

# Solidariteit, verantwoordelijkheid en autonomie in de staatshervorming.

## Waarover gaat het? Waartoe dient het?

Frank Vandenbroucke en Lieven Meert<sup>1</sup>

versie 7

### 1. Inleiding

“Fiscale autonomie” en “financiële verantwoordelijkheid” zijn belangrijke thema’s in de discussie over de staatshervorming. Tijdens de regeringsonderhandelingen hebben we daarom reeds in een vroeg stadium precieze voorstellen gedaan m.b.t. deze thema’s. De uitdrukkingen “fiscale autonomie” en “financiële verantwoordelijkheid” geven in het publieke debat echter ook aanleiding tot verwarring. In deze nota proberen we daarom te verduidelijken waarover het gaat. De verduidelijking die we beogen is zowel conceptueel als empirisch.

#### 1.1. Verantwoordelijkheid en solidariteit in een sociale staatshervorming

Verantwoordelijkheid en solidariteit zijn fundamentele uitgangspunten bij de ordening van samenleving. Verantwoordelijkheid en solidariteit vormen elkaars spiegelbeeld: een opvatting over solidariteit is altijd verbonden met een opvatting over verantwoordelijkheid. Of het nu gaat over de verhouding tussen individuele mensen of tussen georganiseerde groepen van mensen (Gemeenschappen en Gewesten, bijvoorbeeld), sociale rechtvaardigheid is altijd gestoeld op een evenwicht tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid. “Eigen verantwoordelijkheid” verwijst hier naar het principe dat je (groepen van) mensen “verantwoordelijk maakt voor de gevolgen van hun daden”, in deze betekenis dat ze *de gevolgen van hun daden (of hun beleid) zelf voelen*.

In ons pleidooi voor een sociale staatshervorming zijn verantwoordelijkheid en solidariteit erg belangrijk. De toepassing van deze concepten is, wat ons betreft, echter niet beperkt tot de onderlinge verhoudingen van Gewesten en Gemeenschappen. We vertrekken in ons pleidooi voor verantwoordelijkheid en solidariteit ook van een *gemeenschappelijk belang* dat iedere entiteit zou moeten helpen nastreven, nl. dat de federale overheid voldoende middelen heeft om haar opdrachten in de toekomst te financieren, onder meer om een fatsoenlijke sociale zekerheid te blijven garanderen. De uitdrukking “verantwoordelijkheid” houdt in onze ogen dus ook een verantwoordelijkheid in voor dat gemeenschappelijke belang. Je zou kunnen spreken van een verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijke opdracht of een “taakverantwoordelijkheid”. De vraag is dus of we ons land zo kunnen organiseren dat er tegelijkertijd...

- een correct evenwicht ontstaat tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid (voor de gevolgen van het eigen beleid in een Gewest of Gemeenschap);
- en een sterkere gedeelde “taakverantwoordelijkheid”, door krachtige impulsen om zich in te spannen voor een gemeenschappelijk belang.

Een *cave at* is hier wel op zijn plaats: opvattingen over solidariteit en verantwoordelijkheid die we als vanzelfsprekend toepassen op de verhoudingen tussen individuele mensen kan je niet zomaar toepassen op de verhoudingen tussen politieke entiteiten waarin groepen van mensen zich organiseren. Normatief (ethisch) is dat niet zo evident, empirisch is het ook niet vanzelfsprekend. In economische modellen is het inkomen van individuele mensen traditioneel een factor op basis waarvan je hen kan “responsabiliseren”, omdat hun inkomen hun gedrag in een gewenste richting kan sturen. Empirisch is er steun voor het geloof waarop die modellen steunen: individueel inkomen stuurt individueel gedrag. Geldt dat in dezelfde mate voor het *overheids*inkomen van politieke entiteiten? Politieke bestuurders worden vooral gedreven door overtuigingen en electoraal succes; over de mate waarin het budget waarover ze beschikken hun gedrag in een gewenste richting stuurt, kunnen we empirisch weinig zeggen. Dit betekent niet dat responsabilisering via budgetten geen *issue* is in de verhouding tussen politieke entiteiten. Maar men mag niet op een naïeve manier denken dat slimme

---

<sup>1</sup> Met dank aan Kris De Witte, Jean Eliaerts, Kim Lievens

*engineering* van de financiële transfers tussen politieke entiteiten vanzelf zal leiden tot een aantal broodnodige hervormingen op het sociaaleconomische terrein. Dit betekent niet dat een algemene financiële responsabilisering geen punt is in de staatshervorming; wel dat een algemene financiële responsabilisering niet de *deus ex machina* is die ons verder ontslaat van de nood om andere debatten te voeren, bv. over het arbeidsmarktbeleid, over hervormingen inzake pensioenen en gezondheidszorg, enzovoort. Zelfs verstandige institutionele *engineering* zal hervormingen die al jaren geblokkeerd zijn niet spontaan op gang brengen.

Bij deze nuancering – die geenszins betekent dat institutionele responsabilisering onbelangrijk is – hoort nog een andere bedenking. In de huidige inrichting van het federale België zijn er enkele punctuele voorbeelden de-responsabilisering, die tijdens de voorbije jaren op bepaalde momenten onmiskenbaar een pervers effect hadden op het beleid. Een voorbeeld is het gesco-stelsel, waar de factuur van gewestelijk tewerkstellingsbeleid al te gemakkelijk doorgeschoven is naar de federale sociale zekerheid via de vrijstelling van patronale bijdragen voor gesco's. Gewesten konden hier als het ware een “doelgroep-korting” toekennen *on tap*, ten koste van de federale overheid. Een ander voorbeeld is de vaste benoeming, die voor Gewesten en Gemeenschappen een besparing op de loonkost kon inhouden en voor de federale overheid een meeruitgave inzake pensioenen. Dergelijke mechanismen moeten in het kader van een responsabiliserende staatshervorming alleszins uitgebannen. Zoals we verder uitleggen, hebben wij de voorbije jaren een benadering ontwikkeld m.b.t. institutionele responsabilisering die vertrok van concrete bezorgdheden over mechanismen die specifiek de-responsabiliserend zijn en/of waar de responsabilisering onbevredigend was, met name in het arbeidsmarktbeleid. De lakmoestest voor een verstandige staatshervorming is dat de nagestreefde algemene (macro-)responsabilisering goed moet sporen met de concrete (meso-)responsabilisering die nodig is op deze terreinen. Het ene zal het andere niet vervangen.

### 1.2. Fiscale bevoegdheden en fiscale autonomie

Naast – maar ook verweven met – dit fundamentele debat over verantwoordelijkheid en solidariteit loopt er een debat over fiscaliteit. Om dat fiscale debat goed te vatten, moeten we een conceptueel onderscheid maken tussen het geven van fiscale bevoegdheden aan de Gewesten enerzijds en het toekennen van fiscale autonomie anderzijds.

Fiscale bevoegdheden zijn belangrijke beleidsinstrumenten, ook vanuit een sociaal standpunt. Inzake personenbelasting beschikken de Gewesten vandaag al over bevoegdheden waarmee ze de tariefstructuur van de personenbelasting waaraan hun inwoners onderworpen zijn, kunnen wijzigen. Op dat punt zijn wel nog verbeteringen mogelijk, zoals we verder aangeven (bv. de mogelijkheid om belastingskredieten toe te kennen, voor mensen die onvoldoende inkomen hebben om te genieten van een belastingsvermindering; en exclusiviteit voor fiscaal beleid op het domein waar de Gewesten inhoudelijk voor bevoegd zijn).

Maar, niettegenstaande hun bestaande fiscale bevoegdheden, zijn het niet de Gewesten die beslissen dat er personenbelasting moet geheven worden; zij krijgen dotaties van de federale overheid. Een Gewest kan zich dus, ondanks de fiscale bevoegdheden waarover het beschikt, onthouden van interventies inzake personenbelasting, en moet zich t.a.v. de inwoners niet “verantwoorden” voor dat gedeelte van de belastingen die de federale overheid heft om het Gewest te financieren. Met fiscale autonomie bedoelt men dat het Gewest zelf de belastingen moet heffen<sup>2</sup> die zijn activiteiten financieren.

Fiscale autonomie is de antithese van een dotatiestelsel; vermits financiële responsabilisering *stricto sensu* ook via een dotatiestelsel kan georganiseerd worden, betekent fiscale autonomie iets “méér” dan louter financiële responsabilisering. Het pleidooi voor fiscale autonomie vertrekt van het argument dat het goed is dat overheden het geld dat ze uitgeven in een betekenisvolle mate zelf moeten verzamelen bij hun burgers. Dat wordt beschouwd als een democratisch principe, maar ook als een bijkomende impuls voor overheden om zich “verantwoordelijk” – zuinig met het geld van de burger – te gedragen. Los van het democratische argument, gaat men er dus van uit dat fiscale autonomie overheden nog sterker aanzet tot efficiëntie dan financiële responsabilisering *stricto sensu* en eigen fiscale bevoegdheden.

---

<sup>2</sup> Met “heffen” bedoelen we niet noodzakelijk “innen”. Welke overheid de belastingen int is een aparte kwestie, met een vooral pragmatischer karakter.

### 1.3. Vier invalshoeken: welke samenhang?

Een en ander betekent dat we vier invalshoeken hebben in het debat over de staatsvorming:

- een correct evenwicht tussen financiële responsabilisering en solidariteit;
- verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijk belang: het vrijwaren van de financieringscapaciteit die op het federale niveau nodig is in het licht van de vergrijzing;
- duidelijke en sterke fiscale bevoegdheden;
- fiscale autonomie.

Er zijn verbanden tussen deze invalshoeken, maar ze overlappen zeker niet volledig met elkaar en dienen dus elk op zich grondig bekeken te worden.

Een niet zo eenvoudige vraag is met name hoe “autonomie” en “verantwoordelijkheid” zich tot elkaar verhouden.

Op het eerste gezicht bestaat er een eenvoudige, haast technische samenhang tussen “fiscale autonomie” en “financiële verantwoordelijkheid”:

- fiscale autonomie impliceert altijd financiële verantwoordelijkheid, want een overheid die zelf belastingen moet heffen, voelt *ipso facto* de gevolgen van haar beleid in de ontwikkeling van de belastingsgrondslag in haar gebied;
- maar financiële verantwoordelijkheid kan geïmplementeerd worden zonder fiscale autonomie: ook via een dotatiestelsel kan een strakke band georganiseerd worden tussen de resultaten van het beleid in een Gewest en de middelen die dat Gewest, via dotaties, krijgt; we illustreren dit verder in deze nota.

Fiscale autonomie ligt dus a.h.w. “in het verlengde van financiële verantwoordelijkheid”. Zo bekeken, is het invoeren van fiscale autonomie de beste manier om méér financiële verantwoordelijkheid te bekomen, want fiscale autonomie impliceert *per definitie* financiële verantwoordelijkheid.

In de praktijk van een onderhandeling over de Bijzondere Financieringswet (BFW) liggen deze twee concepten echter niet zonder meer in elkaars verlengde. In de huidige BFW zit immers reeds een zekere mate van fiscale autonomie en financiële responsabilisering. Dat gegeven leidt tot volgende vaststellingen:

- het is denkbaar om de globale financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten in de BFW te verruimen, zonder méér fiscale autonomie in te voeren;
- fiscale autonomie leidt niet *per se* tot meer financiële responsabilisering *stricto sensu*, maar wel tot *andere* responsabilisering;
- het is denkbaar om meer “fiscale autonomie” in te voeren, en toch de *globale* financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten, zoals die in de BFW verankerd is, te verminderen.

*We vinden het belangrijk om daarop te wijzen. Het mag niet de bedoeling kan zijn om één principe (fiscale autonomie) te realiseren, en tegelijkertijd een ander principe (financiële verantwoordelijkheid) in de praktijk te verzwakken. Wie een amalgaam maakt van financiële responsabilisering en fiscale autonomie – wat in dit debat wel eens gebeurt – loopt dat risico.*

De samenhang tussen fiscale autonomie/financiële verantwoordelijkheid enerzijds en het gemeenschappelijke belang dat we hebben om de financieringscapaciteit van de federale overheid te vrijwaren in het licht van de vergrijzing is ook niet eenduidig. We leggen verder de nadruk op het belang van een correcte verdeling van de budgettaire “capaciteiten” tussen het federale niveau enerzijds en de Gewesten en Gemeenschappen anderzijds. Fiscale autonomie is niet strijdig met een voldoende financieringscapaciteit op het niveau van de federale overheid. Maar fiscale autonomie garandeert ook niet *per se* dat elke overheid zijn deel doet in de saneringsinspanning die zich opdringt, m.a.w. garandeert niet dat de financiële problematiek van de federale overheid opgelost wordt. Dit voorbehoud geldt zowel voor de korte als de lange termijn. Fiscale autonomie kan er op lange termijn

toe leiden dat de inkomstenbasis van de deelstaten sneller begint te groeien dan vandaag, ten nadele van de federale overheid, omdat de opbrengst van de personenbelasting traditioneel sterker groeit dan het BNP. Dat is geen argument tegen fiscale autonomie, maar leidt wel tot een belangrijke randvoorwaarde, zoals we verder uiteenzetten.

Zo moet ook onderzocht worden of de voorgestelde vormen van financiële responsabilisering effectief bijdragen tot het oplossen van de financiële problematiek van de federale overheid. Er zijn voorstellen waarbij dat zeer duidelijk het geval is, bijvoorbeeld het laten meebetalen van Gewesten en Gemeenschappen in de pensioenkost van hun ambtenaren. Maar er zijn ook vormen van responsabilisering die daar niet toe bijdragen (bijvoorbeeld een “bonus” voor goed Gewestelijk tewerkstellingsbeleid die zo groot is, dat hij de federale overheid uiteindelijk meer kost dan hij oplevert).

#### 1.4. *Responsabilisering en solidariteit in de huidige BFW*

We stofferen ons betoog met empirische vaststellingen m.b.t. de mate waarin de BFW vandaag responsabiliserend werkt. De discussie die daarover tot op heden gevoerd werd, lijdt onder een dubbele handicap. Ten eerste, steunt ze veelal op *partiële* in plaats van op *globale* analyses van de BFW, omdat de aandacht vooral gaat naar de Gewestfinanciering. Ten tweede wordt bij de beoordeling van het al dan niet responsabiliserend karakter van de BFW onvoldoende aandacht besteedt aan het geheel van de mechanismen die daarin vervat zitten. Een globale analyse van de werking van de BFW, op basis van correcte *ceteris paribus*-assumpties, leidt tot genuanceerde conclusies.

In het verleden is veel te doen geweest over de zgn. perverse effecten in de BFW, d.w.z. dat succesvol beleid van Gewesten eerder bestraft dan aangemoedigd wordt. Onze analyse wijst erop dat dit probleem van “perverse effecten” zich vooral stelt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Vlaanderen is, wat de dynamiek van de inkomsten betreft, op een correcte wijze “geresponsabiliseerd” t.a.v. de Vlaamse economische groei. Wallonië is, als je het geheel van de BFW in beschouwing neemt, “geresponsabiliseerd”, maar zwak. We maken enkele merkwaardige vaststellingen over de interacties tussen Brussel en Wallonië in dit verband.

Amendementen op de BFW om tot een correcte responsabilisering te komen zijn dus het meest aangewezen voor het BHG, maar zijn daar ook het moeilijkst te operationaliseren. De gegevens m.b.t. de ontwikkeling van de fiscale capaciteit in het BHG, de werkzaamheid van de Brusselse inwoners en de werkgelegenheid in het BHG illustreren deze bijzondere moeilijkheid. In deze nota vergelijken we de evolutie in het BHG met de evolutie in de twee andere Gewesten, Vlaanderen en Wallonië, maar ook met Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi. Deze vergelijking is interessant en levert een enigszins paradoxaal inzicht op. In het institutionele debat beklemtonen de Franstalige partijen dat Brussel een Gewest is zoals de andere, terwijl de Vlaamse partijen beklemtonen dat Brussel niet een Gewest is zoals de andere. Maar als het gaat over de financiële responsabilisering, hebben de Vlaamse partijen de neiging om het Brusselse Gewest te behandelen als een Gewest zoals de andere, terwijl de Franstalige partijen inzake financiële responsabilisering de afwijkende situatie van Brussel – de specificiteit van Brussel – beklemtonen. Misschien moet het wederzijdse inzicht groeien dat de waarheid ergens in het midden ligt, en dat specifieke interne hervormingen binnen het BHG nodig zijn, zodat het Gewest efficiënter en beter kan reageren op de typisch grootstedelijke problematiek die het nu ondergaat.

#### 1.5. *Hoe responsabiliseren? Met welk doel?*

We leggen in deze nota uit waarom voor het arbeidsmarktbeleid alleszins een responsabiliserend mechanisme nodig is, zodat Gewesten door de Federale overheid financieel worden gestimuleerd om een arbeidsmarktbeleid te voeren dat er op gericht is de werkgelegenheid te verhogen. Werkgelegenheid is immers van cruciaal belang voor de financiering van het federale bevoegdheidsniveau.

De responsabilisering die nu in de BFW vervat zit, draait rond fiscale capaciteit en economische groei. Fiscale autonomie inzake personenbelasting leidt tot een *andere* responsabilisering dan de responsabilisering die nu in de BFW vervat zit: sterker of zelfs uitsluitend gericht op fiscale capaciteit. Fiscale autonomie leidt niet noodzakelijk tot méér responsabilisering. Uit onze analyses blijkt dat het debat ten gronde vooral moet gaan over de vraag *hoe* we wensen te responsabiliseren: met welke mechanismen, met welke criteria? En, samenhangend daarmee, met welke doelstellingen? Is “*we want our money back?*” de dominante doelstelling? Of is er ook een gemeenschappelijke doelstelling m.b.t. ons sociale model? In functie daarvan moeten de mechanismen en criteria bepaald worden. Gaat het

om het versterken van de fiscale capaciteit? Gaat het om het tot stand brengen van economische groei? Gaat het om de werkzaamheid van de inwoners? Gaat het om de leefbaarheid en de bestuurskwaliteit in Brussel, en dus de nood aan een interne Brusselse staatshervorming?

#### *1.6. Een bijkomende bedenking*

Onze analyse geeft aanleiding tot de volgende zijdelingse bedenking: als een overdracht van bevoegdheden gepaard gaat met de overdracht van een relatief belangrijk pakket aan financiële middelen (15 mrd euro is bv. een belangrijk pakket, in verhouding tot het bestaande pakket van ca. 30 mrd euro), dan heeft de wijze waarop de overdracht van de nieuwe financiële middelen gebeurt een significante impact op het geheel van de BFW. De BFW kan daardoor aanzienlijk meer (of minder) responsabiliserend worden, de federale overheid kan daardoor in belangrijke mate geholpen (of verder in problemen gebracht) worden. De idee dat een belangrijke bevoegdheidsoverdracht mogelijk is zonder een globale discussie over de sterktes en zwaktes van de BFW is dus vreemd. Het in het politieke debat gemaakte onderscheid tussen een “fundamentele herziening” van de BFW en een “wijziging van de BFW n.a.v. de nieuwe bevoegdheidsoverdrachten” (die daarbij *onvermijdelijk* is) heeft dus een beetje een semantisch karakter.

Tenslotte zal de lezer opmerken dat we het fiscale debat hier volledig toespitsen op de personenbelasting. We geloven niet dat de vennootschapsbelasting een domein is waarin fiscale autonomie nuttig van toepassing kan zijn (los van het feit dat het goed zou zijn dat de Gewesten bepaalde subsidies die ze nu kunnen toekennen, zoals subsidies in het kader van O&O, zouden kunnen omzetten in belastingskredieten). Maar dat is een dimensie van de discussie die we hier niet ontwikkelen.

*In Bijlage 1 vatten we kort enkele essentiële kenmerken van de BFW samen, voor wie daarmee niet vertrouwd is.*

## 2. Een conceptuele verduidelijking

### 2.1. Definities

“Fiscale autonomie” verwijst naar een vorm van democratische responsabilisering: een Regering is fiscaal autonoom in de mate dat ze verplicht is om de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf te verzamelen via eigen belastingen.

“Financiële verantwoordelijkheid” verwijst naar financiële responsabilisering: een regering is financieel geresponsabiliseerd in de mate dat ze de gevolgen van haar beleid voelt in de evolutie van haar begrotingsinkomsten (en –uitgaven uiteraard; we beperken ons hier echter tot de inkomstenzijde). In deze nota gebruiken we de uitdrukking “responsabilisering” (of “responsabilisering *stricto sensu*” voor deze vorm van financiële responsabilisering.

Verder illustreren we dat “financiële responsabilisering” altijd gebaseerd is op een mix van “juste retour” en “solidariteit”. “Juste retour” houdt in dat de middelen die de inwoners van een Gewest bijdragen integraal terugkomen naar dat Gewest en de middelen dus worden verdeeld op basis van “fiscale capaciteit” (het aandeel in de opbrengst van de personenbelasting). “Solidariteit” betekent dat het relatief minder rijke gewest voor een deel wordt gecompenseerd.

Met “fiscale bevoegdheden” bedoelen we in deze nota bevoegdheden van Gewesten om aspecten van de personenbelasting waaraan hun inwoners onderworpen zijn, te wijzigen.

Wanneer de Gewesten dotaties krijgen van de federale overheid, waarvan de verdeling afhangt van de opbrengst van de personenbelasting in elk Gewest (“fiscale capaciteit” wordt dus gehanteerd als verdeelsleutel), maar de Gewesten hebben geen invloed op de structuur van de personenbelasting, dan is er sprake van financiële verantwoordelijkheid, maar niet van fiscale bevoegdheden en niet van fiscale autonomie. Zo bekeken, lijkt de verhouding tussen de twee concepten (fiscale autonomie en financiële verantwoordelijkheid) dus relatief eenvoudig: fiscale autonomie impliceert altijd financiële verantwoordelijkheid, maar financiële verantwoordelijkheid kan ook georganiseerd worden zonder fiscale autonomie en fiscale bevoegdheden.

Als je verantwoordelijkheid, solidariteit, fiscale bevoegdheden en fiscale autonomie als invalshoek neemt, dan levert de BFW levert vandaag een gemengd beeld op:

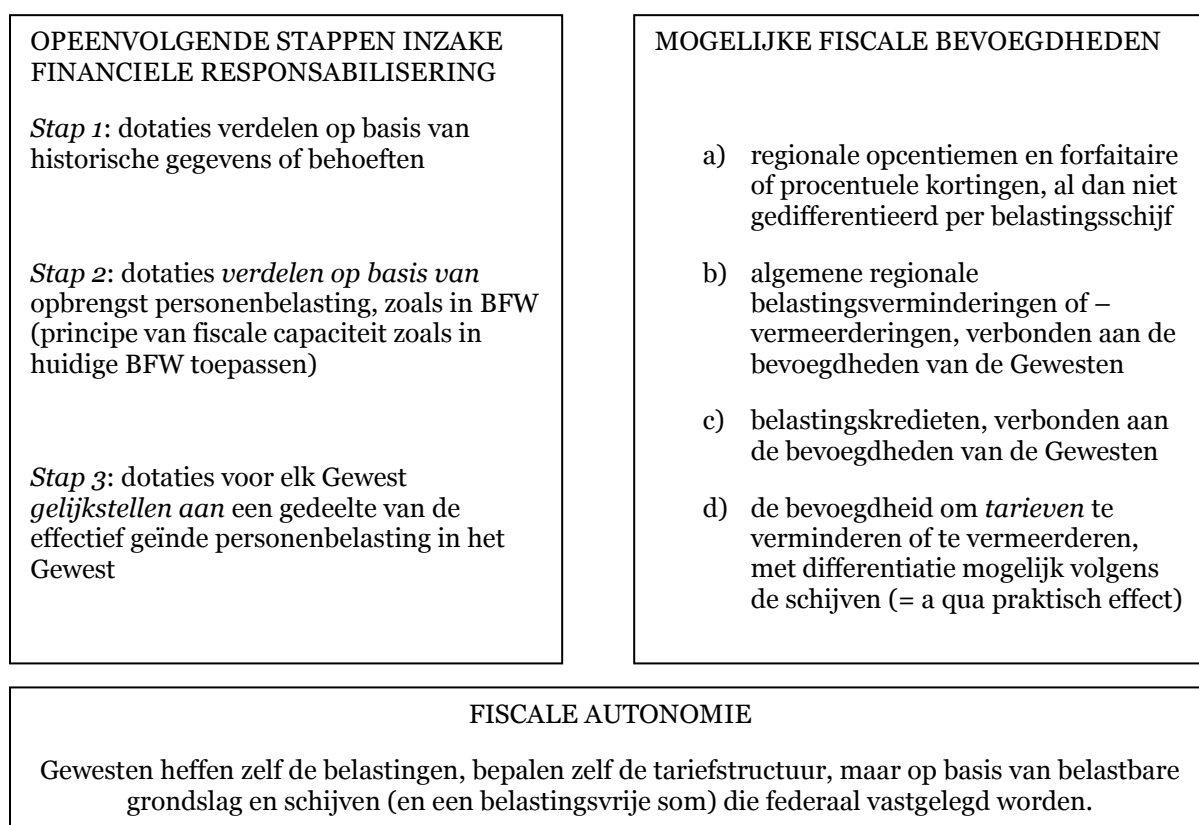
- In de mate dat Gewesten en Gemeenschappen gevoed worden met opbrengsten van de personenbelasting, is deze financiering gebaseerd op een principe van financiële verantwoordelijkheid. De verdeling van deze middelen gebeurt immers in eerste instantie op basis van de opbrengst van de personenbelasting in elk Gewest: het principe van de “fiscale capaciteit” houdt in dat er een “juste retour” georganiseerd wordt van de fiscale opbrengst in elk Gewest. Voor de Gewesten alleen gaat het hier om ongeveer 13 miljard euro dat volgens dit principe wordt verdeeld. Voor de Gewesten en Gemeenschappen samen gaat het in totaal om een bedrag van 22 miljard euro.
- Maar deze “juste retour” wordt *wat de financiering van de Gewesten betreft* gecompenseerd door een “solidariteitsterm”: omdat de solidariteitsterm, alleszins in een partiële analyse, tot overcompensatie leidt, wordt hij traditioneel als *pervers* beschouwd in de huidige BFW. Verder bespreken we de verschillende nuances die aangebracht moeten worden m.b.t. deze “perversiteit”. Deze compensatie geldt niet voor de middelen die de Gemeenschappen krijgen op basis van fiscale capaciteit, wat een eerste belangrijke nuance is die aan de analyse dient toegevoegd (globale i.p.v. partiële analyse). En wanneer we rekening houden met alle mechanismen in de BFW wordt het beeld inzake responsabilisering nog genuanceerder.
- De BFW biedt de Gewesten mogelijkheden om de tariefstructuur van de federale personenbelasting in het eigen Gewest aan te passen, via kortingen en opcentiemen (die gedifferentieerd kunnen worden per schijf) en belastingsverminderingen en –vermeerderingen. Dit maakt in principe heel wat mogelijk, niet alleen gedifferentieerde belastingsverminderingen, maar ook een huisvestings- of energiebeleid via fiscale uitgaven. Maar er zijn twee grendels: de marge om dat te doen is beperkt tot 6,75% van de totale personenbelasting gelokaliseerd in het Gewest; en deze ingrepen mogen de progressiviteit van de belastingen niet verminderen en geen deloyale fiscale concurrentie tot stand brengen. Nu wordt deze marge van 6,75% vandaag niet uitgeput.

Deze Gewestelijke bevoegdheden betekenen dat de Gewesten in staat zijn om de belastingstructuur op een niet-triviale wijze te beïnvloeden, ook wat de tariefstructuur betreft; indien de marge van 6,75% verruimd zou worden, zouden ze ook een sterk beleid van fiscale uitgaven kunnen voeren. Maar de Gewesten heffen deze belastingen niet zelf. In deze zin gaat het dus niet om fiscale autonomie.

- En daarnaast zijn er natuurlijk de eigen gewestbelastingen, waarin de autonomie zeer groot is, in de dubbele betekenis van “zelf heffen” en “bepalen”.

## 2.2. Fiscale autonomie versus financiële responsabilisering en fiscale bevoegdheden

“Eigen financiële verantwoordelijkheid”, “fiscale bevoegdheden” en “fiscale autonomie” zijn concepten die *in principe* in elkaars verlengde liggen. We illustreren dit aan de hand van het onderstaande schema. We vertrekken daarbij in een eerste stap van een denkbeeldige financieringswet die zwak responsabiliseert en geen fiscale bevoegdheden toekent.



In de box links bovenaan brengen we opeenvolgende stappen in beeld, waarbij een zwak responsabiliserend dotatiesysteem wordt omgebouwd naar een volledig responsabiliserend dotatiesysteem. Bij Stap 1 en Stap 2 gaat het over dotaties waarvan de globale omvang wordt vastgelegd op basis van parameters zoals het Belgische BBP, de inflatie... De economische groei in een bepaald Gewest *i* beïnvloedt dus onrechtstreeks de omvang van de dotatie aan dat Gewest *i* (via de Belgische groei), maar ook de economische groei in de andere Gewesten speelt een rol in het bepalen van de dotatie. Bij Stap 1 worden deze dotaties verdeeld over de Gewesten op basis van historische gegevens of een richtsnoer op basis van behoeften. Men zou kunnen zeggen dat hier een zekere (zeer zwakke) vorm van responsabilisering is, in deze zin dat extra economische groei in Gewest *i* in vergelijking met de andere Gewesten ervoor zorgt dat datzelfde Gewest *i* ook een hogere dotatie krijgt. In de mate dat men dit responsabilisering kan noemen, is het natuurlijk een zeer zwakke variant: de

prestaties van het andere Gewest wegen ook door, en daardoor wordt de koppeling tussen de dotatie en deze Gewestelijke groeiprestatie afgevlakt; en de andere Gewesten genieten “onterecht” mee van de groeiende dotatie. Bij Stap 2 verandert dat radicaal, omdat de koppeling tussen de economische prestaties in een Gewest *i* en de groei van de dotatie aan dat Gewest *i*, daar veel sterker wordt (ervan uitgaande dat economische groei en groei van de fiscale opbrengst met elkaar gecorreleerd zijn). Stap 3 houdt in dat het overgedragen bedrag aan Gewest *i* rechtstreeks en uitsluitend in verband staat met de geïnde personenbelasting binnen het Gewest *i*. De huidige BFW situeert zich, ten belope van ca. 22 mrd euro, in Stap 2. (Voor wie deze uiteenzetting moeilijk vindt, verwijzen we naar Bijlage 1, waarin de BFW summier wordt samengevat.)

Het verschil tussen Stap 3 en Stap 2 is het volgende:

- De berekening van de fiscale capaciteit gebeurt in de huidige BFW op basis van wat op de aanslagbiljetten staat, niet op basis van wat uiteindelijk effectief geïnd wordt; dit is structureel in het voordeel van Brussel en Wallonië omdat daar de inningsgraad lager is. Bij Stap 3 (en *a fortiori* bij fiscale autonomie) speelt vanzelfsprekend de feitelijke inningsgraad, ook al blijft de inning eventueel federaal.
- De groei van de dotatie is in Stap 2 gekoppeld aan BBP en inflatie, in Stap 3 aan de opbrengst van de personenbelasting; als de elasticiteit van de personenbelasting t.o.v. het nominale economische product 1 is, dan treedt hierdoor *geen verschil* op; als de belastingselasticiteit groter is dan 1, dan is de formule van Stap 3 interessanter voor de Gewesten (indien de regionale belastingselasticiteit groter is dan 1).

Het verschil tussen Stap 2 en Stap 3 heeft dus louter te maken met de realiteit van de inningsgraad (die een federale verantwoordelijkheid is, geen issue in een debat over responsabilisering van Gewesten), en met de vraag of men de Gewesten wil responsabiliseren op basis van economische groei en fiscale capaciteit of op basis van groei van de fiscale opbrengst en fiscale capaciteit. *Stap 3 responsabiliseert anders, maar niet méér dan Stap 2.*

In de box rechts bovenaan brengen we diverse mogelijkheden in beeld om Gewesten fiscale bevoegdheden toe te kennen. Vandaag zijn (a) en (b) reeds van toepassing, maar met twee belangrijke beperkingen: de opcentiemen kortingen, verminderingen en vermeerderingen mogen een globaal maximumpercentage van 6,75% van de gewestelijke opbrengst van de personenbelasting niet overschrijden, de progressiviteit van de personenbelasting mag niet verminderd worden, en er mag geen deloyale fiscale concurrentie georganiseerd worden. De Gewesten kunnen vandaag wel een premie toekennen, maar niet de techniek van “belastingskredieten” gebruiken. Vanuit een sociaal standpunt zou dat belangrijk zijn als zij een actief en coherent beleid inzake belastingsverminderingen willen ontwikkelen, bv. op het vlak van energie of huisvesting. We hebben daarom deze bijkomende mogelijkheid apart vermeld onder (c). Voor de volledigheid hebben we nog een mogelijkheid (d) toegevoegd, de bevoegdheid om tarieven te wijzigen: *in de praktijk* voegt dit niets toe aan de mogelijkheid die reeds bestaat onder (a).

De idee om de Gewesten de bevoegdheid te geven m.b.t. een reeks van fiscale uitgaven (inzake wonen, energie...) hebben we niet apart vermeld in deze box, omdat de Gewesten deze mogelijkheid vandaag reeds hebben, onder (b). Dit veronderstelt wel dat bestaande federale belastingsaftrekken omgebouwd worden tot belastingsverminderingen (wat, qua fiscaal beleid, op zich een positieve ontwikkeling zou zijn). Opdat de Gewesten deze mogelijkheid om fiscaal beleid m.b.t. huisvesting, energie, enz. effectief zouden kunnen opnemen moet de marge van 6,75% wel aanzienlijk verruimd worden<sup>3</sup>. En deze fiscale bevoegdheid moet exclusief bij de Gewesten gelegd worden, zodat de federale overheid dit beleidsdomein in de praktijk ook overhevelt.

---

<sup>3</sup> Om een orde van grootte te geven, kan men volgende hypothese hanteren: veronderstel dat men fiscale aftrekken die nu federaal bepaald worden ten belope van 2,5 mrd euro wil overdragen naar de Gewesten. Als men dit bedrag zou toevoegen aan de gewestelijke maatregelen die nu reeds van kracht zijn in de personenbelasting, dan zou de marge moeten verruimd worden van 6,75% tot 8% (maar dan is er verder geen enkele marge meer vrij). Als men dit bedrag zou toevoegen aan de principieel beschikbare marge van 6,75%, dan zou het percentage moeten stijgen naar ca. 14,5%.



De stappen die in de linkse box gezet kunnen worden en de mogelijkheden die in de rechtse box beschreven zijn, zijn *onafhankelijk* van elkaar. Het gaat om ontwikkelingen die al dan niet parallel kunnen lopen.<sup>4</sup>

Onderaan het schema situeren we fiscale autonomie en we geven daar ook een operationele definitie aan. De belastbare grondslag, de inkomensschijven en de belastingsvrije som worden federaal vastgelegd; de federale overheid bepaalt daarop tarieven voor de inkomsten die zij nodig heeft; de Gewesten bepalen de tarieven voor de inkomsten die zij nodig hebben. Men kan opwerpen dat dit een beperkte vorm van autonomie is, vermits de belastingsgrondslag en de schijven niet vrij door de Gewesten zouden bepaald worden. Zolang men ervan uitgaat dat de federale overheid en de Gewesten een zelfde materie belasten, zien wij geen andere operationalisering praktisch haalbaar. De “12 principes” waarover men het tijdens de preformatie eens raakte gingen daar volgens onze interpretatie overigens ook van uit.

Zo bekeken, impliceert fiscale autonomie een responsabilisering die perfect overeenkomt met Stap 3 in de linkse box bovenaan enerzijds, en fiscale bevoegdheden die overeenkomen met (a) en (b) in de rechtse box bovenaan anderzijds. *Vermits Stap 3 niet kan beschouwd worden als “meer responsabiliserend” dan de mechanismen in de huidige BFW, is de invoering van fiscale autonomie in plaats van de huidige volgens fiscale capaciteit verdeelde, groei-gebonden dotaties op zichzelf dus geen stap die méér responsabiliseert, maar wel een hervorming die “anders” responsabiliseert. De huidige BFW responsabiliseert expliciet op basis van regionale fiscale opbrengst en impliciet op basis van regionale groei. Stap 3 betekent dat de hele responsabilisering gebeurt op basis van regionale fiscale opbrengst.*

Zowel de uitoefening van fiscale bevoegdheden als de toepassing van fiscale autonomie kan geconditioneerd worden door voorwaarden m.b.t. het bewaken van de progressiviteit van de personenbelasting als het vermijden van deloyale fiscale concurrentie.

*Wat “fiscale autonomie” toevoegt aan “responsabilisering” en “bevoegdheden”, is dat het de Gewestelijke overheid is die aan de burger bekend maakt dat zij de belasting heft. Daarom zeggen we dat fiscale autonomie, in principe, in het verlengde ligt van financiële responsabilisering en fiscale bevoegdheden: autonomie impliceert responsabilisering en bevoegdheden, maar responsabilisering en bevoegdheden impliceren niet noodzakelijk “autonomie” zoals we dit hier definiëren.*

Op 11 augustus hebben we in een nota aan de onderhandelaars formeel voorgesteld om het huidige dotatiestelsel in de BFW waarmee de Gewesten gefinancierd worden, en dat reeds volledig verdeeld wordt in functie van de “fiscale capaciteit”, te vervangen door een financieringsstelsel waarbij de Gewesten zelf fiscale tarieven bepalen, op basis van de belastbare grondslag en de inkomensschijven die federaal vastgelegd worden. Dit voorstel gaat in deze zin verder dan het zgn. “model Kirsch” (dat de Gewesten alleen toelaat om opcentiemen te bepalen op een federaal gedefinieerd belastingsstelsel), maar is tegelijkertijd ondubbelzinnig en transparant: het gaat louter om deze dotaties aan de Gewesten die reeds verdeeld worden op basis van de fiscale capaciteit van de Gewesten.

We hebben in het debat gesteld dat het principe van fiscale autonomie gepaard moest gaan met een blijvende bescherming van de progressiviteit van het belastingsstelsel (d.w.z. dat de fiscale ingrepen van de Gewesten niet mogen leiden tot een afname van de progressiviteit van de inkomstenbelasting, zoals nu reeds voorzien in de BFW), en dat deloyale fiscale concurrentie uitgesloten moest worden (zoals nu ook al voorzien in de BFW).

Samen met de feitelijke overdracht van belangrijke bevoegdheden inzake fiscale uitgaven (door ze als exclusieve Gewestelijke bevoegdheden te karakteriseren en de marge van 6,75% te verruimen) hield dit voorstel een significante stap in naar veel meer fiscale autonomie in de personenbelasting, zonder dat

---

<sup>4</sup> Het afschaffen van de federale aftrekken en hun vervanging door gewestelijke aftrekken (via methode b) betekent een besparing voor de federale overheid en een extra kost voor de Gewesten. Deze extra kost zal niet verdeeld zijn o.b.v. fiscale capaciteit maar naargelang het gebruik van dat instrument.

Als de federale overheid die kost aan de Gewesten wil vergoeden en dat doet o.b.v. de huidige verdeling, dan kan je zeggen dat de evolutie in de rechterbox onafhankelijk is van die in de linkse box. Als die verdeling van die kost gebeurt o.b.v. fiscale capaciteit is evolutie in linker- en rechterbox niet onafhankelijk.

de interpersonele solidariteit waarop ons belastingsstelsel gebaseerd is, in gevaar zou gebracht worden.

### 3. Maatstaven voor de graad van financiële responsabilisering en solidariteit

#### 3.1. Een eenvoudige analyse van de solidariteitsterm in de huidige BFW

Besprekingen van de solidariteit/responsabilisering in de huidige BFW zijn meestal gebaseerd op analyses van de gevolgen die een wijziging in de fiscale capaciteit van een Gewest  $i$  heeft op de dotaties die dat Gewest  $i$  ontvangt, waarbij alleen gekeken wordt naar de impact van de zich wijzigende fiscale capaciteit op de *verdeling* van de dotatie over de Gewesten. Dergelijke analyse is partieel, omdat ze geen rekening houdt met het feit dat een deel van de Gemeenschapsmiddelen ook verdeeld wordt op basis van fiscale capaciteit. Ze maakt ook abstractie van het feit dat een wijziging in de fiscale capaciteit van één Gewest t.o.v. andere Gewesten normaliter samenhangt met een wijziging in de regionale economische groei. Nu beïnvloedt de economische groei van een regio de economische groei van België, en de *omvang* van de federale dotaties aan Gewesten (en Gemeenschappen) hangt samen met de economische groei. Als we de impact willen weten op de Vlaamse middelen van een extra groei van het Vlaamse regionale economische product, dan moeten we niet alleen meten wat de impact van deze extra groei is op de fiscale capaciteit en dus de verdeelsleutel van de dotaties; we moeten ook de impact meten van deze extra Vlaamse groei op de totale omvang van de dotaties aan Gewesten (en Gemeenschappen) via de Belgische groeivoet. Wie dat laatste niet doet, maakt een vreemde *ceteris paribus* veronderstelling: hij gaat ervan uit dat de extra Vlaamse groei géén impact heeft op de Belgische groei, wat alleen maar mogelijk is als gelijktijdig de Waalse en/of Brusselse groeivoeten dalen. Maar dat laatste impliceert dan weer dat er van “*ceteris paribus*” eigenlijk geen sprake is...

Alhoewel abstractie maken van de koppeling tussen economische groei en fiscale capaciteit methodologisch niet consequent is wanneer we willen meten hoe sterk de BFW responsabiliseert, zullen we in deze afdeling toch dergelijke abstractie hanteren. We kunnen er immers wel iets uit leren, zoals dadelijk blijkt.

De huidige BFW voorziet een solidariteitsterm, waardoor de toewijzing van een deel van de personenbelasting (via dotaties) aan de Gewesten gecorrigeerd wordt. Indien in Gewest  $i$  de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan het Rijksgemiddelde, krijgt dat Gewest een dotatie ter grootte van het basisbedrag per inwoner (18,5 euro in 2010, jaarlijks te indexeren) maal het aantal inwoners maal de afwijking in procentpunten van de gemiddelde opbrengst in Gewest  $i$  ten opzichte van het nationaal gemiddelde. Uitgedrukt in een formule:

$$(1) SOL_i = 18,5xP_i \times 100x \left[ \frac{\frac{PBU_T}{P_T} - \frac{PBU_i}{P_i}}{\frac{PBU_T}{P_T}} \right] \quad \text{indien} \quad \frac{PBU_T}{P_T} > \frac{PBU_i}{P_i}$$

en

$$SOL_i = 0 \quad \text{indien} \quad \frac{PBU_T}{P_T} \leq \frac{PBU_i}{P_i}$$

waarbij

$P_i$  = aantal inwoners in Gewest  $i$

$P_T$  = aantal inwoner in België

$PBU_i$  = de opbrengst van de personenbelasting in Gewest  $i$  op een uniforme wijze berekend

$PBU_T$  = de totale opbrengst van de personenbelasting in België op een uniforme wijze berekend

De uniformiteit in de berekening houdt hier in dat een correctie wordt toegepast voor eventueel door de Gewesten toegekende belastingverminderingen of kortingen, zodat de solidariteitsterm niet wordt beïnvloed door het eigen fiscaal beleid van het Gewest.

We gaan ervan uit dat een correcte “responsabilisering” het midden moet houden tussen een principe van “juste retour” (of fiscale capaciteit als verdeelsleutel) enerzijds en “solidariteit” anderzijds. Toegepast op de solidariteitsterm in de BFW betekent dit het volgende: als uitsluitend “juste retour” gehanteerd zou worden, dan zijn de middelen waarover elk Gewest per inwoner beschikt evenredig met wat in elk Gewest geïnd wordt per inwoner. Als uitsluitend solidariteit gehanteerd wordt, dan zijn de middelen waarover elk Gewest beschikt per inwoner evenredig met het Rijksgemiddelde, zonder onderscheid tussen de Gewesten. Een correcte solidariteitsterm (*SOL*) zou er moeten voor zorgen dat de middelen waarover elk Gewest beschikt *tussen deze twee uitersten* liggen. Een responsabiliserend systeem beantwoordt dus aan de volgende algemene formule:

$$(2) \frac{b \times PBU_i + SOL_i}{P_i} = a \frac{b \times PBU_T}{P_T} + (1 - a) \frac{b \times PBU_i}{P_i}$$

waarbij  $a$  (de solidariteitsfactor) tussen 0 en 1 ligt. We spreken hier over een solidariteitsfactor  $a$  omdat we uitdrukkelijk het onderscheid willen maken tussen deze analyse van de solidariteitsterm en een meer volledige analyse van responsabilisering en solidariteit doorheen de volledige werking van de BFW.

De coëfficiënt  $b$  is de verhouding tussen het deel van de personenbelasting dat wordt verdeeld via dotaties op basis van de fiscale capaciteit en de totale opbrengst van de personenbelasting. Let wel,  $b$  is geen vaste parameter in de BFW. Het gaat niet om zgn. “gedeelde belastingen” in de echte betekenis van dat woord: de waarde van  $b$  hangt, jaar na jaar, af van de groei van het BBP, de inflatie en de opbrengst van de personenbelasting;  $b \times PBU_T$  vormt immers een enveloppe waarvan de omvang louter bepaald wordt door de groei van het BBP en de inflatie. Wijzigingen in fiscale capaciteit zullen normaal gesproken samenhangen met wijzigingen in de groei. Maar, zoals hoger al benadrukt, maken we daarvan abstractie in deze oefening. Wanneer we de Gewesten apart beschouwen is  $b$  momenteel gelijk aan 38%. Bekijken we Gewesten en Gemeenschappen samen dat is  $b$  ongeveer gelijk aan 59%.

Het product  $b \times PBU_T$  is dus het deel van de opbrengst van de personenbelasting in België dat via dotaties wordt verdeeld a rato van de fiscale capaciteit.

Het product  $b \times PBU_i$  is het deel van de opbrengst van de personenbelasting in Gewest  $i$  dat het Gewest zou ontvangen zonder solidariteitscorrectie.

Een solidariteitsfactor  $a$  gelegen tussen 0 en 1 zorgt ervoor dat de gecorrigeerde opbrengst per inwoner in Gewest  $i$  zich situeert tussen de opbrengst per inwoner van dat Gewest en de gemiddelde opbrengst per inwoner van België. In dat geval kunnen we het solidariteitsmechanisme dus ‘correct’ noemen.

Wanneer  $a=0$  dan is er “juste retour” en hangen de inkomsten van het gewest enkel af van zijn personenbelastingsofbrengst. Wanneer  $a=1$  is er totale solidarisering en hangen de gewestelijke inkomsten enkel af van de gemiddelde belastingsofbrengst in België en niet van die van het eigen gewest.

Wanneer  $a > 1$  spreken we van een pervers solidariteitsmechanisme. Een gewest gaat er in zulk geval financieel op vooruit wanneer de belastingsofbrengst in het gewest erop achteruit gaat.

*Hoe groot is nu deze “solidariteitsfactor”  $a$  in de huidige BFW?* Wanneer we de concrete definitie voor de solidariteitsterm in de BFW (vergelijking 1) herschrijven onder de vorm van vergelijking (2), dan is de factor  $a$  voor Gewesten waar de personenbelasting per hoofd lager ligt dan het landelijke gemiddelde gelijk aan de verhouding tussen 1850 enerzijds en de gemiddelde waarde van de via dotaties verdeelde opbrengst van de personenbelasting per hoofd van de bevolking:

$$(3) a = \frac{1850}{\left( \frac{b \times PBU_T}{P_T} \right)}$$

Voor Gewesten waar de personenbelasting per hoofd hoger ligt dan het landelijke gemiddelde geldt

$a = 0$ .

*Met andere woorden, als de gemiddelde waarde van de via dotaties verdeelde opbrengst van de personenbelasting per hoofd van de bevolking minder is dan 1850 euro, dan is er voor de Gewesten die genieten van de solidariteitsterm een overcompensatie, want dan geldt voor hen dat  $a > 1$ .*

Het vervolg van onze uiteenzetting loopt gemakkelijker als we vergelijking (3) als volgt herschrijven:

$$(4) a = \frac{1850 \times P_T}{b \times PBU_T}$$

Uit deze uitdrukking voor de solidariteitsfactor  $a$  in de BFW blijkt dat deze afhankelijk is van het aantal inwoners en de via dotaties verdeelde opbrengst van de personenbelasting (berekend op uniforme wijze) in België. De waarde van de teller in vergelijking (4),  $1850 \times P_B$ , is 19,6mrd.; de solidariteitsfactor wordt dus bepaald door de verhouding tussen 19,75 mrd enerzijds en de waarde van de noemer (de totale toegewezen belasting) anderzijds.

Uit deze formule kan men meteen twee besluiten trekken:

Primo, het belang van deze solidariteitsterm neemt af in de tijd, vermits de waarde van 18,5 in verhouding tot  $PBU_T$  daalt. De waarde 18,5 wordt immers elk jaar aangepast aan inflatie, daar waar de opbrengst van de personenbelasting jaarlijks sterker toeneemt en zelfs meer groeit dan de nominale economische groei. Het solidariteitsmechanisme dat in 1989 voorzien was, dooft dus zeer geleidelijk uit.

Secundo, de vraag of de solidariteitsterm, zoals die gedefinieerd is in de huidige BFW, “pervers” is dan wel “correct”, hangt af van de totale omvang van de aan de Gewesten via dotaties toegewezen personenbelasting die verdeeld wordt in functie van fiscale capaciteit,  $b \times PBU_T$ .

De huidige omvang van  $b \times PBU_T$  (12,8 miljard, wanneer het alleen gaat over de financiering van de Gewesten) is van die aard dat de solidariteitsterm de Gewesten meer dan 100% compenseert voor een “zwakke” fiscale capaciteit, nl. 154%! Het is deze vaststelling die geleid heeft tot de stelling dat de huidige BFW pervers is: goed Gewestelijk beleid – d.w.z. beleid met een gunstige impact op de fiscale capaciteit van het Gewest – wordt bestraft, slecht beleid wordt beloond.

Een eerste belangrijke nuance is dat niet alleen de Gewesten, maar ook de Gemeenschappen voor een deel gefinancierd worden op basis van het principe van de fiscale capaciteit, hetgeen door het zgn. Lambermont-akkoord van 2001 nog versterkt werd. In dit verband dient opgemerkt te worden dat de overgedragen middelen ter financiering van het onderwijs door het Lambermont-akkoord hoe langer hoe meer verdeeld worden op basis van de sleutel personenbelasting, ten nadele van de sleutel leerlingen. Als we niet alleen de Gewesten maar ook de Gemeenschappen in rekening nemen, dan staat  $b \times PBU_T$  voor een bedrag van 20,1 miljard euro, wat impliceert dat de solidariteitsfactor  $a$  gelijk is aan 0,98, d.w.z. de compensatie van een relatief zwakke fiscaliteit bedraagt, wanneer we Gewesten en Gemeenschappen samen bekijken, 98%.

*Deze eenvoudige (maar voor het overige wel voorzichtig te hanteren) rekensom, leidt alvast tot één nuttige conclusie voor het politieke debat over de BFW. Veronderstel dat we in het kader van de 6<sup>de</sup> staats hervorming méér middelen overdragen naar de Gewesten en/of Gemeenschappen op basis van het principe van fiscale capaciteit, d.w.z. dat  $b \times PBU_T$  groeit, dan daalt de solidariteitsfactor  $a$ , d.w.z. dan vermindert het perverse effect van de solidariteitsterm voor de Gewesten, zonder dat we deze solidariteitsterm zelf moeten aanpassen. Voor een politieke onderhandeling over een gevoelig historisch symbool als de solidariteitsterm, is dat eventueel een interessant uitgangspunt: het symbool zelf hoeft je niet noodzakelijk aan te passen, het perverse effect ervan kan gemilderd worden of zelfs verdwijnen als je andere parameters in de BFW aanpast. Dit is geen pleidooi om de huidige*

solidariteitsterm *per se* niét te wijzigen; maar het is wel nodig om zijn effect in het geheel van de evolutie van de BFW te bekijken.

Stel, bijvoorbeeld, dat de bijkomende massa die verdeeld wordt op basis van fiscale capaciteit in het kader van de 6<sup>de</sup> staatshervorming, gelijk is aan 4 mrd euro, dan daalt *a* voor de Gewesten en Gemeenschappen samen van 98% naar 81,9% en van 154% naar 117% indien we de Gewesten apart beschouwen, d.w.z. dan ontstaat er een beter evenwicht tussen “juste retour” en “solidariteit”. Dan zal het met andere woorden zo zijn dat een relatieve vooruitgang in de fiscale draagkracht van Wallonië of Brussel een veel minder negatief effect of een groter positief effect genereert (afhankelijk of men de Gemeenschappen al dan niet consolideert met de Gewesten). *Dit illustreert ook dat het mogelijk is om de globale mechanismen van de BFW te verbeteren, louter door de wijze waarop de 6<sup>de</sup> staatshervorming an sich gefinancierd wordt.*

Het is om deze reden dat wij voorgesteld hebben om de budgettaire transfers in het kader van de 6<sup>de</sup> staatshervorming alleszins voor een deel (met name het deel dat samenhangt met werkgelegenheidsbeleid en de fiscale aftrekken) te doen op basis van fiscale capaciteit (zij het met overgangperiodes).

Deze analyse illustreert overigens ook dat het debat over de vraag of de BFW “fundamenteel herzien” moet worden (en of responsabiliserende aanpassingen uitsluitend betrekking zouden hebben op de overdracht van nieuwe bevoegdheden) een beetje semantisch is. Immers, *door de wijze waarop je de nieuwe bevoegdheden financiert*, kan je het karakter van de *hele* financieringswet al grondig veranderen. Wij hebben bv. steevast betoogd dat het perverse karakter van de huidige solidariteitsterm zou verdwijnen wanneer men zou kiezen voor een financiering van de nieuwe bevoegdheden op basis van fiscale capaciteit (na een overgangsfase, vanzelfsprekend). Om die reden hebben wij ook gepleit voor zeer ruime overdrachten, een pleidooi dat niet altijd gevolgd is.

### *3.2. Responsabilisering en solidariteit in de BFW: volledige analyse*

In deze afdeling meten we de mate van responsabilisering/solidariteit in de BFW aan de hand van concrete simulaties over de impact van wijzigingen in de economische groei, en samenhangend daarmee, de fiscale capaciteit, in een regio (Vlaanderen, Wallonië of Brussel) op de overgedragen “middelen per hoofd” waarover de Gewesten en Gemeenschappen beschikken. Het gaat dus uitsluitend om de overgedragen middelen, d.w.z. we houden geen rekening met de dynamiek van de eigen fiscaliteit.

We splitsen deze analyse op in twee delen. In een eerste deel bekijken we de “Gewestmiddelen per hoofd” en onderzoeken wat de impact is van wijzigingen in de economische groei op de Gewestmiddelen per hoofd. In een tweede deel analyseren we vervolgens de “som van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd”. We doen dit telkens met behulp van elasticiteiten in functie van groeiscenario's. Een elasticiteit meet de verhouding tussen enerzijds het groeipercentage van de middelen (per hoofd) van een bepaalde entiteit en anderzijds de economische groei (per hoofd) in die entiteit en/of in andere entiteiten. Als de elasticiteit gelijk is aan 1, dan nemen de middelen proportioneel toe met de economische groei.

#### *3.2.1. Analyse van de “Gewestmiddelen per hoofd”*

Aangezien er nog transitiemechanismen in de huidige BFW aanwezig zijn, ontwikkelen we deze simulaties van het definitieve model voor 2014 (2012 vormt het aanvangsjaar van de “definitieve fase”); we gaan in het basisscenario uit van een gelijkmatige groei over de Gewesten tussen nu en 2014<sup>5</sup>. We onderzoeken vervolgens de impact van verschillende groeiscenario's (met als referentieperiode telkens 2014) op de middelen per hoofd van de bevolking.

We gaan er hierbij van uit dat de dynamiek van de personenbelasting in elk Gewest gelijk is aan die van de economische groei (in België en in elk Gewest). De “elasticiteit van de personenbelasting t.o.v. de economische groei” is dus gelijk aan 1. In de samenvatting vermelden we wel enkele resultaten waarbij deze elasticiteit van de personenbelasting groter is dan 1; dat maakt immers wel een belangrijk

---

<sup>5</sup>Voor de periode 2010-2014 gaan we uit van een gelijkmatige reële groei in alle Gewesten gelijk aan 1,4% in 2010 en jaarlijks 2% in 2011-2014. Als inflatie veronderstellen we 1,6% in 2010 en jaarlijks 2% in 2011-2014.

verschil uit voor de invloed van de groeiscenario's op de middelen die overblijven op het federale niveau.

Als uitgangspunt, bij gelijkmatige groei over de Gewesten tussen nu en 2014, krijgen we voor dat jaar de volgende "Gewestmiddelen per hoofd":<sup>6</sup>

Tabel 1: Gewestmiddelen per hoofd en Gewestbelastingen per hoofd (EUR)

	Gewestmiddelen per hoofd	Gewestbelastingen per hoofd
<b>Vlaams Gewest</b>	1125,09	770,77
<b>Waals Gewest</b>	1201,71	553,64
<b>Brussels H. Gewest</b>	1257,20	1.045,52

Op basis van deze "Gewestmiddelen per hoofd" kunnen we stellen dat de actuele verdeling van de middelen per hoofd het verschil in fiscale draagkracht van de entiteiten op het eerste gezicht *overcompenseert: het fiscaal armste Gewest krijgt het meeste middelen per hoofd; het fiscaal rijkste Gewest krijgt het minste middelen per hoofd.*

Deze cijfers kunnen echter genuanceerd worden om twee redenen. Ten eerste kunnen de Gewesten ook Gewestbelastingen<sup>7</sup> heffen (oa. registratierechten en onroerende voorheffing). In de rechterkolom van tabel 1 zien we dat deze relatief hoog zijn in het Brussels Gewest gezien het vele vastgoed in dat Gewest. Het Waals Gewest kent de laagste opbrengst van de Gewestbelastingen.

Ten tweede bekeken we de "middelen" zeer ruim en namen voor het Brussels Gewest ook de speciale dotaties voor de Europese toppen, de stad Brussel en Beliris in aanmerking, die in 2010 overeenstemmen met respectievelijk 25 mio, 97,8 mio en 149,9 mio en die we indexeerden tot 2014. Zonder deze speciale Brussel-dotaties zouden de middelen per Brusselaar 280 euro lager liggen, dus *lager* dan de middelen per hoofd voor zowel Vlamingen als Walen.

De vraag is nu of groeiscenario's deze uitgangssituatie zouden veranderen, en hoe snel.

We bekijken 5 wijzigingen van de economische groei ten opzichte van het basisscenario:

Scenario A: Alle Gewesten groeien met 1% extra

Scenario B: Vlaams Gewest groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario C: Waals Gewest groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario D: Brussels H. Gewest groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario E: Waals Gewest en Brussels H. Gewest groeien met 1% meer dan Vlaams Gewest

Het gaat louter om reële groei van het economisch product: we veronderstellen dat de inflatie en de bevolkingsgroei gelijk zijn aan 0. Voor deze vijf groeiscenario's berekenen we de elasticiteiten van de middelen per hoofd.

We berekenen tevens gelijkaardige elasticiteiten op basis van simulaties waarbij het groeiverschil telkens 10% bedraagt i.p.v. 1% om te zien in welke mate omvangrijke structurele evoluties (in plaats van marginale wijzigingen) de middelen per hoofd beïnvloeden. Vermits er in de BFW niet-lineaire

<sup>6</sup> We bekijken de middelen zeer ruim en nemen ook de dotaties voor Europese toppen, stad Brussel en Beliris mee in rekening. Ook de negatieve term die van de Gewestelijke dotatie wordt afgetrokken ter compensatie van de Gewestbelastingen wordt in rekening van de overgedragen middelen gebracht.

<sup>7</sup> We veronderstellen dat de Gewestbelastingen dezelfde dynamiek vertonen als de Gewestelijke economische groei.

factoren spelen (zoals de negatieve term), gaan we ervan uit dat de berekende elasticiteiten anders zijn bij marginale wijzigingen dan bij omvangrijke wijzigingen.

### Scenario A: alle Gewesten groeien met 1%, resp. 10% extra

Tabel 2: Elasticiteit van de Gewestmiddelen per hoofd bij gelijkmatige Belgische groei

	e bij 1%	e bij 10%
<b>Vlaams Gewest</b>	1,076	1,076
<b>Waals Gewest</b>	0,826	0,826
<b>Brussels H. Gewest</b>	0,600	0,610
<b>Totaal Gewesten</b>	0,942	0,943

Bij een gelijkmatige Belgische groei, gaan alle Gewesten erop vooruit. Het Vlaams Gewest gaat er meer dan proportioneel op vooruit aangezien de zogenaamde “negatieve term” minder groeit dan de gemiddelde Belgische groei en omdat deze “negatieve term” een groter gewicht heeft in de bepaling van de dotatie van het Vlaams Gewest.

De overgedragen Gewestmiddelen per hoofd stijgen voor het Waals en Brussels Gewest minder dan proportioneel omdat de solidariteitsterm meer dan proportioneel daalt. En ook de totale Gewestmiddelen per hoofd gaan er minder dan proportioneel op vooruit. Dit resultaat bevestigt onze eenvoudige analyse in afdeling 3.1 van deze nota (cf. supra, met name vergelijking 4): de impact van de solidariteitsterm dooft geleidelijk uit.

Er zijn geen verschillen tussen de elasticiteiten wanneer we die berekenen op basis van groeiverschillen van 10% ten opzichte van groeiverschillen van 1%.

### Scenario B: Vlaams Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 3: Elasticiteit van de Gewestmiddelen per hoofd bij extra groei Vlaamse Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
<b>Vlaams Gewest</b>	1,187	1,187
<b>Waals Gewest</b>	0,790	0,740
<b>Brussels H. Gewest</b>	0,630	0,594
<b>Totaal Gewesten</b>	0,994	0,975

Bij een extra groei van het Vlaamse Gewest en gelijkblijvende groei in de andere Gewesten, nemen de overgedragen middelen per hoofd voor Vlaanderen meer dan proportioneel toe, aangezien de negatieve term in de dotatie niet meegroeit met de Vlaamse groei.

We zien dat ook inwoners van Wallonië en Brussel mee profiteren van de Vlaamse groei, aangezien de solidariteitsbijdrage toeneemt en zij mee genieten van de hogere Belgische groei die een deel van de overgedragen middelen beïnvloedt.

De elasticiteit bij een groeiverschil van 10% is voor Wallonië en Brussel kleiner. Dit effect wordt veroorzaakt door de berekening van de solidariteitsterm in de Gewestdotatie.



### Scenario C: Waals Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 4: Elasticiteit van de Gewestmiddelen per hoofd bij extra groei Waals Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
<b>Vlaams Gewest</b>	-0,085	-0,085
<b>Waals Gewest</b>	-0,072	-0,046
<b>Brussels H. Gewest</b>	0,281	0,277
<b>Totaal Gewesten</b>	-0,042	-0,034

Bij een extra groei van het Waals Gewest wordt het Brussels Gewest mee getrokken, aangezien ook de gemiddelde Belgische groei is toegenomen (hier met 0,28%- 2,8%). De overgedragen middelen per Waalse inwoner ondergaan een lichte daling aangezien de twee positieve effecten (nl. de toegenomen eigen groei en de toegenomen Belgische groei) worden tegengewerkt door een daling van de solidariteitsterm. De twee positieve effecten wegen niet zwaar genoeg om een “pervers” effect te vermijden.

Het effect op de overgedragen middelen per Brusselaar is positief. Brussel profiteert dus mee van Waalse groei door de toegenomen Belgische groei en de toegenomen solidariteitsterm.

Voor het Vlaams Gewest is de impact negatief aangezien de negatieve term meegroeit met een deel van de Belgische groei en deze negatieve term voor het Vlaams Gewest relatief veel doorweegt.

De totaalsom van alle Gewestmiddelen daalt door de afname van de solidariteitsterm. Het federale niveau heeft dus belang bij een extra groei van het Waals Gewest.

### Scenario D: Brussels H. Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 5: Elasticiteit van de Gewestmiddelen per hoofd bij extra groei Brussels H. Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
<b>Vlaams Gewest</b>	-0,025	-0,025
<b>Waals Gewest</b>	0,105	0,104
<b>Brussels H. Gewest</b>	-0,317	-0,313
<b>Totaal Gewesten</b>	-0,013	-0,012

Bij een toename van de groei in het BHG stellen we vast dat de middelen per Brusselaar dalen. Deze “perversiteit” is het gevolg van de dalende solidariteitsterm in de Gewestfinanciering die niet wordt gecompenseerd door de toename van de middelen door de eigen Gewestelijke groei en de gemiddelde Belgische groei (die hier 0,08%-0,8% bedraagt).

We zien dat ook Vlaanderen lijdt onder Brusselse groei door de toegenomen Belgische groei die de negatieve term laat toenemen. Wallonië daarentegen heeft wel baat bij een extra Brusselse groei door de toegenomen gemiddelde Belgische groei aangezien de negatieve term in de dotatie voor het Waals Gewest minder doorweegt.

Net zoals in scenario C heeft het federale niveau baat bij een extra groei van het Brussels Gewest aangezien de totale solidariteitsmiddelen dalen.

## Scenario E: Waals Gewest en Brussel H. Gewest groeien met 1%, resp. 10% extra

Tabel 6: Elasticiteit van de Gewestmiddelen per hoofd bij extra groei Waals en Brussels H. Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
<b>Vlaams Gewest</b>	-0,111	-0,111
<b>Waals Gewest</b>	0,034	0,063
<b>Brussels H. Gewest</b>	-0,032	-0,005
<b>Totaal Gewesten</b>	-0,054	-0,041

In een convergentiescenario waarbij Wallonië en Brussel meer groeien dan Vlaanderen, heeft het Waals Gewest daar financieel baat bij. Dit in tegenstelling tot het Brussels en Vlaams Gewest. Dit valt te verklaren door de toename van de gemiddelde Belgische groei (met 0,36%-3,6%). Voor Vlaanderen weegt het effect op de negatieve term door, voor het Waals Gewest niet. De toename van de middelen voor Waals Gewest en Brussels Gewest door enerzijds de toename van de eigen groei en anderzijds de gemiddelde Belgische groei wordt wel tegengewerkt door de afname van de solidariteitsterm. In het geval van het Brussels Gewest overheerst deze afname van de solidariteitsterm, in het geval van het Waals Gewest niet.

Voor het federale niveau is dit convergentiescenario gunstig aangezien de totale solidariteitsmiddelen dalen en de totaalsom van alle Gewestmiddelen daalt.

### 3.2.2. Analyse van de “som van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd”

Wanneer het gaat om Gewesten en Gemeenschappen samen, dan is het niet zo eenvoudig om de “som van Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd” te bepalen. We doen deze oefening op basis van de volgende hypothese:

- de Franse Gemeenschap verdeelt de middelen die zij krijgt over Brussel en Wallonië (zonder het Duitstalige gedeelte) zodanig dat (i) er in elk gebied een gelijk bedrag per hoofd besteed kan worden, en (ii) men hierbij 80% van de Brusselse inwoners in rekening brengt;
- de Vlaamse Gemeenschap verdeelt de middelen die zij krijgt over Vlaanderen en Brussel zodanig dat (i) er in elk gebied een gelijk bedrag per hoofd besteed kan worden, en (ii) men hierbij 20% van de Brusselse inwoners in rekening brengt;
- de door de Waalse Gewestregering toegewezen middelen liggen per hoofd in het Franse taalgebied in Wallonië even hoog als in het Duitstalige gebied.

Deze benadering levert ons een consistente set van indicatoren op: het gemiddelde van de “middelen per hoofd” die de federale overheid overdraagt is gelijk aan het gewogen gemiddelde van de gemiddelden per hoofd voor elke entiteit, met de bevolkingsaandelen van elke entiteit als wegingsfactor. We kunnen dit als volgt uitschrijven:

$M_T$  = de totale middelen die de federale overheid doteert aan de Gewesten en Gemeenschappen

$m_T$  =  $M_T$  per hoofd van de Belgische bevolking

$m_V$  = middelen per hoofd overgedragen aan “Vlaanderen” (som van Gewest en Gemeenschap)

$m_W$  = middelen per hoofd overgedragen aan “de Walen” (inwoners Wallonië – Duitstaligen)

$m_B$  = middelen per hoofd overgedragen aan Brussel

$m_D$  = middelen per hoofd overgedragen aan Duitstaligen (zowel Gewest- als Gemeenschapsmiddelen)

$R_V$  = middelen overgedragen aan het Vlaams Gewest

$R_{WD}$  = middelen overgedragen aan het Waals Gewest

$R_B$  = middelen overgedragen aan het Brussels Gewest

$G_V$  = middelen overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap

$G_F$  = middelen overgedragen aan de Franstalige Gemeenschap

$G_D$  = middelen overgedragen aan de Duitstalige Gemeenschap  
 $P_V$  = bevolking in Vlaanderen  
 $P_B$  = bevolking in Brussel  
 $P_D$  = bevolking in de Duitstalige Gemeenschap  
 $P_W$  = bevolking in het Waals Gewest –  $P_D$

en we berekenen de “middelen per hoofd” als volgt:

$$\begin{aligned}
 m_V &= (R_V / P_V) + G_V / (P_V + 0.2 P_B) \\
 m_W &= (R_{WD} / (P_W + P_D)) + G_F / (P_W + 0.8 P_B) \\
 m_B &= (R_B / P_B) + 0.2 (G_V / (P_V + 0.2 P_B)) + 0.8 (G_F / (P_W + 0.8 P_B)) \\
 m_D &= (R_{WD} / (P_W + P_D)) + (G_D / P_D)
 \end{aligned}$$

dan geldt inderdaad dat  $m_T$  gelijk is aan het volgens de bevolkingsaandelen gewogen gemiddelde van  $m_V$ ,  $m_W$ ,  $m_B$  en  $m_D$ .

We meten nu de mate waarin de BFW drie van de vier aldus samengestelde entiteiten “responsabiliseert”: het aldus samengestelde “Vlaanderen” (waarin dus ook het geld zit van de Vlaamse Gemeenschap dat in Vlaanderen besteed wordt), het aldus samengestelde “Wallonië” (het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap in Wallonië, zonder de Duitstalige Gemeenschap), en het aldus samengestelde “Brussel” (inbegrepen het gemeenschapsgeld dat in Brussel besteed wordt). We doen dit met behulp van elasticiteiten, in functie van groeiscenario’s.

Deze simulaties vertrekken vanzelfsprekend van de idee dat Gewesten en Gemeenschappen deels communicerende vaten zijn. Dat zijn ze in de praktijk ook, zowel langs de Vlaamse als de Franstalige kant: budgettaire druk (of ruimte) op de Gewestmiddelen creëert in afgeleide orde druk (of ruimte) op de Gemeenschapsmiddelen en vice versa. Men mag deze optelsommen dus beschouwen als het voorwerp van één responsabiliserings- en solidariteitssysteem.

Net zoals in het vorige deel werken we in deze simulaties op basis van het definitieve model van de huidige BFW voor 2014 en gaan we in het basisscenario uit van een gelijkmatige groei over de Gewesten tussen nu en 2014<sup>8</sup>. We onderzoeken de impact van verschillende groeiscenario’s (met als referentieperiode telkens 2014) op de middelen per hoofd van de bevolking. We gaan er hierbij opnieuw van uit dat de dynamiek van de personenbelasting in elk Gewest gelijk is aan die van de economische groei (in elk Gewest).

Als uitgangspunt, bij gelijkmatige groei over de Gewesten tussen nu en 2014, krijgen we voor dat jaar de volgende “Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd”:<sup>9</sup>

Tabel 7: Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd en Gewestbelastingen per hoofd (EUR)

	Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd	Gewestbelastingen per hoofd
$m_V$	3.326,43	770,77
$m_W$	3.367,28	553,64
$m_B$	3.429,92	1.045,52

<sup>8</sup>Voor de periode 2010-2014 gaan we uit van een gelijkmatige reële groei in alle Gewesten gelijk aan 1,4% in 2010 en jaarlijks 2% in 2011-2014. Als inflatie veronderstellen we 1,6% in 2010 en jaarlijks 2% in 2011-2014.

<sup>9</sup> We bekijken de middelen zeer ruim en nemen ook de dotaties voor buitenlandse studenten, Europese toppen, stad Brussel en Beliris mee in rekening. Ook de negatieve term die van de Gewestelijke dotatie wordt afgetrokken ter compensatie van de Gewestbelastingen wordt in rekening van de overgedragen middelen gebracht.

$m_D$	3.298,33	553,64
-------	----------	--------

Wanneer we de Duitstalige Gemeenschap even buiten beschouwing laten, dan kunnen we net zoals bij de Gewestmiddelen stellen dat de actuele verdeling van de middelen per hoofd het verschil in fiscale draagkracht van de entiteiten op het eerste gezicht *overcompenseert*: *de fiscaal armste entiteit krijgt het meeste middelen per hoofd; de fiscaal rijkste entiteit krijgt het minste middelen per hoofd*. We kunnen hierbij echter dezelfde twee nuances aanbrengen als bij de bespreking van de Gewestmiddelen per hoofd, nl. de Gewestbelastingen en de ruime interpretatie van de middelen door ook de speciale dotaties voor Europese toppen, Beliris, de stad Brussel en de dotatie voor Buitenlandse studenten mee in rekening te brengen.

Opnieuw bekijken we 5 wijzigingen van de economische groei ten opzichte van het basisscenario die we hier voor de duidelijkheid herhalen:

Scenario A: Alle Gewesten groeien met 1% extra

Scenario B: Vlaams Gewest groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario C: Waals Gewest (zonder Duitstalige Gemeenschap) groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario D: Brussels H. Gewest groeit met 1% meer dan de andere Gewesten

Scenario E: Waals Gewest (zonder Duitstalige Gemeenschap) en Brussels H. Gewest groeien met 1% meer dan Vlaams Gewest

In de simulaties laten we de middelen voor de Duitstaligen buiten beschouwing aangezien de bepaling hiervan buiten de BFW valt en nu geen centraal politiek issue is.

### Scenario A: alle Gewesten groeien met 1%, resp. 10% extra

Tabel 8: Elasticiteit van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij gelijkmatige Belgische groei

	e bij 1%	e bij 10%
$m_V$	1,005	1,005
$m_W$	0,801	0,801
$m_B$	0,746	0,746
$m_T$	0,908	0,910

Bij een gelijkmatige Belgische groei, gaan alle deelgebieden erop vooruit. Vlaanderen gaat er meer dan proportioneel op vooruit aangezien de zogenaamde “negatieve term” minder groeit dan de gemiddelde Belgische groei en omdat deze negatieve term een groter gewicht heeft in de bepaling van de dotatie van het Vlaams Gewest.

De overgedragen middelen per hoofd stijgen voor de Waalse en Brusselse inwoners minder dan proportioneel omdat de solidariteitsterm voor de Gewestfinanciering meer dan proportioneel daalt.

De totale middelen per hoofd gaan er bij gelijkmatige economische groei minder dan proportioneel op vooruit zodat we niet kunnen stellen dat de huidige BFW de federale badkuip laat leeglopen.

Er zijn geen versschillen tussen de elasticiteiten wanneer we die berekenen op basis van groeiverschillen van 10% ten opzichte van groeiverschillen van 1%.

### Scenario B: Vlaams Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 9: Elasticiteit van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij extra groei Vlaamse Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
$m_V$	0,907	0,914
$m_W$	0,454	0,428
$m_B$	0,467	0,444
$m_T$	0,714	0,708

Bij een extra groei van het Vlaamse Gewest en gelijkblijvende groei in de andere Gewesten, nemen de overgedragen middelen per hoofd voor Vlaanderen iets minder dan proportioneel toe, aangezien niet alle aan Vlaanderen overgedragen middelen toenemen met Vlaamse groei. Een aanzienlijk deel van de middelen in de BFW groeien immers met de Belgische groei (die hier 0,63%, respectievelijk 6,3% bedraagt).

We zien dat ook inwoners van Wallonië en Brussel mee profiteren van de Vlaamse groei, aangezien de solidariteitsbijdrage toeneemt en zij mee genieten van de hogere Belgische groei die een deel van de overgedragen middelen beïnvloedt.

De elasticiteit bij een groeiverschil van 10% is voor Vlaanderen groter en voor Wallonië en Brussel kleiner. Dit effect wordt veroorzaakt door de berekening van de solidariteitsterm en een deel van de bijkomende Lambermontmiddelen.

### Scenario C: Waals Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 10: Elasticiteit van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij extra groei Waals Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
$m_V$	0,068	0,065
$m_W$	0,237	0,250
$m_B$	0,328	0,327
$m_T$	0,147	0,150

Bij een extra groei van het Waals Gewest (excl. Duitstalige gebied) worden Brussel en, in mindere mate, Vlaanderen mee getrokken, aangezien ook de gemiddelde Belgische groei is toegenomen (hier met 0,28%- 2,8%). De overgedragen middelen per Waalse inwoner ondergaan een relatief beperkte stijging aangezien de twee positieve effecten (nl. de toegenomen eigen groei en de toegenomen Belgische groei) worden tegengewerkt door een daling van de solidariteitsterm. Desondanks wegen de twee positieve effecten zwaar genoeg om een “pervers” effect te vermijden.

Het effect op de overgedragen middelen per Brusselaar is positief. Brussel profiteert dus mee van Waalse groei door de toegenomen Belgische groei en de toegenomen solidariteitsterm.

### Scenario D: Brussels H. Gewest groeit met 1%, resp. 10% extra

Tabel 11: Elasticiteit van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij extra groei Brussels H. Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
$m_V$	0,028	0,028
$m_W$	0,105	0,105
$m_B$	-0,056	-0,052
$m_T$	0,044	0,045

Bij een toename van de groei in het Brussels H. Gewest stellen we vast dat de middelen per Brusselaar licht dalen. Deze “perversiteit” is het gevolg van de dalende solidariteitsterm in de Gewestfinanciering die niet wordt gecompenseerd door de toename van de middelen door de eigen Gewestelijke groei en de gemiddelde Belgische groei (die hier 0,08%-0,8% bedraagt).

We zien dat Vlaanderen en Wallonië wel baat hebben bij een extra Brusselse groei door de toegenomen gemiddelde Belgische groei.

### Scenario E: Waals Gewest en Brussel H. Gewest groeien met 1%, resp. 10% extra

Tabel 12: Elasticiteit van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij extra groei Waals en Brussels H. Gewest

	e bij 1%	e bij 10%
$m_V$	0,096	0,092
$m_W$	0,343	0,359
$m_B$	0,274	0,287
$m_T$	0,192	0,196

In een convergentiescenario waarbij Wallonië en Brussel meer groeien dan Vlaanderen, hebben alle deelgebieden daar financieel baat bij. Vlaanderen profiteert immers mee van de toename van de gemiddelde Belgische groei (met 0,36%-3,6%). Voor Wallonië en Brussel is het financieel voordeel per hoofd procentueel groter aangezien de stijging van de gemiddelde Belgische groei wordt versterkt door de eigen Gewestelijke groei. Deze toenames worden wel tegengewerkt door de afname van de solidariteitsterm, maar deze overweegt niet.

Merk op dat de overgedragen middelen per Brusselaar hier wel degelijk toenemen, dit in tegenstelling tot scenario D aangezien de gemiddelde Belgische groei bij een gezamenlijke extra groei van Brussel en Wallonië sterker is toegenomen dan bij enkel Brusselse convergentie

#### 3.3. Samenvatting

Wanneer we onderzoeken wat de impact van reële economische groei in het eigen Gewest is op de Gewestmiddelen per hoofd van de bevolking<sup>10</sup>, dan stellen we vast dat Vlaanderen zeer sterk is geresponsabiliseerd. Het Waals Gewest ondervindt een zeer licht negatieve impact van eigen reële economische groei. Bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stellen we zoals bekend een “pervers effect” vast waarbij de middelen dalen wanneer het Gewest er economisch op vooruit gaat.

Tabel 13: Elasticiteiten van de Gewestmiddelen per hoofd bij reële groei van het eigen Gewest

Vlaams Gewest	1,19
Waals Gewest	-0,05
Brussels H. Gewest	-0,31

Aangezien Gewesten en Gemeenschappen echter ten dele communicerende vaten zijn, is het meer aangewezen om Gewesten en Gemeenschappen samen te bekijken en te zien in welke mate er zich al dan niet zogenaamde “perverse effecten” voordoen. Wanneer we dat doen, blijkt op basis van onze analyses blijkt dat dit probleem van “perverse effecten” zich enkel stelt voor de inwoners van het BHG, in deze zin dat de financiële responsabiliseringsgraad in Brussel op basis van de eigen economische groei nul (-0,05) is. Wanneer de gewest- en gemeenschapsdotatie opgeteld worden, is Vlaanderen, wat de dynamiek van de inkomsten betreft, op een correcte wijze “geresponsabiliseerd” t.a.v. de Vlaamse economische groei met een elasticiteitscoëfficiënt van 0,91. Wallonië is, bij samenvoeging van gewest- en gemeenschapsdotaties eveneens “geresponsabiliseerd”, maar zwak (elasticiteitscoëfficiënt 0,25) Merkwaardig zijn ook de interacties tussen Wallonië en Brussel: groei in Wallonië heeft een gunstiger effect op de entiteit Brussel, met daarin de gemeenschappen meegerekend (elasticiteit 0,33 dan op de entiteit Wallonië/Franstalige Gemeenschap (elasticiteit 0,25).

<sup>10</sup> We veronderstellen dat de dynamiek van de personenbelastingsofbrengst gelijk is aan de dynamiek van de economische groei.

Tabel 14: Elasticiteiten van de Gewest- en Gemeenschapsmiddelen per hoofd bij reële groei van het eigen Gewest:

Vlaanderen	0,91
Wallonië	0,25
Brussel	-0,05

Amendementen op de BFW om tot een correcte responsabilisering te komen zijn dus het meest aangewezen voor het BHG, maar zijn daar ook het moeilijkst te operationaliseren. De gegevens m.b.t. de ontwikkeling van de fiscale capaciteit in het BHG, de werkzaamheid van de Brusselse inwoners en de werkgelegenheid in het BHG illustreren deze bijzondere moeilijkheid.

Hoger toonden we aan de hand van een eenvoudige analyse van de solidariteitsterm aan dat het gewicht van deze solidariteitsterm daalt naarmate het volume van de op basis van fiscale capaciteit overgedragen dotaties stijgt (zie vergelijking 4). De invloed van de solidariteitsterm neemt dus af over de tijd. Dit blijkt ook uit deze simulaties. Bij gelijkmatige reële groei in alle Gewesten is er een geleidelijke inhaalbeweging van de middelen per hoofd voor Vlaanderen. Het verschil tussen de Vlaamse middelen per hoofd en de middelen per hoofd voor Wallonië/FrG wordt ingehaald na een bijkomende gelijkmatige groei van 7%. Het verschil tussen de Vlaamse middelen per hoofd en de middelen per hoofd voor Brussel wordt ingehaald na een bijkomende gelijkmatige groei van 13%. Met andere woorden, een ruwe schatting suggereert dat de “perverse” verhouding van de middelen per hoofd die nu vastgesteld wordt, mits een gelijkmatige reële groei van ca. 2% per jaar tegen 2020 volledig verdwenen is.<sup>11</sup> We herhalen daarbij nogmaals dat we de initiële middelen voor Brussel maximaal hoog hebben ingeschat, door de volledige opname van een aantal budgetten die samenhangen met federale opdrachten e.d.

Tenslotte stellen we vast dat de huidige BFW op zichzelf niet de oorzaak is van het ‘leeglopen van de federale badkuip’. Bij een 1% gelijkmatige economische groei nemen in de huidige BFW (in haar definitieve versie na 2012) de totale dotaties aan Gemeenschappen en Gewesten toe met 0,91% (0,94% voor de Gewesten, 0,89% voor de Gemeenschappen). De vraag is hoe sterk de resterende *federale* middelen dan stijgen. Dit hangt af van de veronderstellingen die men maakt m.b.t. de elasticiteit van de personenbelasting t.a.v. de economische groei. De resterende federale middelen stijgen met respectievelijk 1,37%; 1,21% en 1,05% wanneer we een fiscale elasticiteit veronderstellen van resp. 1,2; 1,1 of 1,0.

Deze nuancerende vaststelling m.b.t. de dynamiek van de BFW op langere termijn spoort met andere projecties, waaruit blijkt dat de dotatiestroom naar de deelstaten op lange termijn in % van het BBP stabiel blijft of zelfs, zij het zeer lichtjes, daalt.<sup>12</sup> Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat onze berekeningen kijken naar het effect van reële economische groei, niet naar demografische effecten. Indien de groei van het aantal jongeren tijdens de komende jaren veel sterker zou zijn dan wat in de huidige projecties van het Planbureau zit, dan zou dit wel een sterk effect kunnen hebben op de groei van de dotaties aan de Gemeenschappen, en op die manier een extra last leggen op het federale niveau (naast de vergrijzing). Dit moet verder onderzocht worden.

<sup>11</sup> Het gaat over reële groeicijfers. De inflatie heeft hierop geen effect. De inflatie-elasticiteiten van de middelen per hoofd (voor een gelijkmatige Belgische inflatie van 1%) zijn de volgende:

Vlaanderen 0,987; Wallonië: 0,984; Brussel: 0,989.

Dit impliceert dat inflatie de kloof tussen Vlaanderen en Brussel niet zal verkleinen en zelfs zeer lichtjes vergroten. Dit komt omdat de bijkomende Lambermont-middelen voor de Gewesten niet allemaal groeien met inflatie (b.v. de trekkingsrechten). Deze bijkomende Lambermont-middelen hebben lichtjes meer gewicht in de middelen van Vlaanderen. Het verschil met de impact van reële groei komt voornamelijk doordat de solidariteitsterm wordt aangepast aan de inflatie maar niet aan de reële groei.

<sup>12</sup> Zie Kris De Witte en Jean Eliaerts, “Zijn de Gewesten en Gemeenschappen overgefinancierd?”, in *Samenleving en Politiek*, Jaargang 15, 2008, nr. 3, p 53-65



Deze vaststellingen m.b.t. de langere termijn doen echter niets af van het gegeven dat de acute budgettaire nood waar de federale overheid op korte termijn een solidaire inspanning eist van de deelstaten. In het debat over de BFW en de sanering van de overheidsfinanciën moet men dus twee invalshoeken hanteren: de korte termijn en de dynamiek op lange termijn.

### 3.4. Cave-at: invoering van fiscale autonomie sluit niet per se uit dat een perverse solidariteitsterm overeind blijft

We schreven hoger dat “fiscale autonomie” in principe altijd “fiscale verantwoordelijkheid” impliceert (maar niet omgekeerd). In het concrete debat over de herziening van de BFW moet men er zich echter voor hoeden dat een vooruitgang inzake autonomie niet gepaard gaat met een vermindering inzake verantwoordelijkheid. We leggen dat uit in deze afdeling van de nota.

We gaan er van uit dat ook in een financieringsstelsel dat het dotatiesysteem zou vervangen door fiscale autonomie, een vorm van solidariteit voorzien wordt. Een Gewest waarvan de capaciteit om belastingen te heffen minder groot is dan het gemiddelde (d.w.z. waarvan de belastingsgrondslag minder hoog is dan het gemiddelde) moet kunnen rekenen op een zekere solidariteit om dit te kunnen compenseren. Het model van Prof. Deschamps (Namen), dat fiscale autonomie en solidariteit combineert, levert daarvoor volgende generieke formule:

$$SOL_i = \gamma \times t \times \left[ \frac{TB_T}{P_T} - \frac{TB_i}{P_i} \right]$$

$TB_i$  = belastingsgrondslag in Gewest i

$TB_T$  = belastingsgrondslag in België

$t$  = het gemiddeld tarief dat gelijk wordt verondersteld in alle gewesten

$\gamma$  = compensatiefactor

Deze formule garandeert dat er geen “perverse” effecten optreden, indien  $\gamma < 1$ . Veronderstel nu dat men niet zou doen wat Deschamps e.a. voorstellen, maar bij de huidige solidariteitsterm in de bestaande BFW zou blijven. De huidige solidariteitsterm in de BFW kan beschouwd worden als een bijzondere variant van deze generieke formule, indien we de compensatiefactor als volgt berekenen:

$$\gamma = \frac{1850 \times P_T}{b \times PBU_T}$$

waarbij  $t \times TB_i = PBU_i$ , d.w.z. de uniform berekende personenbelastingsofbrengst PBU (zie hoger) is gelijk aan het gemiddeld tarief a vermenigvuldigd met de belastbare grondslag TB. Ook als slechts een deel van het huidige dotatiesysteem omgezet wordt in een stelsel van fiscale autonomie, en een ander deel van de financiering blijft gebaseerd op dotaties die verdeeld worden op basis van fiscale capaciteit, blijft deze formule toepasbaar. De noemer van de formule bestaat in dat geval voor een deel uit de middelen waaraan de federale overheid verzaakt, omwille van de fiscale autonomie, en voor een deel uit de middelen die via een dotatie verdeeld worden op basis van fiscale capaciteit.

Als de invoering van fiscale autonomie gepaard zou gaan met een solidariteitsterm zoals die nu in de BFW bestaat, dan blijft natuurlijk de analyse die we hoger maakten geldig. De waarde van  $\gamma$  kan hoger liggen dan 1.

Fiscale autonomie betekent dat de Gewesten een eigen fiscale bevoegdheid krijgen, in plaats van een volume aan toegewezen belasting via een dotatie. Het gaat m.a.w. om personenbelasting die de federale overheid niet meer zelf heft, waaraan de federale overheid dus “verzaakt”. *Mutatis mutandis*, geldt dezelfde regel als voor de huidige solidariteitsterm: de vraag of de solidariteitsterm “pervers” is dan wel “correct”, hangt – in een eenvoudige analyse – af van de som van, enerzijds de totale omvang van de personenbelasting waaraan de federale overheid “verzaakt” (berekend aan een uniform tarief toegepast op de belastbare grondslag), omdat daarop het principe van de fiscale

*autonomie van toepassing is, en anderzijds de omvang van dotaties die toegewezen worden op basis van het principe van fiscale capaciteit en als dotatie nog blijven bestaan.*

Veronderstel dus dat de onderhandelaars akkoord zouden gaan om het principe van fiscale autonomie in te voeren, maar de huidige solidariteitsterm ongewijzigd laten en – bij wijze van “politieke compensatie” – tegelijkertijd de globale omvang van de “assiette” waarop fiscale autonomie van toepassing is, kleiner te maken dan de omvang van de huidige via dotaties toegewezen personenbelasting (bv. door de bijkomende Lambermont-middelen niet langer te verdelen in functie van fiscale capaciteit maar wel in functie van leerlingenaantallen)... dan neemt weliswaar de autonomie toe, maar de mate van financiële responsabilisering neemt af. Vlaanderen zou hier ook zeer veel geld aan verliezen. Het kan niet de bedoeling zijn om één principe binnen te halen, en tegelijkertijd op het vlak van de reële verdeling van de middelen geld te verliezen, en de reële financiële responsabilisering af te bouwen.

#### **4. De financieringscapaciteit van het federale niveau vrijwaren: doelstellingen op korte en lange termijn.**

Voor ons is het cruciaal dat een 6<sup>de</sup> staatshervorming begrotingsmarges creëert voor de federale overheid. Deze analyse is niet ingegeven door de – vaak gehoorde, maar eigenlijk ongenueanceerde – stelling dat de actuele BFW (en met name het Lambermont-akkoord) de oorzaak is van het “leeglopen van de federale badkuip”. Hoger toonden we met een simulatie aan dat 1% gelijkmatige reële groei op dit moment slechts voor een stijging van 0,91% van de totaal som van alle Gewest- en Gemeenschapsdotaties zorgt. Wel is het zo dat de vergrijzingskost veel meer zal wegen op het federale niveau, waardoor de begrotingsmarges daar meer aangetast worden; dat lange-termijn perspectief maakt samen met de acute budgettaire nood van dit ogenblik “een institutioneel debat onafwendbaar”, zoals we eerder schreven n.a.v. de strategische keuzes waarvoor het sociale beleid in ons land staat. De 6<sup>de</sup> staatshervorming en de herziening van de BFW mag echter geen *zero-sum game* zijn waar financieringsproblemen van overheden gewoon *verplaatst* worden. “De inzet van een institutioneel debat is de toekomst van ons sociale model. (...) Hoe de oplossing voor deze puzzel er ook uitziet, een oplossing zal onvermijdelijk op gespannen voet staan met de noodzaak om op het niveau van Gewesten en Gemeenschappen bijkomende investeringsinspanningen te doen, bv. op het vlak van Onderzoek & Ontwikkeling, hoger onderwijs, kinderopvang en kleuteronderwijs... In een moderne opvatting over sociaal beleid past niet alleen het ‘beschermen’ maar ook het ‘investeren in menselijk kapitaal’, en het ene zal t.a.v. het andere moeten afgewogen worden binnen bijzonder smalle marges.”<sup>13</sup> Het komt er dus op aan om de saneringsinspanning correct te spreiden over alle entiteiten, en tegelijkertijd de sociaaleconomische bevoegdheden zo te verdelen dat Gewesten en Gemeenschappen maximaal inzetten op een sociaal investeringsbeleid, terwijl het federale niveau zich concentreert op kerntaken van sociale bescherming en daarvoor ook voldoende financiering krijgt. Vandaar het belang van de bevoegdheidsdiscussies, bv. inzake arbeidsmarkt, en de responsabilisering die daarbij specifiek aansluit (cf. infra).

Fiscale autonomie garandeert noch op korte, noch op lange termijn dat de noodzakelijke saneringsinspanning correct verdeeld wordt over de entiteiten. Op lange termijn kan fiscale autonomie impliceren dat de inkomstenbasis van de deelstaten sneller begint te groeien dan vandaag, ten nadele van de federale overheid omdat de opbrengst van de personenbelasting traditioneel sterker groeit dan het BNP. Op dit moment stijgt het deel van dotatie dat uit de personenbelasting wordt gefinancierd met de nominale economische groei. De groei van de inkomsten uit de personenbelasting bovenop deze nominale groei blijven federaal. Wanneer nu een deelstaatarief zou worden ingevoerd, groeien de inkomsten mee met de groei van de inkomsten van de hele personenbelasting. Om de federale staat niet te verarmen, moet dus een correctie worden doorgevoerd (bijvoorbeeld door een aanpassing van de negatieve term, zodat deze het verschil tussen de meeropbrengst van de groei van de personenbelasting en van de nominale economische groei aan federaal toekent).

Om in te schatten hoe groot dergelijke correctie moet zijn, stellen we volgende minimale *benchmark voor de leefbaarheid van het federale niveau* voor: *bij een aanpassing van de BFW moeten de elasticiteitscoëfficiënten van de nieuwe BFW worden herberekend; zij mogen zeker niet minder gunstig zijn voor de Federale overheid dan de elasticiteitscoëfficiënten van de huidige BFW* (cf. supra: bij een 1% gelijkmatige economische groei stijgen de resterende Federale middelen met respectievelijk 1,37%; 1,21% en 1,05% wanneer we een fiscale elasticiteit veronderstellen van 1,2; 1,1 of 1,0). *Deze simulaties dienen te gebeuren onder diverse realistische scenario's inzake de fiscale elasticiteit van de verschillende belastingen; diverse scenario's inzake economische groei; en diverse scenario's inzake demografische ontwikkeling (veroudering en vergroening).*

Deze benchmark vormt een randvoorwaarde voor de dynamiek op de lange termijn. Op korte termijn zijn specifieke afspraken nodig, ofwel m.b.t. *de mate waarin* bevoegdheidstransfers in het kader van de 6<sup>de</sup> staatshervorming gepaard gaan met financiële transfers, ofwel m.b.t. de evolutie van de bestaande dotaties. Voor ons is dit essentieel.

Eén van de mogelijke voorstellen (die we geformuleerd hebben tijdens de regeringsonderhandelingen) kan zijn om slechts 90% van de middelen die bij de in de 6<sup>e</sup> staatshervorming over te hevelen bevoegdheden over te dragen aan de Gewesten en Gemeenschappen, of om ze een aantal jaar niet te indexeren. Maar ook andere verdeelsleutels voor de saneringsinspanning zijn denkbaar, bijvoorbeeld op basis van de in de BFW toegekende dotaties op dit moment.

---

<sup>13</sup> Frank Vandenbroucke, Strategische keuzes voor het sociale beleid, [www.frankvandenbroucke.be](http://www.frankvandenbroucke.be)

Vanzelfsprekend kan responsabilisering rechtstreeks gekoppeld worden aan een betere financiering van de federale overheid en sociale zekerheid. Het de-plafonneren van de wet m.b.t. de responsabilisering van de Gewesten en Gemeenschappen inzake de overheidspensioenen (wet Vandenbroucke, waarvoor een bijzondere meerderheid nodig was) is een voorbeeld van responsabilisering waar Entiteit I meteen wel bij vaart, en dat wij – in het kader van een staatshervorming die de Gewesten en Gemeenschappen bijkomende bevoegdheden geeft – perfect aanvaardbaar vinden. De uitvoering van deze bijzondere wet van 2003 zou een eerste, weliswaar zeer bescheiden, maar concrete stap kunnen zijn waardoor de deelgebieden een eerste (en gerechtvaardigde) budgettaire bijdrage zouden leveren aan de federale financiën. Hiervoor volstaat het dat de Gewesten en Gemeenschappen in het overlegcomité akkoord gaan met de berekening die de bestaande wet voorziet en afzien van hun mogelijkheid tot een blokkering van de responsabiliseringsbijdrage. Door deze blokkering blijft de totale responsabiliseringsbijdrage van de deelgebieden elk jaar beperkt tot een vast plafond van slechts 16,24 miljoen euro. Dergelijk plafond kan men moeilijk responsabiliserend noemen, aangezien de federale overheid via de perequatie volledig opdraait voor de loonpolitiek die de Gewesten en Gemeenschappen sinds 1989 voor hun ambtenaren hebben gevoerd. Anderzijds zou het dan ook weer niet logisch zijn dat de Gewesten en Gemeenschappen na een volgende staatshervorming volledig zouden moeten instaan voor de financiering van de pensioenen van hun gewezen personeelsleden. Op het moment dat de bevoegdheden en de ambtenaren in het verleden zijn overgeheveld naar de Gewesten en Gemeenschappen hebben deze entiteiten immers niet de middelen gekregen om in de financiering van de pensioenen van de toenmalige gepensioneerde ambtenaren te voorzien. Deze middelen zijn federaal gebleven. Daarom zou een ideaal responsabiliserend systeem voor de pensioenen van de regionale ambtenaren een correctie moeten bevatten die hiermee rekening houdt. Daarnaast dient een correcte responsabiliseringsbijdrage gebaseerd te zijn op een bijdragevoet op de weddemassa van de betrokken overheid die nodig is om haar overeenstemmende pensioenlast te dekken. Zolang hierover geen akkoord kan worden bereikt in het kader van een nieuwe bijzondere wet zou men al uitvoering kunnen geven aan de bestaande regeling. Hierdoor zou de totale responsabiliseringsbijdrage op korte termijn kunnen stijgen met ruim 100 miljoen euro.

De uitvoering van de bestaande wet is derhalve een voorbeeld hoe responsabilisering rechtstreeks gekoppeld kan worden aan een betere financiering van de federale overheid en sociale zekerheid.

Omgekeerd moet men er over waken dat responsabiliseringsmechanismen de federale overheid niet in grotere financiële moeilijkheden brengen, eerder dan kleinere financiële moeilijkheden. Zo moet men er rekening mee houden dat “fiscale autonomie” kan impliceren dat de inkomstenbasis van de Gewesten sneller begint te groeien dan vandaag, ten nadele van de federale overheid (omdat de opbrengst van de personenbelasting traditioneel sterker groeit dan het BNP, waarop de huidige dotaties in grote mate afgestemd worden). Of, indien een domeinspecifiek bonus-systeem zo genereus is, dat het de federale overheid per saldo geld kost, is het contra-productief.

## 5. Welk criterium voor responsabilisering?

Hoger legden we uit dat de feitelijke responsabilisering in de BFW, die blijkt uit simulaties, een combinatie is van enerzijds het criterium “fiscale capaciteit” en anderzijds de impact van economische groei. Sinds de staatshervorming van 1989, en nog meer sinds de Lambermont-akkoorden, geldt “fiscale capaciteit” als hét criterium op basis waarvan in de BFW *expliciet* geresponsabiliseerd wordt “Fiscale capaciteit” is inderdaad een logisch criterium wanneer men een “juste retour” wenst van de fiscale inkomsten waarop overheden aanspraak willen maken. In onze opvatting over staatshervorming hebben de overheden echter ook een gemeenschappelijk belang, nl. ervoor zorgen dat de federale sociale zekerheid over voldoende middelen beschikt. Werkgelegenheid, als basis voor de financiering van de sociale zekerheid, is daarbij essentieel.

Inzake werkgelegenheid komt de verhouding tussen de federale overheid en de Gewesten overeen met wat in economische literatuur wordt beschreven als een “principal-agent”-relatie, waarbij de “principal” (Entiteit I) er moet voor zorgen dat de “agenten” (de Gewesten) er belang bij hebben om de tewerkstelling te verhogen.<sup>14</sup> Dit kan de Federale overheid doen door een deel van de vruchten van hogere tewerkstelling aan de Gewesten te geven wanneer deze bepaalde doelstellingen halen inzake werkgelegenheid. Op die manier worden de Gewesten geresponsabiliseerd, in het algemene belang. De vraag is of “fiscale capaciteit” een geschikt criterium is vanuit dat responsabiliserende perspectief.

In Tabel 15 en Grafiek 1 vergelijken we twee mogelijke indicatoren m.b.t. de *evolutie* van de economische prestaties van de Gewesten *in verhouding* tot de gemiddelde economische prestatie van België. De eerste indicator (PB) is fiscaal; de tweede verwijst naar de arbeidsmarkt (WZ). PB meet de verhouding tussen de gewestelijke personenbelasting per capita en de gemiddelde Belgische personenbelasting per capita, waarbij deze verhouding voor 1989 op 100 wordt vastgesteld. WZ meet de verhouding tussen de gewestelijke werkzaamheidsgraad en de Belgische werkzaamheidsgraad, waarbij deze verhouding voor 1989 op 100 wordt gezet. De bevolkingsgroep waarbij rekening wordt gehouden in beide indicatoren zijn alle inwoners; min-15-jarigen en 65-plussers worden hier dus meegeteld, ook in de berekening van de werkzaamheidsgraad. Dit is zinvol, omdat de werkzaamheid moet toelaten om de voorzieningen en uitkeringen voor ouderen en jongeren te financieren.

Tabel 15: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting per hoofd en werkzaamheidsgraad voor totale bevolking (1989 = 100).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	WZVLA	PBWALL	WZWALL	PBBRU	WZBRU
1989	1988	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	1989	100,6	99,6	99,1	99,8	99,1	103,4
1991	1990	101,3	99,3	97,9	99,7	99,0	106,0
1992	1991	102,0	100,2	97,0	98,5	97,5	103,5
1993	1992	102,5	100,2	96,8	98,1	95,5	105,3
1994	1993	103,0	100,4	96,8	98,4	92,7	102,2
1995	1994	103,2	101,3	97,1	97,3	91,2	99,9
1996	1995	103,8	101,1	97,0	97,3	87,8	101,3
1997	1996	103,7	100,9	97,6	97,6	86,5	101,6
1998	1997	104,3	100,7	97,1	97,6	85,0	102,8
1999	1998	104,5	101,3	97,1	97,1	83,8	100,8
2000	1999	104,8	101,3	96,6	97,1	83,5	100,5
2001	2000	105,3	101,5	96,1	97,3	82,4	98,9
2002	2001	105,8	101,6	95,2	96,6	81,8	100,7
2003	2002	106,4	101,0	94,6	98,0	80,0	100,0

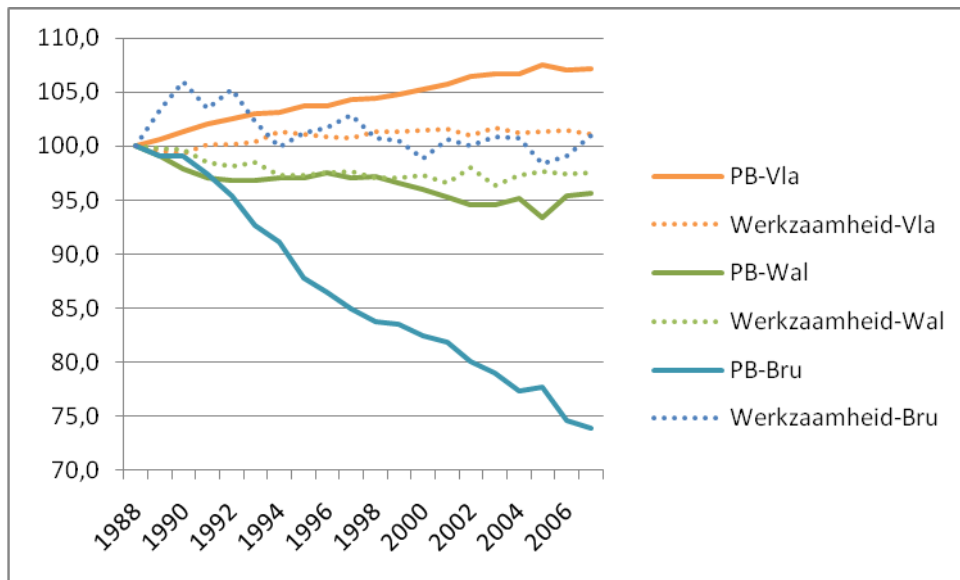
<sup>14</sup> Deze vergelijking wil niet de indruk wekken dat wij de federale overheid als de “hiërarchische” overste beschouwen van de Gewesten en Gemeenschappen. Het gaat eigenlijk om een afspraak tussen gelijken.

2004	2003	106,6	101,7	94,6	96,3	79,0	100,8
2005	2004	106,7	101,2	95,2	97,3	77,4	100,8
2006	2005	107,5	101,4	93,4	97,6	77,8	98,4
2007	2006	107,1	101,4	95,4	97,4	74,7	99,1
2008	2007	107,1	101,1	95,7	97,5	73,9	101,0

De vaststellingen in deze tabel zijn verrassend:

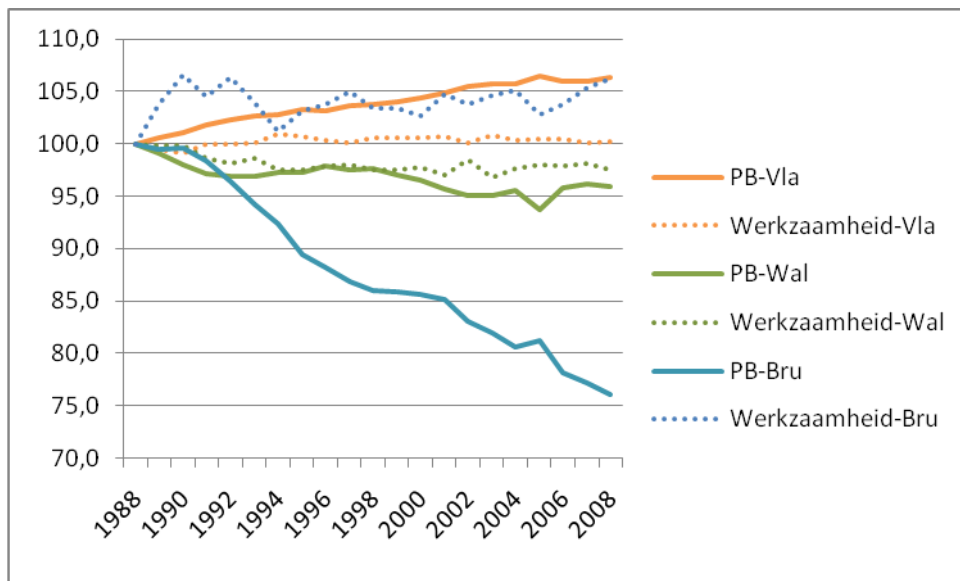
- Wanneer we de werkzaamheid uitdrukken t.a.v. de hele bevolking, dan is de relatieve prestatie in Vlaanderen vandaag haast niet beter dan in 1989, en de relatieve prestatie in Brussel is in dezelfde mate (marginaal) verbeterd als de Vlaamse (de niveau's blijven natuurlijk verschillend).
- Maar de relatieve opbrengst van de personenbelasting per capita is in Vlaanderen stelselmatig verbeterd, terwijl ze in Brussel op dramatische wijze achteruit gegaan is.

Grafiek 1: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting per hoofd en werkzaamheidsgraad voor totale bevolking (1989 = 100)



Deze vaststellingen veranderen niet wanneer we de demografische ontwikkeling bij de min-15-jarigen buiten beschouwing laten. In Grafiek 2 zien we dezelfde indexen (voor de waarden, zie Tabel A1 in Bijlage 2), maar nu op basis van de bevolking vanaf 15 jaar. Inzake relatieve werkzaamheidsgraad scoort Brussel nu – qua evolutie – beter dan Vlaanderen, maar de fiscale capaciteit, zo gemeten, stort in elkaar.

Grafiek 2: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en werkzaamheidsgraad voor bevolking 15+ (1989 = 100)



Het verschil tussen de relatieve evoluties inzake fiscale capaciteit enerzijds en relatieve werkzaamheidsgraad anderzijds, en het feit dat Vlaanderen's relatieve prestatie inzake werkzaamheidsgraad ongeveer niet verbetert over de voorbije 20 jaar, nodigt uit tot verder onderzoek.

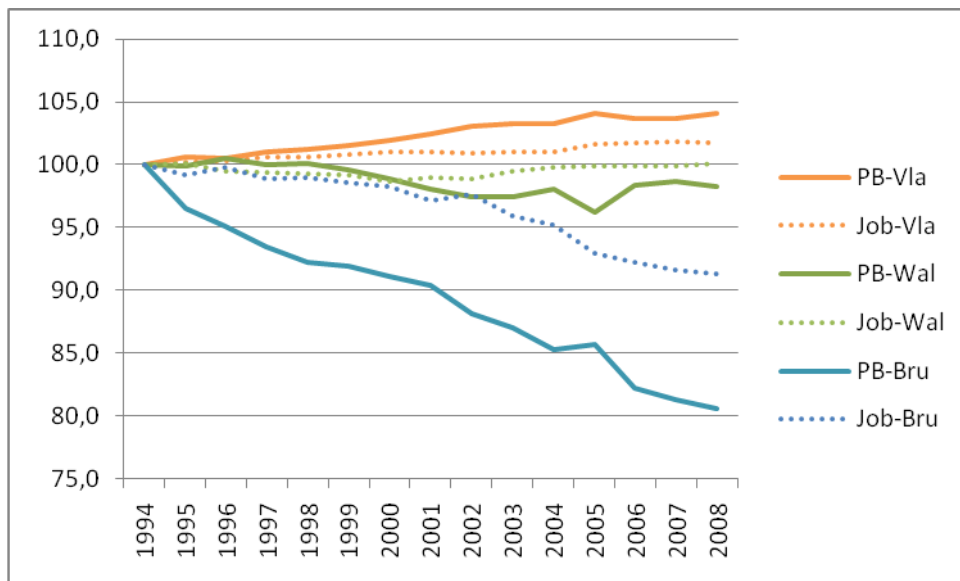
De volgende factoren moeten vermoedelijk in rekening gebracht worden:

- vermits we de werkzaamheidsgraad uitdrukken t.o.v. de héle bevolking is de Vlaamse prestatie inzake werkzaamheidsgraad niet zo uitgesproken goed, omdat er in Vlaanderen relatief gesproken meer 65-plussers zijn bijgekomen; maar in Brussel zijn er anderzijds veel min-15-jarigen bijgekomen;
- de niet-actieven in Brussel hebben een significant lager inkomen dan de niet-actieven in Vlaanderen; de eerste zijn veeleer werklozen, de tweede zijn veeleer gepensioneerden; de Brusselse niet-actieven dragen dus minder bij tot fiscale capaciteit dan de Vlaamse niet-actieven.
- de gemiddelde Vlaamse werknemer is meer gaan verdienen dan de gemiddelde Brusselse en zelfs Waalse werknemer (dit kan voor Brussel samenhangen met de sectoren waarin de "eigen Brusselaars" werken; bv. horeca vs. openbaar ambt: de Vlamingen en Walen pikken er in Brussel misschien de best betaalde jobs uit).
- specifiek voor Brussel zou men moeten onderzoeken wat de impact is van de aanwezigheid van Europese ambtenaren en diplomaten die wel werkzaam zijn maar geen belastingen verschuldigd in België; en van de vervennootschappelijking van de activiteit van consultants e.d. die in deze omgeving relatief belangrijk zijn.

In Grafieken 3 en 4 (voor de waarden, zie Tabellen A2 en A3 in Bijlage 2) nemen we een andere indicator onder de loupe: de "jobcreatiegraad" is het aantal jobs in een bepaald Gewest in verhouding tot haar inwoners. In tegenstelling tot de werkzaamheidscijfers beschikken we over een beperktere tijdsreeks, zodat we 1995 als referentiejaar nemen.

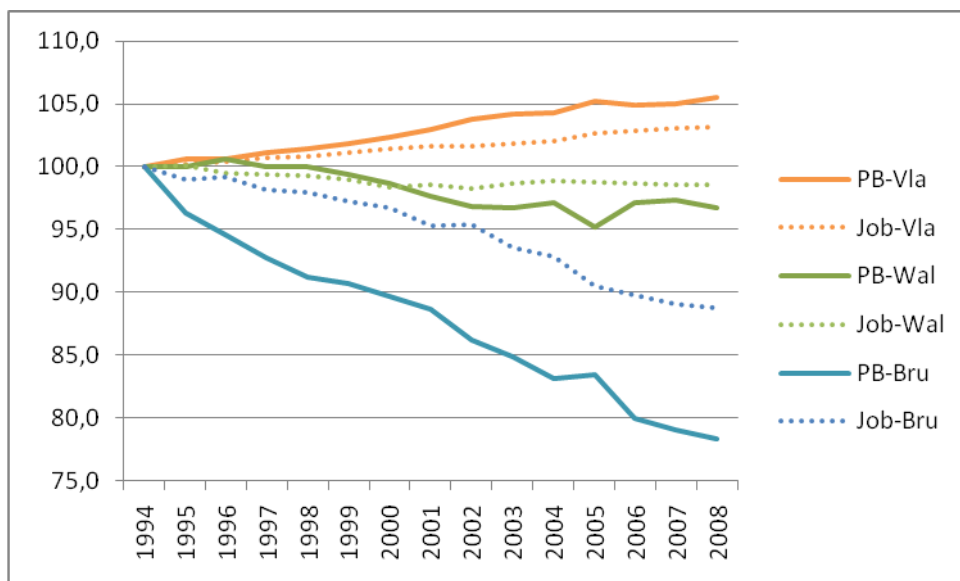
Wanneer we de jobcreatie uitdrukken tegenover de totale bevolking (Grafiek 3) stellen we vast dat de relatieve prestatie van Vlaanderen verbeterde inzake jobcreatie, maar dat haar relatieve prestatie inzake personenbelasting meer verbeterde. De Brusselse relatieve prestatie inzake jobcreatie verminderde sterk, maar de relatieve prestatie inzake personenbelasting evolueerde nog negatiever.

Grafiek 3: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en jobcreatiegraad voor totale bevolking (1995 = 100).



Ook wanneer we de jobcreatie bekijken tegenover de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64) zien we dezelfde evoluties (Grafiek 4): het relatieve aandeel van de werkgelegenheid in het BHG nam af, maar die afname was minder sterk dan de afname van het relatief aandeel van het BHG in de personenbelasting.

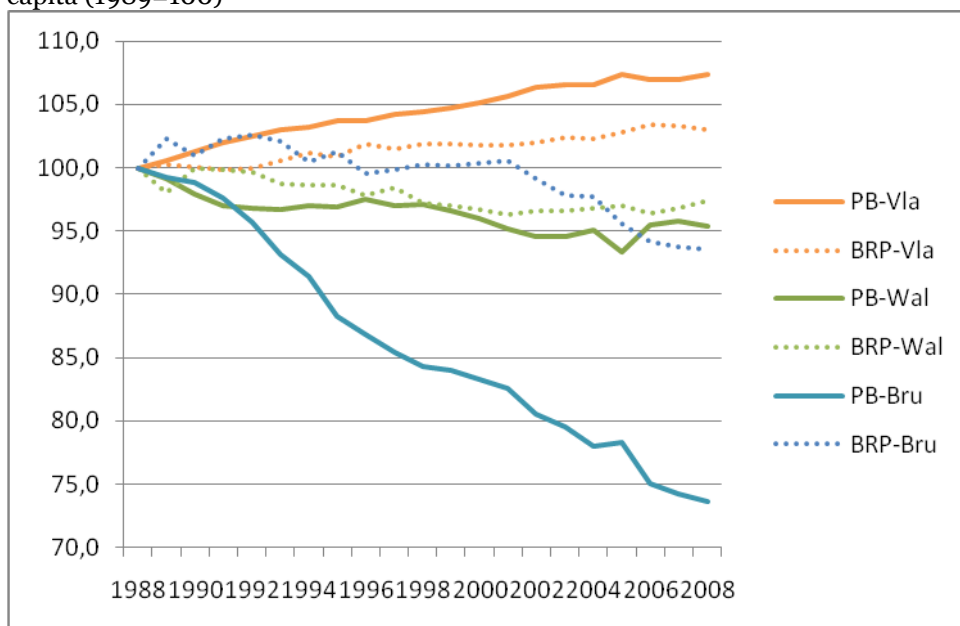
Grafiek 4: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en jobcreatiegraad voor bevolking 15-64 (1995= 100)



In Grafiek 5 (voor de waarden, zie Tabel A4 in Bijlage 2) vergelijken we de relatieve evolutie van de opbrengst van de personenbelasting en van het Bruto Regionaal Product per capita. We stellen vast dat ook het BRP niet samen evolueert met de opbrengst van de personenbelasting. Zo is de relatieve opbrengst van de personenbelasting in Brussel negatiever geëvolueerd dan het BRP per capita.



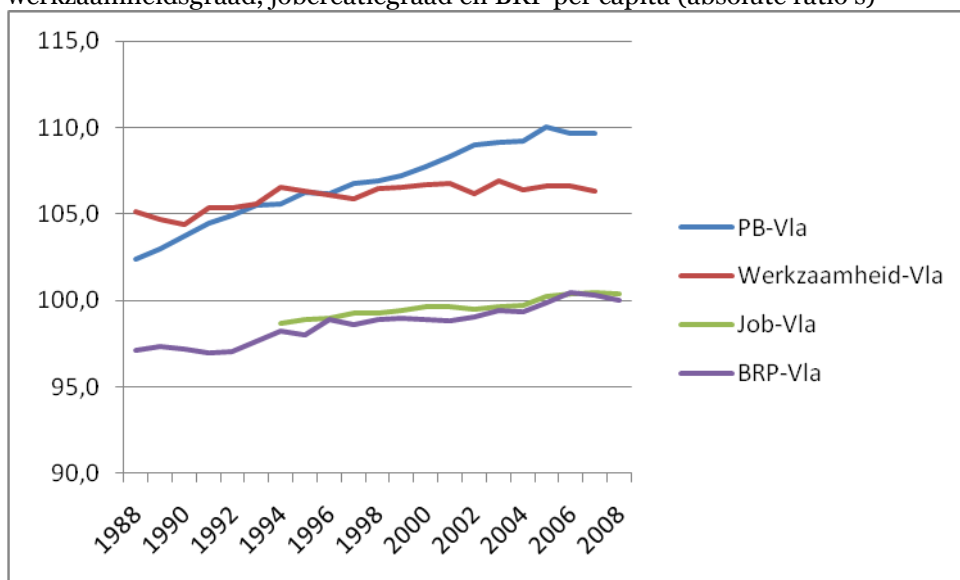
Grafiek 5: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting per capita en Bruto Regionaal Product per capita (1989=100)



In Grafieken 6, 7, en 8 zetten we alle indicatoren op een rij per Gewest. We indexereren deze indicatoren nu niet in functie van de waarde in een bepaald basisjaar; we geven de absolute ratio's van de opbrengst van de personenbelasting per hoofd, resp. de werkzaamheidsgraad, de jobcreatiegraad, en het regionale economische product per capita, voor elk van de Gewesten *in verhouding tot* het landelijke gemiddelde. De waarden zijn te vinden in de Tabellen A5, A6 en A7 in Bijlage 2. Dit geeft een zicht op de mate waarin de indicatoren voor elk van de Gewesten zich onderling verhouden (en evolueren over de tijd).

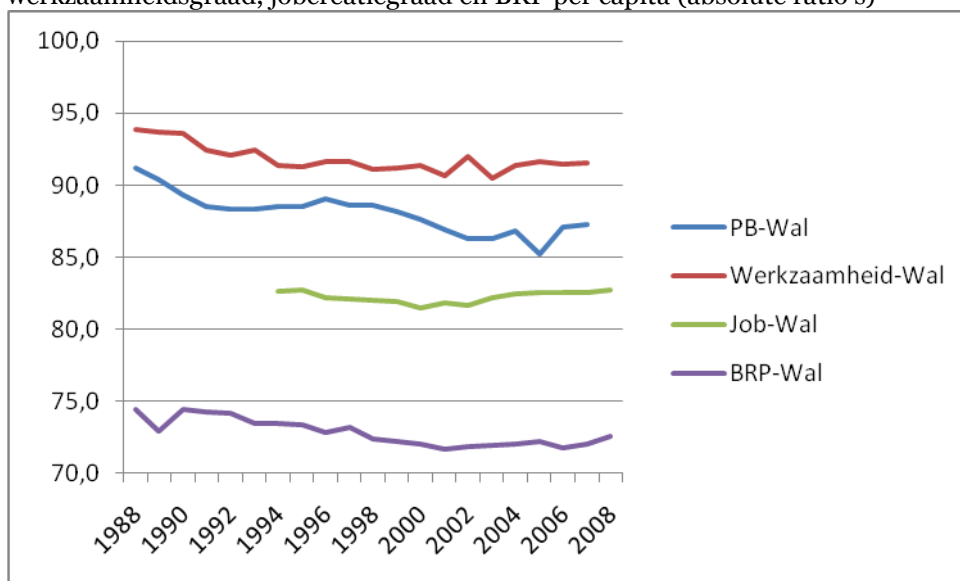
Voor Vlaanderen zien we in Grafiek 6 dat de relatieve prestatie het best is als we naar de opbrengst van de personenbelasting kijken en het minst goed wanneer de werkzaamheidsgraad wordt bekeken.

Grafiek 6: Relatieve prestatie Vlaams Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's)



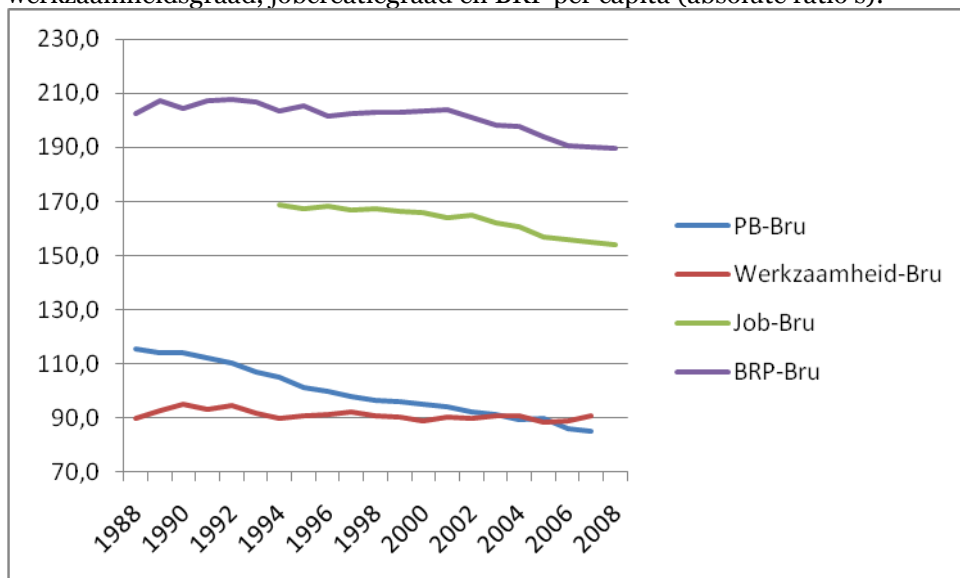
De situatie in het Waals Gewest is totaal verschillend. In Grafiek 7 stellen we vast dat alle indicatoren stabiel tot lichtjes negatief zijn geëvolueerd.

Grafiek 7: Relatieve prestatie Waals Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's)



In het geval van het BHG bespraken we al de ineenstorting van de opbrengsten uit de personenbelasting. Dit valt nogmaals duidelijk vast te stellen in Grafiek 8. Verder merken we dat er in het BHG nog steeds een enorme concentratie is van werkgelegenheid, maar dat deze concentratie aanzienlijk is afgenomen. In verhouding tot het Belgische gemiddelde is het de werkzaamheidsgraad die relatief gesproken het best (of het minst slecht) is geëvolueerd voor het BHG. Dit strookt niet met wat men vaak denkt in het politieke debat over het BHG: de Franstalige partijen gaan er vaak vanuit dat een responsabilisering inzake werkzaamheidsgraad veel riskanter is voor het BHG dan een responsabilisering op basis van jobcreatie of BRP. .

Grafiek 8: Relatieve prestatie Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's).



### *Algemene conclusie*

*Een algemene conclusie uit deze vaststellingen is dat “fiscale capaciteit” misschien een weinig adequate indicator is, wanneer het erom gaat de Gewesten te responsabiliseren voor de instandhouding van de sociale zekerheid. Een hoog pensioen dat in Vlaanderen uitbetaald wordt, leidt tot een fiscale opbrengst, maar kost geld aan de sociale zekerheid.*

Dit is één van de redenen waarom we tijdens de regeringsonderhandelingen gepleit hebben voor een dubbel spoor van responsabilisering: enerzijds op basis van het klassieke criterium van de “fiscale capaciteit”; anderzijds rechtstreeks op basis van arbeidsmarktindicatoren. Daarover hebben we het in de volgende afdeling van deze nota (afdeling 6).

Het BHG heeft een zeer afwijkend profiel van de andere Gewesten. De vraag is of dit vooral een grootstedelijk profiel is. In de afdeling die daarna volgt (afdeling 7) keren we nog eens terug naar de eigenheid van Brussel.

## 6. Responsabilisering op basis van arbeidsmarktprestaties

In de vorige afdeling hebben we geïllustreerd dat het – zeker met het oog op de situatie in Brussel, maar ook algemener – niet vanzelfsprekend is om “fiscale capaciteit” te beschouwen als hét enige criterium op basis waarvan geresponsabiliseerd moet worden. Daarnaast zijn er twee andere argumenten, die pleiten voor arbeidsmarktindicatoren.

We stellen voor om in het kader van een 6<sup>e</sup> staatshervorming bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid over te dragen aan de Gewesten. Dit pleidooi heeft te maken met meerdere vaststellingen. Zo is er de vaststelling dat het beter zou zijn om de uitvoering van het beleid inzake opvolging van werkzoekenden en hun beschikbaarheid in één hand te brengen (weliswaar binnen een uniform normatief kader dat federaal vastgelegd wordt). Daarnaast weten we intussen dat het bijzonder moeilijk is om politiek stabiele en eenvoudige schema’s inzake doelgroepkortingen vast te leggen op het federale niveau, gezien de verschillende realiteiten op de arbeidsmarkt. Zoals hoger al gezegd, zijn er ook de-responsabiliserende mechanismen waaraan een einde kan gesteld worden als het doelgroepenbeleid en de volledige verantwoordelijkheid voor tewerkstellingsprogramma’s overgeheveld worden, met name het ongelimiteerde beroep op patronale vrijstellingen in het gesco-stelsel. Beide voorstellen – uitvoering van het opvolgingsbeleid overhevelen; doelgroepenbeleid en tewerkstellingsprogramma’s overhevelen – nopen evenwel tot specifieke responsabiliseringsmechanismen. Zoniet ontstaat het risico op een laks en lui beleid: enerzijds omdat de opvolging en sanctionering van werkzoekenden ook een politieke kost heeft; anderzijds omdat doelgroepkortingen een financiële inspanning vragen, waartegenover een zekere *return* moet staan wil men de Gewesten motiveren om terzake inspanningen te doen. Precies daarom hebben we een specifiek stelsel van “bonus-malus” op basis van arbeidsmarktprestaties uitgewerkt.

Een tweede bijkomend argument voor de invoering van een specifieke bonus-malus sluit aan bij ons voorstel om de komende saneringinspanning te verdelen over Entiteit I en Entiteit II. Als men dit doet, dan krijgen de Gewesten extra bevoegdheden, maar niet in evenredige mate extra geld, en dat creëert op relatief korte termijn een knelpunt. Daarom lijkt het aangewezen een mechanisme te voorzien dat de Gewesten ook op korte termijn financieel beloont wanneer de arbeidsmarktprestaties significant verbeteren (want dat helpt ook de federale overheid). Dat mechanisme werkt best op basis van een graadmeter die rechtstreeks verbonden is aan de arbeidsmarkt.

Tenslotte laat de bonus-malus die we voorgesteld hebben toe om deze Gewesten die een achterstand inhalen, op *tijdelijke* basis een extra ondersteuning te geven. We zouden dus tijdelijk een situatie creëren waarbij één Gewest financiële impulsen zou krijgen die een ander Gewest niet zou krijgen, als dit Gewest een achterstand versneld inhaalt.

In het kader van de preformatie hebben we daarom een specifieke bonus-malus-regeling voorgesteld, die de Gewesten financieel responsabiliseert op basis van hun arbeidsmarktprestaties, en toelaat om de Gewesten die hun achterstand inzake arbeidsmarktprestaties inhalen een financieel surplus te geven op een tijdelijke basis.

We zien deze bonus-malus regeling als een bijkomend hoofdstuk in de BFW, dat aan vier randvoorwaarden moet voldoen:

- (1) impulsfinanciering moet resultaten op het vlak van werkzaamheid ondersteunen (outputfinanciering, geen inputfinanciering);
- (2) er moet een duurzaam dividend ontstaan voor de federale overheid;
- (3) impulsfinanciering heeft in ons voorstel een tijdelijk karakter;
- (4) al te grote schokken in de financiering van de gewesten en de federale overheid moeten vermeden worden.

### *Basismodel*

Als *indicator* nemen we de werkzaamheidsgraad in een bepaald gewest woont. Deze indicator is gelijk aan het aantal werkenden dat in dat Gewest woont in verhouding tot de bevolking op arbeidsleeftijd dat in dat Gewest woont. In elk jaar *t* wordt bekeken hoeveel deze werkzaamheidsgraad bedraagt voor gewest *i* en hoe dit is gewijzigd tegenover jaar *t-1*. Deze indicator werd gekozen als maat voor een geslaagd beleid aangezien het de taak van de overheid is om zoveel mogelijk inwoners aan een job te

helpen. Waar de inwoners van een gewest hun job uitoefenen (in hun eigen gewest of in een ander gewest) doet er in principe niet toe; maar het spreekt vanzelf dat naast onderwijs, arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, aanzetten tot mobiliteit... ook het eigen industrieel en economisch beleid een belangrijke factor is van succes als het gaat om het verbeteren van de werkzaamheidsgraad.

Dit voorstel wil de gewesten daarbij ondersteunen door hen 10.000 euro te geven per duurzaam geactiveerde werkloze (of, meer in het algemeen, per bijkomende inwoner die aan het werk gaat). Deze eenmalige financiering wordt betaald door de federale overheid en wordt gespreid in de tijd. In het eerste jaar na de activering (of, meer in het algemeen, de verhoging van de werkzaamheid met één eenheid) krijgt het betrokken gewest 5.000 euro. In het tweede jaar 2.500 euro, in het derde 1.250, in het vierde 625, ..... Deze bonus wordt elk jaar gehalveerd, zodat we een meetkundige reeks krijgen. De som van deze jaarlijkse termen bedraagt 10.000 euro. De spreiding in de tijd van de helft van de bonus heeft het gunstig gevolg dat de jaarlijks te ontvangen bonus minder onderhevig is aan schokken wat een voordeel is voor de jaarlijkse budgettering.

De federale staat betaalt dus een keer 10.000 euro per geactiveerde, maar krijgt er een *duurzaam dividend* voor terug; namelijk elk jaar 29.000 euro. Deze impulsfinanciering is ondanks haar constructie toch tijdelijk van aard: per extra blijvend geactiveerde ontvangt een gewest immers maar 1 keer 10.000, zij het dat dit bedrag wel wordt gespreid in de tijd.

Om te vermijden dat de gewesten in een negatieve spiraal zouden kunnen terecht komen, waarbij een aantal slechte jaren een negatieve impulsfinanciering zou opleveren en de budgetten voor bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling moeten worden ingekrompen, wordt er voor gekozen om eventuele mali niet door te rekenen, maar te noteren als een soort “debet-positie”. *Een gewest kan dus nooit een negatieve bonus aangerekend worden, zelfs al gaat het aantal werkenden er verschillende jaren na elkaar op achteruit.*<sup>15</sup>

Het is belangrijk op te merken dat het aantal werkenden in een gewest onderhevig is aan exogene schokken zoals conjunctuur bijvoorbeeld. Er zou daarom kunnen gewerkt worden met een benchmarkmodel waarbij de evolutie van het aantal werkenden in een gewest wordt vergeleken met de evolutie in de buurlanden. In dit basisvoorstel is er bewust voor gekozen om dit niet te doen. Dit om drie redenen.

Ten eerste vormen exogene schokken een risico voor de federale overheid en de gewesten, en door niet te benchmarken doen we o.i. aan een correcte risicospreiding: een deel van het exogene risico wordt zo immers gedragen door de gewesten en niet enkel door het federale niveau. Aangezien we de betaling van de verdiende bonus gedeeltelijk spreiden in de tijd is het jaarlijks uit te keren bedrag al afgevlakt en kunnen de gewesten dat extra risico wel dragen.

Ten tweede zorgt de niet-uitbetaling van eventuele mali ervoor dat het incentive-effect voor de gewesten zou verdwijnen als onze buurlanden het zeer goed zouden doen. Inderdaad, wanneer een gewest het minder goed doet dan de buurlanden, krijgt het geen impulsfinanciering. Jammer genoeg is er zo geen motiverend effect om van ‘zeer slecht’ naar ‘minder slecht’ te gaan. Om te vermijden dat dit zou voorvallen bij toevallig goed presterende buurlanden wordt er in het basisvoorstel voor geopteerd om zonder benchmarking te werken.

Ten derde kan een benchmarkmodel methodologische problemen veroorzaken: welke verdeelsleutels tussen welk landen met welke statistische bronnen zouden we immers gebruiken?

Dit alles kan als volgt gegoten worden in een model.

---

<sup>15</sup> Men kan deze idee op twee verschillende wijzen toepassen, met een zachtere en een hardere variant, maar we laten dit in het bestek van deze nota buiten beschouwing. De “zachtere” variant houdt in dat een Gewest niet alleen nooit moet terugbetalen, maar dat een negatief saldo dat uit de afrekening in een bepaald jaar blijkt, in latere jaren niet gerecupereerd wordt. De becijferingen die volgen zijn gebaseerd op deze zachtere variant. Een nadeel van deze zachtere variant is dat de globale, gecumuleerde bonus-malus over de jaren afhankelijk kan zijn van het moment in de tijd waarop slechtere arbeidsmarktprestaties zich voordoen. De becijferingen die volgen zijn gebaseerd op deze zachtere variant.

Voor jaar t, ontvangt gewest i een bonus  $B_{t,i}$ . Deze bonus is gelijk aan een vaste factor B ( 5.000 ) vermenigvuldigd met de bevolking van Gewest i en het verschil in werkzaamheidsgraad in gewest i tussen jaar t en jaar t-1 en de helft van de bonus van het vorige jaar. Voor het opstartjaar is deze bonus uiteraard nul.

$$B_{t,i} = B \times P_{t-1,i} \times \left[ \frac{E_{t,i}}{P_{t,i}} - \frac{E_{t-1,i}}{P_{t-1,i}} \right] + \frac{1}{2} \times B_{t-1,i}$$

met

$B_{t,i}$  : de bonus die gewest i ontvangt in jaar t

B : basisbedrag bonus (bv. 5.000 euro).

$E_{t,i}$  : aantal werkenden woonachtig in gewest i in jaar t

$P_{t,i}$  : aantal personen op actieve leeftijd (20-64) woonachtig in gewest in jaar t

Wanneer een gewest in jaar 1 één werkloze activeert, dan ontvangt het daarvoor in jaar 1 5.000 euro, in jaar 2 2.500 euro, in jaar 3 1.250 euro,.... Het gewest ontvangt voor die ene blijvende activering uiteindelijk dus de som van deze meetkundige reeks, zijnde 10.000 .

Tot slot wordt er voor gezorgd dat negatieve bonussen nooit worden uitbetaald zodat een gewest niet in een negatieve financieringsspiraal kan raken.

Wat gebeurt er indien een gewest het in het verleden goed deed, maar nu achteruit gaat op vlak van werkzaamheidsgraad?

De eerste term van de formule is dus negatief, terwijl de tweede, de halve bonus van het voorbije jaar, positief is. Als de bonus van het voorbije jaar hoog genoeg is, verandert er niets en wordt het negatieve resultaat van dit jaar gewoon afgetrokken van de helft van de bonus van vorig jaar met een nog steeds positieve bonus voor dit jaar tot gevolg.

Wanneer de verslechtering dit jaar echter te groot is, dan kan die de halve bonus van het voorbije jaar volledig teniet doen zodat er zou geëindigd worden met een negatieve bonus. In dat geval wordt deze negatieve bonus niet betaald. Het gewest ontvangt voor dit jaar dus 0 euro. Voor de berekening van de bonus van het volgend jaar wordt uiteraard wel rekening gehouden met de negatieve waarde. Maar aangezien deze wordt vermenigvuldigd met 1/2, verzwakt de impact van één negatief jaar geleidelijk, zodat een gewest een tegenvaller niet eeuwig blijft meesleuren.

Aangezien de totale bonus die een gewest krijgt voor één activering gelijk is aan  $\frac{B}{1 - \varepsilon}$ , krijgt elk gewest 10.000 EUR van de federale overheid voor een duurzame activering. Deze 10.000 EUR wordt evenwel gespreid in de tijd. 5.000 EUR krijgt het gewest onmiddellijk. De jaren nadien 2.500, 1.250, 625, ... zodat de totaal som 10.000 EUR is. Deze financiering is niet structureel van aard omdat er telkens wordt vergeleken met het aantal werkenden van het vorig jaar en er dus slechts een bonus wordt verdiend wanneer die tewerkstelling blijvend is. Ondanks de uitspreiding in de tijd van de verdiende bonus betreft het hier dus toch een tijdelijke financiering.

In Bijlage 3 worden de financiële gevolgen van deze concrete formule bij wijze van voorbeeld berekend voor de voorbije jaar en voor een toekomstscenario. Het spreekt voor zich dat wij niet vasthouden aan een bepaalde formule maar openstaan voor andere opties. Tijdens de preformatie hebben we zes verschillende varianten voorgesteld, waarbij werkzaamheid vervangen werd door jobcreatie, de demografische ontwikkeling al dan niet meegerekend werd, een externe benchmarking al dan niet werd ingevoerd, de bonus al dan niet wordt uitgesmeerd in de tijd, enz. De hier voorgestelde formule kan dus worden bekeken als één variant van een meer algemene formule:

$$B_{t,i} = B \times \left[ \alpha \times \Delta^\beta E_{t,i} + (1 - \alpha) \times \Delta^\beta J_{t,i} \right] + \varepsilon \times B_{t-1,i}$$

met

$\alpha$ : parameter tussen 0 en 1. De waarde 0 betekent dat uitsluitend wordt gewerkt op basis van het aantal werkenden, 1 betekent dat er uitsluitend op basis van het aantal jobs in een gewest wordt gewerkt. De eerste optie legt de klemtoon volledig op “werkzaamheid van de inwoners”, de tweede optie legt de klemtoon volledig op “aantal jobs die een regio voorziet, voor inwoners van het eigen Gewest of van andere Gewesten”. Wij pleiten voor werkzaamheid, omdat we van oordeel zijn dat de essentiële opdracht van een overheid erin bestaat om haar inwoners te wapenen om een job te vinden – in het eigen Gewest of elders. Maar we kunnen leven met compromissen tussen beide indicatoren, in de vorm van een gewogen gemiddelde (met  $\alpha$  dus tussen 0 en 1).

$\beta$ : index die gelijk is aan 0 of 1. Indien  $\beta=0$  wordt gewerkt met het absolute aantal werkenden of jobs. Indien  $\beta=1$  wordt gewerkt met de werkzaamheidsgraad of ‘jobcreatiegraad’.

$$\Delta^0 E_{t,i} = E_{t,i} - E_{t-1,i} - \gamma \times E_{t-1,i} \times \bar{g}_E$$

$$\Delta^0 J_{t,i} = J_{t,i} - J_{t-1,i} - \gamma \times J_{t-1,i} \times \bar{g}_J$$

$$\Delta^1 E_{t,i} = P_{t-1,i} \times \left[ \frac{E_{t,i}}{P_{t,i}} - \frac{E_{t-1,i}}{P_{t-1,i}} - \gamma \times \bar{g}_{\frac{E}{P}} \right]$$

$$\Delta^1 J_{t,i} = P_{t-1,i} \times \left[ \frac{J_{t,i}}{P_{t,i}} - \frac{J_{t-1,i}}{P_{t-1,i}} - \gamma \times \bar{g}_{\frac{J}{P}} \right]$$

$J_{t,i}$ : Aantal jobs in gewest i in jaar t

$\gamma$ : parameter tussen 0 en 1. Indien  $\gamma=0$  is er geen sprake van benchmarking met de buurlanden. Indien  $\gamma=1$  is er wel sprake van benchmarking met de buurlanden.

$$\bar{g}_E = \delta_{GER} \frac{E_{t,GER} - E_{t-1,GER}}{E_{t-1,GER}} + \delta_{FRA} \frac{E_{t,FRA} - E_{t-1,FRA}}{E_{t-1,FRA}} + \delta_{NED} \frac{E_{t,NED} - E_{t-1,NED}}{E_{t-1,NED}}$$

$$\bar{g}_J = \delta_{GER} \frac{J_{t,GER} - J_{t-1,GER}}{J_{t-1,GER}} + \delta_{FRA} \frac{J_{t,FRA} - J_{t-1,FRA}}{J_{t-1,FRA}} + \delta_{NED} \frac{J_{t,NED} - J_{t-1,NED}}{J_{t-1,NED}}$$

$$\bar{g}_{\frac{E}{P}} = \delta_{GER} \left( \frac{E_{t,GER}}{P_{t,GER}} - \frac{E_{t-1,GER}}{P_{t-1,GER}} \right) + \delta_{FRA} \left( \frac{E_{t,FRA}}{P_{t,FRA}} - \frac{E_{t-1,FRA}}{P_{t-1,FRA}} \right) + \delta_{NED} \left( \frac{E_{t,NED}}{P_{t,NED}} - \frac{E_{t-1,NED}}{P_{t-1,NED}} \right)$$

$$\bar{g}_{\frac{J}{P}} = \delta_{GER} \left( \frac{J_{t,GER}}{P_{t,GER}} - \frac{J_{t-1,GER}}{P_{t-1,GER}} \right) + \delta_{FRA} \left( \frac{J_{t,FRA}}{P_{t,FRA}} - \frac{J_{t-1,FRA}}{P_{t-1,FRA}} \right) + \delta_{NED} \left( \frac{J_{t,NED}}{P_{t,NED}} - \frac{J_{t-1,NED}}{P_{t-1,NED}} \right)$$

$\delta_{GER}$ ,  $\delta_{FRA}$ ,  $\delta_{NED}$ : wegingscoëfficiënten voor respectievelijk Duitsland, Frankrijk en Nederland. Deze kunnen bijvoorbeeld gewogen worden op basis van het BBP.

$\varepsilon$ : parameter tussen 0 en 1 geeft de mate aan waarin de bonus wordt uitgesmeerd in de tijd. Indien  $\varepsilon=0$  ontvangen de Gewesten de bonus in één keer. Indien  $\varepsilon$  dicht bij 1 komt dan ontvangt het betrokken gewest nog verschillende jaren na elkaar een steeds kleiner wordende bonus voor een activering; het systeem blijft tijdelijk, maar deze tijdelijkheid wordt steeds meer uitgesmeerd in de tijd. Indien  $\varepsilon$  gelijk is aan 1, dan wordt het systeem cumulatief; het verliest dan zijn tijdelijk karakter.

Wanneer we  $\alpha = \beta = 1$ ,  $\gamma = 0$ ,  $\varepsilon = \frac{1}{2}$ ,  $B=5.000$  in deze algemene formule gebruiken, komen we tot de specifieke bonus/malus-regeling die hier wordt voorgesteld.



### 7.1. Garanties tegen verarming: een precisering

Als we in een akkoord inschrijven dat er geen verarming mag zijn van bepaalde deelstaten dan is het van groot belang om goed te begrijpen wat daaronder eigenlijk bedoeld wordt. In de werkgroep over de herziening van de BFW die tijdens de preformatie vergaderde hebben wij dit principe als volgt omschreven: “Er mag geen verarming optreden voor het bestuur van een Gewest, *relatief* ten opzichte van de andere Gewesten, *tengevolge* van de wijziging in de financieringswet, *indien* dat Gewest op een traject ziet dat voldoet aan een normatief traject dat we als minimaal goed beleid beschouwen”.

Dit betekent met andere woorden dat “verarming” wel aanvaardbaar is als die in alle Gewesten voorkomt, bijvoorbeeld door saneringen in alle Gewesten, of als dat zou komen door een beleid waarvan de resultaten niet voldoen aan een bepaalde norm of een bepaald normatief traject.

Als we een verarming, zoals hier geclausuleerd, willen uitsluiten, hebben we nood aan een soort garantiemechanisme zodat een Gewest een bepaalde “garantie” kan *verdiene*n wanneer bepaalde doelstellingen (met name inzake arbeidsmarktbeleid) worden gehaald. Zulke garantieregeling is niet moeilijk uit te werken onder de vorm van een formule; daarbij zijn verschillende varianten denkbaar.

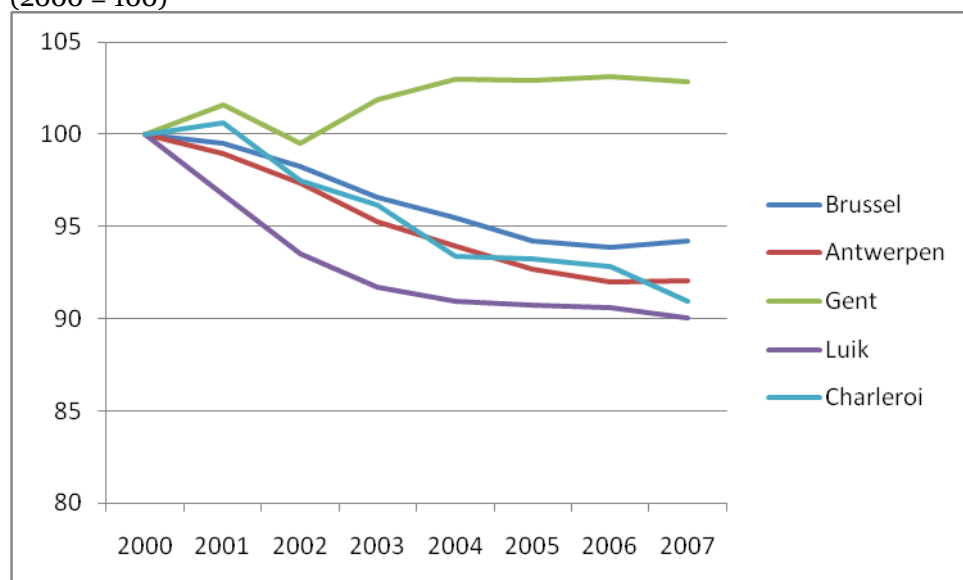
## 8. De specifieke situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

### 8.1. Vergelijking tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Belgische grootsteden

Hoger wezen we erop dat de indicatoren die in aanmerking komen voor responsabilisering, in het BHG een profiel vertonen dat sterk afwijkt van het profiel in de andere Gewesten. De vraag stelt zich dus of het BHG niet veeleer een grootstad is dan een Gewest, zoals Vlaanderen of Wallonië, waarin stedelijkheid en buitengebied omvat zijn. Aan de hand van een aantal kerngegevens vergelijken we daarom het BHG met andere Belgische steden. Het gaat met name om de relatieve evoluties van de opbrengst van de personenbelasting, de werkzaamheidsgraad en de jobcreatiegraad in het BHG, Antwerpen, Luik, Charleroi en Gent, telkens in vergelijking met de Belgische gegevens.

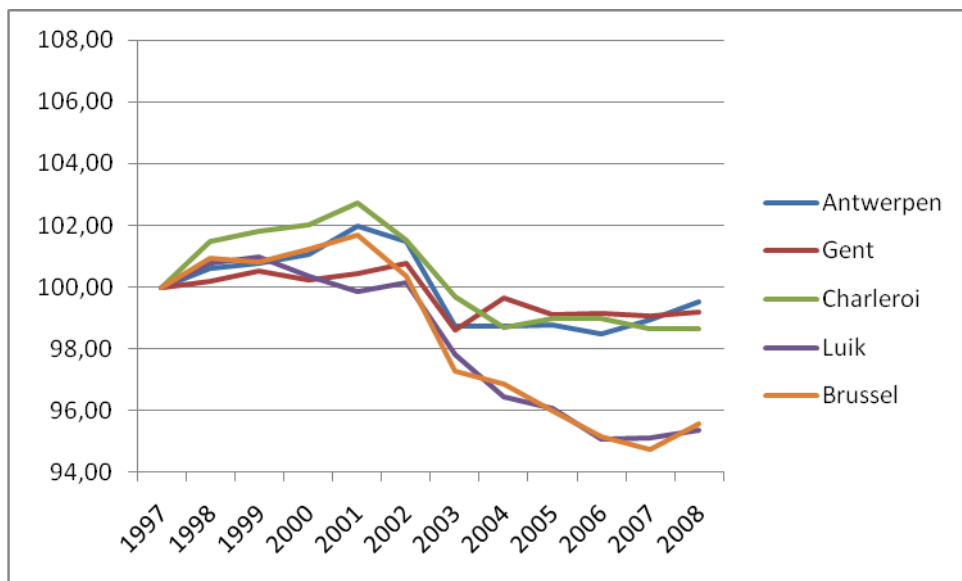
In Grafiek 9 (voor de waarden, zie Tabel A8 in Bijlage 2) vast dat de relatieve evolutie tov. België van de opbrengst van de personenbelasting in het BHG, Antwerpen, Luik en Charleroi sterk negatief was. Enkel in Gent is de evolutie significant verschillend.

Grafiek 9: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting in BHG, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (2000 = 100)



In Grafiek 10 vergelijken we de relatieve evolutie van de werkzaamheidsgraad (15-64) in het BHG en de vier steden. (voor de waarden, zie Tabel A9 in Bijlage 2)

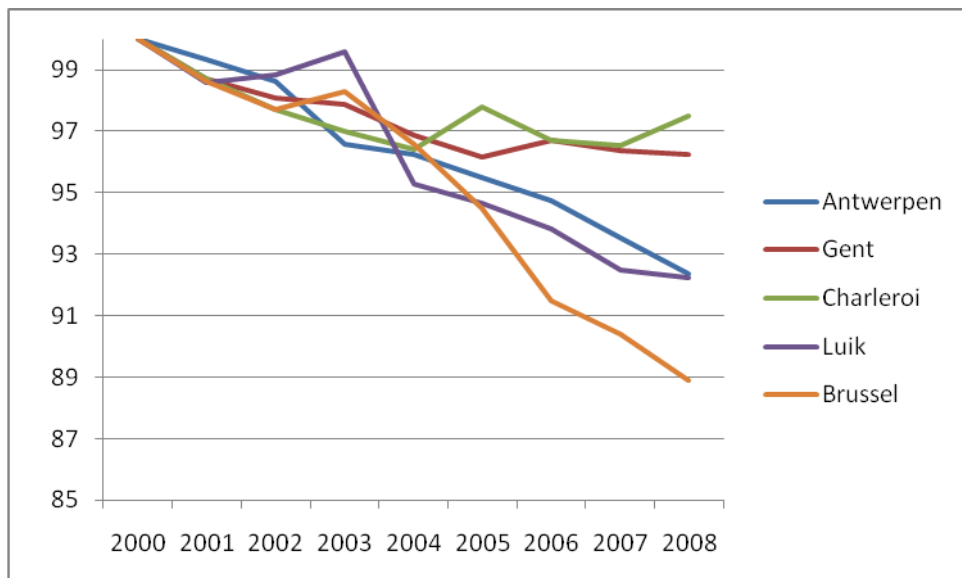
Grafiek 10: Relatieve evolutie werkzaamheidsgraad (15-64) in BHG, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (2000 = 100)



We stellen vast dat de werkzaamheidsgraad in het BHG samen met die in Luik het meest negatief evolueert en dat Antwerpen, Gent en Charleroi het minder slecht doen in vergelijking met het Belgische cijfer.

Bij het bekijken van de evolutie van de jobcreatiegraad (het aantal jobs in de stad als verhouding tot de bevolking), relatief tegenover de Belgische evolutie en het jaar 2000, dan zien we een ander beeld (zie Grafiek 11, voor de waarden zie Tabel A10 in Bijlage 2).

Grafiek 11: Relatieve evolutie jobcreatiegraad (15-64) in BHG, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (2000= 100)



Alle Belgische grootsteden gaan er qua jobcreatie relatief op achteruit ten opzichte van België en het basisjaar 2000, maar het BHG evolueert aanzienlijk negatiever dan de Belgische grootsteden die we in beeld brengen. Vanzelfsprekend moet men in het achterhoofd houden dat het absolute niveau van de werkgelegenheid in Brussel wel zeer hoog ligt.

Na vergelijking tussen het BHG en de Belgische grootsteden inzake personenbelastingsofbrengst, werkzaamheidsgraad en jobcreatiegraad, kunnen we concluderen:

- er zijn zekere gelijkenissen tussen het BHG en de steden in de evolutie van de opbrengst van de personenbelasting;
- het BHG evolueert samen met Luik het meest negatief inzake werkzaamheidsgraad van haar bevolking;
- het BHG heeft nog een grote concentratie jobs op haar grondgebied, maar deze werkgelegenheid nam in verhouding tot de algemene Belgische werkgelegenheid veel sterker af dan het overeenkomstige cijfer in de onderzochte steden.

Er zijn dus gelijkenissen tussen het BHG en de andere steden, maar het BHG blijft hoe dan ook een specifiek gewest met specifieke problemen. De gelijkenissen tussen het BHG en andere grootsteden zijn geen “excuus” voor Brussel, maar het betekent dat een *sterkere beleidsstructuur gericht op de specifieke stedelijke problematiek van het Gewest misschien wel het belangrijkste en expliciete doel moet vormen van responsabilisering*. Een hervorming van de interne Brusselse structuren is inderdaad hard nodig (cf. de precieze voorstellen die we daarover gedaan hebben tijdens de preformatie); extra middelen moeten daaraan gekoppeld worden.

### 7.2. Specifieke financiële benaderingen van het BHG

Als men “fiscale capaciteit” in de Belgische context zou willen gebruiken als dé verdeelsleutel in een nieuwe financieringswet en als hét criterium voor responsabilisering, dan zou dit botsen op belangrijke verschillen tussen de drie Gewesten. Eén van de drie Gewesten heeft een stedelijk profiel; en veroorzaakt bovendien belangrijke externaliteiten bij de andere twee gewesten: Brussel genereert jobs, die toelaten de werkzaamheidsgraad in de andere Gewesten te verhogen. Vanzelfsprekend is dit geen loutere positieve externaliteit die het BHG door “eigen inspanning” genereert voor de andere Gewesten. Inwoners van Vlaanderen en Wallonië die in Brussel werken moeten immers opgeleid worden op kosten van hun Gemeenschap, en het Gemeenschapsbudget weegt rechtstreeks en onrechtstreeks op het Gewestbudget. Maar men moet toegeven dat voor de Brusselse situatie een corrigerend mechanisme, dat rekening houdt met het verschil tussen werk- en woonplaats, aangewezen lijkt. Dat het BHG een stedelijk profiel heeft, maakt het nog moeilijker om een eenvoudig responsabiliserend mechanisme te ontwerpen.

Verskillende opties zijn in deze denkbaar. We bespreken deze summier, zonder ons vast te pinnen op een specifiek voorstel.

Vooreerst zou men kunnen proberen om in te schatten wat de structurele onderfinanciering van het Brussels Gewest is en die dan jaarlijks als een *lump sum* aan het Gewest doneren. Responsabilisering kan dan twee vormen aannemen, die elkaar geenszins uitsluiten. Vooreerst kan een akkoord over dergelijke *lump sum* gekoppeld worden aan een interne staatshervorming binnen Brussel (wat we zeer belangrijk vinden), en vervolgens kan de aanwending van deze middelen omschreven worden (het geld wordt dus gekleurd).

Het evidente nadeel van een *lump sum* is dat dergelijke bijzondere bijdrage voor Brussel geen rekening meer houdt met de resultaten die het Brusselse beleid boekt, waardoor je – qua resultaten – toch een deresponsabilisering krijgt. Het model van Kirsch biedt daarop in zekere mate een antwoord, via de zgn. arbeidsplaatsverrekening die hij voorstelt. Een bepaald percentage (bijvoorbeeld 25%) van de inkomsten uit de personenbelasting van een pendelaar wordt toegewezen aan het gewest van de arbeidsplaats van de pendelaar.

Voor een andere optie die een compensatie voor de Brusselse externaliteiten combineert met responsabilisering kan men inspiratie halen bij de Duitse ‘Stadtstaatenprivileg’: in dit systeem telt elke inwoner van de stadstaten Hamburg en Berlijn met een factor 1.35 om tegemoet te komen aan de grootstedelijke behoeften.

Men zou dit kunnen toepassen in de Belgische context door voor de verdeling van de gewestelijke middelen op basis van fiscale capaciteit (de dotatie uit personenbelasting en de middelen die bij de nieuw overgedragen bevoegdheden horen) de opbrengst van de in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelokaliseerde personenbelasting te vermenigvuldigen met een factor  $x$ . De andere termen in de

financieringswet worden ongemoeid gelaten zodat de solidariteitsterm dus wordt berekend op basis van de reële opbrengst van de personenbelasting in Brussel.

Ter illustratie: wanneer we kiezen voor een verticale solidariteit waarbij het de Federale Overheid is die deze extra middelen voor Brussel zal betalen en we dit mechanisme toepassen in de huidige BFW en op de nieuwe bevoegdheden, waarvan sprake in de 6<sup>de</sup> staatshervorming (zoals arbeidsmarktbeleid en de aftrekken in de personenbelasting) dan krijgt het Brussels Hoofdstedelijk gewest 519 miljoen EUR meer dan in de huidige BFW, dit ten koste van de Federale Overheid. We geven dit bedrag slechts ter illustratie. Het gaat vanzelfsprekend over veel geld; dit is niet een voorstel wat we doen, maar slechts een illustratie. Dergelijk bedrag kan alleen maar verantwoord kunnen worden als een aantal specifieke tegemoetkomingen voor Brussel daarin ondergebracht worden, d.w.z. als het netto niet om een loutere toevoeging van middelen gaat.

In de volgende afdeling van deze nota leggen we op een meer formele wijze uit hoe dergelijke formule de responsabilisering eigenlijk kan versterken.

### 7.3. De 'Stadtstaatenprivileg' kan het perverse effect van de solidariteitsterm laten verdwijnen

Bij invoering van een speciale Brussel-factor om de opbrengst van de Brusselse personenbelasting te corrigeren, maken we in formule (2) de factor b gewestspecifiek. We kunnen de formule dus aanpassen tot:

$$(2 \text{ bis}) \quad \frac{b_i \times PBU_i + SOL_i}{P_i} = a \frac{b_i \times PBU_T}{P_T} + (1 - a) \frac{b_i \times PBU_i}{P_i}$$

Ook de solidariteitsfactor a wordt dan gewestspecifiek:

$$(4 \text{ bis}) \quad a_i = \frac{1850 \times P_T}{b_i \times PBU_T}$$

Ter illustratie, en zonder ons op cijfers vast te pinnen: wanneer voor Brussel de factor b wordt vermenigvuldigd met 1,35 dan daalt dus de solidariteitsfactor. voor de huidige BFW van 154% naar 114%. Wanneer we tegelijk echter ook een deel van de middelen voor de in de 6<sup>e</sup> staatshervorming overgedragen bevoegdheden transfereren op basis van fiscale capaciteit, stel 4 miljard, dan daalt de solidariteitscoëfficiënt voor Brussel tot 87% zodat de perversiteit van het solidariteitsmechanisme voor Brussel verdwijnt.

Noteer dat we er hier vanuit gaan dat de specifieke benadering van Brussel ingebouwd wordt in de herziene BFW (of dit nu gaat over een geconditioneerde *lump sum*, of over een geconditioneerde en responsabiliserende *toeslag*). Tegelijkertijd vinden we het essentieel dat een financieringsmechanisme voor het BHG gekoppeld wordt aan afspraken m.b.t. interne hervormingen in het BHG,

## **Bijlage 1: opbouw van de financieringswet.**

### **A. Gewesten**

De dotatie aan de gewesten bestaat uit vier grote delen:

- a) P.B.-middelen: wat de personenbelasting betreft wordt eerst de totale federale overdracht naar de gewesten bepaald. Men vertrekt men vanuit de overgedragen middelen van het voorgaande jaar (exclusief de nationale solidariteitstussenkomst) en koppelt deze aan indexcijfer van de consumptieprijzen en de economische groei. Het aldus bekomen bedrag wordt over de Gewesten verdeeld o.b.v. hun aandeel in de totale ontvangsten van de personenbelasting;
- b) hierbij worden bijkomende middelen gevoegd: dit zijn vaste bedragen tengevolge van de regionalisering van de landbouwbevoegdheden van 1993 en de bevoegdheidsoverdracht van 2002 m.b.t. landbouw- en zeevisserij, wetenschappelijk onderzoek, buitenlandse handel en de provincie- en gemeentewet;
- c) vervolgens wordt hiervan de zgn. negatieve term in mindering gebracht: dit bedrag dient om de bijkomende fiscale ontvangsten tengevolge van de overdracht van de bijkomende gewestelijke belastingen vanaf 2002 budgettair te neutraliseren. Deze negatieve term is vast bedrag dat vanaf het begrotingsjaar 2003 jaarlijks wordt aangepast de consumptieprijsindex en aan 91 % van de reële economische groei;
- d) de nationale solidariteitstussenkomst: om de welvaartsverschillen tussen de gewesten te compenseren is er in de financieringswet de solidariteitstussenkomst voor de gewesten met een gemiddelde P.B.-opbrengst per inwoner die onder het rijksgemiddelde ligt: i.c. het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het bedrag van die tussenkomst is bepaald op 11,60 euro (te indexeren vanaf 1989, 18,6 euro in prijzen van 2010), per inwoner en per procentpunt verschil met het nationaal gemiddelde; Het Gewest met een PB-opbrengst per inwoner die boven het rijksgemiddelde ligt, krijgt geen solidariteitstussenkomst.

### **B. Gemeenschappen**

De dotatie aan de Gemeenschappen (Vlaamse en Franse. De Duitse Gemeenschap ontvangt een specifieke dotatie) bestaat eveneens uit vier delen:

- a) Dotatie uit de personenbelasting: het basisbedrag wordt gekoppeld aan het indexcijfer en voor 100% aan de economische groei en wordt tussen de Gemeenschappen verdeeld op basis van de relatieve opbrengst van de personenbelasting. Hiervoor wordt 20% van de Brusselse personenbelasting ingedeeld bij de Vlaamse Gemeenschap en 80% bij de Franse Gemeenschap.
- b) Gewone BTW-dotatie: het basisbedrag wordt gekoppeld aan het indexcijfer en gecorrigeerd voor (de)nataliteit (op basis van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar). Hiervoor wordt de (de)nataliteitsfactor van de Gemeenschap met het relatief grootst aantal minderjarigen gebruikt. Deze gewone BTW-dotatie wordt onder de Gemeenschappen verdeeld op basis van het aantal leerlingen (6-17 jarigen) dat is ingeschreven aan de scholen van beide Gemeenschappen.
- c) Bijkomende Lambermont BTW-dotatie: sinds het Lambermont-akkoord ontvangen de Gemeenschappen een extra dotatie die bestaat uit twee delen: ten eerste een forfait dat jaarlijks wordt verhoogd (tot 2011), aangepast aan de index en (de)nataliteit en ten tweede uit de aanpassing van de gewone BTW-middelen aan 91% van de economische groei. Deze bijkomende BTW-middelen worden in een

overgangperiode (2002-2011) verdeeld op basis van twee criteria, leerlingenaantallen en aandeel in de personenbelasting. Geleidelijk wordt deze verdeelsleutel aangepast tot dat deze middelen vanaf 2012 volledig op basis van aandeel in personenbelasting worden verdeeld.

- d) Een specifieke dotatie in het kader van universitaire samenwerking en voor buitenlandse studenten. Deze kredieten worden jaarlijks aan de index aangepast en hebben een vaste verdeelsleutel.

**Bijlage 2: vergelijking van criteria voor responsabilisering.**

Tabel A1: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en werkzaamheidsgraad voor bevolking 15+ (1989 = 100).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	WZVLA	PBWALL	WZWALL	PBBRU	WZBRU
1989	1988	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	1989	100,5	99,5	99,1	99,8	99,5	103,8
1991	1990	101,1	99,1	98,0	99,8	99,6	106,5
1992	1991	101,8	100,0	97,2	98,6	98,4	104,5
1993	1992	102,3	99,9	96,9	98,2	96,4	106,3
1994	1993	102,6	100,0	97,0	98,6	94,3	103,9
1995	1994	102,8	101,0	97,3	97,5	92,3	101,2
1996	1995	103,3	100,7	97,3	97,5	89,4	103,2
1997	1996	103,2	100,4	97,9	97,9	88,2	103,7
1998	1997	103,7	100,1	97,5	98,0	86,8	105,0
1999	1998	103,7	100,6	97,6	97,5	86,0	103,4
2000	1999	104,0	100,6	97,1	97,5	85,9	103,4
2001	2000	104,3	100,5	96,5	97,8	85,7	102,7
2002	2001	104,8	100,6	95,6	97,0	85,2	104,8
2003	2002	105,5	100,0	95,1	98,5	83,0	103,7
2004	2003	105,7	100,8	95,1	96,8	82,0	104,6
2005	2004	105,7	100,3	95,6	97,7	80,7	105,1
2006	2005	106,5	100,4	93,8	98,0	81,2	102,8
2007	2006	106,0	100,4	95,8	97,8	78,2	103,8
2008	2007	106,0	100,1	96,2	98,1	77,2	105,4
2009	2008	106,4	100,3	96,0	97,5	76,0	106,2

Tabel A2: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en jobcreatiegraad voor totale bevolking (1995 = 100).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	JCVLA	PBWALL	JCWALL	PBBRU	JCBRU
1995	1994	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	1995	100,6	100,2	99,9	100,1	96,6	99,2
1997	1996	100,5	100,3	100,5	99,5	95,1	99,8
1998	1997	101,0	100,6	100,0	99,3	93,5	98,9
1999	1998	101,2	100,6	100,1	99,3	92,2	99,0
2000	1999	101,5	100,8	99,6	99,1	91,9	98,5
2001	2000	101,9	101,0	98,9	98,7	91,1	98,3
2002	2001	102,4	101,0	98,1	99,0	90,4	97,1
2003	2002	103,1	100,9	97,5	98,9	88,2	97,6
2004	2003	103,3	101,0	97,5	99,5	87,0	95,9
2005	2004	103,3	101,0	98,0	99,8	85,3	95,2

2006	2005	104,1	101,6	96,2	99,9	85,7	92,9
2007	2006	103,7	101,7	98,4	99,9	82,2	92,2
2008	2007	103,7	101,8	98,7	99,9	81,3	91,7
2009	2008	104,0	101,7	98,3	100,1	80,6	91,3

Tabel A3: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en jobcreatiegraad voor bevolking 15-64 (1995= 100).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	JCVLA	PBWALL	JCWALL	PBBRU	JCBRU
1995	1994	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	1995	100,6	100,2	100,0	100,1	96,3	98,9
1997	1996	100,6	100,4	100,6	99,5	94,6	99,2
1998	1997	101,1	100,7	100,0	99,4	92,7	98,1
1999	1998	101,4	100,8	100,0	99,3	91,2	97,9
2000	1999	101,8	101,1	99,4	99,0	90,7	97,2
2001	2000	102,3	101,4	98,6	98,4	89,7	96,7
2002	2001	103,0	101,6	97,7	98,6	88,7	95,3
2003	2002	103,8	101,6	96,9	98,3	86,2	95,4
2004	2003	104,2	101,9	96,7	98,7	84,9	93,6
2005	2004	104,3	102,0	97,1	98,8	83,2	92,8
2006	2005	105,2	102,7	95,1	98,8	83,5	90,5
2007	2006	104,9	102,9	97,1	98,6	80,0	89,8
2008	2007	105,0	103,1	97,3	98,5	79,0	89,1
2009	2008	105,5	103,1	96,7	98,6	78,3	88,8



Tabel A4: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting en Bruto Regionaal Product per capita (1989=100)

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	BRPVLA	PBWALL	BRPWALL	PBBRU	BRPBRU
1989	1988	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	1989	100,5	99,5	99,1	99,8	99,5	103,8
1991	1990	101,1	99,1	98,0	99,8	99,6	106,5
1992	1991	101,8	100,0	97,2	98,6	98,4	104,5
1993	1992	102,3	99,9	96,9	98,2	96,4	106,3
1994	1993	102,6	100,0	97,0	98,6	94,3	103,9
1995	1994	102,8	101,0	97,3	97,5	92,3	101,2
1996	1995	103,3	100,7	97,3	97,5	89,4	103,2
1997	1996	103,2	100,4	97,9	97,9	88,2	103,7
1998	1997	103,7	100,1	97,5	98,0	86,8	105,0
1999	1998	103,7	100,6	97,6	97,5	86,0	103,4
2000	1999	104,0	100,6	97,1	97,5	85,9	103,4
2001	2000	104,3	100,5	96,5	97,8	85,7	102,7
2002	2001	104,8	100,6	95,6	97,0	85,2	104,8
2003	2002	105,5	100,0	95,1	98,5	83,0	103,7
2004	2003	105,7	100,8	95,1	96,8	82,0	104,6
2005	2004	105,7	100,3	95,6	97,7	80,7	105,1
2006	2005	106,5	100,4	93,8	98,0	81,2	102,8
2007	2006	106,0	100,4	95,8	97,8	78,2	103,8
2008	2007	106,0	100,1	96,2	98,1	77,2	105,4
2009	2008	106,4	100,3	96,0	97,5	76,0	106,2

Tabel A5: Relatieve prestatie Vlaams Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	WZVLA	JCVLA	BRPVLA
1989	1988	102,4	105,2		97,1
1990	1989	103,0	104,7		97,3
1991	1990	103,7	104,4		97,2
1992	1991	104,5	105,4		97,0
1993	1992	104,9	105,3		97,1
1994	1993	105,5	105,6		97,6
1995	1994	105,6	106,5	98,7	98,2
1996	1995	106,2	106,3	98,9	98,0
1997	1996	106,2	106,1	99,0	98,9
1998	1997	106,7	105,9	99,3	98,6
1999	1998	106,9	106,5	99,3	98,9
2000	1999	107,3	106,5	99,4	99,0
2001	2000	107,8	106,7	99,6	98,9
2002	2001	108,3	106,8	99,7	98,8
2003	2002	109,0	106,2	99,5	99,1
2004	2003	109,2	106,9	99,7	99,4
2005	2004	109,2	106,4	99,7	99,3
2006	2005	110,1	106,6	100,2	99,8
2007	2006	109,6	106,6	100,4	100,5
2008	2007	109,7	106,3	100,4	100,3
2009	2008			100,4	100,0

Tabel A6: Relatieve prestatie Waals Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	WZVLA	JCVLA	BRPVLA
1989	1988	91,2	93,9		74,4
1990	1989	90,4	93,7		73,0
1991	1990	89,3	93,6		74,4
1992	1991	88,5	92,5		74,3
1993	1992	88,4	92,1		74,1
1994	1993	88,3	92,4		73,5
1995	1994	88,6	91,3	82,6	73,4
1996	1995	88,5	91,3	82,7	73,4
1997	1996	89,0	91,6	82,2	72,8
1998	1997	88,6	91,7	82,1	73,2
1999	1998	88,6	91,1	82,1	72,4
2000	1999	88,2	91,2	81,9	72,2
2001	2000	87,6	91,4	81,5	72,0
2002	2001	86,9	90,7	81,8	71,7
2003	2002	86,3	92,0	81,7	71,9
2004	2003	86,3	90,4	82,2	71,9
2005	2004	86,8	91,3	82,4	72,0
2006	2005	85,2	91,7	82,6	72,2
2007	2006	87,1	91,5	82,5	71,8
2008	2007	87,3	91,6	82,6	72,1
2009	2008			82,7	72,5

Tabel A7: Relatieve prestatie Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake opbrengst personenbelasting, werkzaamheidsgraad, jobcreatiegraad en BRP per capita (absolute ratio's)

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	PBVLA	WZVLA	JCVLA	BRPVLA
1989	1988	115,3	89,9		202,6
1990	1989	114,3	93,0		207,2
1991	1990	114,2	95,3		204,6
1992	1991	112,4	93,1		207,2
1993	1992	110,1	94,7		208,0
1994	1993	106,9	91,9		206,8
1995	1994	105,2	89,9	168,9	203,6
1996	1995	101,3	91,1	167,5	205,2
1997	1996	99,8	91,4	168,5	201,7
1998	1997	98,0	92,5	167,1	202,3
1999	1998	96,7	90,6	167,2	203,1
2000	1999	96,3	90,4	166,4	203,1
2001	2000	95,1	88,9	166,0	203,4
2002	2001	94,4	90,5	164,0	203,8
2003	2002	92,3	90,0	164,8	201,0
2004	2003	91,2	90,7	162,0	198,3
2005	2004	89,2	90,6	160,8	198,0
2006	2005	89,7	88,5	156,9	193,8
2007	2006	86,1	89,1	155,8	190,9
2008	2007	85,3	90,8	154,8	189,9
2009	2008			154,3	189,5

Tabel A8: Relatieve evolutie opbrengst personenbelasting in Brussel, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (2002 = 100).

Begrotingsjaar	Aanslagjaar	Brussel	Antwerpen	Gent	Luik	Charleroi
2002	2001	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	2002	99,5	98,9	101,6	96,7	100,6
2004	2003	98,2	97,4	99,5	93,5	97,5
2005	2004	96,6	95,3	101,9	91,7	96,2
2006	2005	95,5	93,9	103,0	91,0	93,4
2007	2006	94,2	92,7	102,9	90,7	93,2
2008	2007	93,9	92,0	103,1	90,6	92,8
2009	2008	94,2	92,1	102,9	90,0	90,9

Tabel A9: Relatieve evolutie werkzaamheidsgraad (15-64) in BHG, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (1997 = 100)

Begrotingsjaar	Brussel	Antwerpen	Gent	Luik	Charleroi
1997	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1998	100,95	100,60	100,21	100,78	101,49
1999	100,82	100,78	100,52	100,99	101,80
2000	101,24	101,08	100,25	100,37	102,04
2001	101,70	101,97	100,45	99,85	102,71
2002	100,35	101,48	100,77	100,15	101,52
2003	97,28	98,73	98,60	97,80	99,70
2004	96,86	98,74	99,64	96,44	98,69
2005	96,00	98,76	99,10	96,08	98,97
2006	95,15	98,50	99,15	95,08	98,98
2007	94,76	98,93	99,06	95,11	98,66
2008	95,57	99,54	99,19	95,37	98,65

Tabel A10: Relatieve evolutie jobcreatiegraad (15-64) in BHG, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik (2000= 100)

Jaar	Brussel	Antwerpen	Gent	Luik	Charleroi
2000	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2001	98,63	99,35	98,73	98,59	98,70
2002	97,69	98,63	98,10	98,82	97,72
2003	98,31	96,57	97,87	99,59	97,00
2004	96,57	96,23	96,86	95,30	96,41
2005	94,49	95,49	96,17	94,67	97,78
2006	91,49	94,75	96,72	93,83	96,69
2007	90,40	93,53	96,39	92,48	96,53
2008	88,90	92,38	96,25	92,25	97,51

### **Bijlage 3: financiële gevolgen van een bonus/malusregeling.**

Voor jaar t, ontvangt gewest i een bonus  $B_{t,i}$ . De bonus wordt als volgt berekend:

$$B_{t,i} = 5.000 \times P_{t-1,i} \times \left[ \frac{E_{t,i}}{P_{t,i}} - \frac{E_{t-1,i}}{P_{t-1,i}} \right] + \frac{1}{2} \times B_{t-1,i}$$

met  $E_{t,i}$  het aantal werkenden in een gewest i in een jaar t en  $P_{t,i}$  de bevolking op arbeidsleeftijd in gewest i in jaar t

Wanneer een gewest in jaar 1 één werkloze netto activeert, dan ontvangt het daarvoor in jaar 1 5.000 euro, in jaar 2 2.500 euro, in jaar 3 1.250 euro,.... Het gewest ontvangt voor die ene blijvende activering uiteindelijk dus de som van deze meetkundige reeks, zijnde 10.000 .

Tot slot wordt er voor gezorgd dat negatieve bonussen nooit worden uitbetaald zodat een gewest niet in een negatieve financieringsspiraal kan raken.

Wat gebeurt er indien een gewest het in het verleden goed deed, maar nu achteruit gaat op vlak van werkende bevolking?

De eerste term van de formule is dus negatief, terwijl de tweede, de halve bonus van het voorbije jaar, positief is. Als de bonus van het voorbije jaar hoog genoeg is, verandert er niets en wordt het negatieve resultaat van dit jaar gewoon afgetrokken van de helft van de bonus van vorig jaar met een nog steeds positieve bonus voor dit jaar tot gevolg.

Wanneer de verslechtering dit jaar echter te groot is, dan kan die de halve bonus van het voorbije jaar volledig teniet doen zodat er zou geëindigd worden met een negatieve bonus. In dat geval wordt deze negatieve bonus niet betaald. Het gewest ontvangt voor dit jaar dus 0 euro. Voor de berekening van de bonus van het volgend jaar wordt uiteraard wel rekening gehouden met de negatieve waarde. Maar aangezien deze wordt vermenigvuldigd met 1/2, verzwakt de impact van één negatief jaar geleidelijk, zodat een gewest een tegenvaller niet eeuwig blijft meesleuren.

Louter ter illustratie geven we ook een simulatieresultaat. Op basis van de gewestelijke bevolkingsprognoses van het Federaal Planbureau, kunnen we nagaan wat een scenario van gematigde convergentie in de periode 2011-2020 zou opleveren. Voor zulk scenario veronderstellen we dat:

-de werkzaamheidsgraad voor Vlaams Gewest van 66% in 2010 naar 70% in 2020 evolueert

-de werkzaamheidsgraden voor Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest zodanig stijgen dat de helft van het verschil met de Vlaamse werkgelegenheidsgraad wordt ingelopen.

Samengevat veronderstellen we volgende werkzaamheidsgraden:

Tabel A11: Veronderstelde werkzaamheidsgraden (%)

E/P (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vlaams Gewest	66,0	66,4	66,8	67,2	67,6	68,0	68,4	68,8	69,2	69,6	70
Waals Gewest	56,0	56,9	57,8	58,7	59,6	60,5	61,4	62,3	63,2	64,1	65
Brussels H. Gewest	54,1	55,0	56,0	57,0	58,0	59,0	60,0	61,0	62,0	63,0	64

Elk jaar wordt dus het verschil in procentpunten bekeken tussen de werkzaamheidsgraad in het huidige en het voorbije jaar.

Het resultaat van de voorgestelde bonus/malusregeling is het volgende: (bedragen in miljoen EUR)

Tabel A12: Gesimuleerde resultaten bonus/malusregeling (mio EUR)

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Vla</b>	82,2	123,5	144,4	155,0	160,5	163,4	165,0	166,0	166,5	166,8
<b>Wa</b>	104,3	157,0	183,7	197,3	204,4	208,2	210,4	211,8	212,9	213,7
<b>Bru</b>	32,6	52,9	63,5	69,2	72,4	74,4	75,7	76,7	77,6	78,3
<b>Fed.</b>	219,1	333,5	391,6	421,5	437,2	446,0	451,2	454,5	457,0	458,8