tot grote veranderingen in de lokale belastinginkomsten (hoofdzakelijk grondbelasting en lokale belastingen).

¹⁸⁶ Voor meer details, zie Belfius (2018).

9.1.2 Toenemende regionale verschillen in organisatie en financiering

Hoewel ze een zekere mate van autonomie genieten, blijven de gemeenten en provincies ‘ondergeschikte’ machten. Als gevolg van de verschillende staatshervormingen zijn de gemeenten en provincies op het vlak van institutionele organisatie grotendeels afhankelijk van het gewest, dat voortaan verantwoordelijk is voor hun organisatie¹⁸⁷, toezicht en financiering (Gemeentefonds, werkingssubsidies - waaronder het gesubsidieerd personeel -, kapitaalsubsidies voor investeringen, saneringskredieten voor entiteiten in financiële moeilijkheden...).

Die regionalisering heeft in het voorbije decennium ook geleid tot een evolutie en een groeiende ongelijkheid in de boekhoudkundige organisatie van de lokale besturen (Dessoy, 2018). Een voorbeeld hiervan is de hervorming die de Vlaamse overheid in 2014 goedkeurde. De Vlaamse lokale besturen ruilden het traditionele boekhoudkundige kader (NCC) toen in voor een gloednieuw concept: de ‘Beleids- en Beheerscyclus’ (BBC). De BBC is in feite veel ruimer dan een boekhoudkundig instrument, want het past in de doelstelling om het beleid van het lokale bestuur strategisch te plannen, d.w.z. vanuit een meerjarenaanpak. Sindsdien hebben ook het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap de boekhoudsystemen van de lokale besturen onder hun bevoegdheid hervormd.

Het resultaat van die opeenvolgende hervormingen is een lappendeken van boekhoudsystemen op het niveau van de lokale besturen, met als paradox dat het enige globale overzicht (op nationaal niveau) van de rekeningen van de lokale overheden nu wordt gegeven door de statistieken van het INR, die gebaseerd zijn op het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen (zie hierboven).

Een derde as van groeiende ongelijkheid betreft de hervormingen die door de gewestregeringen werden genitiëerd in verband met de institutionele organisatie op lokaal niveau. Met verschillende intensiteit per gewest is er inderdaad een versnellend proces merkbaar van fusies tussen lokale entiteiten (gemeenten, politiezones), integratie of synergieën (gemeente en OCMW) en rationalisatie (heroriëntering van de opdrachten van provincies, afbouw van de intergemeentelijke structuren).

¹⁸⁷ Met de nieuwe Gemeentewet werd de organisatiebevoegdheid van de lokale besturen op 1 januari 2002 volledig geregionaliseerd. Bovendien is de overdracht van de gewestelijke bevoegdheden op het vlak van organisatie van de ondergeschikte bevoegdheden naar de Duitstalige Gemeenschap sinds 1 januari 2015 afgerond. De Duitstalige Gemeenschap heeft daarom sommige bepalingen specifiek voor haar 9 gemeenten gewijzigd in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)).

Kader 9.1
Beleids- en beheerscyclus (BBC) - Het nieuwe boekhoudkader voor Vlaamse lokale overheden

Sinds 2014 hebben de Vlaamse lokale overheden, op basis van het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010¹⁸⁸, een nieuw boekhoudconcept aangenomen en geïmplementeerd onder de naam 'Beleids- en Beheerscyclus' (BBC), en dat in veel opzichten verschilt van het traditionele boekhoudkader voor lokale overheden.

In praktische termen verdwijnen de termen "gewone dienst" en "buitengewone dienst", maar het onderscheid tussen exploitatie (I) en investeringen (II) blijft in het basisschema gehandhaafd naast leningen en financiering, die samen de derde component "Financiering" (III) vormen.

Het basisprincipe van dit nieuwe concept is de directe koppeling van een begroting aan een beleidsdoelstelling, waarbij een meerjarenaanpak wordt gehanteerd met, enerzijds, de formulering van de doelstelling en de evaluatie ervan en, anderzijds, de opname in de begroting van de middelen die worden toegewezen voor de uitvoering van de betreffende doelstelling.

Het verplichte financiële evenwicht dat aan de lokale overheden wordt opgelegd, is gebaseerd op twee criteria (jaarlijks en meerjaarlijks).

Het beschikbaar budgettair resultaat (saldo van inkomsten en uitgaven) moet elk jaar positief zijn, rekening houdend met de gecumuleerde resultaten van voorgaande jaren. Het bestaat uit het transactiesaldo van exploitatie, investeringen en financiering.

Besturen moeten ook kunnen aantonen dat hun autofinancieringsmarge niet negatief is en ten minste nul bedraagt aan het einde van de projectieperiode. Hiermee tonen ze aan dat ze in staat zijn om de bestaande financieringskosten (afschrijvingen en rente) structureel te dragen.

9.2 Markante gebeurtenissen met een financiële impact voor de lokale besturen

Het voorbije decennium was vrij hectisch. Net als alle openbare besturen werden de lokale overheden geconfronteerd met de gevolgen van exogene schokken op een schaal die sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer was voorgekomen: de euro- en overheidsschuldencrisis in 2010 (na de financiële crisis van 2008), de gezondheidscrisis in 2020 en de inflatie- en energieschok in 2022 (door de oorlog in Oekraïne).

De lokale besturen hebben ook te lijden gehad onder de (directe en indirecte) gevolgen van drie grote hervormingen die door de federale regering werden goedgekeurd:

- de financiering van de pensioenen van het statutair personeel (2011),
- de maatregelen in het kader van de hervorming van de arbeidsmarkt (waaronder de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, met belangrijke gevolgen voor de OCMW's),
- de uitvoering van de hervorming van de hulpdiensten en de oprichting van hulpverleningszones (2015).

Deze gebeurtenissen worden hieronder in chronologische volgorde beschreven en geanalyseerd, na een toelichting van de versterking van de evenwichtseisen opgelegd door de toezichthoudende autoriteiten.

9.2.1 Duidelijke versterking van de door de toezichthoudende autoriteiten opgelegde evenwichtseisen op grond van de EU-begrotingsregels (2011-2014)

Nadat de financiële crisis de zwakke punten van het Europese kader voor budgettaire governance had blootgelegd, was het dringend en essentieel dat er nieuwe maatregelen werden genomen om het vertrouwen in de eurozone te herstellen, nieuwe crisissen te voorkomen en de overheidsfinanciën in elke lidstaat structureel te saneren.

¹⁸⁸ Besluit van 25 juni 2010 van de Vlaamse regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voormaatschappelijk welzijn, Belgisch Staatsblad van 7 oktober 2010.

Tussen eind 2011 en 2013 resulteerden de werkzaamheden die volgden in een ongekeerde proliferatie van nieuwe wetgeving om het normatieve kader voor Europese budgettaire governance te versterken. Het gaat onder meer om de Six-Pack (bestaande uit een richtlijn en 5 verordeningen die in december 2011 van kracht werden), de Two-Pack (bestaande uit 2 nieuwe verordeningen die in mei 2013 van kracht werden), het Europese Semester en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (m.a.w. het VSCB, dat in januari 2013 van kracht werd)¹⁸⁹.

Deze aanscherping van de Europese regels heeft een grote impact gehad op de lokale besturen (Belfius Research, 2015), die tot dan toe grotendeels buiten schot waren gebleven. Tot de eurocrisis waren de lokale overheden immers niet onderworpen aan expliciete begrotingsdoelstellingen en heerste er een pragmatische aanpak. Het door de lokale overheden gegenereerde begrotingssaldo werd behandeld als een aanpassingsvariabele in de resultaten die alle openbare besturen van het land registreerden (Husson, 2008).

In het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 zijn de lokale overheden evenwel formeel opgenomen in het coördinatie- en begrotingsprogrammeringsproces. Bij de uitvoering van dat akkoord wordt echter rekening gehouden met verschillende specifieke kenmerken van de lokale besturen.

In de praktijk gaat het om een macro-budgettaire doelstelling die wordt uitgedrukt volgens de ESR-normen, maar elke lokale entiteit blijft individueel onderworpen aan de budgettaire voorschriften die zijn vastgelegd door hun respectieve toezichthoudende autoriteiten (en gedefinieerd zijn in het traditionele boekhoudkundige kader van de lokale besturen). In werkelijkheid zijn het de gewesten, als toezichthoudende overheid, die ervoor moeten zorgen dat de begrotingsdoelstellingen van de lokale besturen binnen hun jurisdictie worden gehaald. Het samenwerkingsakkoord stelt dat "elke contractpartij zich ertoe verbindt om bij de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van het toezicht daarop alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen in acht nemen".

De noodzaak om te voldoen aan de macro-budgettaire doelstellingen, uitgedrukt volgens de ESR-normen, heeft de regionale toezichthoudende overheden er dan ook toe gedwongen om de evenwichtsregels voor de lokale besturen aan te scherpen. Zo moeten alle gemeenten in Wallonië, het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap voortaan een evenwicht voorleggen voor hun eigen boekjaar (terwijl de Gemeentewet voorzag in de naleving van het globale evenwicht). In Vlaanderen moeten de lokale overheden sinds de grondige hervorming van de boekhouding van de lokale overheden (BBC) voldoen aan nieuwe regels voor zowel het jaarlijkse als het meerjarige evenwicht (autofinancieringsmarge). Naar het voorbeeld van de ESR-normen maken deze regels niet langer een onderscheid tussen het exploitatiegebonden financieringssaldo en het financieringssaldo dat aan de investeringen is verbonden.

Tegelijk met het aanscherpen van de evenwichtsregels hebben de toezichthoudende autoriteiten ook nieuwe bepalingen aangenomen om de evolutie van de investeringen (die een doorslaggevende invloed hebben op het ESR-saldo van de lokale besturen) en de schuldenlast te controleren. Concreet nemen deze nieuwe limieten de vorm aan van een maximumbedrag aan nieuwe leningen dat wordt uitgedrukt in euro per inwoner (Wallonië), of van een bedrag aan lasten van de nieuwe leningen dat overeenstemt met het volume van de kapitaalaflossingen voor het boekjaar (Brussel).

Tot slot, om te voldoen aan de nieuwe 'voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten' die worden opgelegd door de Richtlijn van 8 november 2011¹⁹⁰, moeten de lokale besturen periodiek nieuwe financiële rapportering indienen (zoals driemaandelijks boordtabellen, informatie over de 'voorwaardelijke verplichtingen', zoals toegekende garanties, een lijst van publiek-private samenwerkingen (PPS'en) en meerjarenprognoses (over het algemeen 5 jaar vooruit).

Deze bepalingen hebben ook geleid tot een snellere en striktere naleving van de begrotingskalender. Hoewel de Gemeentewet dit al voorschreef, moeten de begrotingen nu vóór het begin van het beschouwde begrotingsjaar worden goedgekeurd, terwijl de rekeningen uiterlijk in juni moeten worden goedgekeurd. In theorie moet deze snellere afsluiting het INR in staat stellen om verslag uit te brengen over de financiële

¹⁸⁹ Zie hoofdstuk 3 in deze studie.

¹⁹⁰ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van de Europese Unie.

situatie van de lokale overheden op basis van de meest recente rekeningen (gepland voor eind september bij Eurostat).

9.2.2 Hervorming van de financiering van de pensioenen van het statutair personeel (2011)

De kwestie van de financiering van de pensioenlasten is niet nieuw, maar heeft een ongekeerde omvang aangenomen sinds de oprichting van het 'Gesolidariseerd Pensioenfonds'¹⁹¹.

Ter herinnering: in tegenstelling tot de werkgevers in de privésector of op andere openbare bestuursniveaus dragen de provinciale en lokale overheden de volledige pensioenlast van hun vastbenoemde personeelsleden en hun rechthebbenden, zonder tegemoetkoming van de federale overheid. Het pensioenstelsel van de lokale besturen wordt gefinancierd op basis van een repartitiesysteem, maar is beperkt tot het statutaire personeel van de lokale besturen. Het aantal bijdrageplichtigen is dus relatief beperkt en is de afgelopen jaren structureel verminderd.

Al vele jaren neemt het aandeel van het statutaire personeel in het lokale openbare ambt af.. Dit wordt verklaard door het grote verschil in werkgeversbijdragen die besturen betalen ten opzichte van die voor hun contractuele personeel, de werkgelegenheidstimuleringsmaatregelen voor gesubsidieerde contractuelen, reorganisatieplannen die een rem zetten op personeelsbenoemingen en maatregelen om de invoering van een tweede pijler aan te moedigen (Dessoy, 2019). Deze evolutie heeft een negatief effect op de pensioenfinancieringsregeling omdat die een gesloten enveloppe vormt.

Om het structurele en groeiende onevenwicht tussen de actieve statutaire ambtenaren (en dus bijdrageplichtige) en de gepensioneerdde statutaire ambtenaren (pensioentrekkers) aan te pakken, keurde de regering de wet van 24 oktober 2011 goed. Deze wet voerde een nieuw pensioenmodel voor de lokale besturen in dat op 1 januari 2012 in voege trad.

De hervorming is gebaseerd op de oprichting van één 'Gesolidariseerd Pensioenfonds' en op een mechanisme van dubbele bijdragen (basis- en responsabiliseringsbijdragen) dat het mogelijk moet maken om de pensioenuitgaven elk jaar volledig te dekken zonder een jaarlijks tekort te hebben. De bijdragevoeten worden aangepast om ervoor te zorgen dat het financieringsstelsel een begrotingsevenwicht vertoont. De basisbijdragevoet, aanvankelijk vastgesteld op 41,5%, zal in 2024 worden verhoogd tot 45%, terwijl de responsabiliseringscoëfficiënt, aanvankelijk vastgesteld op 50%, in 2023 werd opgetrokken tot 66% en verder zal stijgen tot 75% in 2024 en tot 86% in 2028.

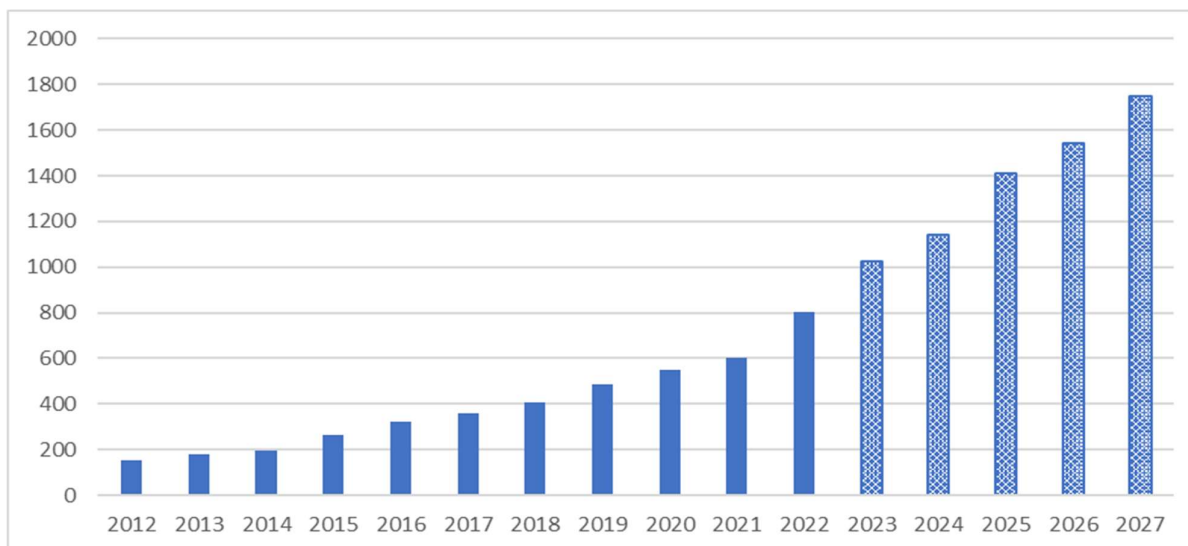
Tabel 9.2
Financiering van de pensioenen: tarief van de bijdragen

	Basisbijdrage	Responsabiliseringsbijdrage
2021	41,5%	50,0%
2022	43,0%	50,0%
2023	44,0%	66,0%
2024	45,0%	75,0%
2025	45,0%	78,0%
2026	45,0%	81,0%
2027	45,0%	84,0%
2028	45,0%	86,0%

Hoewel het beoogde mechanisme het voordeel heeft dat het financiële evenwicht van het Gesolidariseerd Pensioenfonds gevrijwaard wordt, impliceert het niettemin een bijna exponentiële stijging van de door de lokale overheden te betalen bijdragen.

¹⁹¹ Wet van 24 oktober 2011 "ter vrijwaring van een **duurzame** financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke besturen...".

Grafiek 9.1
Evolutie van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van de lokale besturen
(in miljoen €)



Bron: berekeningen op basis van de projecties van de FPD.

In 2012 was de (bij de basisbijdragen op te tellen) responsabiliseringsbijdrage die de deficitaire lokale overheden in het solidariteitsfonds moeten storten, beperkt tot 153 miljoen euro, een bedrag dat zou oplopen tot 800 miljoen euro in 2022. Volgens de projecties van de Federale Pensioendienst zou de door de gezamenlijke lokale overheden verschuldigde responsabiliseringsbijdrage vanaf 2023 meer dan 1 miljard bedragen en 1,75 miljard euro bereiken in 2027.

Deze verwachte evolutie voor de komende jaren blijkt voor sommige steden nu al onhoudbaar. Temeer omdat de gemeenten ook de pensioenlasten van hun OCMW's, politiezones en zelfs openbare ziekenhuizen moeten dragen.

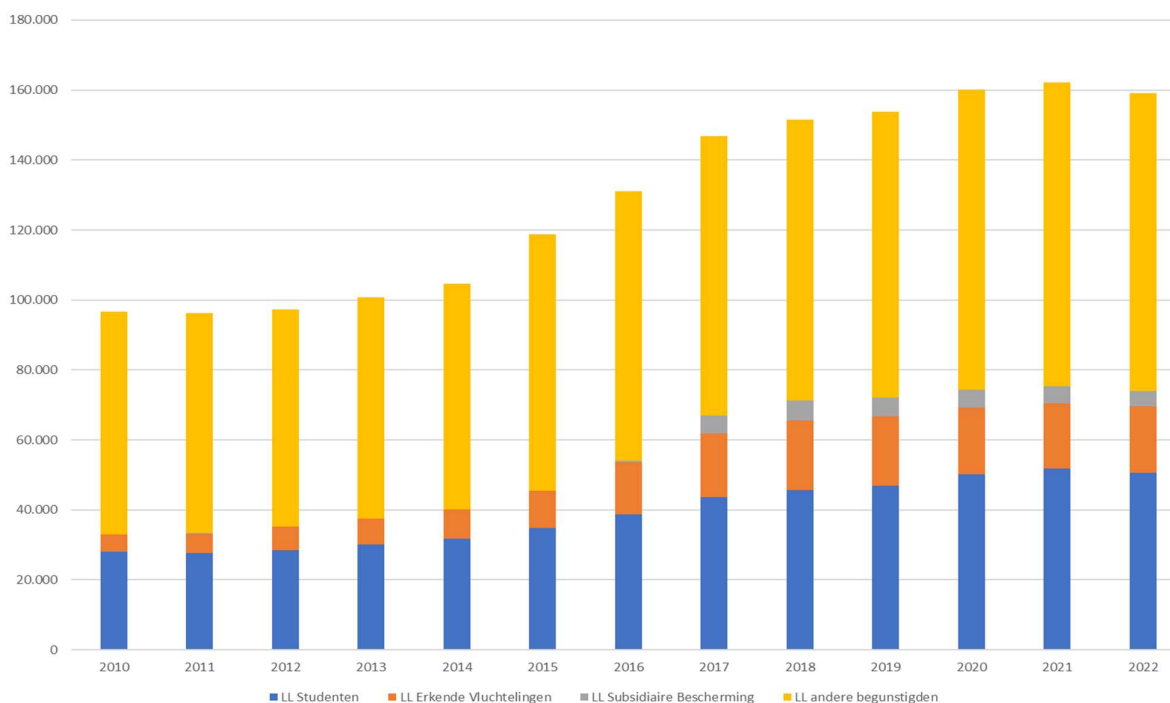
In Wallonië heeft de regering het 'Plan Oxygène' aangenomen. Het biedt gemeenten die geconfronteerd worden met hoge pensioenlasten, bij wijze van steun, de mogelijkheid om te lenen via het Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) voor de periode 2022-2026, waarbij het gewest tijdelijk de rente – en voor sommige gemeenten zelfs een deel van het kapitaal – voor zijn rekening neemt.

In Vlaanderen had de regering bij het begin van de gemeentelijke bestuursperiode (2019) al beslist om 50% van de responsabiliseringsfactuur van de Vlaamse lokale besturen tussen 2020 en 2025 voor haar rekening te nemen (d.w.z. een regionale bijdrage van 157 miljoen euro voor 2022 en naar schatting 432 miljoen euro in 2027).

9.2.3 Maatregelen ter beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en overdracht van lasten naar de OCMW's

In het kader van de uitvoering van het politieke akkoord van december 2011 over de hervorming van de arbeidsmarkt en het stelsel van werkloosheidsuitkeringen heeft de federale regering in het bijzonder twee maatregelen genomen, die vanaf 2013 geleid hebben tot een geleidelijke verschuiving van een belangrijke last naar de OCMW's (Cherenti, 2014). Het gaat om de organisatie van een grotere degressiviteit van de gewone werkloosheidsuitkeringen enerzijds, en de hervorming van de 'inschakelingsuitkeringen' – vroeger 'wachttuitkeringen' genoemd – anderzijds.

Grafiek 9.2
Evolutie van het aantal leefloners



Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

Deze maatregelen om mensen uit te sluiten van de werkloosheid hebben geleid tot een grote instroom van nieuwe uitkeringsaanvragers bij de OCMW's. Tussen 2014 en 2018 steeg het aantal leefloners met 45% van bijna 105 000 naar ongeveer 152 000. Naast een administratieve last leidt de toekenning van sociale bijstand, die slechts gedeeltelijk door de overheid wordt terugbetaald, tot aanzienlijke extra kosten voor het OCMW en indirect voor de gemeente, die het tekort van het OCMW moet dekken.

9.2.4 Uitrol van de hervorming van de hulpdiensten en oprichting van de hulpverleningszones (2015)

Na de tragische gebeurtenissen in Ghislenghien in 2004 werd de wetgever ertoe aangezet om een grootschalig project voor de hervorming en modernisering van de civiele veiligheid op te starten, naar het voorbeeld van wat eerder voor de politie was gerealiseerd. Na grondige werkzaamheden in een parlementaire commissie (de commissie-Paulus) en de invoering van nieuwe wetgeving (kaderwet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid) kreeg de hervorming van de civiele veiligheid op 1 januari 2015 eindelijk vaste vorm, met de juridische oprichting van de hulpverleningszones (34 voor het hele land, namelijk 14 in Wallonië en 20 in het Vlaamse Gewest¹⁹²) ter vervanging van de 250 bestaande brandweerdiensten.

Budgettair gezien is de financiering van de hulpverleningszones, net als die van de politiezones, gebaseerd op een terugkerende federale dotatie en een gemeentelijke dotatie ten laste van elke gemeente van de zone. Het is aan de gemeenten om hun dotaties aan te passen om de begroting van de zone in evenwicht te brengen en eventuele tekorten in de federale financiering te dekken (onvolledige indexering, niet-gefinancierde bijkomende kosten...). Volgens voornoemde kaderwet moest de federale overheid het principe van een geleidelijke herschikking van de federale financiering van de zones naar 50/50 ten opzichte van de

¹⁹² De Brusselse gemeenten vallen niet onder deze hervorming, omdat die bevoegdheid wordt uitgeoefend door het gewest (overgenomen door de Brusselse Agglomeratie).

lokale financiering (gemeenten en provincies) toepassen. In 2022 bereikte het aandeel van de federale financiering amper 25%.

De Waalse regering heeft van haar kant beslist om vanaf 2020 een beroep te doen op de provincies om bij te dragen, in de hoop dat de financiering van de hulpverleningszones geleidelijk wordt overgenomen tegen het einde van de bestuursperiode.

9.2.5 De gezondheids crisis en de overstromingen in Wallonië (2020-2021)

De pandemie heeft de essentiële rol van de lokale besturen als tussenliggend bevoegdheidsniveau in de strijd tegen Covid-19 aan het licht gebracht. Als we de openbare besturen in hun geheel bekijken, werden de financiën van de lokale besturen evenwel minder rechtstreeks blootgesteld aan de sociaaleconomische gevolgen van de gezondheids crisis. Dit komt zowel door de aard van hun bevoegdheden (niet zozeer gericht op directe steun aan de economische actoren, met als opmerkelijke uitzondering de sociale bijstand van de OCMW's) als door de structuur van hun inkomsten (grondbelasting, inkomstenbelasting die met 1 of 2 jaar vertraging wordt geïnd), die een grotere inertie vertonen ten opzichte van veranderingen in de sociaaleconomische context.

Hoewel de budgettaire schok voor hen minder zwaar was, kwamen de lokale overheden niet ongeschonden uit de Covid-periode, o.a. door een verzwakking van de belastinggrondslag (aanvullende en lokale belastingen) en een stijging van de socialebijstandslasten (OCMW's).

Daarnaast is er het meer specifieke geval van de Waalse gemeenten die in juli 2021 getroffen werden door dramatische overstromingen en geconfronteerd werden met grootschalige heropbouwwerken.

IMPACT OP DE UITGAVEN

De gezondheids crisis heeft de groei van de personeelsuitgaven mee doen afremmen, doordat sporadisch gebruikgemaakt werd van economische werkloosheid (vooral tijdens de eerste lockdown) en doordat geplande personeelsaanwervingen werden uitgesteld (niet-vervanging van personeel dat met pensioen ging).

Doorgaans werden de werkingsuitgaven evenwel opwaarts herzien, met name om de extra kosten te dekken die rechtstreeks samenhangen met de gezondheids crisis (aankoop van mondmaskers en alcoholgel voor het gemeentepersoneel, onderhoudskosten van lokalen, aankoop van materiaal waarmee de bevolking op een veilige manier ontvangen kon worden...) en de aankoop van mondmaskers die werden uitgedeeld aan de bevolking. Die extra kosten werden gedeeltelijk gecompenseerd door een vermindering van de werkingskosten (energie, water, brandstof, afvalbeheer...), doordat veel gebouwen werden gesloten voor de bevolking en tal van evenementen in de openbare ruimte werden afgelast.

De gezondheids crisis heeft het aantal socialebijstandsaanvragers (OCMW), die tijdens de verschillende lockdowns in een precaire situatie belandden, fors doen toenemen. Daarnaast werden de woonzorgcentra opgezaaid met aanzienlijke meerkosten. Wat de overdrachtsuitgaven betreft, stegen de gemeentelijke subsidies aan huishoudens, bedrijven, zelfstandigen en lokale verenigingen ter ondersteuning voor de gevolgen van de gezondheids crisis met gemiddeld meer dan 20%.

De lockdown heeft ook gezorgd voor een vertraging van de uitvoering van bepaalde investeringsprojecten (tijdelijke stopzetting van de activiteit van bouwondernemingen, vertraagde levering van materialen, vertraging van de openbare aanbestedingsprocedures enz.).

IMPACT OP DE ONTVANGSTEN

Wat de belastingontvangsten betreft, werden vooral de specifiek lokale belastingen negatief beïnvloed door de gezondheids crisis, terwijl de aanvullende belastingen (d.w.z. de personenbelasting (PB) en de onroerende voorheffing) relatief gespaard bleven. Het kadastraal inkomen, dat de belastbare basis van de onroerende voorheffing vormt, wordt niet beïnvloed door de gezondheids crisis. Wat het IPP betreft, hebben massale

federale interventies (tijdelijke werkloosheid en steun aan zelfstandigen) het mogelijk gemaakt een daling van de belastinggrondslag te vermijden¹⁹³.

Naast de impact van de lockdown op het rendement van bepaalde lokale belastingen (taksen op vertoningen en op gebruik van het openbaar domein) namen heel wat gemeenten extra maatregelen om de lokale ondernemingen te ondersteunen, door bepaalde taksen en retributies af te schaffen of goedkoper te maken (met name belastingen op de bezetting van openbaar domein, bedrijven en toeristische activiteiten).

Tot slot werden de lokale besturen geconfronteerd met een daling van de ontvangsten uit prestaties als gevolg van de vele lokale diensten die gesloten bleven tijdens de verschillende lockdowns (toegangsprijzen voor gemeente-infrastructuur, bijdragen van ouders in de kosten voor kinderopvang, verhuur van boeken in bibliotheken, het niet innen van huuropbrengsten, vermindering van het aantal opnames in rusthuizen...).

De lokale besturen konden evenwel rekenen op regionale en – in mindere mate – federale steun om de negatieve impact van de gezondheidscrisis op hun begrotingen te beperken. Ze ontvingen verschillende vormen van financiële steun, met verschillende prioriteiten en intensiteit per gewest. Zo konden de belastingverlagingen die de gemeenten doorvoerden om winkels, bedrijven en toeristische voorzieningen te ondersteunen (zie hierboven), gedeeltelijk gecompenseerd worden en konden de extra kosten voor sociale bijstand (OCMW) worden gedekt.

IMPACT OP HET FINANCIERINGSSALDO

In totaal bleef de impact op het financieringssaldo (ESR) van de lokale besturen beperkt (zie verder), maar dit is ook grotendeels toe te schrijven aan de vertraging van de investeringen (-12%) tijdens de lockdown.

9.2.6 De inflatie- en energieschok (2022)

Als gevolg van de energiecrisis en de inflatieschok van 2022 kregen de lokale overheden een veel grotere financiële schok te verwerken dan na de gezondheidscrisis van 2020. Dit was te wijten aan de hoge inflatie, die op haar beurt de loonkosten deed exploderen (+10%), aan de sterke stijging van de energieprijzen en dus van de werkingskosten (verdubbeling van de energiekosten voor de verwarming van gebouwen, voertuigen, openbare verlichting enz.), maar ook aan de prijsexplosie van bouwmaterialen (+25%), die een domper zette op de investeringsprojecten.

De sterke druk op de uitgaven heeft geleid tot een verslechtering van het financieringssaldo van de lokale overheden (zie onderstaande cijfers) wegens de tragere impact van de inflatie op de uitgaven dan op de ontvangsten ('schaareffect'). Met uitzondering van het Gemeentefonds worden de meeste gemeenteontvangsten immers met een variabele vertraging (N+1, N+2) geïndexeerd, afhankelijk van het geldende indexeringsmechanisme (onroerende voorheffing, PB...).

9.3 Evolutie van de lokale financiën over de periode 2010-2022

Veranderingen in ontvangsten, uitgaven en financieringssaldi worden hier beschreven aan de hand van cijfers uit de nationale rekeningen¹⁹⁴.

9.3.1 Evolutie van de ontvangsten

In 2022 kwamen de ontvangsten van de lokale besturen uit op 38 085 miljoen euro, een toename van gemiddeld 3,2% per jaar sinds 2010.

Ze zijn hoofdzakelijk afkomstig van werkings- en kapitaaltoelagen (50,7%), van de lokale belastingen (28,3%) en van eigen ontvangsten, zoals de ontvangsten uit de eigendom of verkoop van producten en diensten (21%). Het gaat om een gemiddelde financieringsstructuur van de lokale besturen met aanzienlijke

¹⁹³ Tussen 2019 en 2020 stijgt het totale belastbare inkomen met 2,5%, vergeleken met 3% in 2019 en 3,8% in 2021. De basis voor de berekening van de aanvullende belastingen stijgt met 2,6% in 2020 (gegevens van de FOD Financiën).

¹⁹⁴ De cijfers zijn beschikbaar op de website van de online statistieken van de Nationale Bank van België.

verschillen per gemeente, OCMW of politie- en hulpverleningszone. Ter herinnering: alleen de gemeenten en provincies hebben fiscale bevoegdheid.

Tabel 9.3
Evolutie van de ontvangsten van de lokale besturen van 2010 tot 2022
(in miljoen €)

	2010	2014	2018	2022	Gemiddeld jaarlijks groei %
Fiscale en parafiscale ontvangsten	8 019	8 498	9 397	10 784	2,5%
Directe belastingen	3 265	2 926	3 649	4 149	2,0%
Indirecte belastingen	4 731	5 545	5 733	6 615	2,8%
Werkelijke sociale premies	23	27	15	19	-1,4%
Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten	5 984	6 587	7 111	8 007	2,5%
Toegerekende sociale premies	1 481	1 511	1 552	1 807	1,7%
Ontvangen rente	180	87	80	132	-2,5%
Ander inkomen uit vermogen	803	791	833	823	0,2%
Inkomensoverdrachten afkomstig van andere sectoren en ontvangen subsidies	879	1.024	849	975	0,9%
Lopende verkopen van geproduceerde goederen en diensten	2 614	3 140	3 784	4 240	4,1%
Kapitaaloverdrachten afkomstig van andere sectoren	29	33	14	30	0,2%
Inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten afkomstig van andere overheden	11 966	13 770	15 470	19 294	4,1%
Overige inkomensoverdrachten afkomstig van andere overheden	11 198	12 666	14 499	18 184	4,1%
Kapitaaloverdrachten afkomstig van andere overheden	619	938	816	932	3,5%
Totale ontvangsten	25 968	28 855	31 978	38 085	3,2%

Bron: INR.

Het zijn vooral de overdrachtsontvangsten (hoofdzakelijk van de gewesten voor de gemeenten en provincies, en gedeeltelijk van de federale overheid voor de OCMW's en de politie- en hulpverleningszones) die de groei van de ontvangsten van de lokale overheden het voorbije decennium hebben ondersteund (gemiddeld +4,1% per jaar). De fiscale en niet-fiscale ontvangsten (vooral de courante verkoop van goederen en diensten) zijn daarentegen in een gematigder tempo van gemiddeld 2,5% per jaar gestegen.

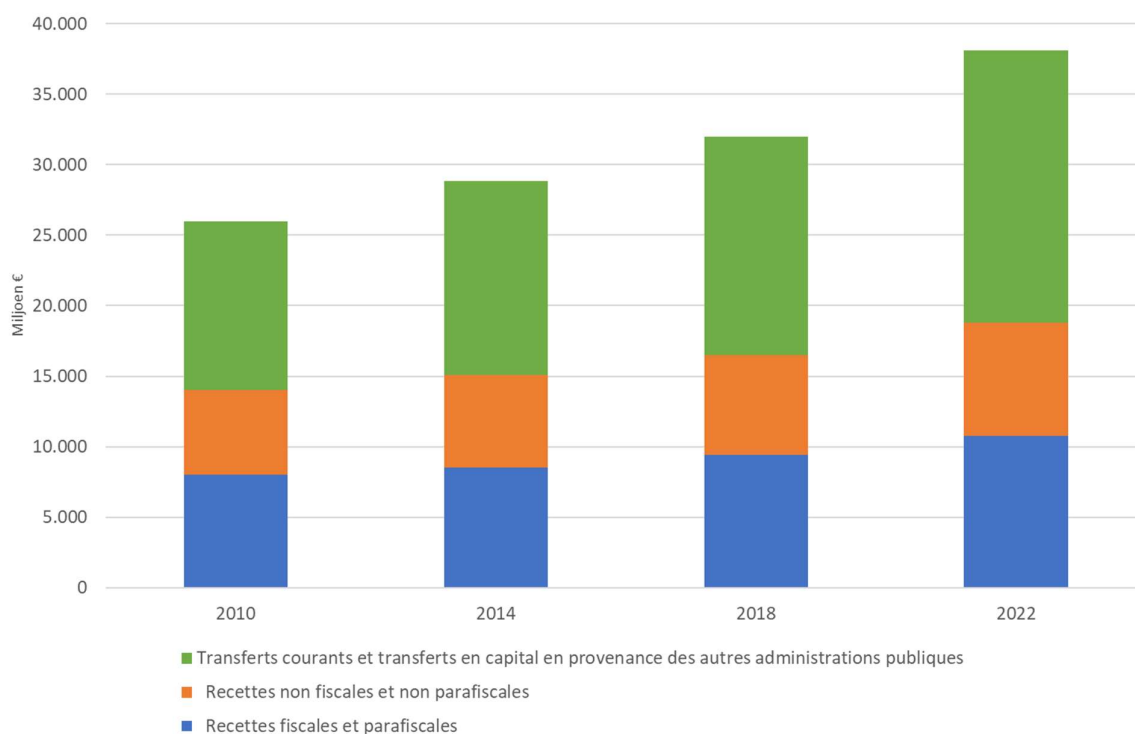
Deze lichte stijging kan gedeeltelijk worden verklaard door de impact van de taxshift die door de federale regering werd goedgekeurd bij het begin van de bestuursperiode 2014-2019. Die had tot gevolg dat de belastbare basis voor de aanvullende personenbelasting werd verlaagd (door de verhoging van de forfaitaire aftrek voor beroepskosten en van het vrijgestelde gedeelte, door de afschaffing van de 30%-schijf en de aanpassing van de ondergrens van de 45%-schijf). Volgens schattingen van de FOD Financiën heeft de cumulatieve impact van de verschillende maatregelen die geleidelijk (op kruissnelheid) van kracht zijn geworden, geleid tot een tekort van bijna 300 miljoen euro aan extra inkomsten uit de aanvullende PB voor alle gemeenten van het land.

Wat de lokale belastingen betreft, moet worden opgemerkt dat de gemiddelde tarieven van de aanvullende belastingen (ongeveer 80% van de totale fiscale ontvangsten) de afgelopen 10 jaar relatief stabiel zijn gebleven. Voor de aanvullende belasting op de PB is het gemiddelde gemeentetarief opgelopen van 7,37% in 2010 naar 7,45% in 2022. Wat de grondbelasting betreft (d.w.z. de opcentiemen bovenop de onroerende

voorheffing), bedraagt het gemiddelde gemeentetarief (in % van het kadastrale inkomen¹⁹⁵) 34,2% in 2022 tegenover 32,5% in 2010. De stijging van de lokale belastingen in de voorbije 10 jaar is grotendeels toe te schrijven aan de hogere belastinggrondslag (nl. de gezinsinkomens in het geval van de PB en de kadastrale inkomens in het geval van de grondbelasting).

Deze vrijwel stabiele belastingtarieven op nationaal niveau verhullen evenwel een aantal regionale verschillen. In 2022 bedroeg het gemiddelde tarief van de aanvullende belasting op de PB 7,9% in Wallonië, 7,2% in Vlaanderen, 6,7% voor de Duitstalige gemeenten en slechts 6,2% voor de Brusselse gemeenten. Deze laatste zijn de enige die een daling van het gemiddelde tarief noteren ten opzichte van 2010 (6,6%).

Grafiek 9.3
De belangrijkste categorieën inkomsten van lokale overheden
(in miljoen €)



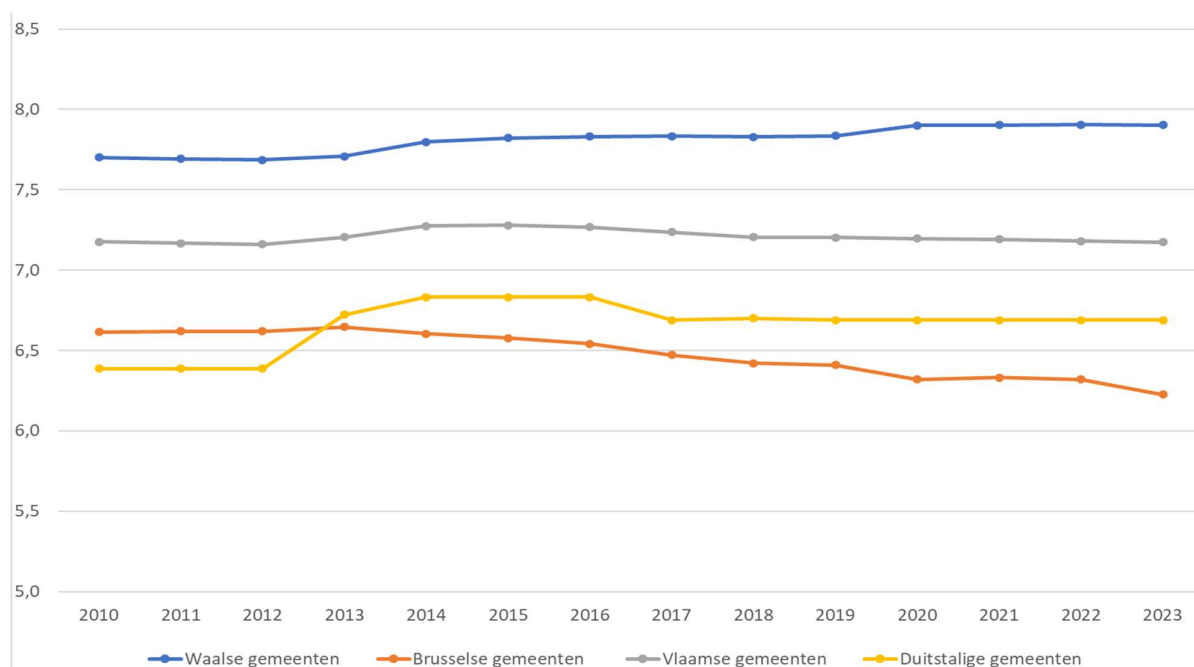
Bron: INR.

In dezelfde periode voerden de Brusselse gemeenten een taxshift door op lokaal niveau door de fiscale druk in verband met de onroerendgoedbelasting aanzienlijk te verhogen. Het gemiddelde tarief steeg van 33,5% in 2010 naar 41,0% in 2022. Het gemiddelde tarief (exclusief provinciale belastingen) bedraagt 35,7% in Wallonië, 32,3% in Vlaanderen en slechts 26,9% voor Duitstalige gemeenten.

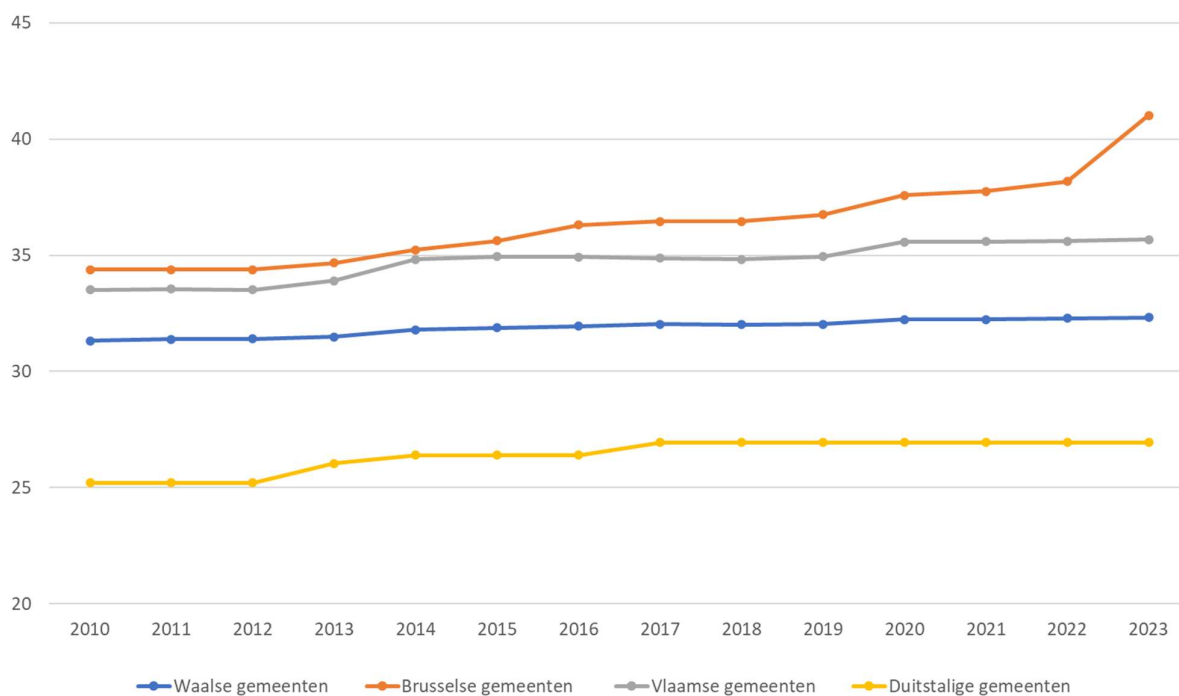
¹⁹⁵

Dit percentage wordt als volgt bepaald: % regionale onroerende voorheffing x (aantal gemeentelijke opcentiemen/100).

Grafiek 9.4
Evolutie van de gemiddelde aanslagvoet van de aanvullende belasting op de
personenbelasting per gewest
(in %)



Grafiek 9.5
Evolutie van het gemiddelde gemeentetarief van de grondbelasting per gewest
(in % van het kadastrale inkomen)

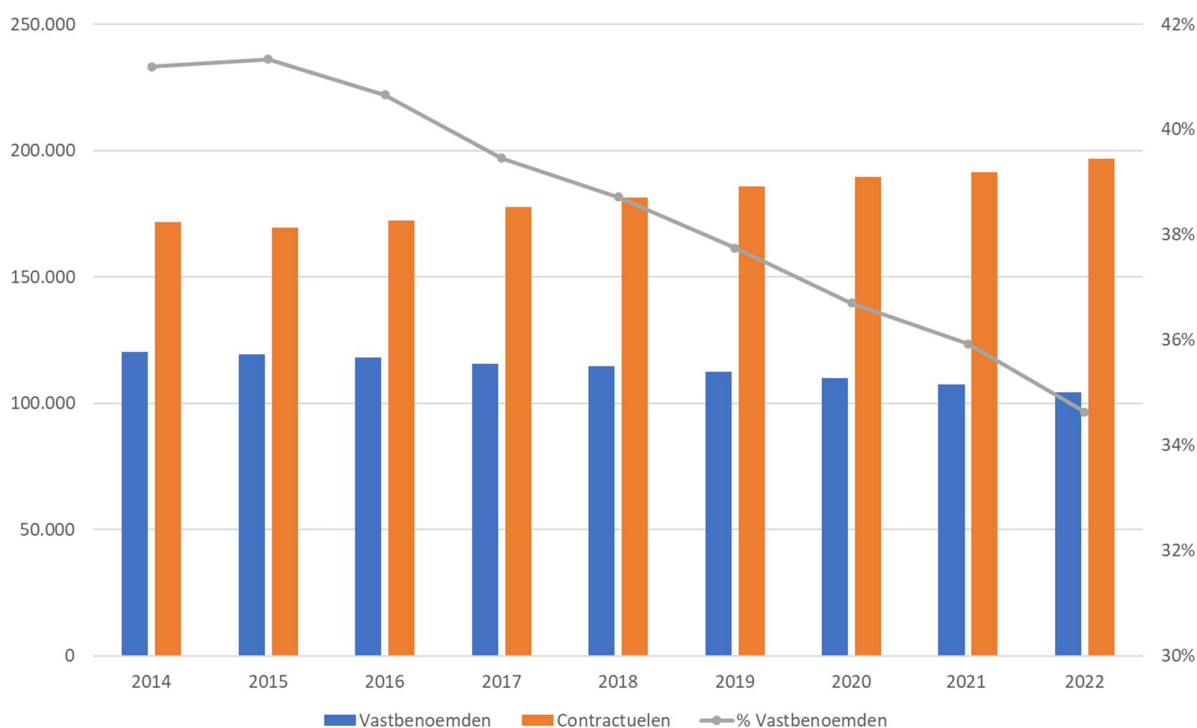


9.3.2 Evolutie van de uitgaven

In 2022 kwamen de uitgaven van de lokale besturen uit op 38 416 miljoen euro, een toename met gemiddeld 3,3% per jaar sinds 2010. De courante uitgaven zijn goed voor 88,5% van de totale uitgaven tegenover 11,5% voor de kapitaaluitgaven.

De bezoldigingen van het personeel slokken 56,5% van de totale uitgaven op en groeien met gemiddeld 3,3% per jaar. Volgens de cijfers van de RSZ telde het lokale openbare ambt in 2022 bijna 300.000 VTE's, wat neerkomt op een beperkte stijging van 3,1% ten opzichte van 2014 (of gemiddeld +0,4% per jaar). Er is evenwel een voortdurende verschuiving merkbaar van het aantal statutaire VTE's ten gunste van de contractuelen, wat gevolgen heeft voor de financiering van het pensioenstelsel van het statutaire personeel (zie 9.2.2. hierboven).

Grafiek 9.6
Evolutie van het aantal VTE's in het lokale openbare ambt



Bron: RSZ.

Twee uitgavencategorieën zijn met 4% of meer gestegen, d.i. een hoger percentage dan dat van de gezamenlijke uitgaven: intermediair verbruik (+4,3%), goed voor 16,9% van de totale uitgaven, en sociale uitkeringen (+4%, vooral via de OCMW's), goed voor 10,9% van de totale uitgaven. Deze percentages worden evenwel beïnvloed door de aanzienlijke stijging in 2022 (+10%) als gevolg van de inflatieschok en de stijgende energieprijzen.

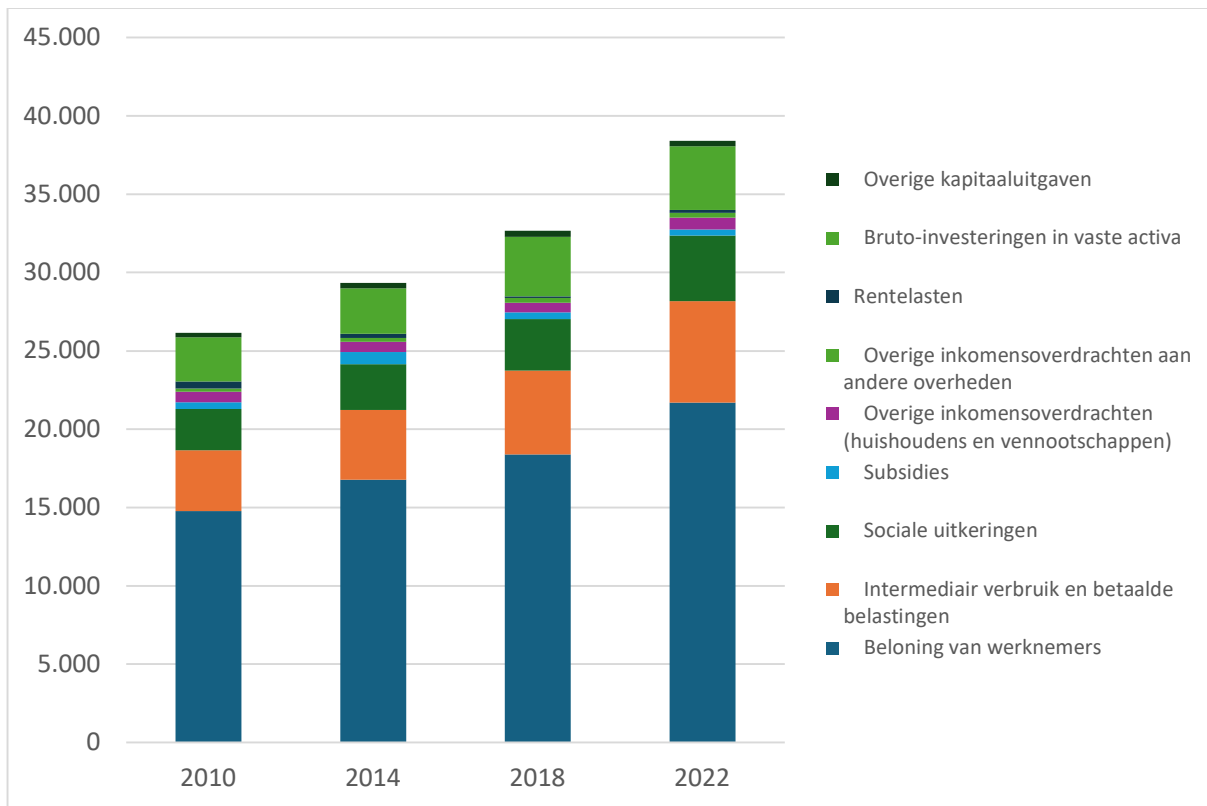
De rentelasten vertegenwoordigen slechts 0,5% van de totale uitgaven en zijn tussen 2010 en 2021 gestaag gedaald in het zog van de dalende rentetarieven. Sinds 2022 zijn ze echter weer aan het stijgen als gevolg van de plotselinge renteremonte.

Tabel 9.4
Evolutie van de uitgaven van de lokale besturen van 2010 tot 2022
(in miljoen €)

	2010	2014	2018	2022	Gemidd. jaarlijkse groei
Lopende uitgaven exclusief rentelasten	22 595	25 809	28 374	33 809	3,4%
Beloning van werknemers	14 770	16 767	18 391	21 705	3,3%
Intermediair verbruik en betaalde belastingen	3 891	4 467	5 354	6 482	4,3%
Sociale uitkeringen	2 620	2 910	3 277	4 179	4,0%
Subsidies	449	793	433	389	-1,2%
Overige inkomensoverdrachten (huishoudens en vennootschappen)	678	640	606	744	0,8%
Overige inkomensoverdrachten aan andere overheden	188	232	314	310	4,3%
Rentelasten	451	267	102	191	-6,9%
Kapitaaluitgaven	3 090	3 257	4 191	4 417	3,0%
Bruto-investeringen in vaste activa	2 828	2 905	3 793	4 072	3,1%
Overige kapitaaluitgaven	247	327	388	330	2,4%
Kapitaaloverdrachten aan andere overheden	16	25	11	15	-0,8%
Totale uitgaven	26 137	29 333	32 668	38 416	3,3%

Bron: INR.

Grafiek 9.7
Uitgaven van de lokale overheden
(in miljoen €)



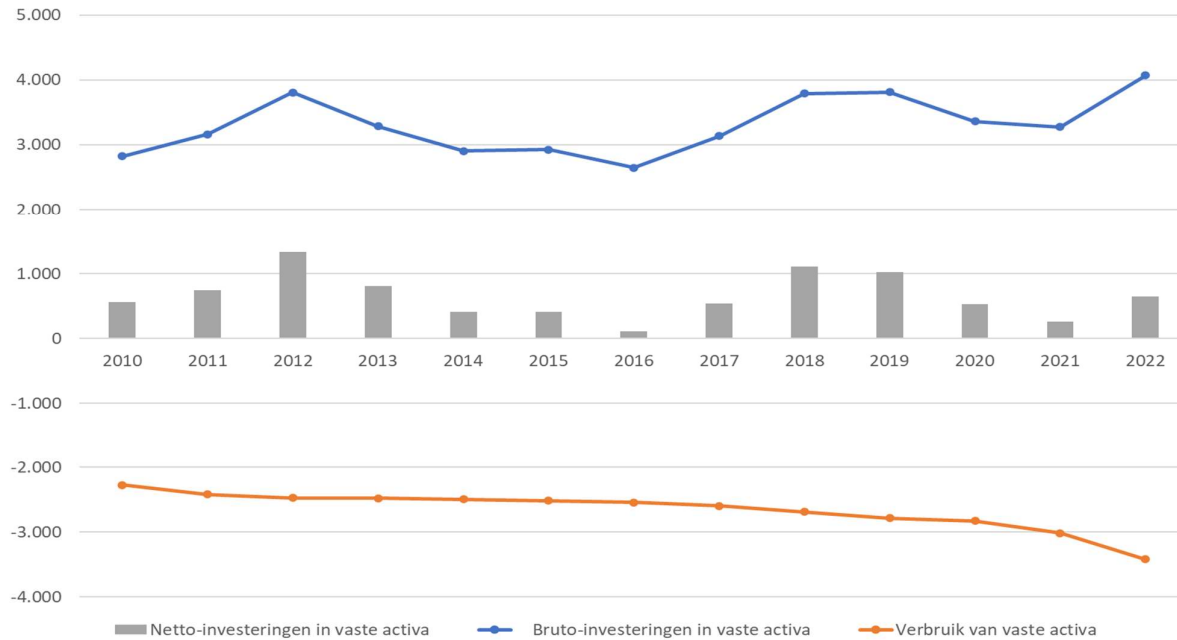
Bron: INR.

Tussen 2010 en 2022 schommelden de investeringsuitgaven van de lokale besturen rond 3 miljard euro, met pieken van bijna 4 miljard euro in de verkiezingsjaren (nl. 2012 en 2018). De investeringsuitgaven van de lokale overheden zijn traditioneel volatieler dan de courante uitgaven, in lijn met de cyclus van de gemeentelijke en provinciale verkiezingen.

Dit cyclische effect wordt in werkelijkheid extra geaccentueerd door de sterke daling van de investeringen in het eerste jaar van de bestuursperiode, wat vrij logisch kan worden verklaard door de zekere tijd die nodig is voor de uitvoering (projectdefinitie, studie, aanbesteding, financiering). De omvangrijkste investeringsprojecten hebben meer tijd nodig om te rijpen en kunnen over het algemeen pas meerdere jaren na de installatie van de lokale verkozenen worden uitgevoerd. In het laatste jaar worden de investeringen doorgaans verder gestimuleerd om de al lopende projecten te voltooien.

De dynamiek van lokale investeringen werd ook beïnvloed door andere gebeurtenissen, namelijk een vertraging tussen 2014 en 2016 na de verstrakking van de begrotingsregels (onder meer de invoering van investeringsbenchmarks in Wallonië) in de nasleep van de financiële crisis en de eurocrisis (zie hierboven), en tussen 2020 en 2021 als gevolg van de gezondheidscrisis. In 2022 was er een duidelijke opleving van de investeringen, maar de reële impact ervan werd afgezwakt door de sterke stijging van de bouw prijzen.

Grafiek 9.8
Bruto en netto-investeringen in vaste activa
(in miljoen €)



Bron: INR.

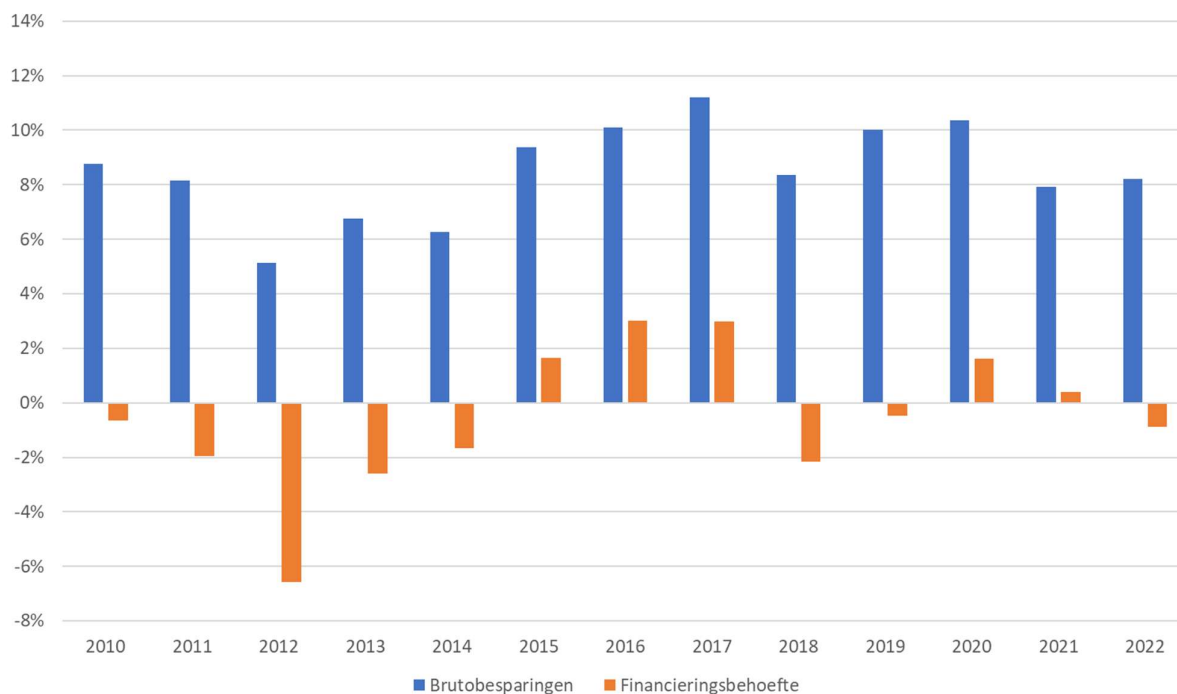
Tijdens het voorbije decennium hebben de lokale besturen voortdurend een positieve netto vorming van vast kapitaal gegenereerd. Met andere woorden: de bruto vorming van vast kapitaal is altijd hoger (soms maar een beetje hoger) geweest dan het verbruik van vast kapitaal (d.w.z. de afschrijvingen die overeenkomen met de waardevermindering van het vaste kapitaal als gevolg van normale slijtage en veroudering).

9.3.3 Saldi en schuldenlast

De financieringsbehoefte/-capaciteit van de lokale besturen heeft het afgelopen decenium rond het evenwicht geschommeld. Er kunnen evenwel twee perioden worden onderscheiden. Tussen 2010 en 2014 vertoonde het ESR-saldo een tekort, met name in 2012 (een verkiezingsjaar). Sinds 2015 en de aanscherping van de begrotingsregels is het ESR-saldo van de lokale besturen regelmatig positief of dicht bij het evenwicht, met uitzondering van 2018 (een verkiezingsjaar). Er moet ook worden opgemerkt dat de bruto besparingen, d.w.z. het behaalde saldo exclusief kapitaalverrichtingen, gedurende de hele beschouwde periode meestal op een niet te verwaarlozen niveau van 8 tot 10% van de totale ontvangsten blijft.

Ondanks de gevolgen van de gezondheidscrisis hebben de lokale overheden in 2020 én 2021 een lichte financieringscapaciteit gegenereerd (vooral door het lagere investeringsniveau). De verslechtering van het saldo in 2022 is te wijten aan de effecten van de energiecrisis en aan de inflatieschok (stijging van de loonkosten met meer dan 10%, verdubbeling van de energiefactuur).

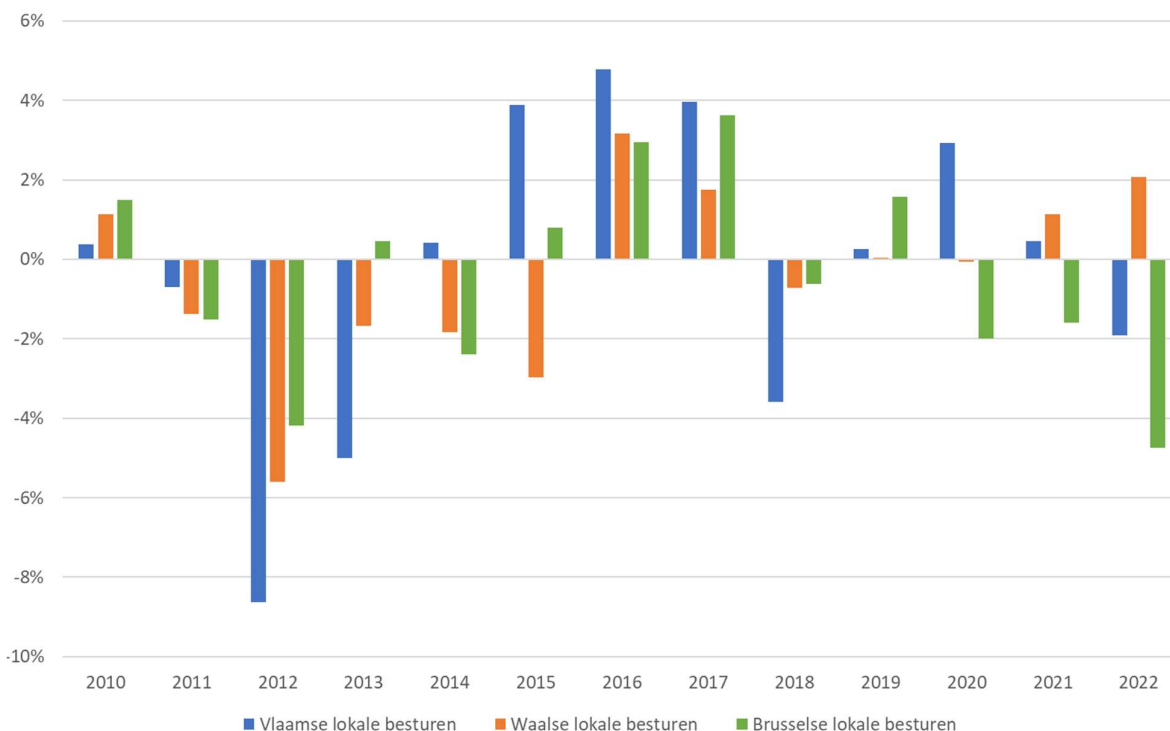
Grafiek 9.9
Evolutie van de bruto besparing en financieringsbehoefte van de lokale besturen
(in % van de totale ontvangsten)



Bron: INR.

Als we de evolutie per gewest bekijken, is het ESR-saldo van de lokale overheden in Vlaanderen volatieler (vooral tijdens de verkiezingsjaren 2012 en 2018, en dus gekoppeld aan de investeringsdynamiek). De Brusselse lokale overheden daarentegen hebben sinds 2017 een zekere verslechtering gekend in vergelijking met de andere gewesten.

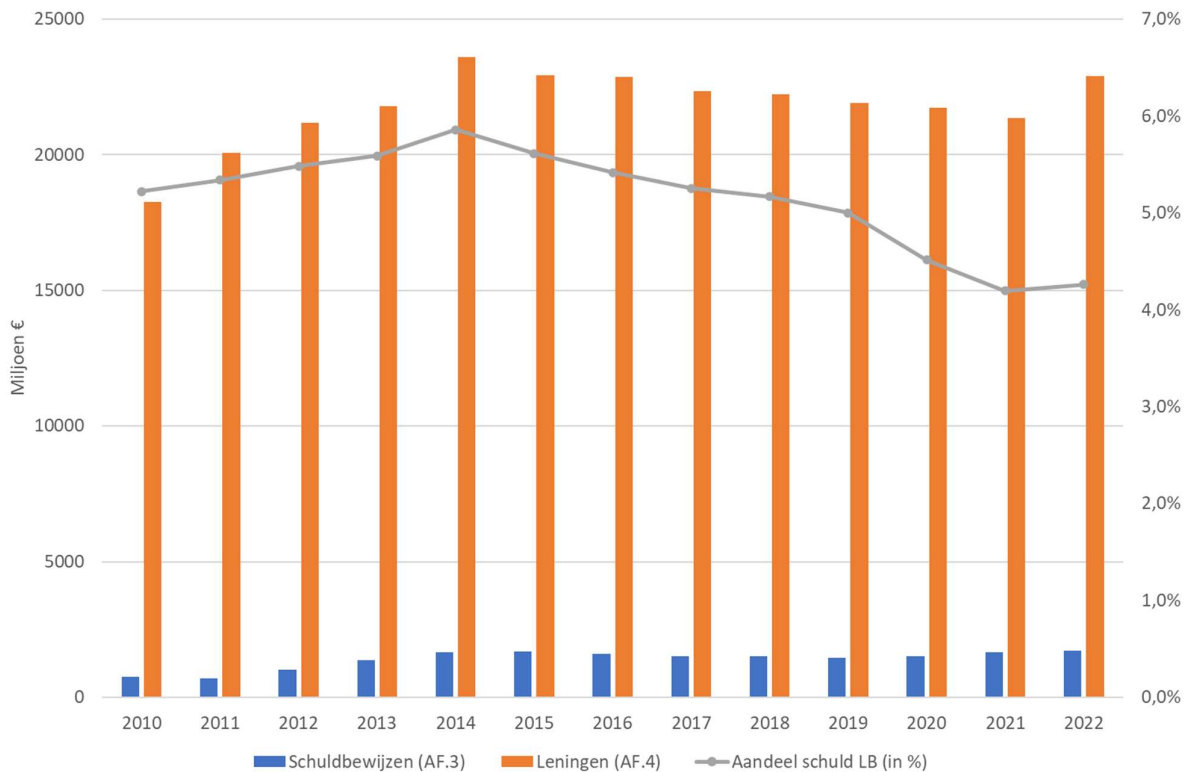
Grafiek 9.10
Evolutie van de financieringsbehoefte van de lokale besturen per gewest
(in % van de totale ontvangsten)



Bron: INR.

De uitstaande schuld van de lokale overheden bedroeg in 2022 bijna 22,9 miljard euro, wat slechts 4,3% van de overheidsschuld van het land vertegenwoordigde. Net zoals bij de hierboven beschreven evolutie van de financieringsbehoefte kunnen we logischerwijs twee periodes onderscheiden in de evolutie van de schuld. Tussen 2010 en 2014 steeg de overheidsschuld van 18,3 miljard met bijna 30% naar 23,6 miljard euro. Tussen 2015 en 2021 slonk de schuld van de lokale overheden van haar kant gestaag tot 21,4 miljard euro. Relatief gezien daalde de uitstaande schuld van lokale overheden van 5,9% van de totale overheidsschuld in 2014 tot 4,2% in 2021. In 2022 groeide de schuld van de lokale overheden in absolute termen voor het eerst sinds 2015 weer aan, vooral als gevolg van het herstel van de investeringen na de gezondheidscrisis.

Grafiek 9.11
Evolutie van de geconsolideerde bruto schuld van de lokale besturen
(in miljoen €)



Bron: INR.

Uitgedrukt in verhouding tot de totale ontvangsten vertoont de schuldgraad van de lokale overheden in de drie gewesten van het land een dalende trend.

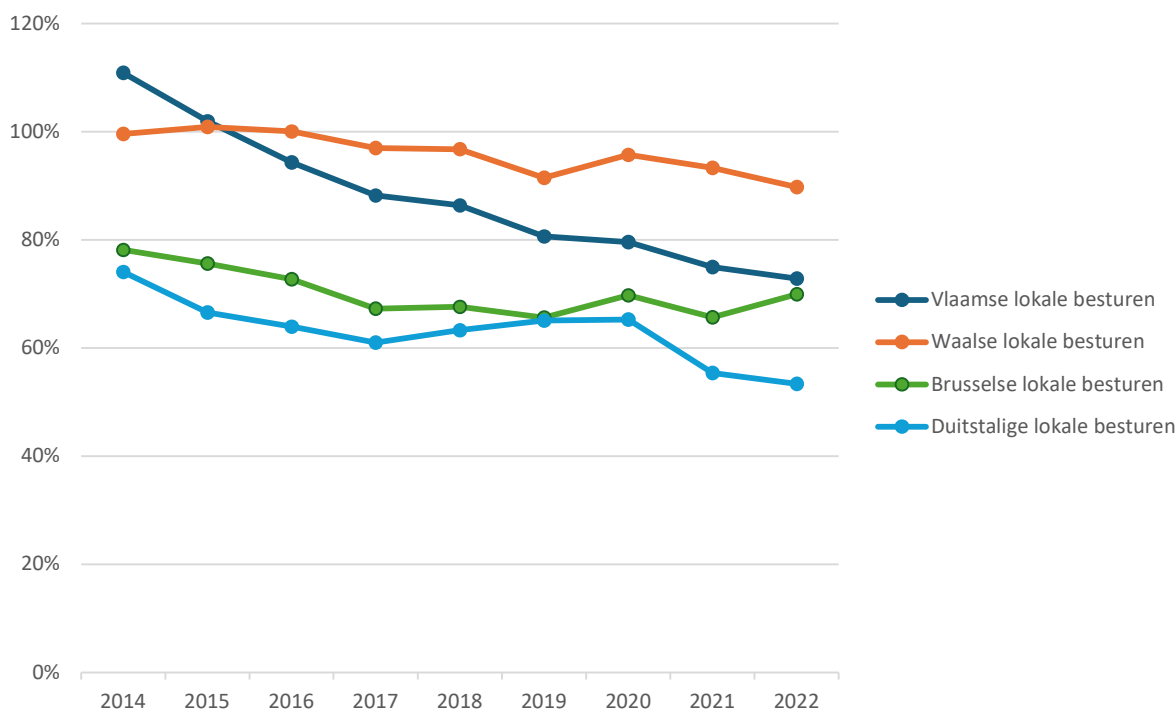
In Vlaanderen slinkt de schuldgraad het sterkst (van 111% in 2014 naar 73% in 2022). Deze daling valt samen met de overschakeling naar het nieuwe boekhoudsysteem 'BBC', dat de nadruk legt op schuldcontrole, en met de impact van een aantal gemeentefusies, die werden aangemoedigd door de gedeeltelijke overname van de gemeentelijke schuld door het gewest.

In Wallonië is de schuldratio van de lokale overheden langzamer gedaald tot 90% van de totale ontvangsten in 2022.

Het Brusselse Gewest en vooral de Duitstalige Gemeenschap hebben de laagste schuldgraad (respectievelijk 70 en 53%).

Voor elk van deze entiteiten gaat het om een gemiddeld percentage voor de sector van de openbare besturen in zijn geheel, die evenwel aanzienlijke verschillen vertoont tussen de lokale entiteiten (met aanzienlijk hogere schuldniveaus voor de grote steden).

Grafiek 9.12
Schuld van de lokale besturen per gewest
(in % van totale ontvangsten)



Bron: INR.

9.4 Slotgedachten

Net als alle openbare besturen van het land en van de eurozone hebben de lokale overheden sinds 2010 te lijden onder de gevolgen van een drievoudige internationale crisis: eerst de staatsschuldencrisis in Europa, vervolgens de gezondheidscrisis en tot slot de inflatieschok van ongeziene omvang door de oorlog in Oekraïne. Deze drie factoren hebben hun financiële situatie verzwakt, terwijl die voor sommige lokale besturen al precair was.

In die periode werden de lokale overheden ook geconfronteerd met de (directe of indirecte) financiële gevolgen van verschillende structurele hervormingen, zoals de financiering van de pensioenen van het statutaire personeel, de regels voor de werkloosheidsuitkeringen en de oprichting van de hulpverleningszones.

Ondanks die onstabiele context vertoont de macro-economische situatie van de lokale besturen geen grote onevenwichtigheden. Integendeel, op basis van de volgens het ESR 2010 opgestelde statistieken is het financieringssaldo sinds 2015 bijna in evenwicht (of vertoont het zelfs een licht overschot) en is de schuldratio gestaag gedaald, en dat terwijl er een positieve netto vorming van vast kapitaal werd gegenereerd en de lokale belastingdruk niet noemenswaardig is gestegen (met uitzondering van de Brusselse gemeenten).

Bij dit ogenschijnlijk zeer positieve beeld zijn drie belangrijke kanttekeningen te plaatsen.

- In het zog van de belangrijke hervormingen van de Europese begrotingsregels als reactie op de staatsschuldencrisis in veel lidstaten zijn de regels voor een evenwichtige begroting die de toezichthoudende autoriteiten aan de gemeenten opleggen, de voorbije jaren aanzienlijk strenger geworden. Er is evenwel een zekere discrepantie merkbaar tussen de perceptie van de bereikte resultaten op basis van de boekhouding van de lokale besturen (die aanleiding geven tot grote bezorgdheid bij de lokale beheerders) en de behaalde resultaten via de nationale boekhouding (die een meer gecontroleerde situatie laten zien).

Het zou misschien niet slecht zijn om na te denken over een manier om de concepten van evenwicht in de twee boekhoudkaders dicht bij mekaar te brengen en te harmoniseren. De recente beslissingen van de Waalse regering om de regels tijdelijk te versoepelen, zijn ongetwijfeld een eerste stap om de druk op gemeentebestuurders in de huidige macro-economische context te verlichten¹⁹⁶.

- De cijfers van de nationale rekeningen zijn geaggregeerde cijfers van talrijke lokale entiteiten en verhullen grote lokale verschillen. Dat geldt met name voor de grote en middelgrote steden, die collectieve goederen en diensten (externaliteiten) binnen hun grenzen concentreren en tegelijkertijd te lijden hebben onder een uitholling van hun belastinggrondslag (door de verarming van de stedelijke centra).

Het financieringsmodel van de grote steden is bijna altijd een probleem geweest (Van Audenhove, 1990). Hoewel ze dotaties uit het Gemeentefonds ontvangen die ruim boven het regionale gemiddelde liggen (in euro per inwoner), hebben ze herhaaldelijk hun toevlucht moeten nemen tot verschillende herfinancieringsmechanismen die door de toezichthoudende overheden werden ingevoerd. Dit was al het geval vóór de regionalisering, met de oprichting van het 'Hulpfonds voor het financieel herstel van de gemeenten' (bekend als 'Fonds 208') door de federale overheid in 1983, de daaropvolgende overname ervan door het CRAC (voor de Waalse steden) en de toekenning van regionale steun in het kader van verschillende herfinancieringsplannen (in Wallonië 'Tonus' in 2003 en 'Oxygène' in 2022, saneringsleningen verstrekt door het Brusselse Gewestelijke Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën). Die steun, meestal in de vorm van leningen, verzwaart de schuldenlast en biedt niet echt structurele oplossingen. Integendeel, ze dwingen de betrokken gemeenten om steeds meer middelen te mobiliseren om de kosten uit het verleden te dekken. De situatie van de grote steden is minder problematisch in Vlaanderen, voornamelijk omdat de regionale financiering (dotaties uit het Gemeentefonds, gedeeltelijke dekking van pensioenkosten...) er veel omvangrijker is dan in de andere gewesten van het land.

Bij de oorzaken van de problemen moeten vooral de sociale bijstand (zoals de toekenning van het leefloon) en het pensioenstelsel worden genoemd, twee posten die zwaar drukken op de financiën van grote steden. Normaal gezien vallen deze twee kwesties evenwel onder het socialezekerheidsstelsel. Dat zou het mogelijk moeten maken om de risico's en dus de kosten te delen, terwijl de decentralisatie ervan op het lokale niveau tot een concentratie van moeilijkheden in bepaalde gebieden (met name stedelijke centra) leidt. Zonder op korte termijn concrete resultaten te kunnen garanderen, biedt het feit dat het Waalse Gewest¹⁹⁷ "de belangrijkste uitgaven ten laste van de gemeenten die aanleiding geven tot budgettaire moeilijkheden en die gedekt worden door de federale regelingen en financieringen" (nl. sociale bijstand, politie, brandweer en pensioenen) heeft voorgelegd aan het Overlegcomité, een kans om het debat op federaal niveau te brengen voor alle lokale besturen van het land.

- Ten slotte zullen de lokale overheden de komende jaren geconfronteerd worden met de toenemende financiële impact van de pensioenhervorming voor statutair personeel. De jaarlijkse factuur van de responsabiliseringsbijdrage voor alle lokale overheden, die al 1,2 miljard euro bedroeg in 2023, zal naar verwachting stijgen tot 1,75 miljard euro in 2027.

Dit probleem is niet nieuw. Al in 2014 wees de Commissie voor de Pensioenhervorming erop dat het voor de lokale overheden vrijwel onmogelijk was om aan hun pensioenverplichtingen te voldoen, "*zodat een aanvullende externe financiering voor de lokale besturen dus onvermijdelijk is*"¹⁹⁸. Sindsdien is er geen enkele oplossing gevonden. Integendeel, de nieuwe in 2018 goedgekeurde maatregelen (zoals de financiering van de premie die aansluiting bij een tweede pijler aanmoedigt via een verlaging van de responsabiliseringsbijdrage die uit de gesloten enveloppe van de totale factuur van deze bijdrage wordt

¹⁹⁶ Als gevolg van de gezondheidscrisis en de ongeziene inflatiecyclus heeft de Waalse regering sinds 2020 verschillende regelgevende bepalingen aangenomen om de begrotingsregels voor Waalse gemeenten te versoepelen (zoals de mogelijkheid om een beperkt tekort te presenteren voor het eigen dienstjaar of om reservefondsen te repatriëren naar het eigen dienstjaar van de gewone dienst).

¹⁹⁷ Waalse regering – Persbericht van 31 maart 2022.

¹⁹⁸ Commissie Pensioenhervorming (2014), blz. 22.

gehaald) hebben de rekening voor de entiteiten die niet bij een tweede pijler zijn aangesloten, nog verder verhoogd (Mendola, 2021).

De financiële kwetsbaarheid als gevolg daarvan zou het vermogen van de lokale besturen om hun investeringsbeleid te handhaven in het gedrang kunnen brengen. De lokale besturen moeten evenwel inspelen op de groeiende vraag naar gemeenschapsdiensten en -voorzieningen in het kader van de maatschappelijke uitdagingen (energietransitie, mobiliteit, digitalisering, vergrijzing, smart city...). Tegelijkertijd moeten ze oog hebben voor het onderhoud en de renovatie van hun patrimonium (gebouwen, wegen...).

Maar niet alle oplossingen zullen van andere overheidsniveaus (federaal of regionaal) moeten komen. De lokale bestuurders en verkozenen zullen ook moedige beslissingen moeten nemen rond organisatie (bundeling van bepaalde diensten, synergieën met andere entiteiten, supragemeentelijke samenwerking, zelfs fusies van bepaalde entiteiten) en initiatieven moeten nemen om de kwaliteit van de uitgaven en het bestuur op lokaal niveau te verbeteren (meer digitalisering, betere energieprestaties, human resources management gericht op prestatiebeheer, gebruik van meerjarige programmeringsinstrumenten...).

Referenties

BELFIUS (2015), *De lokale besturen in het kader van het budgettair stabiliteitspact en de ESR-normen*.

BELFIUS (2018), *Typologie van de gemeenten*.

COMMISSIE PENSIOENHERVORMING (2014), *Syntheseverslag*.

DESSOY A. (2018), *De boekhouding van de lokale besturen*, in « État des lieux et mise en œuvre de la comptabilité publique dans les différentes entités belges », CERAP, Brussel.

DESSOY A. (2019), *La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales*, CERAP-ULB.

CHERENTI R. (2014), *Les transferts de charge ONEM-CPAS. Studie 2014 (cijfers 2013). Perspectives 2015*, Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), Fédération des CPAS.

Husson J.-F. (2008), *Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux*, Reflets et perspectives de la vie économique, n°4, pp. 33-48.

MENDOLA L. (2021), *Financement des Pensions statutaires locales*, Mouvement communal – Union des Villes et Communes de Wallonie, n° 959.

VAN AUDENHOVE M. (1990), *Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique 1918-1985*, Gemeentekrediet.

Hoofdstuk 10

Evolutie van het beleid inzake budgettaire houdbaarheid en de rol van de Hoge Raad van Financiën

Frédérique Denil en Michel Saintrain, Federaal Planbureau, en Vincent Frogneux, Federaal Planbureau en Unamur

After the failure of the strategy to pre-finance the budgetary cost of ageing promoted in the 2000s, the policy for fiscal sustainability moved towards socio-economic reforms in the 2010s, sometimes to the detriment of medium-term fiscal consolidation. After Belgium left the excessive deficit procedure initiated after the financial crisis, the fiscal trajectories recommended by the Section Borrowing Requirement of the High Council of Finance were designed to achieve the medium-term objective now set by the European authorities. Today, after four years of general escape clause activation in the wake of the pandemic, Belgian public finance remains at high risk of being unsustainable in the medium and long term. Sustainability is also an issue for fiscal federalism: in the early 2010s, the High Council of Finance recommended transfers from entity I to entity II to prevent fiscal consolidation from over-pressuring federal taxation and social security. Once this had been achieved as part of the 6th State Reform, the High Council of Finance formulated recommendations per entity accordingly. While these recommendations reflect a certain integrated vision of fiscal policy in a federal state, in practice the federated entities rarely endorsed those and coordination between the entities remains non-existent, undermining the credibility of Belgium's fiscal commitments.

JEL Codes: H5, H6

Keywords: Fiscal Sustainability, National Fiscal Frameworks, Independent Fiscal Institutions

10.1 Synthese

Na het de facto loslaten van de voorfinancieringsstrategie van de budgettaire kosten van de vergrijzing die in de jaren 2000 werd ingevoerd met het Zilverfonds, dat er het symbool van was, koos het beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën resoluut voor hervormingen van het socio-economische model, vooral tijdens de twee legislaturen die aan de gezondheids crisis van 2020 voorafgingen. Terwijl de voorfinancieringsstrategie gericht was op het verduurzamen van het bestaande sociale model, omvatten de pensioen-, arbeidsmarkt- en belastinghervormingen een wijziging van de wetgeving om de toekomstige stijging van de uitgaven te beperken en het groeipotentieel van de economie te vergroten. Deze hervormingen werden echter soms doorgevoerd ten koste van een begrotingsconsolidatie op middellange termijn.

De begrotingstrajecten die werden aanbevolen door de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (hierna 'HRF') hebben hun startpunten en doelstellingen in de loop der tijd zien verschuiven. In de jaren 2000 adviseerde de HRF om begrotingsoverschotten op te bouwen. Aan het einde van de financiële crisis werden de aanbevelingen van de HRF, naast de noodzaak om uit de buitensporigtekortprocedure te komen, afgestemd op de middellangetermijndoelstelling opgelegd door de Europese autoriteiten, die aanvankelijk was vastgesteld op een structureel overschot van 0,75% van het bbp maar nadien werd teruggebracht tot een begrotingsevenwicht na de in aanmerkingneming van de pensioenhervorming van 2015. Vandaag, na vier jaar activering van de algemene ontsnappingsclausule, gaan de vooruitzichten bij ongewijzigd beleid uit van buitensporige tekorten, een stijgende schuld en een groot risico op onhoudbaarheid op middellange en lange termijn. In afwachting dat de Europese regels opnieuw van kracht worden, beveelt de HRF aan om het overheidstekort op middellange termijn terug te dringen tot minder dan 3% van het bbp om de schuld weer op een neerwaarts pad te brengen.

De houdbaarheid vormt ook een inzet van het begrotingsfederalisme. Aan het einde van de financiële crisis waren de tekorten op federaal niveau van dien aard dat de HRF niet langer de mogelijkheid zag om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen zonder de bijdrage van de gefedereerde entiteiten,

tenzij er "onaanvaardbare last zou worden gelegd op [...] de sociale zekerheid en de belastingen". De HRF koos voor een verdeelsleutel voor de aanpassingsinspanningen in verhouding tot de primaire uitgaven van elke entiteit die als billijk werd beschouwd. Een dergelijke verdeelsleutel leidde echter tot begrotingsoverschotten in Entiteit II om de tekorten van Entiteit I te compenseren, waardoor de HRF tot de vaststelling kwam dat de financiële organisatie van het Belgisch federalisme inadequaaf was. Vervolgens riep de HRF op tot een overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II als onderdeel van de staatshervorming die ter tafel lag. Zodra deze overdracht van lasten was gerealiseerd, werd de aanbeveling een begrotingsevenwicht op middellange termijn voor elke gefedereerde entiteit. Dit duurde tot de gezondheidscrisis begin 2020 toesloeg, als de meest praktische en zelfs de meest geschikte manier om te garanderen dat elke gefedereerde entiteit de "bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën" waartoe ze verplicht was door de staatshervorming, daadwerkelijk zou absorberen. Na de gezondheidscrisis werd de verdeelsleutel voor de aanpassingsinspanningen die nodig waren om het tekort onder 3% van het bbp te brengen, de pro rata van het structurele tekort van elk overheidsniveau bij het startpunt van de trajecten.

De gefedereerde entiteiten hebben zich er nooit toe verbonden om de door de HRF aanbevolen trajecten na te leven: ze stellen hun begrotingsdoelstellingen vast zonder overleg en los van een algemene doelstelling. Het ontbreken van een hiërarchie van normen die inherent is aan de institutionele structuur van het land, maakt het vrijwel onmogelijk om het budgettaire samenwerkingsakkoord van december 2013 goed te laten functioneren. Toch zou coördinatie tussen de entiteiten de budgettaire verbintenissen van België geloofwaardig maken.

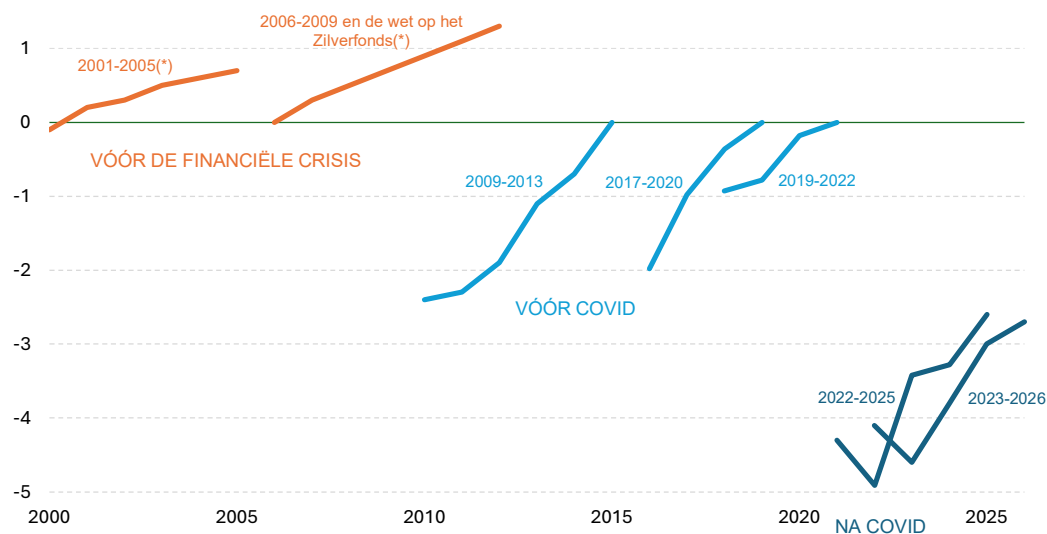
Vandaag moeten we vaststellen dat de overheidsfinanciën zich precies in de situatie bevinden die de initiatiefnemers van het Zilverfonds begin jaren 2000 wilden vermijden. Dit zal de inzet van het begrotingsinstrument er niet eenvoudiger op maken in geval van nieuwe crisissen en om te reageren op de grote nieuwe strategische uitdagingen die nu op de Europese agenda staan. Bovendien zal de dysmetrie van de houdbaarheidsrisico's tussen de verschillende overheidsniveaus niet neutraal zijn in het geval van nieuwe institutionele discussies, die hoe dan ook rekening zullen moeten houden met het houdbaarheidsrisico van de Belgische overheidsfinanciën als geheel.

10.2 Inleiding

Dit artikel bespreekt de aanbevelingen van de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (hierna de 'HRF' genoemd) en het beleid rond houdbare overheidsfinanciën dat de afgelopen tien jaar werd gevoerd. Laten we van start gaan met te zeggen dat de beoordeling van dit beleid op zijn zachtst gezegd verdeeld is, aan de hand van de volgende twee grafieken.

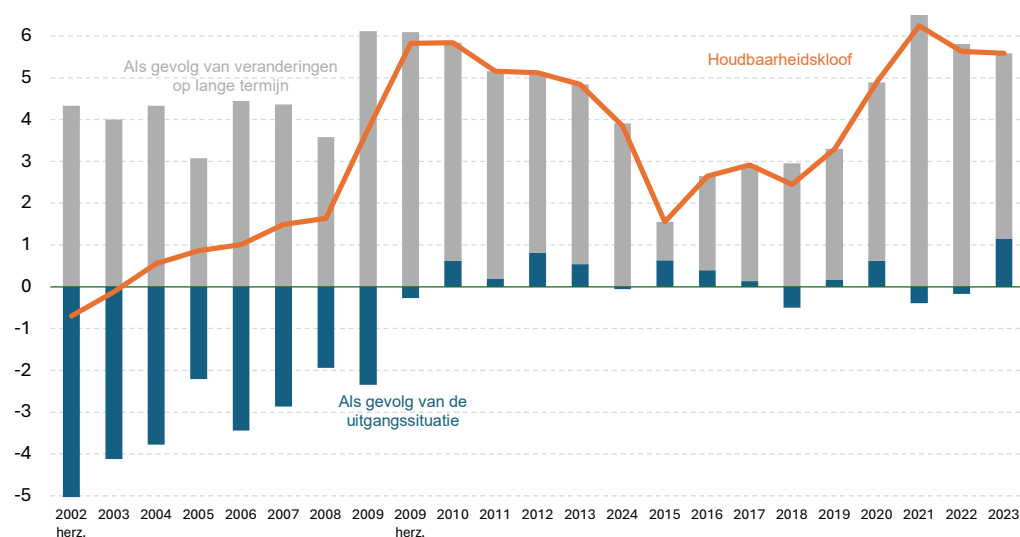
De eerste grafiek stelt de verbintenissen voor die zijn aangegaan in een selectie van Belgische stabiliteitsprogramma's. Nationale stabiliteitsprogramma's, in de context van het Europese stabiliteits- en groeipact, moeten trajecten garanderen die verenigbaar zijn met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De middellangetermijnverbintenissen zijn niet alleen nooit nagekomen, hun startpunten en doelstellingen zijn ook aanzienlijk afgedreven: in de jaren 2000 was het de bedoeling om vanuit vrijwel evenwichtige begrotingen middellangetermijnoverschotten op te bouwen om de budgettaire kosten van de bevolkingsvergreijzing voor te financieren. In de jaren 2010 werd het doel het herstellen van het structureel evenwicht in een context van verslechterde overheidsfinanciën na de financiële crisis. Vandaag, na de schokken veroorzaakt door de gezondheidscrisis en de energiecrisissen, is het noodzakelijk om het tekort onder de 3% van het bbp te brengen.

Grafiek 10.1
Doelstellingen van de stabiliteitsprogramma's van België
(structureel saldo als percentage van het potentiële bbp)



Bron: Belgische stabiliteitsprogramma's, wet van 2005 tot wijziging van de wet op het Zilverfonds.
 (*) Nominaal saldo.

Grafiek 10.2
Houdbaarheidskloof in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau
(In procent van het bbp, raming in de projecties gemaakt in jaar t)



Bron: eigen berekeningen. De houdbaarheidskloof die wordt geraamd in de projecties in jaar t ($S2_t$ in het jargon van de Europese Commissie) wordt opgesplitst in twee delen: de bijdrage van de huidige situatie in termen van schuld en primair saldo (IBP_{t-1} : initial budgetary position, hier gecorrigeerd voor de cyclus en het effect van tijdelijke maatregelen, waaronder de covid-19-maatregelen en de maatregelen in het kader van de energiecrisis van 2022), en de bijdrage van toekomstige ontwikkelingen ($LTC_{t \rightarrow \infty}$: long term change), d.w.z. de perpetuïteit waarvan de geactualiseerde waarde de impliciete schuld vertegenwoordigt die voortvloeit uit veranderingen in het structureel primair saldo in de toekomst vergeleken met de huidige waarde ervan.

Er bestaat een arsenaal aan indicatoren om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te beoordelen. Grafiek 10.2 toont er een van. De indicator 'houdbaarheidskloof' meet het constante verschil in de tijd tussen het primair saldo bij ongewijzigd beleid op lange termijn, rekening houdend met de budgettaire kosten van de vergrijzing, en het primair saldo waarbij de intertemporele budgetrestrictie zou worden gerespecteerd. In deze benadering zijn de overheidsfinanciën houdbaar als de kloof nul of negatief is. Deze indicator, die elk jaar geüpdatet wordt in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau en de Studiecommissie voor de Vergrijzing, geeft een realtime beeld van de omvang van het houdbaarheidsprobleem zoals gediagnosticeerd over de jaren heen. Op basis van deze grafiek kunnen we zien dat er vanaf 2004 een houdbaarheidsprobleem werd vastgesteld, dat het steeds acuter werd tot 2010, toen het een alarmerend niveau bereikte, dat het in het midden van het decennium van 2010 aanzienlijk afnam, voordat het weer verslechterde en vandaag opnieuw het meest acute niveau bereikt.

Deze vaststellingen doen de vraag rijzen naar de doeltreffendheid van het Europese en nationale begrotingstoezicht, wat niet wil zeggen dat het ondoeltreffend is: zonder te willen speculeren, kunnen we ons afvragen of de situatie niet nog erger zou zijn geweest zonder enig mechanisme voor begrotingstoezicht.

De volgende pagina's beschrijven de oorzaken van deze ontwikkelingen, de manier waarop de HRF zijn aanbevelingen dienovereenkomstig aanpaste en de beleidsmaatregelen die werden genomen om de situatie te verbeteren, totdat de covid-19-crisis het houdbaarheidsbeleid tijdelijk naar de achtergrond verdrong ten gunste van het stabilisatiebeleid, zoals ook kortstondig het geval was in de nasleep van de financiële crisis van 2008. We zullen ook vermelden dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een inzet van het begrotingsfederalisme was in het kader van de zesde staatshervorming.

10.3 De strategie van de jaren 2000: de kosten van de vergrijzing voorfinancieren

Het beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën in de jaren 2010 vertrok vanuit de mislukking van het beleid dat in het decennium daarvoor gevoerd werd. Het is dus de moeite waard om in herinnering te brengen waar dit over ging.

Tegen het einde van de 20^e eeuw was de budgettaire uitdaging van de vergrijzing in veel landen, waaronder België vanaf de jaren 2010, al duidelijk geïdentificeerd. In reactie hierop stelde de Europese Raad van Stockholm in 2001 een strategie met drie luiken voor, die werd overgenomen in de GREB's (Globale richtsnoeren voor het economisch beleid) die aan de lidstaten werden aanbevolen. Het 1^e luik was de zogenaamde 'voorfinancieringsstrategie': onmiddellijke begrotingsinspanningen leveren om de overheidsschuld snel af te bouwen en de besparingen op de rentelasten gebruiken om de kosten van de vergrijzing te financieren. Het 2^e luik ging over beleidsmaatregelen om de werkgelegenheidsgraad en productiviteitsgroei op middellange en lange termijn te stimuleren. Het 3^e luik betrof hervormingen van pensioenen, gezondheidszorg en ouderenzorg.

In België werd begin jaren 2000 resoluut gekozen voor de strategie van het 1^e luik, namelijk de voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing. De begrotingsconsolidatie in de jaren 90 voor de toetreding tot de euro bracht de overheidsfinanciën eindelijk weer in evenwicht en zette een krachtig mechanisme in werking om de schuld en de rentelasten te verlagen. De middellangetermijnprojecties bij ongewijzigd beleid kondigden begrotingsoverschotten en een gunstige economische groei aan. Van een last werd schuld een kans: het 'omgekeerde sneeuwbaaleffect' zou des te krachtiger zijn naarmate de oorspronkelijke schuld hoger was.

Opdat de voorfinancieringsstrategie zou werken, moest aan minstens twee voorwaarden worden voldaan: de verwachte economische groei moest worden bevestigd en de begrotingsdiscipline moest worden gehandhaafd om de appetijt te weerstaan die de aangekondigde begrotingsoverschotten onvermijdelijk zouden opwekken. Daartoe werd in 2001 het Zilverfonds opgericht als een instrument van begrotingsdiscipline om de naleving van het door de regering bepaalde traject voor begrotingsoverschotten te garanderen, wat op zich een voorwaarde is voor de schuldafbouw die nodig is voor de leefbaarheid van het sociale stelsel op lange termijn. De wet van 5 september 2001 tot oprichting van het Zilverfonds vermeldde zijn ambitie in de titel: waarborgen van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld.

Het werd al snel duidelijk dat aan geen van beide bovenstaande voorwaarden zou worden voldaan. Daarom werd eind 2005 de wet op het Zilverfonds geconsolideerd om er, onder andere, een gekwantificeerd normatief traject voor begrotingsoverschotten op middellange termijn in op te nemen. Uitgaande van de vaststelling dat het fonds sinds zijn oprichting slechts gefinancierd werd door enkele eenmalige niet-fiscale inkomsten, was het de bedoeling om te garanderen dat het fonds in de toekomst gefinancierd zou worden door begrotingsoverschotten.

In het begin van de jaren 2000 werden ook verschillende initiatieven genomen met betrekking tot het 2^e luik van de Stockholmstrategie: verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen, een verhoging van de loonsubsidies, een 'actieve welvaartsstaat'-beleid met maatregelen om werklozen te activeren en, als onderdeel van het Generatiepact van 2005, maatregelen om de toegang tot brugpensioenen te beperken.

Wat het 3^e luik betreft, afgezien van de pensioenbonus die door ditzelfde pact werd ingevoerd en de wet op aanvullende pensioenen van 2003, stonden pensioenhervormingen niet op de agenda. De dominante nadruk lag op het beleid van voorfinanciering, samen met het idee dat het mogelijk zou zijn om het bestaande sociale model te verduurzamen zonder ingrijpende hervormingen.

In zijn advies van 2007, het laatste voor het uitbreken van de crisis in 2008 en zeer expliciet getiteld "Naar houdbare en intertemporele neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing", bleef de HRF stevig in lijn met de wet van 2005 tot consolidatie van het Zilverfonds: de HRF adviseerde begrotingsoverschotten van 0,3% van het bbp in 2007 tot 1,3% van het bbp in 2012, oplopend tot 2% van het bbp in 2017-2019.

10.4 De crisis van 2008 bevestigt het falen van de voorfinancieringsstrategie

Daarna breekt in 2008 de financiële crisis uit die zich vlug verspreidt naar de reële economie. Overal in Europa groeien de budgettaire tekorten, zowel door het optreden van de automatische stabilisatoren als door het anticyclisch beleid dat wordt gevoerd. Het stabilisatiebeleid komt dan op de voorgrond te staan. De Europese Commissie stelt de lidstaten voor om overeen te komen over een reeks tijdelijke, gecoördineerde, doelgerichte maatregelen ten belope van 1,5% van het bbp om zo het stabiliseringseffect van de beperkte budgettaire middelen te maximaliseren en een structurele achteruitgang van de begrotingen te vermijden. Het Belgische relanceplan zal zeer voorzichtig zijn op het gebied van de uitgaven, wat waarschijnlijk verstandig is in het licht van de zwakke multiplicatoren in België als gevolg van de lekken naar de invoer, het spaargeld en de belastingen. Een deel van het Belgische plan zal evenwel bestaan uit moeilijk omkeerbare uitgaven, namelijk loonsubsidies (in de vorm van vrijstellingen op de doorstorting van bedrijfsvoorheffing) en doelgroepgerichte socialebijdrageverminderingen.

Het opnieuw oplaaien van grote tekorten onderbreekt de daling van de schuldgraad en leidt opnieuw tot een 'sneeuwbaaleffect'. De overheid dient ook de middelen te lenen voor de herkapitalisatie en de aankoop van de door de crisis aangetaste Belgische financiële instellingen en voor steun aan de lidstaten in moeilijkheden. De staat moet zich bovendien garant stellen voor de schulden van de instellingen, de depositogarantie van de particulieren verhogen en die uitbreiden naar de levensverzekeringen. De voorwaardelijke schuld die overeenstemt met die garantie komt – in termen van de houdbaarheidsrisico's – bovenop de effectieve schuld en de impliciete schuld gekoppeld aan de vergrijzing.

De impact van de crisis op de structurele werkloosheid, en vooral op de investeringen – en dus op de kapitaalvoorraad – heeft ertoe geleid dat economen de potentiële groei van de Belgische economie neerwaarts hebben herzien (Lebrun, 2011). De Belgische potentiële groei werd tot dan geraamd op 2-2,5% per jaar en wordt nagenoeg met de helft herzien tot 1-1,5%. Een eenvoudige berekening volstaat om een globale indruk te geven van de structurele budgettaire impact van een dergelijke herziening: als de ontvangsten grosso modo het bbp volgen en het overheidsbeslag ongeveer 50% van het bbp vertegenwoordigt, doet een groeiverschil van 1% tijdens vijf jaren het overheidstekort bij ongewijzigd beleid stijgen met 2,5% van het bbp.

De herziening van de potentiële groei heeft zowel betrekking op het decennium na de crisis als het decennium vóór de crisis. Ze heeft dus niet alleen een invloed op de begrotingsvooruitzichten, maar ook op de beoordeling van het structurele karakter van de begrotingssaldi van het recente verleden. Terwijl de

begrotingssaldi in de pre-crisisperiode (2000-2008) structureel (d.w.z. zonder cyclische component en one-shotmaatregelen) licht negatief en relatief stabiel leken, zijn ze voortaan aanzienlijk deficitair en laten ze een trendmatige daling optekenen.

De in 2008 ingezette crisisperiode bevestigt dus definitief het falen van het sinds het begin van de jaren 2000 gevoerde houdbaarheidsbeleid. Hoewel het houdbaarheidsbeleid was gebaseerd op de gedachte dat begrotingsoverschotten probleemloos gingen worden verwezenlijkt zonder bijkomende inspanningen bovenop die uit de jaren 90, is een structurele aanpassing van meerdere procenten van het bbp nodig om het begrotingsevenwicht van de gezamenlijke overheid te herstellen. Het houdbaarheidsprobleem lijkt acuter dan ooit (zie grafieken 10.1 en 10.2).

In deze context is de begrotingsprioriteit van de overheden en de HRF het terugdringen van het tekort tot onder de 3 % van het bbp in 2012 zodat België uit de buitensporigtekortprocedure wordt gehaald die de Raad van de Europese Unie eind 2009 tegen ons land heeft opgestart. Het vraagstuk van het budgettaire saneringstempo wordt ook aangekaart: het gaat erom een excessief procyclisch beleid te vermijden in een reeds zeer kwetsbare economische context en een keuze te maken tussen overheidsfinanciën saneren en economische groei versterken via structurele hervormingen die op korte termijn kosten zouden kunnen meebrengen.

De ambitie is in ieder geval niet langer het opbouwen van begrotingsoverschotten, en de terugkeer naar een evenwicht tegen 2015 wordt de doelstelling in de adviezen van de HRF van 2009 tot 2012. Door te focussen op het verlaten van de buitensporigtekortprocedure en op een begrotingsevenwicht op middellange termijn stapt de HRF vanaf 2010 af van de benadering om het middellangetermijntraject te koppelen aan een kwantificering van de vergrijzingskosten op lange termijn.

Heroriëntatie op de middellange termijn lost het probleem van begrotingscoördinatie tussen verschillende overheidsniveaus niet op. De situatie op federaal niveau is van dien aard dat de HRF geen enkele mogelijkheid meer ziet om op middellange termijn opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken, of zelfs om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen zonder de bijdrage van de gefedereerde entiteiten.

In zijn adviezen van 2009 tot 2012 overwoog de HRF om begrotingsdoelen aan entiteiten toe te wijzen op basis van een passende verdeling van de aanpassingsinspanningen, rekening houdend met het bestaande institutionele kader. Verschillende verdeelsleutels worden onderzocht, waaronder met name een verdeelsleutel 'primaire uitgaven' (65% Entiteit I ¹⁹⁹/35% Entiteit II ²⁰⁰) die als 'billijk' wordt beschouwd. De HRF is van mening dat het niet wenselijk is om meer te vragen van Entiteit I, aangezien dit "een onaanvaardbare last zou leggen op de verschillende bestanddelen van Entiteit I, namelijk de Sociale Zekerheid of de fiscaliteit" (advies van 2009). In het advies van 2011 leidt de toepassing van deze verdeelsleutel tot de opbouw van een overschot in Entiteit II (van ongeveer 1,2% van het bbp) en tot een equivalent tekort in Entiteit I om tegen 2015 een globaal begrotingsevenwicht te bereiken. De HRF is van mening dat dit onevenwichtige scenario aantoont dat de financieringsmechanismen en de structuren van het Belgische federalisme onaangepast zijn, en moeten worden herzien met het oog op een duurzame sanering van de overheidsfinanciën. In dit verband wijst de HRF erop dat het weinig adequaat zou zijn dat Entiteit II financiële activa accumuleert, vermits ze weinig schulden heeft en geen eigen kosten in verband met de vergrijzing moet voorfinancieren, en dat dit het probleem van de houdbaarheid van Entiteit I niet zou oplossen.

¹⁹⁹ Federale overheid en sociale zekerheid.

²⁰⁰ Gemeenschappen, gewesten en lagere overheid.

10.5 Versterking van het Europese begrotingstoezicht in een context van de staatsschuldencrisis

Toen de financieel-economische crisis in 2011 uitmondde in een staatsschuldencrisis kwam het houdbaarheidsbeleid plots sterk op de voorgrond te staan, ten nadele van het stabilisatiebeleid. Het centrale aandachtspunt is niet langer de 'crisis exit strategies' maar wel het opnieuw in evenwicht krijgen van de begrotingen en de schuldafbouw in de gehele eurozone.

In 2010 en 2011 wordt het Europese begrotingstoezicht aanzienlijk aangescherpt om onder meer de geloofwaardigheid te versterken van de plannen voor begrotingssanering van landen zoals België die onderworpen zijn aan een buitensporigtekortprocedure. Het Europees semester wordt ingevoerd en de eerste cyclus ervan vindt plaats in 2011. De rechtsgrondslag van deze procedure is het wetgevingspakket inzake economische governance ('six-pack'), d.w.z. een reeks wetgevingshandelingen om het stabiliteits- en groeipact te hervormen. In 2012 wordt het VSCB (Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie) ondertekend dat een begrotingspact omvat, d.w.z. de ondertekenende lidstaten verbinden zich ertoe om hun overheidsfinanciën in evenwicht te brengen en die verbintenis op te nemen in hun nationale wetgeving. Er werden bijkomende bepalingen met betrekking tot het Europese begrotingstoezicht ingevoerd in 2013, waarbij het wetgevingspakket 'two-pack' werd goedgekeurd. Dat pakket heeft betrekking op de opvolging en evaluatie van de ontwerpbegrotingen van de landen van de eurozone door de Europese autoriteiten.

Bij de omzetting in Belgische wetgeving van het VSCB werden de opdrachten van de HRF vervolgens uitgebreid door het samenwerkingsakkoord van december 2013. Door dat samenwerkingsakkoord werden de aanbevelingen van de HRF deel van een geformaliseerd en gecoördineerd proces. De aanbevelingen moeten door de verschillende beleidsniveaus worden besproken om tot een akkoord te komen over het begrotingstraject en de verdeling over entiteiten, die moeten worden opgenomen in het stabiliteitsprogramma. Als onafhankelijke begrotingsinstelling is het ook de taak van de HRF – wanneer hij een belangrijk verschil vaststelt tussen de budgettaire realisaties en de engagementen van het stabiliteitsprogramma – een correctiemechanisme op te starten tegen het betrokken beleidsniveau.

In het kader van dat versterkte begrotingstoezicht wordt een minimale middellangetermijndoelstelling met betrekking tot het structureel saldo opgelegd aan elke lidstaat. Die doelstelling wordt berekend aan de hand van een op Europees niveau overeengekomen methodologie, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de risico's van de expliciete en impliciete schulden voor de overheidsfinanciën. Een van de termen van de formule houdt rekening met de afwijking van het schuld criterium van het Verdrag van 60% van het bbp; een andere term komt overeen met een derde van de budgettaire vergrijzingskosten in geactualiseerde waarde, d.w.z. een voorfinanciering van 33% van de impliciete schuld van de vergrijzing.

Aangezien de noodzaak van houdbaarheid en de kosten van de vergrijzing dus zijn geïnternaliseerd in de minimale middellangetermijndoelstelling die op Europees niveau is vastgesteld, komen ze buiten de discussies in de HRF te staan: de HRF zal zich voortaan beperken tot het aanbevelen van een traject van het huidige tekort naar een middellangetermijndoelstelling die verenigbaar is met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact, en tot het verdelen van dit traject over de entiteiten.

De HRF stelt de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn vast op 0,75% van het bbp in zijn adviezen voor 2013 tot 2015, wat het vereiste minimum is. In het advies van 2015 wordt de aanbeveling voor de vierjarige horizon van het stabiliteitsprogramma echter beperkt tot een evenwichtssituatie, waarbij de doelstelling van 0,75% tot na deze horizon wordt uitgesteld in het licht van de opwaartse herziening van het initiële tekort en rekening houdend met het minimaal vereiste convergentietempo (0,6% van het bbp per jaar volgens het preventieve luik van het stabiliteits- en groeipact).

Vanaf het advies van 2016 wordt de aanbeveling een begroting in evenwicht, aangezien de door de Europese autoriteiten opgelegde minimale middellangetermijndoelstelling werd verlaagd als gevolg van de neerwaartse herziening van de vergrijzingskosten op lange termijn, met name als gevolg van de

pensioenhervorming van 2015. In het volgende deel bespreken we de aanbevelingen van de HRF met betrekking tot de verdeling van deze doelstellingen over de entiteiten.

Parallel met de versterking van de begrotingsregels hebben Eurostat en het Instituut voor de Nationale Rekeningen de boekhoudkundige regels aangescherpt, onder andere als gevolg van de overgang naar ESR2010. Bepaalde constructies die eerder werden opgesteld en die erop gericht waren de tekorten te verhullen, werden geherkwalificeerd. De overheidsperimeter werd uitgebreid, onder meer om rekening te houden met de operaties die zijn uitgevoerd in gedelegeerde opdrachten door entiteiten die buiten de overheidsperimeter vielen. Naar aanleiding van die wijzigingen is het voortaan veel moeilijker om bepaalde dure operaties te 'debudgetteren'.

De restrictieve begrotingskoers die in België wordt gevaren vanaf 2010, wordt in 2012, ondanks de zwakke economische activiteit, versterkt door de federale regering die eindelijk wordt gevormd na de verkiezingen van 2010. België verlaat de procedure buitensporige tekorten in 2014 op basis van de begrotingsresultaten van 2013 die het tekort tot onder de referentiewaarde van 3% van het bbp hebben teruggebracht. Voortaan hebben alle beleidsniveaus hun 'levenswandel' aangepast aan de nieuwe potentiële groeivoorzichten die neerwaarts zijn herzien na de crisis. Het overheidstekort en het houdbaarheidsprobleem blijven evenwel bestaan (zie grafiek 10.2).

10.6 De zesde staatshervorming houdt rekening met de noodzaak om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen

Parallel met deze ontwikkelingen op Europees niveau worden in België onderhandelingen voorbereid voor een zesde staatshervorming in de nasleep van de verkiezingen van 2010. Die onderhandelingen worden voorbereid in een context waarin aanzienlijke budgettaire besparingsmaatregelen vereist zijn en waarin bovendien de staatsschuldencrisis en de toename van de spreads in de eurozone doen vrezen voor meerkosten van de financiering op de markten. Die vrees leidt er bovendien toe dat de regering in lopende zaken in 2011 – ondersteund door een ruime communicatie – een lening uitgeeft bij het grote publiek om aan de financiële markten te bewijzen dat het binnenlandse spaargeld kan worden ingezet om de schuld te financieren. In die context is het niet verwonderlijk dat de houdbaarheid een inzet vormt van de herziening van het begrotingsfederalisme dat wordt voorbereid.

In een studie die in 2010 werd gepubliceerd (Saintrain, 2010) meldde het Federaal Planbureau dat het herstellen van de budgettaire houdbaarheid bemoeilijkt zou worden als de staatshervorming de fiscale bevoegdheden en budgettaire manoeuvreerruimte van het federale niveau zou aantasten, terwijl dat niveau het volledige tekort, de schuld en de budgettaire vergrijzingskosten zou behouden. Door de bevoegdheden van het federale niveau in te perken zou met andere woorden de mogelijkheid van arbitrage en het vermogen om het houdbaarheidsprobleem op te lossen, worden verminderd. Om dat vermogen te behouden, deed de studie de aanbeveling om de overdracht van de begrotingsmiddelen gepaard te laten gaan met de overdracht van de saneringsinspanning die het federale niveau evenredig aan die middelen had kunnen doen als ze onder zijn bevoegdheid waren gebleven.

In zijn advies van 2012 overweegt de HRF ook deze optie en beveelt aan dat elke entiteit tegen 2015 terug in evenwicht zou moeten zijn, maar om Entiteit I niet onaanvaardbaar onder druk te zetten, zou dit afhankelijk moeten zijn van een overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II, rekening houdend met de staatshervorming of te organiseren als onderdeel van deze hervorming. De HRF lost hiermee het dilemma op van zijn advies uit 2011, waarin hij een overschot in Entiteit II en een tekort in Entiteit I adviseerde, trajecten die billijk werden geacht wat betreft de verdeling van de inspanningen, maar onevenwichtig en ontoereikend (zie hierboven).

De HRF volgt dezelfde logica in zijn advies van maart 2013 en beveelt een evenwicht aan voor Entiteit II en, rekening houdend met de nieuwe Europese toezichtregels, een structureel overschot van 0,75% van het bbp op middellange termijn voor Entiteit I. In feite zijn deze trajecten afhankelijk van een lastenoverdracht, die de HRF heeft geraamd op 0,26% van het bbp, of zelfs 0,9% van het bbp in het geval dat de budgetbeperkingen worden verdeeld in verhouding tot de finale primaire uitgaven (d.w.z. volgens de 65/35-verdeelsleutel).

In de zomer van 2013 werden de parameters van de staatshervorming vastgelegd, waarbij de bevoegdheden voor bijna 5% van het bbp werden gedefederaliseerd en waarbij een bijdrage van de gewesten en gemeenschappen aan de sanering van de overheidsfinanciën is opgenomen, evenals een bijdrage aan de vergrijzingskosten, waarvan de beginselen werden vastgelegd in het politieke akkoord dat in 2011 werd afgesloten na lange onderhandelingen. De bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën neemt de vorm aan van een vermindering van de dotaties van de federale overheid aan de gefedereerde entiteiten vanaf 2015 en 2016 (voor een totaal van 2,5 miljard euro, of 0,6% van het bbp). De bijdrage aan de vergrijzingskosten neemt de vorm aan van een onvolledige koppeling van de evolutie van bepaalde dotaties aan de economische groei ²⁰¹ vanaf 2017. Daarnaast werd besloten om de responsabiliseringsbijdrage van de gefedereerde entiteiten voor de pensioenen van hun ambtenaren geleidelijk te verhogen. Het Federaal Planbureau (Frogneux en Saintrain, 2014) bevestigt dat die overdracht van de lasten aan de gefedereerde entiteiten a priori volstaat om het houdbaarheidsprobleem niet te verergeren in het licht van de begrotingsomvang van het federale niveau die beperkt is door de staatshervorming.

Zodra in het kader van de zesde staatshervorming is overeengekomen dat de gefedereerde entiteiten zullen bijdragen aan de sanering van de overheidsfinanciën, is de kwestie van de verdeling van de begrotingsinspanningen tussen de entiteiten niet langer het criterium op basis waarvan de HRF de trajecten voor elk van hen vaststelt. Vanaf nu is de aanbeveling een begrotingsevenwicht op middellange termijn voor elke gemeenschap en elk gewest, ongeacht hun structurele tekort op het startpunt. Entiteit II als geheel moet daarom streven naar evenwicht (exclusief de investeringscyclus van de lagere overheden).

In het advies van 2014 is de middellangetermijndoelstelling voor de gezamenlijke overheid nog steeds een overschot van 0,75% van het bbp. De HRF wijst daarom de realisatie van dit overschot toe aan Entiteit I. Hoewel deze aanbeveling uit 2014 over de verdeling van trajecten niet unaniem werd onderschreven door de HRF-leden, is deze opnieuw opgenomen in het advies van 2015.

Vanaf 2016 wordt de minimale middellangetermijndoelstelling die door de Europese autoriteiten is opgelegd, weer teruggebracht naar structureel evenwicht, voornamelijk als gevolg van de pensioenhervorming van 2015. Volgens de logica van de adviezen van 2014 en 2015 beveelt het HRF-advies van 2016 dan ook een begrotingsevenwicht op middellange termijn aan voor elke entiteit, en nu ook voor Entiteit I.

Deze evenwichtsaanbeveling voor elke gefedereerde entiteit zal worden herhaald in de HRF-adviezen van 2017 tot 2019, d.w.z. totdat de covid-crisis begin 2020 losbarst. Deze consistentie weerspiegelt het feit dat dit de meest praktische en zelfs de meest relevante manier is om te garanderen dat elke gefedereerde entiteit de bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën die ze moet leveren als gevolg van de staatshervorming, effectief zal kunnen opvangen.

10.7 Van de ene driepijlerbenadering naar de andere: requiem voor een fonds

Het Zilverfonds, dat het symbool was geworden van het falen van de strategie om de vergrijzingskosten voor te financieren, werd in 2016 afgeschaft. Tien jaar nadat de wet van 2005 met het oog op de consolidatie van de voorfinancieringsstrategie werd afgekondigd, moest de ondoelmatigheid van de bepaling worden vastgesteld. Naast een bescheiden begrotingsoverschot van het begrotingsjaar 2006, werden er geen nieuwe middelen toegewezen aan het fonds en de financiële crisis die uitbrak in 2008 heeft geleid tot een toename van de tekorten zodat de doelstellingen met betrekking tot de begrotingsoverschotten onrealistisch en zelfs niet relevant werden gezien ze procyclisch waren.

Het Zilverfonds werd vervolgens afgeschaft door een wet van 18 december 2016. De reserves van het fonds werden overgemaakt aan de federale overheid. Die reserves bedragen 22,3 miljard euro op 31 december 2016, ofwel 5,3 % van het bbp, wat zeer weinig is gezien de impliciete schuld van de vergrijzing (zie met name

²⁰¹ Tevens is dit bedoeld om het positieve effect van de progressiviteit van de personenbelasting op de verwachte groei van de nieuw gecreëerde gewestelijke opcentiemen te compenseren.

Denil et al., 2019). Aangezien die reserves zijn belegd in effecten van de overheidsschuld wordt de federale overheid crediteur en debiteur van zichzelf, zodat de betrokken effecten van rechtswege vervallen.

De wet van 5 september 2001 waarbij het Zilverfonds werd opgericht wordt echter niet volledig opgeheven, aangezien, in tegenstelling tot het Zilverfonds, de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Vergrijzingsnota niet worden afgeschaft. De memorie van toelichting rechtvaardigt het behoud van het jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Vergrijzingsnota “omwille van hun verdiensten op het vlak van het verschaffen van informatie over de toekomstige budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing”. De memorie van toelichting vermeldt eveneens de wijziging in de houdbaarheidsstrategie: “Op het vlak van het pensioenbeleid heeft de regering ondubbelzinnig gekozen voor het indammen van de vergrijzingskosten door structurele pensioenhervormingen, gericht op de verhoging van de activiteitsgraad”.

Als de driepijlerbenadering ‘Studiecommissie voor de Vergrijzing, Vergrijzingsnota, Zilverfonds’ symbool stond voor de voorfinancieringsstrategie, wordt de wijziging in de houdbaarheidsstrategie gesymboliseerd door een nieuwe driepijlerbenadering ‘Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad’. Die nieuwe driepijlerbenadering is aangekondigd in het regeerakkoord van de coalitie na de verkiezingen van 2014 en kreeg concreet vorm in de wet van 21 mei 2015 tot oprichting van de bovenvermelde instellingen met als doel de pensioenhervormingen te ondersteunen.

Het Kenniscentrum groepeerde het geheel aan kennis inzake pensioenen dat beschikbaar is bij de verschillende besturen en openbare instellingen onder de coördinatie van een begeleidingscomité waarvoor het Federaal Planbureau optreedt als secretariaat. Het Kenniscentrum moet expertise verstrekken aan de Academische Raad, het Nationaal Pensioencomité en de minister van Pensioenen. De Academische Raad heeft tot doel om aan de minister van Pensioenen – op eigen initiatief of op verzoek – wetenschappelijke adviezen uit te brengen over de voorstellen voor pensioenhervormingen. De Raad geeft een permanent karakter aan de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 die in 2014 is opgezet en die destijds aanbevelingen had geformuleerd voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels binnen de bredere opzet om het sociaal contract te moderniseren. Het Nationaal Pensioencomité wordt ingevoerd als adviesorgaan voor het tripartite sociaal overleg op het gebied van de voorstellen voor pensioenhervormingen en de sociale afwegingen die daarmee gepaard gaan.

10.8 Het beleid geeft de voorkeur aan hervormingen op lange termijn, soms ten koste van snelle begrotingsconsolidatie

Vanaf het begin van de jaren 2010, in het licht van de impasse waarin de voorfinancieringsstrategie zich bevond, koos de politiek voor de luiken 2 en 3 van de Stockholmstrategie, namelijk de weg van hervormingen om het potentieel van de economie te verhogen en de sociale-uitkeringsstelsels te vernieuwen. Die hervormingen stonden – buiten een relatief beperkte poging met het Generatiepact van 2005 – relatief laag op de politieke agenda in de jaren 2000. Door zijn bestaan op zich had het Zilverfonds in zekere zin het idee versterkt dat dergelijke hervormingen niet prioritair waren, ondanks de aanbevelingen van de GREB's van destijds die er al op aandrongen om de pensioenstelsels te hervormen, de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, een grotere deelname aan het arbeidsaanbod aan te moedigen, aanvullende pensioenen te ontwikkelen, enz.

Het federaal regeerakkoord van 2011 voorziet in hervormingen inzake uittreding uit de arbeidsmarkt en pensioenen. Die hervormingen omvatten onder meer een verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot vervroegd pensioen en beperkingen in de toegang tot werkloosheid met bedrijfstoelage, loopbaanonderbreking en tijdskrediet. De berekening van de pensioenen wordt op bepaalde punten aangepast, zoals de valorisatie van bepaalde gelijkgestelde perioden aan het minimumrecht (in plaats van het laatst verdiende loon) en de pensioenberekening in de overheidssector op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien jaren (in plaats van vijf). Die maatregelen vormen een van de drie dimensies van het luik ‘houdbaarheid’ van het regeerakkoord van 2011; de andere twee dimensies zijn de terugkeer naar een begrotingsevenwicht in 2015 en het beginsel van de deelname van de gefedereerde entiteiten aan de bovenvermelde begrotingsaanpassing.

Bovendien worden het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag aangezwengeld door een hervorming van het werkloosheidsstelsel in 2012 en door een versterking van de werkgevers- en werknemersbijdrageverminderingen en de loonsubsidies in 2012-2013. Het federale luik van het Pact voor werkgelegenheid en competitiviteit van eind 2013 voorziet voor de volgende jaren tot 2019 in bijkomende sociaalbijdrageverminderingen en andere maatregelen om de werkgelegenheidsgraad te verhogen en de investeringen te stimuleren. Het concurrentievermogen van de Belgische economie wordt ook gestimuleerd door de loonmatiging vanaf 2013.

De federale regering zet na de verkiezingen van 2014 sterk in op het hervormingsbeleid. Zoals aangekondigd in het regeerakkoord onder de rubriek 'actief ouder worden' is de pensioenhervorming van 2015 gericht op een toename van de activiteitsgraden van de ouderen. Ze verstrengt de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en verhoogt geleidelijk de pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2030. Bovendien wordt de pensioenbonus en de diplomabonificatie voor ambtenaren afgeschaft. De minimumleeftijd waarop men recht heeft op werkloosheid met bedrijfstoelage wordt verhoogd. Er zullen later tijdens de legislatuur nog aanvullende bepalingen op het gebied van de wettelijke pensioenen worden genomen, alsook initiatieven om het toepassingsgebied van de aanvullende pensioenen te vergroten. De regering overweegt ook, maar zonder succes, een mogelijke stroomlijning van de verschillende pensioenstelsels tegen 2025 door de invoering van een gemeenschappelijk pensioenstelsel 'met punten'.

Het hervormingspakket heeft ook betrekking op de arbeidsmarkt. Er wordt in 2015 een programma beslist voor de verlaging van de heffingen op arbeid ten belope van meer dan 2 % van het bbp tegen 2020 onder de naam 'taxshift'. Dat programma is erop gericht zowel de loonwag te verminderen als het arbeidsaanbod te stimuleren, in het bijzonder (voor en) van de laag- en middelhoogverloonden. Aan de arbeidsvraagzijde voorziet het programma in bijdrageverminderingen en een verhoging van de algemene en doelgroepgerichte loonsubsidies; aan de arbeidsaanbodzijde voorziet het in een verlaging van de personenbelasting op de inkomens uit arbeid en een sociale en fiscale 'werkbonus'. Er wordt bovendien een flexibilisering van de arbeidsmarkt georganiseerd door verschillende bepalingen, waaronder de bepalingen van de wet wendbaar en werkbaar werk van 2017 en de wet betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie van 2018. De looncompetitiviteit wordt versterkt door de bevrozing van de loonindexering in 2015, de voortzetting van de loonmatiging in 2015-2016 en de in 2017 goedgekeurde hervorming van de wet van 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen die de loonevolutie omkadert. De 'jobs deal' van 2018 voorziet in verschillende maatregelen om onder meer de werkgelegenheid in knelpuntberoepen te stimuleren.

De hervormingen zijn er ook op gericht de economie te versterken door investeringen. De gewesten en gemeenschappen lanceren infrastructuurprojecten. In 2017 werd het nationaal pact voor strategische investeringen tegen 2030 opgestart, maar nadien nooit geconcretiseerd, waarbij de privésector wordt betrokken en dat erop gericht is de structuren te moderniseren in het kader van de digitale transitie en in de domeinen van energie en mobiliteit. Opgemerkt moet worden dat bepaalde gefedereerde entiteiten besloten hebben om de boekhoudregels voor overheidsinvesteringen in het ESR te negeren en voor zichzelf streefcijfers voor het begrotingssaldo hebben vastgelegd waarin bepaalde investeringsuitgaven niet zijn opgenomen.

Op budgettair vlak werd het begin van de legislatuur gekenmerkt door de invoering van een meerjarenbesparingsplan ten belope van ongeveer 2% van het bbp tegen 2019, dat hoofdzakelijk betrekking heeft op de uitgaven van de departementen. De doelstelling van een terugkeer naar een structureel begrotingsevenwicht die oorspronkelijk was vastgesteld in 2018 moest in de loop van de legislatuur evenwel worden uitgesteld tot 2020 en vervolgens tot 2021. Enerzijds is de potentiële economische groei van 1,4% per jaar nog te laag om de dynamiek - die aanzienlijk hoger ligt - van de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en invaliditeit te compenseren. Anderzijds leiden de hervormingen - in het bijzonder de 'taxshift' - tot aanzienlijke budgettaire kosten op korte en middellange termijn.

Het uitstel van de evenwichtsdoelstelling werd gevalideerd door de HRF, die in zijn adviezen voor 2016 tot 2019 trajecten voorstelde waarbij de doelstelling telkens met een jaar werd uitgesteld. De Europese autoriteiten hebben ook getolereerd dat België afwijkt van de formele criteria van het stabiliteitspact wat betreft het tempo van de schuldafbouw en het structurele tekort, om de hervormingen - die ze trouwens

sterk hebben aanbevolen - niet te ontmoedigen ten voordele van het groeipotentieel van de economie op lange termijn. Desondanks, en gezien het feit dat het verlagen van de minimale middellangetermijndoelstelling van 0,75 naar 0,0% van het bbp het vereiste convergentietempo op korte termijn (0,6% van het bbp per jaar) niet verminderde, bleef de regering aandringen op extra flexibiliteit, inclusief een poging om met de Europese autoriteiten te onderhandelen over een uitbreiding van de flexibiliteitsclausule die wordt geboden door de regels van het stabiliteits- en groeipact om structurele hervormingen en investeringen aan te moedigen.

Het is duidelijk dat de afweging tussen snelle begrotingsconsolidatie en langetermijnhervormingen resoluut wordt beslecht in het voordeel van langetermijnhervormingen. Die beleidsoriëntatie staat diametraal tegenover de voorfinancieringsstrategie van de vergrijzingskosten die de overhand had aan het begin van de jaren 2000. Zoals de voorfinancieringsstrategie erop gokte dat de toekomstige regeringen de marges die zouden voortvloeien uit de daling van de rentelasten niet gingen gebruiken, gokt het hervormingsbeleid op iets anders, namelijk op het feit dat de potentiële groei zal stijgen in de toekomst. Het is inderdaad een gok want de langetermijneffecten van het hervormingsbeleid op de potentiële groei zijn moeilijk te voorspellen, of in sommige gevallen controversieel wat betreft hun doeltreffendheid.

10.9 Post-covid-19: houdbaarheid overheidsfinanciën verzwakt en hervormingen vertraagd

De val van de federale regering in december 2018 markeert het begin van een periode van lopende zaken die zal duren tot na de verkiezingen in mei 2019 en het uitbreken van de covid-19-crisis begin 2020. Pas in oktober 2020 komt er een volwaardige federale regering. Vóór de verkiezingen wordt het federale parlement de zetel van een aantal structurele initiatieven die afwijken van een strikte toepassing van het mechanisme van de voorlopige twaalfden. Er worden onder andere een aantal gerichte belastingvoordelen aangenomen en de gezondheidszorgsector wordt geherfinancierd, met name door de oprichting van een 'Zorgpersoneelsfonds'. In de gewesten voorzien de regeringsakkoorden in de voortzetting van de investeringsplannen in mobiliteit en andere infrastructuren.

Het uitbreken van de covid-19-crisis wordt gevolgd door de oorlog in Oekraïne en de energie- en inflatieschok in 2022, met daartussenin de dramatische overstromingen in Wallonië in de zomer van 2021. In de context van de covid-19-crisis brengen het stilleggen van de economie door de overheid en de daaropvolgende recessie, naast de kosten van automatische stabilisatoren, de toewijzing van aanzienlijke begrotingsmiddelen met zich mee - bijna 5% van het bbp in 2020, meer dan 3% van het bbp in 2021 - om zorg en vaccinatie te financieren, en om bedrijven en huishoudens aanzienlijk te compenseren voor het inkomensverlies om blijvende schade aan de economie te voorkomen. Het overheidstekort bereikt in 2020 9% van het bbp.

Om de lidstaten in staat te stellen zoveel schulden te maken als nodig is om hun gezondheids- en stabilisatiebeleid te financieren, hebben de Europese autoriteiten de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd, die de effecten van het stabiliteits- en groeipact tijdelijk opschort. Tegelijkertijd is het PEPP²⁰² van de Europese Centrale Bank erop gericht om de rente zeer laag te houden. De rente op Belgische 10-jarige staatsobligaties daalde medio 2019 tot nul en zal daar nagenoeg tot begin 2022 blijven, met zelfs enkele perioden van negatieve rente.

In zijn advies van maart 2020 heeft de HRF geen kwantitatieve aanbevelingen gedaan. Gezien de activering van de algemene ontsnappingsclausule en de onzekerheid over de duur van de pandemie en de gevolgen voor de economie, merkt hij op dat het onmogelijk is om een kader vast te stellen en aanbevelingen te formuleren. Hij is echter wel van mening dat een goed beheer van de crisis prioriteit moet krijgen, maar benadrukt dat de te nemen maatregelen tijdelijk van aard zijn en dat "op middellange termijn een inspanning nodig zal zijn teneinde een budgettaire ontsporing te vermijden".

Om de rente- en liquiditeitsrisico's te beperken in de financieel zwakste landen die het meest blootgesteld zijn aan de crisis, en zo een staatsschuldencrisis te vermijden die een probleem zou vormen voor de Unie

²⁰² Pandemic Emergency Purchase Programme.

zelf, heeft de Europese autoriteit voor het eerst haar toevlucht genomen tot leningen op de markten, met de garantie van de lidstaten, om leningen tegen goede voorwaarden te verstrekken aan de meest getroffen landen. De belangrijkste kanalen zijn de SURE²⁰³- en RRF²⁰⁴-instrumenten. Het SURE-instrument leent aan lidstaten op basis van uitgaven voor tijdelijke werkloosheid en andere uitgaven. De RRF, de kern van een uitgebreid herstelplan 'NextGenerationEU', zal tot 2026 leningen en overdrachten aan de zwaarst getroffen lidstaten financieren, afhankelijk van nationale hervormings- en investeringsplannen voor herstel, economische en sociale veerkracht en de dubbele 'groene' en 'digitale' transitie in overeenstemming met de doelstellingen van de EU.

De federale regering die in oktober 2020 werd geïnstalleerd, heeft zich tot doel gesteld om de overheidsinvesteringen te verhogen tot 3,5% van het bbp in 2024 en 4% in 2030, zonder specifiek overleg met de gewesten, die op dit gebied nochtans meer bevoegdheden hebben. Ze zetten investeringsprogramma's op zoals het Waalse relanceplan en het plan Vlaamse Veerkracht. Tegen 2026 zullen met de verschillende federale en gewestelijke plannen bedragen gemoeid zijn die twee tot drie keer hoger liggen dan de financiering door de Europese RRF.

Het idee - waarvan de gegrondheid betwistbaar is - dat het nodig zal zijn om de economie na de gezondheidscrisis te stimuleren, gekoppeld aan de uitdrukking van bepaalde behoeften die als absoluut noodzakelijk worden beschouwd, heeft geleid tot het besluit om ook structurele herfinancieringen uit te voeren op andere gebieden dan overheidsinvesteringen. De minimumpensioenen en andere sociale minima werden gehervormd, de norm die de maximale groei van het budget voor gezondheidszorg bepaalt, werd met één procentpunt verhoogd, er werd beslist tot bijkomende structurele herfinancieringen voor de federale verpleegkundige sector, terwijl de gewesten hetzelfde doen voor hun eigen verpleegkundige sector. Er is een geleidelijke stijging van de financiering voor defensie georganiseerd, die nog is versterkt na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, en die breekt met de gestage daling van de militaire uitgaven in de afgelopen decennia.

Naast de strategische investeringen die gepland zijn als onderdeel van de RRF en de relanceplannen, zijn er maar weinig belangrijke initiatieven om het potentieel voor economische groei te verhogen. Het omvangrijke project om het belastingstelsel te moderniseren om het eerlijker en efficiënter te maken, is, hoewel veelbelovend, niet van de grond gekomen. De arbeidsmarkt, die gekenmerkt wordt door een tekort aan arbeidskrachten in bepaalde segmenten, wordt flexibeler gemaakt door de uitbreiding van laagbelaste afwijkende regelingen: uitbreiding van het toepassingsgebied van flexi-jobs, een toename van het aantal vrijwillige overuren en loonsupplementen in de vorm van 'koopkrachtpremies'. Het netto-inkomen van laagverloonden wordt verhoogd, met name om de werkloosheidsvallen te verminderen, door een verhoging van de werkbonus en gefaseerde verhogingen van het minimumloon. Andere initiatieven hebben betrekking op arbeidsongeschikten, waarvan het aantal zo sterk was gestegen dat het het aantal werklozen overtrof: hun terugkeer naar werk wordt aangemoedigd door subsidies en hun ontslag wordt moeilijker gemaakt.

Aan het einde van de legislatuur werden er een aantal aanpassingen gedaan aan het pensioenstelsel, waaronder de invoering van een pensioenbonus in kapitaal en een bovengrens aan de perequatie van de ambtenarenpensioenen. Hun effecten op de budgettaire kosten van de vergrijzing zouden pas op de lange termijn merkbaar zijn, waarbij de eerstgenoemde kosten op de middellange termijn met zich mee zou brengen.

Elk overheidsniveau stelt zijn eigen begrotingstraject voor de middellange termijn vast, zonder overleg met de andere niveaus. Bij de vorming van de federale regering stelde deze zich tot doel het tekort van Entiteit I geleidelijk terug te dringen via 'vaste en variabele inspanningen' - deze laatste gemoduleerd volgens de economische groei - voor het equivalent van 1,4% van het bbp tijdens de legislatuur. De Waalse regering, die zich zorgen maakte over de houdbaarheid van haar schuld, gaf onafhankelijke deskundigen opdracht²⁰⁵ om in 2021 aanbevelingen te doen en nam deze over, namelijk om elk jaar 1% van de ontvangsten structureel te besparen. Bij haar vorming streefde de Vlaamse regering ernaar om de begroting in evenwicht te brengen

²⁰³ Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.

²⁰⁴ Recovery and Resilience Facility (faciliteit voor herstel en veerkracht).

²⁰⁵ Commission externe de la dette et des finances publiques.

zonder de investeringen voor de Oosterweelverbinding en startte ze een proces om een uitgavengroeinorm in te voeren.

Toch wijzen de projecties van verschillende instellingen aan het einde van de gezondheidscrisis (en zelfs nog later, aan het einde van de inflatiecrisis) op een structureel overheidstekort op middellange termijn van ongeveer 5% van het bbp, wat zou leiden tot een voortdurende stijging van de schuldquote ten opzichte van het bbp. Deze verwachte stijging van de schuldquote wordt niet geassocieerd met een optimaal proces, omdat deze voornamelijk het gevolg is van de evolutie van de lopende verrichtingen.

Het tekort van de federale overheid staat onder druk door de toenemende kosten van de vergrijzing en nu ook door de stijgende rentelasten. Hun gestage daling van de afgelopen drie decennia is voorbij: in 2023 zullen de rentelasten weer gaan stijgen, vooral gezien de sterke stijging van de rente in 2022 na de restrictieve houding van de Europese Centrale Bank tegen een achtergrond van hoge inflatie. De projecties voor de Vlaamse Gemeenschap en het Waals Gewest bevestigen aanzienlijke verminderingen van het tekort op middellange termijn. Dit is niet het geval voor het Brussels Gewest en de Franse Gemeenschap, die een groter tekort op lange termijn lijken te hebben dan vóór de gezondheidscrisis. Een studie van de NBB bevestigt dat sommige entiteiten ernstige houdbaarheidsrisico's lopen (zie Cornille et al., 2022).

In haar Debt Sustainability Monitor 2022 kan de Europese Commissie alleen maar bevestigen dat België een van de landen is met een hoog risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn.

10.10 Het tekort terugdringen tot minder dan 3% van het bbp om de schuldquote weer op een neerwaarts pad te brengen

In 2021 knoopt de HRF opnieuw aan met kwantitatieve aanbevelingen. De HRF wijst erop dat de flexibiliteit die op Europees niveau wordt toegestaan door de uitbreiding van de algemene ontsnappingsclausule tijdelijk van aard is en dat er rekening moet worden gehouden met de houdbaarheidsrisico's. Gezien de omvang van de tekorten in de projecties bij ongewijzigd beleid behoort een terugkeer naar evenwicht op de middellange termijn niet tot de mogelijkheden, en de doelstelling van de HRF is nu om het tekort op de middellange termijn terug te brengen tot minder dan 3% van het bbp. Een dergelijke aanbeveling is niet alleen bedoeld om aan het criterium van het Verdrag van Maastricht te voldoen: 3% is ook de drempel waarboven de schuldquote in de projectieparameters weer op een neerwaarts pad zou worden gebracht.

In het advies van 2021 is het streefjaar om het tekort onder de 3% van het bbp te brengen en te beginnen met het terugdringen van de schuld vastgesteld op 2025. Er worden twee trajecten voorgesteld, die zich onderscheiden door de omvang van de aanpassingen die op korte termijn nodig zijn. Ze worden niet unaniem door de leden aangenomen, maar het meest flexibele van de twee wordt door een meerderheid bekrachtigd. In het advies van 2022 wordt het streefjaar vervroegd naar 2024 gezien de sterker dan verwachte opleving van de activiteit in 2021 en om ervoor te zorgen dat de daling van de ondersteunende uitgaven als reactie op de gezondheidscrisis wordt weerspiegeld in een verbetering van het begrotingssaldo. In het advies van 2023 wordt, gezien de aanzienlijk verslechterde economische en budgettaire vooruitzichten als gevolg van de energie- en inflatiecrisis, het jaar waarin het tekort tot minder dan 3% van het bbp moet dalen uitgesteld tot 2026, in trajecten die niettemin kortetermijnverbeteringen van het structureel saldo voorstellen met meer dan 0,6% van het bbp. De regering zal daarom de middellangetermijndoelstelling van het stabiliteitsprogramma vaststellen op 2,9% van het bbp in 2026, twee jaar na het einde van de lopende legislatuur.

Wat de trajecten per overheidsniveau betreft, stapt de HRF af van zijn aanbeveling van een begrotingsevenwicht op middellange termijn voor elk overheidsniveau, die overheerste in zijn adviezen van vóór 2020. Er wordt gekozen voor een verdeelsleutel voor de vereiste structurele aanpassingen in verhouding tot het structurele tekort van elk gewest en elke gemeenschap bij het startpunt van de trajecten.

Zoals gewoonlijk beperken de gefedereerde entiteiten zich ertoe kennis te nemen van de begrotingstrajecten die de federale regering in het stabiliteitsprogramma heeft vastgelegd. De HRF onderstreept echter steeds weer de noodzaak van begrotingssamenwerking en herinnert aan de bepalingen van het budgettair

samenwerkingsakkoord van december 2013, dat voorziet in een verbintenis van alle entiteiten om deze trajecten te volgen. Een goed functionerend akkoord zou de Belgische budgettaire verbintenissen geloofwaardiger maken. Bovendien zou dit de HRF in staat stellen om zijn toezichthoudende rol in het kader van het samenwerkingsakkoord uit te oefenen, d.w.z. om een correctiemechanisme in werking te stellen tegen een overheidsniveau dat aanzienlijk afwijkt van zijn verbintenissen. Het ontbreken van een hiërarchie van normen die inherent is aan de institutionele structuur van het land, maakt het vrijwel onmogelijk voor het samenwerkingsakkoord om goed te functioneren. Er moet ook worden opgemerkt dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 die voorzien in de versterking van het secretariaat van de afdeling Financieringsbehoeften van de HRF met personeel van de gewestelijke en communautaire overheidsbesturen om het een grotere autonomie te garanderen, nog steeds niet zullen zijn uitgevoerd tegen het einde van de legislatuurperiode 2019-2024.

In de volgende legislatuur bevinden de overheidsfinanciën zich precies in de situatie die de initiatiefnemers van het Zilverfonds begin 2000 wilden vermijden, en de hervormingen die in de periode na de financiële crisis zijn doorgevoerd, zijn niet voldoende geweest om deze situatie te verhelpen. De diagnose van een hoog houdbaarheidsrisico zal het niet gemakkelijker maken om het begrotingsinstrument in te zetten bij eventuele nieuwe crises, en maakt het moeilijker om te reageren op de grote nieuwe strategische uitdagingen die nu op de Europese agenda staan. Met de opheffing van de algemene ontsnappingsclausule begin 2024 zou het begrotingstoezicht weer ten volle effect moeten sorteren en een fase van begrotingsconsolidatie moeten inluiden. In deze context zal de dysmetrie van de houdbaarheidsrisico's tussen de verschillende overheidsniveaus niet neutraal zijn in het geval van nieuwe institutionele discussies, die hoe dan ook rekening zullen moeten houden met het houdbaarheidsrisico van de Belgische overheidsfinanciën als geheel.

Referenties

CORNILLE, D., DEROOSE, M., GODEFROID, H., MELYN, W., STINGLHAMBER, P. and Van Parys, S. (2022), *How sustainable are the finances of the federal government, the regions and the communities in Belgium?*, NBB Economic Review, 2022/n° 19, National Bank of Belgium.

DENIL, F., FROGNEUX, V. en SAINTTRAIN, M. (2019), *Twintig jaar beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën - Van een strategie gericht op de voorfinanciering van vergrijzingskosten naar een beleid van hervormingen van het socio-economisch model*, Planning paper 117, Federaal Planbureau.

EUROPEAN COMMISSION (2023), *Debt Sustainability Monitor 2022*, Institutional Paper 199.

FROGNEUX, V. en SAINTTRAIN, M. (2014), *La 6^e réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire*, Working Paper 01-14, Federaal Planbureau.

HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2007 en 2009 tot 2023), Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid", Advies 'begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma' en Advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma.

LEBRUN, I. (2011), *What has been the damage of the financial crisis to Belgian GDP? - An assessment based on the FPB's medium-term outlook*, Working Paper 8-11, Federaal Planbureau.

SAINTTRAIN, M. (2010), *Herziening van het Belgisch budgettair federalisme: vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en omtrent budgettair beleid en economische cyclus*, Working Paper 23-10, Federaal Planbureau.

Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (BS 14 september 2001).

Wet van 20 december 2005 tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (BS 14 maart 2006).

Wet van 21 mei 2015 tot oprichting van een Nationaal Pensioencomité, een Kenniscentrum en een Academische Raad (BS 22 mei 2015).

Wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën (BS 20 december 2016).

Hoofdstuk 11

De pensioenhervormingen van 2010 tot 2024: stappen in een continu proces

Nicole Fasquelle, Federaal Planbureau²⁰⁶

The first-pillar pension reforms of the 2010s have not fundamentally altered the statutory pension system but have merely been supplementary steps in a continuum of adjustments to certain parameters. These reforms have also had only a relatively limited impact, generally downwards, on changes in pension expenditure or in the budgetary cost of ageing as a whole. It should also be emphasized that pension expenditure and its reforms must be considered in the general context of Belgian public finances.

JEL Codes: H55, J26

Keywords: pension, reform, cost of ageing

11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de hervormingen van de pensioenen van de eerste pijler (wettelijke pensioenen, betaald door de Belgische overheid) die plaatsvonden in de loop van de jaren 2010, waarbij de budgettaire impact ervan wordt gekwantificeerd, alsook hun invloed op de evolutie van de pensioenuitgaven en alle sociale uitgaven op lange termijn.

Het tweede deel van dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de verschillende pensioenhervormingen die in de periode 2010-2024 zijn doorgevoerd, evenals eerdere hervormingen, met de bedoeling om de recente hervormingen in perspectief te plaatsen.

Het derde deel presenteert, voor zover beschikbaar, de budgettaire langetermijnpact van deze pensioenhervormingen in vergelijking met scenario's vóór de hervorming. Deze impact werd geraamd door het Federaal Planbureau, hetzij op eigen initiatief, hetzij in opdracht van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, hetzij in het kader van het Kenniscentrum Pensioenen, hetzij op vraag van de regering.

Ten slotte situeert het vierde deel de budgettaire impact van de pensioenhervormingen in relatie tot de evolutie van de budgettaire kosten van de pensioenen (variatie tussen twee jaren in de pensioenuitgaven in procent van het bbp) en van de totale sociale uitgaven (of de budgettaire kosten van de vergrijzing) voor de periode 2000-2050. Deze analyse is gebaseerd op verschillende jaargangen van budgettaire langetermijnprojecties van sociale uitgaven uitgevoerd door het Federaal Planbureau en de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

Het hoofdstuk eindigt met een korte conclusie.

11.2 Een overzicht van de verschillende pensioenhervormingen van de eerste pijler

Hoewel dit boek focust op het decennium 2010 en het begin van het decennium 2020, worden in dit deel dat gewijd is aan de pensioenhervormingen van de eerste pijler ook enkele vroegere pensioenhervormingen gepresenteerd, met de bedoeling om de meest recente hervormingen in perspectief te plaatsen.

²⁰⁶

De auteur wil de equipe Sociale bescherming en demografie, en in het bijzonder de afdeling Pensioenen, van harte bedanken, zonder wie de langetermijnprojecties van de sociale uitgaven en het schrijven van dit hoofdstuk onmogelijk zouden zijn geweest.

HERVORMING VAN 1997

We beginnen met de hervorming van 1997 in de regelingen voor werknemers en zelfstandigen. Sommige maatregelen in deze hervorming waren bedoeld om de pensioenkosten te drukken. In toepassing van Richtlijn 79/7/EEG van 19/12/1978 betreffende het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, werd tussen 1997 en 2009 de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen geleidelijk verhoogd van 60 naar 65 jaar en de berekeningsbreuk van hun pensioen opgetrokken van 40sten naar 45sten, d.w.z. de wettelijke leeftijd en de berekeningsbreuk die al van kracht waren voor mannen. Daarnaast werd voor zowel mannen als vrouwen een strengere loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen vanaf de leeftijd van 60 ingevoerd. Vóór 1997 bestond er geen enkele loopbaanvoorwaarde. Deze werd in 1997 vastgelegd op 20 loopbaan jaren en werd tegen 2005 opgetrokken naar 35 loopbaan jaren. In de pensioenberekening in de werknemersregeling droeg de geleidelijke afschaffing van de herwaarderingscoëfficiënt van de lonen voor de loopbaan jaren van 1955 tot 1974 ook bij aan een matiging van de pensioenuitgaven.

Omgekeerd verhoogden bepaalde maatregelen de pensioenuitgaven. Een voorbeeld daarvan is de invoering van een minimumrecht per loopbaanjaar, bedoeld om de impact van de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt op de pensioenen te verminderen. Of de om de twee jaar geplande reële verhoging van het loonplafond dat wordt toegepast bij de berekening van het pensioen van nieuwe gepensioneerden, met als doel de legitimiteit van het wettelijke pensioenstelsel via het verzekeringsprincipe te versterken.

JAREN 2000

In de jaren 2000 werden financiële stimulansen geïntroduceerd om mensen aan te moedigen om te blijven werken in plaats van vervroegd met pensioen te gaan, met de bedoeling om de financieringscapaciteit voor de pensioenen te vergroten. In 2001 werd voor statutaire ambtenaren in de openbare sector het leeftijdscomplement ingevoerd, dat bestaat uit een percentage van het pensioenbedrag dat stijgt met de pensioenleeftijd (van 1,5% bij 61 jaar tot 9% bij 65 jaar). In 2005 werd in de werknemers- en zelfstandigenregelingen de pensioenbonus geïntroduceerd. Deze bonus was een (geïndexeerd) forfaitair bedrag van € 2 per gewerkte dag vanaf de leeftijd van 62 jaar of na een loopbaan van 44 jaar.

We benadrukken hierbij de aandacht die besteed werd aan de financiële en de sociale houdbaarheid van de sociale uitgaven via de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Deze wet creëerde ook de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), die werd belast met het opstellen van een jaarverslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. Hoewel het Zilverfonds werd afgeschaft (sinds 2007 werden er geen middelen meer aan toegewezen) door de wet van 18 december 2016²⁰⁷, bevestigde deze wet het voortbestaan van de SCvV.

Het beleid van financiële houdbaarheid, dat in de jaren 2000 werd gevoerd door middel van een strategie van voorfinanciering van de vergrijzingskosten, ruimde in de jaren 2010 plaats voor een strategie gebaseerd op structurele hervormingen, met name van de pensioenen.

HERVORMING VAN 2011

De pensioenhervorming van 2011 had bijvoorbeeld als doel om de pensioenkosten te verlagen om de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming en de overheidsfinanciën in het algemeen te garanderen. Binnen dit kader worden de leeftijds- en de loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering in de drie pensioenregelingen strenger tussen 2013 en 2016, om geleidelijk te komen tot een minimumleeftijd van 62 jaar, in combinatie met een loopbaanvoorwaarde van 40 jaar. Er zijn echter nog steeds uitzonderingen voor vervroegd pensioen op 60 en 61 jaar, mits een loopbaanvoorwaarde van respectievelijk 42 en 41 jaar.

²⁰⁷ De wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën vervangt de titel van de wet van 5 september 2001 door "Een wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de Vergrijzing en tot opstelling van een Vergrijzingsnota".

In de werknemersregeling werden nog andere kostenbesparende maatregelen getroffen, zoals het wijzigen van de waardering van gelijkgestelde werkloosheidsdagen en werkloosheid met bedrijfstoeslag vóór de leeftijd van 60 jaar. Hetzelfde geldt voor de openbare sector, met de afschaffing van tantièmes van minder dan 1/48e en het gebruik van de referentiewedde van de laatste tien jaar van de loopbaan in plaats van de laatste vijf jaar voor de pensioenberekening. In de zelfstandigenregeling daarentegen werd de pensioenmalus versoepeld.

Met de hervorming van 2011 werd het essentieel om de voorwaarden voor het leeftijdscomplement en de pensioenbonus te wijzigen, aangezien zij een meevallereffect zouden hebben gecreëerd voor sommige mensen die gedwongen werden om hun pensionering uit te stellen als gevolg van de nieuwe regels voor vervroegde pensionering. In haar advies van 2012 over de evaluatie van de pensioenbonus benadrukte de Studiecommissie voor de Vergrijzing ook de noodzaak om de samenhang tussen de verschillende maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor oudere werknemers te waarborgen.

HERVORMING VAN 2013

De hervorming van 2013, die in 2014 van kracht werd, loste dit probleem van meevallereffect op door één enkel pensioenbonussysteem in te voeren voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Deze bonus kon alleen worden opgebouwd vanaf een referentieperiode die begon 12 maanden na de dag waarop aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen werd voldaan, d.w.z. vanaf de leeftijd van 63 jaar, met bepaalde uitzonderingen. De bonus bestond uit een (geïndexeerd) forfaitair bedrag per gewerkte dag, van 1,5 euro tijdens het eerste gewerkte jaar en tot een maximum van 2,5 euro na een pensioenuitstel van meer dan 72 maanden effectieve tewerkstelling. Merk op dat de pensioenmalus in de zelfstandigenregeling op 1 januari 2014 werd afgeschaft.

Op 15 april 2013 richtten Vicepremier en Minister van Pensioenen Alexander De Croo en Minister van Middenstand, KMO's en Landbouw Sabine Laruelle de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 op. De Commissie bestond uit twaalf vooraanstaande personen uit de academische wereld en de administraties. Haar opdracht bestond erin om, voor de regering gevormd na de verkiezingen van 25 mei 2014, structurele pensioenhervormingen voor te stellen om de financiële en de sociale houdbaarheid van pensioenregelingen te verbeteren. In 2014 publiceerde de Commissie een omvangrijk rapport met richtlijnen voor bepaalde maatregelen. De Commissie wees er zelf op dat, gezien de deadline, de voorstellen nog niet volledig gedetailleerd en afgerond waren en dat het nog twee jaar werk zou kosten om ze te finaliseren.

Volgens de Commissie moet het pensioenstelsel voortdurend worden geëvalueerd aan de hand van vier criteria: sociale prestatie (toereikende pensioenen), financiële houdbaarheid, samenhang en transparantie, en publieke legitimiteit (acceptatie en begrip van het stelsel door iedereen). Rekening houdend met deze criteria hadden de richtsnoeren voor de door de Commissie voorgestelde structurele hervormingen voornamelijk betrekking op de invoering van een op punten gebaseerd repartitiestelsel in de drie pensioenregelingen. Als onderdeel van dit puntensysteem werd een hervorming van de minimumuitkeringen en gelijkgestelde dagen gepland, evenals de invoering van het deeltijds pensioen, de verrekening van veranderingen in de gezinsstructuur en zware beroepen. Nog steeds in het kader van het puntensysteem werd ook denkwerk verricht over de pensioenen in de openbare sector: met betrekking tot studiejaren, pensioenen voor lichamelijke ongeschiktheid, de invoering van een tweede pijler voor nieuwe contractuele ambtenaren, enz. Tot slot werden gevoeligheidsanalyses van parametrische hervormingen, met name een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, geïllustreerd.

De Commissie stelde ook voor om een Kenniscentrum Pensioenen op te richten, wat in 2015 werd gerealiseerd met de oprichting van het drieluik Nationaal pensioencomité, Academische Raad en Kenniscentrum Pensioenen. Terwijl het Kenniscentrum nog steeds actief is, is de Academische Raad na zijn termijn van vijf jaar niet vernieuwd en werd een hervorming van het Nationaal pensioencomité bestudeerd in 2021.

HERVORMING VAN 2015

De nieuwe regering die in oktober 2014 aantrad, nam een aantal voorstellen van de Commissie voor de pensioenhervorming van 2015 over en hield vooral vast aan maatregelen om de pensioenkosten te verlagen. De hervorming van 2015 behelst met name een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 66 jaar in

2025 en 67 jaar in 2030, en een aanscherping tussen 2016 en 2019 van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen. Dit betekent een geleidelijke stijging van 62 jaar en 40 loopbaan jaren in 2016 naar 63 jaar en 42 loopbaan jaren in 2019. Uitzonderingen zijn echter nog steeds mogelijk vanaf 60 jaar, mits een strengere loopbaanvoorwaarde. Na een overgangsperiode schaft deze hervorming ook de diplomabonificatie af bij de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen voor statutaire ambtenaren.

Tegelijkertijd wordt de pensioenbonus, die in 2013 werd hervormd met toepassing vanaf januari 2014, in 2015 afgeschaft. Merk op dat de Studiecommissie voor de Vergrijzing tijdens een evaluatie van de vroegere pensioenbonus in 2012 concludeerde dat de impact ervan op de kans om de loopbaan voort te zetten, minder significant was dan de impact van de verstrenging van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen als gevolg van de pensioenhervorming van 1997. Bovendien werd het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling vanaf 2016 gelijkgesteld met dat in de werknemersregeling.

Wat de hoeksteen van het verslag van de Commissie betreft, namelijk de invoering van een puntensysteem, voorzag het regeerakkoord van 2014 in de invoering van dit systeem tegen uiterlijk 2030. Deze bepaling werd echter niet omgezet in wetgeving en lijkt intussen te zijn opgegeven.

In dit regeerakkoord van 2014 werd bijvoorbeeld ook aangegeven dat het stelsel van preferentiële tantièmes in de openbare sector zou worden vervangen door een regeling voor zware beroepen (eventueel uitgebreid tot de regelingen voor werknemers en zelfstandigen), waarvoor een lijst zou worden vastgesteld door de sociale partners in het Nationaal pensioencomité. Aangezien er geen overeenkomst is bereikt, blijft dit punt onopgelost.

MAATREGELEN VAN 2017 EN 2018

Tijdens dezelfde legislatuur werden in 2017 en 2018 nog andere maatregelen getroffen, en dan voornamelijk besparingsmaatregelen, zoals de geleidelijke afschaffing van de gratis diplomabonificatie bij de berekening van het pensioen van de statutaire ambtenaren, de invoering van een geharmoniseerd systeem voor de regularisatie van studieperiodes voor de drie pensioenregelingen en een wijziging in de waardering van bepaalde gelijkgestelde periodes. Voor benoemingen van statutaire ambtenaren vanaf 1 december 2017 worden periodes die als contractuele ambtenaar in overheidsdienst zijn gewerkt, niet langer als statutaire periodes beschouwd bij de berekening van pensioenen.

REGEERAKKOORD VAN OKTOBER 2020

Het volgende regeerakkoord, van oktober 2020, voorzag in de eerste plaats een aanzienlijke verhoging, gespreid over vier jaar, van het minimumpensioen (+2,65% per jaar) en het loonplafond (+2,38% per jaar), evenals de afschaffing van de correctiecoëfficiënt in de zelfstandigenregeling.²⁰⁸ Deze verhogingen werden doorgevoerd van 2021 tot 2023, terwijl de correctiecoëfficiënt op 1 januari 2022 werd afgeschaft voor degenen die vanaf dat jaar met pensioen gingen (en voor loopbaan jaren vanaf 2021). Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2023 werd echter onder andere besloten om de geplande verhoging van het loonplafond in 2024 te annuleren en de verhoging van het minimumpensioen licht te verlagen (2,08% in plaats van 2,65%).

Ten tweede moesten in september 2021 voorstellen voor structurele hervormingen aan de ministerraad worden voorgelegd. Deze omvatten een pensioenbonus, voorwaarden voor toegang tot het minimumpensioen, rekening houden met de kloof tussen de pensioenen van mannen en vrouwen, enz. Na talrijke impactstudies en verschillende vergaderingen van de ministerraad over dit onderwerp werd in juli 2023 binnen de regering een akkoord bereikt over vier maatregelen die begin april 2024 door het parlement werden goedgekeurd. Deze omvatten de herinvoering van een pensioenbonus, die standaard wordt uitgekeerd in de vorm van een kapitaalbedrag bij pensionering, de beperking van het perequatiesysteem voor de pensioenen van statutaire ambtenaren, een voorwaarde van 16 jaar daadwerkelijk werken om

²⁰⁸ Deze correctiecoëfficiënt vermindert het bedrag aan beroepsinkomsten dat in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het pensioen. In 1984 stapten zelfstandigen over van een vast pensioen naar een pensioen dat in verhouding stond tot hun beroepsinkomsten. Het idee dat dezelfde bijdrage-inspanning hetzelfde pensioen moet opleveren in de werknemers- en zelfstandigenregeling leidt echter ook tot de invoering van de correctiecoëfficiënt, aangezien de bijdragepercentages in de zelfstandigenregeling lager zijn.

toegang te krijgen tot het minimumpensioen en een maatregel om de genderkloof bij de toekenning van het minimumpensioen te verkleinen.

11.3 De budgettaire langetermijnpact van de pensioenhervormingen

De volgende tabel geeft een overzicht van de budgettaire langetermijnpact op de pensioenuitgaven per regeling van de verschillende pensioenhervormingen, zoals geraamd door het Federaal Planbureau en over het algemeen gepubliceerd in verschillende rapporten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing of het Kenniscentrum Pensioenen. Ze werden in de meeste gevallen berekend voordat de maatregelen werden uitgevoerd en worden uitgedrukt in procentpunt van het bbp, vergeleken met een scenario zonder de hervorming in kwestie. Indien beschikbaar, wordt ook de budgettaire impact van de pensioenhervormingen op de totale sociale uitgaven vermeld.

Er is voorzichtigheid aangewezen bij het lezen van deze tabel. Enerzijds is dit overzicht afhankelijk van de beschikbaarheid van simulaties van deze budgettaire impact. Anderzijds evolueert de langetermijnhorizon van deze verschillende projecties in de loop van opeenvolgende jaargangen. Bovendien werden sommige maatregelen in bepaalde hervormingen niet gesimuleerd om technische redenen of omdat de details op dat moment te onduidelijk waren. Tot slot wijken de finale modaliteiten van bepaalde maatregelen soms af van de geschatte modaliteiten.

We wensen er hierbij op te wijzen dat het de voorkeur verdient om deze budgettaire effecten niet bij elkaar op te tellen, aangezien de verschillende projecties in verschillende jaren zijn gemaakt, en dus op basis van verschillende scenario's (demografisch en macro-economisch), wat de schatting van deze effecten kan beïnvloeden.

Tabel 11.1
Budgettaire langetermijnpact van de pensioenhervormingen op de pensioenuitgaven en de totale sociale uitgaven (verschil tussen scenario met hervorming en scenario zonder hervorming), geschat vóór de uitvoering van de hervormingen

	Geschatte maatregelen	Horizon op lange termijn	Impact in procentpunt van het bbp	
			op de pensioen-uitgaven	op alle sociale uitgaven
Hervorming van 1997	Verhoging wettelijke leeftijd en berekeningsbreuk voor vrouwen, loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen, minimumrecht per loopbaanjaar, afschaffing herwaarderingscoëfficiënt	2050 (FPB, 1997)	- 0,3	- 0,1
	- werknemersregeling		- 0,2	n.b.
	- zelfstandigenregeling		- 0,1	n.b.
	- statutaire ambtenaren		0,0	n.b.
Hervorming 2001	Invoering van het leeftijdscomplement		n.b.	n.b.
Hervorming 2005	Invoering van de pensioenbonus		n.b.	n.b.
Hervorming van 2011	Strengere voorwaarden voor vervroegd pensioen, wijzigingen in de waardering van gelijkgestelde dagen en versoepeling van de pensioenmalus voor zelfstandigen	2060 (SCvV 2012)	- 0,1	n.b.
	- werknemersregeling		- 0,1	n.b.
	- zelfstandigenregeling		0,0	n.b.
	- statutaire ambtenaren		0,1	n.b.
Hervorming van 2013	Wijziging van de pensioenbonus en leeftijdscomplement	2060 (SCvV 2013)	- 0,3	n.b.
	- werknemersregeling		- 0,2	n.b.
	- zelfstandigenregeling		0,0	n.b.
	- statutaire ambtenaren		- 0,1	n.b.

Geschatte maatregelen	Horizon op lange termijn	Impact in procentpunt van het bbp	
		op de pensioen-uitgaven	op alle sociale uitgaven
Hervorming van 2015	Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, strengere voorwaarden voor vervroegd pensioen, geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie bij de berekening van de loopbaanvoorwaarde, (SCvV 2015 en afschaffing van de pensioenbonus, strengere voorwaarden voor stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag. ²⁰⁹ 2060 KCP)		
Drie scenario's voor de gedragshypothese voor uitstel van pensionering als gevolg van een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd			
- verschuivingsscenario (maximale hypothese)		- 1,5	- 2,1*
- werknemersregeling		- 0,9	n.b.
- zelfstandigenregeling		- 0,1	n.b.
- statutaire ambtenaren		- 0,5	n.b.
- tussenliggend scenario		- 1,2	- 1,7*
- werknemersregeling		- 0,7	n.b.
- zelfstandigenregeling		- 0,1	n.b.
- statutaire ambtenaren		- 0,3	n.b.
- scenario van minimumuitstel (minimale hypothese)		- 0,8	- 1,3*
- werknemersregeling		- 0,4	n.b.
- zelfstandigenregeling		- 0,1	n.b.
- statutaire ambtenaren		- 0,3	n.b.
Hervormingen 2017 en 2018	Geleidelijke afschaffing van de gratis diplomabonificatie bij de berekening van pensioenen in de openbare sector, geharmoniseerd systeem voor de regularisatie van studieperiodes, SCvV 2017, SCvV 2019 en wijziging van de valorisatie van contractuele periodes in geval van vaste benoeming. 2060 (SCvV 2017, KCP)	- 0,1	n.b.
- werknemersregeling		0,0	n.b.
- zelfstandigenregeling		0,0	n.b.
- statutaire ambtenaren		- 0,1	n.b.
Maatregelen 2021-2024 (beslist in 2020 en aangepast in maart 2023)	Verhoging van het minimumpensioen en het loonplafond, afschaffing van de correctiecoëfficiënt voor zelfstandigen 2070 (FPB, 2023, niet-gepubliceerde nota)	0,6	n.b.
- werknemersregeling		0,4	n.b.
- zelfstandigenregeling		0,2	n.b.
- statutaire ambtenaren		0,0	n.b.
Hervorming april 2024	Pensioenbonus, het beperken van de perequatie, het aanscherpen van de voorwaarden voor toegang tot het minimumpensioen 2070 (SCvV 2024)	-0,3	n.b.
- werknemersregeling		0,0	n.b.
- zelfstandigenregeling		0,0	n.b.
- statutaire ambtenaren		-0,3	n.b.

*met inbegrip van een maatregel die de toegang tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag beperkt.

Bronnen: Planning Paper 82 van het Federaal Planbureau (1997), Verslagen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (2012, 2013, 2015, 2019 en 2024), Verslagen van het Kenniscentrum Pensioenen (KCP), Nota van het FPB op vraag van de regering (2023).

²⁰⁹ De maatregelen op het vlak van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag hebben geen effect op de pensioenuitgaven, maar wel op het bbp.

Apart genomen betekenen de pensioenhervormingen van 1997, 2011, 2013 en 2017-2018 een besparing in termen van pensioenuitgaven in vergelijking met een scenario zonder hervorming. Deze besparingen vallen op de lange termijn relatief bescheiden uit en liggen tussen -0,1 en -0,3 procentpunt van het bbp. Merk op dat, terwijl de hervorming van 1997 een besparing van -0,3 procentpunt van het bbp voor de pensioenuitgaven opleverde, de impact op de sociale uitgaven als geheel kleiner was (-0,1 procentpunt van het bbp). Het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen geeft hen ook toegang tot uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoeslag (destijds bekend als 'brugpensioen') tot die wettelijke leeftijd, wat leidt tot extra uitgaven.

Het effect van de hervorming van 2015 op de pensioenuitgaven is veel groter dan de andere reeds vermelde hervormingen, ongeacht de hypothese van pensioenuitstel na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Aangezien het gedrag van toekomstige gepensioneerden onzeker is in het geval van een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, werden drie scenario's geschat. In het verschuivingsscenario stelt elke persoon zijn pensioen twee jaar uit. In het minimale uitstelscenario stellen alleen mensen die niet langer voldoen aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen, hun pensionering uit. In het tussenliggende scenario ten slotte stellen mensen die op hun 65e met pensioen zouden zijn gegaan zonder verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, hun pensioen twee jaar uit, terwijl andere mensen met pensioen gaan zodra ze voldoen aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen. Tegen 2060 wordt een maximale besparing van -1,5 procentpunt van het bbp op pensioenuitgaven geschat in het geval van het verschuivingsscenario. De besparing bedraagt -1,2 procentpunt van het bbp in het tussenliggende scenario en -0,8 procentpunt in het minimale uitstelscenario.

Wat de totale sociale uitgaven betreft, werd het effect van de pensioenhervorming van 2015, evenals de maatregelen om de toegang tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag te beperken²¹⁰, geschat op een besparing van -2,1 procentpunt van het bbp in het scenario met maximaal uitstel van de pensionering (respectievelijk -1,7 en -1,3 procentpunt in het tussenliggende en het minimale uitstelscenario). Hoewel de uitgaven voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid toenemen (sommige mensen die hun pensionering uitstellen, gaan niet weer aan het werk), is de totale besparing groter dan het effect op de pensioenuitgaven alleen. Dit komt enerzijds doordat maatregelen met betrekking tot de werkloosheid met bedrijfstoeslag extra besparingen opleveren en anderzijds doordat de toename van de werkgelegenheid leidt tot een stijging van het bbp, waardoor het gewicht van alle sociale uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp afneemt. Daarnaast moet ook worden opgemerkt dat in het geval van de uitgaven voor acute gezondheidszorg in de simulaties wordt uitgegaan van een elasticiteit ten opzichte van het bbp die iets kleiner is dan 1, wat leidt tot een vermindering van hun gewicht uitgedrukt als percentage van het bbp.

Tot slot zou het eerste luik van de gestemde maatregelen onder de regering gevormd in oktober 2020 een opwaarts begrotingseffect hebben van + 0,6 procentpunt van het bbp tegen 2070. Dit effect is voor 61% toe te schrijven aan de verhoging van het minimumpensioen, voor 30% aan de verhoging van het loonplafond en voor 9% aan de afschaffing van de correctiecoëfficiënt in de zelfstandigenregeling. Aan de andere kant zou de hervorming waartoe de regering in juli 2023 heeft besloten en die in april 2024 is gestemd, een besparing opleveren van -0,3 procentpunt van het bbp, wat het opwaartse effect van de bovengenoemde maatregelen gedeeltelijk zou compenseren. Die besparing is bijna volledig het resultaat van het beperken van de perequatie.

11.4 Evolutie op lange termijn van de pensioenuitgaven en de totale sociale uitgaven

In de vorige twee delen van dit hoofdstuk werden de pensioenhervormingen van de afgelopen vijftientig jaar en hun budgettaire impact op lange termijn kort beschreven. In dit deel worden deze budgettaire gevolgen gesitueerd in relatie tot de evolutie van de pensioenuitgaven en alle sociale uitgaven, aan de hand van verschillende jaargangen van de budgettaire langetermijnprojecties van de sociale uitgaven,

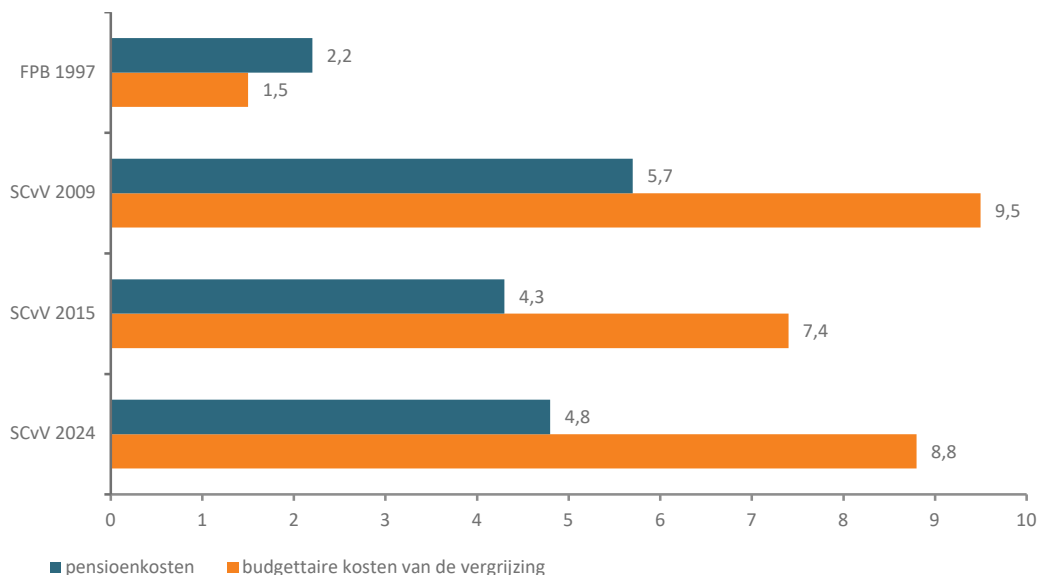
²¹⁰ Een simulatie met alleen het effect van pensioenmaatregelen op de totale sociale uitgaven is niet beschikbaar.

gepubliceerd door het FPB of in het jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (op basis van het referentiescenario).

De evolutie van de pensioenen en van de sociale uitgaven wordt geïllustreerd door de indicator 'budgettaire kosten', die de variatie tussen twee jaar weergeeft van de pensioenuitgaven (of van alle sociale uitgaven) in verhouding tot het bbp. Dit wordt dan ook in procentpunt van het bbp weergegeven. Om de budgettaire kosten uit verschillende publicaties te kunnen vergelijken, zijn ze berekend over dezelfde periode, namelijk tussen 2000 en 2050. Afhankelijk van het jaar van publicatie verschilt de periode voor de analyse van de budgettaire kosten. Ten eerste verschuift het startjaar telkens een jaar (het SCvV-verslag van 2003 presenteert bijvoorbeeld de budgettaire kosten over de periode 2002-2030, dat van 2004 over de periode 2003-2030 enz.) Ten tweede neemt de projectiehorizon geleidelijk toe: in het eerste SCvV-verslag is dat bijvoorbeeld 2030 en vanaf het SCvV-verslag van 2018 is dat 2070.

De volgende figuur toont de budgettaire kosten van de pensioenen en die van de vergrijzing tussen 2000 en 2050. Ondanks de misleidende naam hebben de budgettaire kosten van de vergrijzing betrekking op alle sociale uitgaven: pensioenen, gezondheidszorg, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag, arbeidsongevallen, beroepsziekten, uitkeringen voor personen met een handicap, leefloon, overbruggingsrecht, enz.

Grafiek 11.1
Budgettaire kosten van de pensioenen en budgettaire kosten van de vergrijzing
tussen 2000 en 2050 - referentiescenario voor verschillende jaargangen
(in procentpunt van het bbp)



Bronnen: Planning Paper 83 van het Federaal Planbureau (1997) en jaarverslagen van de SCvV van 2009, 2015 en 2024.

Tussen de projecties van 1997 en 2009 stijgen de budgettaire kosten van de pensioenen aanzienlijk over de periode 2000-2050. De factoren achter deze stijging zijn de verslechtering van de economische context aan het begin van de jaren 2000, de neerwaartse herziening van de potentiële groei op middellange termijn tijdens de economische en financiële crisis van 2008-2009 en een daling van de langetermijnhypothese voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Deze factoren hebben het gewicht van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp verhoogd. Tussen de projecties voor 1997 en 2009 vonden slechts twee pensioenhervormingen plaats (leeftijdsclement en pensioenbonus), waarvoor geen aparte impactberekening van de budgettaire gevolgen beschikbaar is, maar waarvoor we redelijkerwijs een relatief kleine impact kunnen veronderstellen.

Daarentegen zijn de budgettaire kosten van de pensioenen tussen 2000 en 2050 tussen de projecties van 2009 en 2015 gedaald, voornamelijk als gevolg van de verschillende pensioenhervormingen van 2011, 2013 en in het bijzonder de hervorming van 2015²¹¹.

Ten slotte, tussen de projecties van 2015 en de meeste recente in 2024 zijn de budgettaire kosten van de pensioenen voor de periode 2000-2050 licht gestegen. Deze toename van de budgettaire kosten van pensioenen wordt gedreven door enerzijds factoren zoals een lagere vruchtbaarheidshypothese op lange termijn, een hypothese van lagere productiviteitsgroei op lange termijn, een aanpassing van de hypothese over het pensioneringsgedrag bij het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd en de covid-crisis die leiden tot een lager bbp, en anderzijds verschillende maatregelen om de pensioenen te verhogen (minima, plafond, enz.) dragen bij aan deze toename van de budgettaire kosten van de pensioenen.. De pensioenhervorming die in april 2024 werd goedgekeurd, heeft zeker besparingen op lange termijn opgeleverd, maar dit compenseert slechts gedeeltelijk de stijging van de budgettaire kosten van de pensioenen.

De budgettaire kosten van de vergrijzing (d.w.z. alle sociale uitgaven) voor de periode 2000-2050 vertonen tussen de verschillende gepresenteerde jaargangen soortgelijke trends als de kosten van de pensioenen. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn echter hoger dan de kosten van de pensioenen, voornamelijk door de gezondheidszorguitgaven, maar geleidelijk aan ook door de kosten van arbeidsongeschiktheid. Hoewel de pensioenuitgaven een aanzienlijk deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigen, moeten ze worden gezien in de context van de Belgische overheidsfinanciën als geheel.

11.5 Conclusie

Dit hoofdstuk behandelt de pensioenhervormingen van de eerste pijler die in de jaren 2010 werden doorgevoerd, en hun budgettaire impact op lange termijn, maar presenteert ook eerdere hervormingen, zodat de hervormingen van de jaren 2010 in perspectief kunnen worden geplaatst. Het blijkt dat de hervormingen van de afgelopen tien jaar geen fundamentele veranderingen in het wettelijke pensioenstelsel hebben geïntroduceerd, maar slechts aanvullende stappen waren in een continuüm van aanpassingen van bepaalde parameters. Zo bekeken kunnen we ook vaststellen dat de budgettaire impact op lange termijn van de pensioenhervormingen van de afgelopen vijftientig jaar slechts een relatief beperkte (over het algemeen neerwaartse) invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de budgettaire kosten van de pensioenen en de sociale uitgaven als geheel. Merk ten slotte ook op dat de budgettaire kosten van alle sociale uitgaven veel hoger zijn dan die van de pensioenuitgaven, wat onderstreept dat pensioenen en de hervormingen ervan moeten worden bekeken in de context van de Belgische overheidsfinanciën als geheel.

Referenties

COMMISSIE PENSIOENHERVORMING (2014), Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels, Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, ADVIES VAN DE STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING, (2012). *Evaluatie van de pensioenbonus*, Brussel, 2012.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (2009, 2012, 2013, 2015, 2017, 2019 EN 2024), *Jaarverslag*.

DENIL, F., FROGNEUX, V. EN SAINTTRAIN, M. (2019), *Twintig jaar beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën - Van een strategie gericht op de voorfinanciering van vergrijzingskosten naar een beleid van hervormingen van het socio-economisch model*, Planning Paper 117, Federaal Planbureau.

²¹¹ Het referentiescenario dat door de SCvV wordt gebruikt om het gedrag in de context van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd te beoordelen, is het verschuivingscenario.

DE VIL, G., FASQUELLE, N., JOYEUX, C., SCHOLTUS, B. EN WEEMAES, S. (2015), *Analyse van de effecten van de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag*, Kenniscentrum Pensioenen REP_CEP1_11080, Federaal Planbureau.

DE VIL, G., DESMET, R., JOYEUX, C., VAN CAMP, G. EN WEEMAES, S. (2017), *Een hervorming van de regularisatie van studieperiodes in de Belgische pensioenregelingen - Raming van de budgettaire effecten*, Kenniscentrum Pensioenen REP_CEP8_11421, Federaal Planbureau.

FASQUELLE, N. EN WEEMAES, S. (1997), *Verkenning van de financiële evolutie van de Sociale Zekerheid tot 2050*, Planning Paper 83, Federaal Planbureau.

FESTJENS, M. J. (1997), *De pensioenhervorming: Een nieuwe generatie en een nieuw contract*, Planning Paper 82, Federaal Planbureau.

De wankеле houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën Van de ene crisis naar de andere: feiten en ontwikkelingen sinds 2010

In 2014 kwam België uit de procedure bij buitensporige tekorten die in 2009 door de Europese autoriteiten tegen België was ingeleid. Tien jaar later, in 2024, wordt het land opnieuw aan een dergelijke procedure onderworpen, gezien het grote risico op onhoudbaarheid van zijn overheidsfinanciën. De periode werd onderbroken door crises die de overheidsfinanciën zwaar onder druk zetten: de nasleep van de financiële crisis van 2008, COVID-19, vervolgens de energie- en inflatieschok van 2022 en ondertussen de dramatische overstromingen van de zomer van 2021 in Wallonië. De verslechtering van de overheidsfinanciën heeft echter vooral structurele oorzaken. In de eerste helft van het decennium van 2010 vond er weliswaar een fase van begrotingsconsolidatie plaats, maar deze werd gevolgd door economische en sociale initiatieven en hervormingen die hun beloften om de economische groei te versterken niet waarmaakten, en die soms ten koste gingen van de budgettaire houdbaarheid. Dit werk komt terug op het beleid dat tijdens deze periode werd gevoerd, in zijn budgettaire, sociaal-economische maar ook institutionele aspecten met de 6e staatshervorming. Deze terugblik werpt licht op de huidige uitdagingen.

Onder leiding van CHRISTIAN VALENDUC⁺²⁰²⁴

Christian Valenduc was ere-algemeen adviseur van de FOD Financiën, ereprofessor aan de UCLouvain en onderzoeksdirecteur bij UNamur. Hij was voormalig voorzitter van de werkgroep Tax Policy Analysis van de OESO, verantwoordelijk voor het belastingbeleid voor de onderzoeksafdeling van de FOD Financiën en stelde talrijke hervormingsvoorstellen op, met name voor de Hoge Raad van Financiën.

Bijdragen van deskundigen op het gebied van overheidsfinanciën

BENOÎT BAYENET, PATRICK BISCARI, FRÉDÉRIQUE DENIL, ARNAUD DESOY, NICOLE FASQUELLE, MAXIME FONTAINE, VINCENT FROGNEUX, HERVÉ GODEFROID, WIM MELYN, HENDRIK NEVEJAN, MICHEL SAINTRAIN, SÉBASTIEN THONET, CHRISTIAN VALENDUC, STEFAN VAN PARYS

ISBN : 978-2-9603815-3-5



Belgisch Instituut voor Openbare Financiën