



**bisa**  
**perspective.brussels**   
brussels instituut voor statistiek en analyse



# DE EVALUATIES VAN HET BISA NR. 2

**Gevolgen van het VSCB voor het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest en de GGC**

NOVEMBER 2018

## PROJECTTEAM

### AUTEURS

Sabrine CIPRIANO, BISA

Maxime PETIT JEAN, doctor in de politieke en sociale wetenschappen, onderzoekscentrum SPIRAL van de Universiteit de Liège

Damien PIRON, aspirant van het FRS-FNRS aan de Universiteit de Liège, onderzoekscentra SPIRAL en Tax Institute

### WETENSCHAPPELIJKE LEIDING VAN HET BRUSSELS INSTITUUT VOOR STATISTIEK EN ANALYSE (BISA)

Astrid ROMAIN

### COVER

Kaligram

### LAY-OUT

Drukkerij Bietlot

### VERTALING

Vertaald uit het Frans naar het Nederlands door Brussels Translation

### VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Astrid ROMAIN, Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)

### VOOR MEER INFORMATIE

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

bisa@perspective.brussels – [www.bisa.brussels](http://www.bisa.brussels)

### DANKBETUIGING

Dit evaluatieonderzoek, onder leiding van het BISA, had niet kunnen worden gevoerd zonder de bijdrage en actieve deelname van de actoren die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van het VSCB op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC. We bedanken hen hierbij van harte.

In het kader van deze evaluatiewerkzaamheden konden we bovendien rekenen op de waardevolle samenwerking van Damien Piron en Maxime Petit Jean, die de uitvoering mogelijk hebben gemaakt met hun bijdragen tot de evaluatiewerkzaamheden en hun methodologische ondersteuning. We danken ook de Directeur-generaal van [perspective.brussels](http://perspective.brussels), Christophe Soil, voor zijn advies en het nalezen van de teksten.

Wettelijk depot: IRIS Uitgaven – D/2019/6374/283

© Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

Reproductie met bronvermelding toegestaan

# DE EVALUATIES VAN HET BISA NR. 2

Gevolgen van het VSCB voor het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest en de GGC

NOVEMBER 2018





# INHOUD

<b>1. INLEIDING</b>	<b>5</b>
<b>2. CONTEXT</b>	<b>7</b>
2.1. Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur binnen de Europese Unie (VSCB)	8
2.2. Globale context van de “nieuwe Europese economische en budgettaire governance”	10
2.3. Toepassing van het VSCB in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC	11
<b>3. METHODOLOGISCHE BENADERING</b>	<b>13</b>
3.1. Evaluatievragenlijst	14
3.2. Gesprekken met institutionele actoren	15
3.3. Analysemethode van de resultaten	16
3.4. Beperkingen van deze evaluatie	17
<b>4. RESULTATEN</b>	<b>19</b>
4.1. Algemene analyse van de resultaten: een overwegend budgettaire interpretatie van de gevolgen van het VSCB	20
4.2. Implementatiecontext op niveau van het Gewest en de GGC: (momenteel) geen extra invloed van het VSCB ten aanzien van de bestaande regels	21
4.3. Percepties van de impact van het VSCB op het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	24
4.4. Percepties van de impact van het VSCB op het economisch, sociaal en milieubeleid	29
<b>5. BESLUIT</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>32</b>
<b>BIJLAGEN</b>	<b>34</b>
Bijlage 1: Bepalingen van het VSCB	34
Bijlage 2: Lijst van de bevroagde actoren	35
Bijlage 3: Gespreksgids	35
Bijlage 4: Analyserooster	36

1

# INLEIDING

Deze evaluatie heeft betrekking op de gevolgen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC. In deze evaluatie wordt voorzien door de ordonnanties<sup>1</sup> die het VSCB bekrachtigen en die de begrotingsregels omzetten zoals bedoeld in artikel 3, §1 van het VSCB, aangenomen door de Verenigde Vergadering van de GGC en het Brussels parlement. Het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) heeft de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren voor beide instanties.

In dit evaluatieverslag stellen we de gevolgen voor van de tenuitvoerlegging van het budgettair luik en de coördinatie van het overheidsbeleid waarin het VSCB voorziet. De analyse heeft betrekking op de periode 2014-2017, i.e. bijna 4 jaar.

Deze evaluatie werd gemaakt aan de hand van de percepties die leven bij institutionele actoren die afkomstig zijn van Brusselse gewestelijke instanties en de GGC. De ondervraagde actoren hebben de kans gekregen hun kennis te delen betreffende de bepalingen van het VSCB en de gevolgen die de toepassing van dit verdrag volgens hen heeft.

Dit evaluatieverslag bevat het advies van 6 november 2017<sup>2</sup> dat de sociale partners hebben verleend via de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG). Het bevat ook een deel van de conclusies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) die de opdracht heeft gekregen advies<sup>3</sup> uit te brengen over de tenuitvoerlegging van het VSCB in heel België.

Het vervolg van dit verslag is als volgt gestructureerd. Het tweede hoofdstuk beschrijft het geëvalueerde beleid en de toepassing ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor de GGC. Het derde hoofdstuk beschrijft de methodologische benadering die werd gevolgd om deze evaluatie te maken. Het vierde hoofdstuk stelt de antwoorden op de evaluatievragen voor evenals de pistes voor verbetering van het VSCB zoals ze werden voorgesteld door de ondervraagde actoren. Het verslag wordt afgerond met een besluit. Volgens de bevraagde actoren zou de versoepeling van de begrotingsregels door de Europese instanties teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van overheidsinvesteringen toelaten een omgeving te ontwikkelen die bevorderlijk is voor overheidsinvesteringen.

- 1 Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 december 2013 en ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2013, beide met betrekking tot de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord van 29 november 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie en houdende goedkeuring van gewestelijke op begrotingsgebied geldende bepalingen, die aangepast zijn aan sommige bepalingen van voornoemd Akkoord.
- 2 ESRBHG, "Advies. Toepassing van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie", 6 november 2017.
- 3 Hoge Raad van Financiën, Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid'. "Advies. Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en analyse van de recente budgettaire evoluties", juli 2017.

2



# CONTEXT

## 2.1

# HET VERDRAG INZAKE STABILITEIT, COÖRDINATIE EN BESTUUR BINNEN DE EUROPESE UNIE (VSCB)

Op 2 maart 2012 ondertekenden de meeste lidstaten van de Europese Unie (EU) het Europees Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur binnen de Economische en Monetaire Unie (VSCB). Dit verdrag, ook “Europees begrotingspact” genoemd, is op 1 januari 2013 in werking getreden.

De bepalingen van het VSCB dienden vóór 1 januari 2014 te worden omgezet in het nationaal recht door de ondertekenende staten van de eurozone die het verdrag hebben bekrachtigd. Het VSCB is immers een intergouvernementeel verdrag. Dit betekent dat het geen deel uitmaakt van het Europees recht. Zijn inhoud moet rechtstreeks worden opgenomen in het nationaal recht opdat de bepalingen van het verdrag op dwingende en permanente wijze zouden worden toegepast.

Het VSCB voorziet in de toepassing van versterkte begrotingsregels en een coördinatie van het nationaal economisch beleid van de verschillende lidstaten van de Europese Unie. Beide luiken worden nader beschreven in inzet 1.

Het VSCB voorziet dat zijn inhoud ten laatste tegen 31 december 2017 is opgenomen in het rechtskader van de Europese Unie. Dit komt neer op een maximale termijn van 5 jaar vanaf zijn inwerkingtreding. In dit opzicht wordt aan de lidstaten die het verdrag hebben bekrachtigd gevraagd om een evaluatie te maken van de ervaring die ze bij de uitvoering van het VSCB hebben verworven.

### INZET 1: beschrijving van de bepalingen van het VSCB

Het VSCB bestaat uit twee duidelijk van elkaar onderscheiden luiken: het begrotingsluik en een luik betreffende de coördinatie van het economisch beleid en de convergentie binnen de EU.

#### ▪ Begrotingsluik

Het begrotingsluik van het VSCB voert een begrotingskader in naar hetwelk de lidstaten zich dienen te schikken.

Inzonderheid bepaalt artikel 3, §1 van het VSCB dat de begrotingssituatie van de gezamenlijke overheid van een verdragsluitende partij in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. Deze regel inzake begrotingsevenwicht, ook “**gouden begrotingsregel**” genoemd, moet worden omgezet in het nationaal recht van de lidstaten. Ze wordt geacht te zijn nageleefd voor zover het structureel tekort convergeert naar een “middellangetermijndoelstelling” (MTD), die niet groter mag zijn dan  $-0,5\%$  van het bbp. Het VSCB organiseert ook de terugkeer naar een begrotingsevenwicht door de lidstaten te verplichten meerjarenbegrotingstrajecten vast te stellen die garanties bieden voor een terugkeer naar een evenwicht binnen een termijn van drie jaar. Een tijdelijke afwijking van dit begrotingssaldo van  $-0,5\%$  wordt echter toegelaten onder uitzonderlijke omstandigheden. Dit saldo mag overigens worden verhoogd tot  $-1\%$  van het bbp wanneer de ratio overheidsschuld/bbp gevoelig lager is dan de referentienorm van  $60\%$ .

Op het Belgische niveau zet het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 deze bepaling om in de Belgische rechtsorde.

Er is voorzien in een **correctiemechanisme** en in financiële sancties indien het begrotingskader van het VSCB niet in acht wordt genomen. Een automatisch correctiemechanisme van om het even welk buitensporig tekort treedt (in theorie) automatisch in werking in geval van vaststelling van “grote afwijkingen” ten opzichte van de MTD of het aanpassingstraject van de Europese Commissie. Stelt de Europese Commissie vast dat deze bepaling niet wordt nageleefd, dan kan het Hof van Justitie van de Europese Unie de betaling opleggen van een forfaitair bedrag of een dwangsom gelijk aan maximaal  $0,1\%$  van het bbp van de betrokken staat.

De inachtneming van deze gouden begrotingsregel wordt onderzocht ten aanzien van de vooruitzichten die de lidstaten aan de Europese Commissie bezorgen in het kader van het stabiliteitsprogramma. De gouden begrotingsregel wordt geacht te zijn nageleefd indien het traject voor terugkeer naar een evenwicht van het jaarlijks structureel tekort overeenstemt met het traject dat is opgenomen in het stabiliteitsprogramma van de betrokken staat.

Het VSCB voorziet ook in de oprichting van een onafhankelijk orgaan op nationaal niveau dat de opdracht krijgt na te gaan of deze nieuwe begrotingsregels in acht worden genomen. Voor België werd deze opdracht toevertrouwd aan de Hoge Raad van Financiën (HRF). Die raad heeft vandaag dus een dubbele opdracht:

- Organisatie van de verdeling a priori van de begrotingsinspanningen tussen de verschillende Belgische entiteiten;
- Evaluatie van de inachtneming a posteriori van deze trajecten door elke entiteit.

#### ▪ **Luik betreffende de coördinatie van het economisch beleid en de convergentie**

Naast het begrotingsluik van het VSCB is er ook een luik betreffende de coördinatie van het economisch beleid en de convergentie binnen de EU. Het bepaalt inzonderheid dat de verdragsluitende partijen werken aan de versterking van het concurrentievermogen, aan de bevordering van de werkgelegenheid, aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en aan de versterking van de financiële stabiliteit. In dit kader moet een lidstaat die het voorwerp is van een buitensporigtekortprocedure (BTP) meer bepaald een budgettair en economisch partnerschapsprogramma opstellen met een gedetailleerde beschrijving van de structurele hervormingen die hij van plan is door te voeren om het tekort op duurzame wijze te corrigeren. Nog met het oog op een betere coördinatie is er bovendien voorzien om een debat te organiseren over de beoogde ingrijpende hervormingen van economisch beleid op Europees niveau.

## 2.2

# Globale context van de “Nieuwe Europese Economische en Budgettaire Governance”

De aanneming van het VSCB past in het ruimere kader van de “nieuwe Europese economische en budgettaire governance”<sup>4</sup>.

Naast het VSCB werden er tussen 2011 en 2013 immers nog twee andere Europese wetgevende teksten aangenomen met als doel het toezicht op en de coördinatie van het nationaal begrotingsbeleid van elke lidstaat te versterken. Het gaat om de 6-pack (Europese richtlijn en regels van 8 november 2011 nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011) en de 2-pack (Europese verordeningen nr. 472/2013 en 473/2013 van 31 mei 2013).

De tenuitvoerlegging van het VSCB vindt ook plaats in een context van strengere toepassing van de regels inzake nationale rekeningen die de berekening van de begrotingsindicatoren (overheidstekort en -schulden) sturen. De ESR 2010-methodologie, die in september 2014 in werking is getreden, ligt grotendeels in het verlengde van de regels die al bestonden in het ESR 95. Deze op het niveau van de EU geharmoniseerde statistische normen laten echter grote verschillen zien ten opzichte van de regels inzake begrotingsboekhouding die toepasselijk zijn in België - inzonderheid

bij de plaatselijke besturen. De twee meest in het oog springende verschillen zijn:

- De opname in de boekhouding van alle begrotingsverrichtingen (met inbegrip van de - aanzienlijke - financiële verrichtingen betreffende overheidsinvesteringen) in het jaar van vastlegging;
- De perimeter van de openbare sector die wordt gebruikt om de verschillende saldi te berekenen: de rekeningen van de openbare besturen worden opgevoerd door de optelsom te maken van de rekeningen van alle (bestuurlijke en semiopenbare) organen die zijn opgenomen in de “overheidssector” (S.13).

De huidige evaluatie heeft niet tot doel een gedetailleerde beschrijving te geven van alle Europese en Belgische mechanismen die tijdens de afgelopen jaren zijn aangenomen in het kader van de “nieuwe Europese economische en budgettaire governance”. Er dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de aanneming en de uitvoering van het VSCB passen in dit bredere kader. Bijgevolg moeten we de gevolgen van het VSCB niet afzonderlijk onderzoeken, maar wel in het kader van deze globale context.

<sup>4</sup> Voor nadere informatie kan de lezer de volgende publicatie raadplegen: Degryse, C. (2012), “La nouvelle gouvernance économique européenne”, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2148-2149, 5-82. Voor de ontvangst in België, zie Piron, D. (2013), “Le cadre institutionnel de l’assainissement des finances publiques en Belgique”, Documentatieblad van de FOD Financiën, 73(3), 139-180.

## 2.3

# TOEPASSING VAN HET VSCB IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST EN BIJ DE GGC

Op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC keurden het Brussels parlement en de Verenigde Vergadering van de GGC respectievelijk, op 20 december 2013, een ordonnantie goed ter bekrachtiging<sup>5</sup> van het VSCB en ter omzetting van de begrotingsregels zoals bedoeld in artikel 3, §1 van het VSCB. De nationale parlementen moesten deze regels bekrachtigen en omzetten in het nationaal recht teneinde gevolg te geven aan de bepalingen van het VSCB. Dit is het eerste concrete gevolg van het VSCB op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC.

Zoals dit geldt voor elke Europese begrotingsbepaling beschouwen de Europese overheden de Belgische begroting in haar geheel. Dit betekent dat de begrotingen van alle bestuursniveaus - federale overheid (S.1311), sociale zekerheid (S.1314), gemeenschappen en gewesten (S.1312) en lagere overheid (S.1313) - in aanmerking worden genomen in de berekening van het Belgisch structureel tekort en de Belgische overheidsschuld. Met andere woorden, op het Belgische niveau houdt de toepassing van de "gouden begrotingsregel" in dat het jaarlijks structureel tekort van alle openbare besturen het convergentietraject naar de voor België specifieke "middellangetermijndoelstelling" (MTD) dient te volgen. Het Europees beginsel vereist dus enige coördinatie tussen de verschillende Belgische entiteiten, daar het federale niveau juridisch gezien aansprakelijk is ten

aanzien van de EU. Dit laat toe de saldi vast te stellen die toepasselijk zijn voor België in zijn geheel.

Om deze nieuwe begrotingsregels toe te passen in de Belgische institutionele context werd beslist om samen te werken tussen de gemeenschappen en gewesten en het federale niveau. In december 2013 werd een samenwerkingsakkoord<sup>6</sup> gesloten tussen de federale regering en de gewesten- en gemeenschapsregeringen. Dit akkoord voert het principe in van coördinatie van het begrotingsbeleid van de verschillende Belgische bestuursniveaus. Het vormt meer bepaald de rechtsbasis van het beginsel van verdeling van de begrotingsinspanningen tussen de bestuursniveaus, meer bepaald tussen enerzijds de federale staat en de sociale zekerheid (entiteit I) en anderzijds de gemeenschappen en gewesten evenals de plaatselijke besturen waarover de gewesten de voogdij uitoefenen (entiteit II).

Een ander gevolg van de toepassing van het VSCB: de opdrachten van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën (HRF) werden uitgebreid als gevolg van de aanneming van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Sindsdien heeft de HRF een opdracht van evaluatie van de begrotingsresultaten<sup>7</sup> zoals nader beschreven in inzet 1.

5 Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, beide van 20 december 2013 en houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en met de Notulen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, ondertekend te Brussel op 2 maart 2012.

6 Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

7 Hoge Raad van Financiën, Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid', "Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij", 26 januari 2016.

3



# METHODOLOGISCHE BENADERING

# 3.1

## EVALUATIEVRAGENLIJST

Er werden vier evaluatievragen gesteld aan de ondervraagde vertegenwoordigers van de instanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC.

De evaluatievragen worden hierna voorgesteld:

### ▪ **Begrotingsluik**

1. *Welke zijn volgens u de gevolgen van de toepassing van de begrotingsverplichtingen van het VSCB voor het begrotingsbeleid, de opmaak van de begroting en de begrotingsautonomie van het BHG en de GGC?*
2. *In welke mate heeft de uitvoering van het VSCB bijgedragen tot de verbetering en de harmonisatie van de beschikbare begrotingsinformatie om de begrotingsvooruitzichten van het BHG en de GGC uit te werken?*
3. *Welke zijn volgens u de gevolgen van de toepassing van het VSCB voor het economisch, sociaal en milieubeleid dat wordt gevoerd in het BHG en op het niveau van de GGC? Heeft het VSCB geleid tot een soberheidsbeleid? Zo ja, om welk soort soberheidsbeleid gaat het dan?*

### ▪ **Luik inzake de coördinatie van het economisch beleid en de convergentie binnen de EU**

4. *Hoe krijgt de versterkte coördinatie van het economisch beleid op het niveau van de lidstaten in de praktijk gestalte en hoe wordt die ervaren? Welke zijn voor het BHG en de GGC de gevolgen van de coördinatie van het versterkt economisch beleid (loonmatigingsbeleid in Duitsland, de bankenunie, de jongerengarantie)?*

Concreet laten deze evaluatievragen toe te peilen naar de perceptie van de actoren ten aanzien van de gevolgen van de uitvoering van het VSCB op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de GGC, te weten:

1. zijn gevolgen voor het *begrotingsbeleid* van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC;
2. zijn gevolgen voor het *economisch, sociaal en milieubeleid* alsook zijn eventuele soberheidseffecten;
3. de eventuele wijzigingen van begrotingspraktijken/ -instrumenten die zich sinds zijn tenuitvoerlegging hebben voorgedaan;
4. de percepties betreffende de gevolgen van de *versterkte coördinatie* van het nationaal economisch beleid van de lidstaten op Europees niveau.

De antwoorden op deze vier evaluatievragen worden voorgesteld in het vierde hoofdstuk van dit evaluatieverslag.



## 3.2

# GESPREKKEN MET INSTITUTIONELE ACTOREN

De gevoerde evaluatie is een kwalitatieve evaluatie op basis van tien gesprekken (één gesprek om het kader te schetsen en negen evaluatiegesprekken) met institutionele actoren. Als gesprekstechniek werd gekozen voor de techniek van het semi-directief gesprek. Deze gesprekstechniek biedt de mogelijkheid om (snel en nauwkeurig) het standpunt van de ondervraagde personen te verkrijgen met betrekking tot de gestelde evaluatievragen.

Als gevolg van hun aard laten semi-directieve gesprekken toe een zo nauwkeurig mogelijk beeld te krijgen van de percepties die leven bij de ondervraagde personen. Deze percepties zijn verbonden met de mentale voorstellingen van de actoren en illustreren hun kijk op een bepaalde werkelijkheid. Ze houden dus geen absolute waarheid in. In het kader van een evaluatie worden deze percepties vaak in een driehoeksverband geplaatst met andere informatie die meer bepaald afkomstig is van officiële rapporten en andere officiële documenten. De huidige evaluatie kon echter niet steunen op dergelijke informatie, rekening gehouden met de recente, technische en soms prospectieve aard van de bestudeerde problematiek. Bijgevolg brengen de evaluatoren verslag uit over de beschouwingen van de actoren zonder echter een standpunt in te nemen ten aanzien van die beschouwingen.

Er werden gespreksgidsen samengesteld en aangepast aan de specifieke eigenschappen van de ondervraagde actoren.

Om het kader vast te stellen vond er een gesprek plaats met een persoon die gespecialiseerd is in begrotingsmateries; dit gesprek had als doel het voor de evaluatoren mogelijk te maken de gespreksgidsen te testen en hun begrip van de toepassing van het VSCB in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC uit te breiden.

Daarna werden tien evaluatiegesprekken gepland. Daarvan werden er negen<sup>8</sup> gevoerd bij acht institutionele hoofdrolspelers die afkomstig zijn van instanties van het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest en de GGC. De geïnterviewde actoren zijn op verschillende niveaus betrokken bij de uitvoering van het VSCB:

- niveau van besluitvorming;
- operationeel niveau;
- controleniveau.

Het panel van ondervraagde actoren biedt dus garanties voor de pluraliteit van de standpunten.

De evaluatiegesprekken vonden plaats tijdens de maanden november en december 2017. Afhankelijk van de ondervraagde personen duurden de gesprekken tussen 45 minuten en anderhalf uur.

Bijlage 2 bevat de lijst van de institutionele actoren met wie we contact hebben opgenomen. De gespreksgids is opgenomen in bijlage 3.

Elk gevoerd gesprek heeft toegelaten:

- het evaluatieverzoek in een kader te plaatsen, i.e. de context te begrijpen binnen dewelke het VSCB toepasselijk is, toelichting te geven bij het voorwerp van de evaluatie en de gevolgde evaluatiemethode;
- de rol die elk van de ondervraagde actoren speelt in de uitvoering van het VSCB duidelijk te beschrijven;
- te peilen naar de perceptie van deze actoren wat betreft de toepassing van het VSCB.

De aldus verzamelde informatie laat toe de evaluatievragen te beantwoorden. Er dient echter te worden gewezen op het feit - en we mogen dit niet uit het oog verliezen - dat **de gepercipieerde gevolgen van het VSCB ook verband kunnen houden met de aannahme van maatregelen of hervormingen die op bredere wijze in verband staan met de budgettaire governance op Europees of gewestelijk niveau (6-pack, 2-pack of hervormingen van de begrotingsstructuren in verband met de plaatselijke besturen).**

<sup>8</sup> Van de actoren die werden aangeschreven, konden we de percepties van de OCMW's en van de minister van Begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de GGC niet verzamelen tijdens de geplande gespreksperiode. Hun standpunt is dus niet rechtstreeks opgenomen in deze evaluatie.

## 3.3

# ANALYSEMETHODE VAN DE RESULTATEN

We hebben de gegevens die we op basis van de individuele gesprekken hebben verzameld, onderzocht in het licht van de dimensies die zijn opgenomen in een analyserooster dat voor elk gesprek werd opgemaakt. Dit rooster, dat nader wordt beschreven in bijlage 4, bevat de thema's die de

ondervraagde actoren ter sprake hebben gebracht in verband met het VSCB. We hebben voor deze methodologische benadering gekozen om een transversale analyse te produceren van de resultaten van de gesprekken.

## 3.4

# BEPERKINGEN VAN DEZE EVALUATIE

De gespreksgids en de presentatie van het onderwerp werden toegespitst op de gevolgen van het VSCB in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC. Sommige actoren hebben echter vanaf het begin gewezen op vaststellingen die verbonden zijn met andere elementen in het kader van het Europees of Belgisch begrotingsbeleid of het begrotingsbeleid dat eigen is aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC (bv. zesde staatshervorming, inhoud van de OOBBC<sup>9</sup>, uitvoering van het ESR 2010, bepalingen van het Stabiliteits- en groeipact).

Bovendien waren verschillende ondervraagde actoren niet vertrouwd met het begrip “VSCB”, hoewel ze regels toepasten die al dan niet rechtstreeks verbonden zijn met dit verdrag. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat sommige actoren op het besluitvormingsniveau maatregelen treffen waarbij ze de regels van het VSCB toepassen zonder echter uitdrukkelijk te verwijzen naar het VSCB. De percepties bij de actoren ten aanzien van de recente ontwikkelingen van het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en/of de GGC zijn dus breder dan enkel het kader van het VSCB.

---

<sup>9</sup> Organieke ordonnantie houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

4



# RESULTATEN

In dit deel stellen we de antwoorden op de evaluatievragen voor die op hun beurt werden voorgesteld in het deel betreffende de methodologie. Deze resultaten komen naar voren uit de analyse van de percepties van de ontmoete actoren betreffende de weerslag van de toepassing van het VSCB in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op het niveau van de GGC. We hebben dit deel ingedeeld in vier afzonderlijke luiken in een streven naar samenhang tussen de evaluatievragen

en de percepties van de actoren met wie we hebben gesproken. De eerste twee luiken schetsen de context van de algemene analyse van de resultaten. Het derde luik handelt over de begrotingsthema's, die een centrale plaats bekleden op basis van de percepties die tijdens deze evaluatie werden verzameld. Het vierde luik stelt de resultaten voor wat betreft het economisch, sociaal en milieubeleid, met inbegrip van de versterkte coördinatie van het economisch beleid.

## 4.1

# ALGEMENE ANALYSE VAN DE RESULTATEN: een overwegend budgettaire interpretatie van de gevolgen van het VSCB

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het VSCB in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC vooral wordt **behandeld en benaderd vanuit het oogpunt van zijn begrotingsluik**. De leidinggevendenden van de instanties die we hebben aangesproken om deel te nemen aan deze evaluatie hebben er stelselmatig voor gekozen om de evaluatoren in contact te brengen met begrotingspecialisten. Als gevolg van de budgettaire deskundigheid van de ondervraagde personen richtten hun antwoorden zich de facto op de begrotingseffecten van het VSCB.

Het is ook vanuit deze invalshoek dat de ondervraagde actoren de vraag betreffende de gevolgen van het VSCB op de toepassing van het economisch, sociaal en milieubeleid hebben benaderd.

Aldus kunnen we besluiten dat de interpretatie van de gevolgen van het VSCB door de ondervraagde actoren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC grotendeels gericht is op de gevolgen voor het begrotingsbeleid, met inbegrip van hetgeen betrekking heeft op de gevolgen voor het economisch, sociaal en milieubeleid.

Nog twee elementen die we niet los kunnen zien van de interpretatie van het VSCB door de actoren houden in dat er bij

de analyse van de gevolgen van het verdrag rekening dient te worden gehouden met:

- de herfinanciering ten voordele van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC in het kader van de zesde staats hervorming (*cf. infra*);
- de ontwikkeling van tal van instrumenten inzake governance van het begrotingsbeleid sinds een tiental jaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC.

Als gevolg hiervan beschouwen de ondervraagde actoren de toepassing van het begrotingsluik van het VSCB tot hertoe over het algemeen niet als een bijkomende verplichting op begrotingsvlak.

Tijdens de verschillende gesprekken werd er weinig (of zelfs helemaal geen) commentaar geleverd op de kwestie van de coördinatie van het nationaal economisch beleid van de verschillende lidstaten op Europees niveau, ook al behoorde dit tot de analyse-elementen die *a priori* werden gedefinieerd. Uit de interpretatie van het VSCB door de ondervraagde actoren kunnen we besluiten dat dit luik van het verdrag nog niet werkelijk operationeel is geworden op Belgisch noch op Europees niveau.

## 4.2

# IMPLEMENTATIECONTEXT OP NIVEAU VAN HET GEWEST EN DE GGC: (momenteel) geen extra invloed van het VSCB ten aanzien van de bestaande regels

### Europese governance van de overheidsfinanciën

De budgettaire vereisten van het VSCB maken deel uit van het globale toepassingskader van regels die in acht dienen te worden genomen inzake begrotingsdiscipline (waarvan de 6-pack, de 2-pack en het Stabiliteitspact deel uitmaken) en op het vlak van berekeningen die moeten worden uitgevoerd op basis van de Europese boekhoudnormen (toepassing van het nieuwe Europese systeem van nationale en regionale rekeningen ESR 2010<sup>10</sup>). Het gaat dus wel degelijk om een globale evolutie van de Europese governance, veeleer dan om het VSCB afzonderlijk bekeken, die werd waargenomen tijdens de geëvalueerde periode, i.e. de jaren 2014-2017.

Op het Brusselse niveau verklaren de ondervraagde actoren dat de integratie van deze nieuwe regels inzake een begrotingskader globaal gezien heeft geleid tot wijzigingen voor het begrotingsgedrag van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC. Deze regels raken aan de opmaak van de gewestelijke boekhouding, van begrotingen of van gewestelijke statistieken inzake overheidsfinanciën.

Om zich te schikken naar het Europese begrotingskader werden er immers **diverse instrumenten ontwikkeld op bestuurlijk niveau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC**. Dit proces van bestuurlijke of budgettaire wijzigingen was al aan de gang toen het VSCB in 2014 werd aangenomen en zette zich voort na die aanname. Volgens de personen met wie we hebben gesproken, kwam deze beweging er onder impuls van de politieke overheden van beide geanalyseerde entiteiten alsook van hun respectieve administraties van de Begroting die de begrotingsrapportering coördineren en voor hun rekening nemen.

In dit kader hebben de actoren de aandacht gevestigd op drie instrumenten van de Europese budgettaire governance die duidelijk invloed hebben uitgeoefend op het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC:

- De toepassing van de **boekhoudnorm ESR 2010**. Die heeft in de eerste plaats geleid tot een consolidatiebeweging wat betreft de eenheden in de overheidssector,

gelanceerd door Eurostat en uitgevoerd door zijn nationale ambtgenoot, het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). De actoren verklaren dat de impact van deze consolidatiebeweging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kleiner was dan in de andere gewesten (meer bepaald wat betreft de stijging van de overheidsschuld<sup>11</sup>). De toename van het aantal geconsolideerde instellingen heeft er echter toe geleid dat hun uitgaven, met inbegrip van hun investeringsuitgaven, werden opgenomen in de berekening van het (nominaal en structureel) begrotingssaldo en van de overheidsschuld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en, in mindere mate, van de GGC.

Volgens de meeste actoren die we hebben ondervraagd, is de toepassing van de geconsolideerde perimeter van de eenheden van de overheidssector (S.13) niet gemakkelijk. Ze wezen meer bepaald op technische moeilijkheden bij de integratie van de begrotingsgegevens van sommige eenheden (zie het deel over de nieuwe begrotingsinstrumenten) van beperkte omvang. Volgens de betrokken actoren zou er met deze technische moeilijkheden rekening moeten worden gehouden bij de integratie van sommige eenheden in de berekening van de begrotingssaldi.

De twee Brusselse instanties die het voorwerp zijn van de huidige evaluatie, dienden over te stappen van een begrotingsboekhouding naar een ESR-boekhouding als referentie-instrument voor de evaluatie van de begrotingssaldi. Deze overgang ging ook gepaard met een grote werklast om de berekeningsmethoden te kunnen aanpassen. Volgens de actoren is de impact van het VSCB op deze beweging beperkt; ook zonder het verdrag zouden deze veranderingen er zijn gekomen.

Bovendien onderscheidt de boekhoudnorm ESR 2010 zich van de (meer bepaald gemeentelijke) begrotingsboekhouding wat betreft de wijze van verrekening van de uitgaven van de openbare besturen. Een deel van de actoren wijst erop dat een fundamentele uitdaging van de toepassing van het VSCB (en van de Europese budgettaire governance in het algemeen) zich situeert op

<sup>10</sup> In werking getreden in 2014.

<sup>11</sup> Voir Wallonië, zie Piron, D. & Bayenet, B. (2015), "Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes", *Bank- en Financieuzen*, 79(2), 100-107.

het niveau van de interpretatie die de Europese overheden vandaag geven aan deze nationale boekhoudregels. De actoren met wie we hebben gesproken zijn bezorgd over het feit dat de referentieboekhoudnorm ESR niet toelaat rekening te houden met de specifieke kenmerken van sommige soorten uitgaven (bv. investeringsuitgaven). Dit wordt nog versterkt door het feit dat het volgens de ESR berekende nettofinancieringssaldo geen onderscheid maakt tussen enerzijds werkings-/lopende uitgaven en anderzijds investeringsuitgaven (kinderdagverblijven, scholen, bruggen, tunnels, enzovoort). Volgens de actoren die we hebben ontmoet, heeft dit procedé tot gevolg dat het zo goed als onmogelijk is om de lasten van de investeringsprogramma's van de overheid over meerdere begrotingsjaren te boeken, ook al hebben die programma's een levensduur die veel langer is dan één jaar (in tegenstelling tot de lopende uitgaven, die dan weer worden gekenmerkt door hun terugkerende aard).

De ondervraagde actoren onderstrepen echter dat de Europese Commissie toch blijk geeft van een zekere openheid ten aanzien van bepaalde uitgaven met als doel investeringen aan te moedigen. Sinds 2015 laat de Commissie de lidstaten toe om de gevolgen van bepaalde uitgaven te neutraliseren in het kader van de toepassing van het Stabiliteits- en groeipact (meer bepaald veiligheidsuitgaven). Deze actoren hebben de aandacht van de evaluatoren gevestigd op het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven 2018 verklaarde dat het *“zich het recht voorbehoudt net als de andere overheden de flexibiliteitsclausule in te roepen voor bepaalde categorieën van uitgaven. De federale overheid zal in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog aangaan met de Europese Commissie omtrent de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen.”*<sup>12</sup>.

Volgens de bevroagde actoren, hebben de Brusselse overheden beslist om de interpretatie van deze logica vanaf de begroting 2018 uit te breiden tot andere investeringsuitgaven die ze als prioritair beschouwen (scholen, kinderdagverblijven, metro, tunnels, bruggen...). Ten tijde van de gesprekken die in het kader van deze evaluatie werden gevoerd, benadrukten de actoren dat de begrotingsimpact van deze beslissing verre van zeker is: deze techniek, die vandaag niet is toegelaten in het kader van de toepassing van het VSCB, moet door de Europese instanties nog worden goedgekeurd.

- De **rapportering bij het INR betreffende de statistieken van overheidsfinanciën**. Het INR is de centrale speler die de statistieken controleert die volgens de norm ESR worden opgemaakt en daar vervolgens verslag

over uitbrengt bij Eurostat. Om zich te kunnen schikken naar de statistische rapportering moesten, volgens de actoren, de administratieve begrotingsinstrumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de GGC worden aangepast (rapporteringsproces en -frequentie). Naast het feit dat het om tijdrovend werk gaat, wijzen sommige actoren erop dat de statistische rapportering aan verandering onderhevig is. Volgens diezelfde actoren konden de gebruikte (meer bepaald boekhoudkundige) procedures daardoor nog niet worden gestabiliseerd.

- De ondervraagde actoren hebben er ook op gewezen dat de **begrotingspraktijken** eveneens zijn geëvolueerd tijdens de evaluatieperiode. Zoals nader toegelicht verderop in dit verslag, hebben het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC ook nieuwe instrumenten ontwikkeld die een globaal beeld geven van de begrotings situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de GGC en de plaatselijke besturen (bv. opname in het begrotingsaldo van de diverse instellingen en instanties via een boekhoudplatform en vraag naar investeringsplannen op middellange termijn).

Naast de hierboven genoemde begrotingsinstrumenten hebben de ondervraagde actoren de aandacht van de evaluatoren gevestigd op het feit dat, naar het voorbeeld van het Stabiliteits- en groeipact, het VSCB **is bestemd om te worden toegepast op het niveau van het hele land** en niet van een (gefedereerde of federale) entiteit alleen. De actoren met wie we hebben gesproken, wijzen er echter op dat er in werkelijkheid nochtans geen *“begroting (a priori) van België”* bestaat. Wel bestaat er een *rekening (a posteriori) van België* die door het INR wordt opgemaakt. Dit onderscheid toont aan dat de operationele toepassing van de regels van het VSCB (of van andere regels van de Europese budgettaire governance), in de Belgische institutionele structuur een periode van overleg tussen de gefedereerde entiteiten en de federale overheid (met inbegrip van de sociale zekerheid) vereist<sup>13</sup>. Om deze budgettaire coördinatie te organiseren hebben de federale overheid en gefedereerde entiteiten in december 2013 een **samenwerkingsakkoord** gesloten zoals we hierboven al vermeldden. Volgens de actoren die we hebben ontmoet is dit duidelijk een gevolg van de toepassing van het VSCB.

In deze globale context wijzen de meeste actoren erop dat het VSCB, afzonderlijk genomen, een vrij beperkte impact heeft gehad op de wijze waarop het begrotingsbeleid de afgelopen jaren werd gevoerd. Dit wordt versterkt door de context van herfinanciering waarvan beide overheden, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC, de vruchten hebben geplukt in het kader van de zesde staatshervorming (*cf. infra*).

12 Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, “Begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2018: algemene toelichting”, A 593/1-2017/2018, Pagina 229.

13 Over het begrotingsoverleg voorafgaand aan de aanneming van het samenwerkingsakkoord van 2013, zie Piron, D. (2013), “Rôle et influence de la section ‘Besoins de financement des pouvoirs publics’ du Conseil supérieur des Finances”, *Pyramides*, 25(1), 123-153.



## Specifieke begrotingscontext voor Brussel en de GGC

In dit deel betreffende de context van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC gaan we nader in op twee elementen die de ondervraagde actoren ter sprake hebben gebracht: het gaat om de interne praktijken inzake budgettaire governance en de gevolgen van de zesde staatshervorming.

Om te beginnen, op intern niveau, passen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC sinds een tiental jaar de regels toe van de organieke ordonnantie houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (OOBBC<sup>14</sup>). De actoren met wie we hebben gesproken hebben erop gewezen dat deze regelgeving lang vóór de toepassing van het VSCB al voorzag in meerjarenbegrotingstrajecten van de uitgaven (over 5 jaar) en in de **inachtname van het begrotingsevenwicht**. Volgens de meeste actoren had het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus al *de facto* geanticipeerd op het meerjarenaspect gevraagd voor 3 jaar in het VSCB.

Zowel op het Brusselse niveau als bij de GGC hebben de opeenvolgende regeringen dus steeds bijzondere aandacht besteed aan de **stabiliteit van de overheidsfinanciën**. De Brusselse regering en het college van de GGC hebben er zich sinds het begin van de legislatuur 2014-2019 toe verbonden een begrotingsevenwicht in acht te nemen. Sommige actoren die we hebben ontmoet hebben erop gewezen dat deze politieke doelstelling van begrotingsevenwicht is omgezet in de budgettaire omzendbrief van de minister van Begroting. We kunnen dus besluiten dat zo het VSCB al invloed uitoefent op de handhaving van deze budgettaire oriëntering, **zijn impact - vandaag - beperkt** blijft, rekening gehouden met de budgettaire governance die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC sinds een tiental jaar toepassen.

Ten tweede vindt de toepassing van het VSCB plaats in de context van een Belgisch institutioneel kader dat evolueert, met de aanname van de **zesde staatshervorming**. Er zijn aanzienlijke bevoegdheidsoverdrachten van de federale staat naar de gemeenschappen en gewesten georganiseerd, samen met een hervorming van de bijzondere financieringswet (BFW) van de gemeenschappen en gewesten<sup>15</sup>. In het kader van de zesde staatshervorming hebben het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC deels financiële middelen gekregen om de uitgaven op zich te kunnen nemen die verbonden zijn met de overgedragen bevoegdheden<sup>16</sup>. De naar de gewesten en gemeenschappen overgehevelde bevoegdheden hebben meer bepaald betrekking op het werkgelegenheidsbeleid, bepaalde fiscale uitgaven en de kinderbijslag. De ondervraagde actoren hebben benadrukt dat de toepassing van het VSCB ook moet worden geanalyseerd in het kader van deze institutionele hervorming en meer bepaald van de herfinanciering van het Brussels Gewest, dat een extra

begrotingsenveloppe van € 461 miljoen heeft gekregen als gevolg van deze hervorming van de BFW. Dezelfde actoren hebben erop gewezen dat deze contextuele elementen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC in een bijzondere positie plaatsen ten opzichte van de andere entiteiten van het land. Beide entiteiten hebben immers budgettaire marges gekregen om nieuw overheidsbeleid te voeren, veeleer dan dat ze hun uitgaven dienden te beperken om opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken.

## De ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor begrotingsoriëntering

De actoren met wie we hebben gesproken verklaren ook dat er op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC nieuwe instrumenten voor begrotingsoriëntering zijn ontwikkeld, meer bepaald om gevolg te geven aan de wijzigingen die zijn doorgevoerd op het vlak van de Europese budgettaire governance. Het doel bestaat erin om het mogelijk te maken het begrotingstraject van beide geanalyseerde instanties te volgen.

Het gaat meer bepaald om:

- Overgangstabellen die toelaten de rekeningen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de GGC en de plaatselijke besturen om te zetten overeenkomstig de norm ESR 2010;
- Instrumenten voor de rapportering van de statistieken van de overheidsfinanciën, die toelaten aan het INR de op Europees niveau gevraagde statistische informatie te verstrekken volgens de vereiste regelmaat;
- Verschillende begrotingsinstrumenten. Onder die begrotingsinstrumenten hebben de actoren meer bepaald verwezen naar de instrumenten die zouden toelaten budgettaire meerjarenprognoses evenals projecties betreffende de evolutie van de gewestelijke schuld op te maken. Het Brussels Gewest heeft ook procedures ontwikkeld aan de hand waarvan het bepaalde eenheden van de overheidssector kan consolideren die zijn opgenomen in de perimeter van de overheidsbesturen binnen de begroting en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten, het Brussels Gewest en de GGC.

Volgens de actoren die we hebben ontmoet laat de begrotingssturing aan de hand van deze instrumenten toe de budgettaire evolutie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC te volgen. Deze actoren hebben erop gewezen dat deze instrumenten werden ontwikkeld buiten het kader van het VSCB, ook al menen ze dat de aanname van het VSCB de ontwikkeling van deze instrumenten van budgettaire monitoring waarschijnlijk heeft beïnvloed of versneld.

<sup>14</sup> Organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (OOBBC).

<sup>15</sup> Om hierover meer te vernemen kan de lezer kennisnemen van de gedetailleerde hervormingen bij Bayenet, B., Bourgeois, M., & Darte, D. (2017). "Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et Régions". Brussel: Larcier.

<sup>16</sup> Deze evaluatie heeft niet tot doel de herfinancieringsvoorwaarden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC in detail te bestuderen. De lezer vindt hierover meer informatie in andere publicaties.

# 4.3 PERCEPTIES VAN DE IMPACT VAN HET VSCB OP HET BEGROTINGSBELEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

## Het ontbreken van een akkoord binnen het Overlegcomité

De Hoge Raad van Financiën (HRF), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid'<sup>17</sup>, verleende in juli 2017 een advies betreffende de evaluatie van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en de analyse van de recente budgettaire

evoluties. Dit advies bevat meerdere elementen die essentieel zijn voor deze evaluatie en die nader worden toegelicht in inzet 2 infra. Het gaat om de opdrachten die het samenwerkingsakkoord toevertrouwt aan de HRF en om de vaststelling van een gebrek aan akkoord binnen het Overlegcomité<sup>18</sup> betreffende het globale begrotingstraject en zijn verdeling tussen de verschillende gefedereerde entiteiten.

### INZET 2: uittreksel van het advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de HRF, juli 2017 (p. 16 en 17)

"Ten eerste wordt in het Samenwerkingsakkoord een formele procedure voor ex-ante begrotingscoördinatie vastgelegd (art. 2, §4). Bij de jaarlijkse actualisering van het Stabiliteitsprogramma dienen de Federale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten te overleggen binnen het Overlegcomité over hun individuele begrotingsdoelstellingen en dienen ze deze vervolgens formeel vast te leggen. Dit dient te gebeuren op basis van een normatief advies van de Afdeling waarin een aanbeveling wordt gedaan voor het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en de verdeling hiervan over de individuele overheden.

Ten tweede voorziet het Samenwerkingsakkoord ook in een ex-post monitoring van de begrotingsdoelstellingen overeengekomen in het Overlegcomité. Deze evaluatieopdracht werd aan de Afdeling toegekend. Indien de Afdeling een significante afwijking vaststelt tussen de begrotingsdoelstelling en -realisatie, wordt het nationale correctiemechanisme geactiveerd en dient de betrokken overheid een einde te maken aan de afwijking (art. 4).  
[...]

De Afdeling **stelt echter vast dat dit begrotingskader in de praktijk niet naar behoren wordt toegepast**. De Afdeling heeft haar ex-ante opdracht wel degelijk goed kunnen vervullen: bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma heeft zij steeds een aanbeveling gedaan aan de verschillende overheden in het Overlegcomité over het globale begrotingstraject en de verdeling hiervan tussen de verschillende overheden. Dit is echter niet het geval voor de ex-post monitoringopdracht. **Sinds het afsluiten van het Samenwerkingsakkoord werd binnen het Overlegcomité immers nog geen akkoord bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten**. Met betrekking tot de voorgaande begrotingsjaren 2014, 2015, 2016 werd door het Overlegcomité enkel akte genomen van het traject dat via het Stabiliteitsprogramma werd overgemaakt aan de Europese instellingen. Dit is in tegenspraak met de procedure voor interfederaal begrotingscoördinatie die is vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord."

Volgens sommige actoren die we hebben ontmoet, **is het ontbreken van een formeel akkoord betreffende het begrotingstraject binnen het Overlegcomité een ernstig probleem dat de effectieve uitvoering van de bepalingen betreffende het VSCB blokkeert**. Blijkbaar is het inderdaad zo dat het gebrek aan een globale doelstelling de samenwerking bemoeilijkt en in dit verband heeft een van de actoren het over "ontoereikende interfederaal samenwerking". In dit kader kan de HRF zijn ex post monitoringopdracht niet uitvoeren daar hij niet beschikt over de instrumenten en referentiepunten die hij daarvoor nodig heeft.

Volgens de actoren met wie we hebben gesproken, zijn de redenen voor het ontbreken van een akkoord over de globale doelstelling van politieke aard. Sommige entiteiten (onder dewelke het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat volgens de actoren die we hebben ontmoet globaal gezien kan worden beschouwd als een goede leerling op budgettair vlak tijdens de evaluatieperiode) zouden het niet eens zijn met de logica die inherent is aan de norm ESR 2010. Bovendien houdt het ontbreken van een akkoord verband met het feit dat elke entiteit van mening lijkt te zijn dat het de andere entiteiten zijn die inspanningen dienen te leveren. Bovendien beschouwt elke entiteit dat haar

17 In het vervolg van dit verslag verwijzen we met het woord "Afdeling" naar de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de HRF.

18 Het Overlegcomité bestaat uit ministers van de federale regering en van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Deze vergadering bespreekt verschillende dossiers die, in het kader van goed bestuur, vereisen dat de verschillende bestuursniveaus met elkaar samenwerken en dienen te worden geverifieerd wat betreft de verschillende bevoegdheden.

investeringen prioritair zijn ten opzichte van die van de andere. Het lijkt dan ook alsof de aanvragen om grote investeringen vanwege de entiteiten de spanningen doen toenemen. In dit opzicht beschouwen sommige actoren België als een laboratorium van de Europese Unie voor de toepassing van het VSCB.

In dit kader wordt het VSCB, volgens een van de actoren, een **factor van politieke instabiliteit** in de mate waarin de verschillende bestuursniveaus jaar na jaar moeten onderhandelen over een gemeenschappelijk begrotingstraject. In de feiten stellen de actoren met wie we hebben gesproken echter vast – en dit is een element dat ook de HRF in zijn advies onder de aandacht brengt – dat er al sinds 2013 geen akkoord inzake budgettaire samenwerking kon worden gesloten. Volgens sommige actoren wordt deze onmogelijkheid nog versterkt door het bestaan van asymmetrische politieke meerderheden tussen de verschillende bestuursniveaus. Bij gebrek aan een akkoord over de verdeling van het globale begrotingsinspanning bestaat de methode die tot hertoe werd toegepast erin de begrotingstrajecten die worden gevolgd door de verschillende entiteiten van de Belgische staat bij elkaar op te tellen.

Meerdere actoren met wie we hebben gesproken zijn bezorgd over het belang van het begrotingstraject (van de gefedereerde entiteiten en de federale overheid) in het kader van de nieuwe Europese governance daar er in theorie sancties zijn voorzien indien er in grote mate wordt afgeweken van dit traject. Hoewel deze sancties voorlopig theoretisch zijn gebleven, zijn de technische instrumenten voor toepassing van die sancties opgenomen in de teksten die zijn goedgekeurd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op het niveau van de GGC alsook op Belgisch niveau via het samenwerkingsakkoord dat in december 2013 werd gesloten.

De ondervraagde personen wensen nog twee nuances aan te brengen. Om te beginnen worden de gefedereerde entiteiten nauwer betrokken bij de opmaak van het nationaal hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma. Bijgevolg dienden ze ook hun begrotingscyclus af te stemmen op de Europese kalender.

Voorts belet dit ontbreken van een politiek akkoord op het niveau van het Overlegcomité niet dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zichzelf een traject van begrotings-evenwicht oplegt en zijn eigen begrotingsinstrumenten aanpast om gevolg te geven aan bepaalde Europese eisen.

## Nog meer coördinatie van het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Op intra-Brussels niveau stellen de ondervraagde actoren een versterking van de budgettaire coördinatie vast. Deze beweging past in het kader van de voortzetting van de eigen begrotingsdoelstellingen van het BHG of de GGC, meer bepaald de politieke doelstelling van inachtneming van het begrotings-evenwicht. Daar deze doelstelling van toepassing is voor alle Brusselse entiteiten die zijn opgenomen in de consolidatiekring van de ontvangsten en uitgaven, wijzen de actoren erop

dat deze beweging een grotere budgettaire coördinatie heeft vereist, ook op het niveau van de parapublieke instellingen die onlangs in de consolidatie zijn opgenomen.

Volgens de actoren die we hebben ontmoet, kwam deze versterkte begrotingscoördinatie concreet tot uiting in het feit dat er met een groter aantal instellingen rekening wordt gehouden in het kader van het ontwerp van de begroting en in de integratie van deze budgettaire informatie in het boekhoudplatform SAP en de applicatie Bru-Budget die daarop is geënt. Dankzij Bru-Budget beschikt men over een begrotingsboekhouding en is het mogelijk begrotingsdocumenten, nieuwe uitsplitsingen en transfers op te stellen.

Bovendien zijn de gewesten nu ook vertegenwoordigd in de samenstelling van het secretariaat van de HRF. Het secretariaat van de HRF berekent ten behoeve van de Brusselse entiteiten de begrotingsindicatoren op structureel vlak (structureel begrotingssaldo<sup>19</sup>). Deze berekeningsmethode laat toe de effecten van de conjunctuur te neutraliseren door de begroting te corrigeren ten aanzien van de groeifactoren.

De ondervraagde actoren hebben erop gewezen dat het Brussels Gewest en de GGC hun begrotingsinformatie en statistische indicatoren inzake overheidsfinanciën echter (nog) niet in structurele termen omzetten. Deze instanties werken nog steeds met nominale berekeningen. Deze verandering van berekeningsmethode, die nochtans de referentienorm is van de in het VSCB opgenomen begrotingsindicatoren, werd nog niet gerealiseerd door de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de GGC. Deze evolutie in de berekeningsmethoden is een verandering die men had kunnen voorzien, wetende dat het VSCB en de HRF deze indicatoren in structurele termen als referentienormen nemen om de begrotingstrajecten van het Gewest en de GGC voor te stellen op Europees niveau.

## Het specifieke geval van het investeringsbeleid

De actoren die we hebben ontmoet, maken zich voornamelijk zorgen over de impact van de begrotingsregels van het VSCB ten aanzien van de investeringscapaciteit van de entiteiten, meer bepaald van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de plaatselijke besturen. Deze vrees bestaat ook voor de GGC, maar wel in mindere mate daar haar huidige bevoegdheden nu eenmaal tot gevolg hebben dat ze minder investeringsuitgaven dient te doen. Als gevolg van de overheveling van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming zou deze entiteit voortaan echter met dezelfde uitdagingen als het Gewest kunnen worden geconfronteerd.

Om het hoofd te bieden aan de sociaaleconomische (bv. de bevolkingsboom) en milieu-uitdagingen voor Brussel en om de rol van nationale en Europese hoofdstad te vervullen moet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens de ondervraagde actoren aanzienlijke investeringen doen op het vlak van veiligheid, mobiliteit en de bouw van onroerende goederen. Deze inspanning werd al in 2016 ingezet. De geïnterviewde actoren zijn van

19 Overeenkomstig artikel 3, §3, a, van het VSCB is het structureel saldo gelijk aan het jaarlijks conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen.

mening dat het VSCB a priori niet de nodige flexibiliteit biedt om deze aanzienlijke investeringsuitgaven te verwerken.

Sommige actoren hebben er ook op gewezen dat het Brussels parlement in mei 2017 een resolutie heeft aangenomen met als doel de door Europa opgelegde budgettaire en boekhoudkundige voorwaarden aan te passen om investeringen door de overheid aan te moedigen<sup>20</sup>. Deze resolutie herneemt de bezorgdheid en de voorstellen van de Brusselse volksvertegenwoordigers in verband met openbare investeringen.

Aldus is het **een cruciale vraag voor de ondervraagde actoren om te weten hoe er met deze investeringen rekening zal worden gehouden om de inachtneming van de begrotingsdoelstelling voor België te evalueren**. Zoals we hierboven al zegden, is het VSCB van toepassing op een land maar niet op een entiteit. Bijgevolg vereist de toepassing van het VSCB de nodige samenwerking tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten, meer bepaald gelet op de berekeningsmethode van het globale begrotingssaldo die op Belgisch niveau dient te worden gemaakt. De actoren met wie we hebben gesproken, stellen vast dat het principe van budgettaire compensatie tussen entiteiten vandaag wordt toegepast op een intra-Brussels niveau, maar zijn bezorgd over de gevolgen die het VSCB zou kunnen hebben voor het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC.

Het feit niet te voldoen aan de Europese begrotingsdoelstellingen zou aanleiding kunnen geven tot financiële sancties voor België, die vervolgens *de facto* zouden worden verdeeld onder de entiteiten (volgens een door de HRF ontwikkelde methode). Op het niveau van de GGC en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden deze sancties volgens de bevraagde actoren niet alleen een weerslag hebben op de mogelijkheid om nieuw beleid te ontwikkelen op economisch, sociaal en milieuvlak, maar ook tot gevolg kunnen hebben dat er moet worden gesnoeid in de uitgaven in het kader van het vandaag gevoerde beleid. Over deze besparingen zouden er beslissingen moeten worden genomen op zowel intra-Brussels als intra-Belgisch politiek niveau. Deze laatste vorm van arbitrage is vandaag niet mogelijk daar er vandaag geen akkoord bestaat tussen de entiteiten, zoals we hierboven al zegden.

Bijgevolg **zijn de meeste Brusselse actoren die we hebben ondervraagd van mening dat investeringsuitgaven door de overheid niet moeten worden opgenomen in de berekening van de begrotingsdoelstelling**. In zijn advies merkt de ESRBHG bijvoorbeeld op dat er tussen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers consensus bestaat over het belang van overheidsinvesteringen die de economische groei kunnen stimuleren. Hoewel deze investeringsuitgaven aanzienlijk zijn, worden ze ook geacht strategisch en hoogdringend te zijn en kunnen ze volgens de meeste actoren niet langer worden uitgesteld met als doel zich te schikken naar de begrotingstechniek of om de rol te vervullen van aanpassingsvariabele ten aanzien van de lopende uitgaven.

Sommige ondervraagde actoren verklaarden overigens dat, tijdens de periode 2013-2016, de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het tijdelijk mogelijk heeft gemaakt om begrotingsmarge vrij te maken. Volgens deze

actoren heeft dit te maken met de tijd die ligt tussen het ogenblik waarop de ontvangsten werden overgedragen en de effectieve uitvoering van het nieuwe overheidsbeleid dat meer bepaald mogelijk is geworden dankzij de herfinanciering. Bijgevolg kon voor een deel van de ontvangsten die voortkwamen uit de herfinanciering van het Brussels Gewest of de GGC niet onmiddellijk uitgaven worden vastgelegd of uitbetaald. Meer bepaald als gevolg van deze herfinanciering merken de actoren op dat het VSCB nog niet heeft geleid tot de aanneming van bezuinigingsmaatregelen op het vlak van het economisch, sociaal en milieubeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC.

**Voor de komende jaren stelt de vraag zich veel scherper, meer bepaald voor het Brussels Gewest, rekening gehouden met de noodzaak om snel investeringen te realiseren die een aanzienlijk bedrag vertegenwoordigen ten aanzien van de omvang van de gewestbegroting**. De actoren maken zich zorgen over de overheidsinvesteringen in infrastructuur zoals tunnels, bruggen of viaducten of ook de uitbreiding van het metronet. Als gevolg van hun grote begrotingslast hebben deze investeringsuitgaven een negatieve impact op het gewestelijk begrotingssaldo (zowel nominaal als structureel).

Momenteel worden de uitgaven nog in hun geheel beschouwd: in het kader van de evaluatie van de inachtneming door België van zijn Europese begrotingsverplichtingen wordt er – daar herinneren we nog even aan – geen enkel onderscheid gemaakt tussen lopende uitgaven en investeringsuitgaven (ESR-methode). Een zeer groot deel van de ondervraagde actoren (om niet te zeggen alle) is van mening dat dit element dient te worden gewijzigd en dat er op Europees niveau een investeringsclausule zou moeten worden opgenomen ter bevordering en ondersteuning van investeringsuitgaven door de overheid.

Concreet wensen de actoren dat dit zou gebeuren door de **uitzonderingsclausule die al bestaat in het VSCB**, en die toelaat om bepaalde regels niet toe te passen, uit te breiden tot een **echte investeringsclausule**. Dit zou toelaten te vermijden dat de openbare investeringsuitgaven fungeren als aanpassingsvariabele om de begrotingsdoelstelling te bereiken die de politieke entiteiten, waartoe ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC behoren, vaststellen.

Naast de uitbreiding van de toepassing van deze Europese investeringsclausule tot bepaalde belangrijke projecten op maatschappelijk en milieuvlak, stellen de actoren voor om na te denken over de toepassingsvoorwaarden van deze investeringsclausule; in verband daarmee zijn ze er geen voorstander van om een investeringsbedrag op voorhand vast te stellen of het maximum ervan te bepalen. Zo dit beginsel wordt gevalideerd, zouden sommige soorten investeringen, budgettair gesproken, worden geneutraliseerd. Volgens hen zou deze nieuwe benadering de huidige politieke spanningen helpen vermijden en het voor elke entiteit (zowel de federale overheid als de gefedereerde entiteiten) mogelijk maken haar openbare investeringsprogramma's te realiseren in functie van de uitdagingen waaraan elke entiteit het hoofd dient te bieden.

<sup>20</sup> Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, "Resolutie met het oog op de aanpassing van de Europese budgettaire en boekhoudkundige voorschriften teneinde de openbare investeringen aan te moedigen", A-443/3-2016/2017, 5 mei 2017.

Sommige actoren bevelen ook aan om een bredere denkoefening op gang te brengen met betrekking tot de voor- en nadelen van de techniek van de PPP<sup>21</sup>. Volgens hen kan dit gebeuren door een publieke speler met deze taak te belasten.

## Ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor begrotingssturing

Terwijl het VSCB, volgens de geïnterviewde actoren, beperkingen inhoudt of zou kunnen inhouden voor het gewestelijk en gemeenschappelijk investeringsbeleid, leidt het ook tot de toepassing van nieuwe instrumenten die toelaten het begrotingsbeleid te volgen en te evalueren.

Sommige actoren vestigen de aandacht op het gebrek aan harmonisatie van de begrotingspraktijken; anderen wijzen op een centrale politieke evolutie, i.e. een integratie van het begrotingssaldo van de plaatselijke besturen en de GGC in de voorstelling van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Nochtans blijkt dat deze integratie enkel van politieke aard is, daar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC twee volwaardige entiteiten zijn met ieder hun eigen begroting. Ze hebben vandaag echter dezelfde minister van Begroting. Sommige actoren zien deze praktijk als een essentieel coördinatie-instrument voor de beheersing van de uitgaven dat ook bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstelling inzake begrotingsevenwicht. De actoren betreuren echter dat er niet noodzakelijk een stelselmatige analoge denkoefening bestaat met betrekking tot de ontvangsten van deze verschillende entiteiten (die coördinatie vereist tussen het Gewest en de plaatselijke besturen).

Bovendien consolideerde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn begroting onlangs de helft van de autonome bestuursorganen<sup>22</sup>. Concreet is er nog geen integratie van deze gegevens in de tabellen, maar voert het INR een ESR-correctie door op het niveau van het financieringssaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De niet-geconsolideerde instellingen zijn voornamelijk die waarvoor de integratie in de gewestbegroting technisch of politiek gezien moeilijk ligt. Het gaat meer bepaald om kleine entiteiten zoals sommige dochters van de GIMB en om kleine vzw's met openbare opdrachten.

Voorts hebben de bevroegde actoren de aandacht gevestigd op meerdere nieuwe instrumenten in verband met de aanname van het VSCB. Het gaat om de debudgettering van grote investeringen, de driemaandelijke financiële verslaggeving en de tools voor meerjarenvooruitzichten.

Ten eerste, in verband met de doelstelling inzake begrotingsevenwicht, haalt de regering momenteel een reeks uitgaven (meer bepaald op het vlak van veiligheid en voorts ook van grote investeringen (cf. *supra*)) uit de begroting in afwachting van een reactie vanwege de Europese Commissie met betrekking tot deze handelwijze.

Ten tweede bestaat er ook een noodzaak van driemaandelijke financiële verslaggeving van het Gewest ten aanzien van het INR, dat tweemaal per jaar verslag uitbrengt bij Eurostat. Deze verslaggeving geldt voor zowel het Gewest, de GGC als de plaatselijke besturen. Volgens de actoren met wie we hebben gesproken leidt die verslaggeving tot bijkomende administratieve belasting voor zowel gewestelijke als lokale spelers. Deze kosten zijn des te hoger daar de bewuste informatie momenteel niet is opgenomen in het intra-Brussels begrotingsbeheer daar de relevantie ervan als te beperkt wordt beschouwd.

Ten derde voorzien de Brusselse normen die al bestonden vóór de aanname van het VSCB, zoals de OOBBC, in meerjarenvooruitzichten in overeenstemming met de Europese budgettaire governance. Het meerjarenkader is momenteel beperkt tot de herhaling van de politieke doelstelling (vanwege de regering) inzake begrotingsevenwicht voor de komende jaren. Hoewel de administratie beschikt over de technische instrumenten die ze nodig heeft om een projectie bij ongewijzigd beleid te maken, hebben sommige actoren erop gewezen dat het niet de taak is van de administratie om politieke keuzes te maken of vooruit te lopen op de toekomstige keuzes van de Brusselse regering of het college van de GGC.

Volgens de actoren worden er nog andere begrotingsinstrumenten aangewend, maar hun verband met het VSCB – zo dat er al is – is veel minder duidelijk. Dit geldt meer bepaald voor de technieken van budgettaire onderbenutting: sommige kredieten worden vanaf een bepaald verbruikpercentage geblokkeerd om te voorkomen dat ze volledig worden aangewend, wat *de facto* besparingen oplevert. Dit is een veel voorkomende praktijk die in 2013 door middel van een omzendbrief werd geformaliseerd en vervolgens opnieuw in 2017 door een analoog document (dat echter geen omzendbrief was). Deze techniek van onderbenutting is verbonden met het VSCB in de mate waarin ze toelaat het begrotingssaldo te verbeteren maar ook de verwezenlijking mogelijk maakt van de doelstelling inzake begrotingsevenwicht die de Brusselse overheden en de GGC voor zichzelf hebben vastgesteld. Bijgevolg laten de begrotingsoverdrachten toe om in een volgend jaar de betalingen uit te voeren ten opzichte van het jaar waarin ze zijn vastgelegd. Dit is niet noodzakelijk een bewuste praktijk en kan soms eenvoudigweg de afspiegeling zijn van het reële verbruiksniveau van de kredieten op het terrein (waarvoor er vaak meer tijd nodig kan zijn dan de tijd die wordt voorzien bij aanvang van de projecten).

## Gevolgen voor de plaatselijke besturen

Vele actoren verwijzen ook naar al dan niet rechtstreekse gevolgen voor de plaatselijke besturen van de uitvoering van het VSCB.

21 Voor een analyse over het gebruik van de PPP-techniek in Vlaanderen, zie Piron, D. (2015), "Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC): réflexions au regard du projet flamand 'Scholen van Morgen' ", *Revue de Fiscalité régionale et locale*, 3(4), 311-328.

22 We onderstrepen echter dat het Rekenhof elk jaar een raming vraagt van de impact die al deze instellingen hebben op de Brusselse begroting. De meeste niet-geconsolideerde eenheden zijn zeer kleine structuren zonder eigen begroting en/of zonder de administratieve capaciteit om een begroting op te maken die aan de wettelijke voorschriften voldoet.

Volgens de actoren met wie we hebben gesproken laat de impact van de Europese budgettaire governance (die meer omvat dan enkel het VSCB) zich voornamelijk voelen op het niveau van de **sturing van de overheidsfinanciën** en de bewustwording van het beperkte vermogen van de gemeenten om een bepaald investeringsbeleid te voeren. Dit is een gevoelig debat dat complex kan worden bij gebrek aan verbetering van de financiële situatie van de gemeenten. Concreet worden 10 van de 19 gemeenten opgevolgd door het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën. Dit is een orgaan dat historisch gezien toelaat om leningen van kasmiddelen toe te staan aan de gemeenten en de OCMW's en waarvan de huidige activiteiten niet verbonden zijn met het VSCB.

Een groot deel van de begrotingsverplichtingen (en van de begrotingssituatie) van de gemeenten dateert echter van voor het VSCB. De verplichting om te beschikken over een begroting in evenwicht is immers opgenomen in de gemeentewet, net als een verplichting tot driejaarlijkse oriëntering die meer bepaald aangeeft welke investeringen er gepland zijn.

Wat betreft de norm ESR 2010 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de gemeenten er niet toe verplicht om hun boekhouding op te stellen overeenkomstig de ESR-regels. Volgens de geïnterviewde actoren voorzien de overheden enkel in een omzetting op het niveau van de voorgedijoverheid, bij wijze van monitoring. De gemeentelijke besturen behouden bijgevolg hun specifieke gemeentelijke begrotingsboekhouding die een duidelijk onderscheid maakt tussen gewone en buitengewone uitgaven (resp. lopende versus investeringsuitgaven). Deze keuze vanwege de gewestregering heeft tot doel rekening te houden met de gemeentelijke autonomie en de verdeling van de bevoegdheden en de Brusselse bevolkingsexplosie op te vangen door de voortdurend toenemende vereiste investeringen niet af te remmen. De klassieke gemeentelijke begrotingen worden overigens omgezet in ESR-begroting opdat er met deze budgetten rekening zou kunnen worden gehouden in het begrotingssaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontbreken van politieke repercussies van de gemeentelijke begrotingssaldi, uitgedrukt in ESR-termen, gaat hand in hand met het gebrek aan een plafond voor de gemeentelijke investeringen, ook al worden de lokale financiën op de voet gevolgd door Brussel Plaatselijke Besturen<sup>23</sup>. **Tegemoetkomen aan de investeringsbehoeften krijgt dan ook voorrang boven de toepassing van de begrotingsregels en -verplichtingen waaraan het Gewest is onderworpen, althans volgens de ondervraagde actoren.** Deze laatste hebben ook benadrukt dat de uitvoering van het VSCB voorlopig dus geen gevolgen heeft voor de gemeentelijke investeringen.

Anderzijds zijn de gemeenten wel verplicht, rechtstreeks in verband met het VSCB, een **financiële verslaggeving** op te maken; ze doen dat op vraag van het INR dat op zijn beurt rapporteert aan Eurostat. Zoals dit ook het geval is voor het Gewest, brengt deze verslaggeving volgens de ondervraagde actoren een bepaalde administratieve belasting mee voor de plaatselijke besturen. Dit proces heeft echter geleid tot een **verbetering van de kwaliteit van de verslaggeving van**

**de Brusselse gemeenten**, ook al wordt de informatie bijna uitsluitend geproduceerd voor dit doel van verslaggeving.

Tot slot, en zoals hierboven al gezegd, geven de actoren aan dat het saldo van de gemeenten voor het eerst is opgenomen in de aangepaste begroting 2017 en de initiële begroting 2018 van het Gewest. Op die manier wordt een geconsolideerd saldo voorgesteld voor alle entiteiten die het Brussels Gewest vertegenwoordigt aan de HRF (Brussels Gewest, GGC en plaatselijke besturen).

## Het geval van de GGC

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het VSCB geen of weinig impact heeft op het begrotingsbeleid van de GGC die momenteel enkel beschikt over een begroting die voornamelijk bestaat uit dotaties. De informatie over de begrotingsregels van het VSCB lijkt slechts in beperkte mate te zijn doorgegeven aan de GGC.

Blijkbaar zal de zesde staatshervorming echter leiden tot een aanzienlijke stijging van de begroting van de GGC en tot de oprichting van een nieuw autonoom bestuursorgaan, Iriscare, dat bevoegd zal zijn voor de overgedragen bevoegdheden. Een deel van de geïnterviewde actoren verklaarde nog geen precieze visie te hebben ontwikkeld in verband met de budgettaire evolutie van de GGC in dit kader; er zijn echter uiteenlopende hypothesen naargelang er al dan niet rekening wordt gehouden met een negatieve impact op het behoud van het begrotingsevenwicht. Deze stijging van de begroting is de kwestie die het sterkst aanwezig is binnen de GGC.

De impact van het VSCB, voor zover we geen rekening houden met de politieke wil van sommige gewestelijke actoren om te beschikken over één begroting voor het Gewest en de GGC, blijft beperkt tot de investeringen die moeten worden opgenomen in het kader van het verdrag en van de ESR-regels, zoals we hierboven nader hebben toegelicht. Het investeringsvermogen van de GGC is des te beperkter daar het gaat om een entiteit met een kleiner budget dan de andere gefedereerde entiteiten. Bovendien zijn de begrotingssaldi van het Gewest en de GGC juridisch gezien losgekoppeld van elkaar, waardoor een eventuele ontsporing niet wordt gecompenseerd *ex ante* maar het voorwerp moet uitmaken van onderhandelingen en van een compensatie *ex post* om sancties in het kader van de Europese procedure te ontlopen. De compensatie van de eventuele tekorten van de GGC door het BHG (of de opname van de eventuele overschotten van de GGC in de begroting van het BHG) is, met andere woorden, een politieke beslissing en geen juridische werkelijkheid (ook al wensen sommige actoren in de toekomst wel die richting uit te gaan - wat vandaag voorwerp van debat is binnen de GGC).

Op begrotingsvlak verklaren de actoren met wie we hebben gesproken dat de GGC haar begroting gewoonlijk opmaakt vóór het Gewest dat doet en daarvoor kan rekenen op de technische en juridische ondersteuning van het Gewest. De GGC maakt bovendien gebruik van Bru-Budget en SAP, waardoor er gemeenschappelijke begrotingen en rekeningen voor beide entiteiten kunnen worden opgemaakt.

23 Brussel Plaatselijke Besturen is het Brussels gewestelijk bestuur dat meer bepaald de voorgedij over de plaatselijke besturen onder zijn activiteitsdomeinen heeft.

## 4.4

# PERCEPTIES VAN DE IMPACT VAN HET VSCB OP HET ECONOMISCH, SOCIAAL EN MILIEUBELEID

### Het economisch, sociaal en milieubeleid

De gevolgen van het VSCB voor het economisch en sociaal beleid lijken tot op heden vrij beperkt te zijn, althans volgens de verschillende actoren die we hebben ontmoet. Dit is meer bepaald het gevolg van de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de recente beslissing om bepaalde grootschalige investeringen uit de begroting te halen, zoals we hierboven al hebben toegelicht.

Sommige van de actoren met wie we hebben gesproken verklaren echter dat er **voor de toekomst risico's** bestaan als gevolg van de uitdagingen waaraan meer bepaald het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het hoofd moet bieden. Het lijkt immers steeds meer nodig om snel over te gaan tot een aantal grote investeringen die geen uitstel meer dulden, inzonderheid op het vlak van mobiliteit. Volgens de geïnterviewde actoren biedt het VSCB echter geen kader dat voldoende flexibel is om een dergelijk investeringsprogramma uit te voeren. Als gevolg daarvan zouden de belangrijkste investeringen niet kunnen worden gerealiseerd. Andere actoren zijn van mening dat dit probleem zich op dezelfde wijze stelt op het niveau van de GGC die beperkte bewegingsvrijheid geniet op het vlak van investeringen, gelet op het gebrek aan fiscale capaciteiten van deze entiteit.

Een van de voornaamste punten die in dit kader aanleiding geven tot vrees bij de actoren, is de moeilijkheid om een contracyclisch investeringsbeleid te voeren, i.e. een investeringsbeleid in een periode van conjunctuur die minder goed is op het vlak van groei. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou aldus niet kunnen beschikken over een specifiek instrument voor economisch herstel.

Sommige actoren, die weliswaar in de minderheid zijn, zien het VSCB op positieve wijze als een instrument dat de coördinatie van het economisch beleid kan afdwingen door aan de verschillende spelers een geobjectiveerde kijk te bieden op de middelen die tot hun beschikking staan en aldus een betere verdeling van de budgettaire inspanningen mogelijk te maken. Deze objectivering zou ook toelaten een vergelijking te maken van het begrotingsbeleid van de verschillende landen die het VSCB hebben geratificeerd en aldus een externe en van reflectie getuigende kijk op de nationale begrotingspraktijken bieden. Een ander positief en alternatief element dat een deel van de bevroegde actoren onder de

aandacht heeft gebracht, bestaat in het feit dat de Europese budgettaire governance toelaat een globaal en op een vergelijking gebaseerd zicht te krijgen van de overheidsfinanciën op Europees niveau. Deze monitoring over meerdere jaren is noodzakelijk om de controle over de werkingsuitgaven te behouden, wat een essentieel element is om de toekomst van de generaties die na ons komen niet te versombereken.

De begrotingsregels van het VSCB hebben niet alleen een weerslag op het economisch maar ook – op rechtstreekse wijze – op het sociaal en milieubeleid, i.e. domeinen waar grote investeringen noodzakelijk zijn. Sommige actoren wijzen meer bepaald op het mobiliteitsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Specifiek wat betreft het sociaal beleid onderstrepen meerdere actoren dat dit beleid vaak als eerste wordt opgeofferd en vrezen ze dat het VSCB en andere normen, zoals het ESR, hen ertoe zullen dwingen dergelijk beleid te schrappen. In verband hiermee wordt als voorbeeld verwezen naar de ziekenhuizen en de rust- en verzorgingstehuizen.

A contrario lijkt het milieubeleid, in zijn globale betekenis, nog niet te zijn getroffen, ook al betreuren sommige actoren het gebrek aan meer middelen om een ambitieus beleid te voeren teneinde het hoofd te bieden aan deze grote uitdaging.

### Versterkte samenwerkingsverbanden inzake economisch beleid

De sterkere samenwerking inzake economisch beleid is zonder enige twijfel het luik van het VSCB met de kleinste impact, als gevolg van zijn zeer beperkte uitvoering.

Onder de actoren die we hebben ontmoet, zijn er maar weinig die mogelijke effecten van de uitvoering van het verdrag ter zake identificeren. Momenteel is er geen sprake van effectieve versterkte samenwerking inzake economisch beleid op Europees niveau. Op Belgisch niveau lijkt er zich een beweging af te tekenen die in de richting gaat van de oprichting van een raad voor het concurrentievermogen. Dit lijkt het enige in het oog springende initiatief te zijn op dit vlak en het verband met het VSCB lijkt nogal zwak.

5





# BESLUIT

Deze evaluatie analyseert de percepties van de institutionele actoren met betrekking tot de gevolgen van de toepassing van het VSCB op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC.

De door deze actoren voorgestelde interpretatie van het VSCB is een voornamelijk budgettaire interpretatie; dit betekent dat **vooral budgettaire elementen centraal staan in de gevoerde evaluatie**. Globaal identificeren deze actoren **beperkte effecten op budgettair vlak**, weinig of geen impact van het **VSCB op het economisch, sociaal en milieubeleid en geen enkele impact in verband met het luik inzake convergentie en versterkte samenwerking op het gebied van economisch beleid**.

In dit kader is het belangrijk de aandacht te vestigen op de context waarin het VSCB ten uitvoer wordt gelegd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC:

- Ten eerste wordt het verdrag opgenomen in een ruimer geheel van regels inzake budgettaire governance op Europees niveau; als gevolg daarvan is de mogelijkheid om duidelijk een specifieke uitwerking van het VSCB te onderscheiden beperkt.
- Ten tweede heeft de toepassing van het VSCB plaats in een periode die samenvalt met de uitvoering van de zesde staatshervorming. Deze laatste bevat een luik dat betrekking heeft op de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC. Er is echter voorzien in een overgangperiode als gevolg waarvan er tijdelijk een bepaalde begrotingsmarge kon worden vrijgemaakt. Dit is het gevolg van het feit dat er enige tijd ligt tussen het ogenblik van ontvangst van de inkomsten als gevolg van de herfinanciering en de

tijdelijk gedeeltelijke aanwending van deze budgetten. Er is immers enige tijd nodig om nieuw overheidsbeleid uit te stippelen dat kan worden gevoerd dankzij de middelen die de herfinanciering oplevert. Deze tijdelijke begrotingsmarge zou ook hebben geholpen om de budgettaire gevolgen van het VSCB te beperken.

- Ten derde bestond er al een proces van administratieve en budgettaire wijziging van de instrumenten voor begrotingssturing vóór de tenuitvoerlegging van het VSCB dat meer bepaald toelaat een meerjarensicht van het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC te verkrijgen. In dit kader heeft het VSCB wellicht de ontwikkeling van instrumenten voor begrotingsoriëntering versneld of ondersteund.

Deze bijzondere context heeft er dan ook toe geleid, volgens de actoren met wie we hebben gesproken, dat de gevolgen van het VSCB sterk werden beperkt.

De actoren stellen zich echter bepaalde vragen over de toekomstige uitvoering van het VSCB en de mogelijke gevolgen daarvan. Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op de beperkingen die het verdrag oplegt met betrekking tot de opname in de begroting van de uitgaven inzake overheidsinvesteringen. De actoren wijzen er immers op dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC tijdens de komende jaren het hoofd moeten bieden aan een aantal grote uitdagingen, meer bepaald op het vlak van infrastructuur (scholen, kinderdagverblijven, metro, tunnels...). Die uitdagingen moeten worden gefinancierd en volgens de actoren levert het VSCB niet de flexibiliteit die nodig is om gelijktijdig het hoofd te bieden aan deze verschillende uitdagingen waarvoor aanzienlijke investeringsuitgaven vereist zijn.

# BIBLIOGRAFIE

- BAYENET, Benoît, BOURGEOIS, Marc, DARTE, Dominique. *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État: précis des nouvelles règles de financement des Communautés et Régions*. Brussel: Larcier, 2017. ISBN 9782-804460525.
- DEGRYSE, Christophe. La nouvelle gouvernance économique européenne. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/23-24, nr. 2148-2149, p. 5-82. Brussel: CRISP. ISSN 0008-9664. Beschikbaar op: <<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2012-23-page-5.htm>>.
- DIDDEREN, Delphine. La nouvelle gouvernance économique européenne: les motivations des réformes. *Documentatieblad van de FOD Financiën*, 1<sup>e</sup> kwartaal 2014, 74<sup>e</sup> jaargang, nr. 1, p. 47-86. Beschikbaar op: <[https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/analysen/documentatieblad/2014](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/analysen/documentatieblad/2014)>.
- ESRBHG. *Advies: toepassing van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*. Brussel, 6 november 2017. A-2017-071-CES. Beschikbaar op: <<https://esr.irisnet.be/adviezen/adviezen-van-de-raad/par-date/2017/a-2017-071-esr/>>.
- Hoge Raad van Financiën, Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid'. *Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij*. 26 januari 2016. D/2016/11691/1. Beschikbaar op: <[https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/publications/hrf\\_nota\\_evaluatie\\_opdracht\\_2016\\_01\\_0.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/publications/hrf_nota_evaluatie_opdracht_2016_01_0.pdf)>.
- Hoge Raad van Financiën, Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid'. *Advies: evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en analyse van de recente budgettaire evoluties*. Juli 2017. D/2017/11.691/3. Beschikbaar op: <[https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/publications/hrf\\_fin\\_advies\\_2017\\_07.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/publications/hrf_fin_advies_2017_07.pdf)>.
- NASSAUX, Jean-Paul. La Commission communautaire commune (COCOM): vers une autre dimension. *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 14 oktober 2013. Beschikbaar op: <<http://www.crisp.be/2013/10/la-commission-communautaire-commune-cocom-vers-une-autre-dimension/>>.
- Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2018: algemene toelichting*, p. 229. 31 oktober 2017. A-593/1-2017/2018. Beschikbaar op: <[http://financien-begroting.brussels/a-593-1-definitif\\_exposegenerallight.pdf](http://financien-begroting.brussels/a-593-1-definitif_exposegenerallight.pdf)>.
- Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Ordonnantie houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en met de Notulen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, ondertekend te Brussel op 2 maart 2012*. 20 december 2013. Numac 2014031048.
- Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Ordonnantie betreffende de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord van 29 november 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie en houdende goedkeuring van gewestelijke op begrotingsgebied geldende bepalingen, die aangepast zijn aan sommige bepalingen van voornoemd Akkoord*. 20 december 2013. Numac 2014031049.
- Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Resolutie met het oog op de aanpassing van de Europese budgettaire en boekhoudkundige voorschriften teneinde de openbare investeringen aan te moedigen*. 5 mei 2017. A-443/3-2016/2017. Beschikbaar op: <<http://weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2016-17/132028/images.pdf>>.
- PIRON, Damien. Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique. *Documentatieblad van de FOD Financiën*, 3<sup>e</sup> kwartaal 2013, 73<sup>e</sup> jaargang, nr. 3, p. 139-180. Beschikbaar op: <[https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/analysen/documentatieblad/2013](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/analysen/documentatieblad/2013)>.
- PIRON, Damien. Rôle et influence de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des Finances. *Pyramides*, 2013, nr. 25, p. 123-153. ISSN 2034-9564. Beschikbaar op: <<https://journals.openedition.org/pyramides/972>>.
- PIRON, Damien. Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC): réflexions au regard du projet flamand "Scholen van Morgen". *Revue de Fiscalité régionale et locale*, 2015, nr. 4, p. 311-328. Louvain-la-Neuve: Larcier. ISSN 2294-8872.

PIRON, Damien, BAYENET, Benoît. Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes. *Bank- en financiewezen*, 2015, nr. 2, p. 100-106. Brussel: Larcier. ISSN 1376-7720.

Rekenhof. 27<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof voorgelegd aan het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijk Gemeenschapscommissie. Deel 1. 6 juli 2016. A393/1-2015/2016; B-58/1-2015/2016. Beschikbaar op: <<https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=99e01ce9-8c03-4384-acf1-e07c25a5823d>>.

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. 13 december 2013. Numac 2013206878.

UHODA, Maxime. Le "Pacte budgétaire" européen: quelle influence sur les finances publiques belges. *Pyramides*, 2013, nr. 25, p. 87-122. ISSN 2034-9564. Beschikbaar op: <<https://journals.openedition.org/pyramides/970>>.

Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. *Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie*

*en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en met de Notulen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, ondertekend te Brussel op 2 maart 2012. 20 december 2013. Numac 2014031054.*

Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. *Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord van 29 november 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie en houdende goedkeuring van gewestelijke op begrotingsgebied geldende bepalingen, die aangepast zijn aan sommige bepalingen van voornoemd Akkoord. 20 december 2013. Numac 2014031055.*

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: BEPALINGEN VAN HET VSCB

Het VSCB voorziet in:

### 1. Een begrotingspact

Dit begrotingspact schrijft voor dat de budgetten van de openbare besturen een evenwicht of een overschot moeten vertonen. Het VSCB beschrijft hoe de inachtneming van deze “gouden begrotingsregels” wordt toegepast en gecontroleerd. De voornaamste bepalingen van het verdrag zijn de volgende:

- vaststelling van referentie-indicatoren (schuld, structureel financieringssaldo, evolutie van de overheidsuitgaven) op basis waarvan het begrotingstraject van de lidstaten zal worden beoordeeld;
- verplichting om een budgettair en economisch programma op te stellen met een gedetailleerde beschrijving van de structurele hervormingen die moeten worden vastgesteld en uitgevoerd om garanties te bieden voor een effectieve en duurzame correctie van buitensporig tekort zo een dergelijk tekort wordt vastgesteld;
- invoering van het beginsel van uitzonderlijke omstandigheden die toelaten af te wijken van het begrotingsdoel op middellange termijn of van het aanpassingstraject in de richting van dit doel;
- invoering van permanente opvolging door de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie van meer bepaald de jaarlijkse begrotingsplannen;
- verplichting om de Europese Commissie van tevoren kennis te geven van de aanwijzingen betreffende plannen voor de emissie van overheidsschuld;
- verplichting om de aanbevelingen en voorstellen van de Europese Commissie door te drukken op nationaal niveau wanneer zij van oordeel is dat een lidstaat de maatstaf van tekort niet in acht neemt in het kader van een buitensporigtekortprocedure;
- invoering van een nieuwe sanctieregeling met duidelijke vermelding van de bedragen;
- toelating van de Europese Commissie om zich te wenden tot het Europees Hof van Justitie indien een lidstaat zijn verbintenissen om zijn buitensporig tekort te verkleinen niet in acht neemt. Dit Hof van Justitie mag dwangsommen opleggen die de lidstaten dienen te betalen.

### 2. Coördinatie van het economisch beleid en convergentie

Het VSCB verplicht de lidstaten ertoe maatregelen te nemen om de Europese doelstellingen te verwezenlijken die bestaan in de versterking van het concurrentievermogen, de bevordering van de werkgelegenheid, een betere bijdrage tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en een versterking van de financiële stabiliteit. Het verdrag bepaalt ook dat er een betere coördinatie moet zijn van het economisch beleid dat de lidstaten beogen te voeren. Over grote hervormingen dienen de lidstaten van tevoren met elkaar in debat te gaan.

### 3. Governance in de eurozone

Het VSCB voorziet dat er ter gelegenheid van Europese toppen informele besprekingen plaatsvinden over aangelegenheden betreffende de specifieke aansprakelijkheid van de lidstaten en strategische oriëntering in verband met het gevoerde overheidsbeleid. Het doel bestaat erin om de convergentie binnen de eurozone te versterken.

De governance van het VSCB binnen de huidige instanties van de eurozone wordt eveneens in detail beschreven, inzonderheid de organisatie waarin moet worden voorzien om het debat betreffende het nationale begrotingsbeleid aan te gaan.

## BIJLAGE 2: LIJST VAN DE BEVRAAGDE ACTOREN

We hebben deze evaluatie gemaakt door de voornaamste actoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de GGC te ondervragen. Deze actoren zijn opgenomen in de onderstaande lijst.

	Organisaties	Aantal gesprekken
Ministeriële kabinetten	Kabinet van de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering	1
	Kabinet van de minister belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en lid van het Verenigd College van de GGC belast met Gezondheidsbeleid, Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen	0
Sociale partners	ESRBHG	2
GOB	Brussel Financiën en Begroting (GOB) – Dienst Begroting, Begrotingscontrole en Beheerscontrole	1
	Brussel Plaatselijke Besturen (GOB) – Directie Lokale Financiën; Gewestelijke Inspectie; Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën (BGHGT)	1
GGC	Diensten van het Verenigd College (Bestuur van de GGC)	1
Plaatselijke besturen	Conferentie van Burgemeesters	1
	Conferentie van OCMW's	0
HRF	Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën	
	• Secretariaat van de HRF	1
	• Leden van de Afdeling (kadreringgesprek)	1
Rekenhof	Afdeling Financieringssaldo – BHG	1

## BIJLAGE 3: GESPREKSGIDS

- Welke zijn volgens u de gevolgen van de toepassing van het VSCB voor het economisch, sociaal en milieubeleid dat wordt gevoerd in het BHG en op het niveau van de GGC?
  - Algemeen?
  - Inzonderheid, de gevolgen voor het economisch beleid (en waarom is de impact specifiek verbonden met de toepassing van het VSCB?)
  - Inzonderheid, de gevolgen voor het sociaal beleid (en waarom is de impact specifiek verbonden met de toepassing van het VSCB?)
  - Inzonderheid, de gevolgen voor het milieubeleid (en waarom is de impact specifiek verbonden met de toepassing van het VSCB?)
- Welke zijn volgens u de gevolgen van de toepassing van de budgettaire verplichtingen van het VSCB voor het begrotingsbeleid van het BHG en de GGC? Heeft de uitvoering van het VSCB geleid tot een soberheidsbeleid? Heeft het een weerslag op de begrotingsautonomie van deze entiteiten? Heeft het bijgedragen tot een verbetering en een harmonisatie van de beschikbare begrotingsinformatie?
- Welke is de perceptie ten aanzien van de versterkte coördinatie van het economisch beleid op het niveau van de lidstaten? Welke zijn de gevolgen, voor het BHG en de GGC, van de versterkte coördinatie van het economisch beleid (beleid van loonmatiging in Duitsland, de bankenunie, de jongerengarantie)?
- Welke verwachtingen leven er wat betreft de toepassing van het VSCB? Zijn ze dezelfde als in 2013?
- Welke vrees leeft er met betrekking tot de toepassing van het VSCB? Is die dezelfde als in 2013?
- Zou de toestand verschillend zijn zonder het VSCB? Indien ja, in welke mate?
- Kan de huidige toestand worden verbeterd? Indien ja, hoe? Welke boodschap dienen het Brussels Gewest en de GGC te verspreiden?

## BIJLAGE 4: ANALYSEROOSTER

### Economisch, sociaal en milieubeleid

- Impact in het verleden
- Toekomstig risico: investeringsbeleid (gebrek aan flexibiliteit en toegenomen onderlinge afhankelijkheid)
- Moeilijkheid om een contracyclisch beleid te voeren

### Begrotingsbeleid

- Rol en werking van de HRF (incl. de aspecten die betrekking hebben op Brussel)
- Begrotingsbeleid van het BHG en de GGC
- Interfederale coördinatie
- Intra-Belgische verhoudingen
- Globaal traject van het BHG en de GGC
- Specifieke kenmerken van de begrotingssituatie van het BHG en de GGC
- Plaatselijke besturen
- Begrotingsprocedure
- Gewestelijke schuld
- Investeringsclausule
- Rekening houden met de investeringen
- Nieuw (in de toepassing): criterium van niet-verhoging van het ritme van globale uitgaven

- Relatie tussen het BHG, de GGC en de plaatselijke besturen
- Consolidatie budgetten BHG - plaatselijke besturen
- Stabiliteit van de overheidsfinanciën en OOBBC
- Consolidatie van de eenheden van de overheidssector en contacten met het INR
- Statistische verbintenissen & consolidatie van de eenheden van de overheidssector
- GGC
- GGC en VSCB
- GGC en zesde staats hervorming
- Relaties GGC/BHG
- Rekenhof en VSCB
- HRF en VSCB
- Plaatselijke besturen en VSCB
- Sociale partners en VSCB
- Vrees
- Mogelijkheden voor verbetering
- Europese vergelijking

### Coördinatie van het economisch beleid

- Geen impact geïdentificeerd



