



SERV-akkoord

op hoofdlijnen

over de uitvoering van de 6e Staatshervorming
in Vlaanderen

Brussel, 27 juni 2012

Update 21 november 2012

Aan de heer Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse regering
Vlaams minister van Economie, Buitenlands
Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Pieter Kerremans
pkerremans@serv.be

Vorbereiding uitvoering van de 6^e staatshervorming

Mijnheer de Minister-president,

Op 11 oktober 2011 kwam het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming tot stand. Door dit akkoord verschuiven er belangrijke bevoegdheden, middelen en instrumenten naar de deelstaten. Zo zal de 6^e staatshervorming een belangrijke impact hebben op de organisatie van het Vlaamse beleid.

Een doordachte voorbereiding van de implementatie van het Institutioneel Akkoord in Vlaanderen is zeer noodzakelijk. In het SERV-akkoord van 27 juni 2012 met update op 21 november 2012 zetten de Vlaamse sociale partners, wat betreft hun kerntaken, de krachtlijnen uit van een toekomstig Vlaams beleid binnen overgedragen materies. Waar relevant zal de SERV zich in de komende periode verder beraden om beleidspistes voor bepaalde overgeheveld materies verder te concretiseren.

Het voorliggende SERV-akkoord op hoofdlijnen vormt de basis waarop de sociale partners binnen de VESOC-context graag het gesprek aangaan met de Vlaamse regering.

Wij zijn ervan overtuigd, mijnheer de Minister-president, tot een vruchtbare dialoog te kunnen komen.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen.....	5
SERV-Akkoord	15
Inleiding.....	15
Algemeen	17
Deel 1 Structuren Vlaamse Sociale Bescherming	18
1. Vooraf.....	18
2. Uitgangspunten	18
3. Structuren	19
4. Het beheer van de Vlaamse Sociale Bescherming.....	19
4.1. Inhoudelijke argumenten.....	19
4.2. Het argument “financiering”	21
5. Een Vlaamse architectuur op hoofdlijnen.....	23
5.1. Op strategisch niveau: Het “Beheer Sociaal Beleid”.....	23
5.2. Op operationeel niveau: EVA's naar publiek recht als uitvoeringsorganen.....	24
Deel 2 Hervorming bijzondere financieringswet	26
1. Wijziging financieringsmechanisme in aanvangsjaar.....	26
1.1. Bestaande financieringsstromen.....	27
1.2. Nieuwe bevoegdheden	28
2. Onzekere budgettaire impact na het aanvangsjaar	29
2.1. Simulatiemodel Nationale Bank van België en Federaal Planbureau.....	29
2.2. Dynamiek personenbelasting en elasticiteit t.o.v. bbp.....	30
2.3. Uitgavendynamiek nieuwe bevoegdheidspakketten.....	31
3. Responsabiliserings- en verdelingsmechanismes	31
4. Fiscale autonomie	33
Deel 3 Sociaal-economische hoofdthema's	35
1. Werk en Sociale Economie	35
1.1. Algemeen	35
1.2. Activering.....	36
1.3. Werkgelegenheidsbeleid.....	41
1.4. Vormings- en opleidingsbeleid.....	44
2. Economie	46

2.1. De erkenning van toeristische centra	46
2.2. Vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen.....	46
2.3. Het Participatiefonds.....	48
2.4. De toegang tot het beroep – vestigingsvoorwaarden	49
2.5. Nationale Delcrederedienst, FINEXPO, Belgische Maatschappij voor Internationale Investering, Agenschap Buitenlandse Handel.....	50
2.6. Prijzencontrole	51
2.7. Woninghuur, handelshuur en pacht	52
3. Vlaamse Sociale Bescherming	54
3.1. Gezinsbijslagen	54
3.2. Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten.....	58
3.3. Gezondheidszorg en hulp aan personen	59
4. Energie	62
4.1. Distributienettarieven	62
4.2. Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE)	67
Bijlage 1: Budgettaire gevolgen nieuwe financieringswet.....	69
1. Budgettaire gevolgen aanvangsjaar.....	69
1.1. Huidige bevoegdheden	69
1.2. Nieuwe bevoegdheden	75
2. Evolutie na overgangsjaar	84
2.1. Huidige bevoegdheden	85
2.2. Nieuwe bevoegdheden	94
2.3. Overgangsmechanisme	96
2.4. Samenvattende tabel dynamisch perspectief	97

Krachtlijnen

A. Structuren Vlaamse Sociale Bescherming

De in het vooruitzicht gestelde overheveling van belangrijke bevoegdheden op het vlak van sociale bescherming versterkt de noodzaak aan transparante, performante en efficiënte structuren van beheer en uitvoering om het beleid in Vlaanderen daadwerkelijk te operationaliseren.

Het is voor de SERV cruciaal dat, onverkort de prerogatieven van de Vlaamse overheid, relevante actoren op het middenveld betrokken worden bij de structuren van beheer en de uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming. Naast andere belangrijke stakeholders komt de rol van de Vlaamse sociale partners hierbij duidelijk in beeld. Het blijft uiteraard steeds tot de prerogatieven van de politieke overheden behoren om het beleid mee te bepalen en in beleidskeuzes te beslechten.

Er zijn belangrijke inhoudelijke argumenten om de betrokkenheid van de sociale partners te staven. In het algemeen leveren zij een belangrijke toegevoegde waarde voor het beleid door hun terreinkennis en de verantwoordelijkheid die zij opnemen in het beheer en de uitvoering. Daarnaast bieden zij mede door hun representativiteit een breed draagvlak voor het beleid en vormen zij een stabiliserende factor die bijdraagt tot de continuïteit van het beleid. Overigens zijn er domeinintrinsieke argumenten voor de betrokkenheid van de sociale partners op het vlak van arbeidsmarkt, gezinsbeleid en gezondheids- en ouderenzorg.

Van de overgehevelde middelen op het vlak van “arbeidsmarkt”, “gezinnen” en “gezondheidszorg” in het kader van de 6^e staatshervorming wordt meer dan 80% gefinancierd vanuit de sociale zekerheid. De feitelijkheid dat de overgehevelde middelen in belangrijke mate hun oorsprong vinden in de sociale zekerheid vormt een belangrijk bijkomend argument in het pleidooi van de SERV voor de structurele betrokkenheid van de sociale partners bij de Vlaamse structuren.

De sociale partners willen het debat met de Vlaamse regering aangaan om een coherent en geïntegreerd beleid op het vlak van sociale bescherming en loopbaan maximaal mogelijk te maken. Een kernelement hierbij is de bundeling van de financieringsmiddelen.

De SERV vraagt dat de middelen die van oorsprong uit de sociale zekerheid komen en die worden overgedragen aan Vlaanderen n.a.v. de overdrachten van sociale materies (gezinsbijslagen, gezondheidszorg en hulp aan personen, arbeidsmarkt) worden geormerkt als “middelen sociaal beleid” en ook voor sociaal beleid aangewend. Alle geormerkte “middelen sociaal beleid” worden ingebracht in het “Beheer Sociaal Beleid”. Als zodanig gaan de geormerkte middelen niet gewoon op in de algemene Vlaamse begroting.

De concentratie van de geormerkte middelen in het “Beheer Sociaal Beleid” beknot geenszins de marge van de Vlaamse overheid om beleidskeuzes te beslechten in de aanwending van de middelen voor sociaal beleid. Met andere woorden: De beleidsbestemming is geormerkt maar wordt door de Vlaamse overheid bepaald, mede in samenspraak met de sociale partners. De organisatie van het beheer zoals momenteel van toepassing in de VDAB kan als een ijkpunt gelden.

Het “Beheer Sociaal Beleid” wordt opgevat als een beheersvehikel in de vorm van een EVA dat het actief beheer van de geormerkte middelen verzekert en deze alloceert over de uitvoeringsstructuren (cf. infra). De SERV vraagt de Vlaamse regering om in gezamenlijk over-

leg na te gaan welke EVA-structuur (naar publiek recht dan wel naar privaatrecht) meest geschikt is om de opdracht van het “Beheer Sociaal Beleid” vorm te geven.

Het “Beheer Sociaal Beleid” wordt tripartiet samengesteld: (a) vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid; (b) vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de SERV; (c) vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties vertegenwoordigd in de SERV. De sociale partners en de Vlaamse regering onderzoeken of en hoe anderen kunnen worden betrokken.

De SERV pleit ervoor om de uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming na de overheveling van de bevoegdheden, toe te wijzen aan diverse Extern Verzelfstandigde Agent-schappen (EVA’s). De SERV heeft reeds herhaaldelijk gesteld dat de meerwaarde die geboden wordt door de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld in de beheersorganen slechts kan gerealiseerd worden in een EVA-structuur, waarbij de sociale partners vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur.

Bij de uittekening van de uitvoeringsstructuur pleit de SERV voor een maximale vereenvoudiging en efficiëntie. Vanuit dit gegeven vraagt de SERV in beginsel dat per beleidsdomein (Gezin, Zorg, Werk) één EVA naar publiek recht wordt belast met de uitvoering van het beleid. Daarbinnen kan het aangewezen zijn de oriëntatie van de uitvoering onderscheidelijk te concretiseren enerzijds gericht op het aspect “uitkeringen”, anderzijds op het aspect “voorzieningen/diensten”.

De voorgestelde structuur impliceert een grondige hertekening/transformatie van bestaande structuren binnen de respectieve beleidsdomeinen. In het voorliggende SERV-akkoord wordt hier niet verder op ingegaan. In een verdere fase wenst de SERV zich samen met de Vlaamse regering te buigen over de bestuurlijke inpassing van het voorgestelde in relatie tot bestaande structuren.

B. Hervorming bijzondere financieringswet

Voor het financieringsluik ligt de belangrijkste uitdaging in een concrete vertaling naar de nieuwe financieringswet en de effectieve realisatie van de uitgangspunten van het Institutioneel Akkoord. De SERV is van oordeel dat de Vlaamse regering in dit proces geen afwachtende houding mag aannemen maar inspanningen moet leveren om op korte termijn verduidelijking te krijgen over een aantal essentiële bepalingen. Daarbij is het enerzijds van belang om op korte termijn tot duidelijke afspraken te komen met de federale overheid over de inspanning die Vlaanderen zal moeten leveren voor de sanering van de overheidsfinanciën tegen 2015. Daarnaast moet er aan de federale overheid bijkomende informatie gevraagd worden. En tenslotte geeft de Raad een aantal aandachtspunten mee voor de Vlaamse regering.

Afsprakenkader saneringsinspanning 2015

Voor de SERV is het prioritair dat er op korte termijn een afsprakenkader komt over de bijkomende inspanningen die van de deelstaten gevraagd zal worden met het oog op de sanering van de Belgische overheidsfinanciën tegen 2015. In het kader van deze afspraken kunnen de bepalingen van het Institutioneel Akkoord immers aanzienlijk aangepast worden bij de vertaling naar de nieuwe financieringswet. Vlaanderen heeft er alle belang bij om hierover zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben, zodat de noodzakelijke inspanning op een evenwichtige manier gespreid kan worden over de komende begrotingsjaren en niet grotendeels doorgeschoven wordt naar het begin van de volgende legislatuur. Ook over de responsabili-

seringsbijdrage van Vlaanderen voor de ambtenarenpensioenen dient er zo snel mogelijk een duidelijke afspraak gemaakt te worden met de federale regering. Hiervoor mag de Vlaamse regering niet wachten tot 2013.

Opheldering vragen aan federale overheid

Over een aantal belangrijke elementen is het Institutioneel Akkoord onvoldoende duidelijk of is er niets voorzien. Deels zal de federale overheid hierover bijkomende informatie kunnen geven aan de hand van de federale fiches. De SERV ondersteunt dan ook de vraag van de Vlaamse regering om hierover op korte termijn te kunnen beschikken. In deze fiches zullen echter niet alle onduidelijkheden weggewerkt worden.

- Het opzet van het nieuwe financieringsmechanisme is dat er in het aanvangsjaar een overgangsmechanisme uitgewerkt wordt dat ervoor zorgt dat in dat jaar geen enkele deelstaat wint of verliest. Daarvoor is het echter nodig om een raming te maken van de uitgaven die verband houden met de overgehevelde bevoegdheden in het aanvangsjaar. Aangezien deze uitgaven niet gekend zijn op voorhand, zal men moeten werken met ramingen of achteraf correcties toepassen. De gebruikte methode is niet neutraal voor het resultaat maar het Institutioneel Akkoord verduidelijkt niet hoe dit zal gebeuren.
- Met betrekking tot de fiscale uitgaven stelt zich de vraag welke mogelijkheden de federale overheid dan wel de gewesten zullen hebben in het jaar voorafgaand aan het aanvangsjaar om aanpassingen door te voeren. De budgettaire implicaties hiervan laten zich immers ten vroegste voelen in het jaar na de aanpassing.
- Het simulatiemodel waarop de onderhandelaars zich gebaseerd hebben, gaat uit een sterke toename van de opcentiemen. Deze zouden 1,6 maal sneller evolueren dan de reële BBP. Als compensatie voor deze snellere groei werd de groei van andere dotaties beperkt om ervoor te zorgen dat de nieuwe financieringswet zo neutraal mogelijk zou zijn, ook op termijn. Dit is immers een belangrijk uitgangspunt van het Institutioneel Akkoord. Gezien het belang ervan voor het globale evenwicht is over dit aspect onvoldoende informatie vrijgegeven. Op basis van een eigen modellering van deze ontvangsten, waarbij de SERV vertrekt van dezelfde hypothesen als de onderhandelaars, komt een minder snelle evolutie van de opcentiemen naar voor. Gezien het belang van deze aanname voor de toegelaten evolutie van de andere dotaties, is het belangrijk dat de Vlaamse regering hierover meer duidelijkheid vraagt aan de federale overheid.

Aandachtspunten voor de Vlaamse regering

- In het simulatiemodel van de onderhandelaars vertrekt men van ongewijzigde regelgeving. Voor de evolutie van de Vlaamse opcentiemen houdt dit in dat de gemiddelde aanslagvoet zal toenemen en dat er geen maatregelen genomen worden om de belastingdruk aan te passen. Deze veronderstelling is een correct uitgangspunt voor de uitwerking van het nieuwe financieringsmechanisme, maar is niet de meest realistische uitgangshypothese indien men de effectieve budgettaire gevolgen van de nieuwe financieringswet in kaart wil brengen. In realiteit zullen de opbrengsten uit opcentiemen minder snel evolueren en waarschijnlijk ook leiden tot een minder snelle groei van de Vlaamse ontvangsten dan momenteel het geval is. Concreet kan de Vlaamse regering hierop inspelen door de opcentiemen te verhogen, meer gewestbelastingen te heffen of de uitgaven te verminderen. De dotaties, die nog altijd het gros zullen vormen van de Vlaamse ontvangsten, kunnen niet aangepast worden.
- Impliciet zijn de onderhandelaars van het Institutioneel Akkoord uitgegaan van de veronderstelling dat de dynamiek hiervan overeenkomt met de inflatie, reële groei van het BBP en in bepaalde gevallen de demografische factor. Het is echter niet vanzelfspre-

kend dat de effectieve groei van de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid hier ook effectief mee zal overeenstemmen. Zo is het aannemelijk dat de fiscale uitgaven sneller zullen stijgen dan economische groei en inflatie wegens de dynamiek van de woonbonus. Ook voor de vergrijzingsuitgaven kan men zich de vraag stellen of deze dynamiek niet sterker zal zijn.

C. Sociaal- economische hoofdthema's

▀ Werk en Sociale Economie

De overdracht van de arbeidsmarktbevoegdheden

De SERV wenst op korte termijn over meer details inzake de bevoegdheidsoverdracht te kunnen beschikken. Het is niet wenselijk dat nu op federaal niveau nog inhoudelijke wijzigingen aan de verschillende deeldomeinen van het arbeidsmarktbeleid worden aangebracht, zonder de gewesten en de Vlaamse sociale partners daarin te betrekken.

De overgedragen en bestaande Vlaamse bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid dienen een coherent geheel te vormen. Bij de bevoegdheidsoverdracht moet continuïteit en rechtszekerheid worden gegarandeerd voor de genomen engagementen. De concurrentiepositie van ondernemingen is een blijvend en belangrijk aandachtspunt. Bij de afstemming van de nieuwe bevoegdheden op de Europese regelgeving vormt de vrijwaring van de gewenste regionale beleidsruimte het uitgangspunt. Interprofessionele en sectorale paritaire aansturing moet worden voorzien, geheroriënteerd, vernieuwd of versterkt.

Activering

In zijn advisering knoopt de SERV aan bij de afspraken uit het VESOC-akkoord Loopbaanbeleid waarbij activering wordt beschouwd als een belangrijk instrument in de transitie van werkloosheid naar werk en, in het kader van een activerend herstructureringsbeleid, in de transitie van werk naar werk. Voor de SERV is het belangrijk dat er voldoende vrijheidsgraden zijn voor een regionaal beleid dat gestoeld blijft op het sluitend maatpak met rechten en plichten in een knelpunteneconomie.

De SERV wil dat voor het **actief zoekgedrag** meer duidelijkheid komt inzake de voorgenomen wijzigingen van het normatieve federale kader (o.a. kortere controletermijnen). Een nieuw samenwerkingsakkoord van de regio's met de RVA is hierbij noodzakelijk. De Vlaamse sociale partners willen een stem in de totstandkoming van dit samenwerkingsakkoord. De SERV wil dat het federale normatieve kader het Vlaams beleid versterkt.

Verder onderstreept de SERV dat de bevoegdheidsoverdracht de mogelijkheid biedt om te komen tot één coherent proces, bestaande uit volgende stappen: dienstverlening (begeleiding, ondersteuning), opvolging, controle op het zoekgedrag en sanctie, dit met snellere tewerkstelling van de werkzoekenden als doel. Dit coherent proces laat efficiëntiewinsten toe maar vereist tegelijk meer duidelijkheid voor de werkzoekenden. Begeleiding, ondersteuning en opvolging enerzijds is duidelijk gescheiden van controle en sanctie anderzijds en dit zonder verlies van efficiëntie en effectiviteit.

Via het Institutioneel Akkoord krijgt Vlaanderen nieuwe bevoegdheden op het vlak van **outplacement**. Deze worden volgens de SERV best maximaal benut in overleg met de sectorale sociale partners. Eventuele bijsturingen in het outplacementbeleid moeten bijdragen tot het wegwerken van drempels en tot een vlotte en snelle hertewerkstelling op de arbeidsmarkt.

De SERV wenst dat de bevoegdheden en middelen inzake **de werkhervattingstoelagen, het ervaringsfonds en de premie 50+ bij overstap van zwaar naar licht werk** (de compensatiepremie) de basis vormen voor een toekomstig structureel en geïntegreerd Vlaams beleid inzake werkzaamheid en werkbaarheid. Een grotere rol voor de sociale partners in beleid, beheer en opvolging van het ervaringsfonds is wenselijk.

Stimuleren van het werkgelegenheidsbeleid

De **doelgroepkortingen** worden ingezet met het oog op aanwerving en retentie: meer mensen aan de slag helpen én aan de slag houden. De SERV benadrukt dat bij de regionalisering van de doelgroepkortingen de principes van eenvoud, transparantie en rechtszekerheid voorop staan. Daarom gaat de voorkeur uit naar de techniek van RSZ-kortingen.

De SERV onderstreept dat de arbeidsmarktbegeleiding van **OCMW-steuntrekkers** moet geïntegreerd worden in het nog te ontwikkelen Vlaamse W²-kader. De VDAB treedt als regisseur op voor het luik arbeidsmarkt en de OCMW's moeten hun verantwoordelijkheid inzake een welzijnsluik opnemen.

De SERV wil het **PWA-stelsel** laten uitdoven op voorwaarde dat de beoogde doelgroep opgevangen wordt binnen het bestaande en te ontwikkelen Vlaamse kader. Tot dan is het aangewezen het huidige federale stelsel in Vlaanderen verder te zetten. De SERV vindt het belangrijk dat de arbeidsmarkt mogelijkheden van de doelgroep voor zover als mogelijk worden versterkt en dat de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt maximaal wordt nagestreefd.

Het **Gesco**-stelsel moet in kaart worden gebracht. Deze analyse is de basis voor de verdere uitwerking van een aantal beleidsopties die ten gronde met de SERV worden besproken. De SERV vindt het belangrijk dat een deel van de geormerkte middelen sociaal beleid blijvend worden ingezet voor jobcreatie (in de publieke sector, de social profit, de sociale economie en desgevallend ook in de private sectoren).

In het kader van de **startbaanovereenkomsten globale projecten** en **overige federale programma's sociale economie** vindt de SERV het belangrijk dat een deel van de geormerkte middelen sociaal beleid blijvend worden ingezet voor laaggeschoolde jongeren en binnen en voor sociale economie.

Voor **dienstencheques** verwijzen de sociale partners naar het SERV-advies van 4 juli 2012.

Vormings- en opleidingsbeleid

Met betrekking tot het vormings- en opleidingsbeleid bevestigt de SERV nu reeds het belang van de algemene principes van levenslang leren, van werkzekerheid doorheen de loopbaan, van gezamenlijke verantwoordelijkheid en van administratieve eenvoud.

Wat de opleidingsinstrumenten betreft, wenst de SERV dat **industriële leerlingenwezen en leertijd** als Gewestmateries worden overgebracht en onder het beleidsdomein Werk worden ondergebracht.

Start- en stagebonussen kunnen voor de SERV enkel worden gebruikt in het kader van alternerend leren van (deeltijds) leerplichtigen. In een volwaardig verhaal van alternerend leren kunnen de bonussen fungeren als incentive voor de werkgever in het begin van het opleidingstraject omdat er productiviteitsverlies is, en voor de lerende omdat naarmate het traject vordert, de productiviteit stijgt. Start- en stagebonussen zijn in die zin complementair aan elkaar.

Verder wenst de SERV op termijn alle vormingsinstrumenten te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen zodat er een beheersbaar geheel aan maatregelen bestaat. Dit zal gebeuren in het kader van een ruimer SERV-advies inzake vorming, waarin, o.a. **betaald educatief verlof** aan bod zal komen.

■ Economie

Wat het economisch luik betreft, dringt de SERV er sterk op aan dat de Vlaamse overheid het overgangs- en integratieproces van een aantal belangrijke instrumenten in het Vlaamse instrumentarium pro-actief, d.w.z. vóór de effectieve overdracht, voorbereidt. In afwachting van de vorderingen die in het integratieproces worden gemaakt, moeten er opvangstructuren worden voorzien die zorgen voor de tijdelijke continuering van het federale systeem :

- **De socio-economische vergunning.** Het in Vlaanderen reeds ingezette integratieproces met de omgevingsvergunning kan verruimd worden naar de socio-economische vergunning. Dergelijk integratieproces is geen sinecure en vergt nu reeds voorbereidende stappen. In afwachting van de afronding van het proces moet de nodige aandacht besteed worden aan de samenstelling van de Vlaamse variant van het Nationaal Sociaal Economische Comité voor de Distributie als adviesorgaan en het Interministerieel Comité voor de Distributie als beroepsinstantie. De SERV pleit ervoor dat conform de huidige regeling de sociale partners vertegenwoordigd worden in de gewestelijke adviesinstantie en de betrokken ministers zitting hebben in de gewestelijke beroepsinstantie.
- **Het Participatiefonds.** De overdracht biedt een uitgelezen opportuniteit voor een integrale aanpak van de **overheidsondersteuning**, waarbij focus (doelgroep, prioriteit) en concentratie van de beschikbare doelstellingen strategische uitgangspunten vormen. Focus en concentratie bevorderen de transparantie en de toegankelijkheid van het overheidsinstrumentarium voor de ondernemingen. De Vlaamse overheid moet nu reeds werk maken van dit stroomlijningsproces. In afwachting van de finalisering van de integratieoefening moet onder de koepel van PMV een geëigende, pragmatische opvangstructuur voorzien worden voor de continuering van de producten van het Participatiefonds in Vlaanderen. De Vlaamse overheid zal bij gelijke productie zeker in de beginperiode bijkomende middelen moeten voorzien om de continuïteit te garanderen. Een efficiënt HRM-beleid moet de overgang van de knowhow en expertise, zowel wat de kredietactiviteiten betreft als overige relevante activiteiten (bv. KEFIK) in goede banen leiden. Naast de Vlaamse opvangstructuur blijft er parallel een lichte structuur bestaan om de lopende kredieten en leningen te beheren. De aansturing hiervan moet alleszins door de gewesten gebeuren.
- **De toegang tot de beroepen** wordt een gewestbevoegdheid met uitzondering van die beroepen die op een federale lijst blijven staan. Hierover bestaat momenteel nog de grootste onduidelijkheid zodat een concrete stellingname ter zake bemoeilijkt wordt. Niettemin formuleert de SERV een aantal voorstellen ter kadering van de over te hevelen beroepen:
 - Betrokkenheid van de sociale partners en de sectoren bij het vastleggen van de kwalificaties (bedrijfsbeheer en vakbekwaamheid) voor de uitoefening van het beroep;
 - Een ondersteunende rol van het Agentschap voor Kwaliteitszorg in onderwijs (AKOV), onder meer door informatie ter beschikking te stellen. Om de betrokkenheid van de sociale partners te garanderen moet AKOV omgevormd worden tot een EVA naar publiek recht met een raad van bestuur;
 - De ondernemingsloketten blijven instaan voor de controle van de toegangsvoorwaarden tot het beroep;
 - Nood aan een optimale afstemming tussen de gemeenschapsbevoegdheid en de gewestbevoegdheid, afhankelijk van de instantie die zal bevoegd zijn voor het verlenen van de toegang tot het beroep;

- Het Europese regelgevend kader is richtinggevend voor de Vlaamse regeling van de beroepen;
 - Een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten met wederzijdse erkenning van de toegangs- en vestigingsvoorwaarden moet de interregionale mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars faciliteren.
- Gelet op het regionaal monopoliekaracter van de drinkwaterdistributie is de SERV voorstander van het behoud van de controle van de **drinkwaterprijzen**. De overheveling van deze bevoegdheid is echter tegelijk het uitgelezen moment om de wijze waarop de controle van de drinkwaterprijzen best gebeurt te evalueren, zowel op het vlak van de bevoegde instantie als van de methode van prijscontrole en de mogelijkheden tot samenwerking met andere instanties. Ook hier vraagt de SERV om nauw betrokken te worden bij deze evaluatie.

Voor andere sectoren pleit de SERV voor een methodiek van internationale benchmarking van het overheidsbeleid, in het bijzonder het prijzenbeleid, om het economisch nut en de effectiviteit te evalueren en om eventuele alternatieve (sociale) correctiemechanismen te indiceren.

▪ **Vlaamse sociale bescherming**

Het stelsel van de **gezinsbijslagen**, als huidig inherent onderdeel van de sociale zekerheidsregeling, vormt een belangrijke inkomenssteun voor huishoudens met kinderen.

Voorafgaandelijk aan de bevoegdheidsoverdracht dienen de verschillen tussen de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen worden weggewerkt en dient het recht op gezinsbijslag ingeschreven in de Grondwet. De SERV wijst in dit verband op de absolute noodzaak van een Kadaster van gezinsbijslag dat alle regelingen volledig afdekt. De SERV vraagt dat het recht op gezinsbijslag op algemene wijze wordt ingeschreven, in artikel 23, lid 2, 2° van de grondwet gezien de band met de sociale zekerheid.

De SERV vraagt om na de bevoegdheidsoverdracht te voorzien in twee fasen, met name (a) een overgangsfase gevolgd door (b) de invoering van een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen.

In de *overgangsfase* staat de continuïteit van de prestaties centraal. De SERV vraagt dat de uniforme regeling die door het federale niveau wordt vastgelegd in de overgangsfase ongewijzigd door de Vlaamse overheid wordt overgenomen. De expertise die aanwezig is bij de bestaande structuren (betrokken instellingen sociale zekerheid, kinderbijslagfondsen) op het vlak van beheer en controle van de stelsels, alsook op het niveau van het dossierbeheer dient door de Vlaamse overheid maximaal aangewend.

In de overgangperiode dient de Vlaamse overheid een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen uit te tekenen. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid nu reeds, in de periode voorafgaand aan de bevoegdheidsoverdracht, dit proces zou opstarten in overleg met de Vlaamse sociale partners.

Voor de SERV zijn onderstaande uitgangspunten essentieel bij de vormgeving van een *Vlaams stelsel van gezinsbijslagen*. De SERV neemt zich voor in de komende periode onderstaande uitgangspunten verder te concretiseren in operationele krachtlijnen met het oog op de implementatie in het Vlaams stelsel.

- Er komt één stelsel van gezinsbijslag;
- Het recht op gezinsbijslag wordt geopend op basis van de domiciliëring van het kind in het Vlaamse Gewest;
- De gezinsbijslag wordt opgesplitst in een basisbijslag en een aanvullende bijslag - zoals momenteel vastgelegd in de bestaande regeling - in functie van de sociale situatie van het gezin waarbinnen het kind opgroeit. De bestaande regeling waarbij een aanvullende toeslag selectief wordt uitgekeerd vormt het uitgangspunt dat binnen het Vlaams stelsel kan worden herbekeken met het oog op een maximale sociale doelmatigheid;
- Gelet op de ervaring, de kennis en de financiële en kwaliteitsvereisten waaraan de structuren betrokken bij de uitbetaling van de gezinsbijslagen (betrokken instellingen sociale zekerheid, kinderbijslagfondsen) voldoen, wordt hun know how maximaal aangewend om de efficiëntie en continuïteit van de uitbetaling binnen een Vlaams stelsel te verzekeren.

De SERV vraagt dat de onduidelijkheden in het Institutioneel Akkoord met betrekking tot het **Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten (FCUD)** zo snel als mogelijk worden uitgeklaard. Zo laat het akkoord de evolutie van dotatie aan de gemeenschappen in de jaren na de overheveling in het ongewisse evenals de bestemming van het reservefonds. De SERV dringt erop aan dat, gezien de oorsprong en de finaliteit van de middelen van het reservefonds, deze integraal naar de gemeenschappen worden overgeheveld.

Voor de SERV is het essentieel dat de aan Vlaanderen overgedragen middelen van het FCUD op blijvende wijze worden ingezet voor flexibele opvang, urgente opvang en opvang van zieke kinderen alsook voor regionale coördinatie. Daarnaast kan buitenschoolse kinderopvang medegefinancierd worden uit de overgedragen middelen.

Wat betreft het luik “**Gezondheidszorg en hulp aan personen**” stelt de SERV de aangepaste uitbouw van de organisatie en het beheer van de Vlaamse opvangarchitectuur centraal (cf. supra). Daarnaast vraagt de SERV meer duidelijkheid over de mate waarin de ontvangstendynamiek zich verhoudt tot de projecties van de Studiecommissie Vergrijzing met betrekking tot de langdurige gezondheidszorg. Gezien de onzekerheid met betrekking tot de dynamiek van deze uitgaven vraagt de SERV ook aan de Vlaamse overheid om tijdig een onderbouwde schatting te maken van deze uitgavendynamiek en de weerslag hiervan op de Vlaamse overheidsfinanciën.

De SERV stelt voor de overgehevelde middelen **Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden** (THAB) aan te wenden in een afzonderlijke tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering.

De bestaande zorgverzekering blijft in haar principes en uitwerking (algemeen toepassingsgebied, forfaitaire uitkering) ongewijzigd behouden als een *basiszorgverzekering* (1^e trap). De tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering wordt opgevat als een *selectief stelsel* dat bovenop de basiszorgverzekering kan worden opgenomen. Naast de afhankelijkheidsvereiste wordt de toegang tot de tweede trap zorgverzekering ook afhankelijk van bijkomende voorwaarden gerelateerd aan het inkomen.

■ **Energie**

De regulering van de **distributienettarieven** voor elektriciteit en gas is een zeer belangrijke bevoegdheidsoverdracht die nu al volop moet worden voorbereid. Immers, indien de VREG zoals gepland vanaf 1 januari 2014 bevoegd wordt voor de regulering van de nieuwe nettarieven die ingaan op 1 januari 2015, betekent dit dat de VREG zo snel mogelijk in 2013 moet kunnen starten met de voorbereiding van de tariefmethodologie. Er moet dan ook snel duide-

lijkheid worden gegeven over de concrete modaliteiten van de overdracht en een wettelijke basis worden gecreëerd die de VREG toelaat om de nodige initiatieven te nemen. De SERV vraagt daarbij bijzondere aandacht voor:

- ▀ Het verzekeren van de transparantie van en de maatschappelijke betrokkenheid bij de regulering van de distributienettarieven binnen de marges die door de Europese regels worden toegelaten. De clustering van de sociale partners binnen de SERV als strategische adviesraad voor de sociaal-economische aspecten van het energiebeleid, eventueel uitgebreid met de netbeheerders en andere marktactoren en/of belanghebbenden, is hiervoor het uitgelezen maatschappelijk overlegplatform.
- ▀ De tijdige beschikbaarheid van de noodzakelijke specifieke kennis, deskundigheid en middelen bij de VREG om de tariefbevoegdheid te kunnen uitoefenen. De VREG heeft zelf al herhaaldelijk aangegeven dat die voorwaarden vandaag niet zijn vervuld. De SERV vraagt dan ook dat de Vlaamse regering op korte termijn duidelijk maakt hoe zij de deskundige en kwaliteitsvolle regulering van de distributienettarieven door de VREG zal verzekeren zonder dat de uitvoering van zijn andere regulatoire taken in het gedrang komt.
- ▀ Het kiezen van een geschikte state-of-the-art tariefmethodologie. De VREG zal naar aanleiding van zijn nieuwe bevoegdheden een tariefmethodologie moeten aannemen. De SERV vraagt dat die rekening houdt met de ervaring en kennis die intussen werden opgebouwd bij de CREG en dat daarover een publieke consultatie wordt georganiseerd.
- ▀ Het realiseren van een eenduidig en robuust regelgevend kader en van sluitende procedures voor de goedkeuring van distributienettarieven. Specifieke aandachtspunten zijn tevens de afstemming met de andere gewesten en de wenselijkheid van (een cultuur van) transparant en open overleg tussen de regulator en de netbeheerders zodat meningsverschillen en potentiële conflicten tijdig worden gedetecteerd en een bevredigende oplossing kunnen krijgen zonder beroep te moeten doen op juridische procedures.

Verder is de SERV alvast in een eerste fase voorstander van het behoud van het **Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost** (FRGE) op Vlaams niveau, mits aanpassing van enkele modaliteiten die de effectiviteit en efficiëntie moeten verhogen. Intussen moet het instrument grondiger geëvalueerd worden in het perspectief van het bredere Vlaamse REG-beleid en energie-armoedebeleid.

SERV-Akkoord

Inleiding

Op 11 oktober 2011 kwam het Institutioneel Akkoord voor de zesde Staatshervorming tot stand. Door dit akkoord wordt het Belgische institutionele landschap gewijzigd en verschuiven er belangrijke bevoegdheden, middelen en instrumenten naar de deelstaten.

Er worden belangrijke bevoegdheden gedefederaliseerd, zo onder meer op het vlak van het arbeidsmarktbeleid, het economisch en industrieel beleid, de gezinsbijslagen, de gezondheids- en ouderenzorg en energie.

De 6e staatshervorming zal een belangrijke impact zal hebben op de organisatie van het Vlaamse beleid. Een doordachte voorbereiding van de implementatie van het Institutioneel Akkoord in Vlaanderen is zeer noodzakelijk.

De 6e staatshervorming laat ook de SERV in zijn hoedanigheid van overleg- en adviesorgaan van de Vlaamse sociale partners niet ongemoeid¹. Daarom is het evident dat de SERV de impact van het Institutioneel Akkoord op het Vlaamse beleid en de Vlaamse beleidsstructuren evalueert en aangeeft welke verantwoordelijkheden de Vlaamse sociale partners in het gewijzigde landschap wensen op te nemen.

Om deze meerzijdige oefening op een gestructureerde wijze aan te pakken werden vijf SERV-werkgroepen met specifieke expertise (arbeidsmarkt, economie, sociale bescherming, energie en milieu, begroting) ingeschakeld die, onder regie van een coördinatiewerkgroep, elk voor hun domein volgens een gefaseerde aanpak hebben gewerkt:

- ▀ *Een analysefase.* In een eerste fase werden alle nuttige feitelijkheden in verband met de geplande bevoegdheidsoverdracht van de specifieke materies bijeengebracht. Op basis van alle nuttige input werd, vanuit een sociaaleconomische invalshoek, een stand van zaken opgesteld voor relevante materies die voorwerp zijn van bevoegdheidstransfert.
- ▀ *Een overlegfase.* Op basis van de analyses werd vervolgens het overleg tussen de Vlaamse sociale partners gevoerd over het proces van de overheveling en vereiste structuren, alsook inhoudelijk over aangewezen beleidspistes met betrekking tot overgehevelde materies.

¹ Artikel 3, §1 van het decreet van 7 mei 2004 met betrekking tot de SERV bepaalt dat de SERV het orgaan is waarbinnen het sociaaleconomische overleg plaatsvindt tussen de representatieve organisaties van de werknemers, de werkgevers, de middenstand en de landbouw. Dit overleg kan gaan over alle aangelegenheden als vermeld in artikel 39 of in artikelen 127, 128 of 129 van de Grondwet of over alle aangelegenheden waartoe het akkoord, de betrokkenheid of het advies van het Vlaamse Gewest vereist is, voor zover deze aangelegenheden een sociaaleconomische dimensie hebben.

De SERV functioneert tevens als de strategische adviesraad voor de beleidsdomeinen Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, Werk en Sociale Economie, voor het gedeelte Economie van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, en voor het beleidsveld Energie van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Tenslotte werd aan de SERV ook op begrotingsvlak een belangrijke rol toebedeeld. Vóór 10 september van elk jaar brengt de Raad een met redenen omkleed standpunt uit over het te voeren begrotingsbeleid.

Het voorliggende SERV-akkoord is de weerslag van het analyse- en overlegproces die de Vlaamse sociale partners binnen de SERV hebben doorgemaakt.

In dit SERV-akkoord zet de SERV wat betreft de kerntaken van de Vlaamse sociale partners, de krachtlijnen uit van een toekomstig Vlaams beleid binnen overgedragen materies. Waar relevant zal de SERV zich in de komende periode verder beraden om beleidspistes voor bepaalde overgehevelde materies verder te concretiseren.

Het voorliggende SERV-akkoord is dan ook een akkoord op hoofdlijnen op basis waarvan de sociale partners binnen de VESOC-context graag het gesprek aangaan met de Vlaamse regering.

De krachtlijnen van dit SERV-akkoord hebben betrekking op drie sporen :

- ▀ **De structuren Vlaamse Sociale Bescherming:** In een eerste deel geeft de SERV zijn visie weer over de aangewezen structuren van beheer en uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming.
- ▀ **De nieuwe financieringswet:** In een tweede deel gaat de SERV in op het nieuwe financieringsmechanisme zoals opgenomen in het Institutioneel Akkoord en de impact ervan op het Vlaamse begrotingsbeleid en -middelen.
- ▀ **Sociaaleconomische hoofdthema's:** In een derde deel gaat de SERV stapsgewijs na welke krachtlijnen zich opdringen bij de organisatie van het Vlaamse beleid met betrekking tot de overgehevelde materies. Deze krachtlijnen worden gerubriceerd binnen de kerndomeinen van de SERV, met name:
 - ▀ Werk en Sociale Economie;
 - ▀ Economie;
 - ▀ Vlaamse Sociale Bescherming;
 - ▀ Energie.

Voorafgaandelijk formuleert de SERV een aantal algemene uitgangspunten.

Algemeen

Voorafgaandelijk wenst de SERV het cruciale belang van **coördinatie en overleg** tussen de deelentiteiten te onderstrepen. De 6e staatshervorming vertoont een dermate grote complexiteit dat meer dan voordien overleg onontbeerlijk is, zowel tussen het federale niveau en deelstaten als tussen deelstaten onderling.

Niet in het minst kan de concretisering van het beleid te **Brussel** na de uitvoering van het Institutioneel Akkoord niet zonder coördinatie en overleg. Immers, de implicaties van het Institutioneel Akkoord op de situatie te Brussel gekoppeld aan het beleid dat de overige gewesten kunnen ontwikkelen op het vlak van de overgehevelde materies, zullen voor menig beleidsdomein intensief overleg vergen tussen het Hoofdstedelijk Gewest en de overige deelentiteiten (zo bijvoorbeeld de wisselwerking tussen de opvolging van tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en Vlaamse zorgverzekering, cf. infra).

Daarnaast zal ook op Vlaams niveau, als gevolg van de overheveling van een belangrijk pakket bevoegdheden op diverse domeinen, meer en intensiever overleg tussen de beleidsdomeinen noodzakelijk zijn om te komen tot een **coherent en geïntegreerd beleid** na de bevoegdheidsoverdracht.

De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid bij het uitstippelen van haar beleid binnen de overgedragen bevoegdheden voorafgaandelijk de impact van **Europese regelgeving** grondig zou inschatten.

De SERV onderstreept het belang van het een vlot **transitieproces** bij de overheveling van de bevoegdheden naar de deelentiteiten. Het komt er hierbij op aan een overgang te creëren waarbij de continuïteit van bestaande regelingen kan overgaan in het scheppen van alle ruimte voor nieuw te ontwikkelen beleid door de deelentiteiten.

De rechtszekerheid van de burgers en het behoud van expertise zijn gebaat met een continuüm in de overgang. De bekommernis voor continuïteit doet geen afbreuk aan het feit dat nieuwe beleidsoriëntaties aangewezen kunnen zijn, niet in het minst op vlak van beleidsintegratie en –coherentie, maar dan wel op een overlegde en gefaseerde wijze.

Een specifiek aspect van het transitieproces vormt de nood aan een weldoordachte en overlegde **overdracht van personeelsleden**. Ook hier staat de rechtszekerheid centraal.

Tot slot onderlijnt de SERV de betekenis van het **sociaal overleg** bij de uitvoering van staatshervorming. De overgehevelde bevoegdheden in het kader van de 6^e staatshervorming behoren grotendeels tot de kerndomeinen van de sociale partners. De implementatie ervan in Vlaanderen dient te gebeuren met behoud van het sociaal overleg voor alle materies die momenteel voorwerp zijn van overleg en afspraken tussen sociale partners en de overheid.

Deel 1 Structuren Vlaamse Sociale Bescherming

1. Vooraf

Het structureel overleg met de civiele maatschappij (zgn. overlegdemocratie) en de actieve betrokkenheid van de civiele maatschappij bij het beleid vormen de hoeksteen van het continentaal model van sociale bescherming en van sociaal-economische ontwikkeling. In dit model worden maatschappelijke objectieven niet louter vastgelegd door de markt of van overheidswege, maar komen zij via het sociaal overleg tussen overheden, werkgevers- en werknemersorganisaties tot stand in dialoog.

Het sociaal overleg, het paritair beheer en betrokkenheid van het middenveld bij de beleidsuitvoering op het domein van de sociale bescherming zijn geen toevallige historische ontwikkelingen. Ze vormen een kernelement van ons maatschappijmodel.

De grote betrokkenheid en de medeverantwoordelijkheid van relevante actoren op het middenveld verhogen de legitimiteit van het beleid, zorgen voor stabiliteit, versterken het sociaal draagvlak en garanderen een grote doelmatigheid.

2. Uitgangspunten

De krachtlijnen die dienen uitgezet met betrekking tot het beheer en de structuren van de Vlaamse Sociale Bescherming zijn functie van de doelstellingen die de Vlaamse Sociale Bescherming dient na te streven.

Voor de SERV zijn volgende uitgangspunten essentieel:

- De Vlaamse Sociale Bescherming moet gericht zijn op het ontwikkelen van een geïntegreerd, coherent beleid voor het geheel van het beleid inzake sociale bescherming en binnen zijn diverse onderdelen.
- De Vlaamse Sociale Bescherming dient maximaal toegankelijk te zijn, performant en efficiënt uitgebouwd, pro-actief gericht op toekomstige uitdagingen.
- Naast de vraagzijde dient de Vlaamse Sociale Bescherming eveneens gericht op de uitbouw van een voldoende, kwaliteitsvol aanbod. Hierbij dient rekening gehouden met alle relevante factoren zoals onder meer de sociaal-demografische evolutie, de maatschappelijke en budgettaire context, de positie en werkingskader van diverse aanbodverstrekkers (profit-, socialprofit en de overheid).

De Vlaamse Sociale Bescherming dient - voor het geheel en binnen zijn diverse onderdelen – maximaal gedragen te worden door de relevante actoren op het middenveld. Een doeltreffend en doelmatig beleid kan niet worden ontwikkeld zonder een brede maatschappelijke basis.

3. Structuren

De te ontwikkelen structuren van de Vlaamse Sociale Bescherming – in het licht van de 6e staatshervorming - dienen gericht op de realisatie van vermelde uitgangspunten.

Het spreekt voor zich dat de in het vooruitzicht gestelde overheveling van bevoegdheden de noodzaak versterkt aan transparante, performante en efficiënte structuren van beheer en uitvoering om de Vlaamse Sociale Bescherming daadwerkelijk te operationaliseren.

Daarnaast is het voor de SERV cruciaal dat, onverkort de prerogatieven van de Vlaamse overheid, relevante actoren op het middenveld betrokken worden bij de structuren van beheer en de uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming. Tal van middenveldorganisaties zijn nu reeds gevat in beheers- of adviesstructuren binnen specifieke domeinen van de sociale bescherming en sociaal beleid, zowel op federaal niveau als op Vlaams niveau. Naast andere belangrijke stakeholders komt de rol van de Vlaamse sociale partners hierbij duidelijk in beeld.

Voor de SERV blijft het uiteraard steeds tot de prerogatieven van de politieke overheden behoren om het beleid mee te bepalen en in beleidskeuzes te beslechten.

Dit uitgangspunt vermindert geenszins de betekenis om op het niveau, en binnen de structuren van beheer en uitvoering van Vlaamse Sociale Bescherming, het gestructureerd overleg en betrokkenheid tussen de overheden en de relevante actoren op het betrokken domein te verankeren. De overheden hebben baat bij middenveldorganisaties op beheers- en uitvoeringsniveau, niet in het minst omdat deze het noodzakelijke draagvlak voor het beleid kunnen creëren of versterken.

Hierna geeft de SERV een aantal argumenten aan die de rol van de sociale partners en andere relevante actoren in het beheer van de Vlaamse Sociale Bescherming staven.

4. Het beheer van de Vlaamse Sociale Bescherming

In het kader van de 6e staatshervorming worden belangrijke middelen overgedragen die de deelentiteiten toelaten een aangepaste sociale bescherming te verzekeren. Er zijn belangrijke inhoudelijke argumenten om betrokken middenveldactoren in het algemeen en sociale partners in het bijzonder, een plaats toe te kennen in het beheer en uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming. Daarnaast biedt de oorsprong van de over te dragen middelen valabele argumenten voor de aanwezigheid van de sociale partners in het beheer en uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming.

4.1. Inhoudelijke argumenten

De bestaande werking van de Openbare Instellingen Sociale Zekerheid (OISZ) alsook van structuren op Vlaams niveau (bvb. VDAB) waar sociale partners bij het beheer en uitvoering volwaardig betrokken zijn, bewijzen de toegevoegde waarde van de sociale partners bij de concretisering van het beleid.

4.1.1. Essentiële generieke elementen

In de toegevoegde waarde voor het beleid zijn volgende generieke elementen essentieel:

▀ (Terrein)kennis en verantwoordelijkheid

De sociale partners hebben concrete voeling met de dagdagelijkse realiteit. Dit laat toe om enerzijds de beleidsmaatregelen af te stemmen op de complexe sociaal-economische realiteit van het terrein (top down). Anderzijds kunnen de sociale partners als bevoorrechte getuigen van deze sociaal-economische realiteit signalen opvangen, vertalen en doorgeven naar de beleidsmakers (bottom-up). Door hun betrokkenheid kunnen beleidsvoorstellen onmiddellijk worden getoetst op hun effecten en haalbaarheid, wat bijdraagt tot een grotere effectiviteit en flexibiliteit van het beleid.

Door de aanwezigheid van de sociale partners in de beheersstructuren kunnen zij ten volle hun rol van informatiedraaischijf opnemen. Dit komt het beleid ten goede doordat de ervaringen van op het terrein vanuit de respectieve achterbannen snel doorstromen. Omgekeerd kunnen deze achterbannen via de kanalen waarover de sociale partners beschikken, snel en accuraat uit eerste hand geïnformeerd worden.

De sociale partners nemen ten volle hun verantwoordelijkheid op in de aansturing van de Openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ). Vanuit hun terreinkennis en voeling met het maatschappelijk middenveld ijveren ze mee om tot een zo optimaal mogelijk beleid te komen. Vanuit hun midden worden dan ook regelmatig verbetervoorstellen ter bespreking voorgesteld. De beslissingen binnen de OISZ - op basis van gezamenlijk overleg - nopen soms tot stellingnames die in hoofde van de sociale partners niet steeds evident zijn en moed vergen. Zij dienen immers de overlegde beslissingen bij hun respectieve achterban uit te leggen en te verdedigen;

▀ Efficiëntie

De inbreng van de sociale partners in de beheerstructuren leidt tot een grote efficiëntie en effectiviteit van het beleid. Op Vlaams niveau bewijst de VDAB - die mede beheerd wordt door de sociale partners - zich als een performante organisatie. Ook op federaal niveau zijn de OISZ voortrekkers inzake modern management en hun verwezenlijkingen worden ook buiten de landsgrenzen (de kruispuntbank sociale zekerheid, e-government, online dienstverlening,...) algemeen erkend;

▀ Draagvlak en representativiteit

Een structurele betrokkenheid van de sociale partners maakt het mogelijk dat via overleg tussen alle betrokken partijen, beslissingen met het engagement van de betrokken actoren uit het sociaal-economische/maatschappelijke middenveld kunnen tot stand komen. Via de verantwoordelijkheid die de sociale partners opnemen in het beheer van diverse instellingen kunnen zij snel antwoorden en oplossingsgerichte scenario's uitwerken en voorleggen.

Het verstrekken van een maatschappelijk draagvlak hangt samen met de erkende representativiteit van de betrokken maatschappelijke actoren. Door een structurele betrokkenheid bij het beheer kan hun breed gedragen input op een efficiënte, werkbare wijze vertolkt worden. Door hun representativiteit zijn de sociale partners ook in staat de uiteenlopende behoeften en verwachtingen vanuit de samenleving in te passen in een globale, geïntegreerde visie.

▀ **Stabiliteit en continuïteit**

Een structurele betrokkenheid van de sociale partners vormt een stabiliserende factor bij de beleidsontwikkeling over de opeenvolgende regeringen heen. De inbreng van de sociale partners in de beheersstructuren draagt bij tot het bewaken van een langere termijnvisie en bevordert de continuïteit van het gevoerde beleid.

Bij ontstentenis van een betrokkenheid van de sociale partners, ontstaat een zuiver ambtelijk beheer door de overheid. Er is geen reden om aan te nemen dat deze vorm van organisatie tot meer betrokkenheid vanuit de samenleving zou leiden.

4.1.2. Domeinintrinsieke elementen

Daarnaast zijn er domeinintrinsieke argumenten om – naar aanleiding van de 6e staatshervorming - de noodzaak van een betrokkenheid van de sociale partners bij het beheer en de uitvoering van het beleid te staven:

- ▀ Inzake arbeidsmarktbeleid bestaat er reeds een sterke betrokkenheid van de sociale partners, vooral via het beheer van de VDAB. Deze betrokkenheid dient te worden bestendigd. De toegevoegde waarde ervan (terreinkennis, draagvlak,..) wordt algemeen erkend, ook door de Vlaamse overheid. Bij de oprichting van de VDAB is er overigens nooit enige discussie geweest over het paritair beheer van de instelling;
- ▀ Inzake gezinsbeleid is een sterke betrokkenheid van de sociale partners wenselijk, onder meer met het oog op het stroomlijnen van de combinatie gezin en arbeid (en de rol van de sociale partners hierin), alsook het vastleggen van een werkingskader van de diverse aanbodverstrekkers, zowel binnen de profit-, als de social profitsector, en de overheid. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan het creëren van een gelijk speelveld voor alle aanbieders, rekening houdend met het algemeen belang van de dienstverlening;
- ▀ Inzake gezondheids- en ouderenzorg is een sterke betrokkenheid van de sociale partners wenselijk, onder meer met het oog op het bevorderen van gezondheid en welzijn op het werk, het sensibiliseren van werknemers en bedrijven inzake ouderdomsrisico's, alsook het vastleggen van een werkingskader voor de diverse aanbodverstrekkers, zowel binnen de profit-, als de socialprofitsector, en de overheid;

Een doel van deze staatshervorming is het realiseren van een meer aangepast beleid voor de burger. Binnen de overgehevelde beleidsvelden die in de Vlaamse Sociale Bescherming moeten worden opgevangen heeft de betrokkenheid van de relevante middenveldactoren zijn meerwaarde bewezen. Deze betrokkenheid niet verder zetten op Vlaams niveau zou een totale discontinuïteit betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast zijn er zoals aangetoond de domeinspecifieke argumenten voor een intense structurele betrokkenheid van de Vlaamse sociale partners bij het beheer en de uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming.

4.2. Het argument “financiering”

In het kader van de 6e staatshervorming wordt voorzien in de overdracht van een reeks belangrijke bevoegdheden naar de deeltiteiten, waarvan globaal de huidige financieringsbasis grotendeels gebaseerd is op middelen van de sociale zekerheid.

4.2.1. Over welke bevoegdheden gaat het en wat is de budgettaire impact?

In het Institutioneel Akkoord wordt de totale budgettaire impact van de overgehevelde bevoegdheden geraamd op 16,9 mrd euro. Het Institutioneel Akkoord gaat niet in op de oorsprong van de middelen die worden overgedragen aan de deelgebieden.

Uit onderstaande raming blijkt dat van de totale overgehevelde bevoegdheden meer dan 80% gefinancierd wordt uit middelen van de sociale zekerheid. De bijstandsregelingen zoals tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en de toepassing van art. 60/61 OCMW-wet, zijn hier niet inbegrepen aangezien ze volledig gefinancierd worden uit algemene middelen.

Tabel 1: Oorsprong over te hevelen middelen Institutioneel Akkoord

(1)	Raming overgeheveld budget Institutioneel Akkoord (mln euro)	16.898,0
	van dit budget wordt gefinancierd uit middelen SZ (exclusief bijstand*):	
(2)	Arbeidsmarkt	4.113,8
	RSZ	1.738,6
	RVA	541,4
	Overige (o.a. Dienstencheques)	1.833,8
(3)	Gezinnen	5.900,1
(4)	Gezondheidszorg	3.700,4
(5)	Totaal (2)+(3)+(4)	13.714,3
	verhouding (5)/(1)	81,2%

(*) THAB; art 60/61

4.2.2. Oorsprong middelen uit de sociale zekerheid

De huidige financiering van het stelsel van het Globaal Beheer Sociale Zekerheid, komt voor 63 % uit sociale zekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers en voor het overige uit algemene federale middelen (alternatieve financiering, staatstoelagen,..), .

Dit betekent dat meer dan de helft (51.2%) van overgehevelde bevoegdheden in het Institutioneel Akkoord momenteel gefinancierd wordt door bijdragen van werkgevers en werknemers voor de sociale zekerheid.

Het Institutioneel Akkoord raakt niet aan de bestaande wijze van financiering van de sociale zekerheid. Met andere woorden, het Institutioneel Akkoord laat de werkgevers- en werknemersbijdragen onaangeroerd.

De overdracht van de middelen - verbonden aan de transfert van nieuwe bevoegdheden – van de federale overheid naar de gemeenschappen (desgevallend de GGC) gebeurt onder de vorm van een dotatie.

Tabel 2: Aandeel bijdragen in financiering globaal beheer SZ

2011 (x 1000 euro)	Globaal beheer	Globaal beheer	Globaal beheer
	werknemers	zelfstandigen	totaal
Bijdragen	41.422.676	3.558.665	44.981.341
werknemers/werkgevers			
totaal lopende ontvangsten	65.029.728	6.236.688	71.266.416
Aandeel bijdragen in financiering	63,70%	57,06%	63,12%

FOD-SZ

Uit welke subbron de over te dragen middelen ook worden geput (overheidstussenkomst dan wel SZ-bijdragen), het gaat steeds om middelen die oorspronkelijk uit de sociale zekerheid komen.

Immers, de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor de werknemers werd voorzien om de verminderingen en vrijstellingen in het bijdragesysteem te compenseren die werden ingevoerd om de lasten op de productiefactor arbeid te verlagen. De staatstoelagen werden voorzien om de verantwoordelijkheid van de overheid te dekken: enerzijds omdat bepaalde uitgaven binnen het stelsel werden gebracht die niet door bijdragen gefinancierd konden worden (vb. bijstandsregelingen), anderzijds omdat het overheidsbeleid een impact heeft op het uitgavenniveau van de sociale zekerheid.

De feitelijkheid dat de overgehevelde middelen in belangrijke mate hun oorsprong vinden in de sociale zekerheid vormt een belangrijk argument in het pleidooi van de SERV (cf.infra) voor (a) het oormerken van de financiële middelen voor sociaal beleid en de structurele rol van de sociale partners hierin, naast (b) de structurele betrokkenheid van de sociale partners bij de Vlaamse opvangstructuren op het vlak van gezin, ouderen- en gezondheidszorg en arbeidsmarkt.

5. Een Vlaamse architectuur op hoofdlijnen

5.1. Op strategisch niveau: Het “Beheer Sociaal Beleid”

5.1.1. Waarom het “Beheer Sociaal Beleid”?

Naar aanleiding van de 6^e staatshervorming biedt een globale financiële opvolging de mogelijkheid vanuit een helikopterperspectief gedragen keuzes te maken en prioriteiten te bepalen in de aanwending van de middelen voor het beleid inzake sociale bescherming en het loopbaanbeleid, hierna bedoeld als “sociaal beleid”.

Een globale opvolging maakt het mogelijk dat meeruitgaven in één domein via de techniek van behoeftefinanciering kunnen gefinancierd worden uit overschotten in andere domeinen en/of vanuit reserves. Door een globaal financieel beheer kunnen de positieve en negatieve resultaten die zich in de verschillende deeldomeinen kunnen voordoen, genivelleerd worden. De ter beschikking staande middelen kunnen flexibel worden aangewend.

5.1.2. Basisprincipes

De sociale partners willen het debat met de Vlaamse regering aangaan om een coherent en geïntegreerd beleid op het vlak van sociale bescherming en loopbaan maximaal mogelijk te maken. Een kernelement hierbij is de bundeling van de financieringsmiddelen.

De middelen die van oorsprong uit de sociale zekerheid komen en die worden overgedragen aan Vlaanderen n.a.v. de overdrachten van sociale materies (gezinsbijslagen, gezondheidszorg en hulp aan personen, arbeidsmarkt) dienen worden geormerkt als “middelen sociaal beleid” en dienen ook voor sociaal beleid aangewend. Ook de overgedragen middelen “Tegemoetkoming hulp aan bejaarden” (THAB) en deze in toepassing van artikel 60/61 van de OCMW-wet worden geormerkt als “middelen sociaal beleid”.

Alle geormerkte “middelen sociaal beleid” worden ingebracht in het “Beheer Sociaal Beleid”. Als zodanig gaan de geormerkte middelen niet gewoon op in de algemene Vlaamse begroting.

De concentratie van de geormerkte middelen in het “Beheer Sociaal Beleid” beknot geenszins de marge van de Vlaamse overheid om beleidskeuzes te beslechten in de aanwending van de middelen voor sociaal beleid. Met andere woorden: De beleidsbestemming is geormerkt maar wordt door de Vlaamse overheid bepaald, mede in samenspraak met de sociale partners. De organisatie van het beheer zoals momenteel van toepassing in de VDAB kan als een ijkpunt gelden.

Het “Beheer Sociaal Beleid” wordt opgevat als een beheersvehikel in de vorm van een EVA dat het actief beheer van de geormerkte middelen verzekert en deze alloceert over de uitvoeringsstructuren (cf. infra). De SERV vraagt de Vlaamse regering om in gezamenlijk overleg na te gaan welke EVA-structuur (naar publiek recht dan wel naar privaatrecht) meest geschikt is om de opdracht van het “Beheer Sociaal Beleid” vorm te geven.

Het “Beheer Sociaal Beleid” wordt tripartiet samengesteld: (a) vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid; (b) vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de SERV; (c) vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties vertegenwoordigd in de SERV. De sociale partners en de Vlaamse regering onderzoeken of en hoe anderen kunnen worden betrokken.

De voorbereiding van de positionering van de sociale partners in het “Beheer Sociaal Beleid” gebeurt als een specifiek onderdeel van de overlegfunctie van de SERV.

5.2. Op operationeel niveau: EVA's naar publiek recht als uitvoeringsorganen

5.2.1. Basisprincipes

In zijn aanbeveling van 5 maart 2003 over de operationalisering van het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid heeft de SERV gesteld dat de meerwaarde die wordt geboden door de vertegenwoordiging van het sociaal-economisch middenveld in de beheersorganen van de agentschappen slechts kan behouden blijven in een Extern Verzelfstandigd Agentschap, waarbij het sociaal-economisch middenveld vertegenwoordigd wordt in de raad van bestuur. De vertegenwoordiging van het sociaal-economisch middenveld in een raadgevend comité bij een Intern Verzelfstandigd Agentschap vormt geenszins een alternatief. Immers, het en-

gagement en de verantwoordelijkheid bij de beleidsuitvoering van de betrokken actoren kan er onvoldoende tot uiting komen.

EVA's naar publiek recht zijn overheidsinstellingen die op initiatief van het politieke niveau worden opgericht om uitvoeringstaken van publiek belang op zich te nemen die om bijzondere redenen van functionele aard een eigen rechtspersoonlijkheid nodig hebben en die op strategische hoofdlijnen worden gestuurd, opgevolgd en gecontroleerd door de Vlaamse regering, die daarvoor de politieke eindverantwoordelijkheid draagt. Een EVA naar publiek recht wordt bestuurd door een raad van bestuur. De raad van bestuur is, binnen de decretale opdracht van het EVA en binnen de beheersovereenkomst die hij na onderhandeling sluit met de minister, verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het behalen van afgesproken doelstellingen. De Vlaamse overheid is in de EVA's vertegenwoordigd via één of meerdere regeringscommissarissen.

De SERV pleit ervoor om de uitvoering van de Vlaamse Sociale Bescherming na de overheveling van de bevoegdheden ingevolge de 6e staatshervorming, toe te wijzen aan diverse EVA's.

De keuze van de SERV voor een EVA-formule strookt volledig met de principes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Eén van de criteria voor de oprichting van een EVA is immers indien de directe en formele betrokkenheid van maatschappelijke actoren tot een toegevoegde waarde leidt bij de concrete uitvoering van het beleid. Dit is hiervoor reeds genoegzaam bewezen.

5.2.2. Architectuur op hoofdlijnen

Bij de uittekening van de uitvoeringsstructuur pleit de SERV voor een maximale vereenvoudiging en efficiëntie.

Vanuit dit gegeven vraagt de SERV in beginsel dat per beleidsdomein (Gezin, Zorg, Werk) één EVA naar publiek recht wordt belast met de uitvoering van het beleid. Daarbinnen kan het aangewezen zijn de oriëntatie van de uitvoering onderscheidelijk te concretiseren enerzijds gericht op het aspect "uitkeringen", anderzijds op het aspect "voorzieningen/diensten".

De voorgestelde structuur impliceert een grondige hertekening/transformatie van bestaande structuren binnen de respectieve beleidsdomeinen. In het voorliggende SERV-akkoord wordt hier niet verder op ingegaan.

In een verdere fase wenst de SERV zich samen met de Vlaamse regering te buigen over de bestuurlijke inpassing van het voorgestelde in relatie tot bestaande structuren.

In de context van de Vlaamse Sociale Bescherming moet per relevant agentschap worden nagegaan hoe de vertegenwoordiging van het sociaal-economisch en breder middenveld moet worden georganiseerd. Ook andere strategische partners moeten vertegenwoordigd zijn in de raden van bestuur. In het kader van de overgedragen bevoegdheden komen bijvoorbeeld de mutualiteiten, de zorgverstrekkers, de gezinsverenigingen, ... in beeld.

Zoals hiervoor afdoende geargumenteed, moeten de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd in de SERV, worden opgenomen in de raad van bestuur van alle EVA's die de Vlaamse Sociale Bescherming en het loopbaanbeleid tot uitvoering brengen. Naast de sociale partners hebben ook andere relevante strategische stakeholders binnen een bepaald beleidsdomein een plaats in het beheer van het betrokken agentschap.

Deel 2 Hervorming bijzondere financieringswet

Voor het financieringsluik ligt de belangrijkste uitdaging in een concrete vertaling naar de nieuwe financieringswet en de effectieve realisatie van de uitgangspunten van het Institutioneel Akkoord. De SERV is van oordeel dat de Vlaamse regering in dit proces geen afwachterende houding mag aannemen maar inspanningen moet leveren om op korte termijn verduidelijking te krijgen over een aantal essentiële bepalingen. Uit de analyse van het Institutioneel Akkoord blijkt immers dat er voor een aantal elementen nog verdere onderhandelingen nodig zijn dan wel dat de formulering van het Institutioneel Akkoord op een aantal punten te vaag is om zonder verduidelijking uitgevoerd te kunnen worden. Dit luik van het SERV-akkoord heeft dan ook voornamelijk tot doel om aan te geven op welke punten het Institutioneel Akkoord verder moet verfijnd dan wel aangevuld worden om de principes die erin vervat zijn correct te vertalen naar de nieuwe financieringswet.

De SERV is van oordeel dat Vlaanderen in dit proces niet moet wachten tot er meer duidelijkheid komt over de manier waarop het Institutioneel Akkoord zal vertaald worden naar een nieuwe financieringswet. De Vlaamse regering moet zich proactief opstellen. Zij moet waar nodig op korte termijn meer duidelijkheid vragen aan federale regering en gesprekken aangaan met de andere overheden om tot duidelijke afspraken te komen waar nodig. Dit is niet enkel van belang om zich tijdig voor te bereiden op de wijzigingen die de nieuwe financieringswet met zich mee zal brengen, maar ook om er over te waken dat de vertaling van het Institutioneel Akkoord in de nieuwe financieringswet gebeurt op een billijke manier voor elke Belgische overheid.

In wat volgt geven we eerst aan wat de belangrijkste wijzigingen zijn die het Institutioneel Akkoord met zich meebrengt voor Vlaanderen. In bijlage is een meer uitgebreide analyse opgenomen. Bij de bespreking maken we een onderscheid tussen drie elementen. In eerste instantie gaan we na wat de impact is in het aanvangsjaar van de nieuwe financieringswet. Vervolgens bekijken we de nieuwe financieringswet vanuit dynamisch perspectief. Een derde luik gaat in op de responsabiliserings- en verdelingsmechanismes die voorzien zijn in het Institutioneel Akkoord. Een vierde en laatste deel gaat kort in op de fiscale autonomie.

1. Wijziging financieringsmechanisme in aanvangsjaar

Het Institutioneel Akkoord voorziet dat de huidige financieringswet hertekend zal worden. Daarnaast zullen er ook bijkomende middelen overgedragen worden om de nieuwe bevoegdheden te financieren. Dit alles moet, althans in het aanvangsjaar van de nieuwe financieringswet, op een budget-neutrale manier gebeuren.

Deze budgetneutraliteit zou gegarandeerd worden door een egaliseringsbedrag te voorzien. Dat egaliseringsbedrag moet voor de bestaande financieringsstromen het verschil compenseren tussen de dotaties die de gemeenschappen en gewesten momenteel ontvangen en de

overeenkomende middelen die ze ingevolge de nieuwe financieringswet zullen ontvangen. Voor de nieuwe bevoegdheden komt het egaliseringsbedrag overeen met het verschil tussen de uitgaven die de federale overheid in het aanvangsjaar zou moeten doen per entiteit, en de middelen die die entiteit hiervoor ontvangt.

1.1. Bestaande financieringsstromen

Voor de hervorming van de bestaande financieringsstromen is het Institutioneel Akkoord voldoende duidelijk.

De belangrijkste dotaties aan de gemeenschappen in de huidige financieringswet zijn de BTW-dotatie, de dotatie uit personenbelasting en de dotatie als compensatie voor de afschaffing van het kijk- en luistergeld.

Die laatste dotatie wordt afgeschaft en opgenomen in de BTW-dotatie. Daarnaast wordt een deel van de BTW-dotatie overgeheveld naar de dotatie uit personenbelasting. Deze verschuivingen zijn neutraal voor het totaal van de gemeenschapsdotaties, maar de verdeling ervan tussen de Vlaamse en Franse gemeenschap wijzigt hierdoor. Indien deze wijziging zou doorgevoerd worden in 2012 zou de Vlaamse gemeenschap minder middelen ontvangen dan momenteel het geval is. De impact ervan kan geraamd worden op € 89 mln. Het exacte bedrag kan nog niet bepaald worden, maar het Institutioneel Akkoord is wel voldoende duidelijk over de parameters die moeten gehanteerd worden en hoe ze moeten berekend worden².

Voor de gewesten vormt de dotatie uit de personenbelasting de belangrijkste federale financieringsbron. Deze dotatie wordt omgevormd tot een gewestelijke opcentiem op de federale belastingen. In tegenstelling tot de dotaties aan de gemeenschappen is dit geen neutrale operatie voor de federale overheid. Door het afschaffen van de negatieve term³ op een manier waarbij geen enkel gewest minder middelen ontvangt, zullen zowel Vlaanderen als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest extra middelen ontvangen. Door de hervorming zou het Vlaams gewest in totaal € 221 mln extra middelen ontvangen, nog los van de extra middelen voor de nieuwe bevoegdheden. Net zoals voor de gemeenschapsmiddelen is het Institutioneel Akkoord voldoende duidelijk over de manier waarop de Vlaamse opcentiemen berekend moeten worden, maar kan er bij gebrek aan gedetailleerd cijfermateriaal nog geen heel exact bedrag berekend worden.

Naast deze middelen ontvangen het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook nog een solidariteitsbijdrage die door het Institutioneel Akkoord hervormd wordt. Aangezien dit geen impact heeft op de financiering van Vlaanderen gaan we er in het kader van dit SERV-akkoord niet verder op in.

² Momenteel is het voor de SERV nog niet helemaal duidelijk of de koppeling van de BTW-dotatie aan de economische groei tot en met 2009 dan wel tot en met 2010 overgeheveld wordt naar de dotatie personenbelasting. We gaan er echter van uit dat dit voor de federale onderhandelaars wel duidelijk is en ook deel zal uitmaken van de federale fiches die in opmaak zijn.

³ De negatieve term is het bedrag waarmee de dotatie personenbelasting van de gewesten verminderd wordt. Het dient als compensatie voor het inkomstenverlies bij de federale overheid toen bij de vorige staatshervorming de gewestelijke belastingen uitgebreid werden.

De conclusie voor de bestaande middelenoverdrachten is dat het Institutioneel Akkoord voldoende duidelijk is om een egaliseringsbedrag hiervoor te berekenen bij het moment van de overgang.

1.2. Nieuwe bevoegdheden

Het ramen van een egaliseringsbedrag voor de nieuwe bevoegdheden is minder eenvoudig. Het principe waarvan het Institutioneel Akkoord vertrekt is eenvoudig. Het egaliseringsbedrag komt per entiteit overeen met het verschil tussen de uitgaven die overeenkomen met de overgehevelde bevoegdheden (referentiebedrag van die entiteit) en de middelen die overgeheveld worden. Voor elke dotatie komen beide bedragen met elkaar overeen in hoofde van de federale overheid. Voor de gemeenschappen en gewesten kan dit echter leiden tot een verschil, omdat de verdeelsleutel voor de nieuwe dotaties niet overeenkomt met de huidige uitgaven per gemeenschap of gewest.

De federale regering had toegezegd dat er in het voorjaar van 2012 federale fiches zouden opgesteld worden waarbij onder meer een geactualiseerd bedrag van de globale referentiebedragen zou opgesteld worden evenals een methodologie op basis waarvan de referentiebedragen aan de afzonderlijke gemeenschappen en gewesten kunnen toegewezen worden. De SERV ondersteunt de inspanningen van de Vlaamse regering om zo snel mogelijk over deze informatie te beschikken.

Deze informatie zal echter niet alle vragen oplossen. Een belangrijke methodologische moeilijkheid zal erin bestaan om in de nieuwe financieringswet de referentiebedragen vast te leggen evenals de verdeling ervan per entiteit te bepalen. Hoewel er bij de goedkeuring van de nieuwe financieringswet nog geen duidelijkheid kan zijn over de exacte uitgaven die gepaard gaan met de overgehevelde bevoegdheden in het overgangsjaar, moet de financieringswet hiervoor wel al een bedrag voorzien. Dit zal waarschijnlijk op basis van begrotingsramingen dan wel historische gegevensreeksen gebeuren. Vooral voor de verdeling van het referentiebedrag over de entiteiten is dit een moeilijke oefening. De Vlaamse regering moet dit aspect ter sprake brengen bij de federale regering en er mee over waken dat de methode die hiertoe uitgewerkt wordt billijk en representatief is. Het gevaar dreigt immers dat door bepaalde eenmalige factoren een referentiebedrag wordt bepaald voor een deelentiteit die niet representatief is voor de komende jaren. In dat geval zou het egaliseringsbedrag niet budgetneutraal zijn.

Specifiek voor de fiscale uitgaven stelt er zich nog de bijkomende moeilijkheid dat beleidsmaatregelen die doorgevoerd worden ten vroegste in het jaar erna een budgettaire impact hebben. De vraag is dus of de federale overheid nog maatregelen kan treffen inzake fiscale uitgaven in het jaar voorafgaand aan de nieuwe financieringswet, dan wel dat de gewesten hiervoor al bevoegd worden of dat er in dat jaar geen beleidsmaatregelen mogen genomen worden. Ook op dit punt dient het Institutioneel Akkoord voldoende op voorhand verduidelijkt te worden.

Tenslotte is het nog onduidelijk wat de draagwijdte zal zijn van de besparingen die de federale overheid naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2012 heeft doorgevoerd voor de energiebesparende maatregelen. Dit zou geen impact hebben voor de fiscale autonomie, maar wel gevolgen kunnen hebben voor de nieuwe gewestdotatie. Deze onduidelijkheid maakt het momenteel moeilijker om een exacte raming te maken van de budgettaire impact van het

Institutioneel Akkoord voor Vlaanderen, maar op dat punt zullen de gewesten moeten afwachten hoe het Institutioneel Akkoord vertaald wordt in de nieuwe financieringswet.

Indien de nieuwe financieringswet in 2012 van kracht zou worden raamt de SERV momenteel dat de Vlaamse ontvangsten voor de nieuwe bevoegdheden € 134 mln hoger zouden zijn dan de Vlaamse referentiebedragen. Rekening houdend met de onduidelijkheden die hiervoor aangehaald zijn, moet deze raming met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden.

2. Onzekere budgettaire impact na het aanvangsjaar

Het Institutioneel Akkoord heeft niet enkel tot doel om in het aanvangsjaar budget-neutraal te zijn, ook op termijn mag geen enkele deelstaat structureel verarmen in vergelijking met de huidige financieringsregeling en moet de financiële stabiliteit van de deelstaten verzekerd blijven volgens het Institutioneel Akkoord. Anderzijds is het ook expliciet de bedoeling dat de leefbaarheid van de federale staat op termijn gewaarborgd wordt.

2.1. Simulatiemodel Nationale Bank van België en Federaal Planbureau

Een belangrijk onderdeel van het Institutioneel Akkoord is het financieringsmodel dat door de Nationale Bank van België (NBB) en het Federaal Planbureau (FPB) uitgewerkt is voor de onderhandelende partijen om de effecten van het Institutioneel Akkoord te simuleren. Dit model liet toe om de koppeling van de dotaties aan de economische groei zodanig te bepalen dat de uitgangspunten gerealiseerd werden. De extra groei die gepaard gaat met de omvorming van de dotatie aan de gewesten naar gewestelijke opcentiemen moest immers gecompenseerd worden door de dynamiek van andere dotaties in te perken. De extra ontvangsten waarover de gewesten hierdoor zouden beschikken bleek immers groter te zijn dan de extra inspanningen die de gezamenlijke entiteiten zouden moeten leveren door de responsabiliseringsbijdrage voor de overheidspensioenen (zie ook hierna onder punt 4.3). Om tot een evenwichtig resultaat te komen was het dan ook nodig om voor de meeste dotaties de koppeling aan de BBP-groei te beperken.

Het model zelf werd momenteel nog niet vrijgegeven. Wel wordt er in het stabiliteitsprogramma van maart 2012 een grafiek opgenomen van de resultaten van het Institutioneel Akkoord tot en met 2012. Daaruit komt naar voor dat de verschillen tussen de nieuwe financieringswet en het huidige financieringsmechanisme (inclusief responsabiliseringsbijdragen voor pensioenen) tot en met 2030 beperkt blijven. Vlaanderen zou een “winst” boeken van ongeveer 0,05% BBP ingevolge het Institutioneel Akkoord. Ook de winst en het verlies van de andere entiteiten blijft beperkt indien men abstractie maakt van de herfinanciering van Brussel. Deze simulatie geeft dus aan dat de beoogde doelstellingen ook gerealiseerd worden.

Net zoals elke simulatie hangt het resultaat in belangrijke mate af van de parameters die men hanteert voor de toekomstige dynamiek van bijvoorbeeld inflatie, BBP, leerlingenverde-

ling etc. De ramingen die het FPB op dat punt gehanteerd heeft kunnen echter beschouwd worden als de best mogelijke ramingen op dat moment, zij het dat bij het opstellen van de nieuwe financieringswet kan nagegaan worden of het beoogde evenwicht nog altijd gerealiseerd wordt op basis van de nieuwe ramingen.

Naast de parameters waarvoor het federaal planbureau reeds een geëigende ramingsmethode ontwikkeld heeft in het verleden, zijn er twee andere parameters die de budgettaire gevolgen in belangrijke mate zullen bepalen en waarvoor de onderhandelaars niet konden vertrekken van reeds bestaande ramingsmethodes. Het gaat enerzijds om de inschatting van de dynamiek bij ongewijzigd beleid van de nieuw overgehevelde bevoegdheden en anderzijds over de toename van de personenbelasting (en dus opcentiemen) bij ongewijzigde regelgeving.

2.2. Dynamiek personenbelasting en elasticiteit t.o.v. bbp

Voor de evolutie van de personenbelasting en de gewestelijke opcentiemen hebben de onderhandelaars er expliciet voor gekozen om te vertrekken van een raming bij ongewijzigde regelgeving en dus een dynamiek van de opcentiemen die sterker is dan die van de economische groei. Hoewel hiervoor in het verleden reeds onderzoek werd verricht door het federaal planbureau stond de methodologie ervan nog niet helemaal op punt. Daarom werd bijkomend onderzoek verricht ten behoeve van de onderhandelaars. De uiteindelijk weerhouden methode werd echter niet volledig geëxpliciteerd waardoor het niet vaststaat hoe de personenbelasting de komende jaren de gewestelijke ontvangsten zal bepalen en in welke mate dit verschilt van de economische groei. Op basis van de studie van Decoster en Sas (2012) blijkt dat de onderhandelaars ervan uitgaan dat de personenbelasting de komende jaren zal evolueren aan de hand van inflatie en 1,6 maal de reële BBP-groei.

Deze aanname bepaalt in welke mate de overige dotaties aangepast worden aan de economische groei. Zo stelt het Institutioneel Akkoord expliciet dat de toename van de nieuwe gewestdotatie beperkt werd tot 70% van de economische groei als compensatie voor de sterke groei van de opcentiemen.

Gezien het belang van deze aanname voor het beoogde evenwicht en het feit dat over deze aanname onvoldoende informatie beschikbaar is, heeft de SERV een eigen model ontwikkeld om de groei van de gewestelijke opcentiemen te ramen. De uitgangspunten van de onderhandelaars waarover voldoende informatie beschikbaar was, werden in het SERV-model geïntegreerd. Voor de ontbrekende informatie werd in de mate van het mogelijke gebruik gemaakt van officiële bronnen, waaronder de verslagen van de studiegroep vergrijzing. Uit de eigen ramingen van de SERV komt een dynamiek van de opcentiemen naar voor die lager is dan de dynamiek waar de onderhandelaars van uitgaan. Aangezien het simulatiemodel waar de onderhandelaars zich op gebaseerd hebben niet vrijgegeven werd en de methodologische nota's van het FPB niet op alle vragen een antwoord bieden is het niet duidelijk hoe dit verschil verklaard kan worden. De grootste onduidelijkheid heeft betrekking op de vraag welke elasticiteit de opbrengsten uit de personenbelasting vertonen ten opzichte van de belastbare basis.

Omwille van het belang van deze parameter vraagt de SERV dat hierover meer duidelijkheid geschapen wordt zodat de aannames waarvan de onderhandelaars vertrokken zijn, vergele-

ken kunnen worden met de eigen ramingen. De SERV vraagt dan ook dat de Vlaamse regering op dit punt meer informatie opvraagt bij de federale regering.

Een bijkomend aandachtspunt met betrekking tot de evolutie van de opcentiemen is dat de ramingen inzake groei van de personenbelasting gebaseerd zijn op de veronderstelling dat er geen maatregelen genomen worden om de belastingdruk aan te passen. Deze veronderstelling is een correct uitgangspunt voor de uitwerking van het nieuwe financieringsmechanisme, maar is niet de meest realistische uitgangshypothese indien men de effectieve budgettaire gevolgen van de nieuwe financieringswet in kaart wil brengen. Een elasticiteit die hoger is dan 1 betekent immers een steeds toenemende belastingdruk. Om dat te vermijden heeft de federale overheid in het verleden maatregelen genomen (de gemiddelde belastingdruk op de personenbelasting is sinds 2000 zelfs gedaald) en waarschijnlijk zullen er ook in de toekomst maatregelen genomen worden. In de mate dat de federale overheid op dit vlak maatregelen neemt, zal dit niet enkel gevolgen hebben voor de opbrengsten uit de personenbelasting van de federale overheid maar ook op die van de gewesten. Concreet kan de Vlaamse regering hierop inspelen door de opcentiemen te verhogen, meer gewestbelastingen te heffen of de uitgaven te verminderen. De dotaties, die nog altijd het gros zullen vormen van de Vlaamse ontvangsten, kunnen niet aangepast worden.

2.3. Uitgavendynamiek nieuwe bevoegdheidspakketten

Voor de dynamiek van de overgehevelde uitgaven bij ongewijzigd beleid gaan de onderhandelaars er van uit dat hiervoor dezelfde parameters gelden als voor de dotaties. Het enige verschil is dat de dotaties slechts gedeeltelijk evolueren met de BBP-groei terwijl de uitgaven voor 100% gekoppeld zijn aan de BBP-groei. Zoals hiervoor aangegeven heeft deze beperkte koppeling tot doel om een compensatie te vormen voor de sterke groei van de personenbelasting. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de uitgavengroei bij ongewijzigd beleid ook effectief zal evolueren zoals verondersteld door de onderhandelaars. Zo is het aannemelijk dat de fiscale uitgaven voor de woonbonus sneller zullen evolueren dan verondersteld. Ook voor de overgehevelde uitgaven met betrekking tot de gezondheidszorg is het niet vanzelfsprekend dat deze aanname zich ook effectief zal realiseren bij ongewijzigd beleid. De SERV stelt deze aanname niet in vraag, maar dit heeft wel tot gevolg dat de overgehevelde dotaties niet per definitie voor alle bevoegdheidspakketten voldoende zullen zijn om de uitgaven bij ongewijzigd beleid te financieren.

3. Responsabiliserings- en verdelingsmechanismes

Het Institutioneel Akkoord bevat een aantal bepalingen die tot een grotere responsabilisering van de gemeenschappen en gewesten leiden. Afgezien van de beoogde responsabilisering door de hervorming van de bestaande financieringsstromen en overheveling van nieuwe bevoegdheden, voorziet het Institutioneel Akkoord expliciet vier bijkomende responsabiliseringsmechanismen voor de gewesten en/of gemeenschappen: een responsabiliseringsmechanisme voor (1) pensioenen en voor (2) klimaat, de noodzaak om samen met federale

overheid een bijdrage te leveren voor de (3) vergrijzingsproblematiek en de noodzaak om (4) een bijkomende inspanning te leveren voor de sanering van de Belgische overheidsfinancien.

Responsabiliseringsbijdrage pensioenen

Deze responsabiliseringsbijdrage is het meest concreet uitgewerkt in het Institutioneel Akkoord. Het opzet van de hervorming is dat de gemeenschappen en gewesten geleidelijk aan een grotere bijdrage leveren voor het financieren van de overheidspensioenen. Op termijn, tegen 2030, is het de bedoeling dat er eenzelfde bijdrage betaald wordt op de lonen van de statutaire ambtenaren als van de contractuele ambtenaren. Uitgaande van het huidige percentage van 8,86% zou dit een globale responsabilisering van ongeveer € 1,6 mld zijn. Voor Vlaanderen zou het gaan om een bijdrage in 2030 van € 0,9 mld, wat overeenkomt met 0,12% BBP.

Hoewel deze responsabiliseringsbijdrage een belangrijke budgettaire impact zal hebben, zou dit niet noodzakelijk leiden tot een vermindering van beleidsmogelijkheden op termijn. Zoals blijkt uit het simulatiemodel van de NBB zou Vlaanderen, inclusief deze responsabiliseringsbijdrage, toch een beperkt voordeel halen uit de nieuwe financieringswet. De extra uitgaven die deze bijdrage met zich mee zullen brengen worden immers meer dan gecompenseerd door de snellere evolutie van de opbrengsten uit opcentiemen.

Op korte termijn zal deze bepaling uit het Institutioneel Akkoord echter wel een negatieve budgettaire impact hebben op de Vlaamse beleidsruimte. Het Institutioneel Akkoord bepaalt immers dat vanaf 2012 en na overleg met de deelstaten, de hoogte van de responsabiliseringsbijdrage geleidelijk aan zou toenemen op basis van het mechanisme dat reeds overeengekomen was in 2003 maar nog nooit werd toegepast. Bij de begrotingscontrole werd hiervoor nog niet expliciet een bedrag voor ingeschreven, aangezien dit overleg nog niet geleid heeft tot nieuwe afspraken hieromtrent. De SERV is echter van oordeel dat de Vlaamse regering zelf stappen moet nemen om hierover op korte termijn meer duidelijkheid te krijgen zodat bij de opmaak van de begroting 2013 hierover voldoende duidelijkheid bestaat. Indien dat nog niet het geval zou zijn dient de Vlaamse regering hiervoor expliciet een provisie te voorzien bij de begrotingsopmaak 2013 die overeenkomt met de te verwachten responsabiliseringsbijdrage van 2013 (€ 70 mln).

Responsabilisering klimaat

Het Institutioneel Akkoord voorziet ook een nieuw responsabiliseringsmechanisme voor de uitstoot van broeikasgassen. Dit moet nog verder uitgewerkt worden. Voorlopig beschikt de SERV niet over meer informatie dan wat er opgenomen is in het Institutioneel Akkoord.

Bijdrage van Vlaanderen voor vergrijzingsproblematiek

Paragraaf 4.13 van het Institutioneel Akkoord verwijst expliciet naar de vergrijzingsproblematiek en het feit dat dit een gezamenlijke inspanning vergt van alle entiteiten.

Blijkbaar zal deze extra inspanning, of alleszins een belangrijk deel ervan, nog moeten georganiseerd worden buiten de nieuwe financieringswet om. Het Institutioneel Akkoord op zich houdt immers geen grondige responsabilisering in op dat vlak.

Er wordt een responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen voorzien, maar dit zou volgens het officiële simulatiemodel volledig gecompenseerd door de sterke groei van de opcentiemen. Hoewel de effectieve groei van de opcentiemen waarschijnlijk lager zal zijn

dan voorzien in het model, is het niet duidelijk of dit expliciet meegenomen zou worden als een extra inspanning van de deelgebieden voor de vergrijzingsproblematiek.

Daarnaast voorziet het Institutioneel Akkoord ook een overdracht van bepaalde bevoegdheden inzake ouderen- en gezondheidszorg. Deze overdracht leidt tot meer responsabilisering, zij het dat het om een beperkt uitgavenpakket gaat in het geheel van de vergrijzingsuitgaven. Bovendien is het momenteel nog onvoldoende duidelijk in welke mate de ontvangstdynamiek zal afwijken van de te verwachten dynamiek van de uitgaven (zie ook Deel 3, luik Vlaamse sociale bescherming).

Sanering Belgische overheidsfinanciën 2015

De federale regering heeft zichzelf tot doel gesteld om de overheidsfinanciën tegen 2015 weer in evenwicht te brengen. Hiertoe zal aan alle entiteiten gevraagd worden om een bijkomende inspanning te leveren. Dit vormt ook het uitgangspunt van het laatste stabiliteitsprogramma, zij het dat de effectieve inspanning die de deelstaten zullen moeten leveren nog niet geconcretiseerd werden.

Het Institutioneel Akkoord voorziet in paragraaf 4.14 dat de referentiebedragen en hun evolutieparameters nog kunnen bijgesteld worden om deze saneringsinspanning deels over te hevelen naar de deelstaten. Dit is een essentiële bepaling uit het Institutioneel Akkoord die nog moet geconcretiseerd worden. Gezien het belang van deze bepaling dringen de sociale partners er op aan om hierover op korte termijn tot afspraken te komen met de andere overheden om deze inspanning per entiteit te bepalen. Rekening houdend met de potentiële omvang van deze inspanning, maximaal zou het gaan om 1% van het BBP voor de totaliteit van entiteit 2, acht de SERV het niet verantwoord om het gesprek hierover uit te stellen tot wanneer de federale overheid hiertoe het initiatief neemt. Met betrekking tot de budgettaire luik van het Institutioneel Akkoord vormt een duidelijk afsprakenkader over de inspanning die Vlaanderen hiervoor moet leveren de prioriteit bij uitstek.

Vlaanderen heeft er alle belang bij om hierover zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben, zodat de noodzakelijke inspanning op een evenwichtige manier gespreid kan worden over de komende begrotingsjaren en niet grotendeels doorgeschoven moet worden naar het begin van de volgende legislatuur.

4. Fiscale autonomie

Een aantal bepalingen in verband met fiscale autonomie uit het Institutioneel Akkoord vraagt om meer uitwerking of verduidelijking. Zo is het nog niet helemaal duidelijk hoe het systeem van de opcentiemen zal toegepast worden op de afzonderlijk belaste inkomsten. Wat betreft de belasting van niet-inwoners lijkt het noodzakelijk dat de inkomsten van de niet-inwoner aan één van de drie gewesten wordt toegewezen, maar moet nog uitgewerkt worden hoe dat precies zal gebeuren. Ten slotte staat het ook nog niet vast welke wijzigingen de Vlaamse overheid zal moeten doorvoeren om de federale regelingen inzake fiscale voordelen (zie 1.2) over te nemen.

De SERV acht het wenselijk dat er over deze zaken snel opheldering komt. De sociale partners hebben er echter vertrouwen in dat de Vlaamse overheid deze zaken goed opvolgt en dat er over deze – eerder technische – punten geen problemen zullen ontstaan.

Een meer inhoudelijk punt betreft de kilometerheffing voor vrachtwagens en het wegvignet voor personenauto's die Vlaanderen wil invoeren. De budgettaire consequenties voor de ondernemingen hangen onder meer af van de mogelijkheid om deze kosten in te brengen bij de berekening (aftrek) van de vennootschapsbelasting. Voor zover de kilometerheffing en het wegvignet de vorm zal aannemen van een belasting, kunnen deze uitgaven enkel in de vennootschapsbelasting worden afgetrokken indien er een expliciete vermelding is voorzien in de nieuwe financieringswet. Deze optie is echter niet opgenomen in het Institutioneel Akkoord en het is dus niet duidelijk of de nieuwe financieringswet hiernaar zal verwijzen. Om een draagvlak binnen de transportsector te creëren is voor de sociale partners deze aftrekbaarheid een belangrijke randvoorwaarde aan het systeem. De SERV vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering of ze zicht heeft op de gevolgen van het feit dat deze optie niet werd genomen. De sociale partners willen ook weten of een eventuele onmogelijkheid van de aftrek iets verandert aan de intentie van de Vlaamse Regering om de kilometerheffing en het wegvignet in te voeren.

Deel 3 Sociaal-economische hoofdthema's

Onderstaand formuleert de SERV zijn bekommernissen, aandachtspunten en inzichten met betrekking tot een aantal overgehevelde sociaaleconomische materies.

1. Werk en Sociale Economie

1.1. Algemeen

De bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid die worden geregionaliseerd, werden door de SERV als volgt geclusterd:

1. Maatregelen ter stimulering van het aanbod van arbeid: activeringsbeleid
 - Activering van het zoekgedrag⁴
 - Werkhervattingstoeslag / Ervaringsfonds
 - Outplacement
2. Maatregelen ter stimulering van de vraag naar arbeid: werkgelegenheidsbeleid
 - Doelgroepkortingen: RSZ-korting en activering van de werkloosheidsuitkering
 - Tewerkstellingsmaatregelen en sociale economie:
 - o Gesco
 - o Arbeidsmarktbegeleiding OCMW-steuntrekkers
 - o PWA
 - o Startbaanovereenkomsten globale projecten
 - o Overige federale programma's sociale economie
 - o Dienstencheques
3. Maatregelen in het kader van competentieversterking: vormings- en opleidingsbeleid
 - Industrieel Leerlingenwezen
 - Start- en stagebonussen
 - Betaald Educatief Verlof
4. Economische migratie
 - Arbeidskaarten
 - Beroepskaart

⁴ Inbegrepen de vrijstelling beschikbaarheid voor beroepsopleiding.

- Studentenmigratie

In dit SERV-akkoord buigt de SERV zich over activering, maatregelen ter stimulering van werkgelegenheid en bepaalde maatregelen binnen het luik vorming en opleiding. Economische migratie en betaald educatief verlof komen pas in een latere fase aan bod. Voor dienstcheques verwijzen de sociale partners naar het SERV-advies van 4 juli 2012.

De SERV schuift met betrekking tot de overheveling van de bevoegdheden inzake arbeidsmarkt, volgende algemene uitgangspunten naar voor:

- De SERV wenst snel over meer details inzake de bevoegdheidsoverdracht te beschikken aangezien er nog heel wat onduidelijkheden zijn. Het is niet wenselijk dat nu op federaal niveau nog inhoudelijke wijzigingen aan de verschillende deeldomeinen van het arbeidsmarktbeleid worden aangebracht, zonder de gewesten daarin te betrekken.
- De overgedragen bevoegdheden en de bestaande Vlaamse bevoegdheden dienen een coherent geheel te vormen binnen het Vlaams arbeidsmarktbeleid. Bij de afstemming van de nieuwe bevoegdheden op de Europese regelgeving vormt de vrijwaring van de gewenste regionale beleidsruimte het uitgangspunt.
- Alle elementen die onder het arbeidsrecht, het socialezekerheidsrecht en de collectieve arbeidsverhoudingen vallen, vallen buiten het bestek van onderhavig SERV-akkoord.
- Bij de overdracht moeten continuïteit en rechtszekerheid worden gegarandeerd voor de genomen engagementen op korte en lange termijn en dit naar de ondernemingen, de werkenden en de werkzoekenden en naar het personeel dat door de bevoegdheidsoverdrachten gevat wordt.
- De concurrentiepositie van ondernemingen is een blijvend en belangrijk aandachtspunt.
- Voor die maatregelen waar vandaag op federaal niveau interprofessionele en sectorale paritaire aansturing bestaat, moet dit ook op Vlaams niveau worden voorzien. Bij een aantal maatregelen moet de paritaire aansturing na overdracht worden versterkt of worden verzekerd wanneer maatregelen of kaders (mogelijks) worden geheroriënteerd of vernieuwd.
- De SERV dient voor de verschillende beleidsaspecten ook zijn rol als adviesraad te kunnen vervullen.
- Samenwerkingsakkoorden tussen de gewesten en gemeenschappen moeten de mobiliteit tussen de deelstaten faciliteren en rechtszekerheid garanderen.

1.2. Activering

De SERV houdt inzake activering rekening met de afspraken die hieromtrent reeds werden gemaakt in het kader van het VESOC-akkoord Loopbaanbeleid. Activering is een belangrijk instrument in de transitie van werkloosheid naar werk en, in het kader van een activerend herstructureringsbeleid, in de transitie van werk naar werk.

1.2.1. Activering van het zoekgedrag

Het federale normatieve kader moet het Vlaamse beleid versterken

Het federale regeerakkoord vermeldt over controle op de beschikbaarheid de volgende punten:

“De gewesten verwerven volledige beslissings- en uitvoeringsbevoegdheid om de actieve en passieve beschikbaarheid van de werklozen te controleren en de daarbij behorende sancties op te leggen. Opdat deze bevoegdheidsverdeling zou kunnen werken, is het noodzakelijk dat de overheid die de uitkeringen betaalt ook de sanctie materieel uitvoert. Het normatief kader voor regelgeving inzake passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties blijft federaal. Op basis van Europese richtlijnen zullen er samenwerkingsakkoorden worden gesloten om gemeenschappelijke doelstellingen voor de intensiteit van de begeleiding van werklozen vast te leggen.”

“Zodra de bevoegdheid ‘controle op de beschikbaarheid’ naar de gewesten zal zijn overgedragen, zullen de gewesten volledig bevoegd zijn om de leeftijd waarop de beschikbaarheid wordt gecontroleerd desgewenst te verhogen teneinde beter rekening te houden met de specificiteit van de arbeidsmarkt.”

Voor de SERV is het belangrijk dat er voldoende vrijheidsgraden zijn voor een regionaal beleid dat gestoeld blijft op het sluitend maatpak met rechten en plichten in een knelpunten-economie (zie verder).

In eerste instantie wenst de SERV dat voor het actief zoekgedrag meer duidelijkheid komt inzake de voorgenomen wijzigingen van het federale normatieve kader. Het federale regeerakkoord vermeldt : *“Het is de bedoeling om de controletermijnen met de helft te verminderen. Voor de mensen die het verst van de arbeidsmarkt staan, zal er in specifieke voorzieningen worden voorzien.”* Voor deze en verdere aanpassingen van het normatief kader inzake actief zoekgedrag is een nieuw samenwerkingsakkoord van de regio's met de RVA noodzakelijk. De Vlaamse sociale partners willen een stem in de totstandkoming van dit samenwerkingsakkoord. De SERV wil dat het federale normatieve kader het Vlaams beleid versterkt. Vlaanderen moet een actieve invulling geven aan het normatief kader waaronder de passende dienstbetrekking en actief zoekgedrag. De SERV wil dat de rechtszekerheid voor werkzoekenden wordt bewaakt (qua procedure, qua structuur). Gezien de onduidelijkheid in de bevoegdheidsoverdracht wensen zij dit te benadrukken.

Integratie in één coherent proces is een belangrijke doelstelling

De bevoegdheidsoverdracht geeft de mogelijkheid om dienstverlening (begeleiding, ondersteuning), opvolging, controle en sanctie te integreren in één coherent proces vanaf de start van de werkloosheid met als doel snellere tewerkstelling van de werkzoekenden. Dit laat efficiëntiewinsten toe en vereist meer duidelijkheid voor de werkzoekenden. Dienstverlening en controle kunnen elkaar versterken. Momenteel zijn er twee controleprocedures: via transmissie bij niet-meewerken en via controle van het zoekgedrag na een bepaalde periode van werkloosheid. Overlappingsen in dienstverlening en controle en dubbel advies van RVA en VDAB worden weggewerkt. De sociale partners onderscheiden volgende stappen in dit coherente proces:

- Dienstverlening (begeleiding, ondersteuning)
- Opvolging (=tijdens de begeleiding) (mét mogelijkheid van transmissie)

- Controle op het zoekgedrag (= na x-aantal maanden werkloosheid) (cfr. dispo, mét mogelijkheid sanctie)
- Sanctie

De SERV vindt dat begeleiding/ondersteuning en opvolging meer één geheel moeten vormen.

De SERV onderstreept dat het principe van een duidelijk en onafhankelijk oordeel bij de sanctie moet gevrijwaard blijven (ook na transmissie). Een duidelijke scheiding tussen begeleiding, ondersteuning en opvolging enerzijds en controle en sanctie anderzijds is noodzakelijk. Onafhankelijkheid in de perceptie van de betrokkenen (werkzoekenden) is immers belangrijk.

De SERV spreekt zich er verder niet over uit hoe deze principes in de praktijk en via welke structuren zullen worden gerealiseerd. De SERV stelt wel dat hoe een en ander in de praktijk wordt georganiseerd geen verlies van efficiëntie en effectiviteit mag teweeg brengen. Daarbij moet ook worden uitgeklaard welke instantie in Vlaanderen de controle zal uitvoeren. Gezien de aard van de opdracht en de link met sociale zekerheid is paritaire aansturing van dit proces primordiaal.

Uitdagingen en aandachtspunten

- Er is nood aan afstemming tussen de federale wijzigingen in de doelgroep die beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen op Vlaams niveau. Er moet met andere woorden een goede afstemming zijn tussen de regels aangaande wie “beschikbaar moet zijn” (federaal), wie onder de “dispo-procedure” valt (federaal/Vlaams) en wie onder de activeringsaanpak VDAB valt (Vlaams).
- Bovendien dient er in het bijzonder aandacht te gaan naar het effect van de federale wijzigingen in beschikbaarheid voor bruggepensioneerden. In het sociaaleconomisch luik van het federale regeerakkoord worden een aantal beslissingen in het vooruitzicht gesteld met een impact op de regionale arbeidsmarkt: uitbreiding van de dispo-procedure tot 55/58 jaar, principe van beschikbaarheid tot 60 jaar inclusief inperking van de uitzonderingen, Ook het uitblijven van een beslissing kan impact hebben op het regionaal arbeidsmarktbeleid. Er moet aandacht zijn voor de Vlaamse krachtlijnen van de uitgebreide aanpak “Samen op de Bres 50+”.
- Er is transparantie vereist over het actief zoekgedrag en het controleproces. Ook de eventuele vrijstellingen van controle op het actief zoekgedrag dienen te worden uitgeklaard.
- Wie in begeleiding is bij VDAB binnen een sluitend traject naar werk, is vrijgesteld van controle op het zoekgedrag en wordt niet opgeroepen zolang de begeleiding loopt. VDAB kan immers indien nodig via transmissie het signaal geven dat controle van de werkzoekende wenselijk is.
- De SERV stelt ook voor om de tijdelijke vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt omwille van beroepsopleiding volledig te laten sporen met het beleid van VDAB. Dit wil dus zeggen dat VDAB voorafgaandelijk toestemming geeft aan de werkzoekende en dat de opleiding maximaal past binnen een traject naar werk. Om de inzetbaarheid van de werkzoekende te verhogen, geeft de SERV de voorkeur aan trajecten die leren en werken combineren.

- Er moet worden geïnvesteerd in een goed functionerend preventief en curatief beleid vanuit de VDAB, waarbij elke werkzoekende een begeleiding op maat krijgt (inclusief mogelijkheid tot transmissie). Dit is een uitdaging voor de toekomst die mogelijk consequenties heeft voor (de capaciteit van) de VDAB. De sociale partners wensen dit nog te bekijken binnen de beheersorganen van de VDAB.
- Een duidelijke beroepsprocedure is nodig en de mogelijkheid tot bijstand zoals vandaag is voorzien, blijft behouden. Wanneer wordt vastgesteld dat iemand op een bepaald ogenblik niet tewerkgesteld geraakt ondanks voldoende inspanningen van het individu en van de bemiddelingsdiensten om naar werk te zoeken, wordt hij of zij indien wenselijk al dan niet tijdelijk toegeleid naar een passend arbeidsrechtelijk statuut en/of maatregelen. De sociale partners zullen de mogelijkheden en concrete inhoud hiervan nog verder in detail bekijken.

Tot slot wil de SERV benadrukken dat het uitgangspunt het huidig Vlaams arbeidsmarkt- en loopbaanbeleid moet zijn, d.w.z. met sluitend maatpak met rechten en plichten in een knelpunteneconomie. Met aandacht voor:

- actief zoekgedrag, passende dienstbetrekking, passend wervingsgedrag en passende vacatures;
- passende begeleiding op maat;
- controle, transmissie en sanctionering indien nodig;
- verwijzing van werkzoekenden met focus op/heroriëntatie naar knelpuntberoepen.

1.2.2. Werkhervattingstoelage / Ervaringsfonds

Via het Institutioneel Akkoord worden de werkhervattingstoelagen voor alleenstaande ouders (de kinderopvangtoelage) en voor oudere werklozen (van 50 jaar en meer) naar de gewesten overgeheveld. Deze werkhervattingstoelagen verhogen het nettoloon voor werknemers en ondersteunen vooral de transitie van werkloosheid naar werk (door de bestrijding van de werkloosheidsval). Daarnaast zijn er nog de mobiliteitstoelage en de overstappremie voor 50+ bij overstap naar lichter werk (de compensatiepremie). Ook de mobiliteitstoelage ondersteunt vooral de transitie van werkloosheid naar werk (door de bestrijding van de werkloosheidsval). De compensatiepremie bij overstap naar lichter werk draagt bij tot meer werkbaarheid (retentie).

Conform zijn huidige missie, wil het ervaringsfonds een bijdrage leveren tot het verhogen van de werkzaamheidsgraad van de oudere werknemers in België, door de actoren uit de arbeidsmarkt aan te zetten tot het aanpassen en verbeteren van de arbeidsmogelijkheden, arbeidsvoorwaarden en de arbeidsorganisatie, via het verlenen van advies en toekennen van toelages volgens de fungerende regelgeving, via het voeren van sensibiliseringscampagnes en via het actief meewerken aan de aanpassingen van de betreffende regelgeving. Werkbaarheid is een sleutelbegrip in de ervaringsfondsprojecten. Door het Institutioneel Akkoord wordt de volledige bevoegdheid voor het ervaringsfonds overgedragen aan de gewesten: d.w.z. regelgevende bevoegdheid, premietoekenningen, controlebevoegdheid en inspectietaken.

Inzake de werkhervattingstoelagen en het ervaringsfonds onderstreept de SERV het volgende:

- Bij overdracht van de werkhervattingstoelage en de kinderopvangtoelage (en indien ge-regionaliseerd de mobiliteitstoelage) staat de continuïteit voor de huidige rechthebbenden voorop.
- De werkhervattingstoelagen en het bijhorende budget dienen samen met de bevoegd-heden en middelen inzake het ervaringsfonds en de overstappremie 50+ bij overgang van zwaar naar licht werk (de compensatiepremie), de basis te vormen voor een toekomstig structureel en geïntegreerd Vlaams beleid inzake werkzaamheid en werkbaarheid, teneinde een stevige impuls te geven in de lijn van de doelstellingen van het Pact 2020 en het VESOC-akkoord Loopbaanbeleid. De Vlaamse aanmoedigingspremies krijgen best ook een plaats in dit structureel beleid.
- De rol die momenteel aan de sociale partners wordt gegeven bij de huidige werking en beheer van het ervaringsfonds (overzicht van en impact op besteding budget) is beperkt. Gezien de rol die het ervaringsfonds kan spelen in de uitbouw van een structureel Vlaams beleid inzake werkzaamheid en werkbaarheid, is na overheveling een grotere rol voor de sociale partners in beleid, beheer en opvolging wenselijk.

1.2.3. Outplacement

Door het Institutioneel Akkoord wordt in een regionalisering van outplacement voorzien (p.30). De gewesten worden bevoegd voor de inhoudelijke vereisten die niet in cao 51 en 82 vastliggen (cao n°82bis), de terugbetaling van outplacementkosten aan de bedrijven en het opleggen van sancties aan werkgevers bij gebrek aan outplacement. Het arbeidsrecht blijft federaal (met uitzondering van de inhoudelijke vereisten die niet in CAO nrs. 51 en 82bis vastliggen).⁵

Outplacement is een instrument in het kader van activering, in de ondersteuning van de transitie van werk naar werk. Een vlotte en snelle inschakeling op de arbeidsmarkt (nl. hertewerkstelling) wordt als doel van activering voorop gesteld. Via de bevoegdheidsoverdracht krijgt Vlaanderen (beperkte) regelgevende bevoegdheden, sanctionerende bevoegdheden en (verdere) operationele bevoegdheden. Deze nieuwe bevoegdheden worden volgens de SERV best maximaal benut in overleg met de sectorale sociale partners. Eventuele bijsturingen in het outplacementbeleid moeten bijdragen tot het wegwerken van drempels en tot een vlotte en snelle hertewerkstelling.

⁵ Werkgevers die gehandicapte werknemers of doelgroepwerknemers tewerkstellen in beschutte of sociale werkplaatsen moeten bij ontslag geen outplacementbegeleiding aanbieden. Idem dito werknemers in doorstromingsprogramma's. Deze vrijstelling van de outplacementverplichting liep tot 31 december 2011 maar wordt via het wijzigings-KB van 6 februari 2012 voor onbepaalde duur verlengd (retroactief vanaf 01/01/2012), na advies van de NAR (1 777).

1.3. Werkgelegenheidsbeleid

1.3.1. Doelgroepkortingen: RSZ-korting en activering van de werkloosheidsuitkering

De basis van de federale maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid in het kader van de sociale zekerheid wordt gevormd door de algemene structurele vermindering van de sociale bijdragen (de structurele lastenverlaging en sociale maribel) en de doelgroepenverminderingen. Het budget en de bevoegdheid inzake de volgende vier doelgroepverminderingen komen over naar de gewesten⁶:

1. oudere werknemers
2. jonge werknemers
3. langdurig werkzoekenden, onderverdeeld in drie categorieën:
 - activaplannen
 - doorstromingsprogramma's
 - sociale inschakelingseconomie
4. herstructurering.

Ook de kortingen voor zeer specifieke sectoren (baggersector, sleepvaartsector, kunstenaars, kinderopvang/onthaalouders, huispersoneel) komen over.

De gewesten krijgen de volle bestedingsautonomie voor de budgetten. Ze zullen het overgehevelde budget (met inbegrip van de eventuele overschotten) naar goeddunken kunnen gebruiken voor verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in de brede zin (maatregelen inzake loonkosten, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, tewerkstellingsprogramma's, ...). Na de overheveling van deze bevoegdheden zal de federale overheid geen nieuwe doelgroepen meer invoeren. De bevoegdheid voor structurele RSZ-verminderingen en de vrijstelling van het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing blijft federaal. De federale overheid zal ook een beslissingsvrijheid behouden i.v.m. de maatregelen m.b.t. de loonkost, die onder haar bevoegdheid blijven vallen. RSZ en RVA blijven de enige administratieve en technische operatoren.

Inzake de doelgroepkortingen schuift de SERV volgende krachtlijnen naar voor:

- ▀ De (niet-structurele) doelgroepkortingen⁷ moeten ertoe bijdragen meer mensen aan de slag te helpen en te houden. De doelgroepkortingen kunnen zich dus naast aanwerving ook richten op retentie.
- ▀ Bij de regionalisering van de doelgroepkortingen moeten de principes van eenvoud, transparantie en behoud van rechtszekerheid voorop staan. De techniek van kortingen op de RSZ verdient de voorkeur op andere technieken (zoals loonpremies), net omdat deze beter tegemoet komt aan de principes van transparantie en eenvoud. Het gebruik van federale technische operatoren dient afdoend te worden geregeld in een samenwerkingsakkoord (Service Level Agreement).

⁶ Twee doelgroepverminderingen komen niet over: eerste aanwervingen (nieuwe werkgevers) en collectieve arbeidsduurvermindering en vierdagenweek.

⁷ In functie van de leesbaarheid, worden deze niet-structurele doelgroepkortingen doorheen de tekst kortweg 'doelgroepkortingen' genoemd.

Over de verdere concretisering van het toekomstig beleid inzake doelgroepkortingen plannen de Vlaamse sociale partners verder overleg.

1.3.2. Tewerkstellingsmaatregelen en sociale economie

Gesco

Het veralgemeend stelsel van gesubsidieerde contractuelen voorziet sinds 1989 in arbeidsplaatsen in de niet-commerciële sector met het doel langdurige en meestal laaggeschoolde werkzoekenden aan een job te helpen. Bij de tewerkstelling van een gesco ontvangt de werkgever zowel een loonpremie als een RSZ-korting. Er zijn vandaag geen nieuwe aanvragen meer mogelijk. De werkgever kan enkel wijzigingen aan bestaande gescoprojecten vragen. Naast het veralgemeend stelsel (de 'klassieke gesco's') zijn er de gesco's bij de lokale en provinciale overheden. Het Institutioneel Akkoord voorziet voor de gesco's de overheveling van de totale bedragen van de RSZ-verminderingen, de RSZPPO-verminderingen en de trekkingsrechten (loonpremies).

Net zoals bij andere maatregelen die overkomen, moet het gescostelsel in kaart worden gebracht (qua taken, doelstellingen en doorstroom). Dit vormt de basis voor de verdere uitwerking van een aantal beleidsopties (verderzetting, aanpassing, regularisering of uitdoving). Dit moet ten gronde met de SERV worden besproken. Afstemming met het ruimere Vlaamse arbeidsmarktbeleid dient in detail bekeken te worden. Een deel van de geormerkte middelen sociaal beleid moeten blijvend worden ingezet voor jobcreatie (in de publieke sector, de social profit, de sociale economie en desgevallend ook in de private sectoren).

Arbeidsmarktbegeleiding OCMW-steuntrekkers (art. 60 en 61)

Via art. 60§7/61 van de OCMW-wet helpen OCMW's steuntrekkers aan een job met als doel de betrokkenen voldoende arbeidsdagen te bieden zodat zij in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering. In geval van art. 60§7 treedt het OCMW zelf op als werkgever, bij art. 61 is dit een werkgever uit de privé-sector. In het Institutioneel Akkoord is voorzien dat de gewesten bevoegd worden voor de programma's voor de arbeidsmarktbegeleiding van OCMW-steuntrekkers (art. 60 en 61), 'om ze opnieuw te integreren in de arbeidsmarkt'.

De arbeidsmarktbegeleiding van OCMW-steuntrekkers moet geïntegreerd worden in het nog te ontwikkelen Vlaamse W²-kader. Omdat art. 60 en 61 activeringstrajecten zijn, is het logisch dat de VDAB als regisseur optreedt voor het luik arbeidsmarkt. De OCMW's zullen hun verantwoordelijkheid inzake een welzijnsluik moeten opnemen⁸.

PWA

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) werden in 1987 door de federale regering opgericht met de bedoeling de vraag naar een aantal activiteiten die door de privé-

⁸ Ook zullen onder meer de financiering van de begeleiding en het statuut van de betrokkenen uitgeklaard moeten worden. Vandaag worden deze OCMW-steuntrekkers vaak mee ingeschakeld in de verschillende werkvormen van de sociale economie, maar met een andere financiering en andere voorwaarden dan de 'reguliere' doelgroepen.

sector niet worden aangeboden, samen te brengen met de herinschakeling van werklozen op de arbeidsmarkt. De PWA-bevoegdheid wordt in het Institutioneel Akkoord overgeheveld naar de gewesten. Zowel het personeel als de werkingsmiddelen komen over. De werkloosheidsuitkeringen van de PWA'ers blijven federaal. Het Institutioneel Akkoord stelt dat: *“Indien de gewesten beslissen om een PWA-voorziening te behouden, de federale overheid de financiering van de werkloosheidsuitkeringen van de PWA-werknemers zal voortzetten, beperkt tot het aantal huidige gerechtigden per Gewest. Ook zal het systeem gelden voor de langdurige werklozen en zij die ver van de arbeidsmarkt staan.”*

De PWA's richten zich op een groep met een eerder zwakke arbeidsmarktpositie. De SERV vindt het belangrijk dat de arbeidsmarkt mogelijkheden van deze groep voor zover als mogelijk versterkt worden en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt maximaal wordt nagestreefd. Gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt die heel wat PWA-werknemers kenmerkt, zal goed moeten worden nagegaan welke maatregelen hen in de toekomst kunnen ondersteunen.

De SERV wil het PWA-stelsel laten uitdoven op voorwaarde dat de beoogde doelgroep opgevangen wordt binnen het bestaande en te ontwikkelen Vlaamse kader (W², LDE, Maatwerk, ...). Er moet worden gekeken welke rol de PWA-vzw's hierbij kunnen spelen. Tot dan is het aangewezen het federale stelsel in Vlaanderen voor deze werknemers verder te zetten.

Startbaanovereenkomsten globale projecten

De startbaanovereenkomsten in het kader van de 'globale projecten' zijn een aantal specifieke federaal gefinancierde tewerkstellingsplaatsen voor laaggeschoolde jongeren (-26 jaar). In Vlaanderen werden ze toegewezen aan scholen, steden, gemeenten, provinciebesturen en verkeersorganisaties (het project scholen voor jongeren – jongeren voor scholen (Jo-Jo) en in het startbanenproject verkeersveiligheid). In het Institutioneel Akkoord worden deze startbaanovereenkomsten en de bijbehorende middelen naar de gemeenschappen en gewesten overgeheveld.

De SERV stelt dat het belangrijk is dat een deel van de geormerkte middelen sociaal beleid blijvend worden ingezet voor laaggeschoolde jongeren met als doel hen een werkervaring te bieden en een kans te geven om alsnog hun diploma te behalen. Verdere afstemming met het Vesoc-akkoord Loopbaanbeleid en het instrumentarium inzake werkplekleren en werker-
varing is aangewezen.

Overige federale programma's sociale economie

Tot nu toe bleven, na de overheveling van het Kringloopfonds in 2008, nog enkele restbevoegdheden inzake sociale economie federaal:

- 1) de middelen voorzien voor de federale inbreng in het samenwerkingsakkoord betreffende de meerwaardeneconomie;
- 2) steun aan organisaties (een aantal pilootprojecten en facultatieve subsidies aan sociale economie initiatieven);
- 3) maatschappelijk verantwoord ondernemen (subsidies aan een aantal MVO-projecten).

In het Institutioneel Akkoord worden ook deze restbevoegdheden naar de gewesten overgeheveld.

Volgens de SERV moeten een deel van de geormerkte middelen sociaal beleid ook na overheveling binnen en voor sociale economie worden ingezet. De filosofie van 1) ondersteuning van initiatieven uit de sociale economie en 2) stimulansen inzake MVO dient behouden te blijven. Wel wordt de besteding van deze middelen na de overheveling best niet meer ad hoc beslist, maar volgens de prioriteiten die in het sociaal overleg en de geëigende commissies worden vastgelegd.

1.4. Vormings- en opleidingsbeleid

1.4.1. Principes en aandachtspunten bij het vormings- en opleidingsbeleid

Vlaanderen zal bijkomende bevoegdheden verwerven over diverse vormings- en opleidingsinstrumenten: het betaald educatief verlof, verlof sociale promotie, de aanmoedigingspremies voor opleidingskrediet, opleidingscheques, De SERV wenst deze instrumenten op termijn te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen zodat er een beheersbaar geheel aan maatregelen bestaat. Er is hierbij nood aan een integrale en coherente benadering door, waar mogelijk, de combinatie en integratie van bestaande systemen alsook van instrumenten die zich richten op enerzijds het vrijmaken van tijd en anderzijds het bieden van financiële ondersteuning (tijdskrediet, aanmoedigingspremies, ...).

De SERV bevestigt volgende algemene principes voor en van het vormings- en opleidingsbeleid:

- Belang van levenslang leren (vorming) als fundament voor levenslange inzetbaarheid (employability).
- Belang van werkzekerheid gedurende de loopbaan, ondersteund door instrumenten die de mogelijkheid bieden om zich op eigen initiatief om te scholen of bij te scholen.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers én werknemers in het kader van algemene inzetbaarheid. De gezamenlijke verantwoordelijkheid neemt af naarmate men beide uiteinden van het spectrum nadert (bedrijfsinterne jobspecifieke opleidingen; vorming persoonlijke levenssfeer); ook al omwille van de financiële beheersbaarheid van het systeem.
- Administratieve eenvoud voor de werkgever en de gebruiker.

1.4.2. Industrieel leerlingenwezen

De SERV wenst ILW niet als gemeenschapsmaterie over te brengen maar wel als gewestmaterie. De SERV wenst van deze overdracht gebruik te maken om ook de leertijd over te brengen naar het Vlaamse gewest. ILW en de leerovereenkomsten zijn beide onderdeel van een volwaardig alternerend leren. ILW is een sectoraal gegeven; de rol van de sectorale sociale partners dient gegarandeerd te blijven. Het samenbrengen van het ILW én de leertijd onder het beleidsdomein werk is cruciaal omwille van de nood aan afstemming. Ook afstemming en overleg met het onderwijs blijft uiteraard noodzakelijk.

Er doen zich nog vragen en onduidelijkheden voor bij de overdracht, die onder andere te maken hebben met arbeids- en sociale zekerheidsrecht (federale bevoegdheden). Deze vragen worden beantwoord door het NAR advies nr. 1770 over het statuut van de alternerende leerling. De uitvoering van dit advies is voorzien in het federaal regeerakkoord, de SERV

gaat er van uit dat de bevoegde minister dit onverkort omzet in regelgeving. Op basis van die uitvoering zal de SERV de opportuniteit om hierop verder te bouwen, onderzoeken.

Er is geen sprake van de overdracht van de beroepsinlevingsovereenkomst (BIO), wat een gemiste kans is op vlak van afstemming.

1.4.3. Start- en stagebonussen

Start- en stagebonussen kunnen voor de SERV enkel worden gebruikt in het kader van alternierend leren van (deeltijds) leerplichtigen. In een volwaardig verhaal van alternierend leren kunnen de bonussen fungeren als incentive voor de werkgever in het begin van het opleidingstraject omdat er productiviteitsverlies is en voor de lerende omdat naarmate het traject vordert de productiviteit stijgt. Start- en stagebonussen zijn in die zin complementair aan elkaar.

1.4.4. Betaald educatief verlof

Een aantal bevoegdheden die de arbeidsrechtelijke kanten van het BEV aanbelangen blijven federaal. Het is echter onduidelijk welke bevoegdheden overkomen en welke federaal blijven.

Over de verdere concretisering van het toekomstig beleid inzake BEV plannen de Vlaamse sociale partners verder overleg.

2. Economie

Hierna komen volgende thema's aan bod:

- De erkenning van de toeristische centra;
- Het vergunningenbeleid inzake handelsvestigingen;
- Het Participatiefonds;
- De toegang tot het beroep – vestigingsvoorwaarden;
- Nationale Delcrederedienst, FINEXPO, Belgische Maatschappij voor Internationale Investing, Agentschap Buitenlandse Handel;
- Prijzencontrole;
- Woninghuur, handelshuur en pacht.

2.1. De erkenning van toeristische centra

Het Institutioneel Akkoord bepaalt dat de gewesten om bindend advies zullen gevraagd worden over de erkenning van de toeristische centra.

Er zijn volgens de SERV twee aspecten die de draagwijdte van een adviesprocedure bepalen. Enerzijds is er het aspect van de vormelijkheid hetgeen impliceert dat de adviesvrager formeel verplicht is om de adviesverstrekker om advies te vragen (een 'verplicht' advies). Anderzijds is er het aspect van de inhoud hetgeen impliceert dat de krachtlijnen die de adviesverstrekker in zijn advies formuleert, bepalend zijn voor de uiteindelijke beleidsbeslissing van de adviesvrager (een 'bindend' advies). Hoewel de tekst van het Institutioneel Akkoord niet precies omschrijft wat onder 'bindend' moet worden begrepen, gaat de SERV er van uit dat wordt gealludeerd én op het vormelijk én op het inhoudelijk aspect van de adviesprocedure. Het Institutioneel Akkoord spreekt trouwens niet van een 'verplicht' advies maar van een 'bindend' advies.

De SERV merkt op dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de erkenning van toeristische centra met afwijkingen op de openingsuren (de handelswetgeving) enerzijds en met afwijkingen op de zondagsrust anderzijds (de arbeidswetgeving). De procedure van erkenning en de erkenningscriteria verschillen naargelang de betrokken regelgeving. Gelet op de gelieerdheid van de sociale partners met de handels- en arbeidswetgeving, is de SERV van oordeel dat de Vlaamse sociale partners betrokken moeten worden in de gewestelijke adviesprocedure. De SERV zelf dient zich terzake aan als een geschikt adviesforum.

2.2. Vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen

Het Institutioneel Akkoord bepaalt het volgende over deze bevoegdheidsoverdracht : *“Vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen/Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie : naar de gewesten.*

Bij de overdracht zal in een verplicht overleg voorzien worden, volgens nog te bepalen modaliteiten, voor projecten in zones die aan een ander Gewest grenzen én door hun omvang en aantrekkingskracht een impact kunnen hebben op een of meer andere gewesten.”

De Vlaamse regering heeft conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Vlaamse regeerakkoord geopteerd voor een kernversterkend beleid en waar mogelijk voor een verweving van de functies wonen, werken en winkelen. Deze opties werden geconcretiseerd in onder meer de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' en de omzendbrief 'Ruimtelijke inplanting en groei van grootschalige detailhandel'. In zijn advies van 22 september 2010 over de startnota *"onderschrijft de SERV het uitgangspunt van een kernversterkend beleid en stelt hij dat de handel in de kern en in de periferie complementair kunnen zijn en bijgevolg onder bepaalde voorwaarden naast elkaar kunnen bestaan."*

In hetzelfde advies stelde de SERV dat, *"gezien de link met het ruimtelijk beleid ten aanzien van de detailhandel, een eventuele regionalisering van deze regelgeving wel de opportuniteit biedt om de vergunning te koppelen met de Vlaamse regelgeving inzake ruimtelijke ordening. Dit kan niet alleen aanleiding geven tot een meer coherent beleid, maar kan tevens aanleiding zijn voor administratieve vereenvoudiging inzake de verschillende vergunningen."*

De Vlaamse regering heeft intussen met de goedkeuring van de startnota 'omgevingsvergunning' een eerste stap gezet naar de langverwachte unieke vergunning, het samensmelten van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning. De omgevingsvergunning geeft verder uitvoering aan de conceptnota 'Versnellen van investeringen'. De SERV ondersteunt de introductie van de omgevingsvergunning omdat dit moet toelaten om betere besluiten te nemen, procedures te verbeteren, meer probleemoplossend te werken en de efficiëntie te verhogen. Met de overheveling van de socio-economische vergunning openen zich volgens de SERV nieuwe mogelijkheden voor het ingezette integratieproces, en dit zowel op het vergunningsniveau als op het planningsniveau.

Naast de integratie van de diverse vergunningen in een koepelvergunning, dient er op planningsniveau een initiatief genomen te worden waarbij adequate bestemmingsgebieden, zoals kernwinkelgebieden, kunnen afgebakend worden. Dit moet een betere afstemming van het lokaal economisch beleid en het ruimtelijk beleid inzake handelsvestigingen te realiseren.

De SERV is er zich van bewust dat dergelijk integratieproces geen sinecure is en een werk van lange adem is. Vanuit deze invalshoek pleit de SERV er voor om nu reeds pro-actief, d.w.z. voor de effectieve overdracht, stappen te zetten in dit integratie- en afbakeningsproces van de socio-economische vergunning. Afhankelijk van de vorderingen in deze proactieve integratieoefening kan desgevallend voorzien worden in een overgangperiode, een aanlooperperiode, waarin de regeling van de socio-economische vergunning op gewestelijk niveau wordt gecontinueerd. Dit impliceert dat de gemeente bevoegd blijft om de socio-economische vergunning toe te kennen en dat er voor de inplanting van grote handelsvestigingen een advies moet worden ingewonnen bij een gewestelijke instantie, die de functie van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (NSECD) overneemt, met mogelijkheid tot beroep bij een gewestelijke instantie die het huidige Interministerieel Comité voor de Distributie (ICD) vervangt.

Indien een overgangperiode noodzakelijk blijkt, moet er aandacht worden besteed aan de samenstelling van de Vlaamse variant van het NSECD en het ICD. Op dit ogenblik hebben zowel de Vlaamse overheid, de verbruikersorganisaties, de werknemersorganisaties, de grote distributie-ondernemingen, de KMO's en de middenstandsorganisaties in de gewestelijke Sociaal- Economische Raden zitting in het NSECD. De SERV pleit er alleszins voor dat de sociale partners – conform de huidige regeling – vertegenwoordigd worden in de gewestelijke instantie. Dit impliceert een vertegenwoordiging van de grote distributie-ondernemingen,

een vertegenwoordiging van de werknemersorganisaties en een vertegenwoordiging van de middenstandsorganisaties op voordracht van de SERV.

Het is voor de SERV evident dat ook de beroepsprocedure naar de gewesten wordt overgeheveld. Het Interministerieel Comité voor de Distributie, dat zoals reeds gezegd momenteel als beroepsinstantie fungeert, bestaat uit de Ministers die bevoegd zijn voor Economie, Tewerkstelling, Middenstand, Mobiliteit en Vervoer en de Minister voor Economie van het Gewest waar de handelsvestiging gepland is. Een gelijkaardige beroepsinstantie op Vlaams niveau dient te worden gevormd uit de betrokken Vlaamse ministers.

Tenslotte kan de SERV zich vinden in het verplicht overleg tussen de gewesten zoals wordt voorzien in het Institutioneel Akkoord. Ook in zijn advies over de startnota 'Winkelen' heeft de SERV het belang van dergelijk overleg aangekaart: *“Dat is onder meer van belang voor de inplanting van grote winkels langs de gewestgrenzen met een gewest overschrijdende draagwijdte.”*

2.3. Het Participatiefonds

Met de overdracht van het Participatiefonds wordt een belangrijk financieringsinstrument naar het Vlaamse overheidsinstrumentarium overgeheveld. Het Fonds oriënteert zich hoofdzakelijk op kleine KMO's en voorziet bijzondere financieringsmodaliteiten voor specifieke doelgroepen zoals werkzoekenden.

De SERV is van oordeel dat de overdracht een uitgelezen opportuniteit biedt voor een integrale aanpak van de overheidsondersteuning, waarbij focus (doelgroep, prioriteit) en concentratie van de beschikbare middelen strategische uitgangspunten vormen. Het beheer vanuit de overheid (taakverdeling tussen actoren) wordt daardoor duidelijker en overzichtelijker, wat een betere aansturing en opvolging mogelijk maakt. Focus en concentratie bevordert anderzijds de transparantie en de toegankelijkheid van het overheidsinstrumentarium voor de ondernemingen. De SERV dringt er op aan dat de Vlaamse overheid nu reeds werk maakt van de stroomlijning van het financieel ondersteuningsinstrumentarium.

In afwachting van de finalisering van de integratieoefening moet onder de koepel van PMV een geëigende, pragmatische opvangstructuur voorzien worden voor de continuering van de producten van het Participatiefonds in Vlaanderen. Belangrijk is dat er nu geen vacuüm ontstaat voor de producten van het Fonds.

In een eerste fase zal deze opvangstructuur nog een beroep moeten doen op het personeel en de tools van de lichte structuur die blijft instaan voor het beheer van het verleden (zie verder). Het is volgens de SERV noodzakelijk dat de opvangstructuur zo snel als mogelijk een businessplan opstelt, dat eveneens bijzondere aandacht besteedt aan de opvang en de overgang van de expertise en knowhow van het Fonds. Op die manier vervult het businessplan tevens een belangrijke signaalfunctie ten overstaan van het Nederlandstalige personeel. Na de overdracht van het personeel en de tools, zal de opvangstructuur zelf moeten instaan voor het beheer van de producten.

De SERV wijst er op dat het Fonds ook buiten de kredietactiviteiten heel wat knowhow en expertise huisvest (bv. KEFIK). De SERV dringt er op aan dat ook deze expertise geïntegreerd wordt in het Vlaamse beleid.

Er van uitgaande dat het eigen vermogen van het Fonds ongeveer 200 miljoen € bedraagt en er een phasing-out termijn wordt voorzien van 8 jaar, wordt er jaarlijks gemiddeld een

bedrag van 25 miljoen € overgeheveld naar de gewesten. Het Institutioneel Akkoord bepaalt niet hoe de verdeling van deze middelen wordt geregeld. De SERV wijst er op dat Vlaanderen 63% van het aantal zelfstandigen telt (RIZIV). Dit percentage zou dus volgens de SERV gehanteerd kunnen worden voor de verdeling van de middelen. Vlaanderen zou dan jaarlijks 15,75 miljoen € ontvangen. Als alternatief zou kunnen gekozen worden voor een verdeel-sleutel op basis van het aandeel van de gewesten in het Belgisch BBP. In dat geval zou Vlaanderen jaarlijks een aandeel van 57% van 25 miljoen € ontvangen, zijnde 14,25 miljoen €. De SERV wijst erop dat dit bedrag ontoereikend zal zijn om de activiteiten van het Participatiefonds in Vlaanderen op dezelfde wijze te continueren. Tussen 2007 en 2011 bedroeg de lening productie van het Participatiefonds voor Vlaamse dossiers jaarlijks gemiddeld ongeveer 35,2 miljoen €. Dit impliceert dat de Vlaamse overheid bij gelijke productie zeker in de beginperiode bijkomende investeringen zal moeten voorzien. Daarnaast moet ook met de andere uitgaven rekening worden gehouden zoals de financiering van de begeleiding en (eventueel) de uitbetaling van de inkomenscompensatie.

Naast de nieuwe Vlaamse opvangstructuur blijft er parallel een lichte structuur bestaan om de lopende kredieten en leningen te beheren. De SERV pleit er alleszins voor om de aansturing door de gewesten te laten verlopen.

2.4. De toegang tot het beroep – vestigingsvoorwaarden

De gewesten worden bevoegd voor de toegang tot de beroepen/vestigingsvoorwaarden behalve voor een lijst van beroepen waarvoor de toegang federaal geregeld blijft. In de huidige stand van zaken is het voor de SERV onduidelijk welke beroepen al dan niet federaal zullen geregeld blijven. Het hoeft geen betoog dat én de sectoren én de consumenten er alle baat bij hebben om zo snel als mogelijk een inzicht te krijgen in de federale lijst van beroepen. De kwalificaties die aan beroepsbeoefenaars worden gesteld, de machtigingen en vergunningen waaraan zij moeten voldoen zijn zowel voor de sectoren als de consumenten een garantie voor de beroepsbekwaamheid van de uitvoerders van werken en diensten. Het is tevens in het belang van de sectoren en de consumenten dat het systeem van de toegangs- en vestigingsvoorwaarden zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. Duidelijkheid over de federale lijst van beroepen zou het tenslotte de Vlaamse sociale partners mogelijk maken een standpunt in te nemen terzake.

Los hiervan formuleert de SERV een aantal voorstellen die de overheveling van mogelijke Vlaamse beroepen kunnen omkaderen :

- Vooreerst is het cruciaal dat zowel de sociale partners als de sectoren betrokken worden bij het vastleggen van de kwalificaties (zijnde bedrijfsbeheer en vakbekwaamheid) die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het beroep.
- AKOV, het in 2009 opgerichte Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, heeft als missie het bevorderen van het kwaliteitszorgsysteem voor de onderwijs-, beroepsopleidings- en vormingstrajecten en voor de EVC-trajecten die leiden naar bewijzen van erkende kwalificaties. Het agentschap stelt onder meer de einddoelen van leer- en EVC-trajecten op en garandeert eenduidige en heldere certificeringsprocessen. AKOV kan vanuit die hoedanigheid een ondersteunende rol opnemen, onder meer door informatie te beschikking te stellen. Om de betrokkenheid van de sociale

partners te garanderen pleit de SERV voor de omvorming van AKOV tot een EVA naar publiek recht met een Raad van Bestuur.

- Ondernemingsloketten vormen nu een aanspreekpunt voor ondernemers en staan ten dienste van ondernemers. De ondernemingsloketten moeten deze rol blijven vervullen en onder meer blijven instaan voor de controle van de toegangsvoorwaarden tot het beroep.
- Afhankelijk van welke instantie bevoegd zal zijn voor het verlenen van de toegang tot het beroep, zal het nodig zijn een optimale afstemming na te streven tussen de gemeenschapsbevoegdheid en de gewestbevoegdheid. De leidraad en uitgangspunt voor de regeling van Vlaamse beroepen is het Europese regelgevend kader. De SERV dringt er op aan dat pro-actief en maximaal wordt ingespeeld op het voorstel van de Commissie tot wijziging van de richtlijn inzake beroepskwalificaties⁹.
- Vanuit de Europese logica van een eengemaakte markt is het bevorderen van de grensoverschrijdende beroepsmobiliteit via harmoniseringsmaatregelen een belangrijk aandachtspunt. Om te voorkomen dat drie specifieke gewestelijke systemen van toegangs- en vestigingsvoorwaarden de interregionale en internationale mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars zouden bezwaren, pleit de SERV voor een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten dat gebaseerd is op de wederzijdse erkenning van de toegangs- en vestigingsvoorwaarden.

2.5. Nationale Delcrederedienst, FINEXPO, Belgische Maatschappij voor Internationale Investing, Agentschap Buitenlandse Handel

Gelet op de bevoegdheid van de gewesten voor de export en het belang van de export voor de regionale slagkracht van een regio, vindt de SERV enerzijds de meerderheidsvertegenwoordiging van de gewestelijke overheden in de beheers- en adviesstructuren van de Nationale Delcrederedienst, Finexpo en de Belgische Maatschappij voor Internationale Investing, en anderzijds de sterkere rol van de gewesten in het Agentschap Buitenlandse Handel een evidente zaak. De vraag rijst evenwel naar de onderlinge verhouding in de gewestelijke vertegenwoordigingen. De SERV pleit er voor dat het aandeel in de intergewestelijke vertegenwoordiging correspondeert met de sociaaleconomische realiteit van de gewesten.

Wat het Agentschap Buitenlandse Handel betreft, blijft het Institutioneel Akkoord in het ongewisse wat de versterkte rol van de gewesten betreft. Het is voor de SERV niet duidelijk of het gaat om de versterkte aanwezigheid van de gewestelijke overheidsdelegatie, de gewestelijke private vertegenwoordiging of beiden.

⁹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening [...] betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, COM(2011) 883 definitief, 19 december 2011; Zie ook Groenboek – Modernisering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, COM(2011) 367 definitief, 22 juni 2011

2.6. Prijzencontrole

Gezien het sociaaleconomisch en maatschappelijk belang van de **nutssectoren** gas, elektriciteit en waterdistributie is de SERV voorstander van het behoud van de prijzencontrole in de watersector en van de prijsregulering door een onafhankelijke regulator in de sectoren gas en elektriciteit.

Gelet op het regionaal monopoliekarakter van de drinkwaterdistributie is de SERV voorstander van het behoud van de controle van de **drinkwaterprijzen**. De overheveling van deze bevoegdheid is tegelijk het uitgelezen moment om de wijze waarop de controle van de drinkwaterprijzen best gebeurt te evalueren.

Vooruitlopende op deze evaluatie formuleert de SERV alvast enkele belangrijke aspecten die daarin moeten bekeken:

■ *De bevoegde instantie.*

In 2009 werd een reguleringsinstantie voor drinkwater opgericht als subentiteit binnen de VMM (de zgn. Waterregulator). Een belangrijke taak van deze entiteit is het vergelijken van de prestaties en de efficiëntie van de drinkwatermaatschappijen die in Vlaanderen actief zijn, met de bedoeling na te gaan of water geleverd wordt tegen een correcte prijs. Vanuit die optiek vindt de SERV het logisch dat de Waterregulator ook bevoegd wordt voor de controle van de drinkwaterprijzen. De Waterregulator levert trouwens nu al input aan de vertegenwoordiger van VMM die als deskundige deelneemt aan de besprekingen van dossiers ingediend door Vlaamse drinkwaterbedrijven in de prijzencommissie.

■ *De methode van prijscontrole.*

Naast de huidige methode van prijscontrole¹⁰ bestaan er ook andere methoden (bv. tarifaire periodes met gereguleerde verhogingen van tarieven). De SERV meent dat mee op basis van buitenlandse praktijken en ervaringen onderzocht zou moeten worden welke methode meest aangewezen is in de Vlaamse context. De SERV vraagt om betrokken te worden bij de keuze van en eventueel latere aanpassingen aan de methode.

Een specifiek aandachtspunt daarbij is het streven naar efficiëntieprikkels enerzijds en het vermijden van administratieve lasten anderzijds. De praktijk leert namelijk dat de prijsverhogingen die de prijzencommissie toekent aan de drinkwaterbedrijven vaak overeenkomen met de evolutie van het indexcijfer. Dit is niet onlogisch aangezien belangrijke inputfactoren die kosten van de productie en distributie van drinkwater bepalen ook gekoppeld zijn aan de index (tarieven van de grondwaterheffing, tarieven van de heffing op de captatie van oppervlaktewater, ...).

Om formalisme en administratieve lasten door dergelijke aanvragen tot verhoging van de maximumprijzen te vermijden, zou kunnen gedacht worden aan een jaarlijkse automatische prijsaanpassing op basis van de evolutie van het gezondheidsindexcijfer, met om de vijf jaar een verplichte prijsaanvraag met een grondige doorlichting van de kostenstructuur en de gemaakte reële kosten (met boni en mali voor gevolg). Dit is vol-

¹⁰ Vastlegging van maximumtarieven met mogelijkheid tot verhoging na indiening van prijsverhogingsaanvraag bij de prijzencommissie.

gens de SERV echter enkel zinvol in het kader van een meer globale herziening van de methode van prijscontrole in de richting van prijsregulering, waarbij incentives voor kostenbeheersing en efficiëntieverhoging worden ingebouwd.

■ *De mogelijkheden tot samenwerking met andere instanties.*

De nieuwe bevoegdheid vergt volgens de SERV ook een aangepast normenkader met richtsnoeren voor de regulator, dat na maatschappelijk overleg en advisering politiek vastgelegd wordt. Bovendien moet de nodige specifieke juridische en economische kennis bij de regulator worden opgebouwd. Om mogelijke synergie te benutten en de efficiëntie van de inspanningen te verzekeren, meent de SERV dat daarvoor best wordt samenwerkt met de VREG die eveneens specifieke juridische en economische kennis moet opbouwen naar aanleiding van de overdracht van de bevoegdheid om de distributienettarieven te reguleren, en met de dienst Economisch Toezicht bij de VMM die momenteel verantwoordelijk is voor de controle op de prijzen voor de afvoer en zuivering van afvalwater en die eveneens belangrijke hervormingen in zijn werking moet doorvoeren¹¹.

Wat betreft de rusthuizen wijst de SERV op een onduidelijkheid in de bevoegdheidsoverdrachtregeling van het Institutioneel Akkoord¹².

Wat de sectoren van de **rusthuizen** en de **taxi's** betreft, pleit de SERV ervoor dat pro-actief, d.w.z. vóór de effectieve overdracht, een internationale benchmark wordt uitgevoerd van het overheidsbeleid in die sectoren, met bijzondere aandacht voor het prijzenbeleid. De resultaten van dergelijke benchmark moeten uitsluitsel geven over het economisch nut en de effectiviteit van de prijzencontrole in deze sectoren en mogelijke alternatieve (sociale) correctiemechanismen en instrumenten indiceren.

Dergelijke methodiek moet ook beproefd worden op **andere sectoren** met een prijsreglementering (de teledistributie) of op sectoren waarvoor eventueel een prijzencontrole nuttig kan zijn. Indien uit deze oefeningen zou blijken dat prijsreglementering een nuttig en efficiënt instrument is, kan de oprichting van één prijzencontrole instantie worden overwogen waarbij zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties, vertegenwoordigd in de SERV, adviserend worden betrokken.

2.7. Woninghuur, handelshuur en pacht

De SERV is van oordeel dat de voorziene overdracht van de woninghuur, de handelshuur en de pacht opportuniteiten biedt om op deze domeinen een meer geïntegreerd en coherent beleid te voeren. Het beleidsveld wonen bijvoorbeeld was tot op heden voornamelijk gericht op de sociale huursector. Door de uitbreiding van de bevoegdheid inzake de private huur-

¹¹ Verslag van het Rekenhof over het economisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij op de financiering van de waterzuivering. Vlaams Parlement, stuk 37-A (2010-2011) – Nr. 1, 8 november 2010 (2010-2011).

¹² Volgens pg. 41 van het Institutioneel Akkoord is het enkel de prijscontrole op de hotelaspecten van de rusthuizen die wordt overgeheveld (en dus niet de controle op de dagprijzen in serviceflatgebouwen, centra voor kort verblijf en dagverzorgingscentra), terwijl volgens pg. 34 (luik gezondheidszorg en hulp aan personen) de volledige bevoegdheid (inclusief de prijsbepaling) wordt overgeheveld voor rusthuizen, rust- en verzorgingstehuisen, dagverzorgingscentra/centra voor dag verzorging, en centra voor kort verblijf. De volledige bevoegdheid inzake serviceflatgebouwen (vergunning, programmatie, erkenning en erkenningsnormen) zit reeds op Vlaams niveau, uitgezonderd evenwel de prijscontrole die nog federaal is.

wetgeving verwerft de Vlaamse overheid meer beleidsruimte om eventueel sturend op te treden op de private huurmarkt. Wat de handelshuur betreft, zijn er bijvoorbeeld raakvlakken met het vergunningenbeleid, het kernversterkend winkelbeleid,... De pachtwetgeving op haar beurt vertoont raakvlakken met het mestdecreet, het bodemsaneringsdecreet, het decreet op het natuurbehoud.

3. Vlaamse Sociale Bescherming

3.1. Gezinsbijslagen

Het stelsel van de gezinsbijslagen, als huidig inherent onderdeel van de sociale zekerheidsregeling, vormt een belangrijke inkomenssteun voor huishoudens met kinderen. De impact van de gezinsbijslag op het gezinsbudget is evident, en uiteraard meer manifest in geval van bestaansonzekere gezinnen. De sociale dimensie van de gezinsbijslagregelingen is mee geëvolueerd en gediversifieerd met de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit heeft geleid tot een complex stelsel dat wel in staat is, nauw aansluitend bij de sociale realiteit, de welvaartsval van gezinnen met kinderen op doeltreffende wijze te milderen.

Bij de overheveling van de bevoegdheden op dit vlak zullen de sociale partners er mee over waken dat de maatschappelijk gegroeide en gedragen objectieven van de gezinsbijslagregeling verder continu kunnen evolueren binnen een Vlaamse beleidscontext.

3.1.1. Voorafgaandelijk aan de bevoegdheidsoverdracht

3.1.1.1. Wegwerken van verschillen

Vooraleer de bevoegdheid op het vlak van de gezinsbijslagen wordt overgeheveld naar de deeltentiteiten is in het Institutioneel Akkoord voorzien dat “het verschil tussen loontrekken- den en zelfstandigen wordt weggewerkt”.

De SERV stelt vast dat het realiseren van deze voorafgaandelijke voorwaarde ressorteert onder de federale bevoegdheid. De SERV spreekt zich hierover niet verder uit, noch in het algemeen, noch in het bijzonder over de beginselen van toepassing bij de diverse facetten van het wegwerken van de verschillen tussen de bestaande regelingen. Immers, de baremastructuur vormt slechts een onderdeel van een groter complex geheel.

De SERV wijst wel op de absolute noodzaak van een Kadaster van de gezinsbijslag dat alle regelingen volledig afdekt vooraleer tot de bevoegdheidsoverdracht kan worden overgegaan. Vooraleer de gelijkenschakelingsoperatie kan worden doorgevoerd zullen de dossiergegevens van de kinderbijslag zelfstandigen, zoals ook deze van de overheden op een sluitende wijze moeten worden ingevoerd in het kadaster van de RKW. Zo nodig dient hiertoe een wetgevend initiatief te worden genomen. Het spreekt voor zich dat ook na de bevoegdheidsoverdracht het kadaster een onontbeerlijke noodzaak zal blijven vormen.

Gezien de mobiliteit van arbeid over de landsgrenzen heen is het belangrijk dat ook op Europees niveau de bestaande regelingen inzake informatie-uitwisseling op dit vlak tussen lidstaten ook op het terrein daadwerkelijk worden toegepast. De Europeesrechtelijke bepalingen inzake de coördinatie van de diverse sociale zekerheidsstelsels vereisen dat, voorafgaandelijk aan de overdracht, een oplossing wordt uitgewerkt voor de grondslagen die de bevoegde deeltentiteit aanduiden voor de betaling van de gezinsbijslagen in een internationale context.

3.1.1.2. Inschrijven in de Grondwet

Vooraleer de bevoegdheid op het vlak van de gezinsbijslagen wordt overgeheveld naar de deelentiteiten is in het Institutioneel Akkoord voorzien dat het recht op kinderbijslag in de Grondwet wordt ingeschreven.

De SERV vraagt dat van het recht op kinderbijslag in artikel 23, lid 2, 2° van de Grondwet wordt ingeschreven¹³ gezien de band met de sociale zekerheid. Op basis van de rechtsleer en de rechtspraak kan er redelijkerwijze worden van uit gegaan wat overigens ook wenselijk is, dat de inschrijving van het recht op kinderbijslag op een algemene wijze zal gebeuren.

De inschrijving in de Grondwet dient de waarborg te bieden dat het recht op kinderbijslag behouden blijft. De manier waarop dit recht in de onderscheiden gemeenschappen wordt ingevuld, behoort tot de autonome bevoegdheid van de respectieve gemeenschappen.

Het niveau van sociale bescherming ten aanzien van huishoudens met kinderen blijft een belangrijk aandachtspunt voor de Vlaamse sociale partners.

3.1.2. Architectuur Vlaams stelsel van gezinsbijslagen

De SERV stelt voor dat de Vlaamse overheid na de bevoegdheidsoverdracht wat betreft de gezinsbijslagen voorziet in twee opeenvolgende fasen:

- (a) een overgangperiode waarbij de klemtoon ligt op de continuïteit en het vermijden van een vacuüm met betrekking tot de huidige prestaties, alsook op de voorbereiding van de operationalisering een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen,
 - en
- (b) de invoering van een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen.

De SERV spreekt zich hierbij niet uit over de duurtijd van de overgangperiode. Essentieel is dat in de overgangperiode de voorbereiding van de introductie van een Vlaams stelsel volledig kan worden afgerond, zodanig dat bij de overgang een vlotte operationalisering verzekerd is.

¹³ Artikel 23 GW.: “Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.”

3.1.2.1. Een overgangperiode

▀ **Beleidsmatig**

De SERV dringt erop aan dat de modaliteiten die door het federale niveau zullen worden bepaald om tot een gelijkschakeling tussen de regelingen te komen, *in een eerste fase*, ongewijzigd door de Vlaamse overheid zouden worden overgenomen.

De bekommernis voor de continuïteit van de prestaties en duidelijkheid en herkenbaarheid bij de gerechtigden staat hierbij centraal. De SERV acht het niet aangewezen dat, na de nodige aanpassingen aan de stelsels door de federale overheid vóór de bevoegdheidsoverdracht, de Vlaamse overheid onmiddellijk na de transfert de aldus ééngemaakte regeling opnieuw inhoudelijk zou wijzigen.

In de overgangperiode dient de Vlaamse overheid een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen (cf. infra) uit te tekenen. De SERV onderstreept in deze context, zoals eerder gesteld¹⁴, dat een algemene herziening van de premie voor jonge kinderen, de zogenaamde kindpremie, zich opdringt.

De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid nu reeds, in de periode voorafgaand aan de bevoegdheidsoverdracht, dit proces zou opstarten in overleg met de Vlaamse sociale partners.

▀ **Organisatorisch**

Vanuit de bekommernis voor de continuïteit stelt de SERV voor om in een overgangperiode het beheer en controle van de stelsels voor het functioneren van de gezinsbijslagregeling in Vlaanderen, toe te vertrouwen, via een overeenkomst, aan de administraties (RKW, RSVZ, RSZPPO, overheid) die onder meer deze taak momenteel ook uitvoeren. Vanuit efficiëntieoverwegingen verdient het aanbeveling dit beheer als een overkoepelend centrum te organiseren, aangestuurd door de betrokken entiteiten, waarbij alle interacties met andere noodzakelijke bronnen (bvb. Kruispuntbank SZ, andere regio's) om het stelsel maximaal performant te houden, kunnen worden geoptimaliseerd. Vanuit dezelfde bekommernis voor continuïteit pleit de SERV ervoor om in een overgangperiode de bestaande structuren waaronder kinderbijslagfondsen de dienstverlening op Vlaams niveau op een kwaliteitsvolle wijze, laagdrempelig en bereikbaar, te laten verderzetten.

Om het afvloeien van expertise bij de huidige administraties en bij de kinderbijslagfondsen op het vlak van gezinsbijslag te voorkomen, wat een negatieve weerslag zou hebben op de continuïteit van de regelingen, dient tijdig - met andere woorden, ruim vooraleer de bevoegdheidsoverdracht effectief plaatsvindt - het voornemen geuit vanuit de Vlaamse overheid om in een overgangperiode bedoelde administraties en fondsen een belangrijke functie toe te vertrouwen. Bovendien biedt de uitwerking van een Vlaams stelsel ook toekomstperspectieven aan het Nederlandstalige personeel van de bedoelde administraties en fondsen.

In de overgangperiode bereidt de Vlaamse overheid haar administratie voor op de operationalisering van een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen. Een pooling van specialisten uit de federale en Vlaamse administraties is hiervoor een must. In de overgangperiode richt de Vlaamse overheid de nodige structuren op die moeten voorzien in de onderbouwing van een Vlaams stelsel. Op andere plaatsen in het SERV-akkoord (cf. supra) heeft de SERV aangegeven welke figuren in deze dienen worden aangewend.

¹⁴ SERV-advies over het decreet Vlaamse sociale bescherming, 5 oktober 2011.

3.1.2.2. Een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen

Na de overgangperiode wordt een Vlaams stelsel gezinsbijslagen van kracht. Hierna formuleert de SERV een aantal uitgangspunten bij de vormgeving van een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen.

Zoals reeds bepleit in dit SERV-akkoord zijn doorslaggevende legitimatiegronden aanwezig om de Vlaamse sociale partners op een volwaardige wijze te betrekken bij de vormgeving en het beheer van een Vlaams stelsel van gezinsbijslagen.

De SERV neemt zich voor in de komende periode onderstaande uitgangspunten verder te concretiseren in operationele krachtlijnen met het oog op de implementatie in het Vlaams stelsel van gezinsbijslagen. Hierbij zal in een breder kader ook aandacht worden besteed aan de integratie van de gezinsbijslagregeling in een Vlaams gezinsbeleid.

Uitgangspunten:

- Er komt één stelsel van gezinsbijslag.

Vooraleer de bevoegdheid op het vlak van gezinsbijslag wordt overgeheveld dienen de verschillen tussen de tot dan bestaande regelingen, gesteund op socio-professionele basis (cf. supra), weggewerkt. Vanuit het oogpunt van eenvoud en transparantie, evenals het vrijwaren van de continuïteit van uitvoering ligt het voor de hand dat een Vlaamse regeling de éénheid van stelsel behoudt;

- Het recht op gezinsbijslag wordt geopend op basis van de domiciliëring van het kind in het Vlaamse Gewest.

De SERV stelt vast dat dit zou betekenen dat de rechthebbende op gezinsbijslag (zij het als werknemer, zij het als zelfstandige, zij het als ambtenaar) de vrijheid heeft om aan te sluiten bij een kinderbijslagfonds naar keuze.

De financieringswijze opgenomen in het Institutioneel Akkoord, meer bepaald onder de vorm van een dotatie aan de gemeenschappen met specifieke regeling te Brussel (GGC) gebaseerd op de omvang van bevolkingssegment 0-18 jarigen, is congruent met het uitgangspunt. Bovendien zijn Europese beschikkingen inzake sociale zekerheid niet dwingend voor intra-landelijke regelingen.

Samenwerkingsovereenkomsten met andere deelgebieden worden uitgewerkt voor interfederale coördinatie van gebiedsoverschrijdende situaties;

- De gezinsbijslag wordt opgesplitst in:
 - (a) *basisbijslag* die voor elk kind geldt en functie is van de kenmerken van het kind (zoals bijvoorbeeld modulering naar leeftijd, handicap, wezen, ..);
 - (b) een *aanvullende bijslag* - zoals momenteel vastgelegd in de bestaande regeling - die functie is van de sociale situatie van het gezin waarbinnen het kind opgroeit. De aanvullende bijslag wordt selectief toegekend.

De bestaande regeling waarbij een toeslag selectief wordt uitgekeerd aan rechthebbenden die een sociale uitkering genieten (werklozen, invaliden gepensioneerden) én een bepaalde inkomensgrens niet overschrijden vormt het uitgangspunt dat binnen het Vlaams stelsel kan worden herbekeken met het oog op een maximale sociale doelmatigheid.

De voorgestelde figuur maakt het mogelijk dat het Vlaams stelsel van gezinsbijslagen nauw aansluit bij de sociale realiteit en als zodanig doelmatig en doeltreffend huishoudens met kinderen kan ondersteunen;

- ▀ De gezinsbijslag wordt uitbetaald aan diegene die het kind opvoedt.
 De gezinsbijslag is erop gericht om het budget van het huishouden waarbinnen het kind daadwerkelijk opgroeit te verlichten. Vanuit dit gegeven komt het diegene die het kind opvoedt toe de gezinsbijslag te ontvangen;
- ▀ De ervaring en kennis van de kinderbijslagfondsen dient maximaal aangewend om de efficiëntie en continuïteit van de uitbetaling binnen een Vlaams stelsel te verzekeren.

3.2. Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten

Bij de overheveling van de bevoegdheid van het Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten dient zekerheid te worden geboden zowel wat betreft de continuïteit van de dienstverlening als wat betreft werkzekerheid binnen de projecten.

Voor de SERV is het essentieel dat de aan Vlaanderen overgedragen middelen op blijvende wijze worden ingezet voor flexibele opvang, urgente opvang en opvang van zieke kinderen alsook voor regionale coördinatie. Daarnaast kan buitenschoolse kinderopvang medegefinancierd worden uit de overgedragen middelen.

Alle overgedragen middelen (ook voor de financiering van over te hevelen personeelskosten van het FCUD) vinden hun oorsprong uitsluitend in de sociale zekerheid. Zoals elders in dit SERV-akkoord geargumenteed dienen de Vlaamse sociale partners volwaardig en structureel te worden betrokken bij het beheer van de middelen.

3.2.1. Onduidelijkheden opklaren

De SERV stelt vast dat het Institutioneel Akkoord onduidelijkheden openlaat die verstrekken-gevolgen kunnen hebben om het beleid van het FCUD verder te zetten. Zo laat het akkoord de evolutie van dotatie aan de gemeenschappen in de jaren na de overheveling in het ongewisse. Het is belangrijk dat deze onduidelijkheid zo snel als mogelijk wordt uitgeklaard.

Het Institutioneel Akkoord spreekt zich evenmin uit over de bestemming van de reserves van het FCUD. De SERV dringt erop aan dat, gezien de oorsprong en de finaliteit van de middelen van het reservefonds, deze integraal naar de gemeenschappen worden overgeheveld en aangewend voor kinderopvang.

3.2.2. Geïntegreerd regelgevend kader en uniformisering subsidiëring

Er is nood aan een transparant en coherent regelgevend kader (erkenningen, kwaliteitsvoorwaarden, subsidiëring,..) voor alle vormen van kinderopvang, ook voor de kinderopvanginitiatieven die worden overgeheveld.

Voor buitenschoolse opvang, flexibele opvang en urgente opvang zal de inpassing in de regelgeving op Vlaams niveau wellicht op een vlotte manier kunnen gebeuren. Voor opvang van zieke kinderen en voor de regionale coördinatie daarentegen dient op Vlaams niveau een regelgevend kader te worden ontwikkeld dat deze over te dragen activiteiten van het FCUD bestendigt.

Voor buitenschoolse opvang, flexibele opvang en urgente opvang zijn er nu verschillende subsidiesystemen. Waar het bij het FCUD gaat om de subsidiëring van projectgebonden

uitgaven, hanteert Kind & Gezin een enveloppefinanciering. De subsidiëring via het FCUD zal moeten worden ingepast in de subsidiëringsregeling van een Vlaamse opvangstructuur.

Personeel in FCUD-projecten heeft vaak een gesco-statuut. Deze arbeidsmarktmaatregel wordt ook geregionaliseerd (RSZ-kortingen voor de doelgroep en activering werkloosheidsuitkeringen). Hier dient voor de nodige afstemming gezorgd te worden tussen beleidsdomeinen.

3.3. Gezondheidszorg en hulp aan personen

3.3.1. Vlaamse architectuur

De SERV stelt met betrekking tot de overgehevelde bevoegdheden binnen het luik “Gezondheidszorg en hulp aan personen”, de aangepaste uitbouw van de organisatie en het beheer van de Vlaamse opvangarchitectuur centraal.

Hoger in dit SERV-akkoord heeft de SERV aangegeven welke figuren in deze dienen worden aangewend. Zoals reeds bepleit zijn alle gronden aanwezig om de Vlaamse sociale partners op een volwaardige wijze te betrekken bij het beheer van het Vlaams gezondheids- en ouderenbeleid.

In de komende periode zal de SERV zijn zienswijze verder concreet uitwerken.

3.3.2. Financiering

Het Institutioneel Akkoord stelt in paragraaf 4.13 dat een bijdrage van alle entiteiten in het kader van de vergrijzingsproblematiek noodzakelijk is. Daarbij verwijst diezelfde paragraaf ook expliciet naar de “overgedragen sector van de bejaarden”. Het Institutioneel Akkoord gaat er dus van uit dat door de staatshervorming de gemeenschappen een bijdrage leveren aan de vergrijzingsproblematiek.

Het is momenteel echter onduidelijk hoe groot deze inspanning moet ingeschat worden. Daartoe zou men een objectieve inschatting moeten kunnen maken van de te verwachten uitgavendynamiek. De vastgestelde evolutie van de voorbije jaren geeft aan dat deze uitgavendynamiek sterker was dan de combinatie van inflatie, economische groei en de demografische evolutie. Hoewel deze dynamiek zich de komende jaren niet noodzakelijkerwijze verder zal zetten op eenzelfde manier, valt dit evenmin bij voorbaat uit te sluiten. In dat opzicht is het nuttig om aan de federale regering meer duidelijkheid te vragen over de mate waarin de ontvangstendynamiek zich verhoudt tot de projecties van de Studiecommissie Vergrijzing met betrekking tot de langdurige gezondheidszorg. Dit zou als maatstaf kunnen dienen voor de inspanning die de gemeenschappen leveren door deze overheveling.

Gezien de onzekerheid met betrekking tot de dynamiek van deze uitgaven vraagt de SERV ook aan de Vlaamse overheid tijdig een onderbouwde schatting te maken van deze uitgavendynamiek en de weerslag hiervan op de Vlaamse overheidsfinanciën.

3.3.3. Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden

De overheveling van federale THAB-bijstandsmiddelen vormt het aanknopingspunt om op Vlaams niveau de integratie te realiseren met de Vlaamse zorgverzekering.

■ De integratie in de zorgverzekering

De SERV stelt voor de overgehevelde middelen THAB aan te wenden in een afzonderlijke tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering. De overgehevelde middelen THAB dienen op een blijvende wijze te worden toegewezen aan de tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering. De bestaande THAB-regeling valt weg in het Vlaamse Gewest van zodra betrokken personen zijn ingeschaald in het kader van de Vlaamse zorgverzekering.

De bestaande zorgverzekering blijft in haar principes en uitwerking, ongewijzigd behouden als een *basiszorgverzekering* (1^e trap). Belangrijk hierbij is het algemeen toepassingsgebied (niet leeftijdsgebonden, niet getoetst aan inkomen) en het forfaitair uniform karakter van de prestaties (€ 130 per maand, niet gemoduleerd naar zorgafhankelijkheid). De afhankelijkheidsvereiste blijft een essentiële toetredingsvoorwaarde.

De tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering wordt opgevat als een *selectief stelsel* dat bovenop - in cumul met - de basiszorgverzekering (1^e trap) kan worden opgenomen. Naast de afhankelijkheidsvereiste wordt de toegang tot de tweede trap zorgverzekering ook afhankelijk van bijkomende voorwaarden gerelateerd aan het inkomen. De concrete uitwerking van de afhankelijkheidsvereiste (gebruikte schaal, inschalingsdrempels, bevoegde indicatiestellers,..) dient in de 1e en de 2e trap van de Vlaamse zorgverzekering identiek te zijn.

De afgeleide rechten die momenteel aan de bestaande THAB verbonden zijn (bvb. de toepassing van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, de maximumfactuur en de tussenkomst voor chronisch zieken, de toepassing van het sociaal gas- en elektriciteitsstarief, de toepassing van het sociaal telefoontarief, parkeerkaart) worden in het Vlaamse Gewest gekoppeld aan de gerechtigdheid op de 2^e trap van de Vlaamse zorgverzekering.

De zorgkassen worden gelast met de uitvoering van de zorgverzekering, zowel in de 1^e als de 2^e trap. In het kader van de uitvoering van de maximumfactuur zullen de zorgkassen over inkomensgegevens dienen te beschikken. De indicatiestellingen blijven aangeleverd zoals in de 1^e trap. De keuzevrijheid van zorgkas dient ook in de toekomst te worden gewaarborgd.

In een verdere fase zal de SERV zich beraden over de concrete integratie van de THAB in de Vlaamse zorgverzekering. Hierbij zal onder meer de impact op de huidige THAB-gerechtigden worden nagegaan.

■ Overleg Federaal niveau –gemeenschappen blijft nodig

- Zoals het Institutioneel Akkoord dit voorziet voor elke bevoegdheidsoverdracht zal ook het aanverwante personeel en de middelen moeten worden vastgelegd die eveneens moeten worden overgedragen. Bij de overdracht van de THAB zullen dwingend afspraken moeten gemaakt worden over het gebruik van het informaticasysteem dat momenteel zowel IVT, IT als THAB omvat. Het bestaande informaticasysteem (TETRA) is aan vernieuwing toe. Vanuit efficiëntieoverwegingen dient te worden nagegaan om het aangepaste systeem vervolgens open te stellen voor de deelentiteiten.
- Specifiek te Brussel zal de wisselwerking tussen de (facultatieve) Vlaamse zorgverzekering (1^e trap) en de opvolger van de THAB-regeling, vast te leggen door

de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het nodige overleg vergen. De tweede trap van de Vlaamse zorgverzekering geldt niet als zodanig te Brussel.

4. Energie

4.1. Distributienettarieven

De zesde staatshervorming hevelt de regulering van de distributienettarieven voor elektriciteit en voor gas over naar de gewesten. Dit is een zeer belangrijke bevoegdheidsoverdracht die bijgevolg bijzonder goed moet worden voorbereid en uitgevoerd. Daarvoor is het nodig dat er snel (1) duidelijkheid komt over de concrete modaliteiten van de overdracht (timing, overdracht van middelen, kennis en knowhow, afwikkeling van lopende procedures...), en (2) een wettelijke basis wordt gecreëerd die de VREG – die conform de Europese regels de nieuwe bevoegdheid toegewezen zal krijgen – toelaat om de nodige initiatieven te nemen. Immers, indien de VREG vanaf 1 januari 2014 bevoegd wordt voor de regulering van de nieuwe nettarieven die ingaan op 1 januari 2015, betekent dit dat de VREG zo snel mogelijk in 2013 moet kunnen starten met de voorbereiding van de tariefmethodologie.

De SERV vraagt dat de Vlaamse regering en de VREG bij de regeling van de overdracht en de uitvoering van de nieuwe bevoegdheid bijzondere aandacht schenken aan:

1. Het verzekeren van de transparantie van en de maatschappelijke betrokkenheid bij de regulering van de distributienettarieven;
2. De tijdige beschikbaarheid van de noodzakelijke specifieke kennis, deskundigheid en middelen om de nieuwe bevoegdheid te kunnen uitoefenen;
3. Het kiezen van een geschikte tariefmethodologie;
4. Het realiseren van een eenduidig en robuust regelgevend kader en van sluitende procedures voor de goedkeuring van distributienettarieven.

4.1.1. Maatschappelijke betrokkenheid

Het vaststellen of goedkeuren van de distributienettarieven of de berekeningsmethodes hiervoor behoort volgens de Europese regels ondubbelzinnig de exclusieve en autonome bevoegdheid van de regulator. Vandaag is dat de CREG en na de staatshervorming de VREG. De VREG beschikt bovendien vandaag al, net zoals de CREG, over een wettelijk verankerde operationele autonomie. Bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator mag de VREG, noch zijn bestuurders, noch zijn personeelsleden, directe instructies vragen of ontvangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit.

Deze duidelijke bevoegdheid neemt niet weg dat transparantie van en maatschappelijke betrokkenheid bij de regulering van de distributienettarieven nodig is en mogelijk is.

- Het is nodig omdat de regulering van de distributienettarieven een maatschappelijk zeer belangrijke bevoegdheid is. De distributienettarieven nemen vandaag immers een substantieel deel in van de finale energieprijs en de regulering ervan vormt een centraal instrument van marktregulering (bevordering van de efficiëntie, sturing van de netinvesteringen...) en van regulering van publieke belangen (milieubescherming, sociale bescherming, universele dienstverlening...). De bevoegdheidsoverdracht naar de gewes-

ten laat bovendien toe om een coherenter energiebeleid te voeren¹⁵ en een aantal hangende discussies met belangrijke maatschappelijke effecten te beslechten¹⁶. Het is dus duidelijk dat maatschappelijk debat en inspraak wenselijk en nodig is.

- Het is mogelijk omdat de Europese regels niet beletten dat de overheid algemene richtsnoeren vastlegt waaraan de regulator zich moet houden bij de uitvoering van zijn tariefmethode- en tariefbeleid¹⁷. Gelet op het belang en de potentiële maatschappelijke impact van dergelijke richtsnoeren, meent de SERV dat transparante maatschappelijke inspraak en advisering hierover noodzakelijk is¹⁸. Bovendien is de keerzijde van de wettelijke autonomie van de VREG de wettelijke verplichting van de VREG om zijn taken en bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uit te voeren. Dit veronderstelt dat de VREG transparant is over de gebruikte tariefmethodologie en over die methodologie en de wijzigingen ervan een open en transparante consultatie organiseert zoals Europees trouwens wordt voorgeschreven¹⁹.

De clustering van de sociale partners binnen de SERV als strategische adviesraad voor de sociaal-economische aspecten van het energiebeleid, eventueel uitgebreid met de netbeheerders en andere marktactoren en/of belanghebbenden, is hiervoor het uitgelezen maatschappelijk overlegplatform.

¹⁵ Bv. een betere afstemming tussen de looptijd van de investeringsplannen voor de distributienetten en de looptijd van de meerjarentarieven, beter rekening houden met de impact op de tarieven bij de beoordeling van de investeringsplannen en bij de vaststelling en opvolging van openbare dienstverplichtingen, enz.

¹⁶ Bv. inzake de doorrekening van kosten via distributienettarieven, zoals de bepaling van de kostendrager (verbruik, capaciteit, productie, ...), de verdeling over de verschillende types klanten (bv. cascadeprincipe), enz.

¹⁷ “The core duties of the NRA as regards network tariffs do not deprive the Member State of the possibility to issue general policy guidelines which ultimately will have to be translated by the NRA into the tariff structure and methodology”. Commission Staff Working Paper. Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: The regulatory authorities. 22 January 2010.

¹⁸ Op federaal niveau zijn vandaag een reeks vormelijke en inhoudelijke richtsnoeren voor de tariefmethodologie opgenomen in de elektriciteitswet en de gaswet.

¹⁹ Daarom is op federaal niveau in de elektriciteitswet en de gaswet o.a. ingeschreven dat de CREG na gestructureerd, gedocumenteerd en transparant overleg met de netbeheerder de tariefmethodologie moet uitwerken en dat de CREG haar ontwerp van tariefmethodologie (incl. alle stukken met betrekking tot het overleg met de netbeheerder uitgezonderd wettelijk vertrouwelijke informatie) moet publiceren op haar website en moet meedelen aan het parlement. De CREG is in het kader van haar transparantie- en motiveringsplicht ook wettelijk verplicht om op haar website de handelingen met individuele of collectieve draagwijdte te publiceren die werden aangenomen in uitvoering van haar tariefbevoegdheden alsook iedere gerelateerde voorbereidende handeling, expertiseverslag, en commentaar van de geraadpleegde partijen (eveneens rekening houdende met de vertrouwelijkheid van de commercieel gevoelige informatie en/of informatie met een persoonlijk karakter). Zij is tevens verplicht om aan haar definitieve handeling een commentaar toe te voegen die de beslissing om de commentaren van de geconsulteerde partijen al dan niet in aanmerking te nemen rechtvaardigt.

4.1.2. Kennis, deskundigheid en middelen

De regulering van de distributienettarieven is niet alleen een belangrijke bevoegdheid, maar ook een technische complexe opdracht. De nood aan specifieke (vnl. economische en boekhoudkundige) kennis, deskundigheid en capaciteit mag niet worden onderschat. Die kennis, deskundigheid en capaciteit zijn vandaag niet aanwezig bij de VREG. De VREG is zich daar ook van bewust²⁰, maar heeft gelet op zijn reeds omvangrijke bestaande takenpakket weinig marge om binnen de bestaande omkadering de nodige tijd en mensen vrij te maken om de nodige kennis en deskundigheid te vergaren en capaciteit op te bouwen. De SERV beklemtoont dat dit nochtans essentieel en zeer dringend is indien de VREG vanaf 1 januari 2014 bevoegd wordt voor de regulering van de nieuwe nettarieven die ingaan op 1 januari 2015²¹.

De SERV meent dat alles in het werk moet worden gesteld om de VREG toe te laten om de nieuwe bevoegdheid ten volle te kunnen uitvoeren. De SERV vraagt dan ook dat de Vlaamse regering op korte termijn duidelijk maakt hoe zij de deskundige en kwaliteitsvolle regulering van de distributienettarieven door de VREG zal verzekeren zonder dat de uitvoering in het gedrang komt van de andere regulatoire taken die aan de VREG zijn toegewezen²². Dat veronderstelt concreet wellicht:

- *Een versterking van de VREG* voor de nieuwe bevoegdheid. Dat gebeurt bij voorkeur door de overdracht van de personeelsleden die momenteel bij de CREG werkzaam zijn op de regulering van de distributienettarieven in het Vlaamse gewest. Op die manier wordt meteen ook de bij de CREG opgebouwde expertise maximaal gevaloriseerd. Deze overdracht moet idealiter al op korte termijn kunnen gebeuren. Immers, indien de VREG vanaf 1 januari 2014 bevoegd wordt voor de regulering van de nettarieven betekent dit dat ten laatste in de loop van 2013 de tariefmethodologie moet worden vastgelegd en de dossiers van de netbeheerders behandeld moeten worden.
- *Het afstoten van sommige niet-regulatoire taken van de VREG*. De SERV heeft in eerdere adviezen al herhaaldelijk gewezen op de toewijzing aan de VREG van verschillende beleids- en uitvoerende taken die in principe bij VEA of het departement LNE thuishoren. Die toewijzing zorgt voor concurrentie met en geeft risico's voor de kerntaken van een

²⁰ Ondernemingsplan VREG 2012: "De toekomstige toekenning van twee zeer omvangrijke nieuwe taken (de bevoegdheid over de goedkeuring van de distributienettarieven en de steunverlening voor groene warmteprojecten) vormt een zeer groot risico voor de werking, die mogelijk een grote (negatieve) impact kan hebben op de uitvoering van zijn takenpakket, met name indien deze extra taken worden toegekend zonder de nodige extra mensen en middelen. De VREG beschikt over onvoldoende capaciteit voor de uitvoering van deze nieuwe taken en kan ook onmogelijk voldoende (hooggeschoolde) capaciteit vrijmaken binnen zijn huidige werking (door automatiseringen, door afstoten van taken,...) om deze taken op te vangen."

²¹ De tarieven van de eerste regulatoire periode 2009-2013 werden door de CREG met 2 jaar verlengd. In de recente CREG-beslissingen over de tarieven van de diverse netbeheerders is de motivering voor de verlenging tot 31/12/2014 opgenomen (zie bv. <http://www.creg.info/pdf/Beslissingen/B633E-24NL.pdf>).

²² De VREG stelt in zijn ondernemingsplan 2012 dat de nieuwe tariefbevoegdheid, de nieuwe taken inzake steunverlening voor groene warmteprojecten en de vragen die inzake beleidsvoorbereidende analyses worden gesteld (certificatensysteem, de sociale openbaardienstverplichtingen en de maatregel van de gratis kWh...) een groot risico vormen omdat niet aan al deze verwachtingen kan worden voldaan. "Bij gebrek aan de nodige mensen en middelen moet de VREG echter prioriteit geven aan de behandeling van groenestroom- en WKK-dossiers, wat een decretale taak is. Indien de VREG alsnog moet inzetten op dit punt (mogelijk nog gecombineerd met de inzet van dezelfde personen voor de behandeling van de groenewarmte-dossiers) zal dit mogelijk leiden tot het opnieuw opbouwen van een substantiële achterstand bij de behandeling van groenestroom- en warmtekrachtdossiers, met mogelijk gevolgen op het vlak van juridische procedures of schadeclaims."

regulator (rechter en partij situaties, rolverving, gebrek aan middelen...). De SERV suggereerde terzake dat de omzetting van de derde Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen, de samenstelling van een nieuwe raad van bestuur en de nieuwe bevoegdheid voor de regulering van de distributienettarieven als gevolg van de zesde staatshervorming aanleiding zouden zijn voor een bezinning over de positionering en prioritering van de concrete activiteiten van de VREG²³. De SERV meent in elk geval dat het niet aangewezen is om andere regulatoire kerntaken af te bouwen om de nieuwe bevoegdheid op te vangen, met name door tijd en personeel te verschuiven van de (vandaag reeds te beperkte) beoordeling van investeringsplannen naar de beoordeling van nettarieven zoals momenteel lijkt te gebeuren²⁴.

- *Het inhuren van externe knowhow.* Dit kan interessant zijn om informatie te verzamelen omtrent tarifaire methoden, maar lijkt minder aangewezen voor de behandeling van tariefdossiers. De onafhankelijke positie van de regulator en de overdracht van de ingehuurde knowhow moeten immers gegarandeerd zijn.

4.1.3. Tariefmethodologie

Onder het oude tariefregime dat van toepassing was tot 1 januari 2009, werd op federaal niveau de zgn. cost plus-methodologie toegepast. De methodologie die sedert 1 januari 2009 wordt gebruikt is gebaseerd op een gewaarborgd inkomen voor de distributienetbeheerder (*secured revenue*), aangevuld met incentives voor kostenbesparing (verbeteringscoëfficiënt of X-factor). In de praktijk wordt deze X-factor echter niet toegepast omwille van een uitspraak van het Hof van Beroep. Eind 2011 publiceerde de CREG een ontwerp van nieuwe tarifaire methode met het oog op publieke consultatie. De nieuwe methode volgt een meer op incentives gerichte benadering in lijn met de ontwikkelingen in sommige andere landen (bv. Nederland en het VK)²⁵ en met de Europese vereisten²⁶. Bovendien staat het wetenschappelijk onderzoek en de praktijk in andere landen niet stil, en maken nieuwe benaderingen opgang (bv. menuregulering).

²³ Zie SERV (2011). Advies omzetting Europese derde energiepakket; SERV (2011). Rapport hernieuwbare energie; SERV (2012). Advies hernieuwbare energie; SERV (2012). Advies groene warmte. SERV (2012). Fiches implicaties van de staatshervorming.

²⁴ In reactie op de bemerkingen van de SERV over de gebrekkige regulering van de investeringsplannen door de VREG en op de conclusies van de bevraging die de VREG zelf organiseerde in juni 2011 bij zijn stakeholders, heeft de VREG in zijn ondernemingsplan 2012 aangekondigd de regulering van de netinfrastructuur en het netgebeuren te willen versterken (o.a. op basis van de studie "onthaalcapaciteit"), meer controle uit te oefenen op de investeringsplannen en de aansluitingsvoorwaarden op het net, de criteria voor het beoordelen van de investeringsplannen van de netbeheerders te herbekijken en meer transparantie te realiseren over het goedkeuringsproces van deze plannen. Aan de andere kant wordt net op de directie netbeheer die deze taken op zich zou nemen tijd en capaciteit vrijgemaakt om de bevoegdheidsoverdracht rond nettarieven voor te bereiden.

²⁵ De nieuwe methode past onder andere de parameters voor de berekening van het rendementspercentage aan, schrapt het onderscheid tussen beheersbare en niet beheersbare kosten en past benchmarking toe op de totale kosten (TOTEX), exclusief kosten van transmissie, ODV, belastingen en toeslagen en overdrachten uit voorgaande jaren.

²⁶ Zie art. 37(8) van de elektriciteitsrichtlijn en art. 41(8) van de gasrichtlijn: "In fixing or approving the tariffs or methodologies and the balancing services, the regulatory authorities shall ensure that transmission and distribution system operators are granted appropriate incentive, over both the short and long term, to increase efficiencies, foster market integration and security of supply and support the related research activities".

Anders dan voor de transmissienettarieven, wordt de nieuwe tariefmethodologie van de CREG niet toegepast voor de distributienettarieven maar werd de huidige tariefperiode met twee jaar verlengd²⁷. De VREG zal dus naar aanleiding van zijn nieuwe bevoegdheden een tariefmethodologie moeten aannemen, die mee rekening houdt met de ervaring en kennis die intussen werden opgebouwd bij de CREG. De SERV meent dan ook dat informatieverzameling en kennisopbouw bij de VREG over tariefmethoden zeer urgent is wil men in de loop van 2013 een consultatie kunnen organiseren over een state-of-the-art tariefmethodologie en gelet op de tijd die nodig is om het volledige proces van voorbereiding van een tariefmethodologie, indiening van tariefdossiers en behandeling en goedkeuring ervan te doorlopen voor 1 januari 2015²⁸. Uiteraard kan men zich daarvoor baseren op het werk dat reeds door de CREG is gebeurd.

4.1.4. Regelgevend kader

De SERV beklemtoont tot slot het belang van een eenduidig en robuust regelgevend kader en van sluitende procedures voor de goedkeuring van distributienettarieven. Het betreft dan zowel de juridische concretisering van de overdracht²⁹, de juridische omkadering van de nieuwe bevoegdheden van de VREG, en de juridische uitwerking van de procedures voor de goedkeuring van distributienettarieven. Dit is dringend in het licht van de tijd die nodig is om die procedures volledig te doorlopen voor 1 januari 2015 (cf. supra).

Specifieke aandachtspunten daarbij zijn de afstemming met de andere gewesten en de wenselijkheid van (een cultuur van) transparant en open overleg tussen de regulator en de netbeheerders zodat meningsverschillen en potentiële conflicten tijdig worden gedetecteerd en een bevredigende oplossing kunnen krijgen zonder beroep te moeten doen op juridische procedures.

De SERV zal zich in de komende periode verder beraden over de regulering van de distributienettarieven voor gas en elektriciteit en de prijzencontrole op de drinkwatertarieven. Daarnaast zal de SERV zich verder uitspreken over de structuur, taken en werking van de reguleringsinstanties en economische toezichthouders.

²⁷ De CREG is wel opnieuw gestart met de goedkeuringsprocedure voor de nieuwe tarifaire methode. Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de elektriciteitswet moet die procedure tot vaststelling van een tarifaire methodologie immers opnieuw volledig worden opgestart aangezien er op dit ogenblik nog geen tariefmethodologie werd goedgekeurd die genomen werd in uitvoering van het nieuwe artikel 12bis van de elektriciteitswet. Het is onduidelijk wat deze consultatie over de nieuwe tariefmethodologie precies betekent in het licht van de geplande bevoegdheidsoverdracht. De CREG zou dan in de loop van 2014 de tarieven goedkeuren voor de regulatoire periode die start op 1 januari 2015, maar tegen dan zou de VREG hiervoor bevoegd zijn. Zal/kan de VREG die tarieven overnemen? Zal/kan de VREG de methodologie overnemen? Of zal de VREG voorafgaand aan of vanaf de bevoegdheidsoverdracht een nieuwe consultatie opstarten? Volgens welke procedure/wettelijke basis?

²⁸ De CREG en regulatoren in andere landen voorzien vandaag doorgaans 12 maanden voor de voorbereiding van en het overleg en de consultatie over de methodologie, 6 maanden na de bekendmaking van de definitieve methodologie voor de distributienetbeheerders om een tariefvoorstel in te dienen, en (minimaal) 3 maanden voor de regulator om de tariefvoorstellen te beoordelen, bijkomende informatie op te vragen, aanpassingen te vragen en de tarieven goed te keuren.

²⁹ Het is bv. aangewezen om de spanningsniveaus van de netten waarvoor Vlaanderen de tariefbevoegdheid krijgt vast te leggen. In het federale regeerakkoord is sprake van 'functies' van netten en niet van concrete spanningsniveaus.

4.2. Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE)

Het FRGE is een instrument dat goedkope leningen toestaat voor REG-investeringen met bijzondere aandacht voor kwetsbare en minder kapitaalcrachtige doelgroepen. De SERV is alvast in een eerste fase voorstander van het behoud van het FRGE op Vlaams niveau, mits aanpassing van enkele modaliteiten. Intussen moet het instrument grondiger geëvalueerd worden in het perspectief van het bredere Vlaamse REG-beleid en energie-armoedebeleid.

4.2.1. Aanpassing van de modaliteiten in een eerste fase

De SERV is alvast in een **eerste fase** voorstander van het behoud van het FRGE op Vlaams niveau, maar meent wel dat sommige modaliteiten moeten worden aangepast zodat de implementatie in Vlaanderen aan de onderstaande voorwaarden voldoet:

- ▀ *Volledige dekking over het Vlaamse grondgebied.* Volgens de SERV moet het instrument in alle gemeenten gebruikt kunnen worden. In de huidige vormgeving kunnen alleen particulieren uit aangesloten gemeente van de regeling genieten.
- ▀ *Lokale en laagdrempelige aanpak.* Een voordeel van de FRGE-werking is de lokale en laagdrempelige benadering. Terzake lijkt het aangewezen om de samenwerking met de OCMW's als lokale entiteit of als partner van een lokale entiteit te versterken.
- ▀ *Efficiëntie van het instrument.* De efficiëntie van de maatregel in termen van kostprijs per gerealiseerde additionele besparing moet bewaakt worden. Ook de verhouding tussen de werkingskosten (2,8 mio euro in 2011) en het toegestane voordeel (5 mio euro rentesubsidie in 2011) bij het FRGE is een bijzonder aandachtspunt en vergt nadere evaluatie.
- ▀ *Specifieke doelgroepaanpak.* De SERV vraagt om een meer gerichte aanpak te overwegen voor enkele specifieke problematieken bij eigenaar/huurders, mede-eigenaars en sommige groepen van gepensioneerden, etc.
- ▀ *Verhouding met de private banksector.* De rol van het fonds en de rol van instrumenten aangeboden door de banksector moet uitgeklaard en duidelijk afgelijnd worden, in het bijzonder indien leningen worden verstrekt aan zeer ruime doelgroepen.
- ▀ *Implementatie van de ESCO-rol.* Het lijkt aangewezen de ESCO-werking, waarbij de terugbetaling gebeurt in functie van de gerealiseerde besparing te verzoenen met de vaste afbetalingen van een consumentenkrediet.
- ▀ *Onderzoek naar de opportuniteit van de waarborgverlening.* Er moet onderzocht worden of het Vlaamse Gewest zelf waarborgen voor FRGE-leningen moet verschaffen. Overigens heeft die waarborgverlening invloed op de rating van de Vlaamse overheid door internationale ratingsbureaus. Een kapitaalinjectie verdient in dit opzicht de voorkeur.

Concreet zou de FRGE-werking in Vlaanderen wellicht het best ondergebracht worden bij de **Participatiemaatschappij Vlaanderen** (PMV) naar analogie met de FRGE die nu als 100% dochtermaatschappij ondergebracht is bij Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Het dossierbeheer van het FRGE gebeurt door het (federale) Participatiefonds dat overigens eveneens geregionaliseerd wordt (cfr. supra). Indien zowel het Participatiefonds als het FRGE binnen PMV ingebed worden kan de bestaande know-how van het Participatiefonds inzake het beheer van FRGE maximaal ingeschakeld worden.

4.2.2. Grondiger evaluatie

De SERV vraagt dat het FRGE intussen grondiger **geëvalueerd** wordt in de context van het bredere REG-beleid en energie-armoedebeleid. De SERV meent dat daarbij de werkwijze en vragen van een goed RIA-proces moeten worden gebruikt:

- ▀ Wat moet het instrument bereiken: vooral energiebesparing of energiearmoede tegengaan?
- ▀ Welke doelgroep moet het instrument bereiken: alle particulieren of vooral de meest behoeftige doelgroepen?
- ▀ Welke investeringen moet het instrument stimuleren: moet het enkel focussen op energiebesparende investeringen of wel ruimer kijken naar andere woning-gerelateerde uitgaven?
- ▀ Welke belemmeringen staan de beoogde investeringen in de weg? In functie van de investeringsdrempels kan een andere aanpak nodig zijn. Naast onrendabele toppen en het prefinancieringsprobleem kunnen er ook andere financiële of niet-financiële drempels zijn die een aangepast beleid vergen.

De evaluatie dient in elk geval toe te laten om het FRGE te vergelijken met **alternatieve beleidsinstrumenten**, met het inschuiven van de werking van het Fonds in andere bestaande of aangepaste Vlaamse beleidsinstrumenten (bv. interestbonificatie voor de groene lening, leningen van de Vlaamse erkende kredietmaatschappijen, de VMSW en het Woningfonds) en met een alternatieve besteding van de middelen (bv. voor niet-lening verstrekkende instrumenten zoals bv. de ondersteuning via de sociale verhuurkantoren).

Bijlage 1: Budgettaire gevolgen nieuwe financieringswet

Net zoals in het SERV-akkoord maken we voor de gedetailleerde analyse van het Institutioneel Akkoord een onderscheid tussen de budgettaire gevolgen in het aanvangsjaar en de te verwachten evolutie in het jaar erna.

1. Budgettaire gevolgen aanvangsjaar

Met “aanvangsjaar” verwijzen we naar het jaar waarin de nieuwe financieringswet van kracht zou worden. Dit zou ten vroegste in 2014 gebeuren, zij het dat hierover nog geen duidelijkheid bestaat. Voor de simulatie hebben wij echter vertrokken van de gegevens die beschikbaar zijn in 2012 en vertrokken van de parameters die de Vlaamse regering hanteerde om de tweede begrotingscontrole op te maken. Hoewel de budgettaire impact van het akkoord wel verschilt naargelang het aanvangsjaar waarin de overgang plaatsvindt, geeft deze simulatie een eerste indicatie.

Hierna beschrijven we achtereenvolgens de budgettaire gevolgen van het Institutioneel Akkoord voor:

- ▀ de huidige bevoegdheden (1.1)
- ▀ de nieuwe bevoegdheden (1.2)
- ▀ het overgangsmechanisme (1.3)

1.1. Huidige bevoegdheden

Het Institutioneel Akkoord voorziet niet enkel dat er bijkomende middelen worden toegekend om de nieuwe bevoegdheden te financieren, er wordt ook een gewijzigd verdelingsmechanisme van de huidige middelen voorzien. De samenstelling van de huidige middelenoverdracht naar de gemeenschappen en gewesten wijzigt hierdoor, evenals de verdeelsleutels die toegepast worden om deze middelen toe te wijzen aan de afzonderlijke gemeenschappen en gewesten.

In wat volgt geven we aan hoe de federale overdrachten in hun totaliteit wijzigen in het aanvangsjaar en hoe deze middelen herverdeeld worden over de gemeenschappen en gewesten. Daarbij geven we zowel voor gemeenschaps- als gewestmateries eerst een korte beschrijving van de huidige financieringswet om vervolgens de wijzigingen door het akkoord te bespreken.

1.1.1. Gemeenschapsmateries

Momenteel bestaat de financiering van de gemeenschappen hoofdzakelijk uit drie dotaties:

- BTW-dotatie³⁰
- dotatie personenbelasting (PB-dotatie)
- dotatie als compensatie voor het Kijk- en Luistergeld.

Daarnaast beschikken de gemeenschappen over een aantal andere minder belangrijke dotaties (dotatie van de nationale loterij en voor buitenlandse studenten) en zeer beperkte niet-fiscale ontvangsten.

Voor de tweede begrotingscontrole 2012 zijn de volgende bedragen opgenomen in de Vlaamse ontvangstenbegroting.

Tabel 1: ontvangsten gemeenschappen in huidige BFW, 2012 BC (€ mln)

	Vi. Gem.	Fr. Gem.	Totaal	aandeel Vi. Gem
Dotatie personenbelasting (1)	4.117	2.217	6.333	65,0%
BTW-dotatie (2 = a + b)	8.480	6.188	14.669	57,8%
<i>basis (a)</i>	7.179	5.488	12.666	56,7%
<i>extra Lambermont (b)</i>	1.302	701	2.003	65,0%
dotatie Kijk- en Luistergeld (3)	573	318	891	64,3%
Totaal (= 1 + 2 + 3)	13.170	8.723	21.893	60,2%

Door het Institutioneel Akkoord zou de financiering van de gemeenschappen er als volgt uitzien in 2012.

Tabel 2: ontvangsten gemeenschappen na Institutioneel Akkoord, 2012 BC (€ mln)

	Vi. Gem.	Fr. Gem.	Totaal	aandeel Vi. Gem
dotatie personenbelasting (1)	5.127	2.731	7.858	65,2%
dotatie uit BTW ³¹ (2)	7.954	6.081	14.035	56,7%
Totaal (= 1 + 2)	13.081	8.812	21.893	59,8%
verschil huidige BFW	-89	89		

BTW-dotatie

De BTW-dotatie bestaat momenteel uit twee delen: de basisdotatie en de extra Lambermont-middelen. De wijziging in het aanvangsjaar bestaat erin dat een deel van de Lambermont-middelen wordt overgeheveld naar de PB-dotatie (zie verder). De BTW-dotatie vermindert dus.

De extra Lambermont-middelen in de huidige financieringswet bestaan uit forfaitaire middelen (vanaf 2002) en extra ontvangsten door de koppeling van de BTW-dotatie aan de economische groei (vanaf 2007). Het Institutioneel Akkoord bepaalt dat het gedeelte van de Lambermont-middelen dat voortvloeit uit de koppeling aan de economische groei vanaf 2010 opgaat in de globale BTW-dotatie en dat de overige Lambermont-middelen (zowel de forfaitaire)

³⁰ Ondanks de naam heeft deze dotatie niets te maken met de BTW-middelen: noch de hoogte noch de verdeling van deze dotatie houdt verbandt met de federale BTW-ontvangsten.

³¹ Inclusief het deel van de dotatie Kijk- en Luistergeld dat door de nieuwe financieringswet geïntegreerd zal worden in de BTW-dotatie.

taire verhogingen van de voorbijaande jaren als de koppeling aan de economische groei tot en met 2009³²) overgeheveld worden naar de PB-dotatie. De huidige Lambermont-middelen bedragen € 2.003 mln voor de beide gemeenschappen. Daarvan zou er € 1.525 mln overgeheveld worden naar de PB-dotatie en € 478 mln geïntegreerd worden in de BTW-dotatie.

Deze integratie van de Lambermont-middelen in de BTW-dotatie leidt tot een andere toewijzing ervan naar de gemeenschappen. De Lambermont-middelen worden sinds 2012 volledig op basis van de fiscale capaciteit verdeeld over de gemeenschappen. Dit betekent dat 65,0% van deze middelen toebedeeld wordt aan Vlaanderen. De BTW-dotatie wordt over de gemeenschappen verdeeld op basis van de leerlingenverdeling tussen de gemeenschappen. Voor Vlaanderen bedraagt dit percentage 56,7%. Door de integratie van de Lambermont-middelen in de BTW-dotatie ontvangt Vlaanderen dus een minder groot aandeel van de Lambermont-middelen.

PB-Dotatie gemeenschappen

Het Institutioneel Akkoord doet de PB-dotatie toenemen en wijzigt de verdeling over de gemeenschappen.

De toename heeft betrekking op het gedeelte van de Lambermont-middelen dat overgeheveld wordt uit de BTW-dotatie naar de PB-dotatie. Zoals aangegeven in het vorige punt gaat het om de Lambermont-middelen exclusief het gedeelte ingevolge de koppeling van de BTW-dotatie aan de economische groei vanaf 2010. Concreet gaat het in 2012 om een bedrag van € 1.525 mln.

De verdeelsleutel om de huidige PB-dotatie toe te wijzen aan de twee gemeenschappen is het aandeel per gemeenschap in de federale opbrengsten van de personenbelasting (fiscale capaciteit). Voor de berekening van de fiscale capaciteit van de Vlaamse Gemeenschap wordt 20% van de personenbelasting in Brussel gevoegd bij de Vlaamse Gemeenschap. In 2012 is de fiscale capaciteit van de Vlaamse gemeenschap 65,0%, wat hoger is dan de fiscale capaciteit van het Vlaamse Gewest (zie verder).

Aangezien, net zoals de huidige PB-dotatie, de Lambermont-middelen sinds 2012 integraal verdeeld worden op basis van de fiscale capaciteit, wijzigt de verdeelsleutel niet. Wel is het zo dat de fiscale capaciteit wegens de geplande hervormingen zal wijzigen. Door de afschaffing van de overgehevelde fiscale uitgaven (zie verder) zullen de federale opbrengsten uit de personenbelasting toenemen. Indien de fiscale uitgaven eenzelfde verdeling zouden kennen over de gewesten als de belastingen zelf, zou dit geen impact hebben op de fiscale capaciteit van de gemeenschappen. Momenteel heeft Vlaanderen echter een zeer groot aandeel in de fiscale uitgaven. Dit betekent dat door het afschaffen van de fiscale uitgaven op federaal niveau het aandeel van de Vlaanderen in de opbrengsten van de federale personenbelasting zal toenemen. Concreet neemt de fiscale capaciteit van de Vlaamse Gemeenschap hierdoor toe van 65,0% tot 65,2%.

³² De passage van het Institutioneel akkoord op dit punt is niet volledig duidelijk met betrekking tot de vraag of het gaat om "tot en met 2009" dan wel "tot en met 2010". Voorlopig gaat de SERV er van uit dat het gaat om de koppeling tot en met 2009. In het het anders moet gelezen worden zal er een groter aandeel van de extra-Lambermontmiddelen geïntegreerd worden in de PB-dotatie, wat tot iets meer middelen leidt.

Dotatie kijk- en luistergeld

De dotatie Kijk- en Luistergeld is een dotatie die bij aanvang (2002) vastgelegd werd op basis van de effectieve opbrengsten van het kijk- en luistergeld in het verleden. Het aandeel van Vlaanderen bedraagt 64,3%.

Deze dotatie wordt geïntegreerd in de BTW-dotatie. Hierdoor wijzigt de verdeelsleutel van deze dotatie voor Vlaanderen van 64,3% naar 56,7%.

Conclusie voor nieuwe financiering huidige gemeenschapsmateries

Het aandeel van Vlaanderen in de gemeenschapsmiddelen (exclusief nieuwe bevoegdheden) vermindert van 60,2% naar 59,8%. Aangezien het de totale gemeenschapsdotaties ongewijzigd blijven (€ 21.893 mln) zou de Vlaamse Gemeenschap minder dotaties ontvangen. Uitgedrukt in nominale bedragen gaat het om een vermindering met € 89 mln. Voor de Franse Gemeenschap nemen de dotaties toe met € 89 mln.

Het aanvangsjaar van de nieuwe financieringswet zal dus niet enkel een vereenvoudiging van het financieringsmechanisme tot gevolg hebben, maar ook een gewijzigde verdeling van de dotaties over de gemeenschappen in het voordeel van de Franstalige gemeenschap.

1.1.2. Gewestmateries

De belangrijkste inkomsten waarover de gewesten momenteel beschikken zijn de dotatie uit de personenbelasting en, voor Brussel en Wallonië, de solidariteitstussenkomst. Deze twee financieringsbronnen wijzigen.

Daarnaast beschikken de gewesten ook over beperkte dotaties voor specifieke bevoegdheden, een fiscale bevoegdheid (gewestbelastingen) en de mogelijkheid om niet-fiscale ontvangsten te innen zoals retributies. Deze bevoegdheden worden niet gewijzigd.

Voor de tweede begrotingscontrole zijn de volgende overdrachten voorzien ingevolge de huidige financieringswet.

Tabel 3: ontvangsten gewesten in huidige BFW, 2012 BC (€ mln)

	VI. Gew	W Gew.	BHG	Totaal	aandeel VI. Gew
Nettodotatie PB (1 = a + b)	6.006	2.805	633	9.443	63,6%
<i>bruto-dotatie PB (a)</i>	<i>8.882</i>	<i>4.019</i>	<i>1.190</i>	<i>14.092</i>	<i>63,0%</i>
<i>negatieve term (b)</i>	<i>-2.877</i>	<i>-1.214</i>	<i>-558</i>	<i>-4.648</i>	<i>61,9%</i>
solidariteitstussenkomst (2)	0	806	345	1.150	0,0%
Totaal (= 1+ 2)	6.006	3.610	977	10.593	56,7%

Door het Institutioneel Akkoord zou de financiering van de gewesten er als volgt uitzien op basis van dezelfde parameters.

Tabel 4: ontvangsten gewesten na Institutioneel Akkoord 2012 (€ mln)

	VI. Gew	W Gew.	BHG	Totaal	aandeel VI. Gew
fiscale autonomie (excl nieuw) (1)	6.227	2.795	812	9.834	63,3%
solidariteitstussenkomst (2)	0	592	317	909	0,0%
Totaal (= 1 + 2)	6.227	3.387	1.130	10.743	58,0%
verschil huidige BFW	221	-223	152 ³³	150	1,3%

Dotatie personenbelasting

Veruit het grootste deel van de gewestmiddelen bestaat uit de overdracht van een gedeelte van de personenbelasting. Het gaat om een globale dotatie voor de drie gewesten die jaarlijks wordt aangepast aan inflatie en economische groei (bbp). Vervolgens wordt deze dotatie verdeeld over de gewesten op basis van de fiscale capaciteit. Bij de begrotingscontrole van 2012 gaat het om een globaal bedrag van € 14.092 mln waarvan 63,0% of € 8.882 mln naar het Vlaamse Gewest gaat.

Sinds 2002 wordt de PB-dotatie van de gewesten verminderd met de zogenaamde “negatieve term” als compensatie voor de bijkomende overdrachten van gewestbelastingen. Om deze overdrachten budgettair neutraal te houden voor zowel de federale overheid als de gewesten, werd deze overdracht gecompenseerd door de PB-dotatie per gewest te verminderen met een forfaitair bedrag. Deze negatieve term komt overeen met het gemiddelde van de bijkomende gewestbelastingen in de periode 1999 tot en met 2001 uitgedrukt in prijzen van 2002. Sindsdien werd dit bedrag jaarlijks aangepast aan de inflatie en gedeeltelijk aan de bbp-groei³⁴. In 2012 gaat het om een bedrag van € 4.648 mln voor de drie gewesten samen, waarvan € 2.877 mln voor rekening van het Vlaamse Gewest. Voor een goed begrip van het nieuwe systeem is het belangrijk om erop te wijzen dat het aandeel van de gewesten in de globale negatieve term niet gelijk is aan hun aandeel in de PB-dotatie.

Gecombineerd geeft dit een netto-overdracht (dotatie PB verminderd met negatieve term) van € 9.443 mln, waarvan € 6.006 mln voor Vlaanderen.

Het Institutioneel Akkoord bepaalt dat deze (netto-)dotatie omgezet wordt in opcentiemen op de federale personenbelasting³⁵. Als uitgangspunt neemt het Institutioneel Akkoord echter niet het huidige bedrag van deze netto-dotatie (€ 9.443 mln in 2012), maar wel een hoger bedrag. De reden hiervoor is dat de onderhandelaars wilden vermijden dat een gewest door de afschaffing van de negatieve term minder middelen zou ontvangen dan in de huidige financieringswet het geval is. Momenteel is de negatieve term in het Waals gewest proportioneel gezien het kleinst, waardoor het Waals Gewest een groter aandeel van de netto-PB dotatie ontvangt dan op basis van een verdeelsleutel die uitgaat van de fiscale capaciteit.

³³ Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het “voordeel” ingevolge de afschaffing van de negatieve term groter dan de vermindering van de solidariteitstussenkomst voor dit gewest. Netto zal het BHG door de hervorming van de huidige financieringsstromen dus meer ontvangen (zie evenwel egaliseringsbedrag).

³⁴ Het gedeelte van de negatieve term dat betrekking heeft op het kijk- en luistergeld wordt enkel aangepast aan inflatie. De rest van de negatieve term wordt aangepast aan inflatie en 91% van de economische groei.

³⁵ De fiscale autonomie heeft ook betrekking op een deel van de fiscale uitgaven, maar dat komt aan bod in het gedeelte over de nieuwe bevoegdheden.

Indien de huidige PB-dotatie dus zou verdeeld worden over de gewesten op basis van de fiscale capaciteit, zou het Waalse Gewest minder middelen ontvangen.

Om dit te vermijden wordt de globale negatieve term herberekend in een eerste stap. Hiervoor past men het percentage van de Waalse negatieve term ten opzichte van de bruto-dotatie PB in het Waalse Gewest (30,2%) toe op de globale bruto PB-dotatie. Momenteel bedraagt deze bruto-dotatie € 14.092 mln (zie Tabel 3) en komt men dus tot een (fictieve) negatieve term van € 4.258 mln (ipv € 4.648 mln).

In een tweede stap van de berekening vermindert men de huidige bruto PB-dotatie met de herberekende negatieve term. Doordat de negatieve term verkleint, neemt de netto PB-dotatie toe met eenzelfde bedrag, namelijk van € 9.443 mln naar € 9.834 mln.

Het bedrag dat overgeheveld wordt naar de gewesten neemt hierdoor dus toe met € 391 mln. Dit bedrag wordt echter niet uitgekeerd in de vorm van een dotatie, maar toegekend in de vorm van uitgebreide opcentiemen (zie Deel 2 over de fiscale autonomie).

Voor de verdeling van de middelen komt dit nagenoeg overeen met de verdeelsleutel van de huidige PB-dotatie, namelijk de fiscale capaciteit. De verdeelsleutel is namelijk gebaseerd op het aandeel van de gewesten in de "federale belasting na toepassing van de belastingvrije som, van belastingverminderingen op vervangingsinkomens, verminderingen voor inkomsten van buitenlandse oorsprong en onderhoudsgelden" (paragraaf 4.8 van het Institutioneel Akkoord). Dit komt niet volledig overeen met de fiscale capaciteit.

Er is momenteel echter onvoldoende informatie om na te gaan wat het exacte aandeel van de federale personenbelasting is waarop Vlaanderen opcentiemen zal mogen heffen. Voorlopig gaan we voor de verdeling van dit bedrag uit van fiscale capaciteit van Vlaanderen. Zoals we al hebben aangegeven bij de bespreking van de gemeenschapsdotaties, neemt de fiscale capaciteit van Vlaanderen in beperkte mate toe door de overheveling van de fiscale uitgaven naar de regio's (zie verder 1.2.2). Dit leidt tot een verbetering van de fiscale capaciteit van het Vlaamse Gewest van 63,0% naar 63,3%³⁶.

Solidariteitstussenkomst

De solidariteitstussenkomst wordt betaald aan de gewesten waarvan de fiscale capaciteit per inwoner lager is dan het nationale gemiddelde. Momenteel is dat het geval voor het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De hoogte ervan wordt bepaald door een forfaitair bedrag (jaarlijks aangepast aan inflatie), het procentuele verschil met de nationale fiscale capaciteit per inwoner en het aantal inwoners.

Ook het Institutioneel Akkoord voorziet een solidariteitstussenkomst voor de gewesten waarvan de fiscale capaciteit per inwoner lager is dan het nationale gemiddelde. Het gaat echter niet om een forfaitair bedrag per inwoner zoals in het huidige model, maar om een bedrag dat afhankelijk is van:

- de met de fiscale autonomie verbonden middelen (€ 9.834 mln, zie tabel Tabel 4),
- de nieuwe gewestdotaties fiscale uitgaven en arbeidsmarkt (€ 5.313 mln)
- 50% van de PB-dotatie aan de gemeenschappen (€ 3.929 mln) .

³⁶ De fiscale capaciteit van het Vlaamse Gewest is lager dan dat van de Vlaamse Gemeenschap omdat in de fiscale capaciteit van de Gemeenschap ook rekening gehouden wordt met een deel van de fiscale opbrengsten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het gaat dus om het grootste gedeelte van de middelen die aan de gewesten en gemeenschappen toegewezen worden op basis van de fiscale capaciteit. Enkel voor de overige 50% van de PB-dotatie aan de gemeenschappen speelt de fiscale verdeelsleutel zonder compensatie via het solidariteitsmechanisme.

Voor de middelen die de basis vormen om de solidariteitstussenkomst te berekenen, is het de bedoeling dat het verschil per inwoner tussen de gewesten beperkt wordt. Concreet wordt het verschil voor 80% weggewerkt. Door dit verschil niet volledig te compenseren heeft elk gewest er per definitie voordeel bij dat de fiscale capaciteit per inwoner toeneemt. De afname van de solidariteitsbijdrage zal dan immers kleiner zijn dan de toename van de middelen die verbonden zijn aan de fiscale capaciteit (voor een meer uitgebreide bespreking, zie De Coster en Sas, 2012)³⁷.

Concreet heeft dit tot gevolg dat zowel Wallonië als Brussel een minder grote solidariteitsbijdrage zouden ontvangen in 2012 volgens het Institutioneel Akkoord dan momenteel het geval is.

Conclusie voor nieuwe financiering huidige gewestmateries

In vergelijking met de huidige BFW zou het Institutioneel Akkoord leiden tot € 221 meer ontvangsten voor de huidige bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. De belangrijkste reden is dat de globale middelen inzake fiscale autonomie hoger zijn dan de huidige netto-dotatie PB (dotatie PB verminderd met negatieve term).

Het aandeel van Vlaanderen in de globale middelen neemt ook toe met 1,3%. Dit heeft echter enkel te maken met het feit dat de nationale solidariteitstussenkomst voor de twee andere gewesten afneemt. Indien we het percentage van de fiscale autonomie dat aan Vlaanderen toekomt vergelijken met het aandeel van de netto-dotatie PB die in de huidige financieringswet toekomt aan Vlaanderen, zien we een vermindering van 63,6% naar 63,3%.

1.2. Nieuwe bevoegdheden

Naast een hervorming van de bestaande financieringsstromen, omvat het Institutioneel Akkoord ook een overheveling van nieuwe bevoegdheden. Deels gaat het om een overdracht die geen budgettaire consequenties heeft (regelgevingsbevoegdheid). Deels gaat het om bevoegdheden waarvoor momenteel op federaal niveau uitgaven gebeuren. Voor deze nieuwe uitgaven op gewestelijk of gemeenschapsniveau voorziet het Institutioneel Akkoord ook een overheveling van middelen. Het gaat om vier soorten nieuwe middelentransfers vanwege de federale overheid naar de gemeenschappen en gewesten:

- middelen voor personeel en werkingsuitgaven die bij de bevoegdheden horen
- specifieke dotaties waarvoor nog concrete afspraken moeten gemaakt worden over de bijhorende middelenverdeling (FCUD, paragraaf 3.4 en paragraaf 3.5 exclusief fiscale uitgaven van het Institutioneel Akkoord)
- nieuwe financieringsregeling van Brusselse instellingen
- overige dotaties waarvoor er in het Institutioneel Akkoord reeds een verdelings- en evolutiemechanisme is opgenomen.

³⁷ A. Decoster en W. Sas, De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?, LES 2012/137, januari 2012

Hierna gaan we enkel in op het de laatste soort (overige dotaties voor nieuwe bevoegdheden), wat veruit het belangrijkste luik is.

1.2.1. Methodologische bemerkingen

Concreet zal Vlaanderen vier nieuwe dotaties ontvangen voor de nieuwe bevoegdheden (één voor het gewest en drie voor de gemeenschap). Ook vergroot de fiscale autonomie doordat een deel van de fiscale uitgaven omgezet worden in opcentiemen.

De middelen die hiervoor overgedragen worden in het aanvangsjaar komen in principe overeen met de federale uitgaven die ermee overeenstemmen. In wat volgt noemen we dit de referentiebedragen.

De juiste referentiebedragen moeten nog door de federale overheidsadministraties zo correct mogelijk geraamd worden. De bedragen in het Institutioneel Akkoord zijn louter indicatief. Momenteel is het nog niet duidelijk hoe deze raming exact zal gebeuren. In eerste instantie is het belangrijk om een methode te bepalen om op een transparante en objectiveerbare manier de referentiebedragen te bepalen, niet enkel in hun totaliteit, maar ook voor elk gewest of elke gemeenschap.

Daarnaast moet er ook een akkoord komen over de manier waarop referentiebedragen geraamd gaan worden in het aanvangsjaar van de nieuwe financieringswet. Hoewel er bij de goedkeuring van de nieuwe financieringswet nog geen duidelijkheid kan zijn over de effectieve uitgaven in het aanvangsjaar, moet er wel een referentiebedrag bepaald worden dat in principe moet overeenkomen met de effectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid. Er zal dus een methode moeten uitgewerkt worden die zich waarschijnlijk baseert op historische cijfers of op begrotingsramingen om de referentiebedragen vast te leggen. De moeilijkheid is dat zowel de jaarlijkse evolutie van de globale uitgaven als de verdeling ervan over de gemeenschappen en gewesten niet op een constante manier evolueert. Het Institutioneel Akkoord geeft niet aan hoe dit zal aangepakt worden. Hierover moeten nog afspraken gemaakt worden vooraleer het Institutioneel Akkoord omgezet kan worden in een nieuwe financieringswet.

Specifiek voor de fiscale uitgaven stelt zich nog de bijkomende moeilijkheid dat beleidsmaatregelen die doorgevoerd worden ten vroegste in het jaar erna een budgettaire impact hebben. De vraag is dus of de federale overheid nog maatregelen kan treffen voor de fiscale uitgaven in het jaar voorafgaand aan de nieuwe financieringswet, of dat de gewesten hiervoor al bevoegd worden, of dat er in dat jaar geen beleidsmaatregelen mogen genomen worden.

Voor dit SERV-akkoord hebben we ervoor gekozen om niet uit te gaan van de referentiebedragen van het Institutioneel Akkoord, maar om eigen ramingen te maken op basis van de beschikbare informatie. De SERV is er zich van bewust dat deze ramingen niet overeen zullen stemmen met de effectieve referentiebedragen. Anderzijds was het wel nodig om zelf een raming te maken van de opdeling van de referentiebedragen per gemeenschap en gewest, aangezien hierover nergens informatie beschikbaar is momenteel. Net zoals de bedragen in het Institutioneel Akkoord gaat het echter om indicatieve bedragen, zij het dat de kans groot is dat deze bedragen een betere benadering zijn van de effectieve referentiebedragen dan de gegevens in het Institutioneel Akkoord. Zodra federale overheidsinstanties hun fiches afgewerkt hebben, kan deze informatie gebruikt worden om de huidige oefening verder te verfijnen.

1.2.2. Nieuwe middelen voor gewesten

Voor de nieuwe bevoegdheden ramen we eerst de referentiebedragen die ermee verband houden. Deze referentiebedragen bepalen de middelen die overgeheveld worden. Vervolgens ramen we het aandeel van deze federale uitgaven per gewest³⁸. De toepassing van dit percentage op de federale referentiebedragen geeft aan wat de referentieuitgaven per gewest zijn.

Een volgende stap bestaat erin om het percentage te berekenen op basis waarvan de referentiebedragen zullen omgezet worden in bijkomende middelen voor de gewesten. De toepassing van dit percentage op de federale referentiebedragen³⁹ geeft aan welke middelen de gewesten zullen ontvangen om deze bevoegdheid in de toekomst uit te oefenen.

Het verschil tussen de gewestelijke referentieuitgaven en de middelen die het gewest hiervoor ontvangt zal in het aanvangsjaar opgevangen worden door het overgangsmechanisme. Dit overgangsmechanisme wordt apart besproken in een volgend onderdeel.

Tabel 5: referentieuitgaven en middelen voor nieuwe gewestbevoegdheden (€ mln)

	Ref. Fed	% uitg.	Ref VI	% ontv.	ontv VI	verschil
Gewestmateries						
<i>FU in fiscale autonomie</i>	765	68,6%	524	63,3%	484	-40
<i>dotatie FU</i>	1.147	68,6%	787	63,3%	726	-60
<i>arbeidsmarkt (90%)</i>	4.629	52,0%	2.407	63,3%	2.638	231
Totaal Gewestmateries	6.541		3.718		3.848	131

Fiscale uitgaven: luik fiscale autonomie (40%)

Een eerste bevoegdheidspakket dat overgeheveld wordt, is een aantal fiscale uitgaven. Het gaat voornamelijk de uitgaven voor energiebesparende maatregelen, fiscale uitgaven in verband met huisvesting en het belastingkrediet voor dienstenscheques. Het Institutioneel Akkoord geeft aan dat het gaat om € 1,9 mld. Voor 40% zouden deze middelen toegevoegd worden aan de fiscale autonomie van de gewesten. De rest zou geïntegreerd worden in een gezamenlijke dotatie voor arbeidsmarktbeleid en fiscale uitgaven.

Voor de fiscale autonomie zijn de indicatieve ramingen in het Institutioneel Akkoord gebaseerd op het inkomstenjaar 2008. Intussen zijn ook de bedragen voor 2009 ook beschikbaar. Die tonen dat zowel de fiscale uitgaven voor energiebesparende maatregelen als voor huisvesting aanzienlijk toegenomen zijn. Het is te verwachten dat deze sterke toename zich de voorbije jaren heeft verdergezet. Aan de andere kant heeft de federale regering in 2012 een aantal besparingsmaatregelen ingevoerd waardoor de fiscale uitgaven voor energiebesparende maatregelen aanzienlijk verminderd zijn.

Voor deze fiscale uitgaven is het dan ook duidelijk dat het bedrag van het Institutioneel Akkoord geen correcte raming meer is. Het is echter niet mogelijk om een betere raming te ma-

³⁸ Zoals aangegeven in de methodologische bemerkingen is het niet duidelijk hoe dit zal geoperationaliseerd worden. Voor deze opdeling van de federale uitgaven hanteren we zo recent mogelijke gegevens over de opsplitsing van de uitgaven per gewest.

³⁹ Voor de nieuwe bevoegdheden inzake arbeidsmarkt gaat het slechts om 90% van het federale referentiebedrag dat als basis dient voor de ontvangsten (zie verder).

ken aangezien ook de bedragen voor de inkomsten 2009 achterhaald zijn. Een bijkomende reden om geen eigen raming naar voor te schuiven voor de fiscale uitgaven is dat, althans voor het luik fiscale autonomie, in het Institutioneel Akkoord specifiek verwezen wordt naar het bedrag van € 1,9 mld. Het opzet van de onderhandelaars is immers om de fiscale autonomie van de gewesten te beperken tot ongeveer 25% van de totale personenbelasting. Indien blijkt dat de fiscale uitgaven uiteindelijk aanzienlijk hoger zijn dan het bedrag dat opgenomen is in het Institutioneel Akkoord, is het mogelijk dat het percentage dat toegewezen wordt aan fiscale autonomie zal verminderen. Voorlopig gaan we dan ook uit van het bedrag van het Institutioneel Akkoord, zijnde 40% van € 1.911 mln of € 765 mln, dat vertaald zal worden naar opcentiemen op de federale belastingen.

Van deze globale fiscale uitgaven moeten we ramen welk deel ervan toekomt aan de Vlaamse belastingplichtigen. Voorlopig gaan we ervan uit dat de fiscale uitgaven voor € 524 mln of 68,6% toegewezen worden aan inwoners van het Vlaamse Gewest. Deze raming vertrekt van de inkomsten 2008 die ook als basis hebben gediend om het bedrag van het Institutioneel Akkoord te ramen. Indien we eenzelfde oefening zouden doen op basis van de inkomsten van 2009 (meest recente gegevens), zou er een iets hoger percentage bekomen worden, namelijk 69,3%. Rekening houdend met de ingrepen op de energiebesparende maatregelen en de dynamiek van de woonbonus, gaat het om een zeer voorlopige raming.

Om deze bevoegdheid bij ongewijzigd beleid verder te kunnen blijven uitoefenen zou Vlaanderen dus € 524 mln bijkomende middelen moeten ontvangen. De bijkomende middelen worden bepaald door het gewestelijk aandeel in de federale personenbelasting (zie bespreking PB-dotatie bij de huidige bevoegdheden) toe te passen op het federale referentiebedrag. Dit betekent voor het Vlaamse Gewest 63,3% van € 765 mln of € 484 mln.

De hervorming betekent dus dat de middelen die Vlaanderen zal ontvangen via de fiscale autonomie € 40 mln minder zouden bedragen dan de hiermee overeenkomende fiscale uitgaven die momenteel ten goede komen aan de Vlaamse inwoners.

Fiscale uitgaven: dotatie (60%)

Het resterende deel van het referentiebedrag voor fiscale uitgaven zal opgenomen worden in een nieuwe dotatie. Over het exacte bedrag dat overgeheveld zal worden is echter nog minder zekerheid dan het deel dat opgenomen wordt in de fiscale autonomie. Het Institutioneel Akkoord stelt in paragraaf 4.4 dat “het saldo, na sanering, van de middelen in verband met de overgeheveldde fiscale uitgaven” opgenomen zal worden in een dotatie. Het Institutioneel Akkoord is echter niet duidelijk over de exacte draagwijdte van de woorden “na sanering”.

Een mogelijke interpretatie is dat de besparing voor de energiebesparende maatregelen bij de fiscale uitgaven die plaatsgevonden heeft naar aanleiding van de federale begroting 2012 enkel verrekend zou worden op de dotatie. Dit zou met zich meebrengen dat de dotatie € 300 mln⁴⁰ lager zou zijn dan 60% van het referentiebedrag. Het is echter niet zeker dat alle onderhandelende partijen dit zo interpreteren. Voorlopig gaan we ervan uit dat de volledige 60% van het referentiebedrag van € 1.911 mln, zijnde € 1.147 mln, overgeheveld wordt.

Voor de toewijzing van deze fiscale uitgaven aan de Vlaamse belastingplichtigen, hanteren we dezelfde opdeling als voor het deel dat opgenomen is in de fiscale autonomie: 68,6%.

⁴⁰ Dit is het bedrag dat bij de initiële federale begroting voor 2012 werd opgenomen als budgettaire impact van deze besparingsmaatregel voor 2012.

De dotatie zal verdeeld worden op basis van de gewestelijke fiscale capaciteit na hervorming of 63,3% voor Vlaanderen. De Vlaamse dotatie voor fiscale uitgaven zou dus € 726 mln bedragen (63,3% van € 1.147 mln).

De hervorming betekent dus dat de middelen die Vlaanderen zal ontvangen via deze dotatie € 60 mln minder zouden bedragen dan de hiermee overeenkomende fiscale uitgaven die momenteel ten goede komen aan de Vlaamse inwoners.

Dotatie nieuwe bevoegdheden arbeidsmarkt

In het Institutioneel Akkoord is sprake van een referentiebedrag van € 4.326 mln voor de bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid. Om dit bedrag om te zetten naar 2012 hebben we dit bedrag opgetrokken met 7,0% tot € 4.629 mln⁴¹. Een belangrijke reden voor deze stijging is de regeling voor dienstencheques waarvan de uitgaven in 2012 reeds € 1,6 mld zouden bedragen. Dit is aanzienlijk meer dan het bedrag van € 1.444 mln opgenomen in het Institutioneel Akkoord. Ook de doelgroepkortingen die RSZ toekent, zijn toegenomen in vergelijking met het bedrag opgenomen in het Institutioneel Akkoord.

Van de huidige federale uitgaven hanteren we de hypothese dat € 2.407 mln of 52,0% kan toegewezen worden aan Vlaamse bedrijven (RSZ-kortingen) dan wel aan inwoners van het Vlaamse Gewest (RVA en dienstencheques).

De dotatie die Vlaanderen hiervoor ontvangt wordt in twee stappen berekend. In eerste instantie wordt voor de berekening van de globale dotatie aan de gewesten slechts 90% van het referentiebedrag genomen. Dit betekent dat, afgezien van het egaliseringsbedrag dat hiervoor een compensatie voorziet, een besparing van 10% opgelegd wordt. Uitgaande van een referentiebedrag van € 4.629 mln zal er dus een dotatie van € 4.166 mln overgeheveld worden naar de gewesten. Net zoals voor de dotatie voor fiscale uitgaven zal de fiscale capaciteit gebruikt worden als verdeelsleutel (63,3%). Dit betekent dat de Vlaamse dotatie € 2.638 mln zou bedragen.

Ondanks de besparingsmaatregel van 10% zal de dotatie die Vlaanderen ontvangt in het aanvangsjaar € 231 mln hoger zijn dan de uitgaven die nodig zouden zijn om het ongewijzigd beleid verder te zetten. Dit verschil wordt meegenomen om het globale egaliseringsbedrag te berekenen (zie verder).

Een specifieke opmerking met betrekking tot deze dotatie is dat deze nieuwe dotatie niet volledig zal leiden tot een netto-vermeerdering van de Vlaamse middelen. Voor de trekkingsrechten van de GESCO's ontvangen de gewesten in 2012 een federale dotatie van € 486. We gaan er van uit dat deze dotatie wegvalt op het moment dat het Institutioneel Akkoord van kracht wordt.

1.2.3. Nieuwe dotaties voor de gemeenschappen

De gemeenschappen zullen drie nieuwe dotaties ontvangen:

- dotatie voor gezinsbijslag
- dotatie ouderenzorg

⁴¹ De "eenmalige groei" wegens Activa werd hierbij niet verrekend, aangezien deze groei niet representatief is indien het referentiebedrag in 2014 of 2015 berekend moet worden.

▀ dotatie gezondheidszorg.

Voor deze dotaties wordt niet de fiscale capaciteit gehanteerd als verdeelsleutel, maar wel een demografische verdeelsleutel. Ook hier zal het verschil tussen het referentiebedrag per gemeenschap en de toegewezen dotatie opgevangen worden door een egaliseringsbedrag dat bepaald wordt in het aanvangsjaar.

Tabel 6: referentiebedragen en middelen voor nieuwe gemeenschapsbevoegdheden (€ mln)

	Ref. Fed	% uitg.	Ref VI	% ontv.	ontv VI	ontv - Ref VI
<i>gezinsbijslag</i>	5.985	54,4%	3.253	55,3%	3.312	58
<i>ouderen</i>	3.160	60,3%	1.906	59,3%	1.873	-33
<i>gezondheid</i>	1.304	59,3%	773	57,6%	751	-22
Totaal Gemeenschapsmat.	10.449		5.933		5.936	3

Dotatie gezinsbijslag

Op basis van de meest recente informatie ramen we het referentiebedrag voor de gezinsbijslagen in 2012 op € 5.985 mln.

Aangezien in Brussel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is, moeten we voor deze gemeenschapsbevoegdheid uitgaan van de parameters (uitgaven en verdeelsleutel dotatie) op gewestelijk niveau. We ramen dat 54,4% of € 3.253 mln van de kinderbijlagen terecht komen bij de inwoners van het Vlaamse Gewest.

Deze dotatie wordt verdeeld op basis van het aandeel van de kinderen van 0 tot en met 18 jaar per gemeenschap. Op basis van de bevolkingsvooruitzichten 2010-2060 van het Federaal Planbureau is 55,3% van de 0 tot en met 18 jarigen woonachtig in Vlaanderen. Een toepassing van dit percentage op het federale referentiebedrag leidt tot een dotatie van € 3.312 mln.

De demografische verdeelsleutel is iets hoger dan het aandeel van de gezinsbijslagen dat momenteel wordt uitgekeerd aan de Vlaamse gezinnen. Dit betekent dat de dotatie € 58 mln hoger zou zijn dan de huidige gezinsbijslagen voor de begunstigden in Vlaanderen.

Dotatie ouderenzorg

Een geactualiseerd referentiebedrag voor de ouderenzorg is bij gebrek aan de federale fiches hieromtrent moeilijk te ramen. Voor de huidige oefening zijn we vertrokken van het bedrag dat in het Institutioneel Akkoord is opgenomen. Aangezien dit bedrag niet meer actueel is hebben we dit moeten verhogen voor inflatie en andere parameters. Voorlopig gaan we uit van een toename met 6%. Zo komen we aan een federaal referentiebedrag van € 3.160 mln.

Over de opsplitsing van het referentiebedrag per gemeenschap is momenteel zeer weinig informatie beschikbaar. Op basis van zeer partiële informatie gaan we er van uit dat 60,3% van het referentiebedrag toegewezen kan worden aan Vlaamse instellingen⁴² dan wel aan Vlaamse ouderen (THAB).

⁴² Deze raming is onder meer gebaseerd op de informatie die Zorgnet Vlaanderen op basis van een toelichting op 16 mei 2012 bij de SERV.

De demografische verdeelsleutel die het Institutioneel Akkoord voorziet is gebaseerd op het aandeel 80-jarigen en ouder. Concreet hanteren we het aandeel van het Vlaamse Gewest als verdeelsleutel aangezien de bicommunautaire instellingen in Brussel niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap zullen vallen. Voor het Vlaamse Gewest bedraagt het aandeel van de 80+ in 2012 59,3%. Dit geeft een dotatie van € 1.873 mln.

De dotatie die Vlaanderen zou ontvangen bedraagt dus € 33 mln minder dan de uitgaven die momenteel in Vlaanderen gebeuren voor deze nieuwe bevoegdheden.

Dotatie gezondheidszorg

Net zoals voor de ouderenzorg is er momenteel weinig informatie beschikbaar om tot een geactualiseerd referentiebedrag voor 2012 te komen. Een bijkomende moeilijkheid betreft het deel van de dotatie dat dient voor de infrastructuurinvesteringen bij de ziekenhuizen (€ 531 mln). Hiervoor voorziet het Institutioneel Akkoord dat een mechanisme zal uitgewerkt worden dat afwijkt van het globale financieringsmechanisme voor de overgehevelde bevoegdheden inzake gezondheidszorg. Bij gebreke aan voldoende informatie nemen we dit deel van de dotatie voorlopig echter mee in de globale dotatie voor gezondheidszorg die moet verdeeld worden op een gelijkaardige manier als de rest van de gezondheidsuitgaven. Naar analogie met het referentiebedrag voor ouderenzorg hebben we het bedrag van het Institutioneel Akkoord (€ 1230 mln) verhoogd met een bepaald percentage om inflatie en andere groeiparameters mee te nemen. Naar analogie van het referentiebedrag voor ouderenzorg hebben we het bedrag uit het akkoord verhoogd met 6%. Zo komen we aan een geactualiseerd referentiebedrag van € 1.304 mln.

Net zoals voor ouderenzorg is er momenteel weinig informatie beschikbaar over de opsplitsing van het referentiebedrag per gemeenschap of gewest. Op basis van zeer partiële informatie gaan we uit van een Vlaams aandeel van 59,3% in de referentieuitgaven.

De demografische verdeelsleutel is gebaseerd op het aandeel van de totale populatie per gemeenschap. Net zoals voor ouderenzorg gaan we uit van een verdeelsleutel die gebaseerd is op de bevolking per Gewest, aangezien voor de bicommutaire voorzieningen in Brussel de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd zal zijn. Voor het Vlaamse Gewest bedraagt de demografische verdeelsleutel in 2012 57,6%.

Aangezien de demografische verdeelsleutel kleiner is dan het aandeel van Vlaanderen in de huidige uitgaven, ramen we dat de dotatie € 22 mln lager is dan de huidige uitgaven in Vlaanderen.

1.2.4. Principe van het overgangsmechanisme

Voor elk van de bevoegdheidsoverdrachten is een overdracht van middelen voorzien die zou moeten overeenkomen met de globale referentieuitgaven. Afgezien van de methodologische moeilijkheden die hiermee gepaard gaan, is dat alvast het opzet van de onderhandelaars. Hierdoor zou de globale overheveling van middelen van de federale overheid naar de gemeenschappen en gewesten overeen komen met de middelen waarover ze reeds beschikken, verhoogd met referentieuitgaven voor de nieuwe bevoegdheden. Gezamenlijk zouden de gemeenschappen en gewesten dus voldoende middelen ontvangen om zowel de huidige als de nieuwe bevoegdheden verder uit te oefenen. De budgettaire impact van de staatshervorming in het aanvangsjaar moet dus in theorie volledig neutraal zijn. Zoals blijkt uit het voorgaande zijn er wel aanzienlijke verschillen tussen de huidige situatie en de situatie na toepassing van het Institutioneel Akkoord als men de afzonderlijke gemeenschappen en ge-

westen bekijkt. Bij een aantal overdrachten zou Vlaanderen een winst boeken, bij andere overdrachten een verlies. Het opzet van de onderhandelaars is echter dat er in het aanvangsjaar geen “winnaars” of “verliezers” zijn.

Daarom werd in paragraaf 4.10 van het Institutioneel Akkoord een overgangsmechanisme voorzien. Dit overgangsmechanisme heeft niet enkel betrekking op de nieuwe middelen, maar ook op de huidige middelen.

Voor de bestaande middelen wordt een berekening gemaakt van de middelen waarop de gemeenschappen en gewesten in het aanvangsjaar van de nieuwe financieringswet recht zouden hebben, op basis van de huidige financieringswet enerzijds en op basis van de nieuwe financieringswet anderzijds. Indien de nieuwe financieringswet voordeliger uitvalt, zal er een negatief overgangsbedrag toegepast worden, zoniet een positief bedrag.

Voor de nieuwe bevoegdheden wordt het verschil berekend tussen de middelen die de gemeenschappen en gewesten ontvangen voor de financiering van de nieuwe bevoegdheden en de referentieuitgaven per gewest of gemeenschap. Indien de nieuwe middelenoverdracht groter is dan het referentiebedrag van gemeenschap of gewest, zal een negatief overgangsbedrag toegepast worden, zoniet een positief bedrag.

Deze afzonderlijke overgangsbedragen (positief en negatief) worden per gemeenschap en gewest samengeteld en leiden tot een globaal overgangsbedrag voor die entiteit.

Dit overgangsbedrag wordt gedurende 10 jaren constant gehouden om vervolgens gedurende 10 jaren lineair af te nemen tot het verdwenen is.

1.2.5. Egaliseringsbedragen voor huidige bevoegdheden

De egaliseringsbedragen voor de huidige bevoegdheden zijn relatief eenvoudig te ramen. De huidige verdeelsleutels die gehanteerd worden in de bijzondere financieringswet zijn gekend, en ook voor de nieuwe verdeelsleutels kunnen we redelijk accurate ramingen naar voor schuiven. Zoals reeds aangegeven is de belangrijkste onzekerheid op dit punt het gewestelijk aandeel in de federale belastingen die als basis dienen voor de opcentiemen, maar daarvoor hanteren we voorlopig dezelfde verdeelsleutel als voor de toewijzing van de dotatie personenbelasting aan de gewesten (fiscale capaciteit).

Tabel 7: egaliseringsbedrag voor huidige bevoegdheden (€ mln)

	Vlaanderen	overige G&G	Totaal
Gemeenschapsmateries (1 = a + b)	89	-89	0
<i>dotatie PB (a)</i>	-1.010	-515	-1.525
<i>dotatie BTW (b)</i>	1.099	426	1.525
Gewestmateries (2 = c + d + e)	-221	71	-150
<i>negatieve term (c)</i>	-193	-198	-391
<i>verdeelsleutel fiscale autonomie (d)</i>	-28	28	0
<i>solidariteitstussenkomst (e)</i>	0	241	241
totaal huidige bevoegdheden (3 = 1 + 2)	-132	-18	-150

Een negatief bedrag in deze tabel betekent dat het Institutioneel Akkoord voor een bepaalde inkomstencategorie een hoger bedrag oplevert dan de huidige financieringswet en dat er dus een negatief overgangsbedrag zal toegepast worden. Een positief getal betekent dat de

nieuwe financieringswet voor die inkomstencategorie minder voorziet dan voor de huidige financieringswet.

Uit deze overzichtstabel blijkt dat er door de nieuwe financieringswet binnen de gemeenschapsmateries een aanzienlijke herverdeling is van de dotatie BTW naar de dotatie PB. (een negatief egaliseringsbedrag betekent dat die dotatie is toegenomen in vergelijking met de huidige financieringswet).

Voor de gewestmateries in hun totaliteit zullen de gewesten door de nieuwe financieringswet meer ontvangen, wat gecompenseerd wordt door een negatief overgangsbedrag van € 150 mln. Door de afschaffing/hervorming van de negatieve term winnen de gewesten, maar door de hervorming van de solidariteitstussenkomst verliezen de gewesten.

1.2.6. Overgangsmechanisme nieuwe bevoegdheden

De raming van het egaliseringsbedrag dat betrekking heeft op de nieuwe bevoegdheden is veel moeilijker dan voor de bestaande middelen. Deels omdat de over te hevelen middelen momenteel nog niet accuraat geraamd kunnen worden, maar voornamelijk omdat de federale referentiebedragen aan de gemeenschappen en gewesten, nog onbekend zijn. Hierover geeft het Institutioneel Akkoord geen indicatie en bovendien is deze opsplitsing tussen gemeenschappen en gewesten nog moeilijker dan het ramen van het globaal over te hevelen bedrag.

Zoals aangegeven bij de bespreking van de nieuwe bevoegdheden heeft de SERV voor elk van deze overdrachten het referentiebedrag van het Institutioneel Akkoord zo goed mogelijk geactualiseerd en opgesplitst per gemeenschap of gewest. Op basis hiervan kan een eigen inschatting gemaakt worden van de egaliseringsbedragen per nieuwe bevoegdheid.

De informatie die uit deze ramingen naar voren komt moet wel met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Het globale egaliseringsbedrag dat de SERV raamt, kan nog aanzienlijk afwijken van het effectieve egaliseringsbedrag.

Tabel 8: egaliseringsbedrag voor nieuwe bevoegdheden (€ mln).

	Vlaanderen	overige G&G	Totaal
Totaal Gemeenschapsmat.	-3	3	0
<i>gezinsbijslag</i>	-58	58	0
<i>ouderen</i>	33	-33	0
<i>gezondheid</i>	22	-22	0
Totaal Gewestmateries	-131	131	0
<i>FU in fiscale autonomie</i>	40	-40	0
<i>dotatie FU</i>	60	-60	0
<i>arbeidsmarkt 90%</i>	-231	231	0
Totaal nieuwe bevoegdheden	-134	134	0

Het egaliseringsbedrag voor de nieuwe bevoegdheden wordt bepaald door het verschil tussen de nieuwe dotatie die de gewesten en gemeenschappen ontvangen enerzijds en het Vlaams referentiebedrag voor die bevoegdheid. De berekening van beide componenten werd hiervoor toegelicht (1.2.2 en 1.2.3). Indien de dotatie hoger is dan het referentiebedrag wordt er een negatief egaliseringsbedrag toegekend en vice versa. De bedragen komen dus

overeen met de bedragen die in de laatste kolom van Tabel 5 en Tabel 6 zijn opgenomen, maar hebben een omgekeerd teken.

1.2.7. Conclusie overgangsmechanisme

De eigen ramingen geven aan dat er een negatief egaliseringsbedrag van € 266 mln nodig zou zijn opdat de overgang naar de nieuwe financieringswet neutraal zou zijn voor Vlaanderen in het overgangsjaar. Daarvan is € 132 mln het gevolg van de hervorming exclusief nieuwe bevoegdheden en € 134 mln door de overdracht van de nieuwe bevoegdheden.

Opgesplitst naar gemeenschap en gewest zou het gaan om een negatief overgangsbedrag van € 351 mln voor het Vlaamse Gewest en een positief overgangsbedrag van € 86 mln voor de Vlaamse Gemeenschap.

Een negatief overgangsbedrag betekent voornamelijk dat op termijn (vanaf het 11^{de} jaar dat de nieuwe regeling van kracht wordt tot het einde van het overgangsmechanisme) de ontvangsten van Vlaanderen sterker zullen toenemen. Concreet zouden de ontvangsten in de periode jaarlijks met € 27 mln (10% van het egaliseringsbedrag van € 266 mln) extra toenemen.

Deze cijfers wijken in aanzienlijke mate af van de egaliseringsbedragen van het Institutioneel Akkoord zoals weergegeven in Decoster en Sas (2012).

egaliseringsbedrag	officiëel	SERV
gewest	-271	-351
gemeenschap	167	86
totaal	-104	-266

Daaruit blijkt dat er voor Vlaanderen een negatief egaliseringsbedrag van slechts € 104 mln nodig is terwijl onze ramingen aangeven dat dit bedrag veel hoger zou kunnen zijn.

Voor de huidige bevoegdheden heeft het verschil voornamelijk te maken met meer recente ramingen van de parameters van 2012. Voor de nieuwe bevoegdheden komt het verschil voort uit verschillende aannames met betrekking tot de referentiebedragen voor Vlaanderen. Dit geeft aan dat het belangrijk is om zo snel mogelijk een afgesproken methodologie uit te werken op basis waarvan de referentiebedragen per gemeenschap en gewest in kaart kunnen gebracht worden.

2. Evolutie na overgangsjaar

De nieuwe financieringswet heeft niet enkel tot doel om in het overgangsjaar budgettair neutraal te zijn. Ook op termijn is het de bedoeling dat geen enkele entiteit op substantiële manier wint of verliest. Beperkte verschillen zijn onvermijdelijk, maar de onderhandelaars hebben de dynamiek van het nieuwe financieringsmodel zodanig uitgewerkt dat tegen 2030 de

verschillen met de huidige financieringswet beperkt zijn⁴³. Voor de afzonderlijke financieringsbronnen kan de dynamiek wel groter of kleiner zijn dan in de huidige situatie, maar deze verschillen zouden zich onderling moeten opheffen. Zo werden de groeipercentages van de verschillende dotaties zodanig bepaald dat het globale resultaat voor de verschillende gemeenschappen en gewesten op termijn nagenoeg neutraal is. In 2030 zouden de verschillen in verhouding tot de huidige financieringswet zich beperken tot ongeveer 0,05% van het bbp. Vlaanderen zou in beperkte mate winnen en het verlies van de Franse Gemeenschap zou gecompenseerd worden door de winst van het Waals Gewest.

Voor de analyse van de evolutie van de ontvangsten die Vlaanderen na het aanvangsjaar zal krijgen⁴⁴, gaan we eerst na in welke mate de dynamiek van de huidige ontvangsten wijzigt door de nieuwe regeling. Hierbij zal in het bijzonder aandacht geschonken worden aan de evolutie van de opcentiemen en het begrip elasticiteit. In een tweede deel gaan we na wat de impact is van de nieuwe bevoegdheidsoverdrachten vanuit meerjarig perspectief. Een derde deel gaat in op het overgangsmechanisme.

De analyse van de evolutie na het aanvangsjaar beperkt zich tot het effect in het jaar na het aanvangsjaar (voor de simulatie hanteren we 2012 als aanvangsjaar en gaat het dus om het verschil in 2013). Opzet van deze nota is immers om na te gaan waar en hoe het evolutiemechanisme zou wijzigen eerder dan dit te vertalen in winnaars en verliezers op termijn. Om dit verschil in evolutiemechanismes te analyseren, volstaat het om de evolutie in 2013 te vergelijken in de huidige financieringswet met de evolutie die voortvloeit uit toepassing van het Institutioneel Akkoord. Bovendien is het nodig dat er meer duidelijkheid komt over de manier waarop de dynamiek van de opcentiemen het best geraamd kan worden vooraleer een raming te maken van de budgettaire impact voor Vlaanderen op lange termijn.

De herfinanciering van Brussel en het solidariteitsmechanisme komen hier niet aan bod aangezien deze wijzigingen geen impact hebben op de budgettaire situatie van Vlaanderen⁴⁵.

2.1. Huidige bevoegdheden

Om de evolutie van de middelen na het Institutioneel Akkoord te vergelijken met de huidige financieringswet, geven we eerst aan op basis van welke parameters deze bevoegdheden momenteel aangepast worden. Vervolgens geven we de nieuwe parameters weer op basis waarvan de middelen na het Institutioneel Akkoord zullen evolueren. Tenslotte geven we aan in welke mate deze wijziging de Vlaamse inkomsten zou beïnvloeden. Daarbij wordt 2012 beschouwd als het aanvangsjaar en wordt het verschil tussen beide financieringssystemen in 2013 gemeten.

⁴³ Het evenwicht dat nagestreefd werd door de onderhandelaars is exclusief de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij het expliciet de bedoeling is dat deze entiteit meer budgettaire ruimte krijgt.

⁴⁴ Voor deze ramingen gaan we er van uit dat alle parameters ongewijzigd blijven in vergelijking met de hypothese dat er geen nieuwe financieringswet zou zijn. Het gaat dus louter om een rekenmodel dat we hanteren om de vergelijking te maken.

⁴⁵ De herfinanciering van Brussel houdt wel onder meer in dat Vlaanderen een overdracht zal moeten doen aan Brussel voor de pendelaars. Deze bijdrage bedraagt echter maximaal € 20 mln op jaarbasis.

2.1.1. PB-dotatie gemeenschappen

In de **huidige financieringswet** evolueert de PB-dotatie aan de Vlaamse Gemeenschap op basis van de inflatie en economische groei. Aangezien de toewijzing van deze dotatie naar de gemeenschappen gebeurt op basis van de fiscale capaciteit, heeft ook dit een invloed op de dynamiek van deze dotatie. Indien de fiscale capaciteit van Vlaanderen de komende jaren zou toenemen, neemt het Vlaams aandeel in de globale dotatie toe en zal de Vlaamse PB-dotatie sneller evolueren dan de inflatie en economische groei. De tegenhanger hiervan is dat de Franstalige dotatie dan minder snel zal evolueren dan inflatie en economische groei.

Het gedeelte van de Lambermont-middelen die door het Institutioneel Akkoord geïntegreerd worden in de PB-dotatie, evolueert momenteel ook in functie van de inflatie, economische groei en de fiscale capaciteit. De economische groei wordt echter maar voor 91% doorgekend.

Het **Institutioneel Akkoord** beperkt de dynamiek van de nieuwe PB-dotatie in vergelijking met de huidige dynamiek door de economische groei slechts voor 82,5% door te rekenen. De impact van inflatie en fiscale capaciteit blijven ongewijzigd. Voor beide deeldotaties (huidige PB-dotatie en Lambermont-middelen die geïntegreerd worden) wordt de dynamiek dus beperkt.

Het **budgettair effect** kan op basis van de huidige parameters geraamd worden op een vermindering van de Vlaamse ontvangsten met € 12 mln, waarvan € 2 mln toegewezen kan worden aan de gewijzigde dynamiek van de Lambermont-middelen.

2.1.2. BTW-dotatie gemeenschappen

De **huidige** BTW-dotatie (inclusief de Lambermont-middelen) evolueert op het ritme van inflatie, 91% van de economische groei en de denataliteitscoëfficiënt⁴⁶. Wat de verdeling over de gemeenschappen betreft speelt voor de basisdotatie (exclusief Lambermont-middelen) de evolutie van de leerlingenverdeling een rol. Bij de Lambermont-middelen speelt de evolutie van de fiscale capaciteit een rol.

Een belangrijk gegeven voor een goed begrip van de huidige dynamiek, is dat het aandeel van de Lambermont-middelen stelselmatig toeneemt in de totale BTW-dotatie. Voor de Vlaamse Gemeenschap neemt hierdoor ook het aandeel van de globale BTW-dotatie (inclusief Lambermont) toe. De fiscale verdeelsleutel die voor de Lambermont-middelen wordt toegepast (63,3%) is immers voordeliger dan de leerlingenverdeelsleutel die voor de basisdotatie wordt toegepast (56,7%). Doordat een steeds groter aandeel van de globale BTW-dotatie over de gemeenschappen verdeeld wordt op basis van de fiscale verdeelsleutel, is de dynamiek van de BTW-dotatie voor de Vlaamse Gemeenschap duidelijk sterker dan voor de Franse Gemeenschap. De huidige financieringswet leidt ertoe dat de globale BTW-dotatie in 2013 met 4,1% zou toenemen in Vlaanderen, terwijl de toename in de Franse Gemeenschap beperkt is tot 3,8%. Dit verschil is louter toe te wijzen aan de impact van de Lambermont-middelen.

Het **Institutioneel Akkoord** heeft expliciet tot doel om deze snellere evolutie van de middelen in Vlaanderen ten opzichte van de Franse Gemeenschap stop te zetten. De nieuwe

⁴⁶ Dit is een parameter die ook in de huidige financieringswet opgenomen is en de evolutie weergeeft van de -18-jarigen in de Franstalige Gemeenschap.

BTW-dotatie zal evolueren in functie van inflatie, 91% van de economische groei en de nataliteitscoëfficiënt. Op dat punt wijzigt er niets. De verdeling zal echter integraal gebeuren op basis van de leerlingenverdeling en niet op basis van een gemengde verdeelsleutel die in het voordeel speelde van de Vlaamse Gemeenschap.

Wel is het zo dat het gros van de Lambermont-middelen⁴⁷ overgeheveld worden naar de PB-dotatie waardoor de fiscale verdeelsleutel voor dit gedeelte van toepassing blijft.

Budgettair leidt dit tot een minder sterke dynamiek van de Vlaamse ontvangsten dan in de huidige financieringswet. Op basis van de huidige financieringswet zouden de globale BTW-ontvangsten in 2013 toenemen met 4,1%, terwijl die groei zou terugvallen tot 3,9% door het Institutioneel Akkoord. Concreet gaat het om € 13 mln minder ontvangsten op jaarbasis (parameters 2013).

2.1.3. Dotatie Kijk- en Luistergeld

De **huidige** dotatie ter compensatie van het Kijk- en Luistergeld evolueert aan de hand van inflatie.

Ingevolge het **Institutioneel Akkoord** wordt het een onderdeel van de BTW-dotatie. De nieuwe BTW-dotatie evolueert sneller aangezien er naast de koppeling aan inflatie ook een koppeling is aan 91% van de economische groei.

Dit speelt dus in het voordeel van alle gemeenschappen. Voor Vlaanderen kan het **budgettair** voordeel geraamd worden op € 7 mln op jaarbasis (parameters 2013).

2.1.4. PB-dotatie Vlaamse Gewest

De PB-dotatie aan de gewesten evolueert in de **huidige** financieringswet met de inflatie, de economische groei en, via de verdeelsleutel, de evolutie van de fiscale capaciteit. Uitgaande van een stabiele fiscale capaciteit, neemt de Vlaamse PB-dotatie dus toe op het ritme van de nominale economische groei.

Het **Institutioneel Akkoord** voorziet dat de PB-dotatie omgezet wordt in gewestelijke opcentiemen. De onderhandelaars gaan er in hun model van uit dat de opbrengsten van de gewestelijke opcentiemen bij ongewijzigde regelgeving sneller zullen toenemen dan de economische groei. Dat komt doordat de belastbare basis sneller evolueert dan de economische groei (vergrijzingseffect). Daarnaast nemen de opbrengsten uit de personenbelasting sneller toe dan de belastbare basis door de zogenaamde elasticiteit van de personenbelastingen ten opzichte van de belastbare basis (zie verder voor meer toelichting bij het begrip elasticiteit).

De **budgettaire** impact ervan is momenteel onduidelijk.

In het Institutioneel Akkoord noch in de bijhorende officiële teksten wordt expliciet aangegeven met welke elasticiteit rekening gehouden werd. Decoster en Sas (2012)⁴⁸ geven in hun publicatie aan dat de onderhandelaars veronderstellen dat de opbrengsten uit opcentiemen

⁴⁷ De tekst van het Institutioneel akkoord is op dit punt niet helemaal duidelijk. Afhankelijk van de interpretatie of de BTW-koppeling van 2010 zelf deel blijft uitmaken van de BTW-dotatie dan wel deel zal uitmaken van de PB-dotatie gaat het om een bedrag van € 1,5 mld of € 1,7 mld. Voorlopig gaan we uit van het eerste bedrag (koppeling aan economische groei van 2010 maakt deel uit van BTW-dotatie).

⁴⁸ A. Decoster en W. Sas, De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?, LES 2012/137, januari 2012

1,6 maal sneller evolueren dan de reële economische groei. Kortweg spreekt men van een elasticiteit van 1,6 waarmee de onderhandelaars rekening houden. Uitgedrukt in nominale termen van de bbp-groei gaat het om een elasticiteit van 1,3. In het vervolg van deze tekst hanteren we dit laatste cijfer⁴⁹.

Het belang van een zo correct mogelijke raming van de elasticiteit is voor de budgettaire impact van het Institutioneel Akkoord groter dan, bijvoorbeeld, een juiste inschatting van de economische groei of inflatie. Een beperkte wijziging van de elasticiteit leidt tot een grotere budgettaire impact dan een beperkte wijziging van inflatie of economische groei als we de huidige financieringswet vergelijken met de nieuwe. Bovendien is er voor inflatie en economische groei een raming van het FPB die aanvaard wordt als officiële raming. Voor elasticiteit is dat momenteel nog niet het geval. Dat blijkt uit verschillende studies. Zowel Decoster en Sas (2012) als het CESW⁵⁰ (2012) wijzen op de onzekerheid over tot de elasticiteit en werken met alternatieve scenario's. Uit deze scenario's komt ook duidelijk naar voor dat het om een zeer belangrijke parameter gaat.

Om ervoor te zorgen dat de regio's op termijn niet veel meer middelen zouden ontvangen dan in de huidige financieringswet, wordt de hogere elasticiteit gecompenseerd door een tragere groei van andere dotaties. Dit wordt expliciet aangegeven in het Institutioneel Akkoord voor de nieuwe gewestdotaties, maar is ook het geval voor andere dotaties in de mate dat de groei van de dotatie beperkt werd in vergelijking met de economische groei.

De hypothese van de elasticiteit is dan ook essentieel voor het evenwicht dat in het Institutioneel Akkoord wordt nagestreefd. In die zin is het opvallend dat niet meer informatie beschikbaar is over de methode die gehanteerd werd om de effecten van de elasticiteit op de gewestelijke ontvangsten te modelleren⁵¹.

Omwille van het belang ervan en de beperkte informatie hierover, heeft de SERV het nuttig geacht om dit aspect van het Institutioneel Akkoord verder uit te diepen en te modelleren. Onze eigen raming geeft aan dat de opbrengsten van de personenbelasting ongeveer 1,2 maal sneller zouden evolueren dan de nominale bbp-groei, minder dus dan 1,3 maal zoals de onderhandelaars veronderstellen. In wat volgt geven we meer toelichting bij de methode die werd gehanteerd om deze elasticiteit te ramen en proberen we het verschil te duiden met de raming van de onderhandelaars.

⁴⁹ Het feit dat de elasticiteit tov de reële economische groei hoger is dan de elasticiteit tov de nominale economische groei heeft te maken met het feit dat de elasticiteit tov inflatie 1 is (zie verder in de kadertjes voor meer toelichting).

⁵⁰ CESW, Regards sur la Wallonie, Edition 2012,

⁵¹ Er zijn drie methodologische nota's gepubliceerd waarop de onderhandelaars zich gebaseerd hebben:

- FPB, L'impôt des personnes physiques en Belgique: une analyse macroéconomique. Working paper 1-98, april 1998 (FPB 1998)
- FPB en NBB, elasticiteit van de personenbelasting, 15 november 2010 (FPB 2010)
- FPB, Augmentation de l'assiette d'imposition en pour cent du PIB et "coût du vieillissement", 31 mei 2011

Daarnaast is er nog working paper 1-12 van het FPB: FPB, De elasticiteit van de personenbelasting, maart 2012 (FPB 2012). De informatie opgenomen in deze nota's laat echter niet toe om na te gaan hoe de evolutie van de opbrengsten van de personenbelasting zich verhoudt tot de evolutie van het bbp in het model dat de onderhandelaars gehanteerd hebben. Er staat enkel informatie in over een aantal deelaspecten, de samenhang tussen deze verschillende elementen wordt niet toegelicht.

Daarbij werken we in twee stappen aangezien de elasticiteit van de opbrengsten uit de personenbelasting ten opzichte van de BBP-groei kan uitgesplitst worden in twee componenten:

- de belastbare basis neemt de komende jaren sneller toe dan de economische groei wegens de vergrijzing (vergrijzingseffect).
- de opbrengsten van de personenbelasting nemen sneller toe dan de belastbare basis (macro-economische elasticiteit).

De combinatie van beide factoren leidt tot de globale elasticiteit van de opbrengsten van de personenbelasting ten opzichte van de economische groei. Zoals zal blijken uit het vervolg heeft het verschil tussen het SERV-model en het model dat de onderhandelaars gehanteerd hebben niet zozeer te maken met het vergrijzingseffect, maar wel met de macro-economische elasticiteit.

Vergrijzingseffect

Bij ongewijzigd beleid neemt de loonmassa ongeveer gelijkmatig toe met de economische groei. Op dat punt wijzigt de belastbare basis voor de personenbelasting dus niet als percentage van het bbp. Maar de pensioenmassa neemt in de periode tot 2030 wel sneller toe dan de economische groei, voornamelijk door een toename van het aantal gepensioneerden (vandaar “vergrijzingseffect”). Uit de nota van het FPB van mei 2011 kan men afleiden dat hierdoor de belastbare basis tegen 2030 ongeveer 10% sneller zou groeien dan de bbp (FPB 2011). Deze hypothese komt nagenoeg overeen met de resultaten van het model dat de SERV hanteert, namelijk een toename met 10,5%..

Methodologie SERV inzake vergrijzingseffect

Om de toename van de belastbare basis ten opzichte van de bbp-groei (kortweg het vergrijzingseffect) te ramen, maakt de SERV een onderscheid tussen drie elementen van de belastbare basis: de inkomsten uit arbeid, pensioenen en overige vervangingsinkomsten. Deze indeling is een vereenvoudiging van de realiteit, maar is wel noodzakelijk omdat deze drie inkomensgroepen een totaal verschillend verloop kennen. De inkomsten uit arbeid evolueren in ons model op het ritme van de economische groei. Hoewel dit niet helemaal overeenkomt met het simulatiemodel van de onderhandelaars, wordt ook in dat model het aandeel van de arbeidsinkomsten in het BBP nagenoeg constant gehouden.

De pensioeninkomsten nemen duidelijk sneller toe dan de economische groei. Hierbij nemen we de hypothesen van het laatste rapport van de vergrijzingscommissie over. We gaan ervan uit dat het aandeel van de pensioenen in het BBP toeneemt met 3,7%-punt (versus 3,6%-punt in het rapport van de vergrijzingscommissie).

Voor de overige vervangingsinkomsten vertrekken we van de werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen om deze evolutie te modelleren. Het aandeel van deze inkomsten neemt met 0,9% BBP af 2030 volgens het rapport van de vergrijzingscommissie. Deze evolutie komt overeen met onze eigen modellering.

Deze verschillende evolutie maakt dat het aandeel van de arbeidsinkomsten in de belastbare basis zou afnemen met 3,7%-punt (van 68,1% naar 64,5%). Het FPB raamt een iets grotere daling van 3,9%-punt.

Het aandeel van de pensioenen neemt toe met 5,7%-punt, wat iets minder is dan de hypothese van het FPB die uitgaat van een toename met 5,9%-punt (FPB 2011).

Tenslotte nemen in ons model de overige inkomsten iets af met 2,0%, wat overeenkomt met de hypothese van het FPB (FPB 2011).

De combinatie van deze elementen leidt ertoe dat in de periode tussen 2010 en 2030 de belastbare inkomsten uit de personenbelasting ongeveer 10,5% sneller zouden evolueren dan het bbp. Dit is iets sneller dan de bevindingen van het FPB, die uitgaat van een toename die de bbp-groei met 10%-punt overstijgt.

macro-economische elasticiteit

De elasticiteit van de opbrengsten van de personenbelasting ten opzichte van de belastbare basis (kortweg macro-economische elasticiteit) is complexer. En het is deze elasticiteit waarbij de SERV tot andere resultaten komt dan het simulatiemodel waar de onderhandelaars van gebruik gemaakt hebben.

Aangezien dit model van de onderhandelaars (nog) niet vrijgegeven werd, is het niet mogelijk om exact aan te geven wat de aanleiding is voor een verschillende raming. De oorzaak hiervoor kan het gevolg zijn van drie elementen:

- een verschillende weging van de deelelasticiteiten
- de evolutie van de elasticiteit op langere termijn
- het indirecte effect van de vergrijzing op de elasticiteit

Verschillende weging van deelelasticiteiten

De macro-economische elasticiteit wordt bepaald door drie factoren:

- de inflatie
- de evolutie van het aantal belastingbetalers
- de evolutie van het reële gemiddelde inkomen van de belastingbetalers

In de mate dat de belastbare basis toeneemt door de koppeling van de inkomsten aan de inflatie, zullen de opbrengsten van de PB op hetzelfde ritme evolueren als de belastbare basis (elasticiteit = 1)⁵². Ook indien de toename volledig toe te schrijven is aan een toename van het aantal belastingplichtigen, bedraagt de elasticiteit exact 1. In beide gevallen evolueren de opbrengsten uit de personenbelasting op hetzelfde tempo als de belastbare basis. We spreken dan ook over een unitaire elasticiteit. Enkel indien de toename van de belastbare basis veroorzaakt wordt door een reële toename van het gemiddeld inkomen per belastingplichtige zullen de belastingen sneller evolueren dan de belastbare basis en is er dus sprake van een supra-unitaire elasticiteit.

Om de macro-economische elasticiteit zo correct mogelijk te ramen is het dus niet enkel van belang om te weten hoe de belastbare basis evolueert, maar ook in welke mate deze toename veroorzaakt wordt door inflatie, aantal belastingplichtigen en de reële evolutie van het inkomen. Indien de toename voornamelijk gedreven wordt door een groter aantal werkenden, zal er sprake zijn van een lagere elasticiteit dan wanneer de economische groei voornamelijk het gevolg is van een toegenomen productiviteit en hogere gemiddelde verloningen. Een verschillende hypothese hierover zal een deel van het verschil verklaren. Op dit punt zijn

⁵² De impliciete hypothese die men hiervoor hanteert is dat de belastingschalen aangepast worden aan de inflatie. Dit kan inderdaad beschouwd worden als ongewijzigd beleid.

de hypothesen van de onderhandelaars niet geëxpliciteerd, waardoor het niet zeker is dat de SERV op dit punt van dezelfde hypothesen vertrekt dan de onderhandelaars.

Evolutie van de elasticiteit op langere termijn

Traditioneel gaat men uit van een macro-economische elasticiteit op lange termijn gelijk aan 1. De redenering is dat de elasticiteit die zich op jaarbasis en bij ongewijzigde regelgeving voordoet geheel of gedeeltelijk gecompenseerd wordt door beleidsmaatregelen waardoor de belastingopbrengsten min of meer op een constant niveau blijven tov het bbp. Zo blijkt uit een analyse van het FPB (FPB 2012) dat de gemiddelde aanslagvoet van de personenbelasting in het voorbije decennium niet toegenomen is, terwijl dit wel het geval zou moeten zijn bij een elasticiteit die hoger is dan 1.

De onderhandelaars hebben er bewust voor gekozen om deze hypothese niet te hanteren bij de opmaak van het simulatiemodel. Indien het model immers zou vertrekken van een elasticiteit van 1, zouden alle maatregelen om de belastingdruk te beperken budgettair volledig ten laste vallen van de federale overheid. Door uit te gaan van een supra-unitaire elasticiteit zoals die naar voren komt uit ongewijzigd beleid, wordt deze budgettaire last proportioneel verdeeld over de bevoegde entiteiten, in functie van hun aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de effectieve elasticiteit de komende jaren lager kan zijn door toekomstige federale beleidsmaatregelen die het effect van de elasticiteit beperken.

Op dit punt heeft de SERV eenzelfde redenering gevolgd: de elasticiteit bij ongewijzigde regelgeving wordt per hypothese aangehouden. Dit verklaart dus niet het verschil tussen de elasticiteit van beide modellen.

Dit betekent echter niet dat de elasticiteit elk jaar identiek blijft. Uit onderzoek van het FPB (FPB 2012) komt duidelijk naar voren dat de elasticiteit mee evolueert met het gemiddeld inkomen. Naarmate het gemiddeld inkomen toeneemt, neemt de elasticiteit af. Rekening houdend met het feit dat een deel van de toename van de belastbare basis voortvloeit uit een reële toename van de inkomsten van de belastingbetaler, zal de elasticiteit hierdoor geleidelijk aan verminderen. Uit de methodologische nota's bij het Institutioneel Akkoord blijkt dat de onderhandelaars hier nog geen rekening mee gehouden hebben. Dit verklaart in ieder geval een deel van het verschil tussen het simulatiemodel van de onderhandelaars en de SERV-raming.

Indirect effect van vergrijzing op de elasticiteit

Tenslotte moet er ook rekening gehouden worden met het feit dat het aandeel van de gepensioneerden in de belastingbetalers toeneemt en hierdoor de gemiddelde belasting minder snel toeneemt. Hierdoor vermindert dus de evolutie van de opbrengsten van de personenbelasting ten opzichte van het bbp. Ook hier is het mogelijk dat het simulatiemodel van de onderhandelaars dit element op een andere manier meeneemt dan de SERV.

Methodologie SERV inzake evolutie personenbelasting tot belastbare basis (macro-economische elasticiteit)

Voor de opmaak van het eigen model is de SERV in de mate van het mogelijke vertrokken van dezelfde hypothesen als de onderhandelaars, zoals opgenomen in de methodologische nota's van het FPB en de NBB die zijn vrijgegeven.

Weging van deelelasticiteiten

De elasticiteit van de personenbelasting ten opzichte van de belastbare basis wordt bepaald door drie factoren:

- een unitaire elasticiteit ten opzichte van het aantal aangiftes,
- een unitaire elasticiteit ten opzichte van de inflatie
- een supra-unitaire elasticiteit ten opzichte van het gemiddeld reëel inkomen.

De supra-unitaire elasticiteit bedraagt 1,6 voor de globale belastbare basis. Dit kan echter verder opgesplitst worden naargelang de inkomstencategorie. Zo blijkt uit de studie van het FPB van maart 2012 dat de supra-unitaire elasticiteit voor pensioenen 2,14 bedraagt en voor de overige inkomens 1,41. De SERV splitst deze laatste groep nog op tussen arbeidsinkomens (elasticiteit van 1,38) en overige vervangingsinkomens (elasticiteit van 1,75).

Om de elasticiteit per inkomenscategorie te ramen, kan men echter niet zonder meer de supra-unitaire elasticiteit toepassen. Voor elk van deze inkomensgroepen moet de toename van de belastbare basis uitgesplitst worden in drie factoren: een toename die het gevolg is van een toename van het aantal belastingplichtigen (elasticiteit = 1), een toename die het gevolg is van inflatie (elasticiteit = 1) en een toename die het gevolg is van een reële verhoging van het gemiddeld belastbaar inkomen (supra-unitaire elasticiteit).

	supra-unitaire elast.	weging 2013	elasticiteit belastingen/basis
arbeidsinkomens	1,38	25%	1,09
pensioenen	2,14	24%	1,25
overige vervangingsinkomens	1,75	39%	1,28
Totaal	1,59	25%	1,14

Voor de actieve bevolking leiden we deze weging af uit scenario A2 van de onderhandelaars. In 2013 vormt de reële toename van de lonen 25% van de toename van de belastbare basis. De rest van de toename wordt verklaard door inflatie en de evolutie van het aantal actieven, waarvoor een elasticiteit van 1 moet worden toegepast. Er moet dus een wegingscoëfficiënt van 25% toegepast worden op de supraunitaire elasticiteit van 1,38. Concreet gaat de SERV er dus van uit dat de opbrengsten van de personenbelasting van de actieve bevolking 1,09 maal sneller evolueert dan de belastbare basis in 2012 bij ongewijzigde regelgeving.

Voor de pensioenen gaan we uit van een gemiddelde reële toename van de pensioenen met 1,25% per jaar. Deze reële toename van de gemiddelde pensioenen kan deels verklaard worden door het gedeeltelijk welvaartsvast maken van de pensioenen door het generatiepact. Daarnaast zijn de pensioenen van de nieuw gepensioneerden ook hoger dan de pensioenen van de oud-gepensioneerden die wegens overlijden geen uitkering meer ontvangen.

De toename van de pensioenmassa wordt echter ook in belangrijke mate bepaald door de demografische factor. Uit het laatste rapport van de studiegroep vergrijzing komt naar voren dat het aantal pensioengerechtigden met 1,9% op jaarbasis toeneemt. De demografische factor is dus belangrijker dan de welvaartsaanpassing. Dit betekent dat de supra-unitaire elasticiteit van 2,14 in belangrijke mate getemperd wordt door de unitaire elasticiteit van de demografische factor. De wegingscoëfficiënt die we voor de pensioenen in 2013 hanteren is 24%, waardoor de globale elasticiteit voor pensioenen 1,25 bedraagt in 2012.

Voor de overige vervangingsinkomsten tenslotte, hanteren we ook een reële groei van het gemiddeld inkomen met 1,25% op jaarbasis, wat leidt tot een globale elasticiteit van 1,28 in 2013.

Door de combinatie van de drie inkomenscategorieën kunnen we een globale elasticiteit van de personenbelasting ten opzichte van de belastbare basis bepalen. Voor 2013 komen we aan een globale elasticiteit 1,14. Dit is iets lager dan het gewogen gemiddelde van de globale elasticiteit per inkomenscategorie, er moet immers ook rekening gehouden worden met het feit dat de verdeling tussen de verschillende inkomenscategorieën een impact heeft op deze elasticiteit. Aangezien het aandeel van de pensioenen (met een relatief lage gemiddelde belastingvoet) reeds in 2013 toeneemt, vermindert de gemiddelde aanslagvoet voor de totaliteit van de belastingbasis, wat op zijn beurt tot gevolg heeft dat de globale elasticiteit van de opbrengsten van de personenbelasting vermindert.

De globale elasticiteit is dus niet zomaar af te leiden uit de combinatie van de respectievelijke elasticiteiten van de drie onderliggende inkomensgroepen, maar wordt ook bepaald door hun onderlinge verhouding in de uiteindelijke opbrengsten van de personenbelasting (die jaar na jaar wijzigen).

Evolutie van elasticiteit op langere termijn

De supra-unitaire elasticiteit neemt bij ongewijzigd beleid geleidelijk aan af naarmate de gemiddelde aanslagvoet toeneemt. Hiervoor baseert de SERV zich op de nota van het FPB (FPB 2012). Concreet neemt in het model van de SERV de supra-unitaire elasticiteit af van 1,6 naar 1,45. Dit is één van de verschillen met de simulatie van de onderhandelaars. Aangezien de studie van het FPB hierover slechts afgewerkt werd na afloop van de onderhandelingen, werd hier (voorlopig) geen rekening mee gehouden. Wij houden er wel al rekening mee.

Indirect effect vergrijzing

Een laatste element dat de evolutie van de opbrengsten personenbelasting bepaalt ten opzichte van de belastingsbasis is het feit dat het steeds groter aandeel van de pensioenen in de belastbare basis tot gevolg heeft dat de gemiddelde aanslagvoet minder snel evolueert dan wanneer het aandeel van de verschillende inkomenscategorieën ongewijzigd zou blijven.

Conclusies inzake evolutie personenbelasting tov bbp

De combinatie van het vergrijzingseffect en de elasticiteit van de opbrengsten personenbelasting tov de belastingsbasis geeft volgens onze eigen modellering aan dat de opbrengsten personenbelasting 1,2 maal sneller zouden evolueren dan bbp: 6%-punt omwille van het vergrijzingseffect en 14%-punt omwille van de macro-economische elasticiteit. We komen dus uit op een globale elasticiteit van 1,2 in plaats van 1,3 ten opzichte van de nominale economische groei.

Een elasticiteit van 1,3 zou betekenen dat Vlaanderen in vergelijking met de huidige financiering in 2013 € 35 mln extra zou ontvangen. Indien de elasticiteit daarentegen slechts 1,2 bedraagt, zou het gaan om een extra ontvangst van € 17 mln extra. Hierbij moet men er wel voor opletten om deze vergelijking door te trekken naar de volgende jaren omdat, zoals hiervoor aangetoond, de elasticiteit van jaar tot jaar wijzigt en omdat ook de verwachte economische groei van 2013 niet per definitie representatief is voor de gemiddelde economische groei. Het resultaat van 2013 is dan ook niet noodzakelijk een goede voorafspiegeling van de impact van de elasticiteit over het geheel van de periode 2013-2030.

De conclusie die de SERV hieraan verbindt, is dat er meer duidelijkheid moet komen over de manier waarop de elasticiteit verwerkt werd in het officiële model. In tegenstelling tot andere parameters zoals inflatie en economische groei, bepaalt de hypothese inzake elasticiteit immers rechtstreeks de mate waarin de andere dotaties kunnen evolueren. Gezien het belang van deze parameter voor het globale evenwicht dat beoogd wordt, dient hierover meer transparantie geboden te worden.

2.2. Nieuwe bevoegdheden

De budgettaire impact van de nieuwe bevoegdheden in dynamisch perspectief zijn moeilijk in te schatten. De vraag hier is vooral of de ontvangstendynamiek die hiervoor voorzien is voldoende zal zijn om gelijke tred te houden met de uitgavendynamiek bij constant beleid. Voor de huidige bevoegdheden kan men de huidige financieringswet als objectieve referentiebasis hanteren om de dynamische aspecten van het Institutioneel Akkoord te analyseren.

Voor de nieuwe bevoegdheden is er echter geen objectieve referentiebasis. Het is immers niet duidelijk hoe de overgehevelde uitgaven verder zouden evolueren zonder het Institutioneel Akkoord en zonder nieuwe beleidsmaatregelen. Men kan hiervoor de trend van de voorbije jaren doortrekken als benadering, maar dan zouden de beleidsmaatregelen die in die periode genomen werden, ook beschouwd worden als “ongewijzigd beleid”. Een objectieve vergelijkingsbasis zou dus minstens vergen dat de dynamiek van de voorbije jaren uitgezuiverd zou worden voor beleidsmaatregelen of eenmalige effecten. In het kader van deze analyse heeft de SERV deze oefening niet gemaakt, althans niet op systematische wijze voor alle bevoegdheden.

Zoals de onderhandelaars gaan we er van uit dat de uitgavendynamiek van de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid evolueert aan de hand van bbp, inflatie en demografische factoren. Op basis van deze veronderstelling kunnen we per bevoegdheidspakket nagaan wat het verschil is tussen de nieuwe ontvangstendynamiek en de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid.

Arbeidsmarktbevoegdheden

We veronderstellen dat de **uitgaven** voor arbeidsmarkt evolueren met bbp en inflatie. Enkel de trekkingsrechten voor de GESCO's worden nominaal constant gehouden. Momenteel ontvangen de gewesten hiervoor immers al een dotatie en die dotatie is de voorbije jaren niet gewijzigd. Aangezien de Vlaamse trekkingsrechten € 262 mln bedragen, moet men niet vertrekken van het Vlaams referentiebedrag als basis voor de vergelijking, maar van dit referentiebedrag verminderd met € 262. Het zijn enkel deze uitgaven die bij ongewijzigd beleid zullen toenemen aan de hand van inflatie en economische groei.

Tabel 5 geeft aan dat het Vlaams referentiebedrag voor arbeidsmarkt € 2.407 mln bedraagt. Verminderd met de trekkingsrechten bekomt men een bedrag van € 2.155 mln. Toepassing van een inflatie van 1,9% en een economische groei van 1,3% leidt tot een toename met € 69 mln in 2013.

De **dotatie** voor de arbeidsmarktbevoegdheden zal volgens het Institutioneel Akkoord 90% bedragen van het referentiebedrag. Voor de opdeling van deze dotatie tussen de gewesten gebruikt men de fiscale capaciteit. Vlaanderen ontvangt voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden een dotatie van € 2.638 mln in het aanvangsjaar. Deze dotatie neemt jaarlijks

toe met de inflatie (1,9%) en 70% van de bbp (0,9%). Voor 2013 leidt dit tot een toename van € 75 mln.

Ondanks het feit dat de groei van de dotatie slechts voor 70% aangepast wordt aan het bbp, neemt de dotatie dus sneller toe dan de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Dit heeft te maken met het feit dat de dotatie in het aanvangsjaar duidelijk groter is dan het de uitgaven die bij ongewijzigd beleid moeten aangepast worden aan inflatie en bbp. Enerzijds omdat het Vlaams referentiebedrag voor deze bevoegdheden € 231 mln kleiner is dan de dotatie die Vlaanderen zal ontvangen (zie Tabel 5). Anderzijds omdat een deel van de overgehevelde uitgaven niet gekoppeld moeten worden aan inflatie en uitgaven bij ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid moet men immers de trekkingsrechten (€ 262 mln) constant houden. Hiervoor ontvangen de gewesten momenteel al een dotatie, maar die dotatie blijft nominaal constant. Voor een correcte vergelijking moet men dit deel van de uitgaven dan ook constant houden en niet mee laten evolueren met inflatie en economische groei. De combinatie van beide effecten betekent dat de dotatie van € 2.638 mln in totaal € 491 mln hoger is dan de uitgaven die bij ongewijzigd beleid moeten aangepast worden aan inflatie en 70% van de economische groei. Bij de parameters van inflatie en bbp voor 2012 heeft dit tot gevolg dat de dotatie sneller zal toenemen dan de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Dit zal ook zo zijn voor jaren waarbij de economische groei en inflatie aan elkaar gelijk zijn of de inflatie hoger is dan de reële groei. Enkel voor de jaren dat de reële economische groei groter is dan de inflatie zullen de uitgaven bij ongewijzigd beleid sneller kunnen evolueren dan de dotatie.

De overheveling van de arbeidsmarktbevoegdheden leidt dus tot een “winst” voor Vlaanderen in 2013 van € 5 mln.

Dotatie Fiscale uitgaven

Voor de overgehevelde fiscale **uitgaven** veronderstellen we samen met de onderhandelaars dat deze uitgaven bij ongewijzigde regelgeving verder evolueren met inflatie en bbp. De recente evolutie van deze fiscale uitgaven geeft aan dat de effectieve evolutie bij ongewijzigd beleid hoger zou kunnen zijn. De mogelijke oorzaak is dat de toename van de aftrek voor de enige eigen woning aanzienlijk sterker is dan de afname van de belastingvermindering voor het bouwsparen. Voor de evaluatie van de dynamische aspecten maken we daar echter abstractie van en hanteren we dezelfde hypothese als de onderhandelaars.

Het Vlaams referentiebedrag in 2012 voor deze dotatie bedraagt € 787 mln (zie ook Tabel 5). Aanpassing aan inflatie en bbp geeft een toename van € 25 mln.

Net zoals de dotatie voor arbeidsmarktbevoegdheden zal de **dotatie** voor fiscale uitgaven slechts voor 70% aangepast worden aan het bbp. De dotatie in het aanvangsjaar bedraagt € 726 mln. Deze dotatie wordt dus aangepast aan inflatie en 70% van bbp, wat een toename oplevert van € 21 mln of € 4 mln minder dan de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid.

Dit verschil heeft grotendeels te maken met het feit dat de dotatie slechts gedeeltelijk gekoppeld wordt aan de economische groei, maar deels ook met het feit dat in het aanvangsjaar de dotatie lager is dan het Vlaams referentiebedrag hiervoor.

Dotatie gezinsbijslagen

Voor de gezinsbijslagen gaan we ervan uit dat de **uitgaven** verhogen door de inflatie en de evolutie van het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar volgen. De SERV heeft voor dit uitgavenpakket een meer gedetailleerde analyse gedaan. Het verschil tussen deze gedetailleerde analyse en de toepassing van inflatie en demografische is beperkt. Zo zou het gecumuleerde verschil in 2015 ongeveer € 5 mln bedragen. We gaan er voor de huidige

analyse van uit dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid overeen komt met de demografische component en inflatie.

De **dotatie** neemt toe met dezelfde parameters. Indien het Vlaams referentiebedrag overeen zou stemmen met de dotatie zou er dus geen verschil in dynamiek zijn. Aangezien de dotatie in het aanvangsjaar echter hoger is dan het referentiebedrag, neemt de dotatie in 2013 € 1,5 mln sneller toe dan de veronderstelde uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid.

Dotatie ouderenzorg en gezondheidszorg

De **uitgaven** voor ouderenzorg en gezondheidszorg laten we bij ongewijzigd beleid evolueren op basis van de inflatie, het bbp en de demografische evolutie zoals voorzien in het Institutioneel Akkoord⁵³. Dit komt overeen met de hypothese van de onderhandelaars. Net zoals voor de evolutie van de fiscale uitgaven kan men terecht de vraag stellen of deze evolutie in realiteit niet hoger kan zijn bij ongewijzigd beleid. De dynamiek van deze uitgaven was de voorgaande jaren alleszins groter dan de veronderstelde dynamiek bij ongewijzigd beleid. Maar aangezien het niet eenvoudig is om de beleidsmaatregelen af te zonderen van de effectieve dynamiek bij ongewijzigd beleid de voorgaande jaren, hebben we de hypothese van de onderhandelaars overgenomen.

Dit betekent dat de uitgavendynamiek voor de ouderenzorg in 2013 € 128 mln zou bedragen en voor gezondheidszorg € 25 mln.

De **dotatie** wordt ook gekoppeld aan de demografische factor, inflatie en bbp⁵⁴. Voor de bbp-koppeling wordt die slechts voor 82,5% toegepast. Dit leidt tot een toename van de dotatie met € 125 mln in 2013 inzake ouderzorg, of een "verlies" van € 3 mln. Voor gezondheidszorg neemt de dotatie toe met € 23 mln wat een verlies inhoudt van € 2 mln.

2.3. Overgangsmechanisme

Het egaliseringsbedrag dat als overgangsmechanisme zal toegepast worden blijft gedurende 10 jaren nominaal constant. Vervolgens neemt het gedurende 10 jaren lineair af (vermindere of vermeerdere totdat het verdwenen is 20 jaar na het aanvangsjaar.

Een positief egaliseringsbedrag betekent dat de dynamiek in de laatste 10 jaar van het overgangsmechanisme minder sterk zal zijn dan zonder egaliseringsbedrag, en vice versa.

Aangezien we op basis van de beschikbare informatie ramen dat Vlaanderen een negatief egaliseringsbedrag zou hebben van € 266 mln, zou de dynamiek op termijn sterker zijn dan de dynamiek van de dotaties en fiscale autonomie. Zoals reeds aangegeven bij de bespreking van het overgangsmechanisme is het voor een correcte raming van het overgangsmechanisme nodig dat er meer informatie beschikbaar wordt gemaakt.

Een tweede dynamisch aspect van het overgangsmechanisme is reeds aan bod gekomen bij de bespreking van de nieuwe bevoegdheden. Doordat het referentiebedrag afwijkt van de toegekende dotatie, verschilt ook de dynamiek indien dezelfde groeivoeten toegepast wor-

⁵³ Voor ouderenzorg gaat het om de inflatie, 100% van de bbp-groei en de evolutie van de 80+-ers; voor de gezondheidszorg gaat het om inflatie en 100% van de bbp-groei.

⁵⁴ Voor ouderenzorg gaat het om de inflatie, 82,5% van de bbp-groei en de evolutie van de 80+-ers; voor de gezondheidszorg gaat het om inflatie en 82,5% van de bbp-groei.

den. Doordat Vlaanderen waarschijnlijk een negatief egaliseringsbedrag zal hebben, zal dit extra beleidsruimte creëren, althans voor de gewestbevoegdheden. Dit zal niet resulteren in een sterkere ontvangstendynamiek op zich, maar wel een positieve impact hebben op de beschikbare beleidsruimte.

2.4. Samenvattende tabel dynamisch perspectief

Tabel 9: overzichtstabel effect Institutioneel Akkoord jaar t+1 (€ mln)

	Totaal	Gemeensch.	Gewest
PB-dotatie gemeenschappen	-12	-12	
BTW-dotatie gemeenschappen	-13	-13	
Dotatie Kijk- en Luistergeld	7	7	
opcentiemen	?		?
elasticiteit 1,2 (tov nominaal bbp)	17		17
elasticiteit 1,3 (tov nominaal bbp)	35		35
dotatie arbeidsmarkt	5		5
Fiscale uitgaven	-5		-5
Gezinsbijslagen	2	2	
ouderenzorg	-3	-3	
gezondheidszorg	-2	-2	
totaal bij elasticiteit 1,2	-3	-21	18
totaal bij elasticiteit 1,3	15	-21	35

Als benadering voor het dynamisch perspectief van het Institutioneel Akkoord hebben we in Tabel 9 de verschillen tussen de huidige situatie en de situatie na Institutioneel Akkoord opgeijst voor het jaar 2013. Hierbij willen we expliciet stellen dat de impact in 2013 niet per definitie voor alle posten een representatieve weergave is van de dynamische impact van het Institutioneel Akkoord in de periode 2013-2030. Zo is de verwachte economische groei in 2013 (1,3%) is iets lager dan de te verwachten groei in het geheel van de periode. Ook de elasticiteit en de demografische evoluties is een parameter die niet constant blijft in de tijd.

De meerwaarde van deze tabel is voornamelijk dat ze het positieve effect van de elasticiteit tegenover de andere effecten plaatst. Zelfs indien men uitgaat van een elasticiteit van 1,2 (tov nominale bbp) ziet men dat dit veruit het meest positieve effect is van de hervorming. De beklemt toont nog de noodzaak om deze parameter verder te onderzoeken vooraleer het Institutioneel Akkoord wordt omgezet in de nieuwe financieringswet.

Indien men alle verschillen optelt, bekomt men een negatief effect op jaarbasis van € - 3 mln. Bij een elasticiteit van 1,3 wordt het een positief resultaat van € 15 mln. Ook hier moet er op gewezen worden dat deze cijfers geen representatief beeld geven van de globale budgettaire impact. Enerzijds omdat het jaar 2013 niet representatief is, anderzijds omdat het effect van de responsabiliseringsbijdrage voor overheidspensioenen nog niet verwerkt werd in de budgettaire implicaties.

Een opdeling van deze tabel in Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest geeft aan dat de gemeenschap € 21 mln minder middelen zou ontvangen terwijl het gewest er meer zou ontvangen, zowel bij een elasticiteit van 1,2 (€ 18 mln) als een elasticiteit van 1,3 (€ 35 mln). Voor de Vlaamse Gemeenschap heeft dit echter geen belangrijke gevolgen aangezien de

begrotingen van beide deeltiteiten deel uitmaken van een samengevoegde Vlaamse begroting.

Een globale beoordeling vergt dus een meer alomvattende analyse. Aangezien deze analyses in belangrijke mate beïnvloed worden door de elasticiteit die gehanteerd wordt, acht de SERV het wenselijk dat hierover meer duidelijkheid komt vooraleer de globale budgettaire consequenties van het Institutioneel Akkoord in kaart te brengen.