



## Op naar een financieringswet die ademruimte biedt en responsabiliseert



**Dave Sinardet**

Senior Fellow

*Er is een algemene consensus dat de financiering van de vergrijzing één van de grote beleidsmatige uitdagingen vormt voor de komende jaren. Dat is in België niet anders dan in de ons omringende landen. Alleen komen daar in een federale staat als België nog een aantal extra dimensies bij kijken. Het is namelijk zo dat de budgettaire kost van de vergrijzing in zeer ongelijke mate de verschillende overheden belast. De kost komt voor meer dan 90 % op het federale niveau terecht (federale overheid en sociale zekerheid). Dit omdat het grootste deel ervan zal bestaan uit uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen.*

Bijkomend probleem is dat het federale niveau er ook vandaag al financieel niet al te goed voor staat. Voor een deel is dat te wijten aan de vorige staatsvorming, het Lambertakkoord uit 2001, die via een herziening van de bijzondere financieringswet (die de verdeling van de middelen tussen de verschillende overheden in dit land regelt) meer geld naar de gemeenschappen deed vloeien. Maar dat is niet de voornaamste reden. Andere aspecten van het beleid van de vorige jaren, zoals belastingverminderingen en een begrotingsbeleid dat niet altijd voldoende gebruik heeft gemaakt van de gunstige economische context om te besparen, spelen ook een rol.

Wat ook de oorzaak is, de combinatie van de benarde financiële situatie van de federale overheid en het feit dat ze de vergrijzingskost bijna alleen zal moeten opvangen, maakt van de vergrijzing voor ons land een nog grotere uitdaging. Een loutere federale budgettaire sanering zal niet volstaan, tenzij men een substantiële stijging van de belastingdruk en/of een substantiële daling van de sociale bescherming zou overwegen. Beiden zijn

## Op naar een financieringswet die ademruimte biedt en responsabiliseert

echter in de huidige context politiek niet haalbaar, maar vooral ook maatschappelijk niet wenselijk (wat natuurlijk niet betekent dat er op deze terreinen wel belangrijke hervormingen kunnen doorgevoerd worden).

Voor die reden zal het aanpakken van de vergrijzing in België bijna onvermijdelijk moeten leiden tot het vinden van een nieuw financieel evenwicht tussen de verschillende overheden en dit waarschijnlijk via een herziening van de bijzondere financieringswet. Zo'n herziening staat al iets langer op de agenda. In juni/juli 2008 werd in het kader van de Heptapasonderhandelingen kortstondig een voorstel besproken van de hand van Eric Kirsch – één van de architecten van de oorspronkelijke financieringswet en sinds kort kabinetschef van premier Letermé – maar samen met het ruimere debat over staatshervorming viel ook dit ten prooi aan de partijpolitieke strategieën, het korte termijn-denken en het gebrek aan visie, die toen het communautaire dossier beheersten. In oktober 2009 verklaarde toenmalig premier Herman Van Rompuy dat een herziening van de bijzondere financieringswet tijdens deze legislatuur niet meer aan de orde is. Van Rompuy had wellicht terecht ingeschat dat – deels als gevolg van hoe het communautaire dossier mismeesterd was – het voeren van deze discussie, net zoals die over de ruimere staatshervorming waar ze deel van uitmaakt, niet meer haalbaar was voor 2011.

De discussie ligt natuurlijk ook ten gronde

zeer moeilijk. Zowel de meeste Vlaamse als Franstalige partijen zijn wat terughoudend om deze discussie aan te snijden, want zij houden vooral ook de financiën van 'hun' deelgebieden in het oog. Dat geldt zeker voor de partijen die op die deelniveaus in de meerderheid zitten. Zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant lijken sommigen te denken dat de 'andere'

kant maar vragende partij moet zijn om het federale financieringsprobleem aan te pakken. Dat zal onderhandelingstechnisch wel een logische redenering zijn, maar het begint wel sterk op een 'chicken game' te lijken. Je kan het vergelijken met hoe in Amerikaanse films twee auto's in volle vaart op elkaar af rijden waarbij degene die uitwijkt de verliezer is. Wijkt niemand tijdig uit, zijn de gevolgen voor beiden uiteraard fataal. Dat geldt ook voor de Belgische financieringsdiscussie, in die zin dat Vlaamse en Franstalige partijen het federale niveau als het probleem van de ander lijken te zien en dus vinden dat ze zelf niet van hun koers moeten afwijken. Maar als het federale niveau daardoor bij gebrek aan middelen drastisch

moet gaan besparen, zijn het uiteindelijk wel Vlamingen én Franstaligen die tegen de muur zullen crashen omdat ze het gelag zullen betalen in de vorm van een stijgende staatsschuld, hogere belastingen of verminderde sociale bescherming. Bovendien kijkt de Europese Commissie, die haar fiat moet geven voor het begrotingsbeleid in dit land, enkel naar de situatie van alle overheden samen (Vlaams geweest, Waals geweest, etc. zijn daar onbekend) en kan men dus ook op dat vlak alleen maar samen crashen.



*De Duitstaligen niet meegerekend, zijn er sinds de regionale verkiezingen van 2009 maar liefst negen partijen minstens op één niveau aan de macht. Wil men een nieuw financieel evenwicht bereiken zal men die dus allemaal mee in het bad moeten nemen.*



## Op naar een financieringswet die ademruimte biedt en responsabiliseert

Voor al de meeste Franstalige partijen lijken officieel nogal huiverachtig te staan tegenover een herziening van de financieringswet. Dat lijkt bizar, althans voor wie het communautaire debat gelijkstelt met de typische karikatuur die er al jaren van gemaakt wordt: zijn het niet de Franstaligen die het federale niveau willen versterken en de Vlamingen die het absoluut willen uitkleden? Het ligt allemaal wat complexer.

Dat heeft natuurlijk te maken met het financiële onevenwicht dat bestaat tussen de deelniveaus. Behalve het federale niveau staat vooral het Brussels Gewest en in mindere mate ook de Franse Gemeenschap er niet zo goed voor (al is ook de budgettaire toestand in het Waals gewest nu niet meteen rooskleurig te noemen). De Vlaamse overheid kent daarentegen relatief gezien wel een vrij positieve situatie. Weliswaar moet ook de Vlaamse regering nu fors besparen, maar gezien de zeer ruime middelen waarover ze de voorbije jaren beschikte is dat niet fundamenteel problematisch. Dat er veel middelen konden verdeeld worden tussen de verschillende coalitiepartners verklaart ook waarom besturen in Vlaanderen de voorbije jaren zo makkelijk leek te gaan (en waarom het, nu de discussie veel meer gaat over waar er bespaard zal worden, het veel minder 'perfect' is, overigens ook in het Waals en Brussels gewest). De betere financiële situatie maakt ook wel dat de Vlaamse overheid nu meer bijdraagt aan het wegwerken van het totale Belgische tekort door in 2011 al opnieuw een evenwicht te bereiken (daar waar het Waals gewest en het federale niveau dat pas in 2015 voorzien). Natuurlijk gaat het hier evenzeer om eigenbelang, want een budgettair evenwicht is natuurlijk ook een goede zaak voor de Vlaamse financiën.

Om het structurele verschil in financiële situatie tussen de overheden in noord en zuid te begrijpen moeten we terug naar de oorsprong van de financieringswet, die dateert van de derde staatshervorming

uit 1989. Franstalige politici hebben het gevoel dat ze zich toen lieten rollen door de zogenaamde Toshiba-boys, de medewerkers van Jean-Luc Dehaene (waartoe behalve de eerder genoemde Kirsch ook Steve Dubois hoorde) die tot in de details alle gevolgen van de complexe financieringswet voor de verschillende overheden via nog complexere computermodellen simuleerden op hun Japanse pc's. De financieringswet bleek inderdaad niet bepaald voordelig uit te draaien voor de Franse gemeenschap. Maar bovendien werd het budget aan Franstalige kant tijdens de jaren 1990 niet altijd even goed beheerd. Dat men in tegenstelling tot Vlaanderen, waar gewest en gemeenschap meteen zijn samengevloeid, steeds een apart budget behield voor Wallonië en de Franse Gemeenschap – overigens deels vanwege partijpolitieke tegenstellingen en belangen – hielp al evenmin. Met name het Franstalige onderwijs, dat het grootste deel uitmaakt van de kostenlast van de Franse gemeenschap, verkeerde al snel in financiële ademnood. En dus waren Franstalige partijen al gauw 'demandeur' voor nieuwe middelen. In 1993 werden al een aantal aanpassingen gedaan aan de financieringswet, maar vooral in 2001 werden de gemeenschappen fors geherfinancierd in het kader van het Lambermontakkoord.

Al ligt ook het politieke verhaal van de herfinanciering nog iets complexer. In tegenstelling tot de beeldvorming van homogene fronten van Vlamingen en Franstaligen die de meeste communautaire analyses vaak onterecht beheerst, was die vraag voor een herfinanciering niet voor alle Franstalige partijen even prioritair of zelfs wenselijk. Binnen de toenmalige paars-groene regering Verhofstadt I kwam de vraag vooral van Ecolo, gevolgd door de PS, en veel minder van de toenmalige PRL-FDF-MCC van Louis Michel. Zoals wel vaker verborg een communautair conflict een ideologische tegenstelling: de groenen en socialisten wilden meer

## Op naar een financieringswet die ademruimte biedt en responsabiliseert

investeren in onderwijs, ook al omdat ze daar hun achterban hadden (en wilden vergroten, vooral bij de christelijke onderwijswereld op het moment dat de PSC in de oppositie zat), de liberalen wilden vooral de belastingen laten dalen waarvoor er genoeg federaal geld moest overblijven. Bovendien hadden die laatste – en dan vooral het FDF – geen zin om voor die herfinanciering ook nog eens een communautaire prijs aan de Vlamingen te betalen. Maar al te hardop konden ze dat natuurlijk niet zeggen. Bovendien werd de financiële situatie van de Franse Gemeenschap er wel degelijk alsmat acuter op en zagen de liberalen – die ook op dat niveau meeregeerden – gaandeweg dat er best toch iets aan gedaan werd.

Uiteindelijk worden via Lambermont veel extra middelen toegekend. De toenmalige CD&V-oppositie hekelt het akkoord omdat de Franstaligen 'maxi-geld' zouden hebben gekregen in ruil voor 'mini-bevoegdheden' voor de Vlamingen. Dat van die mini-bevoegdheden klopt wel enigszins (al was het een veel pertinentere vraag geweest of men wel de juiste bevoegdheden heeft gedefederaliseerd en mag men niet vergeten dat er eveneens een niet onbelangrijke mate aan fiscale autonomie werd toegekend), maar dat maxi-geld ging natuurlijk evenzeer naar Vlaanderen, hoewel het daar niet echt om gevraagd had en het ook niet echt nodig had. De herfinanciering van het Franstalige onderwijs gebeurde dus vooral ten koste van het federale niveau (ook een klassieker in de staatshervormingen) en bestendigde dus het bestaande onevenwicht tussen de verschillende deeloverheden.

Gezien dat onevenwicht, zal een herziening van de financieringswet dus niet enkel – zoals in 2001 grotendeels het geval was – middelen kunnen verschuiven tussen het federale niveau en de deelgebieden als geheel, maar zal men de basismechanismen moeten herzien. Eén van die basismechanismen

is dat de verdeling van het deel van de opbrengst van de personenbelasting over de deelgebieden gebeurt volgens het aandeel van dat deelgebied in de totale opbrengst van de personenbelasting (het principe van de 'juste retour'). Om dat aandeel te bepalen worden echter enkel belastingplichtigen in rekening genomen die hun woonplaats hebben in het betrokken deelgebied. De belastingplichtigen die er enkel hun werkplaats hebben worden niet meegerekend. Dit systeem gaat voorbij aan het feit dat op een klein territorium als België, dat maar één echt centrum kent (en waarbij één regio het centrum is voor de andere twee regio's), werkplaats en woonplaats niet noodzakelijk in hetzelfde gebied liggen. Dit is natuurlijk vooral ten nadele van het Brussels gewest, waar 300 000 mensen werken die er kosten genereren, maar die in één van de andere twee gewesten (in meerderheid het Vlaamse) hun woonplaats hebben en het gewest dus geen middelen uit de personenbelasting opleveren. Omdat het Brussels gewest meer dan de andere gewesten afhankelijk is van eigen fiscale inkomsten en de voorbije jaren met name de boom op de vastgoedmarkt ervoor zorgde dat de inkomsten uit registratierechten de hoogte gingen, was de situatie voor Brussel de voorbije jaren niet zo problematisch, maar ook dat plaatje ziet er met de economische crisis anders uit. Bovendien verklaart deze wijze van verdeling van de middelen uit de personenbelasting ook voor een deel van het gebrek aan middelen van de Franse Gemeenschap.

Het financiële onevenwicht tussen de deelgebieden stelt vandaag ook een politiek probleem, want het bemoeilijkt het vinden van een compromis over een herziening van de financieringswet. Maar ook de politieke situatie van incongruente regeringen helpt uiteraard niet. De Duitstaligen niet meegerekend, zijn er sinds de regionale verkiezingen van 2009 maar liefst negen partijen minstens op één niveau aan de macht. Wil men

## Op naar een financieringswet die ademruimte biedt en responsabiliseert

vandaag een nieuw financieel evenwicht bereiken zal men die dus allemaal mee in het bad moeten nemen. Bovendien hebben die partijen, doordat ze op het ene niveau in de meerderheid en op het andere in de oppositie zitten, natuurlijk ook veel sterker uiteenlopende belangen dan het geval was in 2001, wanneer de regeringen grotendeels congruent waren samengesteld (op de aanwezigheid van de VU in de Vlaamse regering en de afwezigheid van Ecolo in de Brusselse regering na).

Herziet men de financieringswet is het vooral ook belangrijk dat men een aantal responsabiliserende ingrepen doet. Dat kan bijvoorbeeld met een bonus malus-systeem, waarbij deelgebieden die op bepaalde terreinen, zoals het bevorderen van de werkgelegenheid, goed of slecht presteren meer of minder middelen kunnen krijgen. Alleen is het wel zeer moeilijk om de invloed van beleid – waarop dat bonus malus systeem moet toegepast worden – te onderscheiden van andere factoren. Alvast het huidige systeem van de solidariteitstussenkomst zou moeten herbekeken worden, want dit heeft op sommige vlakken zelfs een deresponsabiliserend effect. Zoals Philippe Cattoir en Magali Verdonck jaren geleden reeds aantoonde krijgt een gewest dat zijn aandeel in de opbrengst van de personenbelasting opkrikt uiteindelijk vaak minder in plaats van meer middelen omdat de solidariteitstussenkomst vermindert. Dat soort perverse effecten moet uiteraard weggewerkt worden.

Hoewel er dus goede redenen zijn om de financieringswet te herzien, zijn er echter ook al andere ingrepen mogelijk die én het federale niveau financieel wat financiële ademruimte kunnen geven én

bovendien responsabiliserend kunnen werken. Zo kan men de deelgebieden een groter deel van de pensioenlasten van hun ambtenaren laten financieren. Nu kunnen gewesten en gemeenschappen immers eenzijdig beslissen om bijvoorbeeld meer ambtenaren aan te nemen, of hun loon op te trekken en de financiële repercussies daarvan doorschuiven naar de federale overheid, die de pensioenen betaalt. Op dit vlak werden enkele jaren geleden effectief stappen gezet. In 2003 werd een bijzondere wet gestemd die in een stijgende bijdrage van de deelgebieden in deze kosten voorzorg. Maar deze responsabiliseringsbijdrage is blijven steken op de initiële 16,2 miljoen euro, omdat de deelgebieden over een veto beschikten. Dat de wet in 2003 nog kon gestemd worden, maar het al vanaf 2004 misliep, wijst erop dat ook hier weer het voorkomen van verschillende politieke meerderheden op de verschillende niveaus de zaak niet vooruit hielp.

Een ander voorbeeld van gebrek aan responsabilisering, is dat de gewesten volledig autonoom de toegang tot bepaalde hertewerkstellingsstatuten kunnen bepalen. Zo zijn de voorbije jaren veel andere statuten, waarvoor patronale RSZ-bijdragen moeten betaald worden, omgezet naar het GESCO-statuut, waarvoor een RSZ-vrijstelling geldt. In dit geval is het de federale sociale zekerheidskas die de gevolgen draagt van beslissingen van de deelgebieden.

Kortom: de problemen zijn gekend, minstens een deel van de oplossingen ook, maar de politieke wil ontbreekt voorlopig, ook al omdat de politieke context niet gunstig is.

**Dave Sinardet**  
Senior Fellow

Onafhankelijke denktank en doetank voor duurzame economische groei en sociale bescherming.  
"Think-tank" et "do-tank" indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables.