

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

11 mei 2007

HOORZITTING

**over het verslag van de Commissie voor de studie van de methodologie
gebruikt bij de analyse van interregionale transfers**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heren Herman De Reuse en Koen Van den Heuvel**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Sven Gatz.

Vaste leden:

de heren Thieu Boutsen, Herman De Reuse, Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;

de heren Erik Matthijs, Steven Vanackere, Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;

de heer Gilbert Bossuyt, mevrouw Caroline Gennez, de heer Ludo Sannen;

mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz.

Plaatsvervangers:

de heer Erik Arckens, mevrouw Hilde De Lobel, de heren Freddy Van Gaever, Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Tom Dehaene, de dames Veerle Heeren, Joke Schauvliege;

de heer Bart Caron, mevrouw Michèle Hostekint, de heer Jacky Maes;

de dames Patricia Ceysens, Annick De Ridder, de heer Marc van den Abeelen.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

de heer Jan Peumans.

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding.....	4
II. Toelichting.....	4
III. Bespreking: vragen en opmerkingen van de leden	7

DAMES EN HEREN,

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting vond op dinsdag 24 april 2007 een hoorzitting plaats over het verslag van de Commissie voor de studie van de methodologie gebruikt bij de analyse van interregionale transfers.

Namens de Commissie voor de studie van de methodologie gebruikt bij de analyse van interregionale transfers, waren de sprekers:

- de heer Aloïs Van de Voorde, voorzitter van de Commissie, eresecretaris-generaal van het ministerie van Financiën;
- de heer Etienne de Callatay, ondervoorzitter van de Commissie, Bank Degroef;
- de heer Paul Van Rompuy, hoogleraar KULeuven; en
- de heer Jef Vuchelen, hoogleraar VUB.

Het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid werd vertegenwoordigd door de heer Hedwig Van der Borght, secretaris-generaal van het departement.

I. INLEIDING

De heer Sven Gatz, voorzitter: Ik herinner eraan dat Vlaams minister-president Yves Leterme al verslag heeft uitgebracht over de studie naar aanleiding van de bespreking van de vraag om uitleg van de heer Bart De Wever over de validering van de Abafim-studie (*Hand. VI. Parl. 2006-07*, nr. C-127, p.1). De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft er een technische discussie aan gewijd. Bepaalde fracties vonden het nuttig om nog wat dieper op de zaak in te gaan.

II. TOELICHTING

De heer Aloïs Van de Voorde, voorzitter van de Commissie voor de studie van de methodologie gebruikt bij de analyse van interregionale transfers, eresecretaris-generaal van het ministerie van Financiën: De Commissie had tot opdracht de methodologie, gebruikt om transfers tussen de drie gewesten in België, te evalueren en een methode te vinden om die transfers zo objectief en nauwkeurig mogelijk te kwantificeren. De Commissie werd door de minister-president geïnstalleerd in juli 2005. Ze heeft 17 vergaderingen gehouden.

De Commissie voor de studie van de methodologie gebruikt bij de analyse van interregionale transfers, die verder de Commissie zal genoemd worden, heeft hoorzittingen gehouden met de Nationale Bank, de FOD Financiën, de FOD Economie, de pensioendienst van de overheidssector, het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en professor André Decoster van de KULeuven.

Het onderzoeksveld van de Commissie is de basisstudie van Abafim, gepubliceerd in oktober 2004. De methodologie daarvan was oorspronkelijk uitgewerkt door het Centrum voor Economische Studiën van de KULeuven en nadien overgenomen door de KBC Studiedienst. De basisstudie, zoals de Abafim-studie verder genoemd zal worden, splitst de federale overheidsrekeningen per gewest uit om aldus de interregionale financiële stromen te ramen.

De basisstudie bestaat uit drie stappen. De eerste stap is de toewijzing aan ieder gewest van de ontvangsten en uitgaven van de centrale overheid, de sociale zekerheid inbegrepen. De tweede stap is de evaluatie op grond van het juste-retourcriterium dat moet toestaan de in de eerste stap opgestelde saldi te interpreteren met het oog op het vaststellen van de zogenaamde genormeerde of referentiesaldi. De derde stap is de berekening van de verschillen tussen de gegevens overeenstemmend met de ‘juste retour’ en de vastgestelde saldi. Die verschillen worden door de basisstudie zonder onderscheid omschreven als transfers.

De Commissie geeft daarbij twee fundamentele opmerkingen. Volgens de Commissie is een transfer een financiële stroom zonder gelijkwaardige financiële tegenprestatie. De basisstudie hanteert echter een ruimere definitie van transfer, als een begrip dat alle financiële stromen dekt waarbij de overheid betrokken is. Zo beschouwt die studie het loon van een federale ambtenaar die in Brussel werkt, als een transfer ten voordele van dat gewest.

De tweede opmerking geldt het begrip ‘juste retour’. Dat begrip is een concept van normatieve aard dat centraal staat in de basisstudie maar dat in het verslag van de Commissie niet gebruikt wordt.

De Commissie maakt een typologie van de interregionale transfers. Er zijn er volgens haar vijf: de expliciete financiële transfers van interpersoonlijke solidariteit, de impliciete financiële transfers van interpersoonlijke solidariteit, de andere impliciete financiële transfers, de externe factoren met financiële impact en de overige interacties tussen overheden. De Commissie heeft de laatste twee types van financiële interactie niet betrokken bij haar analyse, zoals trouwens de basisstudie ook niet. Nochtans valt de impact van die types niet te onderschatten, want het

zijn zeer belangrijke uitwisselingen tussen gewesten. De benadering van de Commissie is voornamelijk boekhoudkundig. De economische weerslag van de interacties tussen de gewesten is niet onderzocht. Er is dus bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de terugkeereffecten van de transfers.

De methodologische benadering van de Commissie betreft vooreerst de structuur van het verslag. Het verslag is gestructureerd op basis van de posten van de overheidsboekhouding die aanleiding kunnen geven tot significante transfers. Er is een onderscheid gemaakt tussen de openbare ontvangsten en uitgaven. De sociale zekerheid is afzonderlijk behandeld. Het verslag van de Commissie geeft voor iedere onderzochte post de sleutel, gebruikt in de basisstudie, spreekt zich uit over de deugdelijkheid van die sleutel en formuleert zo nodig een aanbeveling.

In het kader van die methodologie zijn ook de pendelaars en de multiregionale ondernemingen behandeld. Twee methoden zouden moeten worden gebruikt om de personenbelasting, de sociale bijdragen en de vennootschapsbelasting te verdelen onder de gewesten. Enerzijds is er de institutionele benadering, namelijk de woonplaats voor de natuurlijke personen en de maatschappelijke zetel voor de ondernemingen, anderzijds is er de lokalisatiebenadering, de werkplaats voor de natuurlijke personen en de plaats van activiteit voor de ondernemingen. In de basisstudie is er daarover enige verwarring, soms gebruikt ze het ene, soms het andere criterium. Een coherente benadering van alle posten is nodig.

Bij de behandeling van de gemeenschappen en de gewesten is het nodig om de financieringsmechanismen van de gemeenschappen en de gewesten te betrekken bij de berekening van de transfers. Dat is een uitbreiding van de basisstudie. De Commissie oordeelt dat het niet opportuun is de federale schuld te integreren in de berekening van de financiële regionale stromen zoals trouwens de basisstudie ook niet doet.

Een volgend onderdeel in het verslag zijn de veranderingen in de ontvangsten. Er zijn vier soorten belastingen. De eerste is de personenbelasting. De basisstudie gebruikt de woonplaats. Dan rijst het probleem hoe de pendelaars te behandelen. De Commissie beveelt daarom een dubbele benadering aan: volgens de woonplaats en volgens de werkplaats.

Een tweede belasting is de vennootschapsbelasting. De basisstudie gebruikt de plaats van activiteit om de toegevoegde waarde per gewest te ramen. Het probleem is dat de vennootschapsbelasting niet gelijk is aan de belasting op de toegevoegde waarde. De regionale toegevoegde waarde is moeilijk te ra-

men, conferatur de multiregionale ondernemingen. Er is ook een incoherentie tussen de lokalisatiebenadering voor de vennootschapsbelasting en de institutionele benadering voor de personenbelasting. De Commissie beveelt ook hier een dubbele benadering aan: volgens de maatschappelijke zetel en volgens de exploitatiezetel.

De derde belasting is de btw. De basisstudie gebruikt het bruto regionale product, gecorrigeerd in functie van de pendelaars. Het probleem daarbij is dat de btw in feite geen belasting is op de toegevoegde waarde maar vooral op de waarde van het privé-verbruik. De btw wordt gedragen door bepaalde sectoren. Het effectieve tarief van de btw hangt daarenboven af van het profiel van het verbruik. Ten slotte is er de dubbele telling van de btw, betaald met het geld van de transfers. De Commissie beveelt dan ook aan zich te steunen op het onderzoek over de huishoudbudgetenquête, verricht door professor A. Decoster – bijlage 4 van het verslag van de Commissie – en op de regionale toegevoegde waarde van de sectoren die de btw niet mogen doorrekenen.

De basisstudie gebruikt de plaats van productie voor de producten onderworpen aan accijnzen. Het probleem is dat de accijnzen de taksen op het verbruik zijn. Accijnzen worden ook betaald door rechtspersonen, bijvoorbeeld stookolie door ondernemingen. De Commissie beveelt aan te steunen op het onderzoek over de huishoudbudgetenquête van professor Decoster om de accijnzen, betaald door de gezinnen, te verdelen en de andere niet te verdelen.

Vervolgens zijn er de federale uitgaven. Daarvan zijn er zes soorten. De Commissie beveelt volgende veranderingen van de basisstudie aan: een coherente toepassing van de dubbele benadering, dus institutionele en lokalisatiebenadering; de identificatie van het al of niet aanwezig zijn van tegenprestaties; de identificatie van de effectieve genietters. De eerste soort uitgaven zijn lonen, pensioenen en sociale lasten. De basisstudie gebruikt de woonplaats van de ambtenaren. De lonen en pensioenen zijn echter geen transfers omdat er een dienst, namelijk het werk, als tegenprestatie geleverd is. De Commissie beveelt dan ook aan die post uit te sluiten bij de berekening van de transfers.

Voor de aankopen van goederen en diensten gebruikt de basisstudie het bruto regionale product, gecorrigeerd voor pendelaars. Het probleem is dat de post aankoop van goederen en diensten volgens de Commissie geen transfer is omdat er een tegenprestatie is. Voor de post huur en subsidies aan bedrijven gebruikt de basisstudie de regionale bruto toegevoegde waarde van de ondernemingen. Het probleem is dat de post subsidies vooral slaat op subsidies aan openbare ondernemingen, inzonderheid de spoorwegen.

Het is heel moeilijk te bepalen wie de genierter is. De Commissie beveelt dan ook aan die post uit te sluiten bij de berekening van de transfers.

Voorts zijn er de transfers naar de rest van de wereld. De basisstudie gebruikt het bruto regionale product, gecorrigeerd voor de pendelaars. Het probleem is dat er geen regionale genierter is tenzij voor de gebonden steun. De Commissie beveelt dan ook aan die post uit te sluiten bij de berekening van de transfers.

Het vijfde aspect zijn de transfers van de sociale zekerheid. De basisstudie gebruikt de gewestelijke verdeling van de personenbelasting. De Commissie vindt dat die sleutel het eenheidskarakter van de begroting miskent. De Commissie stelt dan ook voor het geheel van de inkomsten van de federale overheid te beschouwen.

Het laatste aspect van dit onderdeel zijn de kapitaalsuitgaven. De basisstudie gebruikt het bruto regionale product, gecorrigeerd voor pendelaars. Het probleem is dat de basisstudie geen onderscheid maakt tussen kapitaaloverdracht en investeringen. Kapitaaloverdrachten hebben een tegenprestatie, openbare investeringen hebben oversijpelingseffecten zodat het moeilijk is de genietters ervan aan te duiden. De Commissie is dan ook van oordeel dat de kapitaaloverdrachten geen aanleiding geven tot transfers en beveelt aan de investeringen uit te sluiten uit de berekeningen van de transfers.

De Commissie beveelt volgende veranderingen aan voor de sociale zekerheid. De basisstudie gebruikt de loonmassa van de nijverheid, gecorrigeerd voor pendelaars, als basis voor de berekening van de sociale bijdragen. Die benadering miskent de lokalisatiebenadering, vergeet de diensten, miskent de verschillen en de effectieve bijdragetarieven. De Commissie beveelt aan twee benaderingen te hanteren, met en zonder een correctie voor de pendelaars, en de gegevens van de regionale rekeningen te gebruiken.

Voor de alternatieve financiering via de btw gebruikt de basisstudie het bruto regionale product, gecorrigeerd voor pendelaars. De Commissie verwijst naar de problemen inzake de btw-ontvangsten. De Commissie beveelt aan de huishoudbudgetenquête te gebruiken.

Het laatste aspect van de sociale zekerheid zijn de sociale uitgaven, de gezondheidszorgen. Bij de herziening van de methodologie van de basisstudie beveelt de Commissie aan voor de arbeidsongevallen en de beroepsziekten de gegevens te gebruiken van de regionale rekeningen.

Dan komen we aan de veranderingen ten opzichte

van de basisstudie voor wat betreft de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. In beide gevallen is er een dubbele benadering voor het toegewezen gedeelte van de personenbelasting: woonplaats versus bron; die dubbele benadering wordt eveneens gesuggereerd voor het toegewezen gedeelte van de btw. De federale overheid betaalt de pensioenen van de gewezen personeelsleden van de gemeenschappen en de gewesten. De toenemende impliciete transfer die daardoor ontstaat, vergt verder onderzoek.

Wat is de globale evaluatie van de werkzaamheden van de Commissie? Zij komt tot unanieme besluiten in een materie die technisch complex en politiek moeilijk is. Zij doet voorstellen en verschaft drie belangrijke ophelderingen op methodologisch vlak. Eerst geeft zij met name een typologie van de financiële interacties tussen de gewesten en vervolgens ook een bepaling van transfers. Tot slot geeft zij ook opheldering over de verschillende te gebruiken verdeelsleutels.

De methode die in de basisstudie werd gehanteerd, wordt grondig herzien. Bepaalde financiële stromen die de basisstudie behandelde, vormen immers geen transfers, bijvoorbeeld de lonen van de federale ambtenaren. De verdeelsleutels gebruikt voor de toewijzing van de voornaamste ontvangstenposten en van verschillende uitgavenposten moeten worden gewijzigd. Wij bevelen een dubbele benadering aan bij de toewijzing van bepaalde ontvangsten en uitgaven: institutioneel versus lokalisatie.

De Commissie neemt dan ook afstand van een normatieve benadering gestoeld op het concept 'juste retour', om een rationele en coherente benadering te ontwikkelen van de transfers. Het bestaan van een dubbele benadering en de andere behandeling van de pendelaars en de multiregionale ondernemingen zullen het debat verrijken over de bron en de gevolgen van de transfers.

Het verslag onderstreept eveneens het belang van aanvullend onderzoek over de weerslag van de pensioenen op de transfers, inzonderheid van die van de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten ten laste van de federale overheid; en over de externaliteiten tussen gedefederaliseerde entiteiten en de andere financiële interacties. Die twee aspecten werden immers niet onderzocht door de Commissie.

Tot slot enkele besluiten. Een objectief en periodiek onderzoek van de transfers zou toelaten deze te identificeren en te relativeren, en zou kunnen bijdragen tot een sereen debat over de solidariteit tussen de gewesten. Een dergelijke periodieke vaststelling zal het mogelijk maken de evolutie van de transfers in de tijd te volgen en geleidelijk, steunend op de op-

gedane ervaring en kennis, de kwaliteit van de resultaten van de berekeningen te verhogen. De berekening van de transfers op grond van de voorgestelde methodologie zou kunnen worden toevertrouwd aan een werkgroep bijgestaan door externe deskundigen, op te richten bij het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Dat beschikt immers over alle gegevens. De berekening van de transfers brengt slechts een deel van de talrijke interacties tussen de gedefederaliseerde entiteiten onder de aandacht en miskent ook de toegevoegde waarde van deze verhoudingen. Het werk verricht door de Commissie zou dus nuttig kunnen worden aangevuld door een onderzoek over deze dimensie.

De heer Hedwig Van der Borght, secretaris-generaal departement Financiën en Begroting: Ik herinner even aan de historie van de Abafim-studie. De vorige minister-president, de heer Somers, polste, vermoedelijk op vraag van het Vlaams Parlement, bij zijn bestuur naar de wijze waarop de transfers konden berekend worden. In de lade lagen geen studies klaar. Met de diensten van de minister-president werd afgesproken dat (het vroegere) Abafim (administratie Accounting, Budgettering en Financieel Management¹), de opdracht zou overnemen, omdat de administratie Financiën en Begroting ook uitvoerder is van het thesauriebeleid van de Vlaamse Gemeenschap. In die hoedanigheid heeft zij in de contracten met KBC en Dexia enkele clausules staan, waarin staat dat deze bankinstellingen voor de Vlaamse Gemeenschap studieopdrachten realiseren voor zover deze passen in het verlengde van de studiediensten binnen die instellingen.

Wij wisten dat KBC in 1997 de methodologie van professor Van Rompuy opnieuw had opgepikt en dus over de competentie beschikte. KBC antwoordde evenwel op ons verzoek dat de bank dit weliswaar vroeger deed, maar dat het nu niet meer in het verlengde lag van haar werkzaamheden, zodat de bepalingen in het kassierscontract niet meer golden. KBC was wel bereid om mensen die daar vroeger aan gewerkt hadden in hun vrije tijd ter beschikking te stellen, onder auspiciën van Abafim. De studie werd feitelijk door die groep uitgevoerd, onder verantwoordelijkheid van Abafim. Dat betekent natuurlijk niet dat Abafim geen inhoudelijke kennis heeft over deze materie. Ik verwijs naar de rol van Abafim om het werk van professor A. Decoster, actief binnen het Vlaams Wetenschappelijk Steunpunt Financiën, te kunnen laten aansluiten op de initiële gegevens.

Ik benadruk wel dat Abafim geen studiedienst is. Wij zijn geen wetenschappelijke instelling, die tot

taak heeft regelmatig wetenschappelijke publicaties te doen en zijn dus ook niet van plan om zelfstandig regelmatig hieromtrent te gaan werken. Abafim deed dit enkel op vraag van de minister-president. Wij zullen nu op vraag van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting de resultaten van de Commissie trachten te implementeren. De Commissie heeft volkomen gelijk als zij stelt dat dit beter thuis hoort in een federaal orgaan. Maar zolang dat dit niet gebeurt, moet iemand het werk wel doen.

De Commissie onderstreepte drie aspecten. Er zijn ten eerste fouten en foutjes in de vroegere benadering. Er zitten bijvoorbeeld fouten in de benadering van accijnzen. Wij zullen ze bij de actualisering verbeteren. Daarnaast stelde de Commissie vast dat er verbeterde gegevens en methoden zijn. Ook die zullen we integreren. Maar wat we niet kunnen, is de methodologie op zich herzien. Dat laatste deel maakt geen deel uit van de actualisatie, die wij beogen te doen.

Hoe snel we dit alles kunnen doen, hangt af van de beschikbare capaciteit, want, nogmaals, wij zijn geen studiedienst. Het resultaat zal worden overhandigd aan de Vlaamse minister van Financiën.

III. BESPREKING: VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

De heer Herman De Reuse: Vorige studies over de transfers gingen alle uit van het principe van de 'juste retour'. De Commissie tot onderzoek van de methodologie verwerpt dit totaal, omdat het principe op zich al afwijkt van het principe van de solidariteit. Louter wiskundig bekeken kan ik er inkomen dat men naakte cijfers optelt of aftrekt. Maar daarmee is het nog niet verantwoord om te zeggen dat de 'juste retour' niet het uitgangspunt kan zijn van de redenering. We moeten eerst over de juiste gegevens beschikken voor we kunnen nagaan hoever solidariteit procentueel kan gaan. Maar de afwijzing door uw Commissie van de 'juste retour' is een politieke vaststelling.

Ook politiek is de opvatting dat activiteiten waar een tegenprestatie tegenover staat, niet tot de transfers behoren, zoals bijvoorbeeld het werk van de federale ambtenaren die in Brussel wonen. Maar wat doet de Commissie tot onderzoek van de methodologie dan met de procentuele oververtegenwoordiging van Franstalige ambtenaren in het Belgische bestel? En wat doet u met de federale legeraankopen die voor het overgrote deel in Wallonië worden uitgevoerd? Wat zijn de argumenten die ten grondslag liggen aan de uitsluiting van zaken waar een tegenprestatie tegenover staat, terwijl daar toch ook duidelijk sprake

¹ Naar aanleiding van het Beter Bestuurlijk Beleid en de hervorming van de Vlaamse administratie omgevormd tot het departement Financiën en Begroting.

is van transfers? Vanwaar die zeer scherpe beperking van het begrip transfer?

Uw Commissie wil het principe van de ‘juste retour’ niet aanvaarden omdat men daarmee de sociale rechtvaardigheid zou uitsluiten. Ik vind daarentegen dat we pas kunnen zien wat sociale rechtvaardigheid kan zijn, nadat we cijfers hebben vergeleken.

In uw studie worden op verschillende plaatsen andere of gecombineerde methodologieën voorgesteld. Dat is misschien deels juist, maar ook deels voor betwisting vatbaar. Ik had daartegenover wat meer inlichtingen vanwege Abafim verwacht over de werkwijze van KBC en Dexia. Misschien moeten wij die mensen ook een keer ondervragen, zodat zij een en ander kunnen verantwoorden.

Een van de grote mankementen aan het evaluatierapport van de Commissie is dat men het derde element van de doelstellingen niet heeft ingevuld: het nazicht en de gebeurlijke verbetering van de gehanteerde cijferreeksen. De Commissie geeft kritiek – die juist of fout kan zijn – maar geen oplossingen. U doet niet meer dan in uw besluiten een herberekening van de transfers te suggereren op basis van de methodologische opmerkingen van uw Commissie.

Ik ga nog in op een paar details. Op een bepaald ogenblik zegt u dat fiscale geldboeten en belastingverhogingen vanwege hun marginaal karakter niet moeten worden opgenomen. Waarom heeft u niet zoals Abafim slechts drie van de mechanismen onderzocht en niet vijf? Toch zegde de heer Van de Voorde dat de andere twee niet zomaar te verwerpen zijn.

De heer Kris Van Dijk: Ik heb na het lezen van het evaluatierapport en het beluisteren van de toelichting het gevoel dat wij nog lang niet aan het eindpunt gekomen zijn. Daarom wil ik even de verwachtingen van het parlement in het algemeen en van de N-VA-fractie in het bijzonder over dat eindpunt in herinnering brengen.

Om te beginnen dient de discussie hier niet te gaan over de vraag of we wel of niet solidair moeten zijn of tot op welke hoogte. Het gaat wel over de responsabilisering: in een goed werkende democratie moeten de verantwoordelijkheden genomen worden waar ze moeten genomen worden. Zo moet een bestuurder verantwoording afleggen over de uitgaven van het bestuur. Als hij niet toekomt, moet hij de inkomsten verhogen of herschikkingen doen, want er moet een evenwicht blijven tussen inkomsten en uitgaven. In het federale staatsbestel zouden de financiële repercussies van beleidsdaden even goed op het betreffende niveau moeten terechtkomen.

Daarom vroegen wij in 2003 al een degelijke studie over dit onderwerp, eerst aan minister-president Dewael, daarna aan zijn opvolger Somers. Er was vooraf al verdienstelijk werk gedaan. Maar eigenlijk heeft de heer Van de Voorde gelijk als hij zegt dat dit binnen de schoot van de federale overheid hoort te gebeuren. Het is bedroevend dat de vraag over de federale loyaliteit alleen aan Vlaamse kant gesteld wordt. Wij vragen transparantie omdat wij naar de doelmatigheid willen kijken. Zijn de transfers verantwoord, ja of neen? En zo ja, brengen ze ook iets op? Zijn er resultaten?

De Commissie heeft verdienstelijk werk gedaan, maar de vraag blijft of wij wel over voldoende cijfers en parameters beschikken om een en ander in kaart te brengen? Door de verschillende vormen van inkomsten en uitgaven is het debat inderdaad niet gemakkelijk, en er zijn complicaties door de verschillen tussen de zetel en de productieplaats van bedrijven, door de pendelarbeid en dergelijke. Toch blijft het belangrijk in een federale staat dat de stromen transparant zijn. Ik blijf wat dat betreft voor een stuk op mijn honger. Beschikken we anno 2007 over voldoende objectieve gegevens?

De heer Paul Van Rompuy, hoogleraar KULeuven: ‘Juste retour’ betekent dat men wat men bijdraagt aan de overheid, als individu of als regio, terugkrijgt in een of andere vorm. Wij dachten dat dit een van de mogelijke criteria was om stromen tussen overheden te beoordelen. Het is inderdaad een normatief criterium, want men doet meer dan vaststellen hoeveel geld er bijvoorbeeld in de sociale zekerheid gaat naar een of ander gewest en hoeveel dat gewest bijdraagt.

Ik geef het voorbeeld van de sociale zekerheid niet toevallig omdat het probleem van de ‘juste retour’ zich juist daar situeert. Immers, iedereen die verplicht verzekerd is, draagt onder een of andere vorm bij, maar het is niet zo dat elk individu zijn bijdrage onder een of andere vorm – bijvoorbeeld pensioenen of terugbetaling van zorgen – terugkrijgt. Omwille van de solidariteit is er geen individueel evenwicht. De sociale risico's zijn niet gelijk verdeeld over de bevolking. Maar de sociale risico's zijn evenmin gelijk gespreid over de arrondissementen of over de gewesten. Ook daar geldt het principe van de ‘juste retour’ dus niet, tenzij men zou aannemen dat er systematische invloeden zijn die maken dat men meer haalt uit de sociale zekerheid dan men bijdraagt. Maar dat is dan geen zaak van ‘juste retour’ maar veeleer van misbruik binnen de sociale zekerheid, bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de werkloosheid. Maar dat is een andere categorie van denken, die buiten de discussie valt: oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid.

De heer Herman De Reuse: Ik aanvaard al uw beschouwingen, maar er is het volgende. U als wetenschappers bezorgt ons cijfers, wij als politici discussiëren erover wat wij daarmee doen.

Het kan zijn dat de Commissie geen voorstander is van het principe van de 'juste retour' omdat het maatschappelijk engagement daardoor teniet wordt gedaan. Maar volgens mij is het theoretisch mogelijk om op individueel niveau te berekenen wat iemand bijdraagt of terugkrijgt. Het is evident dat er verschillen zouden zijn. Eigenlijk vragen we het verschil te maken tussen de deelgebieden. Dan zullen wij als politici – wanneer u ons die naakte cijfers toont – kijken in hoeverre wij daarmee kunnen leven. Op basis van die cijfers zullen wij uitmaken in welke mate we tekorten aanvaarden. Als de verschillen niet objectief verklaarbaar zijn, kunnen we onderzoek openen naar de misbruiken. Er zijn bijvoorbeeld geen objectieve redenen waarom een Waalse moeder twee dagen langer in het moederhuis moet blijven dan een Vlaamse. Ik weet niet of dat juist is. Ik weet dat er een verschil is. Dan zullen wij kijken of daar objectieve redenen voor zijn. Liggen die redenen bij de patiënt of bij de arts? We zullen dat moeten onderzoeken, maar dan zullen we erin kunnen snijden en kunnen zeggen dat we onze bijdrage niet willen steunen op misbruik. Wij zullen misbruiken kunnen onderkennen. Daarvoor is het belangrijk dat we deze basisgegevens hebben. Die naakte cijfers. Wij zullen ermee doen wat wij denken ermee te moeten doen. En u geeft ons de cijfers.

De heer Paul Van Rompuy: Volgens een studie van de Warandegroep bedroeg de transfer van Vlaanderen naar Wallonië in 2004 ongeveer 10,4 miljard euro. Wij halen daar 4 miljard euro uit. Dat is het bedrag dat volgens de Warandegroep overeenkomt met de schuldverdeling. Wij kunnen ons daar wetenschappelijk niet over uitspreken. In 2004 bedroeg de transfer dus ongeveer 6 miljard euro.

De transfer in de sociale zekerheid bedraagt ongeveer 60 percent van dat bedrag of 3,4 miljard euro. Aan de uitgavenzijde van de sociale zekerheid kan het grootste deel van de financiële stroom ten gunste van Wallonië en Brussel worden toegeschreven aan de prestaties in de werkloosheid. Over de uitgaven in de gezondheidszorgen wil ik mij niet uitspreken omdat recente studies erop wijzen dat de uitgavenpatronen per hoofd regionaal minder sterk verschillen in vergelijking met de situatie een tiental jaar geleden. Aan de kant van de bijdragen geldt het feit dat zowel het loonpeil als de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen veel hoger liggen dan in Wallonië.

Het gaat niet zozeer om de 'juste retour' maar om een andere dynamiek: economische groei aan de ene kant en een andere verdeling van de werkloosheids-

risico's. Wanneer we het uitgavenprofiel in de pensioensector bekijken, merken we dat Vlaanderen eerder aan de sombere kant staat.

De heer Herman De Reuse: Er is werkloosheid in Wallonië, maar Vlaanderen zoekt naar arbeidskrachten. Zelfs op de grens tussen Vlaanderen en Wallonië raakt dat probleem niet opgelost omdat Waalse werklozen niet wensen te komen werken. We kunnen hun incentives geven. Maar dat moeten wij op politiek niveau beslissen. Daarom is het belangrijk dat we over naakte cijfers beschikken.

De heer Jef Vuchelen, hoogleraar VUB: Economisch is het zo dat wanneer iemand betaald wordt voor een prestatie of dienst, we niet kunnen spreken over een transfer. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het punt dat de spreker maakt niet relevant is. Stel dat we in een land leven met twee regio's. De volledige actieve bevolking van regio A werkt bij de federale overheid. Wanneer dat bestudeerd wordt, zal men het niet hebben over een transfer naar regio A. Nochtans heeft regio A in het voorbeeld een probleem al is het maar omdat de werkgelegenheid afhankelijk is van één werkgever. Dit argument geeft aan dat we een aantal principes hanteren die resulteren in een aantal cijfers. De cijfers moeten achteraf geïnterpreteerd worden. Dat geeft de spreker ook aan op het einde van zijn betoog. Hij wil er een aantal interpretaties aan geven, maar elke interpretatie moet rekening houden met tegenprestaties. Uiteindelijk zouden we het Waalse werkloosheidsprobleem kunnen oplossen zonder aan de transfers te raken door alle Waalse werklozen tewerk te laten stellen door de federale overheid. Iedereen voelt aan dat dergelijk scenario een loopje neemt met het gezond verstand en geen oplossing is.

De heer Etienne de Callatay, ondervoorzitter van de Commissie, Bank Degroof: Het probleem is niet het aantal ambtenaren maar wel hun productiviteit of gebrek daaraan. Pas als er bijvoorbeeld te veel Franstalige NMBS-medewerkers zijn die bovendien betaald worden om niets te doen, is er sprake van een transfer. Maar hoe kunnen we de individuele productiviteit ramen? Dat kunnen we niet. Het ontbreekt ons aan kennis en informatie. Het is principieel mogelijk dat het ambtenarenoverschot in een bepaalde regio en in een bepaalde administratie tot een transfer leidt, maar dat kunnen we niet meten. Dat is ons probleem.

Het aantal ambtenaren is het probleem niet. Als alle Franstalige NMBS-medewerkers even productief zijn als de Vlaamse medewerkers en even productief als in een andere functie, is er geen transfer. Het probleem van de economische transfers op regionaal

vlak is het verschil tussen wat die medewerkers krijgen voor hun werk en hun productiviteit.

De heer Herman De Reuse: Ik ga daar niet mee akkoord. Ik betwist niet dat Franstalige NMBS-medewerkers even goed presteren als de Vlaamse. Maar als een nationale dienst als de NMBS 55 percent Franstaligen in dienst heeft en voor 60 percent gefinancierd wordt door Vlaanderen, is er wel overdracht van centen. Dat heeft te maken met het aantal mensen dat in dienst is en hun totale loonmassa. De zuiver economische interpretatie van professor Vuchelen leidt tot waanzinnige ideeën wanneer we ze doortrekken. Daarom juist mijn kritiek. Ik aanvaard de redenering niet dat er geen sprake is van een transfer als er een prestatie tegenover staat.

De heer Etienne de Callataÿ: Economen redeneren op basis van het begrip opportunitetskosten. Laat ons uitgaan van een situatie waarin de NMBS uitsluitend met Franstaligen werkt en Vlaanderen geen werkloosheid kent. In dat scenario geeft de NMBS geen aanleiding tot een transfer. Het biedt Vlamingen de kans een hoger loon te krijgen bij een andere werkgever. Op basis van de opportunitetskosten zijn er geen transfers. Economisch gezien moeten we redeneren op basis van het verschil tussen loon en productiviteit.

De heer Jef Vuchelen: De berekening van de transfers verloopt in drie stappen. Ten eerste worden de federale rekeningen opgesplitst. Ten tweede wordt een evaluatiecriterium zoals de 'juste retour' toegepast. Ten derde worden de transfers berekend. De opmerking van de heer De Reuse gaat over het eerste stadium. In mijn voorbeeld zullen we vaststellen dat er een grote geldstroom naar regio A vloeit. In de tweede fase zal ik rekening houden met de tegenprestatie. Omdat er een tegenprestatie is, komen deze financiële stromen niet in de derde fase terecht. Dat betekent niet dat er geen financiële stroom meer is. Wie de cijfers bekijkt, zal vaststellen dat regio A een onevenwichtig aantal ambtenaren levert. Dat is een probleem maar strikt economisch beschouwd is er geen sprake van een transfer. Het probleem is dat geldstromen verward worden met transfers. Dat is niet noodzakelijk zo.

De heer Aloïs Van de Voorde: De Commissie hoopt ook dat haar studie geen eindpunt is. Voor er naar cijfers gekeken wordt, moet er echter eerst een goede methodologie zijn. De methode mag niet wetenschappelijk betwistbaar zijn. De Commissie heeft enkel verbeteringen aanbevolen. Bepaalde gegevens zijn nog niet publiek beschikbaar. Daarom heeft de Commissie het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) voorgesteld. Dat instituut beschikt immers

over die gegevens voor het opmaken van de nationale en regionale rekeningen.

Het Overlegcomité zou die opdracht kunnen toevertrouwen aan het INR. Eventueel zou het instituut daarvoor ook beroep kunnen doen op deskundigen. Die deskundigen kunnen worden aangesteld door de gemeenschappen en de gewesten. Als het INR en de Nationale Bank enkele jaren ervaring kunnen opbouwen, zal de kwaliteit van hun berekeningen ter zake toenemen.

De heer Etienne de Callataÿ: Bepaalde statistische reeksen ontbreken. Het moet mogelijk zijn om betere statistische gegevens te bieden, en dat niet alleen over de transfers. In dit land beschikken we over te weinig cijfers.

Het grootste probleem om de transfer eenduidig te berekenen, is een akkoord over de methodologie. Allicht zal de enig haalbare oplossing zijn een vork te hanteren. Het zal echter moeilijk zijn een rechtvaardige vork te vinden. Bij pendelaars kan rekening gehouden worden met de woon- of werkplaats. Beide standpunten zijn verdedigbaar. De vork kan dus een reusachtige omvang hebben. De onzekerheid die voortvloeit uit die vork is groter dan de onzekerheid veroorzaakt door gebrekkige cijfers.

De heer Koen Van den Heuvel: De bemerkingen van de Commissie over de methodologie zijn van groot belang. Het komt er nu op aan om met die aanbevelingen rekening te houden. Ik heb begrepen dat het departement Financiën en Begroting op basis van die aanbevelingen nieuwe berekeningen zal maken. Wanneer zijn die gepland?

Als de opdracht toevertrouwd wordt aan het Overlegcomité of aan het INR, vrees ik een oeverloze discussie over de methodologie en de vork.

Het verschil tussen woon- en werkplaats speelt niet alleen een rol bij de federale belastingen, maar beïnvloedt ook de berekeningen in verband met de sociale zekerheid. Vooral het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest speelt hier een rol en niet zozeer noord-zuid, hetgeen dus de cijfers zal vertekenen.

Het is heel belangrijk om een goed zicht te hebben op de transfers en de evolutie ervan. Niemand ontken het bestaan ervan. De basis ervan is de werkgelegenheidsgraad: 65 percent in Vlaanderen, 55 percent in Wallonië en nog lager in Brussel. Zolang dat verschil er is, zullen er transfers blijven. Daarom is het voor mijn fractie belangrijk om het arbeidsmarktbeleid degelijk in te richten zodat de verantwoordelijkheden op de juiste plaats terechtkomen.

Slechts zo kan er structureel aan de transfers gewerkt worden.

De heer Thieu Boutsen: Ik betwist dat prestatiegericht inzet niet meetbaar is. Als de productiviteit van een regio globaal gemeten kan worden, is het mogelijk om de inzet van het individu te meten. Dat is de som van diverse factoren. Grote instellingen zoals KBC, meten de productiviteit van hun werknemers. Waarom kunnen de globale productiviteit van het zuiden en de verschillen met het noorden niet gemeten worden?

De heer Herman De Reuse: Het departement Financiën en Begroting zal rekening houden met de bevindingen van de studie maar beschikt maar over bepaalde modellen. Daarom zal de administratie niet met alle opmerkingen van de Commissie rekening kunnen houden. Kan de heer Van der Borghet daar meer uitleg over geven?

Het is niet omdat er in België procentueel meer Nederlandstaligen dan Franstaligen zijn dat er automatisch transfers zullen zijn. Een transfer kan ook procentueel berekend worden. De 'juste retour' is precies dat 62 percent van de bevolking 62 percent van de belastingen betaalt en 62 percent terugkrijgt. Het is niet omdat de ene bevolkingsgroep groter is dan de andere dat er per se transfers zijn.

De heer Paul Van Rompuy: De Verenigde Staten hebben al decennia lang een groot tekort op hun rekening met de andere landen. Dat wordt nu gefinancierd door de nieuwe ontwikkelingslanden, India en China, maar ook deels door Europa. Als de redenering van de heer De Reuse toegepast wordt, zouden de Verenigde Staten in een reusachtige recessie belanden. Dit zou een wereldrecessie veroorzaken, waar ook Europa de weerslag van zou ondervinden. Geldstromen tussen landen en regio's zijn onvermijdelijk. Men kan die te groot vinden, maar de rekeningen sluitend maken is in de reële wereld niet wenselijk.

De heer Herman De Reuse: Ik bedoel enkel dat de financiële transfers niet noodzakelijk van Vlaanderen naar Wallonië moeten gaan omdat in Vlaanderen procentueel het grootste deel van de bevolking woont. Het zou even goed omgekeerd kunnen zijn.

De heer Jef Vuchelen: Het INR is een verzameling van boekhouders. Ze moeten duidelijke richtlijnen krijgen. Het enige dat men van hen kan vragen, is dat ze de federale overheidsrekeningen regionaliseren als onderdeel van de regionale rekeningen. Dat wordt sowieso gevraagd door de Europese Unie. Dat zal gebeuren volgens de Europese methodologie. Daarover is er geen discussie mogelijk.

Ik denk niet dat het opportuun is aan het INR bepaalde simulaties te vragen. Wetenschappers of onderzoekers die vinden dat ze bijkomende cijferingen moeten doen, kunnen bijkomende informatie vragen aan het INR.

Het gros van het commissiewerk was suggesties geven over de eerste stap. Het berekenen van de regionale overheidsrekeningen is niet haar specialiteit. Ze weet trouwens niet welke gegevens er waar beschikbaar zijn. De Commissie heeft een aantal verbeteringen voorgesteld. Als het INR echt zou overgaan tot de feitelijke cijfering, zal het werk van de Commissie nuttig blijken. Het instituut beschikt echter over andere informatiebronnen en wellicht ook contacten met andere landen. Hun werk moet objectief zijn.

Nadien kan eenieder hypothesen formuleren en in een derde stap de transfers berekenen. Het heeft nu nog geen zin om daarover te discussiëren. Het komt erop aan zo vlug mogelijk een akkoord te bereiken over de eerste stap.

De heer Etienne de Callatay: Ik kan enkel akkoord gaan met de opmerking dat de stroom pendelaars zich meer zou situeren tussen Brussel en de andere gewesten dan tussen Wallonië en Vlaanderen. Ook over het probleem inzake verschil in werkloosheid en werkgelegenheidsgraad kan ik het eens zijn.

Het lijkt allicht vreemd dat in België het onmogelijk blijkt de productiviteit exact te meten. Toch is het zo voor de overheid, en niet alleen in België. Voor de macro-economische boekhouding rekenen we dat ambtenaren een productiviteit hebben die gelijk is aan hun loon. Dat is de veronderstelling die we hanteren om de berekening te maken.

De heer Aloïs Van de Voorde: Met die productiviteitsberekening moeten we voorzichtig zijn. Hoe bereken je bijvoorbeeld de productiviteit van een Franstalige federale ambtenaar die niet alleen statistieken maakt, maar ook informatica doet en circulaire opmaakt? En hoe kan men de productiviteit van die ambtenaar meten en regionaal toewijzen? Dergelijke ambtenaren kunnen centraal werken, maar werken eigenlijk voor het hele land.

De heer Thieu Boutsen: Dat dit een complexe zaak is, klopt, maar er zijn toch ook enorm veel middelen om dat probleem in die mate op te splitsen dat er een som van de onderdelen kan worden gemaakt en zo een resultaat kan worden berekend. Die ambtenaar zal toch op zijn terrein moeten beoordeeld en gemeten worden naar productiviteit.

De heer Hedwig Van der Borghet: Aan welk gewest zult u die man toewijzen? Voor wie werken bijvoor-

beeld de mensen van de spoorwegen in Brussel?

De heer Thieu Boutsen: Ik ben het er volkomen mee eens dat dit niet met een vingernip op te lossen is, maar de hele studie tot nu toe is evenmin met een vingernip tot stand gekomen. Inzet is meetbaar en daar blijf ik bij.

De heer Hedwig Van der Borgh: Er is ook gevraagd waarom de studie destijds twee transfermechanismen die de Commissie thans suggereert, niet had opgenomen, zo bijvoorbeeld de overvloedige gevolge effecten van het regionaal beleid in één gewest op een ander gewest. Het antwoord is eenvoudig: er waren gewoon niet voldoende gegevens hieromtrent. Er bestaat, naar ik meen, geen enkele globale studie of gegevensbron, die dit inventariseert. Wel bestaan er partiële specifieke studies, zoals bijvoorbeeld over de geluidshinder van de luchthaven van Zaventem voor Brussel. Maar met enkele partiële studies wordt er geen beeld geschetst van de effectdoorsijpeling tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Daarvan bestaan geen gegevens. Als er geen data zijn, heeft het ook geen zin dat in beschouwing te nemen.

Over de computermodellen hoeft u zich geen zorgen te maken. Ze zijn niet groots en vereisen geen supercomputers, maar draaien op kleine laptops. Niet de CPU vormt een probleem, maar wel de benadering van de gegevens. Welke gegevens resulteren in het beste beeld? Er zal immers nooit een volledig correct beeld van de transfers zijn. De voornaamste opdracht in de timing is te zoeken waar de gegevens ter beschikking zijn, die het best de transfers kunnen benaderen en ze dan te implementeren.

Ik wil ten slotte nogmaals onderlijnen waar de administratie meent een positieve bijdrage te leveren bij het werk van de Commissie, met name in de doorrekening van een aantal verbeteringen, die de Commissie aangeeft. De Commissie heeft aangewezen waar er fouten zitten, en ze heeft ook vastgesteld dat er verbeterde gegevens in zitten. Een voorbeeld daarvan is de pendelarbeid. De initiële studie ging ervan uit dat als de beste benadering de pendelbeweging voor ambtenaren identiek was aan de hele pendelbeweging in België. Uiteraard is dat niet exact identiek, maar bij gebrek aan gegevens is dit wel een eerste goede benadering. Onder meer in dit verband heeft de Commissie erop gewezen, dat er intussen verbeterde regionale gegevens ter beschikking staan, waarin de pendelbeweging van ambtenaren zelf apart wordt geïnventariseerd. Dat zal dus als dusdanig worden aangepast. Nogmaals: wat we niet zullen doen, is de methodologie zelf aanpassen en dus de invalshoeken herzien. Wij zijn uitvoerders. Waar ze fouten bevat, zullen we de mogelijke verbeteringen toepassen. Wat de timing betreft, die hangt af van de beschikbare capaciteit. Het werk zal in elk geval nog

een twee- à drietal maanden in beslag nemen.

De heer Kris Van Dijck: Ik wil enkel nog een politieke opmerking maken bij de 'juste retour'. Mijn fractie is niet van oordeel dat er een absolute 'juste retour' moet zijn in de feiten. De 'juste retour' berekenen, betekent dat wordt berekend wat wij geven en waar die uitgaven aan worden besteed. Er zijn legitieme redenen voor het feit dat de uitgaven op verschillende plaatsen anders zijn. De 'juste retour' is echter een hypothetisch gegeven om mogelijke uitwassen te detecteren en eventueel bij te sturen. Onze fractie is geen vragende partij voor een 'juste retour' van elke euro die we geven. Dat zou in schril contrast staan met onze vraag om een Europese solidariteit.

De voorzitter: 'You don't want your money back.' De bespreking is gesloten. Rest mij nog de sprekers te danken namens de leden van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Herman DE REUSE
Koen VAN DEN HEUVEL

Sven GATZ