



Synthese

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

Coördinatie: Maxime Fontaine (DULBEA)

UNamur (CERPE-team - HB): Henri Bogaert (dir.), Gabriel El Mahi, Christelle Kozicki, Élodie Lecuivre, Jérôme Voglaire.

UNamur (CERPE-team - MM-MD): Marcus Dejardin (dir.), Michel Mignolet (dir.), Christian Valenduc (dir.), Maxine Coppé, Alice Dumont, Cécile Gérard, Margaux Lombet, Sébastien Thonet.

ULB (DULBEA): Benoît Bayenet (dir.), Ilan Tojerow (dir.), Océane Bertrand, Justine Carlier, Maxime Fontaine, Thomas Murphy, Manon Pierrot.

ULiège (Tax Institute): Marc Bourgeois (dir.), Xavier Miny.

UNamur

Centre de recherches en Economie Régionale et Politique Economique (CERPE)

ULB

Département d'économie appliquée de l'ULB (DULBEA)

ULiège

Tax Institute

24 december 2021

Inhoud

Inhoud.....	2
Inleiding	3
Deel I: Juridische en institutionele beschouwingen.....	4
1. Overzicht van de instellingen en bevoegdheden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	4
2. Het project voor een hervorming van de staatsstructuur op basis van het gewestelijke model .	6
3. Beschrijving van het voorgestelde model	7
Deel II: Het begrotingsaspect.....	8
4. De Brusselse begroting	8
5. Verdeling van de uitgaven	10
6. Verdeling van ontvangsten	11
7. Verdeling van de schuld.....	12
8. Referentiescenario.....	12
9. Alternatieve scenario's.....	17
Conclusie.....	22

Inleiding

Een zevende staatshervorming tekent zich af tegen de horizon van 2024. Eventuele pistes voor een moderne en efficiëntere volgende staatsstructuur worden afgetoetst, maar er is één element dat al een aantal jaren aandacht krijgt in de pers en bij een aantal politieke prominenten. Het “viergewestenmodel”. Het is een model dat geldt als alternatief voor de dubbele (tweelagige) indeling zoals die vandaag in het Federale België bestaat.

Want in tegenstelling tot andere federale staten bestaan in België twee soorten deelstaten. De uiteenlopende ambities in het noorden en het zuiden van het land (met aanvankelijk de eis voor culturele autonomie bij de Vlamingen en de wil tot economische herontplooiing bij de Walen) hebben geleid tot een overlapping van entiteiten die afzonderlijke bevoegdheden uitoefenen. Zo zijn de Gewesten (het Waals, Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest) bevoegd voor materies die verband houden met het grondgebied en ligt de bevoegdheid voor persoonsgebonden aangelegenheden bij de Gemeenschappen (de Franse, Duitstalige en Vlaamse Gemeenschap).

Op het grondgebied van het tweetalige gewest Brussel-Hoofdstad vertoont de bevoegdheidsverdeling een bijzondere complexiteit omdat een aantal aspecten van het gemeenschapsbeleid niet worden uitgeoefend door de Franse Gemeenschap (FG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) maar door gemeenschapsinstellingen specifiek voor Brussel: de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Deze institutionele complexiteit wordt nog versterkt door het gebrek aan symmetrie dat tot uiting komt tussen de deelstaten als gevolg van meerdere hervormingen waartoe in elke instelling is beslist op basis van beschikkingen voorzien in de grondwet (de “samensmelting” van gewest- en gemeenschapsinstellingen in Vlaanderen, bevoegdheidsoverdrachten van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de COCOF, een bevoegdheidsoverdracht van de COCOF naar de GGC enz.)

Het viergewestenmodel houdt in dat de dubbele indeling wordt vervangen door één enkele structuur louter op territoriale basis. Van de drie Gewesten en drie Gemeenschappen zouden nog vier deelstaten overblijven met bevoegdheden die voorheen door de Gemeenschappen en Gewesten werden uitgeoefend, elk voor zijn eigen grondgebied (hetzij Vlaanderen, Wallonië met uitzondering van het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap, Brussel-Hoofdstad en een Duitstalig Gewest).

In die context beoogt deze studie de institutionele en financiële weerslag van deze mogelijke hervorming te meten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daartoe gaan wij eerst in op de hieraan verbonden juridische en institutionele overwegingen en besteden wij vervolgens aandacht aan de budgettaire aspecten van de hervorming.

Deel I: Juridische en institutionele beschouwingen

1. Overzicht van de instellingen en bevoegdheden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Vanwege de tweelagige structuur van het Belgisch federalisme, waarin twee categorieën entiteiten bestaan, is elk deel van het Belgisch grondgebied onderworpen aan de rechtsnormen van de federale overheid en op zijn minst ook aan die van twee deelstaten.

Tegen deze achtergrond is het belangrijk om twee van de beginselen in herinnering te brengen die ten grondslag liggen aan de bevoegdhedenverdeling in België: de gelijkwaardigheid van de normen (de normen van de deelstaten en van de federale overheid situeren zich op hetzelfde hiërarchische niveau) en de exclusiviteit. Deze principes hebben tot gevolg dat elke entiteit binnen haar bevoegdheidsgebied over een grote mate van autonomie beschikt. Wegens het exclusiviteitsbeginsel is de overheid die bevoegd is om op een bepaald gebied wet- of regelgeving uit te vaardigen ook verantwoordelijk voor de financiering ervan.

Artikel 39 van de Grondwet verbiedt in beginsel de uitoefening van Gemeenschapsbevoegdheden door gewestelijke instellingen, maar de artikelen 137 en 139 verleenden de deelstaten de mogelijkheid de uitoefening van hun bevoegdheden aan andere entiteiten over te dragen, wat heeft geleid tot een asymmetrische verdeling van bevoegdheden en financiering over de deelstaten.

Op het Brussels grondgebied bestaan twee taalgroepen naast elkaar maar zijn er geen subnationaliteiten. In dit gebied spelen naast de negentien gemeenten verschillende andere instellingen een rol: de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse en de Vlaamse Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies.

1.1. De federale overheid

De federale overheid voert beleid in aangelegenheden die de Grondwet en de bijzondere wet haar specifiek toewijzen en is krachtens artikel 35 van de Grondwet tevens belast met de residuaire bevoegdheden. Vanwege de tweetaligheid en de overlapping van de Gemeenschappen in Brussel beschikt de federale overheid er over bijkomende bevoegdheden:

- het gebruik van de talen in bestuurszaken, het onderwijs in de scholen van de verschillende overheden en de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel;
- de zogenaamde biculturele aangelegenheden;
- en de federale wetenschappelijke instellingen.

1.2. De Vlaamse en de Franse Gemeenschap

De bevoegdheden van de Franse Gemeenschap (FG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) zijn beperkter in Brussel. Eigenlijk zijn zij wat culturele aangelegenheden betreft alleen bevoegd voor instellingen die door hun activiteiten uitsluitend onder de bevoegdheid van één van beide Gemeenschappen vallen. Inzake persoonsgebonden aangelegenheden zijn zij bevoegd voor de instellingen die op grond van hun organisatie kunnen worden geacht uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap te behoren.

Hierdoor zijn de natuurlijke personen die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn gevestigd, niet individueel en rechtstreeks aan het recht van de Gemeenschappen onderworpen. Daarom is het zonder exclusief grondgebied en zonder differentiatie tussen belastingplichtigen onmogelijk voor de

Gemeenschappen om gebruik te maken van de fiscale autonomie die in artikel 170 van de Grondwet wordt erkend.

De Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) oefenen als gedecentraliseerde overheden de gemeenschapsbevoegdheden uit en staan daarbij onder het toezicht van hun respectieve Gemeenschap.

1.3. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is een gedecentraliseerde overheid die belast is met het beleid in culturele materies, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden met een gemeenschappelijk belang. Ook zij heeft wetgevende bevoegdheid en wel voor natuurlijke personen en bipersoonsgebonden instellingen en op het vlak van internationale samenwerking en het daarmee verwant wetenschappelijk onderzoek (grondwettelijke verankering in artikel 135). Na de zesde staats hervorming werd de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) bevoegd voor de gezinsbijslag en voor bepaalde persoonsgebonden aangelegenheden.

1.4. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) is bevoegd voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 6 van de BWHI¹ en voor nevenbevoegdheden zoals wetenschappelijk onderzoek en internationale betrekkingen. Sinds de zesde staats hervorming ten slotte beschikt het ook over een klein aantal louter culturele bevoegdheden. Op juridisch vlak heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in tegenstelling tot de andere Gewesten geen bevoegdheid gekregen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen. Het neemt ordonnanties aan. Een ordonnantie heeft op enkele zeldzame nuances na het statuut van een wetgevende norm, maar is onderworpen aan andere regels op basis waarvan haar overeenstemming met de hogere normen wordt gecontroleerd.

1.5. De Franse Gemeenschapscommissie

Artikel 138 van de Grondwet (ook "Sint-Kwintens-akkoord" genoemd) machtigt de Franse Gemeenschap (FG) om de uitoefening van bepaalde bevoegdheden over te dragen naar het Waals Gewest (WG) en naar de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), zonder aan die overdracht evenwel heel de daarvoor bestemde begroting te koppelen. Sinds de bevoegdheidsoverdracht in 1993 beschikt de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) hierdoor over decretale bevoegdheid in een aantal gemeenschapsmateries.

Het vraagstuk van de financiering van de bevoegdheden overgedragen naar de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) is complex omdat zij geen eigen fiscale bevoegdheden mag uitoefenen. Haar middelen bestaan uit deelbegrotingen van de Franse Gemeenschap (FG) en de Federale Overheid en een trekkingsrecht op de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Voor dit trekkingsrecht wordt echter automatisch een 80-20 verdeling gehanteerd tussen de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

¹ Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

2. Het project voor een hervorming van de staatsstructuur op basis van het gewestelijke model

De afschaffing van de Gemeenschappen als beleidsinstellingen en van de entiteiten die in Brussel afhangen van het bestaan van gemeenschapsaangelegenheden en een overdracht van hun bevoegdheden naar de Gewesten zouden gevolgen hebben voor de rol van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er bestaat echter niet zoiets als een eenheidsscenario:

- artikel 138 verbiedt theoretisch gezien niet om alle bevoegdheden van de Franse Gemeenschap (FG) over te dragen naar het Waals Gewest (WG) en naar de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF);
- Bij de huidige stand van het positief recht is het onmogelijk de Gemeenschappen juridisch af te schaffen omdat het bestaan hiervan grondwettelijk is vastgelegd. Deze transformatie zou een grondwetsherziening vergen die betrekking heeft op de artikelen 1, 2, 7bis, 24,35, 35, 38, 39, 56, 67, 68, 77, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 127, 128, 129, 130, 132, 135, 135bis, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 163,166, 167, 175 en 176 van de Grondwet. Deze zijn momenteel evenwel niet allemaal vatbaar voor herziening.

Artikel 195 van de Grondwet regelt een bijzonder logge herzieningsprocedure. Als eerste stap dient respectievelijk een verklaring tot herziening aangenomen te worden door de beide Federale Kamers en door de Koning. De recentste verklaringen dateren van 2019 en betreffen de volgende bepalingen: artikel 7bis, titel II, artikel 22, artikel 23, artikel 25, artikel 28, 29, 63, §§ 1 tot 3 en 150. De bekendmaking van de verklaring leidt tot de ontbinding van de beide Kamers; dat is de tweede stap. Er dienen vervolgens verkiezingen gehouden te worden om de Kamer van Volksvertegenwoordigers te hernieuwen en er moeten senatoren worden aangesteld. De nieuwe Federale Kamers kunnen - maar zijn hiertoe niet verplicht - overgaan tot de herziening van de bepalingen die in de verklaringen worden vermeld. De wijzigingen zijn pas verworven zijn als minstens twee derde van de leden in elke van de Kamers aanwezig is en de voorgestelde wijziging minstens twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen achter zich krijgt. De tekst wordt vervolgens voorgelegd aan de Koning, die deze bekrachtigt en uitvoerdigt.

De drie federale wetgevende organen zouden een nieuwe verklaring tot herziening dienen aan te nemen vóór men kan overgaan tot de grondwetswijzigingen die vereist zijn om de Gemeenschappen te kunnen opheffen.

Ook zouden een aantal bijzondere wetten en dan in het bijzonder de BWHI gewijzigd moeten worden. Om te worden aangenomen, moet een bijzondere wet met een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van beide federale kamers zijn goedgekeurd, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derde van de uitgebrachte stemmen uitmaakt.

Stel dat de twee grote taal- en cultuurgemeenschappen tot een compromis komen om de Gemeenschappen af te schaffen, dan heeft dit drie grote gevolgen. De door de Vlaamse Gemeenschap (VG) en de Franse Gemeenschap (FG) beheerde unicommunautaire aangelegenheden (1) zouden in het tweetalige gebied worden overgedragen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Een aantal auteurs stelt dat dit theoretisch zou neerkomen op een volledig tweetalig onderwijs.

Voor de bicultuurele aangelegenheden (2) zijn er twee gevolgen. Zonder aanpassing van hun omschrijving kunnen de bicultuurele aangelegenheden moeilijk onder federale bevoegdheid ressorteren omdat ze staan gedefinieerd met verwijzing naar de activiteiten van de Gemeenschappen in het tweetalig gebied. De bipersoonsgebonden aangelegenheden zouden anderzijds niet langer behoren tot

het bevoegdheidsdomein van de huidige Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), die in het voorgestelde scenario zou worden afgeschaft.

De bevoegdheden die vandaag worden uitgeoefend door de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) (3) ten slotte zouden integraal toevallen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

De domeinen die voorheen uitsluitend Franstaligen of Nederlandstaligen aanbelangden, zouden daarmee voortaan onder de gewestelijke structuur ressorteren. Er bestaan wettelijke waarborgen voor de minderheden en voor het tweetalig karakter van Brussel maar in de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overwegen grotendeels de Franstaligen. Het risico bestaat dus dat afbreuk wordt gedaan aan de principes ter bescherming van minderheden. Maar als in de werking van de Brusselse organen dan weer overlegregels worden ingebouwd om een doeltreffende bescherming van de Vlaamse minderheid te garanderen, bestaat het gevaar dat zelfs kwesties die alleen de Franstalige meerderheid interesseren, geblokkeerd kunnen worden.

Al naargelang van de gewestelijk beheerde aangelegenheden zou men perfect bijzondere systemen kunnen overwegen om ervoor te zorgen dat de besluitvorming rekening houdt met de Brusselse bijzonderheden. Er kan dus worden gedacht aan de instandhouding van de twee eentalige Commissies, die de bevoegdheden die vandaag apart door Franstaligen en Nederlandstaligen worden uitgeoefend, zouden overnemen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Beide organen zouden in dat geval fungeren als gedecentraliseerde organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook kan de optie worden overwogen waarin de decreten voor deze bevoegdheden gestemd zouden worden door een Franstalige en een Nederlandstalige kamer van het Brussels Parlement, zonder dat daarom twee instellingen in stand gehouden hoeven te worden.

3. Beschrijving van het voorgestelde model

Om de weerslag van een verdere regionalisering en van de afschaffing van de Gemeenschappen op de begroting te kunnen beoordelen, en op basis van de verschillende elementen die hierboven zijn behandeld, hebben wij ervoor gekozen het model te bepalen dat voor deze studie wordt aangehouden. Voor deze studie gaan we er dus van uit dat voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) de Vlaamse (VG) en de Franse (FG) Gemeenschap worden opgeheven en dat een of meer Brusselse instellingen bevoegd worden voor alle gemeenschapsbevoegdheden op het grondgebied van het tweetalig Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Wij overwegen twee scenario's om de gemeenschapsbevoegdheden op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad te organiseren. In het eerste scenario zouden de drie Gemeenschapscommissies worden afgeschaft en zou het Gewest alle bevoegdheden, ongeacht de taal, uitoefenen. In het tweede scenario zouden de twee eentalige Commissies (de VGC en de COCOF) blijven bestaan. Deze Commissies zouden hun huidige bevoegdheden behouden en de bevoegdheden die de Vlaamse (VG) en de Franse Gemeenschap (FG) momenteel elk afzonderlijk voor de Nederlandstaligen en de Franstaligen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) uitoefenen, zouden hiernaar worden overgedragen. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) zou op haar beurt worden samengevoegd met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

Om de impact van een dergelijk institutioneel model binnen een termijn van zes maanden te simuleren, hebben we bepaalde uitgangspunten moeten vastleggen die belangrijke gevolgen inhouden voor de gehanteerde methodologie om budgettaire prognoses te maken.

In de eerste plaats veronderstellen we dat de BFW² wordt behouden met al zijn mechanismen, bedragen en evenwichten.

Vervolgens gaan we ervan uit dat elk Gewest verantwoordelijk wordt voor alle uitgaven die moeten gebeuren op zijn grondgebied. Toch formuleren we twee uitzonderingen bij deze hypothese. We nemen namelijk als uitgangspunt dat er een gezamenlijk beheer (en dus een gezamenlijke financiering) komt (1) voor de domeinen die verband houden met hoger onderwijs en onderzoek, gezien de overloopeffecten die daarmee gepaard gaan, en (2) voor de financiering van de RTBF en de VRT. In beide gevallen zijn voor onze studie de Gewesten verantwoordelijk om de uitgaven te verrichten voor het deel van hun bevolking dat van de geboden dienst gebruikmaakt, ongeacht waar deze zich bevindt. Dit gezamenlijk beheer kan meerdere vormen aannemen afhankelijk van het gebruikte instrument voor de samenwerking: een samenwerkingsakkoord of een gezamenlijk decreet.

In de derde plaats berust de verdeling van inkomsten en uitgaven over de gewestelijke territoria op de beschikbare verdeelsleutels en gegevens (bijvoorbeeld het territoriaal gebruik van cultuursubsidies, de schoolpopulatie van de verschillende Gewesten, de cijfers van het GACB-rapport over de uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.d.).

Deel II: Het begrotingsaspect

4. De Brusselse begroting

Om het beoogde model vanuit budgettair oogpunt te beoordelen moet het vergeleken kunnen worden met een referentietoestand. Daarom maken wij analyses en projecties van de Brusselse inkomsten en uitgaven op basis van het huidige institutionele model door simulatie van de deelstaatbegrotingen bij een ongewijzigde institutionele structuur voor de periode 2021-2035. Op die basis meten we vervolgens het effect op het tekort en op de schuld in het gebruikte model. Deze simulatie gebeurt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

Het macro-economisch kader dat als referentie dient voor de begrotingsvooruitzichten (vóór en na de hervorming) die worden weergegeven in dit rapport is gebouwd op de economische cijfers die beschikbaar waren op 1 augustus 2021. Het betreft in het bijzonder de nationale rekeningen (oktober 2020) en de gewestelijke rekeningen (februari 2021) zoals deze zijn gepubliceerd door het Instituut der Nationale Rekeningen (INR) en de Nationale Vooruitzichten (juni 2021) en Gewestelijke Vooruitzichten (juli 2021) van het Federaal Planbureau (FPB). Voor de jaren die niet gedekt zijn door de Vooruitzichten van het Federaal Planbureau (FPB), hetzij de periode 2027-2035, bouwt het macro-economisch referentiekader op het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) (juli 2021).

Wat de groei betreft, zullen de Belgische economie en deze van zijn drie Gewesten in 2021 en 2022, na een terugval van het BBP in 2020 als gevolg van de pandemie, opleven en opnieuw aansluiting vinden bij een groeipercentage vergelijkbaar met het cijfer vóór de crisis. De overige hoofdparameters waarvan gebruik werd gemaakt, zijn de inflatie (vrij stabiel over de periode 2025-2035) en de nominale langetermijnrente (licht negatief in 2020, strekt geleidelijk naar 2% tegen 2035).

Op basis van die parameters worden begrotingsvooruitzichten opgesteld vanaf de initiële begroting 2021 van de entiteiten, na herziening om rekening te houden met de macro-economische schommelingen en met de maatregelen die zijn genomen in antwoord op de pandemie na de opmaak

² Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

van de begrotingen. De prognoses zijn gemaakt op basis van ongewijzigd beleid en als groeipercentage is het nationale percentage gebruikt. Vooral de prognoses voor de rentelasten worden berekend aan de hand van de risicopremies verstrekt door het Brussels Agentschap van de Schuld.

Aangezien het beoogde model twee varianten kent (een volledige samenvoeging van alle Brusselse instellingen of een fusie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en de GGC, met behoud van de COCOF en de VGC) presenteren wij de begrotingssimulatie op twee verschillende manieren. In het eerste geval stellen wij ze voor in geaggregeerde vorm voor alle entiteiten, wat inhoudt dat we de respectieve begrotingen voor de gehele prognoseperiode consolideren. In het tweede geval berekenen wij de budgettaire vooruitzichten geaggregeerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), met afzonderlijke simulaties voor de COCOF en de VGC.

Uit de eerste simulatie (volledige aggregatie zonder hervorming) blijkt dat de Brusselse entiteiten een tekort vertonen in 2021 (*cfr.* Tabel 1) dat aanhoudt tijdens de hele prognoseperiode, ondanks het feit dat de inkomsten sneller stijgen dan de uitgaven. De geaggregeerde eigen schuld zou daarbij toenemen ten belope van 114,5% van haar waarde tussen 2025 (voorzien datum om de hervorming door te voeren) en 2035.

Tabel 1: Begrotingsperspectieven van de Brusselse entiteiten voor de jaren 2025, 2030 en 2035, met aggregatie van de begroting van de COCOF en de VGC (in miljoen euro), zonder staatshervorming

		2025	2030	2035	Jaarlijkse gemiddelde groei
Zonder hervorming BHG, GGC, COCOF en VGC	Inkomsten	6.885	7.810	9.021	2,7%
	Primaire uitgaven	8.474	9.315	10.374	2,0%
	Primair saldo	-1.589	-1.505	-1.352	
	Geraamd netto te financieren saldo	-1.585	-1.695	-1.769	
	ESR-financieringssaldo	-1.551	-1.659	-1.730	
	Eigen schuld	13.915	21.583	29.854	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>202,1%</i>	<i>276,3%</i>	<i>330,9%</i>	

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

De tweede simulatie (*cfr.* Tabel 2) vertoont een vergelijkbare trend voor de geconsolideerde begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), terwijl de schuld van de COCOF en de VGC zou verdwijnen tegen 2035. Voor de COCOF vindt dit zijn verklaring in de hypothese dat de thesaurie het mogelijk maakt de tekorten te dekken waardoor de instelling haar schulden kan terugbetalen ondanks inkomsten die lager zijn dan de uitgaven. De VGC van haar kant vertoont een positief saldo voor de hele verdere prognoseperiode omdat haar inkomsten vanaf 2023 hoger zijn dan de uitgaven en zou schuldenvrij zijn vanaf 2034.

Tabel 2: Begrotingsperspectieven van de Brusselse entiteiten voor de jaren 2025, 2030 en 2035, met de begroting van de COCOF en de VGC (in miljoen euro) apart, zonder staatshervorming

		2025	2030	2035	Jaarlijkse gemiddelde groei
Zonder hervorming BHG en GGC	Inkomsten	6.467	7.365	8.539	2,8%
	Primaire uitgaven	8.026	8.830	9.848	2,1%
	Primair saldo	-1.559	-1.466	-1.309	
	Geraamd netto te financieren saldo	-1.564	-1.669	-1.749	
	ESR-financieringssaldo	-1.530	-1.633	-1.710	

	Eigen schuld	13.745	21.495	29.854	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>212,5%</i>	<i>291,9%</i>	<i>349,6%</i>	
Zonder hervorming COCOF	Inkomsten	565	611	675	1,8%
	Primaire uitgaven	615	677	754	2,1%
	Primair saldo	-50	-66	-79	
	Geraamd netto te financieren saldo	-32	-46	-57	
	ESR-financieringssaldo	-32	-46	-57	
	Eigen schuld	2	0	0	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	
Zonder hervorming VGC	Inkomsten	254	282	318	2,2%
	Primaire uitgaven	234	255	283	1,9%
	Primair saldo	20	27	35	
	Geraamd netto te financieren saldo	11	20	35	
	ESR-financieringssaldo	11	20	35	
	Eigen schuld	167	88	0	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>65,7%</i>	<i>31,1%</i>	<i>0,0%</i>	

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

Op die basis onderzoeken wij de weerslag van de hervorming tot vier Gewesten op de financiën van de verschillende entiteiten. Daartoe ramen wij eerst en vooral het deel van de gemeenschapsuitgaven en -inkomsten die van de Franse Gemeenschap (FG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) overgeheveld zouden worden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). We bepalen tevens hoe de schuld van de entiteiten die tegen 2024 afgeschaft zouden worden, kan worden verdeeld.

5. Verdeling van de uitgaven

Om de weerslag van de hervorming te beoordelen, dienen verdeelsleutels berekend te worden waarmee het deel van de gemeenschapsuitgaven (van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap) kan worden vastgesteld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) na de hervorming (vanaf 2025) zou moeten financieren. Om die verdeelsleutels te kunnen vaststellen, gaan wij uit van de territoriale verdeling van de uitgaven in de initiële begrotingen 2021, behalve in de domeinen die verbonden zijn met hoger onderwijs en onderzoek en voor de financiering van de RTBF en de VRT (*cf. supra*).

De gewestelijke verdeelsleutels worden op verschillende manieren verkregen: uit statistieken, uit het kredietverbruik van de voorgaande jaren, uit de bevolkingsschijf, uit de toepassing van decreten, enz. Wat de bevolking betreft, houden de verdeelsleutels 'bevolking' voor het Waals Gewest (WG) geen rekening met de Duitstalige inwoners, tenzij uitdrukkelijk vermeld. Ook gaat het beoordeelde model ervan uit dat de Brusselaars bestaan uit 80% Franstaligen en 20% Nederlandstaligen. Hoewel deze veronderstelling aanvechtbaar is, geldt zij als institutionele verdeelsleutel bij elke hervorming van de staatsfinanciering.

Wanneer er geen sluitende logica kan worden toegepast op de uitgaven (voor werkingsuitgaven bijvoorbeeld) geldt als vaste hypothese dat dezelfde verdeelsleutel wordt gehanteerd als het gemiddelde van de andere kredieten van dezelfde organisatie-afdeling (FG) of hetzelfde beleidsgebied (VG). Standaard blijven de gebruikte verdeelsleutels gelden voor de duur van de prognose. Een aantal verdeelsleutels afgeleid van de bevolking is evenwel variabel aangezien ze evolueren in de tijd.

Globaal gezien, zorgt de verdeling van de primaire uitgaven (dus zonder rentelasten en afschrijvingen) van de Franse Gemeenschap voor een spreiding van 24,1% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en 75,9% voor het Waals Gewest (WG). Deze verdeling wordt toegepast op een initiële begroting

van 11.183 miljoen euro. Bijgevolg zou 2.692 miljoen euro overgedragen worden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

Voor de Vlaamse Gemeenschap (VG) moet eerst worden uitgemaakt welk deel van de begroting betrekking heeft op gemeenschapsaangelegenheden, aangezien zij met één begroting werkt waarin gewest- en gemeenschapsuitgaven zijn verenigd sedert de "fusie" van haar instellingen. Daarbij blijkt dat 56,7% van de primaire uitgaven in de initiële begroting 2021 als gemeenschapsuitgaven aanzien kunnen worden, wat overeenstemt met een bedrag van 29.620 miljoen euro. Van deze primaire gemeenschapsuitgaven zou 3,6% ten laste vallen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), wat overeenstemt met 1.069 miljoen euro in de initiële begroting 2021.

6. Verdeling van inkomsten

Wij verdelen zowel de ontvangsten die staan omschreven in de BFW als de overige inkomsten. Aangezien wij uitgaan van de hypothese dat de BFW ongewijzigd blijft, nemen wij aan dat de inkomsten die naar de Gemeenschappen worden doorgestort, verdeeld worden over de Gewesten zonder impact op de Federale Staat.

De verschillende ontvangsten die in de BFW staan omschreven, worden hieronder vermeld, met tussen haakjes het geraamd deel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Wij verdelen achtereenvolgens het toegewezen gedeelte van de BTW-ontvangsten (11,91%), het toegewezen gedeelte van de ontvangsten uit de personenbelasting (8,41%), de dotatie « Nationale Loterij » (10,73%), de dotatie « Buitenlandse studenten » (22,4% langs Franstalige kant, 3,5% langs Nederlandstalige kant), de dotatie « Plantentuin van Meise » (20,13%), de dotatie « Gezinsbijslag » (11,74%), de dotatie « Ouderenzorg » (7,80%), de dotatie « Gezondheidszorg en bijstand aan personen » (12,45%), de dotatie « Ziekenhuisinfrastructuur » voor het niet-academisch gedeelte (10,64%) en het academisch gedeelte (10,56%), alsook de desbetreffende aftrek (11,76%), de dotatie « Justitiehuizen » (10,66%) en de dotatie « Interuniversitaire aantrekkingspolen » (22,4% langs Franstalige kant, 3,5% langs Nederlandstalige kant).

Wij behandelen eveneens het overgangsmechanisme en de responsabiliseringsbijdrage "pensioenen". In het geëvalueerde model gebeurt de verdeling van het overgangsmechanisme van de Gemeenschappen over het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), het Waals Gewest (WG) en het Vlaams Gewest (VGew) door toepassing van de verdeelsleutel "Bevolking" van het jaar 2015 (-73,7 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) in 2021). De verdeling van de responsabiliseringsbijdrage pensioenen hangt af van een verdeelsleutel "globale loonmassa", die gebruikt wordt voor de verdeling van uitgaven en die evolueert tijdens de prognoseperiode.

De overige inkomsten van de Franse Gemeenschap (FG) worden afzonderlijk behandeld en leiden tot een verdeling van 20,9% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en 79,1% voor het Waals Gewest (WG) op een bedrag van 215 miljoen euro op de initiële begroting 2021. De verdeling van de overige gemeenschapsinkomsten van de Vlaamse Gemeenschap (VG) resulteert in 5,5% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) en 94,5% voor het Vlaams Gewest (VGew) op een bedrag van 239 miljoen euro op de initiële begroting 2021.

Globaal gezien, worden de bedragen die van de Vlaamse Gemeenschap (VG) worden overgedragen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), met inbegrip van alle ontvangsten en op grond van de initiële begrotingen 2021, geraamd op 588 miljoen euro, hetzij 2,40% van de gemeenschapsinkomsten van de Vlaamse Gemeenschap (VG), en deze van de Franse Gemeenschap (FG) op 2.368 miljoen euro, hetzij 22,06% van de inkomsten van de Franse Gemeenschap (FG).

7. Verdeling van de schuld

De verdeling van de schuldenlast gebeurt aan de hand van een prospectieve benadering, waarbij de bestaande schuldenlast of degene die voorzien is op de datum van de hervorming (het jaar 2024) verdeeld wordt op basis van de overgedragen ontvangsten. Bij deze benadering maken we gebruik van het begrip toekomstige terugbetalingscapaciteit.

Op grond daarvan zou op een geraamde Vlaamse schuldenlast van 32,1 miljard euro in 2024, waarvan 18,1 miljard beschouwd wordt als louter gemeenschapsschuld, 387,5 miljoen euro (hetzij 2,15%) worden overgedragen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Dit ziet ook 3.086,8 miljoen overkomen vanuit de Franse Gemeenschap (FG), hetzij 21,93% van haar schuldenlast. Deze verdeelsleutels worden eveneens toegepast op de uitgaven met betrekking tot de rentelasten die vanaf het jaar 2025 ontstaan.

8. Referentiescenario

Het referentiescenario veronderstelt een gewestelijke verdeling van de personenbelasting (PB) op grond van de woonplaats, een niet-regionalisering van de vennootschapsbelasting (Ven.B) en een verdeelsleutel Franstalige/Nederlandstalige bevolking 80-20 voor het Brussels grondgebied. Het scenario kent twee varianten: met of zonder het behoud van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

8.1. Afschaffing van COCOF en VGC

In de veronderstelling dat deze instellingen worden afgeschaft en er nog één enkele gefuseerde Brusselse entiteit overblijft, consolideren wij de begrotingsmassa's die voortvloeien uit de verdeling van de gemeenschapsbevoegdheden van de Franse Gemeenschap (FG) en van de Vlaamse Gemeenschap (VG) over de Gewesten met de prognose voor de Brusselse begroting binnen het huidig institutioneel model, waarin de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) zelf geconsolideerd worden met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Wij achten het in dit geval ook noodzakelijk dat de loonschalen voor onderwijzend personeel worden geharmoniseerd. Wij hebben ervoor gekozen om de lonen naar boven toe te harmoniseren zodat de bezoldiging van het Franstalige personeel op het peil komt van deze van hun Nederlandstalige collega's. Wij spreiden de harmonisering over vijf jaar (hetzij de periode 2025-2029) om de effecten hiervan op de overheidsfinanciën uit te vlakken. De resultaten van de weerslag van de harmonisering voor de jaren 2025, 2030 en 2035 blijken uit Tabel 3.

Tabel 3: Weerslag van een harmonisering van de loonschalen voor het onderwijzend personeel op de financiën van de Brusselse entiteit na de hervorming (in duizend euro) voor de jaren 2025, 2030 en 2035

	2025	2030	2035
Initiële toestand zonder harmonisering			
Loonuitgaven voor onderwijs overgedragen naar Brussel vanuit de FG	1.442.477	1.649.869	1.887.634
Harmonisering over 5 jaar (2025-2029)			
Loonuitgaven voor onderwijs overgedragen naar Brussel vanuit de FG	1.456.464	1.729.660	1.978.884
Weerslag van de harmonisering op de uitgaven	13.988	79.763	91.249
Weerslag van de harmonisering op de schuld	13.988	304.645	736.802
Harmonisering over één enkel jaar (2025)³			

³ Deze cijfers worden vermeld ter vergelijking.

Loonuitgaven voor onderwijs overgedragen naar Brussel vanuit de FG	1.512.516	1.729.660	1.978.884
Weerslag van de harmonisering op de uitgaven	69.939	79.763	91.249
Weerslag van de harmonisering op de schuld	69.939	448.083	880.240

Tabel 4 toont de resultaten van het model bij ongewijzigd beleid voor uitgaven en inkomsten. De bevoegdheidsoverdracht leidt tot een vermindering van het tekort over de hele prognoseperiode waardoor de uitstaande schuld louter mechanisch toeneemt. De inkomsten die worden overgedragen vanuit de Franse Gemeenschap (FG) zijn kleiner dan de overgedragen uitgaven en ze evolueren bij een kleiner gemiddeld jaarpercentage. Bovenop het verwacht negatief primaire saldo komt daarmee een negatief primair saldo ingevolge de overheveling van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap (FG). Dit geldt ook voor de bevoegdheidsoverdracht vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG). Daar waar de schuld in 2035 zonder hervorming 350% van de inkomsten zou bedragen, loopt ze in dit scenario op tot 386% (in absolute bedragen gaat het om een schuld van 49.216 miljoen euro).

Tabel 4: Begrotingsvooruitzichten van een gefuseerde Brusselse gewestelijke entiteit bij afschaffing van COCOF en VGC voor de jaren 2025, 2030 en 2035 (in miljoen euro)

		2025	2030	2035	Jaarlijkse gemiddelde groei
Zonder hervorming	Primair saldo	-1.589	-1.505	-1.352	
	ESR-financieringssaldo	-1.551	-1.659	-1.730	
	Eigen schuld	13.915	21.583	29.854	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>202,1%</i>	<i>276,3%</i>	<i>330,9%</i>	
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	
Met hervorming	Inkomsten	9.828	11.065	12.759	2,6%
	Primaire uitgaven	12.491	13.845	15.563	2,2%
	Primair saldo	-2.663	-2.780	-2.803	
	Geraamd netto te financieren saldo	-2.589	-3.131	-3.612	
	ESR-financieringssaldo	-2.605	-3.075	-3.555	
	Eigen schuld	18.463	32.588	49.216	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>187,9%</i>	<i>294,5%</i>	<i>385,7%</i>	

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

8.2. Behoud van COCOF en VGC

In de hypothese waarin de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (COCOF en VGC) blijven bestaan, consolideren wij de begrotingsmassa's die voortvloeien uit de gewestelijke verdeling van de gemeenschapsbevoegdheden van de Franse Gemeenschap (FG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) met de prognose van de Brusselse begroting binnen de context van het bestaand institutioneel model waarbij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) zelf geconsolideerd wordt met het

Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), maar niet de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (COCOF en VGC).

In dit model nemen de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie samen de gemeenschapsbevoegdheden over. Er is dus geen financiële weerslag voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Voorts is een harmonisatie van de loonschalen van het onderwijzend personeel niet aan de orde, omdat voor de organisatie van het onderwijs in Brussel door twee afzonderlijke entiteiten op één grondgebied het bestaan van twee verschillende loonschalen moet kunnen worden gehandhaafd.

Bij ongewijzigd beleid zorgt de overheveling van bevoegdheden uit de Franse Gemeenschap (FG) bij de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) voor een vermindering van het tekort over de hele prognoseperiode (cfr. Tabel 5), waardoor de uitstaande schuld louter mechanisch toeneemt. Daar waar de schuld in 2035 zonder hervorming 0% van de inkomsten zou bedragen, loopt ze in dit scenario op tot 296% (in absolute bedragen gaat het om een schuld van 11.156 miljoen euro).

Tabel 5: Begrotingsvooruitzichten in het geval waarin de COCOF de gemeenschapsbevoegdheden overneemt voor de jaren 2025, 2030 en 2035 (in miljoen euro)

		2025	2030	2035	Jaarlijkse gemiddelde groei
Zonder hervorming	Primair saldo	-50	-66	-79	
	ESR-financieringssaldo	-32	-46	-57	
	Eigen schuld	2	0	0	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	
Afkomstig van de FG	Inkomsten	2.401	2.682	3.098	
	Primaire uitgaven	2.972	3.294	3.761	
	Primair saldo	-571	-612	-663	
	Geraamd netto te financieren saldo	-594	-723	-891	
	ESR-financieringssaldo	-580	-712	-881	
	Eigen schuld	3.680	7.054	11.156	
Met hervorming	Inkomsten	2.966	3.293	3.773	2,4%
	Primaire uitgaven	3.586	3.971	4.515	2,3%
	Primair saldo	-620	-679	-742	
	Geraamd netto te financieren saldo	-625	-770	-947	
	ESR-financieringssaldo	-612	-758	-938	
	Eigen schuld	3.683	7.054	11.156	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>124,2%</i>	<i>214,2%</i>	<i>295,7%</i>	

Bronnen: Begrotingsdocumenten COCOF en berekeningen CERPE.

De overheveling van bevoegdheden uit de Vlaamse Gemeenschap (VG) zorgt bij de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) voor een vermindering van het tekort over de hele prognoseperiode (cfr. Tabel 6) waardoor de uitstaande schuld louter mechanisch toeneemt. Daar waar de schuld in 2035 zonder hervorming 0% van de inkomsten zou bedragen, loopt ze in dit scenario op tot 769% (in absolute bedragen gaat het om een schuld van 7.421 miljoen euro).

Tabel 6: Begrotingsvooruitzichten voor de VGC in het geval waarin deze de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden krijgt voor de jaren 2025, 2030 en 2035 (in miljoen euro)

		2025	2030	2035	Jaarlijkse gemiddelde groei
Zonder hervorming	Primair saldo	20	27	35	
	ESR-financieringssaldo	11	20	35	
	Eigen schuld	167	88	0	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>65,7%</i>	<i>31,1%</i>	<i>0,0%</i>	
Afkomstig van de VG	Inkomsten	524	571	647	
	Primaire uitgaven	1.032	1.157	1.338	
	Primair saldo	-508	-587	-691	
	Geraamd netto te financieren saldo	-485	-634	-840	
	ESR-financieringssaldo	-478	-627	-832	
	Eigen schuld	872	3.715	7.421	
Met hervorming	Inkomsten	779	853	965	2,2%
	Primaire uitgaven	1.267	1.412	1.621	2,5%
	Primair saldo	-488	-560	-656	
	Geraamd netto te financieren saldo	-474	-614	-805	
	ESR-financieringssaldo	-468	-607	-797	
	Eigen schuld	1.039	3.802	7.421	
	<i>Schuld/inkomstenratio</i>	<i>133,4%</i>	<i>445,8%</i>	<i>769,3%</i>	

Bronnen: Begrotingsdocumenten VGC en berekeningen CERPE.

8.3. Analyse van de tekorten

De overheveling van gemeenschapsbevoegdheden leidt volgens ons model tot een aanzienlijk tekort voor de entiteit die op het Brussels grondgebied de gemeenschapsbevoegdheden overneemt. Daartoe trachten wij de bron van dit tekort in het begin van de periode, hetzij in 2025, te achterhalen.

Er kan alvast worden opgemerkt dat de beide gemeenschapsentiteiten waarvan de inkomsten en uitgaven worden verdeeld, een tekort vertonen voor het jaar 2025⁴.

De primaire saldi die naar de Brusselse entiteit worden overgeheveld, worden bepaald door overgedragen primaire gemeenschapsinkomsten en -uitgaven en zijn tweeledig. Een eerste deel stemt overeen met het gemeenschapstekort dat de Brusselse entiteit toevalt indien hieraan hetzelfde percentage uitgaven als inkomsten wordt overgeheveld. Daarbij gaat het om het begrotingstekort evenredig met de aan Brussel uitgekeerde inkomsten. We noemen dit het proportioneel tekort.

Het tweede bestanddeel van het overgedragen tekort kan worden toegeschreven aan het verschil tussen het deel van de overgeheveldde inkomsten en het deel van de overgeheveldde uitgaven. Wij stellen vast dat de Brusselse entiteit een groter deel krijgt van de primaire uitgaven dan van de inkomsten, zowel vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG) als vanuit de Franse Gemeenschap (CF), wat het overgedragen tekort doet toenemen. Dit deel van het tekort is niet gekoppeld aan de begrotingstoestand van de gemeenschapsentiteit, maar aan de inkomsten en uitgaven die samenhangen met de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden op het Brussels grondgebied. Wij noemen dit bestanddeel het specifiek tekort.

⁴ Er kan worden aangetoond dat dit het geval is voor de Vlaamse Gemeenschap (VG) door in de begroting de loutere gemeenschapsinkomsten en -uitgaven te isoleren aangezien in de begroting gemeenschaps- en gewest inkomsten en -uitgaven worden samengevoegd.

Tabel 7: Uitsplitsing van de tekorten overgedragen door de Gemeenschappen voor het jaar 2025 (in duizend euro)

	Franse Gemeenschap (FG)	Vlaamse Gemeenschap (VG)
Proportioneel tekort	-320.940	-102.330
Specifiek tekort	-263.631	-405.528
Totaal overgedragen tekort (2025)	-584.572	-507.858

Het valt op dat voor de Vlaamse Gemeenschap (VG) 80% van het tekort in 2025 voortkomt uit het specifiek tekort (*cf.* Tabel 7). Voor de Franse Gemeenschap (FG) is dit deel kleiner (45%), maar het blijft aanzienlijk. Nu kunnen wij voor elke Gemeenschap het specifiek tekort uitsplitsen in functie van de uitgavencategorie. Zo achterhalen we welke uitgavengroepen het tekort verklaren dankzij het gecombineerd effect van de gebruikte verdeelsleutel en hun budgettair gewicht.

Het specifiek tekort dat vanuit de Franse Gemeenschap wordt overgedragen, komt in hoofdzaak voort uit drie soorten uitgaven. De eerste betreffen de ministeriële kabinetten, het gebouwenbeheer, IT, enz. De zware verdeelsleutels hiervoor (meer dan 30%) kunnen worden toegeschreven aan een aanzienlijk verlies van schaalvoordelen door het opdelen van deze gemeenschapsuitgaven.

De tweede bron van het tekort is de cultuur, waarvoor de verdeelsleutels eveneens zwaarder wegen. Het tekort hangt hier sterk samen met de bestaande uitgavenstructuur, waarbij meer middelen worden toegekend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) dan aan het Waals Gewest (WG).

De derde bron van het tekort ten slotte is het onderwijs. Dit is zowel een volume-effect (voor het basisen secundair onderwijs, waarvoor de verdeelsleutels niet bijzonder zwaar wegen, maar die toch een groot aandeel hebben in de begroting) als een percentage-effect voor het kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs.

Het specifiek tekort dat vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG) wordt overgeheveld, is grotendeels afkomstig van cultuur, met een zeer zware verdeelsleutel (men berekent dat 16,7% van de Vlaamse cultuuruitgaven gebeuren op het Brussels grondgebied) en van onderwijs (in hoofdzaak door een volume-effect). Net als bij de Franse Gemeenschap (FG) is een deel van het specifieke tekort ook terug te voeren op de uitgaven voor de administratie wegens het verlies van schaalvoordelen. Een aantal programma's wordt integraal overgeheveld naar Brussel (bijvoorbeeld de financiering van de VGC) en deze wegen mee op het tekort.

Ten slotte kan op het eerste gezicht lijken dat bepaalde beleidsdomeinen een gunstig effect hebben op het tekort door het gebruik van verdeelsleutels met een relatief licht gewicht. Het betreft domeinen die verband houden met gezondheidszorg, bejaardenzorg, gezinsbijslag of bijvoorbeeld de financiering van de kinderdagverblijven. In werkelijkheid wordt het grootste deel van deze bevoegdheden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vandaag reeds uitgeoefend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), wat de toepassing van de lichte verdeelsleutels verklaart. Vermeldenswaard hierbij is dat de verdeelsleutel voor de uitgaven die *Kind & Gezin* financieren zwaarder weegt dan een sleutel bevolking « 0-17 jaar », waarvoor men ervan uitgaat dat 20% van de Brusselse bevolking Nederlandstalig is, omdat Brussel oververtegenwoordigd is in deze uitgaven.

9. Alternatieve scenario's

Naast een globale hervorming van de financieringsmechanismen voor het nieuw institutioneel model worden ook andere pistes overwogen om rekening te houden met de specifieke kenmerken van Brussel (onder meer de culturele oververtegenwoordiging) en zo mogelijke problemen met de onderfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) te ondervangen. Wij bekijken de volgende alternatieve scenario's: de overgang van een verdeelsleutel personenbelasting op basis van de woonplaats naar een verdeelsleutel personenbelasting op basis van de werkplek, een regionalisering van de vennootschapsbelasting (Ven.B.) en de hypothese van een spreiding "91,8%-8,2%" van de Brusselse bevolking over Franstaligen en Nederlandstaligen.

9.1. Verdeelsleutel personenbelasting op de plaats van tewerkstelling

Vooreerst wijzen wij erop dat de federale overheid en de Gewesten de personenbelasting (PB) vandaag onderling verdelen. Voor de verdeling van de PB wordt gewoonlijk verwezen naar twee benaderingswijzen. De eerste wijst de ontvangsten van de PB toe in functie van de woonplaats van de belastingplichtige, terwijl de tweede de plaats van tewerkstelling of werkplek als criterium hanteert. Het hoeft geen betoog dat door de grote stroom pendelaars naar Brussel de tweede benadering gunstiger uitvalt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

Een aantal elementen staan een overgang van de eerste naar de tweede benaderingswijze evenwel in de weg. Eerst en vooral is de berekening volgens de werkplek weliswaar gunstig voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) maar meteen ook ongunstig voor de beide andere Gewesten, wat de evenwichten van de hedendaagse BFW sterk zou wijzigen. Daarom lijkt het voor de hand te liggen dat deze overgang gepaard zou gaan met lange onderhandelingen waarbij compromissen niet te vermijden zijn.

In de tweede plaats vereist een omschakeling naar een berekening van de PB op grond van de werkplek een antwoord op heel wat vragen, zoals:

- hoe zal de nieuwe mix eruitzien? Gaan we voor 100% op basis van de werkplek? Of komt er een combinatie van de beide benaderingswijzen? Maar welke verhouding tussen beide wordt daarbij dan gehanteerd?
- welk deel van de PB wordt in aanmerking genomen? Gaat het alleen om de gewestelijke PB of ook over de federale PB?

Ten derde heeft de wijze waarop men tegen de PB aankijkt een sterk ontwrichtende invloed op de evenwichten van de BFW. De overgangs- en solidariteitsmechanismen, die vandaag berusten op de hypothese van een verdeelsleutel op basis van de woonplaats, zouden totaal aan samenhang verliezen en herwerkt en heronderhandeld moeten worden.

En ten slotte bepaalt artikel 64quater van de BFW sinds de zesde staatshervorming dat jaarlijks middelen worden toegekend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) ter compensatie van een deel van het inkomstenverlies dat ontstaat door de pendelaarsstromen. Dit is een horizontaal solidariteitsmechanisme van het Waals Gewest (WG) en het Vlaams Gewest (VGew) naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). De dotatie "pendelaars" is bedoeld om een deel van de gemiddelde gewestbelasting te compenseren van pendelaars die in Brussel werken, alsook het feit dat vele pendelaars gebruik maken van Brusselse openbare diensten zonder dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) hiervoor financiële ondersteuning geniet, omdat de PB wordt berekend aan de hand van de woonplaats en niet van de werkplek. Deze dotatie bedraagt 44 miljoen euro per jaar. Naar alle

waarschijnlijkheid zou bij de overgang naar een benadering op basis van de werkplek de dotatie nog moeilijk te rechtvaardigen zijn.

Om het effect van deze overgang (*cf.* Tabel 8) te kennen, berekenen we dat de Brusselse spreiding met 4,97 procentpunten toeneemt bij een verdeling van de ontvangsten uit de PB op basis van de werkplek in plaats van de woonplaats. Het Vlaamse aandeel zou verminderen met 2,73 procentpunten en het Waalse aandeel met 2,24 procentpunten.

Tabel 8: Verschillen die voortvloeien uit de gewestelijke verdeling van de PB op basis van de werkplek voor de inkomsten van de Brusselse entiteiten na de hervorming voor de jaren 2025, 2030 en 2035 (scenario gewijzigde PB – referentiescenario) (in duizend euro)

	2025	2030	2035
Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) zonder hervorming			
<i>Totaal</i>	356.687	472.349	619.693
Netto opcentiemen op de PB	619.479	782.763	996.172
Dotatie werkgelegenheid	109.024	124.084	143.487
Dotatie belastinguitgaven	101.148	115.119	133.120
Nationaal solidariteitsmechanisme	-428.963	-505.616	-609.086
Dotatie pendelaars	-44.000	-44.000	-44.000
Vanuit de Franse Gemeenschap (FG)			
<i>Totaal</i>	374.218	425.818	492.307
Dotatie PB	373.519	425.117	491.608
Ontvangsten afkomstig van de Nationale Loterij	699	701	699
Vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG)			
<i>Totaal</i>	93.555	106.454	123.077
Dotatie PB	93.380	106.279	122.902
Ontvangsten afkomstig van de Nationale Loterij	175	175	175
Totaal			
Totaal	824.460	1.004.621	1.235.077
<i>waarvan de weerslag van federale dotaties</i>	677.945	771.475	891.991
<i>waarvan de weerslag van de nationale solidariteit</i>	-428.963	-505.616	-609.086
<i>waarvan de weerslag van de gewestelijke PB</i>	619.479	782.763	996.172
<i>waarvan de weerslag van de dotatie pendelaars</i>	-44.000	-44.000	-44.000

Uiteindelijk moet de grootste weerslag voor de Brusselse entiteiten toegeschreven worden aan de toename van de gewestelijke PB. De impact als gevolg van de verdeelsleutel federaal PB zou worden getemperd door het wegvallen van het nationaal solidariteitsmechanisme maar wel positief blijven als we rekening houden met de inkomsten vanuit de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. De afschaffing van de dotatie “pendelaars”, een rechtstreeks gevolg van de verdeling op grond van de werkplek, zou een verlies veroorzaken van 44 miljoen euro.

9.2. Verdeelsleutel Vennootschapsbelasting

In dit alternatieve scenario wordt het criterium van de maatschappelijke zetel (in plaats van de plaats van de exploitatiezetel) geopperd als verdelingscriterium bij een structurele belastinghervorming van de vennootschapsbelasting (Ven.B.).

Eerst en vooral wordt erop gewezen dat de Ven.B. vandaag door de federale overheid geïnd wordt onder meerdere vormen in middelenbegroting, en dit voor in totaal 16,6 miljard euro. De opbrengst van de Ven. B. wordt vandaag niet geïnd door de Gewesten maar door de federale overheid. Wil het gewestelijk verdelingscriterium (maatschappelijke zetel of exploitatiezetel) van invloed zijn op de

financiering hiervan, dan moet bij de structurele hervorming allereerst worden voorzien in een gewestelijke verdeling van de belastingopbrengsten.

Deze verdeling kan twee vormen aannemen: een regionalisering die gepaard gaat met fiscale autonomie of de doorstorting van de belastingopbrengsten door de federale overheid in functie van hetzij de exploitatiezetel, hetzij de maatschappelijke zetel.

De regionalisering van de Ven.B. gepaard gaand met fiscale autonomie kan nadelig uitvallen voor de entiteiten, vooral als men zou kiezen voor de maatschappelijke zetel als criterium om te verdelen. Eerst en vooral zouden de Gewesten hierdoor blootstaan aan een zeer hoog risico op verplaatsing van de belastbare basis, waardoor zij in een schadelijke en steriele fiscale concurrentie kunnen terechtkomen. In de tweede plaats is de opbrengst van de vennootschapsbelasting van jaar tot jaar doorgaans aan sterke schommelingen onderhevig. De toevoeging van regionalisering en concurrentie op basis van de maatschappelijke zetel als criterium zou de volatiliteit alleen maar doen toenemen, waardoor de begrotingsopmaak nog ingewikkelder wordt. Ten derde behoedt de vastlegging van een verdelingsregel op basis van moeilijk delokaliseerbare criteria niet voor opportunistisch handelen. Economisch gezien kan men stellen dat de weerslag van belastingconcurrentie in termen van doeltreffendheid niet eenduidig is, maar dat de gevolgen qua efficiëntie en billijkheid onmiskenbaar negatief zijn.

Een tweede formule om de opbrengst van de Ven.B. op gewestelijk niveau te verdelen, is de doorstorting van de belastingopbrengsten via een dotatie van het federaal niveau (waarmee aan de fiscale bevoegdheid niet geraakt wordt). Als we effectief een gewestelijke verdeling overwegen, moet worden vastgesteld in welke context deze doorstorting moet gebeuren. Wij zien daarvoor drie mogelijkheden.

1. In een eerste geval zien wij een deling van de Ven. B. als herfinancieringsbron. Maar in de hypothese van een herfinanciering bedraagt de herverdeelde Ven.B. slechts een klein deel van de hele belasting. Bovendien zou daarbij geen gebruik worden gemaakt van de verdeelsleutel (maatschappelijke zetel) aangezien het verdelingscriterium zou zijn gekoppeld aan de budgettaire moeilijkheden.
2. In het tweede geval kan gedacht worden aan een nieuwe overdracht van bevoegdheden die vandaag federaal zijn, gefinancierd met een dotatie vennootschapsbelasting.
3. In het derde geval ten slotte zou een deel van de PB-dotatie worden vervangen door een dotatie vennootschapsbelasting. In de praktijk is een doorstorting van een fiscale bron in zijn geheel zonder overdracht van autonomie op lange termijn niet zo'n goed idee. Stel bijvoorbeeld dat de dynamiek van de dotatie (inflatie en BBP) zich sneller ontwikkelt dan die van de Ven.B., dan zou de federale overheid zich spoedig genoodzaakt zien een andere belasting te heffen als financieringsbron om aan haar verplichtingen te voldoen.

De drie hierboven geschetste scenario's kunnen aanleiding geven tot twee grote pijnpunten. Ten eerste zou dit aanzienlijke gevolgen hebben voor de federale overheid, die het grootste aandeel heeft in de schuld (meer dan 75%) en het tekort (meer dan 5% van het BBP) van ons land. Ten tweede wordt hiermee een herziening van de nationale solidariteitsmechanismen onafwendbaar, los van de vraag of de federale begrotingssituatie al dan niet verslechtert.

Wij verrichten een raming van een verdeelsleutel "Ven.B.-maatschappelijke zetel" (*cfr.* Tabel 9) die louter opties aanreikt die niet op hun beleidsrealisme zijn beoordeeld. Om de verdeelsleutel voor de vennootschapsbelasting in functie van de maatschappelijke zetel te ramen, berekenen wij het

gemiddelde van de voorbije vier jaar (2016-2019) van de gewestelijke verdeelsleutels. Ook gaan wij ervan uit dat deze verdeelsleutel constant blijft in de tijd (wat mag gelden als een sterke hypothese).

Aangezien niet wordt aangenomen dat de verdeling van de Ven.B. gepaard gaat met fiscale autonomie geldt het criterium "verdeling in functie van de maatschappelijke zetel" slechts als een leidraad voor de onderhandelaars bij het bepalen van een forfaitaire verdeelsleutel. In het geval van een regionalisering met overdracht van fiscale autonomie zal de dynamiek uiteraard sterker zijn en afhangen van het fiscaal handelen van de Gewesten en de respons van de ondernemingen op deze prikkels.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) zou de verdeling van de Ven.B. op basis van de maatschappelijke zetel veruit het voordeligst zijn (26,6%), met meer dan tien procentpunten voorsprong op een verdeling volgens de exploitatiezetel (16,4%). Maar zoals hoger reeds aangegeven, is dit tevens de meest volatiele verdeelsleutel van allemaal. De verdeelsleutel "PB werkplek" zou op de derde plaats komen (13,0%). Deze drie verdeelsleutels overtreffen duidelijk de verdeelsleutel "totale bevolking" (10,6%), die op zijn beurt nochtans gunstiger zou zijn dan de verdeelsleutel "PB woonplaats" (8,4%), zoals die vandaag in de BFW wordt gebruikt.

Tabel 9 : Vergelijking van de gewestelijke verdeelsleutels (2021) (in %)

	Verdeelsleutel « Ven.B. Maatschappelijk e zetel »	Verdeelsleutel « Ven.B. exploitatiezetel »	Verdeelsleutel « PB werkplek »	Verdeelsleutel « PB woonplaats »	Verdeelsleutel « 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 berekeningen CERPE

9.3. Verdeelsleutel bevolking « 91,8-8,2 »

Voor de beoordeling van deze behoeften voorzien de verdeelsleutels "bevolking" waarvan in het referentiescenario gebruik wordt gemaakt, in een taalverdeling van de Brusselaars op grond van de verdeelsleutel die gewoonlijk wordt gebruikt om de financiering van bepaalde bevoegdheden te verdelen, hetzij de verdeelsleutel « 80-20 ». Praktisch gezien, gaat het referentiescenario ervan uit dat de Brusselse bevolking bestaat uit 80% Franstaligen en 20% Nederlandstaligen. Dit is echter een sterke hypothese en redelijkerwijs kan de vraag worden gesteld of deze realistisch is.

Het Ministerie van Financiën gaf in 2020 immers aan dat 91,8% van de aangiften voor de personenbelasting van 2019 waren ingevuld in het Frans⁵. Om de gevoeligheid van ons model voor de hypothese over de samenstelling van de Brusselse bevolking te meten, stellen we voor de verdeelsleutel "80-20" te vervangen door een sleutel "91,8-8,2". Aan de hand van het effect van deze aanpassing van de hypothese op de verdeling van de uitgaven en inkomsten kan worden nagegaan of de algemene conclusies van het model wezenlijk zouden veranderen als het aandeel van Franstaligen en Nederlandstaligen in Brussel 11,8 procentpunten zou verschillen van de oorspronkelijke hypothese.

Deze wijziging van verdeelsleutel heeft geen impact op de verdeling van de inkomsten uit de BFW. Deze berust immers op een verdeelsleutel "80-20" in alle scenario's omdat hij wettelijk is vastgelegd. Bovendien moet ook worden opgemerkt dat een veranderde hypothese enkel de uitgaven en inkomsten

⁵ Deglume, P. 2020. « Bruxelles à 91,8% francophone selon les déclarations fiscales ». L'Echo 29/01/2020, beschikbaar op: <https://www.lecho.be/economie%20politique/belgique/bruxelles/bruxelles-a-91-8-francophone-selon-les-declarations%20fiscales/10203376.html>.

wijzigt die verdeeld zijn op grond van een verdeelsleutel “bevolking”. Dit betekent dat alle uitgaven en inkomsten die verdeeld zijn dankzij nauwkeuriger cijfers over het effectieve gebruik van de diensten (bijvoorbeeld cultuursubsidies of onderwijsuitgaven) niet wijzigen als gevolg van de veranderde hypothese.

Voor de Vlaamse Gemeenschap (VG) betreft de weerslag van de gewijzigde verdeelsleutel hoofdzakelijk een vermindering van de primaire uitgaven overgedragen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Deze vermindering kan grotendeels worden toegeschreven aan de uitgaven van het beleidsdomein « G. Welzijn, volksgezondheid en gezin » en dan meer bepaald de programma’s « GH. Sociale Bescherming » en « GI. Zorginfrastructuur », waarvan de verdeelsleutels voor de uitgaven aan gewicht verliezen evenredig met het deel van de Brusselse bevolking dat als Nederlandstalig aanzien wordt. Wat de overgedragen inkomsten betreft, zien wij eveneens een vermindering die niet groter is dan vijfhonderdduizend euro over de waargenomen periode. Het resultaat is een verhoging van het primair saldo overgedragen vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG). Anders gesteld, vermindert de verandering van verdeelsleutel het primair tekort overgedragen vanuit de Vlaamse Gemeenschap (VG) naar de Brusselse entiteit.

Voor de Franse Gemeenschap (FG) is de weerslag van de verandering van verdeelsleutel op de overgedragen uitgaven gunstig aangezien deze toenemen. Een groot deel van dit verschil komt van de dotatie aan het ONE waarvan de verdeelsleutel verzwart in verhouding tot het grotere deel van de Brusselse bevolking dat als Franstalig wordt aanzien. Wij zien tevens een toename voor de overgedragen inkomsten. Het resultaat is een vermindering van het primair saldo overgedragen vanuit de Franse Gemeenschap (FG). Anders gesteld, verhoogt de verandering van verdeelsleutel het primair tekort overgedragen vanuit de Franse Gemeenschap (FG) naar de Brusselse entiteit.

In het model waarin na de hervorming de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie blijven bestaan in Brussel betreft de hogervermelde respectieve impact rechtstreeks en uitsluitend deze beide instellingen. In het model waarin één enkele Brusselse entiteit overblijft na de hervorming moet de respectieve weerslag op het primair saldo overgedragen vanuit de Franse Gemeenschap (FG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) worden samengeteld om te komen tot de totale weerslag voor de Brusselse entiteit.

Wij stellen vast dat de verandering van de verdeelsleutel in onze verdelingshypotheses voor de Brusselse entiteit die op haar grondgebied de gemeenschapsbevoegdheden van de Franse Gemeenschap (VG) en de Vlaamse Gemeenschap (VG) overgedragen krijgt, leidt tot een verbetering van zijn primair saldo (*cfr.* Tabel 10). Deze gunstige weerslag blijft echter beperkt aangezien deze slechts leidt tot een gemiddelde vermindering met 0,7% van het primair tekort van de Brusselse entiteit over de waargenomen periode.

Tabel 10: Totale impact van de verandering van de verdeelsleutel bevolking op het primair saldo van de Brusselse entiteit na de hervorming voor de jaren 2025, 2030 en 2035 (in duizend euro)

	2025	2030	2035
Impact op het primair saldo overgedragen uit de FG	-34.033	-38.465	-43.787
Impact op het primair saldo overgedragen uit de VG	49.009	57.293	68.071
Impact op het primair saldo van de Brusselse entiteit na de hervorming	14.976	18.829	24.284

Conclusie

Deze studie beoogt een antwoord te formuleren op de vraag van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB) om een analyse te maken van de financiële gevolgen van een zevende staatshervorming voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die zou bestaan in een opheffing van de Franse, Duitstalige en Vlaamse Gemeenschap en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en het ontstaan van vier gewestelijke entiteiten (het Waals, het Brussels, het Vlaams en het Duitstalig Gewest). Daarbij dient specifiek de budgettaire (en in mindere mate ook de institutionele en operationele) weerslag van deze hervorming op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te worden geraamd aan de hand van twee referentiescenario's:

- het eerste scenario voorziet in een overheveling van alle bevoegdheden van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap naar de Gewesten en van de bevoegdheden van de GGC naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- het tweede scenario bepaalt de overheveling van de bevoegdheden van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap naar de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), naar de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en naar het Waals en het Vlaams Gewest, alsook de overheveling van de bevoegdheden van de GGC naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In deze studie wordt ook het effect van alternatieve scenario's op de nieuwe gewestelijke entiteit of entiteiten geraamd die voorzien in (1) de heffing van de personenbelasting (PB) op de werkplek in plaats van de woonplaats, (2) een verdeling van de vennootschapsbelasting (Ven.B.) op territoriale basis en (3) een verdeling van de gemeenschapsuitgaven op basis van een verdeelsleutel voor de bevolking naargelang de taal die de inwoners van Brussel kiezen voor de indiening van hun belastingaangifte (91,8% in het Frans en 8,2% in het Nederlands) in plaats van de verdeelsleutel die momenteel wordt toegepast in de bijzondere financieringswet van 6 januari 2014 (BFW), hetzij 80%-20%. Deze alternatieve scenario's worden zowel behandeld in het licht van hun mogelijke budgettaire weerslag als van de uitvoerbaarheid.

Vanuit juridisch en institutioneel oogpunt vereist een hervorming naar een model met vier Gewesten de aanpassing van een groot aantal grondwetsartikelen die nog niet voor herziening vatbaar zijn verklaard in de verklaringen tot herziening van 2019. Daartoe dienen de drie federale wetgevende organen een nieuwe verklaring tot herziening aan te nemen vóór men kan overgaan tot de grondwetswijzigingen die vereist zijn om de Gemeenschappen te kunnen opheffen. Bovendien is voor de voorgestelde wijzigingen een brede politieke meerderheid nodig aangezien deze pas verworven zijn als minstens twee derde van de leden in elke van de Kamers aanwezig is en de voorgestelde wijziging minstens twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen achter zich krijgt.

Ook dienen hiervoor meerdere bijzondere wetten gewijzigd te worden, en dan in het bijzonder de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (BWHI), waarvoor een meerderheid van de stemmen vereist is in elke taalgroep van elke Federale Kamer op voorwaarde dat van elke factie de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover de gunstige stemmen in de beide taalgroepen in totaal twee derde van de uitgebrachte stemmen uitmaken.

De vooropgestelde scenario's impliceren ook dat domeinen die uitsluitend Franstaligen of Nederlandstaligen aanbelangden, voortaan onder de gewestelijke structuur ressorteren. Er zijn meerdere bepalingen die de bescherming van minderheden in de gewestelijke structuur waarborgen maar men kan er niet omheen dat Franstaligen in grote mate overwegen in de instanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Toch is een situatie denkbaar waarin men bijzondere mechanismen voorziet in functie van de aangelegenheden waarop het Gewest toeziet (bijvoorbeeld

unicommunautaire en bipersoonsgebonden aangelegenheden) met het oog op een besluitvorming die rekening houdt met de eigen kenmerken van Brussel en in het bijzonder met de Nederlandstalige minderheid.

Vanuit budgettaire oogpunt wordt bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde BFW niet verwacht dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de COCOM hun overheidsrekeningen over de hele onderzochte periode (2020-2035) in evenwicht kunnen brengen, met een geraamd tekort in 2035 (zonder hervorming) van 1,71 miljard euro en een geraamde schuld van iets minder dan 30 miljard, wat neerkomt op 349,6% van de eigen inkomsten dat jaar. Toch vertoont dit tekort een dalende tendens door een gemiddelde toename van de inkomsten die groter is dan deze van de uitgaven. De COCOF vertoont eveneens een tekort over de hele periode dat geraamd wordt op 57 miljoen euro in 2035 voor in totaal 675 miljoen euro inkomsten. Daartegenover staat dat de VGC in 2035 naar verwachting een overschot van 35 miljoen euro zal boeken bij geraamde inkomsten van 318 miljoen euro. Mochten ten slotte de Brusselse entiteiten (Gewest, GGC, COCOF en VGC) worden samengevoegd, dan zou het tekort 1,352 miljard euro bedragen bij een schuld van 29,854 miljard euro, wat neerkomt op 330,9% van de geraamde inkomsten van deze entiteiten.

Uit de evaluatie van de hervorming bedoeld om de uitgaven en inkomsten verbonden aan de bevoegdheden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap op gewestelijke basis te verdelen, blijkt logischerwijs een stijging van inkomsten en uitgaven van de betrokken entiteiten in beide scenario's (overheveling naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en naar COCOF en VGC) maar ook een toename van de tekorten in beide scenario's. In het scenario waarbij alle gemeenschapsbevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden overgeheveld, zou zijn tekort in 2035 3,555 miljard euro bedragen voor 12,759 miljard euro aan geraamde inkomsten. De schuld van de deelstaat (met inbegrip van de geraamde overdracht van gemeenschapsschulden) zou daarmee oplopen tot 49,216 miljard euro, hetzij 385,7% van zijn inkomsten. In het scenario waarbij de COCOF en de VGC behouden blijven en de gemeenschapsbevoegdheden naar deze entiteiten worden overgeheveld, is de weerslag bijzonder groot voor de VGC. Deze zou in 2035 kampen met een tekort van 797 miljoen euro voor 956 miljoen euro aan geraamde inkomsten, met datzelfde jaar een schuld ten belope van 769,3% van de inkomsten. Het tekort van de COCOF, dat over deze periode licht afneemt, zou 938 miljoen euro bedragen in 2035 voor 3,773 miljard euro aan geraamde inkomsten, hetzij 295,7% van zijn inkomsten.

Deze toename van de tekorten kan worden verklaard aan de hand van twee elementen: Enerzijds wordt door de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap een evenredig tekort overgedragen. Op grond van onze ramingen vertonen deze beide entiteiten over de hele onderzochte periode immers een tekort, zodat bij een overheveling van bevoegdheden naar de Brusselse entiteiten een deel van dit tekort logischerwijs terecht komt in de rekeningen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁶. Anderzijds wordt ook een specifiek tekort overgedragen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omdat het een groter deel van de uitgaven voor zijn rekening neemt in verhouding tot het deel van de inkomsten dat geacht wordt deze overheveling van bevoegdheden te financieren. Deze oververtegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vindt in sterke mate zijn verklaring in het verlies aan schaalvoordelen en in de grote uitgaven voor onderwijs en cultuur op zijn grondgebied vergeleken met de andere Gewesten.

Volgens onze ramingen is de budgettaire weerslag van een overheveling van de gemeenschapsbevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of naar de Brusselse entiteiten daarmee

⁶ Dit geldt eveneens voor het Waals Gewest (WG) en het Vlaams Gewest (VGew): de tekorten van de twee Gemeenschappen worden gedeeld door de Gewesten waarnaar de bevoegdheden worden overgeheveld.

negatief. De oorzaken van deze tekorten verschillen evenwel in functie van de bron van de beoogde overdrachten. Bij het Vlaams Gewest is 80% van het tekort van 2025 afkomstig van het verschil tussen de verdeelsleutel voor de globale inkomsten en de verdeelsleutel voor de globale uitgaven, met andere woorden van het specifiek tekort. Voor de Franse Gemeenschap (FG) is dit deel kleiner (45%), maar het blijft aanzienlijk. De rest van het tekort wordt toegeschreven aan het proportioneel tekort (het deel van het huidig tekort van de Gemeenschappen dat naar de gewestelijke entiteiten wordt overgedragen).

Het tekort van de Brusselse gewestelijke entiteiten verdwijnt in geen van de onderzochte alternatieve scenario's (PB op de werkplek, Ven.B. op gewestelijke basis, ramingen volgens een verdeelsleutel bevolking 91,8%-8,2%). De overgang van een verdeling van de PB op basis van de woonplaats naar een verdeling afhankelijk van de werkplek zou de Brusselse overheidsfinanciën ten goede komen maar zorgt tegelijk voor vier struikelblokken: (1) langdurige onderhandelingen om de twee andere Gewesten te overtuigen die hiervan nadeel zouden ondervinden, (2) het beantwoorden van vele vragen over de draagwijdte van een dergelijke hervorming, (3) een verstoring van het evenwicht van de BFW en (4) de "pendeldotatie" zou nog moeilijk te rechtvaardigen zijn. Voor de Brusselse entiteiten bedraagt de geraamde positieve weerslag van de berekening van de inkomsten uit de PB op de werkplek (de negatieve impact van het afnemend solidariteitsmechanisme inbegrepen) 1,235 miljard euro bij een referentietekort geraamd op 3,555 miljard euro. Dit scenario duidt ook op de ongewisheid over de toenemende praktijk van het structureel telewerken, die gevolgen kan hebben voor de omschrijving van de werkplek.

Een territoriale verdeling van de Ven.B. zou gunstig uitwerken op de Brusselse Hoofdstedelijke gewestbegroting door het grote aantal bedrijfszetels op zijn grondgebied, maar werpt ook een aantal vragen op. Want de vennootschapsbelasting hangt vandaag volledig af van de federale overheid. Een scenario waarbij de opbrengst van deze belasting over de Gewesten verdeeld wordt, zou daarom met zich meebrengen dat er iets in de plaats komt van de huidige inkomsten of dat nieuwe federale bevoegdheden op de deelstaten worden overgedragen. In beide gevallen zou dit gevolgen hebben die een evaluatie van de invoering van een model waarbij de huidige gemeenschapsbevoegdheden worden overgedragen aan de Gewesten (en potentieel aan de COCOF en de VGC) overstijgen. Een regionalisering die gepaard gaat met een fiscale autonomie kan nadelig uitvallen voor de entiteiten en wel om meerdere redenen: (1) ze zouden blootstaan aan een zeer groot risico op een verschuiving van de belastinggrondslag, met een nadelige concurrentie tot gevolg, (2) de hoge volatiliteit van de inkomstenniveaus uit de Ven.B. kan problemen opleveren bij de opmaak van de gewestbegrotingen en (3) zelfs de weinig delokaliseerbare criteria zouden de betrokken entiteiten niet behoeden voor opportunistisch handelen.

Het laatste scenario dat werd uitgewerkt tenslotte, voorziet in een gewijzigde hypothese voor de verdeling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen binnen de Brusselse bevolking in een poging om de reële spreiding te benaderen. Dit scenario lijkt de budgettaire draagkracht van de Brusselse entiteit te vergroten, maar eerder in beperkte mate gezien de bedragen waar het om gaat. Uiteindelijk zou de verbetering van het tekort bij de Brusselse entiteiten beperkt blijven tot 0,7% van het primair tekort over de onderzochte periode. Aangezien deze simulatie enkel de uitgaven van de betrokken entiteiten betreft, valt het scenario waarbij de Gemeenschapscommissies blijven bestaan logischerwijs gunstig uit voor de VGC, die haar gemiddeld primair tekort ziet teruglopen met 10,23% over deze periode terwijl het tekort van de COCOF gemiddeld toeneemt met 5,65%.

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. Daarbij is het opmerkelijk dat de overdracht van het

tekort van de Gemeenschappen (zowel van de Vlaamse als van de Franse Gemeenschap) in onze scenario's zwaar weegt op het geraamde tekort van de Brusselse entiteiten. Wel mag men niet uit het oog verliezen dat deze resultaten sterk samenhangen met de gehanteerde simulatiehypotheses. Vooral de rol van Brussel als nationale en internationale hoofdstad, maar ook als culturele aantrekkingspool is in het voorgestelde model niet in aanmerking genomen. Het doel van deze studie was immers om de toepassing van de financieringsregels voor de deelstaten zoals deze vandaag bestaan te evalueren voor een model met vier Gewesten en niet om de bestaande financieringsmechanismen te herzien naar aanleiding van een reset van het Belgisch institutioneel model. 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. Met deze studie hopen wij te kunnen bijdragen aan de invulling van die behoefte.