



## Begrotingscontrole als een tussenstap naar het begrotingsevenwicht

2012/4  
03 | 03 | 2012



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

### Inleiding

We staan aan het begin van een lange periode van aangehouden budgetdiscipline. Een grote begrotingscorrectie is altijd een moment waarbij politieke verlanglijstjes en onmiddellijk rendement centraal staan. Onze bewindslieden moeten echter beseffen dat de budgettaire nood structureel is door de combinatie van noodzakelijke afbouw van de staatsschuld in het kader van het Euro-pact en terugkerende meerkosten van de vergrijzing. De politieke keuzes van vandaag mogen de structurele oplossingen van morgen niet hinderen, maar moeten ze in tegendeel faciliteren.

### **De inspanning**

Voor dit jaar heeft het monitoringcomité de lat op 1,970 miljard euro gelegd, wat een buffer van 500 miljoen euro bevat bovenop de inspanning van 1,470 miljard om het begrotingstekort terug te dringen tot 2,8% van het BBP. Die veiligheidsmarge is niet alleen wenselijk met het oog op de onzekerheid betreffende het economische klimaat: in de originele begroting zitten ook maatregelen waarover enkel de toekomst zal uitwijzen of de geraamde ontvangsten wel degelijk gerealiseerd zullen worden. Bij nieuwe ingrepen is het sowieso altijd moeilijk de impact ervan in te schatten. Theoretisch kan de afwijking zowel leiden tot een overschatting als een onderschatting. In de praktijk zijn vooral tegenvallers te verwachten omdat bij maatregelen die moeten leiden tot extra inkomsten, de belastingbetaler spontaan naar wegen zoekt om minder getroffen te worden door de extra bijdrage.

We moeten bovendien goed beseffen dat ook de groei voor de komende jaren door de officiële instanties erg hoog werd ingeschat. Tegen 2015 moet het begrotingsevenwicht gerealiseerd zijn.

**Te verwachten valt dat tussen 2013 en 2015 de groei een stuk onder de 2% gaat uitkomen wat na de huidige inspanning van 1,970 miljard nogmaals een bijkomende besparing impliceert van meer dan 3 miljard euro<sup>1</sup>. Tenminste impliceert dit dat eenmalige maatregelen (one shots) echt geen zoden aan de dijk zetten en dat we best kiezen voor ingrepen die een progressief toenemende impact hebben.**

### **Maatregelen aan de inkomstenkant**

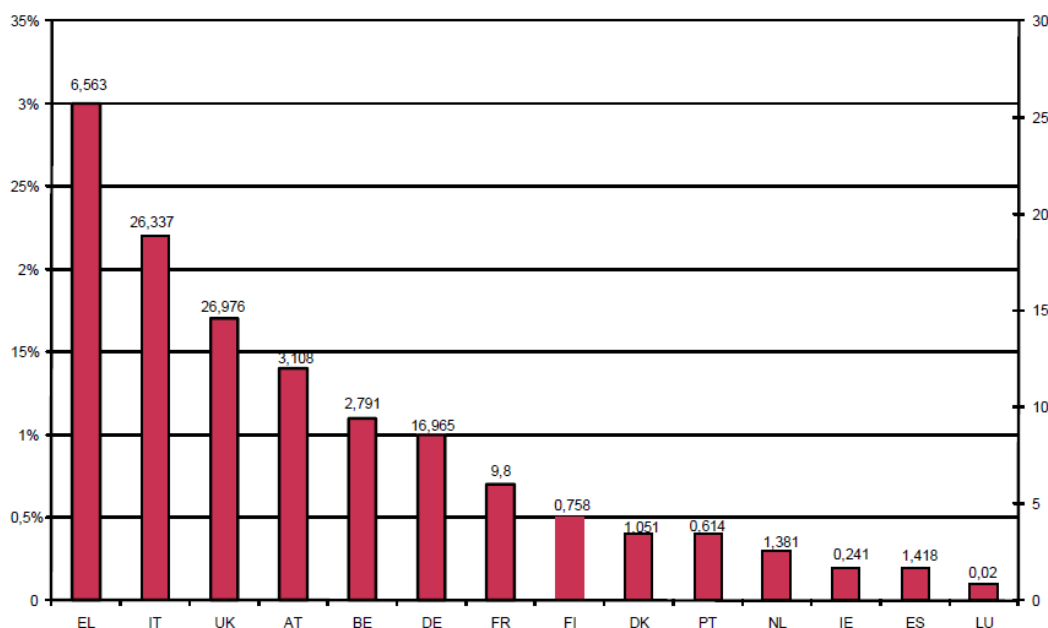
Een belangrijk principe is dat de economische kosten die verschillende belastingen onvermijdelijk met zich meebrengen in een redelijke verhouding met elkaar moeten staan opdat de totale belastingdruk de algemene welwaartsontwikkeling niet te eenzijdig zou verstoren.

Bekeken vanuit dat fundamenteel perspectief, zijn er evidente marsrichtingen voor de fiscale component van de begrotingscontrole. Wat eigendomsbelastingen betreft, is het een oude discussie dat de geschatte kadastrale inkomens allang aan een update toe zijn. Omdat de lasten op arbeid zo hoog zijn, dienen deze verder structureel verlaagd te worden. Uit de literatuur komt ook naar voren dat belastingen op investeringen erg verstorend kunnen zijn.

Breed gebaseerde consumptiebelastingen blijken minder nadelige groei-effecten te sorteren. De voorbije weken werd al gediscussieerd over de mogelijkheid het BTW-tarief te verhogen van 21 naar 22%, wat zowat 1,1 miljard zou opbrengen. Ondertussen is dit in verschillende Europese landen al gebeurd dus dat kan zeker een optie zijn. Het kan ook een interessante oefening zijn alle uitzonderingsregels van het BTW-stelsel onder de loep te nemen. Allerlei afwijkende regimes zorgen ervoor dat de fiscus in het BTW-stelsel ongeveer 3 miljard euro misloopt wat liefst 11% is van de totale BTW-ontvangsten in ons land tegen slechts 3% in Nederland. Een rationalisering zou hier snel tot 2 miljard euro kunnen opbrengen.

Essentieel is het om korte en lange termijneffecten van elkaar te onderscheiden. Een substitutie van inkomstenbelastingen voor consumptiebelastingen is de voorbije jaren door verschillende landen gehanteerd wegens competitiviteitsredenen zonder inkomstenverlies, met name door Duitsland.

### Ontvangstenverlies in het BTW-stelsel door uitzonderingsregels (% totale ontvangst, -miljard euro op rechterschaal)



Bron: Reckon Report, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25, 2009

Het BTW-tarief verhogen van 21 naar 22% wat zowat 1,1 miljard zou opbrengen en kan passen in het verschuiven van fiscale druk weg van arbeid naar consumptie. De Europese landen die dit al deden verbeterden op deze manier ook hun competitiviteit. Allerlei afwijkende regimes zorgen ervoor dat de fiscus in het BTW-stelsel ongeveer 3 miljard euro misloopt wat liefst 11% is van de totale BTW-omvang in ons land.

Vandaag zitten we in de korte termijnlogica om snel geld bij elkaar te vinden, maar we moeten parallel ook werkelijk een fiscale hervorming voorbereiden die toelaat het productiepotentieel van de economie te vergroten. Centraal dient hierbij de ambitie te bestaan om de fiscaliteit arbeidsmarktvriendelijker te oriënteren. In een context van open markten, moet een belastinghervorming oog hebben voor de competitiviteit van de in België gepresteerde arbeid. Een essentieel aspect is ook het vergroten van de transparantie en het nastreven van vereenvoudiging wat niet alleen tot lagere administratiekosten zal leiden maar ook de acceptatiegraad bij de burgers zal verhogen. Hierbij is het samenstellen van een expertengroep een instrument dat erg effectief kan zijn.

Gezien de milieuproblematiek moet bovendien ons fiscaal stelsel meer rekening houden met negatieve externaliteiten vanwege vervuilende consumptie en vervuilende productie. Ten slotte moet de billijkheid gegarandeerd blijven wat impliceert dat we de evolutie van de ongelijkheid bij de fiscale hervorming betrekken.

**Meer informatie op:** [http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/09\\_tax\\_edc\\_nl.pdf](http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/09_tax_edc_nl.pdf)

### **Pensioenen**

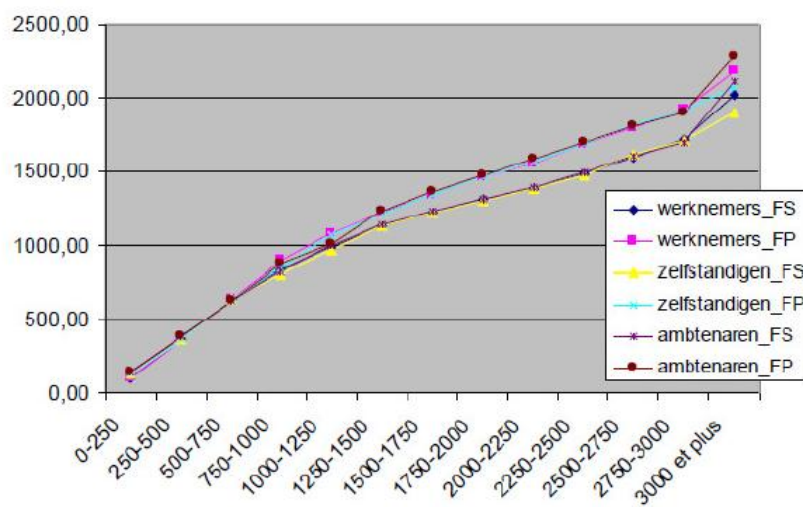
Al jaren weten we dat een gezonde begroting essentieel is voor de betaalbaarheid van de pensioenen. Vandaag is het geen toekomstverhaal meer: vorig jaar is er een recordaantal gepensioneerden bijgekomen. De uitstroom van de babyboomers is begonnen. De pensioenhervorming maakte de kern uit van het regeerakkoord. Ondertussen zijn er echter al heel wat versoepelingen gekomen inzake de geplande maatregelen. Dit heeft van de nieuwe regering niet alleen al veel politieke energie gekost ook budgettair is hier een kostprijs aan verbonden. Belangrijk op korte termijn is met zekerheid te bepalen wat de totale budgettaire impact is, nu er na de politieke keuzes onderhandelingen zijn gebeurd.

Langer werken is een tweesnijdend budgettair zwaard: het levert inkomsten op en vermijdt pensioenuitgaven. De beste begrotingsstrategie is dus het uittekenen van onmiddellijke strategie om langer werken op de arbeidsmarkt te versnellen en te veralgemenen. De evaluatie van het Generatiepact kan hier de doorstart betekenen.

Als men oudere werknemers ertoe wil aanzetten om langer aan het werk te blijven, dan moet men ervoor zorgen dat het inkomen uit arbeid niet zwaarder wordt belast dan de pensioenen. Momenteel is dit niet het geval en genieten pensioenen een voorkeursbehandeling in de inkomensbelasting. Het lijkt niet rechtvaardig dat iemand die 2.000 euro per maand verdient door ervoor te werken, zwaarder belast wordt dan een gepensioneerde aan wie elke maand 2.000 euro pensioen wordt uitgekeerd (wat zeker geen uitzondering is bij ambtenaren).

Op basis van de huidige verdeling tussen arbeidsinkomen en pensioenen en op basis van het verschil in belasting dat momenteel nog tussen beide inkomens bestaat, hebben we gesimuleerd hoeveel de fiscus meer zou innen indien de pensioenen evenveel zouden worden belast als het inkomen uit arbeid. Met behulp van de simulatie-tool in Tax on Web komen we dan voor alle pensioenregimes samen op een fiscale meeropbrengst tussen de 1,3 en de 1,9 miljard euro uit, afhankelijk van het feit of men het belastingbarema voor samenwonenden, dan wel dat voor alleenstaanden gebruikt. Uit de onderstaande grafiek blijkt overigens duidelijk dat deze fiscale harmonisatie geen invloed zou hebben op de bescheiden pensioenen.

### Impact op het netto pensioen van een fiscale harmonisering op de arbeidsinkomsten



Ondertussen zijn er heel wat versoepelingen gekomen inzake de geplande maatregelen. Dit heeft van de nieuwe regering niet alleen al veel politieke energie gekost ook budgettair is hier een kostprijs aan verbonden. Belangrijk op korte termijn is met zekerheid te bepalen wat de totale budgettaire impact is, nu er na de politieke keuzes onderhandelingen zijn gebeurd.

Als men oudere werknemers ertoe wil aanzetten om langer aan het werk te blijven, dan moet men ervoor zorgen dat we het inkomen uit arbeid niet zwaarder belasten dan de pensioenen. We berekenen de impact van dergelijke fiscale harmonisatie voor alle pensioenregimes op een fiscale meeropbrengst tussen de 1,3 en de 1,9 miljard euro uit, afhankelijk van het feit of men het belastingbarema voor samenwonenden, dan wel dat voor alleenstaanden gebruikt, en zonder invloed te hebben op de bescheiden pensioenen.

**Meer informatie:** [http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera\\_binnen\\_NL\\_DEF.PDF](http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Itinera_binnen_NL_DEF.PDF)

### **Gezondheidszorg**

De reductie van de groeinorm voor de gezondheidsuitgaven is een maatregel met belangrijke budgettaire impact. Toch kan het niet de bedoeling dit te implementeren als een lineaire besparing die onvoldoende aandacht heeft voor de hefboomen van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie.

De regering moet de institutionele verkaveling van de gezondheidszorg, waarbij elke budgettoefening gebeurt vanuit het perspectief van de impact op deze of gene belangengroep in de sector, overstijgen en echt begin maken van een structurele aanpak voor meer en betere gezondheidszorg in een context waar de boomen niet langer tot in de hemel groeien.

**-De doelmatigheid van medische technologieën waarborgen:** Het is essentieel dat elke door de overheid uitgegeven Euro afgewogen wordt om na te gaan of men met de investering voldoende gezond-

heidswinst kan realiseren. Voorgestelde opties zijn een systematische analyse van de kosteneffectiviteit, meer transparante beslissingen rond ziekteverzekeringen en waardevolle innovatie.

Quick win 1: De kosteneffectiviteit van het oprichten van een centrum voor Hadrontherapie in België wordt momenteel nader onderzocht, maar voorgaande studies stellen de noodzaak tot zulke grootschalige investering sterk in vraag. Binnen de context van budgetbesparingen dienen zulke beslissingen daarom heel nauwgezet onderbouwd te worden, met minimale invloed van lobbywerk.

Quick win 2: De concurrentie op de markt van de geneesmiddelen die buiten patent vallen aanwakkeren, met de beproefde recepten uit andere landen. Een deel van de besparingen die hieruit voortkomen laten terugvloeien naar de ondersteuning van innovatie.

**-Zorgverstrekkers en ziekenhuizen beter doen werken** door het verspreiden van enerzijds “best practices” en een door de sector algemeen aanvaard systeem van kwaliteitsindicatoren, en anderzijds van een lijst van werkelijk ongewenste handelwijzen en het vastleggen van toepasselijke sancties.

**-Zorgverstrekkers en ziekenhuizen anders betalen:** Referentiebedragen en forfaitaire betalingen per ziekenhuisverblijf bieden hier slechts deels een oplossing omdat ze op besparingen maar nog niet voldoende op kwaliteit zijn gericht. Een systeem van kwaliteitsindicatoren kan als basis dienen voor een herziening van het vergoedingssysteem. Herziening van de basisbetaling van de ziekenhuizen om sterker de nadruk te leggen op kwaliteit en doelmatigheid. Men kan denken aan “episodes van zorg” waarbij een eventuele heropname binnen een bepaalde periode voor rekening van het ziekenhuis valt.

Quick win 1: De referentiebedragen uitbreiden naar meer aandoeningen met een hoge graad van voorspelbaarheid. De prijs per referentiebedrag niet baseren op een gemiddelde, maar op verantwoorde zorgverlening, zoals onderbouwd door de meest recente wetenschappelijke inzichten.

Quick win 2: Shared savings: De helft van besparingen die, aangetoond, het gevolg zijn van kwaliteitsverbetering, laten terugvloeien naar de zorgverlening, om bijkomende kwaliteitsprojecten te ondersteunen. De andere helft draagt bij tot budgetbesparing.

**-Meer “patiënt management” door het goed afwegen en prioriteren van zorgtrajecten** en het aanmoedigen van onderzoeksprogramma’s inzake patiëntmanagement. Goed gedrag aanmoedigen en verkeerd gedrag ontmoedigen, via betere communicatie en informatie aan de patiënt, een verhoging van het remgeld voor minder kosteneffectieve zorgen en een verlaging van het remgeld voor zorgen met een betere kosteneffectiviteit.

Quick win 1: Wanneer een patiënt bewust zijn levensstijl verbetert (vb. rookstop), met een aantoonbare besparing voor de gezondheidszorg op lange termijn, dient een beperkt deel van die besparing naar de patiënt terug te vloeien als beloning van zijn inspanning en bereikte resultaat.

Bovendien kan men de ziekenfondsen niet enkel financieel responsabiliseren voor een percentage van budgetoverschrijdingen, zoals nu reeds het geval is, maar ook voor de mate waarin hun leden al dan niet kwaliteitsvolle zorg ontvangen. Hiervoor dienen proces en outcome indicatoren opgevolgd te worden als financieel sturingsinstrument voor het budget van ziekenfondsen. De voorwaarde is dat ziekenfondsen dan ook daadwerkelijk de tools krijgen om ongepaste zorg tegen te gaan (zoals selectieve contractering). Ook hier kan er gekozen worden om de helft van eventuele kwaliteitsgebonden besparingen terug naar de ziekenfondsen zelf te laten vloeien, en de andere helft naar budgetbesparing.

**Meer informatie:**

[http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/\\_paper/your-money-or-your-life-a-plea-for-more-cost-effectiveness-analyses-in-belgian-healthcare4/](http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/your-money-or-your-life-a-plea-for-more-cost-effectiveness-analyses-in-belgian-healthcare4/)

[http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/nota%20voor%20de%20onderhandelaars%20nl\\_lv.pdf](http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/nota%20voor%20de%20onderhandelaars%20nl_lv.pdf)



## **Arbeidsmarkt en werkloosheid**

Jobcreatie is normaal een bron van inkomsten, maar is in België in toenemende mate een bron van uitgaven. Meer dan de helft van alle nieuwe jobs in het voorbije decennium werden gesubsidieerd. Jobcreatie wordt op die manier een budgettair probleem. De overheid moet daarom zuiniger met dit subsidiebeleid omgaan.

-Vooral de vele banenplannen kosten handenvol geld zonder veel netto-effect in jobcreatie. Er kan bespaard worden door algemene jobsubsidies voor doelgroepen te vervangen door persoonlijke diensten voor wedertewerkstelling, op maat van individuele werkzoekenden. De staatshervorming moet op dat vlak snel worden uitgevoerd, aangezien de bevoegdheden geregionaliseerd worden.

-Er kan een win-win worden bereikt door de tientallen stelsels van bijzondere, “alternatieve” beloning met speciale fiscale en parafiscale behandeling grondig in te perken in ruil voor lineaire lastenverlaging. Dit zal besparen op complexiteit en echte tewerkstellingsgroei bevorderen. De aanzet met de bedrijfswagens is het topje van de ijsberg in dit verband.

-In de werkloosheid verdient het politieke akkoord over degressiviteit van de uitkeringen een nieuwe lezing. In het huidige akkoord gaat de degressiviteit veel te laat in, bij langdurige werkloosheid. Het activerend effect op mensen die dan al ver van de arbeidsmarkt staan zal gering zijn: men zal armoede organiseren en geen werk creëren. Door degressiviteit vroeger te laten ingaan, gecombineerd met progressieve begeleiding op maat, kan opnieuw een win-win van meer activiteit en minder uitkeringen ontstaan.

### **Meer informatie:**

[http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/\\_paper/vannogovnaargoodgov/](http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/vannogovnaargoodgov/)

<http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/baanzekerheid%20NL%20final.pdf>

## **Overheid**

Er zijn oeverloze discussies over de optimale omvang van de overheid, maar iedereen gaat akkoord dat de kwaliteit van het overheidsoptreden moet verbeteren.

**-Modernisering openbare administratie:** 4 miljard euro op 4 jaar: Ons inspirerend op de ervaring uit Groot-Brittannië ramen we dat door een doordacht programma ter verhoging van de efficiëntie van de publieke sector op vier jaar tijd vier miljard euro kan uitgespaard worden.

**- Verjonging ambtenaren levert besparing op:** 4 miljard op 4 jaar: De demografische generatiewissel in het overheids personeel biedt een enorm spaarpotentieel. Een nieuwe, jonge ambtenaar kost gemiddeld 60% minder dan een oudere ambtenaar. In de komende jaren zal tot 40% van de ambtenaren met pensioen gaan. Dit biedt een besparingspotentieel van 10 miljard Euro toe op tien jaar. Dit zou voor de komende vier jaar al een besparing kunnen opleveren van vier miljard euro.

Onderstaande tabel toont bovendien de opsplitsing naar beleidsniveaus wat erop wijst dat om dit effectief te realiseren een goede coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus in ons land noodzakelijk is:

	Aantal vertrekken naar pensioen (aantal ambtenaren ouder dan 50 jaar)	Jaarlijkse gemiddelde winst per vervanging	Totale winst over 10 jaar
Federale publieke administratie	31.850	20.784,83	661.996.848
Vlaamse publieke administratie <sup>1</sup>	12.731	22.495,71	286.392.942
Waalse publieke administratie <sup>2</sup>	7.322 <sup>2</sup>	19.652,29	143.894.060
Brusselse publieke administratie	1.756	15.280,8	26.833.093
Lokale publieke administratie <sup>1/3</sup>	143.144	22.294,35	3.191.302.436
Onderwijs <sup>3</sup>	113.895	22.294,35	2.539.214.993
Gezondheid <sup>3</sup>	121.910	22.294,35	2.717.904.209
<b>TOTAL</b>	<b>498.508</b>		<b>9.567.538.581</b>

De Itinera assen voor een nieuwe en betere overheid zijn vooral een intrede van een evaluatiecultuur waarbij een evenwichtige verbetering van prestaties mogelijk wordt door impact, kwaliteit en efficiëntie objectief te evalueren en de burgers informeren over kwaliteit en resultaat, en waarbij budgetten verbonden worden aan resultaten eerder dan aan noden. De politiek moet instaan voor de selectie van de doelstellingen maar daarna is het essentieel de realisatie ervan over te laten aan de administratie en op te houden met het koloniseren van die administratie door de politiek. Voldoening en motivatie van de ambtenaren dient bevorderd te worden door taken te koppelen aan overeengekomen en concrete doelstellingen. Het behalen van resultaten moet duidelijk gevaloriseerd worden. In het Verenigd Koninkrijk leverde een dergelijke efficiëntie-oefening onder Sir Peter Gershon een efficiëntie-winst op van £21,5 miljard. Omgerekend naar Belgische schaal moet het mogelijk zijn door het ontwikkelen van een efficiëntiecultuur in ons land voor vier miljard performantieverbeteringen te realiseren.

Een groep overheidsmanagers heeft ondertussen zelf het goede voorbeeld gegeven. Echt besparingspotentieel ontstaat immers niet met een lineaire besparing die iedereen over dezelfde kam scheert – inclusief zij die al bespaard hebben – maar door slimme doelstellingen van efficiëntie en kwaliteit, die vrij door de administraties kunnen gerealiseerd worden.

Hierbij kan opnieuw de motivatie versterkt worden door een deel van het resultaat te herinvesteren in de betrokken administratie.

Omdat maatregelen in de overheidssector vaak maar progressief een verschil maken en het alleen maar fair is dat een groep die eerder beschut is tegen de gevolgen van de crisis op het vlak van werkzekerheid ook een inspanning doet, is een indexsprong voor de ambtenaren zeker een te overwegen optie. Voor de gezamenlijke overheid zou dit netto ongeveer 400 miljoen euro opbrengen.

**Meer informatie:** [http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/\\_paper/vannogovnaargoodgov/](http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/vannogovnaargoodgov/)

## Conclusie

Er is een gerechtvaardigde bezorgdheid dat scherp besparen in tijden van recessie, een rem kan zetten op de economische groei. Voor een open economie als de Belgische is het belangrijk dat er ook budgettaire coördinatie in Europa plaatsvindt zodat noodzakelijke saneringen sequentieel kunnen plaatsvinden. We dienen er op Europees vlak dus op aan te dringen dat vandaag de inspanning van deficitaire landen vergemakkelijkt wordt doordat er andere landen zijn die de vraag op peil houden. In elk geval dienen we het economisch beleid in zijn geheel te beoordelen. Vandaag is het beleid van de Europese Centrale Bank enorm expansief. Deze houding is alleen mogelijk indien de centrale bank de rente niet te snel hoeft op te trekken omdat het risico op inflatie afneemt als inspanningen worden gedaan om de begroting te saneren. Ten slotte sluit niets uit dat we saneren waar er marge is en tegelijkertijd gerichte investeringen op peil houden.

**Uit onderzoek blijkt dat hervormingen in overheidsconsumptieve uitgaven zoals lonen, subsidies en transfers op lange termijn het gunstigst uitvallen voor de economische groei.** Dit kan gepaard gaan met het maximaal vrijwaren van de zwaksten door sociale uitgaven veel selectiever te maken. De verhouding tussen investeringen en consumptieve uitgaven dient best gemonitord te worden.

Ter conclusie moeten we toch nog maar eens opmerken dat het begrotingstraject de weg van de geleidelijkheid is. Het is te hopen dat we die marge blijven behouden. Landen die onder acute stress komen te staan, hebben geen andere keus dan meteen fors te besparen. Dit kan essentieel zijn om vertrouwen te winnen dat het beleid de budgettaire situatie ernstig neemt. Zoniet kan de geëiste risicopremie dermate uit de hand lopen dat de wurggreep van hogere rentelasten en de daarmee gepaard gaande rentesneeuwbal oncontroleerbaar wordt.

**Meer informatie:** [http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/\\_paper/findingtheightbudgetarypath/](http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/findingtheightbudgetarypath/)

**Ivan Van de Cloot** - hoofdeconoom en **Jean Hindriks** - Senior Fellow

*'Dan houden we de budgettaire kost voor 2013 die te maken heeft met de waarborg vanwege de overheid voor de vereffening van de Arcoholding nog buiten bestek. Hierbij zou de rekening kunnen oplopen tot 1,5 miljard euro*

Voor duurzame economische groei  
en sociale bescherming



ONAFHANKELIJKE DENKTANK

**KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE**

**Itinera Institute VZW**

Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel  
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

[info@itinerainstitute.org](mailto:info@itinerainstitute.org)  
[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur