

# Studie naar de financiële, institutionele en operationele weerslag van de overdracht van de gemeenschapsbevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij een mogelijke zevende staatshervorming

UNamur (CERPE) – ULB (DULBEA) – ULiège (Tax Institute)

17 februari 2022



# Context

- Aandacht in de pers en bij een aantal politieke prominenten voor een mogelijke staatshervorming op basis van een “**viergewestenmodel**” (met afschaffing van de Gemeenschappen)
- Bijzondere **complexiteit op het grondgebied van het BHG** op het vlak van gemeenschapsmateries (Franse en Vlaamse Gemeenschappen, Gemeenschapscommissies, federale overheid, BHG)
- Studie uitgevoerd op vraag van de Minister van Financiën en Begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Opdracht in juni 2021 gegund aan het Consortium UNamur (CERPE) – ULB (DULBEA) – ULiège (Tax Institute)

# Project voor de hervorming van de staatsstructuur op basis van een viergewestenmodel

Een hervorming naar een model met vier Gewesten vereist de aanpassing van een groot aantal **grondwetsartikelen** nog niet vatbaar verklaard in verklaringen tot herziening van 2019: **nieuwe verklaring nodig** met brede politieke meerderheid

Ook meerdere **bijzondere wetten** dienen gewijzigd te worden (o.a. BWHI)

**Drie grote gevolgen** van de afschaffing van de Gemeenschappen:

1. Unicommunautaire aangelegenheden (nu VG en FG) overgedragen naar BHG
2. Bicommunautaire aangelegenheden: biculturele aangelegenheden blijven moeilijk federaal, bipersoonsgebonden aangelegenheden niet meer bij de GGC (die zou worden afgeschaft)
3. Bevoegdheden uitgeoefend door de COCOF integraal naar het BHG overgedragen

# Voorgestelde model en hypothesen

De VG en de FG worden opgeheven; een of meer Brusselse instellingen worden bevoegd voor alle gemeenschapsbevoegdheden op het grondgebied van het BHG

2 scenario's:

1. Afschaffing van de drie Gemeenschapscommissies
2. VGC en COCOF blijven bestaan en krijgen de bevoegdheden van de VG en de FG (integratie van de GGC in het BHG)

3 belangrijke hypothesen:

1. De BFW wordt behouden met al zijn mechanismen, bedragen en evenwichten
2. Uitgaven worden overgeheveld naar de Gewesten op basis van het grondgebied, met uitzondering van:
  - Domeinen in verband met hoger onderwijs en onderzoek (overloopeffecten)
  - Financiering van de RTBF en de VRT
3. De verdeling van inkomsten en uitgaven berust op de beschikbare verdeelsleutels en gegevens. 80% van de Brusselse bevolking beschouwd als Franstaligen, 20% Nederlandstaligen

# De Brusselse begroting

Projectie van de begrotingen (zonder hervorming) nodig om het impact van de hervorming te kunnen meten

→ Prognoses 2021-2035 van de CERPE

- Macro-economisch kader gebouwd op de economische cijfers beschikbaar op 01/08/2021
- Ramingbasis: initiële begroting 2021
- Uitsluitend de centrale administraties (geen rekening gehouden met bestuurseenheden die binnen de consolidatieperimeter liggen)
- **Ongewijzigd beleid** (geldt ook voor de projecties “met hervorming”)
  - Primaire uitgaven zijn het gevolg van reeds eerder genomen beslissingen of evolueren met een eigen dynamiek. Overige primaire uitgaven stijgen niet sterker dan de inflatie
  - Geen nieuwe ontvangsten bovenop de bestaande eigen ontvangsten (met uitzondering van uitzonderlijke middelen in het kader van de gezondheidssituatie die werden geïntegreerd)
  - Geen rekening gehouden met de engagementen van de Brusselse regering voor de periode 2022-2025 die zijn opgenomen in de algemene toelichting van de begroting 2022

# Verdeling primaire uitgaven, inkomsten en schuld

- Franse Gemeenschap
  - Uitgaven: 24,1% BHG op massa ini 2021 → BHG: 2.692 miljoen euro
  - Inkomsten: 22,1% BHG op massa ini 2021 → BHG: 2.368 miljoen euro
  - Schuld: 21,93% BHG (2025-2035) → BHG: 3.087 miljoen euro in 2024
- Vlaamse Gemeenschap
  - Uitgaven: 56,7% “Gemeenschap” ini 2021 (29.620 miljoen euro) waarvan 3,6% BHG → BHG: 1.069 miljoen euro
  - Inkomsten: 57,3% “Gemeenschap” ini 2021 (24.473 miljoen euro) waarvan 2,4% BHG → BHG: 588 miljoen euro
  - Schuld: 56,3% “Gemeenschap” (2025-2035) (18.056 miljoen euro in 2024) waarvan 2,15% BHG (2025-2035) → BHG: 388 miljoen euro in 2024
- Schuldenlast verdeeld op basis van de overgedragen ontvangsten (prospectieve benadering op basis van het begrip ‘toekomstige terugbetalingscapaciteit’)

## Referentiescenario met afschaffing van COCOF en VGC en met harmonisering van de loonschalen in het onderwijs

In miljoen euro		2025	2030	2035
Afkomstig van de FG	Inkomsten	2.400	2.676	3.091
	Primaire uitgaven	2.985	3.373	3.851
	Primair saldo	-585	-697	-760
	Geraamd netto te financieren saldo	-607	-814	-1.008
	ESR-financieringssaldo	-594	-802	-998
	Eigen schuld	3.694	7.382	12.013
Afkomstig van de VG	Inkomsten	543	579	647
	Primaire uitgaven	1.032	1.157	1.338
	Primair saldo	-490	-579	-691
	Geraamd netto te financieren saldo	-467	-622	-834
	ESR-financieringssaldo	-460	-615	-827
	Eigen schuld	854	3.623	7.349

Bronnen: Begrotingsdocumenten van het BHG, van de GGC, van de COCOF en van de VGC en berekeningen

- Overgedragen inkomsten kleiner dan overgedragen uitgaven zowel bij FG als VG → “overgedragen tekorten”
- Met behoud van COCOF en VGC zijn de resultaten zeer vergelijkbaar, maar er is geen harmonisering van de loonschalen

# Analyse van de overgedragen tekorten

Twee bronnen van de overgedragen tekorten:

- Beide Gemeenschappen (VG en FG) vertonen een tekort over de periode 2025-2035: een deel van deze tekorten is aan de Brusselse entiteit toegewezen, het “**proportioneel tekort**” = overdracht van het gemeenschapstekort in verhouding tot de overgehevelde inkomsten
- De Brusselse entiteit krijgt een groter deel van de primaire uitgaven dan van de inkomsten zowel vanuit de VG als de FG. Dit deel is genoemd “**specifiek tekort**”

<i>In duizend euro</i>	Franse Gemeenschap (FG)	Vlaamse Gemeenschap (VG)
Proportioneel gemeenschapstekort	-320.940	-102.330
Specifiek Brussels tekort	-263.631	-405.528
<b>Totaal overgedragen tekort (2025)</b>	<b>-584.572</b>	<b>-507.858*</b>

\* excl. positieve impact op de GGC via het overgangsmechanisme

Specifieke tekorten komen in hoofdzaak voort uit drie soorten uitgaven:

- Administratieve uitgaven wegens het verlies van schaalvoordelen
- Cultuur wegens oververtegenwoordiging van Brussels in deze uitgaven
- Onderwijs door een volume-effect: verdeelsleutel niet bijzonder zwaar maar groot aandeel in de begroting



# Alternatieve scenario's

3 alternatieve scenario's om rekening te houden met specifieke kenmerken van Brussel:

- *Verdeelsleutel PB op de plaats van tewerkstelling*
  - Grote stroom pendelaars naar Brussel → gunstiger dan "PB woonplaats"
  - Maar (1) lange onderhandelingen, (2) vragen over de draagwijdte, (3) verstoring van het evenwicht van de BFW en (4) quid pendeldotatie
  - Moet ook genuanceerd worden met de afschaffing van het solidariteitsmechanisme

## Vergelijking van de gewestelijke verdeelsleutels (2021) (in %)

Verdeelsleutels	« Ven.B. Maatschappelijke zetel »	« Ven.B. exploitatiezetel »	« PB werkplek »	« PB woonplaats »	« bevolking »
BHG	26,60%	16,4%	13,01%	8,45%	10,6%
VGew	58,60%	63,0%	61,36%	63,87%	57,8%
WG	14,80%	20,6%	25,63%	27,68%	31,7%

Bronnen: FOD Financiën, FPB en eigen berekeningen

- *Verdeelsleutel Vennootschapsbelasting*
  - Hangt vandaag volledig af van de federale overheid
  - Een regionalisering zou complex zijn (met of zonder fiscale autonomie? Gekoppeld aan nieuwe bevoegdheden? Impact voor de federale overheid?)
- *Verdeelsleutel bevolking "91,8-8,2"*
  - Om de gevoeligheid van ons model voor de hypothese "80-20" te meten
  - Beperkte effecten

# Conclusie

*“Deze studie illustreert hoe de geraamde weerslag van een **overheveling van gemeenschapsbevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** (en naar de COCOF en de VGC, afhankelijk van het scenario) **juridisch haalbaar** is maar voor de **Brusselse overheidsfinanciën negatief** uitvalt, ongeacht de gehanteerde parameters. [...]*

*Wel mag men niet uit het oog verliezen dat deze resultaten **sterk samenhangen met de gehanteerde simulatiehypothesen**. Vooral de rol van Brussel als nationale en internationale hoofdstad, maar ook als culturele aantrekkingspool is in het voorgestelde model niet in aanmerking genomen. [...] Uit vorige hervormingen en dan vooral uit de zesde staatshervorming is gebleken dat bij een herziening van de deelstatenfinanciering wel degelijk rekening kan worden gehouden met specifieke Brusselse kenmerken, op een niveau dat nadere omschrijving behoeft.”*