

2016•2017
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef Overheidsfinanciënrecht

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Anton Van Tricht
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2016•2017
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Overheidsfinanciënrecht

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Anton Van Tricht
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Woord vooraf

Met deze masterscriptie kom ik aan het einde van mijn rechtenopleiding aan de Universiteit Hasselt. Dit is dan ook de uitgelezen kans om een aantal mensen te bedanken zonder wiens steun en hulp deze masterscriptie niet tot stand kon komen.

In de eerste plaats wil ik Prof. dr. Caroline Vanderkerken bedanken voor de kans om mijn masterscriptie over dit boeiende onderwerp te schrijven. De financiering van de deelstaten in België is een complexe maar interessante materie, en is een uitdagend onderwerp voor een masterscriptie gebleken.

Verder wil ik mijn ouders, broers, zus en schoonzussen bedanken voor de steun, het vertrouwen en het vele geduld dat zij mij elke dag onvoorwaardelijk hebben gegeven.

In het bijzonder dank ik mijn vriendin Skrolan voor haar liefde en steun die onontbeerlijk was voor het succesvol afleggen van mijn rechtenstudie.

Tevens gaat een woord van dank uit aan mevrouw Carine Spinnoy (Adviseur-generaal van Financiën, FOD Financiën) voor de hulp bij de vragen die ik had omtrent berekeningen en cijfermatige gegevens uit de begroting.

Tot slot wens ik de lezer van dit werk alvast veel leesplezier.

Anton Van Tricht

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	1
INHOUDSOPGAVE	3
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	7
LIJST VAN TABELLEN	11
LIJST VAN BIJLAGEN	13
1 PROBLEEMSTELLING	15
1.1 KOMT DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET TEGEMOET AAN DE FINANCIËLE NODEN VAN VLAANDEREN?	15
1.1.1 Hoe is de financiering van de deelstaten geëvolueerd doorheen de jaren?	15
1.1.2 In welke mate heeft de Zesde Staatshervorming de Bijzondere Financieringswet hervormd?	15
2 INLEIDING.....	17
2.1 DE FINANCIËLE NODEN VAN VLAANDEREN	17
2.2 OVERZICHT	17
2.3 AFBAKENING WERKGEBIED.....	18
3 VAN EEN EENHEIDSTAAT NAAR EEN VOLWAARDIG FEDERAAL BELGIË	19
3.1 HET UNITAIRE BELGIË	19
3.1.1 De eerste taalwetten	20
3.1.2 Communautaire breuklijn na WO II	21
3.1.3 Vastleggen van de taalgrens (1961-1963).....	22
3.2 EERSTE STAATSHERVORMING (1970)	22
3.2.1 Begin van het federaliseringsproces	22
3.2.2 Oprichting cultuurgemeenschappen.....	23
3.2.3 ... en een moeizame gewestvorming	23
3.2.4 De Eerste Staatshervorming: Een grote stap?	24
3.3 TWEEDE STAATSHERVORMING (1980)	24
3.3.1 Aanloop naar federale staat met gemeenschappen en gewesten	24
3.3.1.1 Bevoegdheden van de gemeenschappen	25
3.3.1.2 Bevoegdheden van de gewesten	25
3.3.2 Financieringsstelsel.....	25
3.3.2.1 Eigen niet-fiscale middelen.....	25
3.3.2.2 Dotaties	25
3.3.2.3 Ristorno's.....	26
3.3.2.4 Eigen fiscaliteit.....	27
3.3.2.5 Leningen	27
3.3.3 De Tweede Staatshervorming: slotbeschouwing	27

3.4	DERDE STAATSHERVORMING (1988-1989)	28
3.4.1	<i>Een staatshervorming in drie fases</i>	28
3.4.2	<i>Nieuw financieringsstelsel: De Bijzondere Financieringswet</i>	29
3.4.2.1	De Vlaamse en Franse Gemeenschap:	29
3.4.2.2	De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	30
3.4.2.3	De gewesten	30
3.4.2.3.1	Samengevoegde belastingen	30
3.4.2.3.2	Gewestelijke belastingen	31
3.4.2.3.3	Nationale solidariteitstussenkomst	31
3.5	VIERDE STAATSHERVORMING: SINT-MICHIELSAKKOORD (1993)	32
3.5.1	<i>Voltooing van het federaliseringsproces</i>	33
3.5.2	<i>Wijzigingen aan de Bijzondere Financieringswet</i>	33
3.5.2.1	De gewestelijke belastingen	33
3.5.2.2	De ‘gemeenschapsbelasting’	34
3.5.2.3	Financiering nieuwe bevoegdheden	34
4	DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET NA DE VIJFDE STAATSHERVORMING	37
4.1	HERVORMING VAN HET FINANCIERINGSSTELSEL	37
4.2	DE GEWESTEN	38
4.2.1	<i>Fiscale autonomie</i>	38
4.2.2	<i>Dotatie uit de opbrengst van personenbelasting</i>	40
4.2.2.1	Basisbedrag van de dotatie (art. 33 Bijzondere Financieringswet)	40
4.2.2.2	Negatieve term (art. 33bis Bijzondere Financieringswet)	41
4.2.2.3	Nationale Solidariteitsbijdrage (art. 48 Bijzondere Financieringswet)	41
4.2.2.4	Bijkomende middelen ingevolge overgedragen bevoegdheden	42
4.2.3	<i>Gewestelijke belastingen</i>	43
4.2.4	<i>Dode hand compensatie</i>	44
4.3	DE VLAAMSE EN FRANSE GEMEENSCHAP	44
4.3.1	<i>Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde</i>	44
4.3.1.1	Basisbedrag	44
4.3.1.2	Bijkomende btw-inkomsten	45
4.3.2	<i>Toegewezen gedeelten van de opbrengst van de personenbelasting</i>	46
4.3.3	<i>Specifieke dotaties</i>	47
4.3.3.1	Dotatie ter compensaties van het kijk- en luistergeld	47
4.3.3.2	Dotatie ter financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt (art. 62 Bijzondere Financieringswet)	48
4.3.3.3	De lottogelden (art. 62bis Bijzondere Financieringswet)	48
4.3.3.4	Bijkomende middelen ter financiering van de Nationale Plantentuin	48
4.4	SLOTBESCHOUWING NA VIJF STAATSHERVORMINGEN	48
4.4.1	<i>Perverse effecten</i>	49

4.4.2	<i>Te weinig responsabilisering</i>	49
4.4.3	<i>Responsabilisering via fiscale autonomie</i>	49
4.4.4	<i>Complexiteit van de wetgeving</i>	50
5	ZESDE STAATSHERVORMING: VLINDERAKKOORD (2012-2014)	51
5.1	OORZAKEN EN TOTSTANDKOMING VAN DE ZESDE STAATSHERVORMING	51
5.1.1	<i>Eerste fase (2012)</i>	51
5.1.1.1	Herziening van de herzieningsprocedure (art. 195 Gw.)	51
5.1.1.2	Wetten van 19 juli 2012.....	52
5.1.2	<i>Tweede fase (2014)</i>	52
5.1.3	<i>Derde fase (2014)</i>	52
5.2	BEVOEGDHEIDSOVERDRACHTEN	53
5.2.1	<i>Van het federale niveau naar het gewestelijke niveau</i>	53
5.2.2	<i>Van het federale niveau naar het niveau van de gemeenschappen</i>	53
5.2.3	<i>Van het federale niveau naar de gemeenschappen en gewesten</i>	54
5.2.4	<i>Van de gemeenschappen naar de gewesten</i>	54
6	DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET	55
6.1	KRACHTLIJNEN VAN DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET	55
6.2	DE GEWESTEN	56
6.2.1	<i>Algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid</i>	57
6.2.2	<i>Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting</i>	57
6.2.2.1	Gewestelijke opcentiemen	57
6.2.2.1.1	Berekening gereduceerde belasting	58
6.2.2.1.2	Bedrag van de gewestelijke opcentiemen	60
6.2.2.1.3	Gedifferentieerde opcentiemen	60
6.2.2.2	Gewestelijke kortingen, belastingvermeerderingen en -verminderingen	61
6.2.2.3	Verdeling van de gewestelijke personenbelasting onder de gewesten	62
6.2.2.4	Federale personenbelasting	63
6.2.2.5	Totale personenbelasting	64
6.2.3	<i>Gewestelijke belastingen</i>	64
6.2.4	<i>Financiering van de nieuwe bevoegdheden</i>	64
6.2.4.1	Dotatie “werk” (art. 35nonies Bijzondere Financieringswet)	64
6.2.4.2	Dotatie fiscale uitgaven (art. 35decies Bijzondere Financieringswet)	65
6.2.4.3	Dotatie bevoegdheidsoverdrachten 4 ^e , 5 ^e en 6 ^e Staatshervorming (art. 35octies Bijzondere Financieringswet)	66
6.2.5	<i>Mechanisme van nationale solidariteit (art. 48 Bijzondere Financieringswet)</i>	67
6.2.5.1	De bepaling van het basisbedrag	67
6.2.5.2	Berekening van de concrete solidariteitsbijdrage	68
6.3	DE VLAAMSE EN DE FRANSE GEMEENSCHAP	68

6.3.1	<i>Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de btw (art. 40quinquies Bijzondere Financieringswet)</i>	68
6.3.1.1	Eerste stap: Vaststelling van de totale dotatie	68
6.3.1.2	Tweede stap: Verdeling onder de Vlaamse en Franse Gemeenschap	69
6.3.2	<i>Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting (art. 47/2 Bijzondere Financieringswet)</i>	70
6.3.2.1	Vaststelling van de totale PB-dotatie.....	70
6.3.2.2	Verdeling van de dotatie tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap	71
6.3.3	<i>Financiering van de nieuwe bevoegdheden</i>	71
6.3.3.1	Dotatie gezinsbijslagen (art. 47/5 Bijzondere Financieringswet)	71
6.3.3.2	Dotatie ouderenzorg (art. 47/7 Bijzondere Financieringswet)	72
6.3.3.3	Dotatie investeringen in ziekenhuisinfrastructuur en medisch-technische diensten (art. 47/9 Bijzondere Financieringswet)	73
6.3.3.1	Restdotatie gezondheidszorg en hulp aan personen (art. 47/8 Bijzondere Financieringswet)	74
6.3.3.2	Dotatie justitiehuizen (art. 47/10 Bijzondere Financieringswet)	74
6.3.3.3	Dotatie voor interuniversitaire attractiepolen (art. 47/11 Bijzondere Financieringswet)	75
6.4	BIJDRAGE VAN DE DEELSTATEN AAN DE SANERING VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN EN DE VERGRIJZINGSKOST	75
6.5	OVERGANGSMECHANISME (ART. 48/1 BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	76
6.6	SLOTBESCHOUWINGEN BIJ DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET	76
6.6.1	<i>Overzicht</i>	76
6.6.2	<i>Beoordeling van de nieuwe Bijzondere Financieringswet</i>	77
6.6.2.1	Fiscale autonomie van Vlaanderen	77
6.6.2.2	Responsabilisering	77
6.6.2.3	Solidariteitsmechanisme	77
7	CONCLUSIE	79
	BIBLIOGRAFIE	81
	WETGEVING	81
	PARLEMENTAIRE STUKKEN EN HANDELINGEN	82
	RECHTSPRAAK	83
	RECHTSLEER	83
	<i>Boeken en verzamelwerken</i>	83
	<i>Artikels</i>	84
	<i>Scripties en verhandelingen</i>	85
	ANNEX	87

Lijst van gebruikte afkortingen

Adv.RvS	Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State
AFT	Algemeen Fiscaal Tijdschrift
art.	artikel(en)
ASP	Uitgeverij Academic & Scientific Publishers
bbp	bruto binnenlands product
BHV	Kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde
Bijzondere Financieringswet	Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten
Bijz. W.	Bijzondere wet
Bijz. W. Fin. 6 januari 2014	Bijzondere wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden
bni	bruto nationaal inkomen
bnp	bruto nationaal product
BS	Belgisch Staatsblad
btw	belasting over de toegevoegde waarde
btw-dotatie	toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde
BW	Burgerlijk Wetboek 21 maart 1804
BWHI	Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen
CdH	Centre Démocrate Humaniste
cf.	<i>confer</i> (vergelijk)
COCOF	Franse Gemeenschapscommissie ¹
CVP	Christelijke Volkspartij

¹ Frans: Commission Communautaire Française

e.a.	en andere(n)
EIF	Europees Integratiefonds
EMU	Economische en Monetaire Unie
e.v.	en volgende
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950
FCUD	Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten
FOD	Federale Overheidsdienst
FIM	Federaal Impulsfonds Migrantenbeleid
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
Gw	Belgische Grondwet
GwH	Grondwettelijk Hof
HvC	Hof van Cassatie
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> (op dezelfde plek)
Kamer	Kamer van Volksvertegenwoordigers
KB	Koninklijk Besluit
LRB	Lokale & Regionale Belastingen
NBB	Nationale Bank van België
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
nr.	nummer(s)
P.	bladzijde(n)
<i>Parl.St.</i>	parlementair(e) stuk(ken)
PB-dotatie	toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting
PS	Parti Socialiste
PSC	Parti Social-Chrétien
PWA	plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen

NBB	Nationale Bank van België
resp.	respectievelijk
SP	Socialistische Partij
Sp.a	Socialistische Partij Anders
Sw.	Strafwetboek 8 juni 1867
Taalwet bestuurszaken	Gecoördineerde wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken
TBP	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht
TFR	Tijdschrift voor Fiscaal Recht
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
vgl.	vergelijking
VIVES	Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving
VI.Parl.	Vlaams Parlement
vol.	volume
vn.	voetnoot
<i>Vr. en Antw.</i>	Schriftelijke parlementaire vragen en antwoorden
Wet tot hervorming der instellingen	Gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen
WIB 1992	Wetboek van de inkomstenbelasting 10 april 1992
WO I	Eerste Wereldoorlog
WO II	Tweede Wereldoorlog
€	euro
§	paragraaf
%	percent

Lijst van tabellen

Tabel I: : Berekening “basisbedrag” en aandeel in het product van de personenbelasting per gewest voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro).....	40
Tabel II: Basisbedragen van de negatieve term vastgelegd voor het begrotingsjaar 2002 (in duizend euro)	41
Tabel III: Berekening negatieve term voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)	41
Tabel IV: Indexering van het basisbedrag van de solidariteitsbijdrage	42
Tabel V: Basisdotatie uit de opbrengst van de btw voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)	45
Tabel VI: Berekening bijkomende btw-middelen voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro) ..	46
Tabel VII: Berekening dotatie uit de personenbelasting aan de gemeenschappen voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)	47
Tabel VIII: Lijst van geïndexeerde bedragen van de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (in euro)	48
Tabel IX: Model uitgebreide opcentiemen na Zesde Staatshervorming	59
Tabel X: Basisbedrag kijk- en luistergeld voor het begrotingsjaar 2015 (in euro).....	69
Tabel XI: Berekening dotatie art. 47/9 Bijzondere Financieringswet (in euro).....	73

Lijst van bijlagen

Bijlage 1: Volledig overzicht van de gebruikte parameters	87
---	----

1 Probleemstelling

België is in 1830 ontstaan als een constitutionele monarchie en is door middel van zes staatshervormingen geëvolueerd van een unitaire staat tot een volwaardige federale staat, die is samengesteld uit drie gemeenschappen en drie gewesten. In essentie beschikt elke gemeenschap en elk gewest over een uitvoerende macht, die wordt uitgeoefend door een eigen regering, en een wetgevende macht, uitgeoefend door een eigen parlement in samenspraak met de regering. De financiering van deze deelstaten is neergelegd in een complex stuk wetgeving dat sinds zijn invoering met de Derde Staatshervorming onderhevig is geweest aan constante wijziging: de *bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de Gewesten*², of kortweg de Bijzondere Financieringswet.

De hervorming van de Bijzondere Financieringswet was een belangrijk agendapunt in de aanloop naar de Zesde Staatshervorming, maar men had aan beide kanten van de taalgrens in essentie een andere opvatting over hoe deze hervorming er uit moest zien. Bij *bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden*³ heeft de hervorming van de Bijzondere Financieringswet plaatsgevonden.

De centrale onderzoeksvraag in deze masterscriptie luidt als volgt:

1.1 **Komt de nieuwe Bijzondere Financieringswet tegemoet aan de financiële noden van Vlaanderen?**

Deze centrale onderzoeksvraag is niet eenduidig te beantwoorden en om tot een antwoord op deze vraag te komen, heb ik ervoor gekozen om de volgende sub-onderzoeksvragen te behandelen:

1.1.1 Hoe is de financiering van de deelstaten geëvolueerd doorheen de jaren?

De financiering van de gemeenschappen en de gewesten is immers een materie die sinds de Eerste Staatshervorming sterk geëvolueerd is. Elke wijziging van de Bijzondere Financieringswet vond plaats in het kader van een staatshervorming, waarbij de verschillende deeltentiteiten vaak tegengestelde visies hadden op de overheidsfinanciën. Een historische benadering van de financiering van de deelgebieden, moet de financieringsnoden van de betrokken partijen blootleggen, en stelt ons in staat om het huidige financieringsstelsel te begrijpen en te beoordelen.

1.1.2 In welke mate heeft de Zesde Staatshervorming de Bijzondere Financieringswet hervormd?

Het formuleren van een antwoord op de centrale onderzoeksvraag veronderstelt niet alleen een historisch onderzoek van de financiering van de deelstaten, maar voornamelijk ook een grondige studie van het huidige financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten. In het Institutioneel Akkoord met betrekking tot de Zesde Staatshervorming was men omtrent de hervorming van de Bijzondere Financieringswet 11 basisprincipes overeengekomen, die de

² Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, BS 17 januari 1989 (hierna: Bijzondere Financieringswet).

³ Bijzondere wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, BS 31 januari 2014 (hierna: Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

krachtlijnen van de nieuwe Bijzondere Financieringswet moesten uitzetten. Aangezien dit akkoord het product was van een consensus tussen vier Vlaamse en vier Waalse politieke partijen, vertalen een aantal van deze 11 basisprincipes de financiële noden van Vlaanderen. De toetsing van de nieuwe Bijzondere Financieringswet aan deze principes, is in die zin een grote stap richting het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

2 Inleiding

2.1 De Financiële noden van Vlaanderen

Doorheen de korte geschiedenis van België is reeds vaak gebleken dat het harmonieus samenleven tussen verschillende taal- en cultuurgroepen in een nationale context zeer kan moeilijk zijn. Van oudsher geven de taalkundige en ideologische tegenstellingen tussen Vlaanderen en Wallonië aanleiding tot communautaire spanningen, vaak met ingewikkelde pacificatiewetgeving als gevolg. In het overheidsfinanciënrecht is dat niet anders. Reeds vanaf de invoering van de Bijzondere Financiering is er een tendens tot Vlaamse verzuchting naar meer financiële responsabilisering en fiscale autonomie. In dit verband is het van belang om beide begrippen duidelijk te onderscheiden, aangezien ze in de politiek vaak door elkaar worden gebruikt. Het begrip 'fiscale autonomie' kan aangemerkt worden als de mate waarin een entiteit zelf mag en moet instaan voor het heffen van belastingen ter financiering van de uitoefening van zijn bevoegdheden. 'Financiële responsabilisering' is een veel ruimer fenomeen dat geenszins fiscale autonomie vereist. Het kan omschreven worden als het geheel van financiële regels dat overheden verantwoordelijk houdt voor de gevolgen van hun eigen beleid. De fiscale autonomie en de financiële responsabilisering van de deelgebieden vormen de rode draad van deze masterscriptie.

Merk evenwel op dat in deze masterscriptie geenszins een politiek standpunt wordt ingenomen of verdedigd. Deze scriptie is een juridische analyse waarbij een aantal hypotheses als uitgangspunt zijn genomen om op een zo neutraal mogelijke wijze te bepalen of de nieuwe Bijzondere Financieringswet op financieel (en in mindere mate op ideologisch) leidt tot voor- of achteruitgang vlak voor Vlaanderen, waarbij Vlaanderen geldt als verzamelterm voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

2.2 Overzicht

In hoofdstuk 3 wordt een historische inleiding gegeven in de Belgische staatsstructuur en de daarmee gepaard gaande overheidsfinanciën. Er wordt vertrokken vanuit de unitaire Belgische staat en hoe bepaalde communautaire en taalkundige problemen het federaliseringsproces in gang hebben gezet. In datzelfde hoofdstuk wordt de vervollediging van het federaliseringsproces chronologisch beschreven aan de hand van de eerste vier staatshervormingen, waarbij het ontstaan, de bevoegdheden en de financiering van de deelgebieden steeds centraal staat.

Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk een stand van zaken gegeven met betrekking tot de Bijzondere Financieringswet zoals die bestond na de Vijfde Staathervorming. Een zinvol onderzoek naar de impact van de Zesde Staatshervorming op het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten, vereist mijns inziens een grondige bespreking van wat er aan voorafging. Verder wordt de Bijzondere Financieringswet zoals die bestond na de Vijfde Staatshervorming geanalyseerd en wordt in dit verband de fiscale autonomie en de financiële responsabilisering van de deelstaten afgetoetst.

Er wordt een beknopte politieke en institutionele toelichting bij de Zesde Staatshervorming aangereikt in het vijfde hoofdstuk van deze masterscriptie, waarbij de hervorming van de Bijzondere

Financieringswet geplaatst wordt in een ruimere context van de Zesde Staatshervorming en waarbij de overheveling van bevoegdheden naar de deelstaten besproken wordt.

Het belangrijkste deel van deze masterscriptie ligt vervat in het zesde hoofdstuk, waarin de hervormde Bijzondere Financieringswet grondig besproken wordt. Hierbij komen zowel de krachtlijnen van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet als de concrete berekening van de financieringsmiddelen van de deelstaten aan bod. Naar analogie met het derde hoofdstuk wordt de nieuwe Bijzondere Financieringswet geanalyseerd en wordt de fiscale autonomie en financiële responsabilisering van de deelstaten afgetoetst.

In het zevende en laatste hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van deze masterscriptie gebundeld en wordt er getracht een bevredigend antwoord op de onderzoeksvragen te leveren.

2.3 Afbakening werkgebied

Tot slot is een afbakening van het werkgebied van deze masterscriptie geboden. De Bijzondere Financieringswet omvat het financieringsstelsel van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en het Vlaams, het Waals en het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest. De wettelijke grondslag van de financiering van de Duitstalige Gemeenschap, vindt men terug in de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap. Aangezien deze masterscriptie het onderzoek van de Bijzondere Financieringswet betreft, wordt in dit werk in beginsel niet ingegaan op de financiering van de Duitstalige Gemeenschap. Wanneer er in dit werk gesproken wordt over “de gemeenschappen”, worden de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bedoeld. Verder komen ook niet alle aspecten van de Bijzondere Financieringswet aan bod. Zo komt bijvoorbeeld de financiering van Brussel in het kader van de Zesde Staatshervorming niet aan bod in dit werk. Ik heb ervoor gekozen om mij te beperken tot de aspecten die ikzelf relevant achtte bij de beoordeling van de hervormde Bijzondere Financieringswet vanuit een Vlaams perspectief.

3 Van een eenheidsstaat naar een volwaardig federaal België

3.1 Het unitaire België

Toen België in 1830 werd opgericht was er nog geen sprake van deelstaten, maar bestond België als een zogenaamde unitaire staat of eenheidsstaat. Dit kan omschreven worden als een staatsvorm waarbij het staatsgezag geconcentreerd is in de handen van één centrale overheid, die op het gehele grondgebied de volheid van het openbare gezag uitoefent.⁴ Een dergelijke staatsstructuur is vandaag de dag ondenkbaar geworden omwille van de groeiende complexiteit van overheidstaken en de nood om het bestuur dichterbij de burger te brengen.⁵

Zo is ook België door middel van zes staatshervormingen geëvolueerd van een unitaire staat naar een volwaardige federale staat. Federalisme kan dan weer omschreven worden als een staatsvorm waarbij bevoegdheden verdeeld worden tussen het centrale gezag en het sub-nationale niveau van deze staat met het doel deze deelstaten een ruime autonomie te verlenen door ze staatsmachten toe te vertrouwen, die zij uitoefenen vrij van enige hiërarchische band met het centrale gezag.⁶

Een eerste aanleiding voor de evolutie van een unitair naar een federaal België, behelst de taalproblematiek. De Belgische Grondwet van 1831, die uitsluitend in het Frans was opgesteld, bepaalde in het toenmalige art. 23 (huidig art. 30 Gw) dat het gebruik van talen in België vrij is. De oorspronkelijke tekst van het artikel luidt “L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires”, en is sindsdien nooit meer gewijzigd.⁷ Deze juridische vrijheid was echter een lege doos want *de facto* werd België uitsluitend in het Frans bestuurd. De in dit artikel gewaarborgde taalvrijheid strekte zich immers niet alleen uit tot de Nederlandstalige burgers die zich tot het bestuur wendden, maar tevens tot de Franstalige bestuursfunctionarissen die zich tot de Nederlandstalige rechtsonderhorigen wendden. Steunend op deze theorie kon het Franstalige bestuur pretenderen de taalvrijheid van de Nederlandstalige te respecteren, aangezien deze laatste zich in zijn eigen taal mocht wenden tot de overheid.⁸

Het gebruik van het Frans als officiële landstaal werd ook mede in stand gehouden door het cijnskiesstelsel, waarbij men slechts stemgerechtigd was indien men een zogenaamde *cijns* of belasting betaalde. Hierdoor werd het participeren aan de verkiezingen voorbehouden aan de goedgeboorde burgers, en om verscheidene culturele en historische redenen sprak deze sociale klasse in Vlaanderen haast uitsluitend Frans. Het Nederlands was immers een volkstaal die door de elite niet gesproken werd.⁹

Uit deze discriminatie van de Nederlandstaligen ontstond reeds kort na de oprichting van België een taalstrijd tussen de Vlaamse Beweging enerzijds, die aanvankelijk slechts streed voor erkenning van

⁴ A. ALEN, *Federalisme: staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 37.

⁵ *Ibid*, 37.

⁶ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 144.

⁷ Huidig art. 30 Gw.

⁸ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, (20) 21.

⁹ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, (8) 9; M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België. 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011). Studie naar aanleiding van 40 jaar Vlaams Parlement*, Brussel, ASP, 2011, 19 (hierna: M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*).

taalrechten in Vlaanderen maar later ook voor de gelijkberechting op vlak van taal, en de verdedigers van de homogeen Franstalige Belgische staat anderzijds.

3.1.1 De eerste taalwetten

Pas in 1873 werd de eerste Belgische taalwet aangenomen, namelijk de wet op het gebruik van het Nederlands in het Strafrecht.¹⁰ Deze wet was het gevolg van een reeks schandalen waarbij Vlamingen in het Frans strafrechtelijk werden veroordeeld zonder dat zij begrepen waarvoor zij veroordeeld waren. Vlaamse en Brusselse rechtbanken werden voortaan verplicht om het Nederlands te hanteren in strafzaken wanneer niet vaststond dat de beklaagde het Frans machtig was. Toen deze wet na heel wat discussie goedgekeurd werd, was de deur geopend voor meer taalwetten om het bestuur te “vernederlandsen”.¹¹

Teneinde op alle bestuursniveaus de taalvrijheid van de burger effectief te laten primeren op die van de bestuursfunctionaris, diende de Vlaamsgezinde volksvertegenwoordiger JAN DE LAET in 1876 een wetsvoorstel in. De uiteindelijke wet van 22 mei 1878 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in bestuurszaken¹², die tevens de *wet-De Laet* wordt genoemd, kwam echter op enkele cruciale punten niet tegemoet aan het voorstel van DE LAET. Zo bepaalde de wet dat alle berichten van rijksambtenaren aan het publiek in Vlaanderen of in Brussel dienden te worden opgesteld in het Nederlands of tweetalig in het Nederlands en het Frans en dat ze bovendien het Nederlands dienden te hanteren in hun correspondentie met Nederlandstalige gemeenten of particulieren, tenzij deze het Frans verkozen. Dit wil enerzijds zeggen dat de gemeente- en provinciebesturen niet onderworpen waren aan de bepalingen van deze wet en anderzijds dat deze wet enkel van toepassing was op Vlaanderen.¹³

Van 1878 tot 1884 werd België bestuurd door een liberale regering die het overwegend katholieke onderwijs wilde seculariseren en zo een eerste Schoolstrijd ontketende. Hierbij was niet zozeer de communautaire maar de levensbeschouwelijke breuklijn in het geding, maar het duurde niet lang alvorens de taalproblematiek ook in het onderwijs naar voren kwam. In de wet van 15 juni 1883 werd het Nederlands voor het eerst aanvaard als officiële voertaal in het onderwijs.¹⁴ Voortaan moest in Vlaanderen het Nederlands de onderwijstaal worden in het lager onderwijs en in het officiële middelbare onderwijs moesten bepaalde vakken (zoals bijvoorbeeld taalvakken) in het Nederlands gegeven worden, andere vakken (zoals bijvoorbeeld wetenschapsvakken) werden in het Nederlands en het Frans gegeven.

In 1898 werd tevens de wetgeving vernederlandst in de unitaire Belgische staat. De wet van 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in de officiële bekendmaking, de zogenaamde gelijkheidswet, bepaalde dat voortaan alle wetten, reglementen en besluiten in beide landstalen moesten verschijnen in het *Belgisch Staatsblad*.¹⁵

¹⁰ Wet 17 augustus 1873 op het gebruik van het Nederlands in het Strafrecht, *BS* 26 augustus 1873.

¹¹ M. VAN ESBROECK, *Het Vlaams Parlement*, Tielt, Lannoo, 2003, (16) 17; G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 21.

¹² Wet 22 mei 1878 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in bestuurszaken, *BS* 24 mei 1878.

¹³ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 22.

¹⁴ Wet 15 juni 1883 réglant l'emploi de la langue flamande pour l'enseignement moyen dans la partie flamande du pays, *BS* 17 juni 1883.

¹⁵ Wet 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in de officiële bekendmaking, *BS* 15 mei 1898.

In navolging van de Eerste Wereldoorlog werd de *wet-De Laet* van 1878 vervangen door de wet op het taalgebruik in bestuurszaken van 31 juli 1921.¹⁶ Daar waar de *wet-De Laet* slechts betrekking had op ambtenaren van de centrale overheid en beperkt was tot het Nederlandstalige gebied voorzag deze nieuwe wet in een taalregeling die tevens van toepassing was op ambtenaren van gemeente- en provinciebesturen en die daarenboven ook gold voor het gehele grondgebied van België. Verder werd in deze wet het territorialiteitsbeginsel gehanteerd. Dit wil zeggen dat de bestuurstaal bepaald wordt door het geografische gebied waar een bestuurshandeling plaatsvindt.¹⁷ Zo dienden bestuurshandelingen gesteld in het Nederlands taalgebied in het Nederlands te gebeuren, en bestuurshandelingen gesteld in het Franse taalgebied in het Frans. De taalgebieden werden op hun beurt bepaald aan de hand van tienjaarlijkse talentellingen. Zo bepaalde de taal van de meerderheid van de inwoners van een gemeente of de gemeente tot het Nederlands dan wel het Franse taalgebied hoorde. In die zin voorzag deze wet in een veranderlijke taalgrens.¹⁸

Aangezien de uitvoering van de wet van 31 juli 1921 zeer lang op zich liet wachten en tevens omwille van de vage bewoordingen van deze wet, heeft men in 1932 een nieuwe wet aangenomen die gebaseerd was op de principes van de wet van 31 juli 1921. De wet van 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken¹⁹ schreef voor dat bestuursorganen in de vier Vlaamse provincies en in de arrondissementen Leuven en Brussel (uitgezonderd de Brusselse agglomeratie) uitsluitend dienden gebruik te maken van het Nederlands en in de vier Waalse provincies alsook in het arrondissement Nijvel van het Frans. Op die manier bleven de diensten van de centrale besturen, van de Brusselse agglomeratie en van de provincie Brabant hun tweetalige organisatie behouden.²⁰

3.1.2 Communautaire breuklijn na WO II

Niet alleen taalkundige problemen liggen ten grondslag van de federalisering van België. Voornamelijk na WO II werd de unitaire staat verder op de helling gezet door enkele politieke en ideologische tegenstellingen tussen de Walen en de Vlamingen, zoals de koningskwestie, de repressie en de tweede schoolstrijd.²¹

De koningskwestie betrof de terugkeer van Leopold III als vorst van België na WO II. Leopold had België in 1940 overgegeven aan de Duitse bezetter en werd krijgsgevangene van Hitler, maar de gevluchte regering was niet akkoord en wou verder vechten. Leopolds bezoek aan Hitler in Berchtesgaden en zijn huwelijk met Liliane Baels zorgden voor nog meer spanning met de regering. Er werd na WO II een volksraadpleging gehouden over de terugkeer van de Koning. Het resultaat gaf duidelijk de communautaire breuklijn weer. Vlaanderen stemde over de hele lijn voor en vooral in de dichtbevolkte gebieden in Wallonië stemde men massaal tegen.

Een tweede belangrijk communautair conflict betrof de repressie en epuratie. Dit kan omschreven worden als “de naoorlogse afrekening met de collaboratie” en is een verzamelnaam voor het geheel van maatregelen en sancties die na de oorlog worden genomen tegen personen die de Duitse bezetter

¹⁶ Wet 31 juli 1921 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 12 augustus 1921.

¹⁷ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, en J. LAMBRECHT, J., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 397.

¹⁸ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, (24) 25.

¹⁹ Wet 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 29 juni 1932.

²⁰ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 25.

²¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 20.

gesteund had.²² Tijdens WO II waren immers heel wat Vlamingen gecollaboreerd met de Duitse bezetter ingevolge Hitlers befaamde *Flamingenpolitik*: Hij beschouwde de Vlamingen als een Germaans volk en wilde hen bevoordelen tegenover de Walen door hen op te nemen in het bestuur van het land en hen autonomie te beloven. De bestraffing van collaborateurs na WOII, wat aan Vlaamse zijde veelal ervaren werd als een communautaire wraakactie, was dan ook een zeer gevoelig en controversieel onderwerp.

3.1.3 Vastleggen van de taalgrens (1961-1963)

In een poging om de golf van communautaire conflicten die de naoorlogse Belgische staat overspoelt te temperen, ging de regering LEFÈVRE/SPAAR (1961-1965) opnieuw sleutelen aan de taalwetgeving. Hiertoe werden twee wetten aangenomen:

- de eerste was de wet van 8 november 1962²³ die voorzag in een wijziging van bepaalde provincie-, arrondissements-, en gemeentegrenzen. De opvallendste wijzigingen betroffen de overhevelingen van Komen en Moeskroen naar de provincie Henegouwen en van de Voerstreek naar de provincie Limburg. Verder kende deze wet een vast karakter toe aan de taalgrens, waardoor Vlaanderen en Wallonië vanaf dan *de facto* over een wettelijk vastgelegd grondgebied beschikten (wat voor de Vlamingen heel belangrijk was om verdere verfransing tegen te gaan);
- de tweede was de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken²⁴ die voorschreef dat België werd ingedeeld in vier taalgebieden, namelijk het Nederlandse, het Franse, het Duitse en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Bovenstaande wetten zijn bij Koninklijk Besluit van 18 juli 1966 gecoördineerd en deze gecoördineerde wetten²⁵ vormen de huidige wettelijke taalregeling in België.

3.2 Eerste Staatshervorming (1970)

3.2.1 Begin van het federaliseringsproces

Op 18 februari 1970 werd de Eerste Staatshervorming en de eerste stap richting een federale staat ingezet wanneer toenmalig Premier GASTON EYSKENS volgende verklaring in het Parlement aflegde: “De unitaire staat, met zijn structuur en werkwijze zoals ze thans door de wetten nog geregeld zijn, is door de gebeurtenissen achterhaald. De gemeenschappen en de gewesten moeten hun plaats innemen in vernieuwde staatsstructuren die beter aangepast moeten worden aan de eigen toestanden van het land.”²⁶ De Belgische staat hervormen van een unitaire staat naar een federale

²² K. AERTS, “De repressie en juridische reïntegratie van collaborateurs na de Tweede Wereldoorlog” in M. DE KOSTER, D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU, K. AERTS, E. BERGER, K. BEYENS, M. BOST, L. BURGELMAN, J. BUYCK, J. CAMPION, J. CHRISTIAENS, S. CHRISTIAENSEN, B. COPPEIN, B. DEBAENST, B. DELBECKE, K. DEVOLDER, M-S- DUPONT-BOUCHAT, A. FRANÇOIS, A. HENDRICK, S. HORVAT, L. KEUNINGS, T. LEMOINE, H. LEUWERS, J. LOUETTE, B. MAJERUS, G. MARTYN, V. MASSIN, F. MULLER, K. PETERS, B. QUINTELIER, D. RODEN, E. SCHANDEVYL, F. STEVENS, A. TIXHON, L. VAN HAECKE, S. VANDENBOGAERDE, B. VANHULLE, M. VANKEERSBILCK, C. VANNESTE, K. VELLE, F. VESENTINI en F. WELTER, *Tweehonderd jaar justitie: Historische encyclopedie van de Belgische justitie*, Brugge, Die Keure, 2015, 563.

²³ Wet 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements-, en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van talen in bestuurszaken en van de wet van 14 juli 1932 houdende taalregeling in het lager en middelbaar onderwijs, *BS* 22 november 1962.

²⁴ Wet 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 augustus 1963.

²⁵ Gecoördineerde wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966 (hierna: *Taalwet bestuurszaken*).

²⁶ J. CLEMENT, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE en C. VANDERVEEREN, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993, 11 (hierna J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*).

staat zou echter tientallen jaren en vier hervormingen vereisen, waarbij het communautair evenwicht vinden telkens de grootste uitdaging bleek.

3.2.2 Oprichting cultuurgemeenschappen

Met het beruchte art. 59*bis* Gw. werd de institutionele inrichting grondig gewijzigd en werden de bouwstenen gelegd voor de federale staatsstructuur van België. Dit artikel deelde België op in drie zogenaamde cultuurgemeenschappen: de Nederlandse, de Franse en de Duitse cultuurgemeenschap.²⁷ Ze werden gekoppeld aan de vier taalgebieden die werden vastgelegd bij wet van 28 juni 1932 (*supra*). De indeling in vier taalgebieden werd tevens grondwettelijk verankerd²⁸ en er werd een bijzondere meerderheid voorgeschreven om de grenzen ervan te wijzigen. Deze bijzondere meerderheid wordt bereikt door een tweederdemeerderheid in de Kamer en de Senaat alsook een gewone meerderheid binnen elke taalgroep.²⁹

De cultuurgemeenschappen werden bevoegd voor culturele aangelegenheden en de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap kregen ieder een parlement (de Raad genoemd) met decreterende bevoegdheid.

In deze vroege fase van het federaliseringsproces beschikten de cultuurgemeenschappen niet over fiscale autonomie. De werking van de cultuurgemeenschappen werd immers uitsluitend gefinancierd via een dotatie, in de vorm van een globaal krediet.³⁰ In 1970 bedroeg de dotatie aan de cultuurgemeenschappen slechts 2,23 percent van de nationale begroting.³¹ De raden (lees: parlementen) van de cultuurgemeenschappen dienden op hun beurt de bestemming van hun ontvangsten bij decreet te regelen.³²

De term 'dotatie' komt in wetgeving omtrent de financiering van de gemeenschappen en gewesten heel vaak terug maar wordt nergens voorzien van een wettelijke definitie. De werkdefinitie waar ik de voorkeur aan geef vindt haar oorsprong terug in de rechtsleer en luidt: "Een krediet dat door de Wetgevende Kamers wordt verleend, maar waarvan de besteding geregeld wordt door de instelling waaraan het verleend wordt."³³

3.2.3 ... en een moeizame gewestvorming

Het toenmalige art. 107*quater* Gw. introduceerde eveneens drie gewesten in België: het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse gewest. De oprichting van de gewesten was het antwoord op het Waalse streven naar meer economische autonomie. Echter geraakten de Vlamingen en de Walen het- tot grote frustratie aan Waalse zijde- niet eens over het statuut van het Brusselse gewest. De Vlamingen zagen federalisering met drie gewesten immers niet zitten uit vrees om in een minderheidspositie gedwongen te worden tegenover Brussel en Wallonië.³⁴ Bijgevolg bestonden de gewesten voorlopig

²⁷ Toenmalige art. 59*bis* Grondwet.

²⁸ Art. 4 Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994.

²⁹ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, (47) 48; J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, 11.

³⁰ Toenmalige art. 59*bis*, § 6 Grondwet.

³¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 24.

³² P. PEETERS, "Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 560.

³³ H. MATTHIJS, D. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, (241) 242 (hierna: H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*).

³⁴ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 23.

slechts op papier, aangezien een bijzondere meerderheidswet hun bevoegdheden nader diende te omschrijven. Er was dus ook nog geen sprake van fiscale autonomie met betrekking tot hun werking.

3.2.4 De Eerste Staatshervorming: Een grote stap?

Ondanks de historische institutionele wijziging die de Eerste Staatshervorming teweeg heeft gebracht, behoudt de Belgische staat nog een erg unitair karakter. Dit was enerzijds te wijten aan de gewestvorming die maar niet van de grond kwam. Anderzijds beoogde men aan Vlaamse zijde een veel hoger niveau van culturele autonomie aangezien onderwijs niet tot de culturele aangelegenheden behoorde.³⁵

3.3 Tweede Staatshervorming (1980)

In 1980 werd er nog verder afstand genomen van het oorspronkelijk unitaire karakter van België. Er ontstond stilaan een federatie met autonome deelgebieden die functioneren met *eigen* parlementen (de zogenaamde Raden) en *eigen* regeringen (de zogenaamde Executieven). De belangrijkste wetten die in het kader van deze staatshervorming werden aangenomen, zijn de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen³⁶ en de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen³⁷.

Aangezien de deelgebieden vanaf toen beschikten over een parlement dat wetskrachtige decreten kon aannemen, konden er zich ook conflicten voordoen tussen wetten en decreten, die in de hiërarchie der normen gelijkwaardig zijn. Het Arbitragehof -de voorganger van het GwH- werd bijgevolg in het leven geroepen³⁸ om mogelijke bevoegdheidsconflicten tussen decreten en wetten te vermijden en in voorkomend geval te regelen. In dit verband richtte de Wet tot hervorming der instellingen tevens het Overlegcomité op dat belast werd met de behandeling van belangenconflicten tussen de verschillende niveaus. Dit doet zich voor wanneer de bevoegdheidsverdelende regels wel nageleefd worden, maar waarbij de uitoefening van die bevoegdheden schade kan toebrengen aan de belangen van een andere entiteit.

Verder werd met de Tweede Staatshervorming ook de gewestvorming verdergezet. Het Brussels Gewest bleef echter een heikel punt en bijgevolg voorzag de BWHI enkel in de oprichting van het Waals Gewest en het Vlaams Gewest. Tot slot heetten de Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschap niet langer cultuurgemeenschappen, want ze werden naast culturele aangelegenheden tevens bevoegd voor persoonsgebonden aangelegenheden.

3.3.1 Aanloop naar federale staat met gemeenschappen en gewesten

De gemeenschappen en de gewesten beschikten vanaf toen over een parlement (heette toen de Raad), dat wetskrachtige decreten kon uitvaardigen, en een regering (heette toen de Executieve), die optrad als uitvoerende macht op regionaal en gemeenschapsniveau: Het Waals Parlement en de Waalse Regering oefenen samen de bevoegdheden van het Waals Gewest uit; het Parlement van de

³⁵ J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, 11; M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 24.

³⁶ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980 (hierna: BWHI).

³⁷ Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980 (hierna: Wet tot hervorming der instellingen).

³⁸ De wet hieromtrent werd echter pas in 1983 afgekondigd; Wet 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, BS 8 juli 1983.

Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapsregering oefenen samen de bevoegdheden uit van de Franse Gemeenschap; en het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering oefenen samen de bevoegdheden van het Vlaams Gewest uit op diens grondgebied alsook de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap op het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap.³⁹

3.3.1.1 Bevoegdheden van de gemeenschappen

De gemeenschappen beschikten over alle bevoegdheden van de cultuurgemeenschappen. Bovendien werden de gemeenschappen in het kader van deze culturele aangelegenheden op grond van de BWHI tevens bevoegd inzake musea, bibliotheken, jeugdbeleid, permanente vorming, lichamelijke opvoeding, toerisme en sociale promotie. Verder werd de bevoegdheid van de gemeenschappen uitgebreid naar de zogenaamde persoonsgebonden aangelegenheden. Hieronder ressorteerden de zorgverstrekking, de gezondheidsopvoeding en de bijstand aan de persoon. Deze laatste categorie was zeer ruim en omvatte onder andere het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijn, de integratie van immigranten, de zorg voor mindervaliden en bejaarden en de jeugdbescherming.⁴⁰

3.3.1.2 Bevoegdheden van de gewesten

De BWHI kende de gewestraden bevoegdheid toe inzake onderdelen van ruimtelijke ordening, leefmilieu, landinrichting en natuurbehoud, huisvesting, waterbeleid, economisch beleid, energiebeleid, ondergeschikte besturen, het werkgelegenheidsbeleid en toegepast wetenschappelijk onderzoek in de gebieden die tot de gewestbevoegdheid horen.⁴¹

3.3.2 Financieringsstelsel

Op financieel vlak brengt de Tweede Staatshervorming een heel grote verandering met zich mee aangezien de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Vlaamse Gemeenschap en Gewest voortaan hun eigen begroting goedkeurden. Hun begroting werd gefinancierd door:

- eigen niet-fiscale middelen;
- een krediet ten laste van de Rijksbegroting;
- *ristorno's* van de opbrengst van sommige bij de wet vastgestelde belastingen en heffingen;
- een eigen fiscaliteit;
- leningen.⁴²

3.3.2.1 Eigen niet-fiscale middelen

De eigen niet-fiscale middelen van de gemeenschappen en gewesten vertegenwoordigen de niet-fiscale inkomsten verbonden aan de uitoefening van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, die naar luid van art. 2 Wet tot hervorming der instellingen aan de bevoegde overheid toekwamen.⁴³

3.3.2.2 Dotaties

De tweede categorie van middelen betreft het “krediet ten laste van de Rijksbegroting”, ook wel *dotatiestelsel* genoemd (*supra*), dat ook na de Tweede Staatshervorming het belangrijkste financieringsmiddel van de gemeenschappen en gewesten bleef. De Wet tot hervorming der

³⁹ J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, 12.

⁴⁰ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, (27) 28.

⁴¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 28.

⁴² Art. 1, § 1 Wet tot hervorming der instellingen.

⁴³ Art. 2 wet tot hervorming der instellingen.

instellingen schreef echter voor de gemeenschappen en de gewesten een verschillende verdeelsleutel voor.⁴⁴ De dotaties voor de gewesten werden verdeeld als volgt:

- 1/3 in verhouding tot het bevolkingscijfer van elk gewest;
- 1/3 in verhouding tot de oppervlakte van elk gewest;
- 1/3 in verhouding tot de opbrengst van de personenbelastingen in elk gewest.⁴⁵

De dotaties voor de gemeenschappen werden verdeeld in een verhouding van 55 percent voor de Vlaamse Gemeenschap en 45 percent voor de Franse Gemeenschap. Dit bedrag werd eerst echter verminderd met de dotaties voor de Duitstalige Gemeenschap.⁴⁶

3.3.2.3 *Ristorno's*

Naar aanleiding van de Tweede Staatshervorming werd financiering via zogenaamde *ristorno's* of toebedeelde belastingen geïntroduceerd. Dit zijn heffingen en belastingen die werden geheven door de nationale staat en waarvan de opbrengsten geheel of gedeeltelijk werden toegewezen aan de gemeenschappen en gewesten. De volgende belastingen en heffingen kwamen voortaan in aanmerking voor *ristornering*:

- het kijk- en luistergeld;
- de verkeersbelasting op de autovoertuigen;
- de belasting op de spelen en weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;
- de onroerende voorheffing;
- de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- het registratierecht op de overdrachten van onroerende goederen.⁴⁷

Vanaf 1 januari 1982 bepaalde de jaarlijkse Rijksmiddelenbegroting de totale *ristornobedragen* alsook welke van de toebedeelde belastingen en heffingen geheel of gedeeltelijk toegewezen werden voor de vorming van elk van die *ristornobedragen*.⁴⁸

In tegenstelling tot het dotatiestelsel dat beruiste op forfaitaire verdeelsleutels tussen de gemeenschappen en gewesten, werden de *ristornobedragen* verdeeld tussen de verschillende deelgebieden op basis van de lokalisatie van de belastingen en heffingen waaruit die *ristorno's* geput worden.⁴⁹ De *ristorno's* werden toegewezen aan de hand van het effectief geïnde bedrag in elk deelgebied. Het idee hierachter was dat er een band zou bestaan tussen enerzijds de opbrengst van belastingen in een gemeenschap of gewest en anderzijds de financiële middelen waarover dat deelgebied kon beschikken. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het principe van *juste retour* waarvoor de Vlamingen reeds lang ijverden.⁵⁰

⁴⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, 441.

⁴⁵ Art. 3 en 5 Wet tot hervorming der instellingen.

⁴⁶ Art. 4 en 6 Wet tot hervorming der instellingen.

⁴⁷ Art. 10 Wet tot hervorming der instellingen.

⁴⁸ Art. 9, § 2 Wet tot hervorming der instellingen.

⁴⁹ Art. 11 Wet tot hervorming der instellingen.

⁵⁰ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 29; P. PEETERS, "Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 561.

3.3.2.4 *Eigen fiscaliteit*

Vanaf 1 januari 1982 mochten de gemeenschappen en gewesten opcentiemen heffen en kortingen toekennen op de belastingen en heffingen die aanmerking kwamen voor ristornering, voor zover zij betrekking hadden op ristorno's. Deze opcentiemen mochten echter gedurende een periode van vier jaar na de inwerkingtreding van de wet tot hervorming der instellingen geen aanleiding geven tot een verhoging van de globale fiscale druk.⁵¹

Verder had de al dan niet gehele ristornering van een belasting of heffing ook fiscale gevolgen voor de gemeenschappen en gewesten. Indien de opbrengst van een belasting of heffing volledig werd toegewezen aan een gemeenschap of gewest, dan kon deze het eerstvolgend begrotingsjaar de aanslagvoet van die belasting of heffing wijzigen en voor enkele belastingen zelfs de belastbare materie, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen wijzigen.⁵²

Overigens dient deze categorie onderscheiden te worden van de algemene, grondwettelijke belastingbevoegdheid die ingevolge art. 110, § 2 Gw. (huidig art. 170, § 2, eerste lid Gw.) tevens werd toegekend aan de gemeenschappen en gewesten naar aanleiding van de Tweede Staatshervorming. Naar luid van deze bepaling mogen de gemeenschappen en gewesten nieuwe belastingen invoeren op materies die nog niet door een andere overheid belast worden.

3.3.2.5 *Leningen*

Tot slot voorzag de Wet tot hervorming der instellingen tevens in de mogelijkheid om leningen aan te gaan. Van deze laatste categorie van financieringsmiddelen is onder het financieringsstelsel van de Tweede Staatshervorming echter nooit gebruik gemaakt.⁵³

3.3.3 De Tweede Staatshervorming: slotbeschouwing

Met de Tweede Staatshervorming hebben heel wat belangrijke institutionele wijzigingen plaatsgevonden, maar in een aantal belangrijke dossiers schoot deze hervorming nog steeds serieus te kort. Vooreerst was er geen vordering gekomen in de vorming van het Brusselse Gewest. Tevens waren de gemeenschappen nog steeds onbevoegd inzake onderwijs en bleven de gewestelijke bevoegdheden eerder beperkt. In het algemeen kan er gesteld worden dat de Tweede Staatshervorming niet tegemoetkwam aan het niveau van autonomie waarnaar gestreefd werd.⁵⁴

Op financieel gebied leidde het feit dat de dotatie nog steeds de grootste bron van inkomsten van de gemeenschappen en gewesten uitmaakte wederom tot communautaire onvrede. Aan Vlaamse zijde was men van mening dat op die manier meer middelen naar Wallonië gingen dan kon verantwoord worden op basis de belastingopbrengsten in het Waalse Gewest.⁵⁵ In dat verband kan men stellen dat het systeem van dotaties steunt op het beginsel van de solidariteit, waar het systeem van ristorno's eerder uitgaat van de eigen financiële verantwoordelijkheid.⁵⁶

⁵¹ Art. 12 Wet tot hervorming der instellingen.

⁵² Art. 13 Wet tot hervorming der instellingen.

⁵³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, 441.

⁵⁴ J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, 12.

⁵⁵ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 29.

⁵⁶ P. PEETERS, "Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 561.

3.4 Derde Staatshervorming (1988-1989)

3.4.1 Een staatshervorming in drie fases

De regering MARTENS VII kondigt na de verkiezingen in 1987 een derde staatshervorming aan die moest verlopen in drie fases.

In de eerste fase werd de onderwijsbevoegdheid overgeheveld naar het sub-nationale niveau. In het kader van enkele besparingsmaatregelen van de regering MARTENS was immers duidelijk geworden dat het Waalse onderwijs veel duurder was geworden dan het Vlaamse en aan Vlaamse zijde was men niet van zin om hiervoor op te draaien. Inzake onderwijs werd de leerplicht, het uitreiken van diploma's en de pensioenen echter voorbehouden aan het nationale niveau. Verder werden in deze eerste fase nog enkele bevoegdheden overgeheveld naar het regionale niveau. Zo waren de gewesten voortaan bevoegd voor openbaar vervoer en in beginsel tevens het economisch beleid.⁵⁷

De tweede fase introduceerde een nieuw financieringsstelsel voor de gemeenschappen en gewesten (*infra*) en vormde eindelijk het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest. Net zoals de andere deelgebieden kreeg het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest eveneens een parlement (heette oorspronkelijk de Raad) dat ordonnanties stemt inzake de gewestbevoegdheden en een regering die de ordonnanties uitvoert.⁵⁸ Om tegemoet te komen aan de Brusselse specificiteit en om de diversiteit te waarborgen werden tevens drie gemeenschapscommissies opgericht:

- de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: VGC) die afhankelijk is van de Vlaamse Gemeenschap;
- de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: COCOF) die afhankelijk is van de Franse Gemeenschap;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) die onafhankelijk van de andere gemeenschappen en van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest werkt en zodoende *de facto* de vierde gemeenschap van België uitmaakt. De GGC is bevoegd voor de gemeenschapsaangelegenheden gemeen aan beide gemeenschappen van Brussel-Hoofdstad.⁵⁹

In het kader van de tweede fase van de Staatshervorming heeft men tevens bij bijzondere wet van 6 januari 1989 de bevoegdheid van het Arbitragehof uitgebreid⁶⁰ tot het toezicht op de naleving van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet die het gelijkheidsbeginsel, het discriminatieverbod en de rechten en vrijheden inzake onderwijs waarborgen. Verder kunnen voortaan particulieren ook een rechtstreeks vernietigingsberoep instellen bij het Arbitragehof indien zij het bewijs leveren van een belang.⁶¹

Het regeerakkoord bepaalde dat in de derde fase van deze staatshervorming het bicameraal stelsel moest hervormd worden, de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen toegekend aan de gemeenschappen en de gewesten, rechtstreekse verkiezingen georganiseerd voor de

⁵⁷ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, (30) 31

⁵⁸ Art. 1 Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *BS* 14 januari 1989.

⁵⁹ Art. 60, vierde lid Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

⁶⁰ Bijzondere wet 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *BS* 7 januari 1989.

⁶¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 32.

deelstaatsparlement en de residuaire bevoegdheden overgeheveld worden naar de gemeenschappen en gewesten. Deze fase werd echter nooit gerealiseerd en leidde in 1991 tot de val van de regering.⁶²

3.4.2 Nieuw financieringsstelsel: De Bijzondere Financieringswet

De Derde Staatshervorming introduceerde bij bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten⁶³ een nieuw financieringsstelsel voor de twee grote gemeenschappen en de drie gewesten dat moest steunen op de principes van financiële verantwoordelijkheid en van omkeerbare solidariteit.⁶⁴ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 59*bis* van de Grondwet, motiveerde men de keuze om de financiering bij bijzondere meerderheidswet te regelen om drie redenen: Ten eerste was men van mening dat er een vrij ruime consensus moet bestaan tussen de gemeenschappen en de gewesten over eventuele wijzigingen omtrent de basisregels die hun onderlinge betrekkingen bepalen; Ten tweede moest vermeden worden dat het financieringsstelsel in elke fase van opbouw gemakkelijk op de helling kan worden gezet; Tot slot moet men ook voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de gemeenschappen en gewesten in gevaar te brengen.⁶⁵

Onder het nieuw financieringsstelsel waarin voorzien werd bij de Bijzondere Financieringswet, werd de begroting van de gemeenschappen en gewesten, onverminderd hun autonome grondwettelijke belastingbevoegdheid ingevolge art. 170, § 2, eerste lid Gw., gefinancierd door:

- niet-fiscale ontvangsten;
- toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen;
- leningen.⁶⁶

De financieringsmiddelen van de gewesten werden echter nog uitgebreid tot:

- fiscale ontvangsten (de zogenaamde gewestelijke belastingen);
- een nationale solidariteitstussenkomst.⁶⁷

Met de Derde Staatshervorming wordt de categorie “krediet ten laste van de Rijksbegroting” afgeschaft. Het systeem van dotaties blijft *de facto* echter overeind in de vorm van de zogenaamde “gedeelde” en “samengevoegde” belastingen, die onder dit nieuwe financieringsstelsel tevens de belangrijkste middelen van de gemeenschappen en gewesten uitmaakten.⁶⁸

3.4.2.1 *De Vlaamse en Franse Gemeenschap:*

De toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen aan de gemeenschappen heetten voortaan gedeelde belastingen. Dit wordt omschreven als “een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk

⁶² *Ibid*, 30; J. CLEMENT, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, (12) 18.

⁶³ Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, BS 17 januari 1989 (hierna: Bijzondere Financieringswet).

⁶⁴ Ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, Parl.St. Kamer 1988-89, nr. 653/1, 3.

⁶⁵ Herziening van artikel 59*bis* van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 10/59b-456/4, 22.

⁶⁶ Toenmalig art. 1, § 1 en art. 1 § 2, 1°, 3° en 5° Bijzondere Financieringswet.

⁶⁷ Toenmalig art. 1, § 2, 2° en 4° Bijzondere Financieringswet.

⁶⁸ P. PEETERS, “Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 562.

aan de Gemeenschappen wordt toegewezen (...).⁶⁹ Dit regime is van toepassing voor de personenbelasting, het kijk- en luistergeld en de btw.

De opbrengsten van de personenbelasting en het kijk- en luistergeld worden op basis van het lokalisatiecriterium geheel of gedeeltelijk toegewezen aan de Vlaamse dan wel Franse Gemeenschap.⁷⁰ De opbrengsten van de btw worden echter toegewezen aan de hand van een andere verdeelsleutel. Gedurende een overgangsperiode van 10 jaar zou de verdeling van de btw-inkomsten geschieden aan de hand van de verdeling van het toenmalige aantal leerlingen, zijnde 57,55 percent voor de Vlaamse Gemeenschap en 42,55 percent voor de Franse Gemeenschap. Na de overgangsperiode wordt deze verdeelsleutel aangepast aan de verdeling van het aantal leerlingen aan de hand van bij wet vastgestelde objectieve criteria.⁷¹ De *ratio* van de dotatie uit de opbrengsten van de btw ligt vervat in de overheveling van de onderwijsbevoegdheid van het nationale niveau naar het gemeenschapsniveau. Dit verklaart tevens waarom de verdeelsleutel van de btw-inkomsten gebaseerd is op het leerlingenaantal in de respectieve gemeenschappen.⁷²

De verdeling van de opbrengsten van de gedeelde belastingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad -dat tot beiden gemeenschappen behoorde- gebeurde volgens een verhouding van 80 percent voor de Franse Gemeenschap en 20 percent voor de Vlaamse Gemeenschap.

De Bijzondere Financieringswet kende de gemeenschappen geen enkele fiscale autonomie toe, aangezien de gemeenschappen wel vrij mochten beschikken over de opbrengsten van de gedeelde belastingen, maar niet normerend konden optreden met betrekking tot die belastingen.

3.4.2.2 *De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*

De Bijzondere Financieringswet bepaalde dat de werking van de GGC gefinancierd werd door:

- eigen niet-fiscale ontvangsten verbonden aan de uitoefening van diens bevoegdheden;⁷³
- een dotatie ten laste van de nationale begroting in de vorm van een globaal krediet ten belope van 2,3817 miljard frank voor het begrotingsjaar 1989 (onderworpen aan jaarlijkse indexering),⁷⁴
- leningen⁷⁵.

3.4.2.3 *De gewesten*

3.4.2.3.1 *Samengevoegde belastingen*

De toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen aan de gewesten heetten voortaan samengevoegde belastingen. Dit wordt omschreven als "een Rijksbelasting die op uniforme wijze wordt geheven, waarvan een bepaald gedeelte van de opbrengst aan de Gewesten wordt toegewezen overeenkomstig de bepalingen van [de Bijzondere Financieringswet], en waarop de gewesten, op basis van de lokalisatie van die belastingen, opcentiemen kunnen heffen, respectievelijk vanaf 1 januari 1994 kortingen kunnen toekennen voor zover zij het bedrag van de

⁶⁹ Toenmalig art. 6, § 1 Bijzondere Financieringswet.

⁷⁰ Toenmalig art. 7 Bijzondere Financieringswet.

⁷¹ Toenmalig art. 39, § 2 Bijzondere Financieringswet.

⁷² ⁷² J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Morsel, Intersentia, 2014, 894 (hierna: J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*).

⁷³ Toenmalig art. 65, § 1, 1° en § 3 Bijzondere Financieringswet.

⁷⁴ Toenmalig art. 65, § 1, 2° en § 4 Bijzondere Financieringswet.

⁷⁵ Toenmalig art. 65, § 1, 3° Bijzondere Financieringswet.

toegewezen opbrengst niet overschrijden.”⁷⁶ De federale personenbelasting is de enige samengevoegde belasting zoals omschreven in art. 6, § 2 Bijzondere Financieringswet.

3.4.2.3.2 Gewestelijke belastingen

Onder het financieringsstelsel van de Derde Staatshervorming werden volgende belastingen gekwalificeerd als gewestelijke belastingen:

- de belasting op de spelen en weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;
- de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- het successierecht en het recht van overgang bij overlijden;
- de onroerende voorheffing;
- het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen;
- de verkeersbelasting op autovoertuigen.⁷⁷

De ‘gewestelijke belastingen’ die geïntroduceerd werden met de Derde Staatshervorming gelijken sterk op de *ristorno*’s onder het financieringsstelsel van de Tweede Staatshervorming en betreffen grotendeels dezelfde belastingen. De Bijzondere Financieringswet kende met betrekking tot de bovengenoemde belastingen normerende bevoegdheden toe aan de gewesten. Zo waren de gewesten voortaan bevoegd om de aanslagvoet en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing en het successierecht en het recht van overgang bij overlijden te wijzigen.⁷⁸ Bovendien werden ze tevens bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen te wijzigen van de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken.⁷⁹

De Bijzondere Financieringswet kende de gewesten -op basis van de lokalisatie van deze gewestelijke belastingen- de mogelijkheid tot het heffen van opcentiemen en het toestaan van kortingen slechts toe op het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen, met dien verstaande dat het bedrag van de toegestane korting het bedrag van de toegewezen opbrengst niet mocht overtreffen.

3.4.2.3.3 Nationale solidariteitstussenkomst

Vanaf het begrotingsjaar 1990 werd tevens een jaarlijkse nationale solidariteitstussenkomst toegekend aan het gewest met een lagere gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het hele Rijk.⁸⁰ Hiermee werd uitvoering gegeven aan het principe van omkeerbare en doorzichtige solidariteit tussen de deelgebieden.

De solidariteitstussenkomst werd bepaald aan de hand van een jaarlijks te indexerende basisbedrag van 468 frank (zie tabel IV) per inwoner en per percentpunt dat de gemiddelde opbrengst lager lag voor het begrotingsjaar 1988. Deze berekening wordt aan de hand van onderstaand vereenvoudigd cijfervoorbeeld toegelicht.

⁷⁶ Toenmalig art. 6, § 2 Bijzondere Financieringswet.

⁷⁷ Toenmalig art. 3, eerste lid Bijzondere Financieringswet.

⁷⁸ Toenmalig art. 4, § 2 Bijzondere Financieringswet.

⁷⁹ Toenmalig art. 4, § 1 Bijzonder Financieringswet.

⁸⁰ Toenmalig art. 48 Bijzondere Financieringswet.

Stel: In het Vlaams Gewest (6 miljoen inwoners) bedraagt de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting 100.000 frank per inwoner. In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest (1 miljoen inwoners) bedraagt die 90.000 frank per inwoner en in het Waalse Gewest (4 miljoen inwoners) 80.000 frank per inwoner. De gemiddelde opbrengst per inwoner van de personenbelasting voor het Rijk bedraagt dus 90.000 frank. Aangezien het Waals Gewest een lagere opbrengst per inwoner genereert, komt het op grond van deze bepaling een solidariteitstussenkomst toe. Het basisbedrag (468 frank) wordt vermenigvuldigd met het aantal inwoners (4 miljoen) van het Waalse Gewest. Het aldus bekomen bedrag (1,87 miljard frank) dient vervolgens vermenigvuldigd te worden met het aantal percentpunten dat de opbrengst voor het Waals Gewest lager ligt dan die voor het Rijk (11,11 percent). Het Waals Gewest komt aldus een solidariteitstussenkomst toe van 20,8 miljard frank (omgerekend zo'n 520 miljoen EUR).

3.5 Vierde Staatshervorming: Sint-Michielsakkoord (1993)

Op 29 september 1992 sluit een rooms-rode coalitie van CVP (voorganger CD&V), SP (voorganger sp.a), PSC (voorganger cdH) en PS het zogenaamde Sint-Michielsakkoord dat de basis moet leggen voor de Vierde Staatshervorming en de voltooiing van het federaliseringsproces van België.

De belangrijkste bevoegdheidsoverdrachten die naar aanleiding van de Vierde Staatshervorming hebben plaatsgevonden, betroffen enerzijds het toekennen van verdragsrecht aan de gemeenschappen en gewesten voor de aangelegenheid waarvoor ze bevoegd zijn en anderzijds de overheveling van de residuaire bevoegdheden naar het sub-nationale niveau. Zo stelt art. 35 Gw. sindsdien dat de federale overheid slechts bevoegd is voor aangelegenheden die haar specifiek zijn toegewezen en dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor de overige aangelegenheden. Dit artikel is echter nog niet in werking getreden, want tot op heden laat de grondwetgever na een lijst van federale bevoegdheden aan te nemen en blijft de bijzondere wetgever in gebreke om de wijze van uitvoering van de residuaire bevoegdheden te bepalen. Verder wordt de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verder uitgebreid en aangevuld.⁸¹

De parlementen van de gewesten werden voortaan tevens rechtstreeks verkozen en de parlementen van de gemeenschappen worden samengesteld op basis van de verkiezingen van de gewestparlementen, wat ook een zekere fiscale relevantie had. In de uitoefening van hun algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid, zijn de gewesten immers eveneens onderworpen aan enkele grondwettelijk verankerde principes (*infra*), zoals het fiscaal legaliteitsbeginsel wat inhoudt dat elke burger gegarandeerd wordt slechts onderworpen te zijn aan een belasting als hij er democratisch mee instemde ("No taxation without representation").

In het kader van de Vierde Staatshervorming werd tevens het bicameraal stelsel hervormd, wat tevens gevolgen had voor de totstandkoming van de fiscale wet. Voortaan konden belastingwetten volgens drie mogelijke wetgevingsprocedures, afhankelijk van de aangelegenheid, aangenomen worden. Een eerste mogelijkheid betreft aangelegenheden waarvoor de Kamer exclusief bevoegd is (art. 74 Gw.)⁸², zoals de begrotingen en de rekeningen van de Staat. De tweede mogelijkheid betreft aangelegenheden waarvoor het vroegere bicameraal nog steeds gebruikt wordt na de Vierde

⁸¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, (33) 34.

⁸² Zoals gewijzigd bij Grondwetswijziging 5 mei 1993, BS 8 mei 1993.

Staatshervorming (art. 77 Gw.)⁸³. Volgens deze wetgevingsprocedure zijn de Kamer en Senaat op voet van gelijkheid bevoegd. De fiscale aangelegenheden die hieronder vallen betreffen het aannemen van een financieringsstelsel voor de gemeenschappen en gewesten (art. 170, §2, tweede lid, § 3, tweede en derde lid en § 4, tweede lid Gw.) alsook wetten die de algemene belastingbevoegdheid van de deelstaten beperken. De derde mogelijkheid betreft aangelegenheden waarvoor de Senaat zijn rol van bezinningskamer vervult (art. 75 Gw. juncto art. 78-79 en 81 Gw.)⁸⁴.

3.5.1 Voltooiing van het federaliseringsproces

In het kader van de Vierde Staatshervorming werd het federaliseringsproces, dat was ingezet met de Eerste Staatshervorming, afgewerkt. België werd toen door de grondwetgever formeel erkend als een federale staat. Zo luidt het eerste artikel van de Belgische Grondwet voortaan "België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten"⁸⁵. Dit veruitwendigt zich tevens in de terminologische verandering van "nationaal parlement" naar "federaal parlement" en van "Executieve" naar "regering".⁸⁶

3.5.2 Wijzigingen aan de Bijzondere Financieringswet

Bij bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur⁸⁷ werden tevens enkele wijzigingen aangebracht in het toenmalige financieringsstelsel, die werden ingeschreven in de Bijzondere Financieringswet. Naar analogie met het reeds bestaande systeem van gewestelijke belastingen, werd het kijk- en luistergeld nu omgevormd tot een zogenaamde 'gemeenschapsbelasting', waardoor voortaan de gemeenschappen tevens over fiscale ontvangsten beschikten.⁸⁸ De gewesten bleven ook na de Vierde Staatshervorming beschikken over dezelfde vijf categorieën van financieringsmiddelen, zijnde de niet-fiscale ontvangsten, de gewestelijke belastingen, de samengevoegde belastingen, een nationale solidariteitstussenkomst en de leningen, al werden er inzake de financiering van de gewesten tevens enkele wijzigingen doorgevoerd.

3.5.2.1 *De gewestelijke belastingen*

Aan de lijst van 'gewestelijke belastingen' werden toen ook de milieutaksen toegevoegd. Ze worden omschreven worden als "de taksen gelijkgesteld met accijnzen en geheven op een in het verbruik gebracht product, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen"⁸⁹. De volledige netto-opbrengst hiervan werd toegewezen aan de gewesten, met uitzondering van de milieutaksen op niet-hernieuwbare energie, waarvan het toegewezen gedeelte vastgesteld diende te worden bij een in Ministerraad overlegd KB.⁹⁰ In afwijking van de andere gewestelijke belastingen, die werden verdeeld op basis van het lokalisatiecriterium, werd de opbrengst van deze milieutaksen verdeeld volgens het inwonersaantal van de drie respectieve gewesten.⁹¹ De gewesten beschikten overigens niet over fiscale autonomie ten aanzien van deze milieutaksen aangezien de federale wetgever bevoegd bleef voor het vaststellen van de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de

⁸³ Zoals ingevoegd bij Grondwetswijziging 5 mei 1993.

⁸⁴ Zoals ingevoegd bij Grondwetswijziging 5 mei 1993.

⁸⁵ Art. 1 Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994.

⁸⁶ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België*, 33.

⁸⁷ Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, BS 20 juli 1993 (hierna: Bijz. W. 16 juli 1993)

⁸⁸ Art. 5bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 94 Bijz. W. 16 juli 1993).

⁸⁹ Art. 3, eerste lid, 8° Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 91 Bijz. W. 16 juli 1993).

⁹⁰ Art. 10, § 4 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 95 en 121 Bijz. W. 16 juli 1993).

⁹¹ Art. 5, § 2bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 94 Bijz. W. 16 juli 1993).

vrijstellingen van deze taksen. Het dient evenwel vermeld te worden dat de federale wetgever deze elementen niet kon wijzigen dan met instemming van de gewestregeringen.⁹²

3.5.2.2 De 'gemeenschapsbelasting'

Vanaf het begrotingsjaar 1992 werd de volledige netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld toegewezen aan de gemeenschappen. De federale wetgever bleef echter bevoegd voor het vaststellen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze heffing, alhoewel een wijziging hiervan de instemming van de gemeenschapsregeringen vereiste. Aangezien de mogelijkheid op het heffen van opcentiemen op het kijk- en luistergeld vanaf het begrotingsjaar 1993 werd toegekend aan de gewesten en niet aan de gemeenschappen, beschikten laatstgenoemden in dit verband over geen enkele fiscale autonomie. De verdeling van de netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld tussen de Vlaamse en Franse Gemeenschap geschiedde aan de hand van het lokalisatiecriterium, zijnde de plaats waar het televisietoestel gehouden werd, en wat de toestellen in auto's betreft, de plaats waar de houder van het toestel gevestigd was. Het gedeelte van de netto-opbrengst van het in het taalgebied Brussel-Hoofdstad gelokaliseerde kijk- en luistergeld, werd voor 20 percent toegewezen aan de Vlaamse Gemeenschap en voor 80 percent aan de Franse Gemeenschap.⁹³ Deze berekening wordt toegelicht aan de hand van onderstaand vereenvoudigd cijfervoorbeeld.

Stel: Van de totale netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld voor het begrotingsjaar 1992 wordt (omgerekend) 350 miljoen euro gelokaliseerd in het Nederlandse taalgebied, 100 miljoen euro in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en 250 miljoen euro in het Franse taalgebied. Dan wordt het gedeelte dat gelokaliseerd werd in het Nederlandse taalgebied (350 miljoen euro) vermeerderd met 20 percent van het in Brussel-Hoofdstad gelokaliseerde gedeelte van het kijk- en luistergeld (20 miljoen euro). Het in het Franse taalgebied gelokaliseerde gedeelte van het kijk- en luistergeld (250 miljoen euro) wordt vermeerderd met 80 percent van het in Brussel-Hoofdstad gelokaliseerde gedeelte van het kijk- en luistergeld (80 miljoen euro). Op die manier wordt 370 miljoen euro van de netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld toegewezen aan de Vlaamse Gemeenschap en 320 miljoen euro hiervan aan de Franse Gemeenschap.

Verder zijn de verschillende mechanismen van de toewijzing van de opbrengsten van belastingen en heffingen aan de gemeenschappen en gewesten tevens gewijzigd met de Vierde Staatshervorming. Zo zou de toewijzing van de opbrengst van de personenbelasting aan de gemeenschappen en gewesten voortaan geschieden aan de hand van de reële economische groei, waarbij zelfs stijgingspercentage gewaarborgd werd.⁹⁴

3.5.2.3 Financiering nieuwe bevoegdheden

Ingevolge het Sint-Michielsakkoord werden een aantal bevoegdheden overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. Zo werd de dotatie uit de personenbelasting aan de gemeenschappen verhoogd om de problemen in het Franstalige onderwijs op te lossen. De aan de

⁹² Art. 4, § 4 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 92 Bijz. W. 16 juli 1993).

⁹³ Art. 5bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 94 Bijz. W. 16 juli 1993).

⁹⁴ P. PEETERS, "Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (564) 565.

gewesten overgehevelde bevoegdheden inzake landbouwbeleid werden tevens gefinancierd met een verhoogde dotatie uit de personenbelasting.⁹⁵

⁹⁵ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, 457.

4 De Bijzondere Financieringswet na de Vijfde Staatshervorming

De belangrijkste elementen van de Vijfde Staatshervorming betroffen enerzijds de bevoegdheidsoverdrachten van het federale naar het deelstatelijk niveau en anderzijds de hervorming van de Bijzondere Financieringswet.⁹⁶ Deze materies werden geregeld respectievelijk bij bijzondere van 13 juli 2001 houdende overdrachten van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen⁹⁷ en bij bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten.⁹⁸

Met de Vijfde Staatshervorming werden opnieuw bevoegdheden overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. Eén van belangrijkste overhevelingen betrof de organieke wetgeving op het vlak van gemeenten en provincies, waarvoor de gewesten voortaan bevoegd waren. Verder werden er ook bevoegdheden inzake het landbouwbeleid, de buitenlandse handel, de ontwikkelingssamenwerking en de controle op verkiezingsuitgaven overgedragen.⁹⁹

4.1 Hervorming van het financieringsstelsel

Het grondwettelijke kader omtrent de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ligt vervat in de artikelen 175 tot 177 Grondwet. Ten eerste stelt art. 175, eerste lid Gw: "Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vast."¹⁰⁰ Tot slot stelt art. 177, eerste lid Gw: "Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de gewesten."¹⁰¹ De Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989 omvat het financieringsstelsel van de Vlaamse en Franse Gemeenschap enerzijds en van het Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels-Hoofdstedelijk Gewest anderzijds (*infra*) en geeft hiermee uitvoering aan respectievelijk art. 175, eerste lid Gw. en art. 177, eerste lid Gw.¹⁰² Bij Bijz. W. 13 juli 2001 werden heel wat grondige wijzigingen aangebracht in het financieringsstelsel van de twee grote gemeenschappen en de gewesten. Enerzijds geschiedde de financiering van de begroting van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap voortaan aan de hand van volgende financieringsmiddelen:

- niet-fiscale ontvangsten;
- gedeelde belastingen;
- een dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld;
- leningen.¹⁰³

Anderzijds beschikten de gewesten, onverminderd hun grondwettelijke autonome belastingbevoegdheid, over volgende middelen ter financiering van hun begroting:

- niet-fiscale ontvangsten;
- samengevoegde belastingen;

⁹⁶ P. PEETERS, "De vijfde staatshervorming – Lambermont in de fiscale praktijk", *TFR* 2002, 222, 504.

⁹⁷ Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende overdrachten van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001.

⁹⁸ Bijzondere wet 13 juli 2001 tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten, *BS* 3 augustus 2001 (hierna: Bijz. W. 13 juli 2001).

⁹⁹ G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 49.

¹⁰⁰ Art. 175, eerste lid Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994.

¹⁰¹ Art. 177, eerste lid Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994.

¹⁰² H. MATTHIJS, "De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming", *TBP* 2007/4, 195.

¹⁰³ Art. 1, § 1 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 2 Bijz. W. 13 juli 2001).

- gewestelijke belastingen;
- nationale solidariteitstussenkomst;
- leningen.¹⁰⁴

4.2 De Gewesten

4.2.1 Fiscale autonomie

Na de Vijfde Staatshervorming blijft met betrekking tot de financiering van de gemeenschappen en gewesten het onderscheid overeind tussen enerzijds de algemene of eigenlijke fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten en anderzijds hun bijkomende of oneigenlijke fiscale bevoegdheid die hen krachtens de Bijzondere Financieringswet wordt toegekend. In principe beschikken ze in de eerste plaats over een algemene belastingbevoegdheid die ze -net zoals de federale overheid- rechtstreeks uit de grondwet putten (huidig art. 170, § 2 Gw.) (*supra*). In die zin werd het begrip 'belasting' door het GwH omschreven als een "eenzijdige heffing door de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies of de gemeenten om een uitgave van algemeen nut te dekken".¹⁰⁵ De uitoefening van deze grondwettelijke algemene belastingbevoegdheid is dan ook evenzeer onderworpen aan het fiscaal legaliteitsbeginsel (art. 170, § 2, eerste lid en 172, tweede lid Gw.), het annaliteitsbeginsel (art. 171, eerste lid Gw.) en het gelijkheidsbeginsel (art. 172, eerste lid Gw.). In tegenstelling tot wat men misschien zou denken, staan de materies waarop de gemeenschappen en gewesten ingevolge art. 170, § 2 Gw. belastingen kunnen heffen volledig los van de inhoudelijke bevoegdheden die hen krachtens de grondwet zijn toegewezen. In beginsel kunnen de deelstaten dus belastingen heffen op federale materies, zij het dat er enkele wettelijke uitzonderingen worden gesteld.¹⁰⁶ In de uitoefening van hun algemene belastingbevoegdheid zijn de deelstaatsparlementen ondergeschikt aan de federale wetgever, die in dit verband de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt. In het kader van deze "noodzakelijkheid" kan de federale overheid zeer verregaand wetgevend optreden, zoals de invoering van een bepaalde gemeenschaps- of gewestbelasting uitsluiten¹⁰⁷, een bestaande gemeenschaps- of gewestbelasting afschaffen of de heffing ervan uitsluiten voor bepaalde categorieën van belastingplichtigen. De "noodzakelijkheid" maakt bovendien een bevoegdheidsverdelende regel uit en behoort derhalve tot het toetsingskader van het GwH.¹⁰⁸ In dit verband oordeelde het Hof dat de fiscale wet voorrang heeft op het fiscale decreet.¹⁰⁹ Het Latijnse adagium "*non bis in idem*" is tevens van belang in het fiscaal recht. Dit principe stelt dat een belastingplichtige geen tweemaal voor eenzelfde belastbaar feit belast kan worden. Echter is dit principe noch grondwettelijk verankerd noch aanvaard door het HvC als een algemeen rechtsbeginsel, waardoor de gemeenschappen en gewesten normaal gezien belastingen zouden mogen invoeren op materies die reeds belast worden door de federale overheid. Op grond van de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet kan de federale wetgever bij gewone wet dubbele belastingen tussen het federale en het deelstatelijke niveau vermijden. Bij wet van 23 januari 1989 heeft de federale overheid het fiscale *non bis in idem*-beginsel dan ook wettelijk

¹⁰⁴ Art. 1, § 2 Bijzondere Financieringswet.

¹⁰⁵ GwH 19 maart 2009, nr. 52/2009, overw. B.5.1.

¹⁰⁶ J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, 886.

¹⁰⁷ Arbitragehof 25 februari 1988, nr. 47, overw. 6.B.2 en 6.B.3.4.

¹⁰⁸ P. PEETERS, "Fiscale autonomie van de deelstaten in België na de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (565) 569.

¹⁰⁹ Arbitragehof 17 mei 2001, nr. 66/2001, overw. B.4.

vastgelegd¹¹⁰, wat overigens bevestigd wordt in art. 11 Bijzondere Financieringswet. Tot slot dienen de gemeenschappen en gewesten in de uitoefening van hun algemene belastingbevoegdheid ook rekening te houden met de beginselen van het vrije verkeer in de Europese Unie.¹¹¹

Bij gebrek aan territoriale grondslag is de autonome belastingbevoegdheid van de Vlaamse en Franse Gemeenschap echter een lege doos gebleven. De Grondwetgever liet het immers na een fiscale regeling te voorzien voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, waar zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap diens bevoegdheden uitoefent. Merk op dat deze problematiek niet geldt voor de Duitstalige Gemeenschap, die de grondwettelijke autonome belastingbevoegdheid wel kan uitoefenen.¹¹²

Naast de algemene belastingbevoegdheid kunnen de gemeenschappen en gewesten tevens beschikken over bijkomende belastingbevoegdheden, wanneer hen krachtens het financieringsstelsel (vastgelegd door de Bijzondere Financieringswet) fiscale bevoegdheden worden toegekend ten aanzien van belastingen die door de federale overheid worden ingevoerd.

Zoals reeds aangemerkt zijn de fiscale bevoegdheden van de gewesten voor wat betreft de samengevoegde belastingen beperkt tot het heffen van opcentiemen en het toestaan van kortingen (*supra*). In dit verband stelde men in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 dat de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting te voorwaardelijk en onduidelijk geformuleerd waren in de toenmalige financieringswet. Onder dat financieringsstelsel konden de gewesten immers pas na voorafgaandelijk overleg tussen de federale en de gewestregeringen opcentiemen heffen of kortingen toekennen. Daarenboven kon de federale overheid steeds een maximumpercentage opleggen ten aanzien van deze opcentiemen of kortingen ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid. De (bijzondere) wetgever was van oordeel dat de uitoefening van de fiscale autonomie vanwege de gewesten niet afhankelijk mocht zijn van procedureproblemen en inhoudelijke discussies tussen de verschillende regeringen. Derhalve werden de beperkingen op de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting bij bijzondere wet van 13 juli 2001 ondubbelzinnig in de bijzondere financieringswet vastgelegd.¹¹³ Er werd ten aanzien van elk gewest een globaal maximumpercentage bepaald van 3,25 percent vanaf het begrotingsjaar 2001 en 6,75 percent vanaf het begrotingsjaar 2004 voor het totaal van de belastingverminderingen en -vermeerderingen, opcentiemen en kortingen op de in het betrokken gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting. Binnen deze marge konden de gewesten algemene procentuele opcentiemen en algemene forfaitaire of procentuele kortingen invoeren, en algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen toestaan. Voortaan bepaalde de Bijzondere Financieringswet dat de gewesten in de uitoefening van deze fiscale bevoegdheden geen afbreuk mochten doen aan de progressiviteit van de personenbelasting, noch aan het principe van de fiscale loyaliteit.¹¹⁴

¹¹⁰ Wet 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, *BS* 24 januari 1989.

¹¹¹ Art. 6, § 1, VI, derde lid BWHI.

¹¹² P. PEETERS, "De vijfde staatshervorming – Lambermont in de fiscale praktijk", *TFR* 2002, 222, 505.

¹¹³ Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl. St.* Kamer 2000-01, nr. 50 1183/001, 5.

¹¹⁴ Art. 9, § 1 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 11 Bijz. W. 13 juli 2001).

4.2.2 Dotatie uit de opbrengst van personenbelasting

4.2.2.1 Basisbedrag van de dotatie (art. 33 Bijzondere Financieringswet)

De gewesten hebben jaarlijks recht op een bepaald deel van de federaal geïnde personenbelasting. Dit geschiedt aan de hand van een historisch bepaald bedrag per gewest dat jaarlijks wordt aangepast aan de procentuele wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen en de economische groei. *In concreto* wordt gekeken naar het totaalbedrag (exclusief de negatieve term en nationale solidariteitsbijdrage) dat de gewesten het vorige begrotingsjaar hebben ontvangen uit de opbrengst van de personenbelasting en dit wordt vervolgens aangepast aan de inflatie en de reële groei van het bnp (tot en met het begrotingsjaar 2005) dan wel van het bbp (vanaf het begrotingsjaar 2006).¹¹⁵ Dit globale basisbedrag wordt vervolgens uitgedrukt in percenten (met vijf decimalen) van de totale ontvangsten inzake de personenbelasting. Dit percentage wordt dan toegepast op de in elk gewest gelokaliseerde ontvangsten inzake de personenbelasting.¹¹⁶ Tabel I geeft bij wijze van voorbeeld de berekening van de toewijzing van het aandeel van elk gewest in het product van de personenbelasting voor het begrotingsjaar 2009 stapsgewijs weer.

Tabel I: : Berekening "basisbedrag" en aandeel in het product van de personenbelasting per gewest voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)

	Basisbedragen 2008	Inflatie (-0,05%) Reële groei BBP (-3,0%)	Basisbedragen 2009
Vlaams Gewest	7 913 343	* (1+ (-0,0005)) * (1 + (-0,03))	= 7 672 105
Waals Gewest	3 737 942		= 3 623 991
Brussels-Hoofdstedelijk Gewest	1 193 322		= 1 156 944
Totaal basisbedragen	12 844 608		12 453 039

Gelokaliseerde ontvangsten PB Vlaams Gewest 2009	20 400 785
Gelokaliseerde ontvangsten PB Waals Gewest 2009	9 128 307
Gelokaliseerde ontvangsten PB Brussels-Hoofdstedelijk Gewest 2009	2 710 044
Totale ontvangsten PB 2009	32 239 136

Procentuele verhouding totaal basisbedragen / totale ontvangsten PB	38,62709%
---	-----------

	Gelokaliseerde ontvangsten PB	Verhouding basisbedrag / totale PB	Aandeel in ontvangsten PB 2009
Vlaams Gewest	20 400 785	* (0,3862709)	= 7 880 229
Waals Gewest	9 128 307	* (0,3862709)	= 3 525 999
Brussel-Hoofdstedelijk Gewest	2 710 044	* (0,3862709)	= 1 046 811
Totaal	32 239 136		12 453 039

Bron: eigen berekeningen aan de hand van basisbedragen uit K. ALGOED en W. VAN DEN BOSSCHE, "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, 72.

Vervolgens worden er enkele correcties uitgevoerd op dit aandeel van elk gewest in de opbrengst van de personenbelasting. Het dient evenwel vermeld te worden dat deze correcties geen invloed hebben op de bepaling van het basisbedrag voor de daaropvolgende begrotingsjaren.

¹¹⁵ K. ALGOED en W. VAN DEN BOSSCHE, "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, 71.

¹¹⁶ Art. 33 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 15 en 16 Bijz. W. 13 juli 2001).

4.2.2.2 Negatieve term (art. 33bis Bijzondere Financieringswet)

Met de Vijfde Staatshervorming werd de fiscale autonomie van de gewesten aanzienlijk uitgebreid door het toekennen van enkele bijkomende gewestelijke belastingen en de volledige overheveling van de uitgangsten uit de gewestelijke belastingen (*supra*). In het licht van budgettaire neutraliteit voor alle betrokken overheden zou daarom -bij wijze van compensatie- het aan de Gewesten toegewezen gedeelte uit de personenbelasting negatief worden gecorrigeerd. Het basisbedrag (zie tabel II) van deze vermindering werd voor het begrotingsjaar 2002 bepaald bij KB.¹¹⁷

Tabel II: Basisbedragen van de negatieve term vastgelegd voor het begrotingsjaar 2002 (in duizend euro)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels-Hoofdstedelijk Gewest
Negatieve term exclusief kijk- en luistergeld	1 666 703,31	679 340,12	352 770,19
Negatieve term kijk- en luistergeld	446 628,37	215 381,49	53 611,63

Bron: FOD Financiën, Studiedienst.

De hierboven vermelde bedragen worden jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en aan 91 percent van de economische groei (de reële groei van het bni tot en met het begrotingsjaar 2005 en van het bbp vanaf het begrotingsjaar 2006).

Tabel III: Berekening negatieve term voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)

Vermindering voor nieuwe gewestbelastingen (exclusief kijk- en luistergeld)	Bedragen 2008	Inflatie (-0,05 %) 91% Reële groei BBP (-3,00 %)	Bedragen 2009
Vlaams Gewest	2 109 426	$\ast (1 + (-0,0005)) \ast (1 + (0,91 \ast (-0,03)))$	= 2 050 813
Waals Gewest	859 792		= 835 901
Brussels-Hoofdstedelijk Gewest	446 476		= 434 070

Vermindering voor kijk- en luistergeld	Bedragen 2008	Inflatie (-0,05 %)	Bedragen 2009
Vlaams Gewest	515 638	$\ast (1 + (-0,0005))$	= 515 380
Waals Gewest	248 660		= 248 536
Brussels-Hoofdstedelijk Gewest	61 895		= 61 864

	Negatieve term 2009
Vlaams Gewest	2 566 193
Waals Gewest	1 084 437
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	495 934

Bron: eigen berekeningen.

4.2.2.3 Nationale Solidariteitsbijdrage (art. 48 Bijzondere Financieringswet)

Een tweede correctie op het toegewezen gedeelte van de personenbelasting betreft de nationale solidariteitstussenkomst (*supra*) voor het gewest waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager lag dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting voor het hele Rijk. Het basisbedrag van deze dotatie werd voor het begrotingsjaar 1988 vastgelegd op 468 frank (omgerekend 11,60 euro) per inwoner en per procentpunt afwijking van de gemiddelde

¹¹⁷ Art. 33bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 17 Bijz. W. 13 juli 2001).

opbrengst van de personenbelasting voor het hele Rijk. Vanaf het begrotingsjaar 1989 werd dit basisbedrag jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen zoals geïllustreerd in tabel IV.

Tabel IV: Indexering van het basisbedrag van de solidariteitsbijdrage

Begrotingsjaar	Gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen		Procentuele verandering (inflatie)	Basisbedrag NSB
	Vorig jaar	Huidig jaar		
1989	99,91	103,01	3,11%	11,96 €
1990	103,01	106,56	3,45%	12,37 €
1991	106,56	109,98	3,21%	12,77 €
1992	109,98	112,66	2,43%	13,08 €
1993	112,66	115,76	2,75%	13,44 €
1994	115,76	118,51	2,38%	13,76 €
1995	118,51	120,25	1,47%	13,96 €
1996	120,25	122,73	2,06%	14,25 €
1997	100,00	101,63	1,63%	14,48 €
1998	101,63	102,60	0,95%	14,62 €
1999	102,60	103,75	1,12%	14,79 €
2000	103,75	106,39	2,55%	15,16 €
2001	106,39	109,02	2,47%	15,54 €
2002	109,02	110,81	1,64%	15,79 €
2003	110,81	112,57	1,59%	16,04 €
2004	112,57	114,93	2,10%	16,38 €
2005	100,00	102,79	2,78%	16,84 €
2006	102,79	104,63	1,79%	17,14 €
2007	104,63	106,53	1,82%	17,45 €
2008	106,53	111,32	4,49%	18,23 €
2009	111,32	111,26	-0,05%	18,22 €
2010	111,26	113,69	2,19%	18,62 €
2011	113,69	117,71	3,53%	19,28 €
2012	117,71	121,05	2,84%	19,83 €
2013	121,05	122,40	1,11%	20,05 €
2014	100,00	100,34	0,34%	20,12 €

Bron: eigen berekeningen aan de hand van de indexcijfers van FOD Economie, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijzen/>.

De berekening van de nationale solidariteitsbijdrage veronderstelt dus drie parameters: het geïndexeerde basisbedrag, het aantal inwoners van het betrokken gewest en de procentuele afwijking van de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting voor het hele Rijk.

4.2.2.4 Bijkomende middelen ingevolge overgedragen bevoegdheden

De gewesten beschikken tevens over de zogenaamde bijkomende middelen. Dit is een verzamelnaam voor enkele dotaties zijn toegekend aan de gewesten ter financiering van bevoegdheden die naar aanleiding van de Vierde en Vijfde Staatshervorming overgeheveld zijn naar het gewestelijke niveau. De bijkomende middelen worden gevormd door een gedeelte opbrengst van de personenbelasting en omvatten¹¹⁸:

- een dotatie ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen (art. 35 Bijzondere Financieringswet)¹¹⁹;
- een dotatie voor landbouw (art. 35bis en 35ter Bijzondere Financieringswet)¹²⁰;

¹¹⁸ B. COPPENS, "De Bijzondere Financieringswet: heden en toekomst", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2012, Afl. 3, 79.

¹¹⁹ Zoals gewijzigd door art. 19 Bijz. W. 13 juli 2001.

¹²⁰ Zoals ingevoerd door resp. art. 109 en 110 Bijz. W. 16 juli 1993.

- een dotatie voor landbouw en zeevisserij (art. 35^{quater} Bijzondere Financieringswet);¹²¹
- een dotatie voor wetenschappelijk onderzoek inzake landbouw (art. 35^{quinquies} Bijzondere Financieringswet);¹²²
- een dotatie voor de buitenlandse handel (art. 35^{sexies} Bijzondere Financieringswet);¹²³
- een dotatie voor de gemeentes en provincies (art. 35^{septies} Bijzondere Financieringswet).¹²⁴

Met uitzondering van de dotatie ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen, worden alle hierboven vermelde bijkomende middelen jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumtieprijzen en aan de economische groei.

4.2.3 Gewestelijke belastingen

De Vijfde Staatshervorming breidde de lijst gewestelijke belastingen uit. Onder het hervormde financieringsstelsel werden volgende belastingen gekwalificeerd als gewestelijke belastingen:

- de belasting op de spelen en weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;
- de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- het successierecht van Rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-Rijksinwoners;
- de onroerende voorheffing;
- het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen (met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap behalve voor zover het inbreng betreft door een natuurlijk persoon van een woning in een Belgische vennootschap);
- het registratierecht op:
 - de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed;
 - de gehele of gedeeltelijke verdelingen van in België gelegen onroerende goederen en de afstanden ten bezwarende titel, onder mede-eigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzetting bedoeld in art. 745^{quater} en 745^{quinquies} BW, zelfs indien er geen onverdeeldheid is;
- het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of onroerende goederen;
- het kijk- en luistergeld;
- de verkeersbelasting op autovoertuigen;
- het eurovignet.¹²⁵

Merk op dat de milieutaksen sinds de Vijfde Staatshervorming geen gewestelijke belastingen meer uitmaakten en dat het kijk- en luistergeld is overgeheveld van de Vlaamse en Franse Gemeenschap naar de drie gewesten, al werd dit gecompenseerd in de vorm van een dotatie aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap.

¹²¹ Zoals ingevoerd door art. 20 Bijz. W. 13 juli 2001.

¹²² Zoals ingevoegd door art. 21 Bijz. W. 13 juli 2001.

¹²³ Zoals ingevoegd door art. 22 Bijz. W. 13 juli 2001.

¹²⁴ Zoals ingevoegd door art. 23 Bijz. W. 13 juli 2001.

¹²⁵ Art. 3, eerste lid Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 5 Bijz. W. 13 juli 2001).

Met de Vijfde Staatshervorming is de fiscale autonomie van de gewesten aanzienlijk uitgebreid, aangezien ze voortaan met betrekking tot alle bovenstaande gewestelijke belastingen bevoegd werden om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen te wijzigen. Met betrekking tot de onroerende voorheffing dient evenwel vermeld te worden dat de gewesten niet bevoegd zijn om het federale kadastraal inkomen te wijzigen.¹²⁶ De verdeling van de gewestelijke belastingen tussen het Vlaamse, het Waalse en het Brussel-Hoofdstedelijk Gewest gebeurde nog steeds aan de hand van het lokalisatiecriterium en tenzij het gewest er anders over besliste, stond de federale overheid voortaan in voor de kosteloze invordering voor rekening van en in overleg met het betrokken gewest van alle gewestelijke belastingen, behalve het kijk- en luistergeld waarvoor de gemeenschappen instonden.¹²⁷

4.2.4 Dode hand compensatie

Ingevolge art. 63 Bijzondere Financieringswet wordt jaarlijks een bijzonder krediet uitgetrokken ter compensatie van de gedeerde onroerende voorheffing wegens vrijstelling hiervan voor staatseigendommen. Het betreft gebouwen van de federale overheid of van internationale instellingen (zoals in Brussel). Dit krediet moet voor ten minste 72 percent de gedeerde inning compenseren en het exacte bedrag, alsook de verdeling ervan onder de gewesten, wordt jaarlijks bij KB vastgesteld.¹²⁸

4.3 De Vlaamse en Franse Gemeenschap

De financiering van de gemeenschappen geschiedt grotendeels via dotaties van de federale overheid, en wordt aangevuld met eigen niet-fiscale ontvangsten en leningen.¹²⁹ Zoals eerder aangemerkt (*supra*) beschikten de gemeenschappen na de Vijfde Staatshervorming over geen enkele fiscale autonomie en waren ze bijgevolg haast volledig afhankelijk van de dotaties die hen werden toegekend. De term 'gedeelde belasting' is in dit verband dan ook erg misleidend.

4.3.1 Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde

Het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting op toegevoegde waarde bestaat in de eerste plaats uit een basisbedrag dat berekend werd overeenkomstig de toenmalige artikelen 38 en 39 Bijzondere Financieringswet¹³⁰, en in de tweede plaats uit de bijkomende btw-middelen, de zogenaamde Lambermontmiddelen, overeenkomstig art. 40ter Bijzondere Financieringswet¹³¹.

4.3.1.1 *Basisbedrag*

Het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de btw aan de gemeenschappen werd bepaald aan de hand van een historisch bepaald basisbedrag van 167,4389 miljard frank (omgerekend 4,15 miljard euro) voor de Vlaamse Gemeenschap en 128,9468 miljard frank (omgerekend 3,20 miljard euro) voor de Franse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989. Deze bedragen werden jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijsen. De verkregen bedragen werden vervolgens vermenigvuldigd met een aanpassingsfactor, de

¹²⁶ Art. 4 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 6 Bijz. W. 13 juli 2001).

¹²⁷ P. PEETERS, "De Vijfde Staatshervorming – Lambermont in de fiscale praktijk", *TFR* 2002, 222, 507.

¹²⁸ B. COPPENS, "De Bijzondere Financieringswet: heden en toekomst", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2012, Afl. 3, 80.

¹²⁹ Art. 1, § 1 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 2 Bijz. W. 13 juli 2001).

¹³⁰ Art. 38 en 39 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door resp. art. 26 en 27 Bijz. W. 13 juli 2001).

¹³¹ Toenmalige art. 40ter Bijzondere Financieringswet.

zogenaamde (de) nataliteitscorrectie. De factor voor het begrotingsjaar (t) wordt bekomen door voor beide gemeenschappen de volgende verhouding te berekenen:

$$\frac{\text{Aantal inwoners} < 18\text{jaar op 30 juni van het begrotingsjaar } (t-1) \text{ vermeerderd (verminderd) met 20\% van de daling (stijging) van dat aantal in vgl. met 30 juni 1988}}{\text{Het aantal inwoners} < 18\text{ jaar op 30 juni 1988}}$$

De hoogste verhouding van deze berekeningen wordt in aanmerking genomen, waardoor de zwakste denataliteit dan wel de sterkste nataliteit in een bepaalde gemeenschap de jaarlijkse aanpassingsfactor zal bepalen voor beide gemeenschappen.¹³² De som van beide aangepaste, geïndexeerde bedragen is gelijk aan het zogenaamde basisbedrag dat vervolgens werd verdeeld onder de Vlaamse en Franse Gemeenschap aan de hand van een verdeelsleutel geregeld bij wet van 23 mei 2000¹³³ die gebaseerd is op het aantal leerlingen in beide gemeenschappen. Tabel V illustreert de berekening van de basisdotatie voor het begrotingsjaar 2009.

Tabel V: Basisdotatie uit de opbrengst van de btw voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)

	Basisbedragen 2008	Inflatie (-0,05 %) Aanpassingsfactor (1,027659)	Basisbedragen 2009
Vlaamse Gemeenschap	6 326 329	* (1 + (-0,0005)) * 1,027659	= 6 498 058
Franse Gemeenschap	4 871 986	* (1 + (-0,0005)) * 1,027659	= 4 962 090
Totale basisbedrag	11 198 315		11 502 295

		Verhouding leerlingen	Btw-middelen 2009
Vlaamse Gemeenschap	11 502 295	* 0,5686	6 534 638
Franse Gemeenschap	11 502 295	* 0,4314	4 947 769

Bron: eigen berekeningen aan de hand van basisbedragen uit K. ALGOED en W. VAN DEN BOSSCHE, "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, 83.

4.3.1.2 Bijkomende btw-inkomsten

Het Lambermont-akkoord kende vanaf het begrotingsjaar 2002 naast een basisdotatie tevens bijkomende btw-middelen toe aan de gemeenschappen. Zo werd er jaarlijks een forfaitair bedrag opgeteld bij de totale btw-dotatie van het voorgaande begrotingsjaar ($t-1$) -inclusief de bijkomende btw-middelen voor het voorgaande begrotingsjaar ($t-1$)- nadat deze totale dotatie aangepast was aan de inflatie van het betrokken begrotingsjaar (t) en vanaf het begrotingsjaar 2007 tevens aan 91 percent van de reële groei van het bbp gedurende het betrokken begrotingsjaar (t).¹³⁴ Tevens werd de totale dotatie van het voorgaande begrotingsjaar ($t-1$) vermenigvuldigd met de aanpassingsfactor van het betrokken begrotingsjaar (t), nog voor het forfaitair bedrag hierbij werd opgeteld.¹³⁵ Het verschil tussen het aldus bekomen bedrag en het bedrag van de basisdotatie (*supra*) is gelijk aan de totale bijkomende Lambermontmiddelen en werd verdeeld onder de gemeenschappen aan de hand van een dubbele verdeelsleutel waarvan de percentages afhankelijk waren van het betrokken begrotingsjaar. Het eerste deel van de bijkomende Lambermontmiddelen (voor het begrotingsjaar 2002 bedroeg dit eerste deel 35 percent en het nam jaarlijks 5 procentpunten toe) werd verdeeld

¹³² Art. 38, § 1-3 en § 4 (zoals vervangen door art. 26 Bijz. W. 13 juli 2001)

¹³³ Wet 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, §2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, *BS* 30 mei 2000.

¹³⁴ Art. 38, § 3bis en 3ter Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 26 Bijz. W. 13 juli 2001).

¹³⁵ Vanaf het begrotingsjaar 2012 wordt de aanpassingsfactor toegepast nadat dit forfaitaire bedrag is opgeteld bij het geïndexeerde en aan de reële groei van het bbp aangepaste totale bedrag van de btw-dotatie van het voorgaande begrotingsjaar: art. 38, § 5 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 26 Bijz. W. 13 juli 2001).

onder de gemeenschappen in verhouding tot de in elke gemeenschap gelokaliseerde ontvangsten inzake de personenbelasting. Het tweede deel (65 percent voor het begrotingsjaar 2002 en nam jaarlijks 5 procentpunten af) werd verdeeld volgens het aantal leerlingen in elke gemeenschap.¹³⁶ Vanaf het begrotingsjaar 2012 werd het volledige bedrag van de bijkomende Lambermontmiddelen verdeeld in verhouding tot de gelokaliseerde ontvangsten inzake de personenbelasting. Tabel VI geeft bij wijze van voorbeeld de berekening van de bijkomende btw-middelen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap weer voor het begrotingsjaar 2009.

Tabel VI: Berekening bijkomende btw-middelen voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)

	Basisbedragen 2008	Inflatie (-0,05 %) Aanpassingsfactor (1,027659)	Basisbedragen 2009
Vlaamse Gemeenschap	6 326 329	$*(1 + (-0,0005)) * 1,027659$	6 498 058
Franse Gemeenschap	4 871 986	$*(1 + (-0,0005)) * 1,027659$	5 004 295
Totale basisbedrag	11 198 315	Eerste term =	11 502 295

	2008	Inflatie (-0,05 %) 91% reële groei BBP (-3,00 %) Aanpassingsfactor (1,027659)	2009
Bijkomend bedrag 2008	24 789		
Aangepaste basisdotatie 2008	12 750 809		
Subtotaal	12 775 598	$*(1 + (-0,0005)) * (1 + (0,91 * -0,03)) * 1,027659$	12 764 152
		Bijkomend bedrag 2009	24 789
		Tweede term =	12 788 941

	2009
Eerste term	11 502 295
Tweede term	12 788 941
TOTALE BIJKOMENDE BTW-MIDDELEN	1 286 646
70 % verdeling volgens gelokaliseerde ontvangsten personenbelasting	900 652
Vlaamse Gemeenschap (65,106 %)	586 379
Franse Gemeenschap (34,454 %)	310 311
30 % verdeling volgens aantal leerlingen	385 994
Vlaamse Gemeenschap (56,86 %)	219 476
Franse Gemeenschap (43,14 %)	166 518

Bron: eigen berekeningen aan de hand van basisbedragen uit K. ALGOED en W. VAN DEN BOSSCHE, "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, (82) 85.

4.3.2 Toegewezen gedeelten van de opbrengst van de personenbelasting

De dotatie uit de personenbelasting is het tweede belangrijkste financieringsmiddel van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Na de Vijfde Staatshervorming wordt de personenbelasting nog steeds geïnd op het federale niveau en beschikken de gemeenschappen terzake over geen enkele fiscale bevoegdheid. Ze hebben wel recht op een gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting. Sinds het begrotingsjaar 2000 geldt het definitief stelsel dat voor de toewijzing van de opbrengst

¹³⁶ Art. 40bis en 40ter Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door resp. art. 28 en 29 Bijz. W. 13 juli 2001).

van de personenbelasting een historisch bepaald basisbedrag vaststelt dat gekoppeld wordt aan de inflatie alsook de economische groei, die tot en met het begrotingsjaar 2005 uitgedrukt werd door de reële groei van het bni en sinds 2006 aan de hand van de reële groei van het bbp. Vervolgens wordt de verhouding berekend van het aangepaste basisbedrag en de totale opbrengst van de personenbelasting voor het betrokken begrotingsjaar, en wordt dit bedrag uitgedrukt in percenten met vijf decimalen. Tabel VII geeft deze berekening, die zeer gelijkaardig is aan de toewijzing van de personenbelasting aan de gewest, weer voor het begrotingsjaar 2009.

Tabel VII: Berekening dotatie uit de personenbelasting aan de gemeenschappen voor het begrotingsjaar 2009 (in duizend euro)

	Basisbedragen 2008	Inflatie (-0,05%) Reële groei BBP (-3,0%)	Basisbedragen 2009
Vlaamse Gemeenschap	3 706 008	$*(1 + (-0,0005)) * (1 + (-0,03))$	3 593 030
Franse Gemeenschap	2 066 670		2 003 668
Totaal basisbedragen	5 772 678		5 596 698
Gelokaliseerde ontvangsten PB Vlaamse Gemeenschap 2009			20 942 793
Gelokaliseerde ontvangsten PB Franse Gemeenschap 2009			11 155 965
Totale ontvangsten PB 2009			32 098 758
Procentuele verhouding totaal basisbedragen / totale ontvangsten PB			17,43587%
	Gelokaliseerde ontvangsten PB	Basisbedrag/totale PB	Aandeel in ontvangsten PB 2009
Vlaamse Gemeenschap	20 942 793	$*(0,1743587)$	3 651 558
Franse Gemeenschap	11 155 965	$*(0,1743587)$	1 945 140
Totale PB middelen	32 098 758		5 596 698

Bron: eigen berekeningen aan de hand van basisbedragen uit K. ALGOED en W. VAN DEN BOSSCHE, "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, 82.

4.3.3 Specifieke dotaties

4.3.3.1 Dotatie ter compensaties van het kijk- en luistergeld

Ingevolge het Lambermontakkoord verloren de Vlaamse en Franse Gemeenschap hun enige fiscale middel, het kijk- en luistergeld, dat werd toegevoegd aan de lijst van de gewestelijke belastingen. De federale overheid moet dit verlies compenseren door middel van een jaarlijkse dotatie. Het basisbedrag van deze dotatie wordt per gemeenschap bepaald als het gemiddelde van de in hun taalgebied gelokaliseerde netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld voor de begrotingsjaren 1999 tot 2001. Het gedeelte van de netto-opbrengst van het kijk- en luistergeld in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt hiertoe voor 80 percent toegerekend aan de Franse Gemeenschap en voor 20 percent aan de Vlaamse Gemeenschap. Dit basisbedrag wordt uitgedrukt in prijzen van 2002 en wordt jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen (zie tabel VIII).¹³⁷

¹³⁷ Art. 47bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 33 Bijz. W. 13 juli 2001).

Tabel VIII: Lijst van geïndexeerde bedragen van de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (in euro)

Begrotingsjaar	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap	Inflatie
2002	457 162 782,45	253 553 301,05	4 905 413,33	
2003	464 431 670,69	257 584 798,54	4 983 409,40	1,59%
2004	474 184 735,78	262 994 079,31	5 088 061,00	2,10%
2005	487 367 071,43	270 305 314,71	5 229 509,10	2,78%
2006	496 090 942,01	275 143 779,84	5 323 117,31	1,79%
2007	505 119 797,15	280 151 396,64	5 419 998,04	1,82%
2008	527 799 676,05	292 730 194,35	5 663 355,96	4,49%
2009	527 535 776,21	292 583 829,25	5 660 524,28	-0,05%
2010	539 088 809,71	298 991 415,11	5 784 489,76	2,19%
2011	558 118 644,69	309 545 812,06	5 988 682,25	3,53%
2012	573 969 214,20	318 336 913,13	6 158 760,82	2,84%
2013	580 340 272,48	321 870 452,86	6 227 123,07	1,11%
2014	582 313 429,40	322 964 812,40	6 248 295,29	0,34%

Bron: eigen berekeningen aan de hand van de basisbedragen vermeld in ALGOED, K., "De impact van de staatshervorming van 2001 op de overheidsfinanciën. Een illustratie van het Belgisch chequeboekfederalisme" VIVES, beleidspaper nr. 6, 8.

4.3.3.2 Dotatie ter financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt (art. 62 Bijzondere Financieringswet)

Met ingang van het begrotingsjaar 1989 werd een federale dotatie toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap ter financiering van het universitair onderwijs voor niet-EU-studenten. Voor het begrotingsjaar 2000 werden de basisbedragen vastgelegd op 27.662.438,42 euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 56.162.756,97 euro voor de Franse Gemeenschap. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast aan de inflatie. Deze dotatie werd niet gewijzigd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming en wordt bijgevolg niet verder besproken.¹³⁸

4.3.3.3 De lottogelden (art. 62bis Bijzondere Financieringswet)

Sinds de Vijfde Staatshervorming wordt een dotatie toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap uit de winst van de Nationale Loterij. Zo werden de bedragen van deze dotatie voor het begrotingsjaar vastgesteld op 36.825.427 voor de Vlaamse Gemeenschap en 24.475.854 euro voor de Franse Gemeenschap.¹³⁹

4.3.3.4 Bijkomende middelen ter financiering van de Nationale Plantentuin

Vanaf het begrotingsjaar waarin de Nationale Plantentuin te Meise wordt overgedragen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, wordt hen een dotatie toegekend waarvan het bedrag wordt vastgelegd op 5.659.409,17 euro voor het begrotingsjaar 2002. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp en wordt verdeeld tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap overeenkomstig het taalstatuut van het personeel in de Plantentuin.¹⁴⁰

4.4 Slotbeschouwing na vijf staatshervormingen

De rechtsleer en een eigen analyse van de Bijzondere Financieringswet na de Vijfde Staatshervorming wijst uit dat er vanuit Vlaams perspectief enkele knelpunten zaten in het oude financieringsstelsel, die in het kunnen samengevat worden als volgt:

¹³⁸ Art. 62 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 40 Bijz. W. 13 juli 2001); H. MATTHIJS, "De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming", *TBP* 2007, 4, 199.

¹³⁹ Art. 62bis Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 41 Bijz. W. 13 juli 2001) *juncto* art. 1 KB 3 augustus 2012 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2012, *BS* 13 augustus 2012.

¹⁴⁰ Art. 62ter Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 42 Bijz. W. 13 juli 2001).

- Het nationaal solidariteitsmechanisme van de Bijzondere Financieringswet (art. 48) leidt tot perverse effecten;
- De Bijzondere Financieringswet leidt tot te weinig financiële responsabilisering van de deelstaten;
- De Bijzondere Financieringswet bevat te weinig fiscale autonomie;
- De Bijzondere Financieringswet is te complex en niet transparant genoeg.

4.4.1 Perverse effecten

Een groot knelpunt van de oude Bijzondere Financieringswet situeert zich in het mechanisme van de nationale solidariteit, dat tot op dat moment haast ongewijzigd standhield sinds de oorspronkelijke tekst van de Bijzondere Financieringswet uit 1989. Het toenmalige solidariteitsmechanisme was van die aard dat het minste verschil in inkomen per capita tussen de gewesten werd weggewerkt.

Het eerste “pervers effect” waarvan sprake is het feit dat het Vlaams Gewest na de vermindering van de negatieve term (art. 33*bis* Bijzondere Financieringswet) en de toepassing van het nationale solidariteitsmechanisme over minder middelen beschikt dan het federaal gemiddelde, alhoewel het Vlaams Gewest de hoogste opbrengst van de personenbelasting per inwoner opbrengst heeft. Bij de twee andere gewesten is dit net omgekeerde. Merk evenwel op dat de negatieve term tevens bijdraagt tot dit perverse effect.

Het tweede “pervers effect” waarvan sprake komt tot uiting wanneer een gewest dat een solidariteitsbijdrage toegekend krijgt, er beter van wordt door minder productief te zijn. Wanneer het gewest productiever wordt en bijgevolg de solidariteitsbijdrage verliest, kan het zijn dat het minder middelen overhoudt dan mét de solidariteitsbijdrage.

4.4.2 Te weinig responsabilisering

Het begrip ‘financiële responsabilisering’ werd eerder reeds omschreven als “het geheel van financiële regels dat overheden verantwoordelijk houdt voor de gevolgen van hun eigen beleid” (*supra*). Het vermeend gebrek aan financiële responsabilisering en het principe van nationale solidariteit zijn mijns inziens twee kanten van dezelfde munt. Hoe meer solidariteitsbijdragen er worden toegekend aan de minder productieve gebieden, hoe minder middelen de productievere gebieden krijgen en hoe minder het principe van “*juste retour*” aanwezig is. Echter het gebrek aan financiële responsabilisering is ruimer dan dat.

In de oude Bijzondere Financieringswet was er deels al sprake van financiële responsabilisering: zo was er onder meer reeds (beperkte) fiscale autonomie in hoofde van de gewesten, en sommige dotaties werden verdeeld op basis van de fiscale capaciteit van de gewesten.

4.4.3 Responsabilisering via fiscale autonomie

Aan Vlaamse zijde was er tevens een grote vraag naar meer fiscale autonomie. Dit begrip werd eerder al omschreven als “de mate waarin een entiteit zelf mag en moet instaan voor het heffen van belastingen ter financiering van de uitoefening van zijn bevoegdheden” (*supra*) en kan gekwantificeerd worden door de verhouding van de eigen belastingen tot de totale inkomsten.

Wanneer het gaat over de fiscale autonomie van Vlaanderen, dient een en ander genuanceerd te worden. De fiscale autonomie wordt vaak berekend door de verhouding van de eigen belastingen

van de gewesten tot de totale inkomsten van het Vlaams Gewest én de Vlaamse Gemeenschap. Merk evenwel op dat de Vlaamse Gemeenschap hoe dan ook niet over eigen belastingen beschikt, aangezien de financiering van de gemeenschappen uitsluitend geschiedt aan de hand van dotaties. Wanneer het dus gaat over de fiscale autonomie van Vlaanderen, is het mijns inziens zinvoller om de fiscale autonomie van het Vlaams Gewest uit te drukken. Hoe was de verzuchting naar meer fiscale autonomie in Vlaanderen groot en een hervorming van de Bijzondere Financieringswet in dit verband was voor Vlaanderen een *must*.

4.4.4 Complexiteit van de wetgeving

Een laatste persoonlijk punt van kritiek betreft de complexiteit van het financieringsstelsel. Mijns inziens is deze wetgeving zodanig complex en voorzien van overgangsbepalingen, die op hun beurt relevant zijn voor de toepassing van definitieve stelsels, dat alle transparantie en efficiëntie met betrekking tot de financiering van de deelstaten zoek is.

5 Zesde Staatshervorming: Vlinderakkoord (2012-2014)

5.1 Oorzaken en totstandkoming van de Zesde Staatshervorming

Op 13 juni 2010 werden er in België parlementsverkiezingen gehouden. Het resultaat was overduidelijk: Vlaanderen had massaal op N-VA gestemd en Wallonië op de PS. Aangezien alle andere partijen verliezers waren, leken BART DE WEVER (N-VA) en ELIO DI RUPO (PS) onvermijdelijk afhankelijk te zijn van elkaar.¹⁴¹ De formatie van een nieuwe federale regering werd ingezet en DE WEVER werd door de Koning aangesteld als informateur. Deze opdracht omvat niets meer dan een verkenning van het terrein, al was deze aanstelling toch historisch, in die zin dat deze taak nooit eerder werd toevertrouwd aan een politicus die niet tot één van de traditionele partijen behoorde.¹⁴² Een volgende historische gebeurtenis was de aanstelling van ELIO DI RUPO als preformateur op 8 juli 2010. Nooit eerder werd een Belgisch politicus met deze taak gelast. Deze preformatie sleepte bijzonder lang aan, en werd gekenmerkt door een afwezigheid van schriftelijke voorstellen.¹⁴³ Deze regeringsformatie 541 dagen was de langste ooit in de geschiedenis van België. Uiteindelijk werd op 22 oktober 2011 een akkoord bereikt over de Zesde staatshervorming, het zogenaamde 'Vlinderakkoord'. De voornaamste doelstelling van de Zesde Staatshervorming bestond in de communautaire pacificatie. Dit trachtte men onder meer door een oplossing voor het reeds lang aanslepende dossier Brussel-Halle-Vilvoorde te vinden, door het gerechtelijk arrondissement Brussel te hervormen, door de herfinanciering van Brussel en door een nieuwe regeling te treffen met betrekking tot de randgebieden.¹⁴⁴ Verder kunnen de hervorming naar een efficiëntere federale Staat en de aspiratie naar meer autonomie voor de deelstaten tevens als bijkomende doelstellingen uit het Vlinderakkoord van 2011 gefilterd worden. Gezien de omvang van de uit te voeren staatshervorming, schreef het akkoord voor dat de staatshervorming zou plaatsvinden in drie fases.

5.1.1 Eerste fase (2012)

5.1.1.1 Herziening van de herzieningsprocedure (art. 195 Gw.)

De herziening van de Grondwet verloopt in drie fasen: de preconstituante, verkiezingen en de constituyente. In de eerste fase, de constituyente, verklaart de federale wetgevende macht (uitgeoefend door gezamenlijk de Koning, de Kamer en de Senaat) dat er aanleiding bestaat om een aantal welbepaalde grondwetsartikelen te herzien. Deze verklaringen worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en vervolgens zijn de Kamer en Senaat van rechtswege ontbonden. Nieuwe verkiezingen dringen zich dus op om de federale wetgevende macht te benoemen. In de derde fase, de constituyente, kan de nieuw verkozen federale wetgevende macht de in de verklaring opgenomen grondwetsbepalingen wijzigen. Slechts met een twee derde meerderheid, met eveneens een aanwezigheidsquorum van twee derde, wordt een grondwetswijziging aangenomen.

Op grond artikel 195 Gw. was het niet mogelijk om het Institutioneel Akkoord uit te voeren. Niet alle te wijzigen grondwetsartikelen waren opgenomen in de herzieningsverklaring. Bijgevolg werd de herzieningsprocedure -een bepaling die ongewijzigd bleef sinds 1831- gewijzigd. Er werd een

¹⁴¹ H. VUYE, "Van Vollezele tot Vlinderregering: 541 dagen" in H. VUYE en G. CLEMER, *De Zesde Staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 17 (hierna: H. VUYE, *De Zesde Staatshervorming (eerste fase)*).

¹⁴² H. VUYE, "Van Vollezele tot Vlinderregering: 541 dagen" in H. VUYE, *De Zesde Staatshervorming (eerste fase)*, 17.

¹⁴³ H. VUYE, "Van Vollezele tot Vlinderregering: 541 dagen" in H. VUYE e.a., *De Zesde Staatshervorming (eerste fase)*, 18.

¹⁴⁴ W. VERRIJDT, "Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 3.

overgangsbepaling ingevoegd die het mogelijk maakte om welbepaalde grondwetsartikelen te herzien die nochtans niet in de herzieningsverklaring opgenomen waren, met als doel “om het Institutioneel Akkoord voor de staatshervorming (...) uit te voeren.”

5.1.1.2 *Wetten van 19 juli 2012*

Ingevolge enkele (bijzondere) wetten en grondwetsherzieningen op 19 juli 2012, werd de eerste fase van de Zesde Staatshervorming afgewerkt. In het kader van deze eerste fase waren de belangrijkste verwezenlijkingen de splitsing van de kieskring BHV, de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel hervormd, de herfinanciering van Brussel, uitbreiding van de constitutieve autonomie, de wijziging van het kiesstelsel (waaronder het stemrecht van Belgen in het buitenland) en de benoeming van burgemeesters in de randgemeenten.¹⁴⁵

5.1.2 Tweede fase (2014)

Ter verwezenlijking van de tweede fase van de Zesde Staatshervorming, werd op 6 januari 2014 een nieuwe grondwetswijziging doorgevoerd. De belangrijkste aspecten van deze wijziging betroffen de hervorming van de Senaat, de verruiming van de constitutieve autonomie en de invoering van het principe van samenvallende verkiezingen. Voortaan zouden de federale verkiezingen voor de Kamer samenvallen met de Europese verkiezingen voor het Europees Parlement, alsook met de regionale verkiezingen voor de deelstaatparlementen.¹⁴⁶

5.1.3 Derde fase (2014)

Op 6 januari 2014 werd tevens de derde fase van de Zesde Staatshervorming verwezenlijkt, waarbij voornamelijk de overdracht van bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten, de hervorming van het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten, de volksraadplegingen op gewestelijk niveau en het beroep tegen beslissingen van de Controlecommissie inzake verkiezingsuitgaven centraal stonden. De belangrijkste wetten die in dit verband werden aangenomen waren de bijzondere wet van 6 januari met betrekking tot de Zesde Staatshervorming¹⁴⁷ en de bijzondere wet van 6 januari tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en gewesten.¹⁴⁸ Deze laatste heeft een gewestelijke personenbelasting ingevoerd door de fiscale autonomie van de gewesten aanzienlijk uit te breiden en enkele belastingverminderingen exclusief aan de gewesten toe te vertrouwen (*infra*). In dit verband heeft de wet van 8 mei 2014¹⁴⁹ de nodige aanpassingen aan het WIB 1992 aangebracht.¹⁵⁰

¹⁴⁵ W. VERRIJDT, “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (3) 5.

¹⁴⁶ Ibid., (3) 5.

¹⁴⁷ Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, BS 31 januari 2014.

¹⁴⁸ Bijzondere wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, BS 31 januari 2014 (hierna: Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

¹⁴⁹ Wet 8 mei 2014 tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ingevolge de invoering van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting als bedoeld in titel III/1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, tot wijziging van de regels op het stuk van de belasting van niet-inwoners en tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, BS 28 mei 2014 (hierna: Wet 8 mei 2014).

¹⁵⁰ W. VERRIJDT, “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (3) 5.

5.2 Bevoegdheidsoverdrachten

In het kader van de Zesde Staatshervorming zijn heel wat bevoegdheden overgeheveld naar de deelstaten. Deze overheveling betrof doorgaans niet de overdracht van een nieuwe aangelegenheid aan de gemeenschappen of de gewesten maar eerder de uitdieping van een bevoegdheid die hen krachtens een eerdere staatshervorming werd toegewezen.¹⁵¹ Deze versplintering van de bevoegdheden maakt het sinds de Zesde Staatshervorming nog moeilijker om uit te maken welke entiteit bevoegd is voor een bepaald aangelegenheid en wat de grenzen van die bevoegdheid zijn. Vaak is het de deelstaten haast onmogelijk gemaakt om hun bevoegdheden uit te oefenen zonder daarbij in het vaarwater van de federale overheid te komen.¹⁵²

5.2.1 Van het federale niveau naar het gewestelijke niveau

Inzake het tewerkstellingsbeleid wordt de bevoegdheid van de gewesten aanzienlijk uitgebreid. Ze kregen onder meer bepaalde normatieve bevoegdheden inzake de werkloosheidsuitkeringen, bevoegdheden voor de toekenning van bepaalde premies en voor bepaalde verminderingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid in het kader van het doelgroepenbeleid en bepaalde bevoegdheden inzake de controle op de actieve en passieve beschikbaarheid van werklozen.¹⁵³ De gewesten werd tevens bevoegd voor bepaalde aspecten van verkeersveiligheid, zoals de strafrechtelijke en administratieve handhaving van de gewestelijke regels van het verkeersreglement zoals het bepalen van snelheidsbeperkingen op andere openbare wegen dan autosnelwegen en het plaatsen, de technische eisen en de controle op de verkeerstekens.¹⁵⁴ Inzake de economie werden de gewesten onder andere bevoegd voor heel wat aspecten van het afzet- en uitvoerbeleid, het toerisme, de handelshuur en de in- en uitvoer van wapens en munitie.¹⁵⁵ De gewesten verkregen bijkomende bevoegdheden inzake de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de huisvesting, de landbouw, het energiebeleid, de lokale besturen en het dierenwelzijn.

Tot slot werden met de Zesde Staatshervorming de fiscale bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot het heffen van opcentiemen uitgebreid (*infra*) en werd het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor bepaalde biculturele bevoegdheden.¹⁵⁶

5.2.2 Van het federale niveau naar het niveau van de gemeenschappen

In het kader van de Zesde Staatshervorming werden heel wat bevoegdheden met betrekking tot de gezondheidszorg overgedragen aan de gemeenschappen. Hierdoor werden de bestaande bevoegdheden inzake de hulp aan personen met een handicap, het ziekenhuisbeleid, het ouderenbeleid, de geestelijke gezondheidszorg, het preventiebeleid, de eerstelijnsgezondheidszorg en de gezondheidszorgberoepen aanzienlijk uitgebreid en gehomogeniseerd. Verder werden de bevoegdheden van de gemeenschappen op het vlak van justitie uitgebreid. Voortaan waren ze bevoegd voor de justitiehuisen, voor de juridische eerstelijnsbijstand en voor het jeugdsanctierecht.

¹⁵¹ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 345.

¹⁵² W. VERRIJDT, "Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, 12.

¹⁵³ Art. 6, § 1, IX BWHI (zoals gewijzigd door art. 22 Bijz. W. 6 januari 2014).

¹⁵⁴ Art. 6, § 1, XII BWHI (zoals gewijzigd door art. 25 Bijz. W. 6 januari 2014).

¹⁵⁵ Art. 6, § 1, VI BWHI (zoals gewijzigd door art. 17 en 18 Bijz. W. 6 januari 2014).

¹⁵⁶ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (344) 345.

Tot slot werd het recht op gezinsbijslag met de Zesde Staatshervorming grondwettelijk verankerd en de bevoegdheid terzake overgeheveld naar van het federale niveau naar de gemeenschappen.¹⁵⁷

5.2.3 Van het federale niveau naar de gemeenschappen en gewesten

Er zijn met de Zesde Staatshervorming ook een aantal bevoegdheden overgedragen naar zowel de gemeenschappen als de gewesten, zoals bepaalde aspecten inzake het vervolgingsbeleid. Verder worden de gewest- en gemeenschapsparlementen naar de aanleiding van de Zesde Staatshervorming tevens bevoegd om in het kader van hun *implied powers* (art. 10 BWHI) administratieve rechtscolleges op te richten.¹⁵⁸

5.2.4 Van de gemeenschappen naar de gewesten

Met de Zesde Staatshervorming worden de bevoegdheden inzake toerisme overgeheveld van de gemeenschappen naar de gewesten. De gemeenschappen blijven echter bevoegd voor ¹⁵⁹Onder het klassieke criterium van onderscheid van de bevoegdheid, zijnde de gemeenschappen zijn bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden en de gewesten voor de plaatsgebonden aangelegenheden, valt er wat betreft het toerisme wat te zeggen voor beide kwalificaties.

¹⁵⁷ Art. 23, derde lid, 6° Gw. *juncto* art. 5, § 1, IV BWHI (zoals ingevoegd door art. 13 Bijz. W. 6 januari 2014).

¹⁵⁸ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (344) 345.

¹⁵⁹ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, (344) 345.

6 De nieuwe Bijzondere financieringswet

6.1 Krachtlijnen van de nieuwe Bijzondere Financieringswet

Bij bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden werd een nieuw financieringsstelsel van de gemeenschappen en gewesten ingevoerd, dat voor het grootste deel in werking trad op 1 juli 2014.¹⁶⁰ Deze hervorming is erop gericht de financiële autonomie van de deelstaten uit te breiden en is tot stand gekomen rekening houdend met een aantal basisbeginselen die zijn opgesteld in het kader van het Institutioneel Akkoord:

- deloyale concurrentie vermijden;
- de regels inzake progressiviteit van de personenbelasting behouden;
- geen enkele deelstaat structureel laten verarmen;
- de leefbaarheid op lange termijn van de Federale Staat waarborgen en zijn fiscale prerogatieven met betrekking tot het interpersoonlijke herverdelingsbeleid handhaven;
- de deelstaten nog meer responsabiliseren in verband met hun bevoegdheden en het door hen gevoerde beleid, rekening houdend met de verschillende uitgangssituaties en verscheidene parameters;
- rekening houden met de externe aangelegenheden, de sociologische realiteit en de rol van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest;
- rekening houden met bevolkings- en leerlingen criteria;
- de solidariteit tussen de entiteiten behouden, evenwel zonder perverse effecten;
- de financiële stabiliteit van de entiteiten verzekeren;
- rekening houden met de inspanningen die alle entiteiten samen moeten leveren om de overheidsfinanciën gezond te maken; en
- de pertinentie van de voorgestelde modellen via simulaties nagaan.¹⁶¹

Enkele van deze beginselen werden tevens in het nieuwe art. 1^{ter} Bijzondere Financieringswet¹⁶² opgenomen. Naar luid van dit artikel moeten de gewesten in de uitoefening van hun bijkomende fiscale bevoegdheden de federale loyaliteit (in de zin van art. 143 Gw.), het algemeen normatief kader van de EMU en het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal in acht nemen alsook deloyale concurrentie en dubbele belasting vermijden. Deze principes laten, onder meer omwille van hun algemene bewoording, een grote interpretatiemarge aan het GwH. De rechtspraak van het Hof zal duidelijkheid moeten scheppen over de draagwijdte en de invulling van deze principes in het overheidsfinanciënrecht.¹⁶³

De hervormingen van de oude¹⁶⁴ Bijzondere Financieringswet die met de Zesde Staatshervorming zijn doorgevoerd, kunnen in essentie opgedeeld worden in drie luiken. Het eerste luik betreft de

¹⁶⁰ Art. 82 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014.

¹⁶¹ Algemene beleidsnota Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1964/016, 40-41.

¹⁶² Zoals vervangen door art. 3 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014.

¹⁶³ B. PEETERS en N. PLETS, "De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming: nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop is ontward", LRB 2014, nr. 2014/1, (15) 37 (hierna: B. PEETERS, "De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming").

¹⁶⁴ De term "oude" verwijst in dit hoofdstuk naar de Bijzondere Financieringswet zoals die bestond na wijziging bij Bijz. W. 13 juli 2001.

invoering van een (gedeeltelijke) fiscale autonomie voor de gewesten, alsook de bevoegdheden die ze in het kader daarvan kunnen uitoefenen. Het tweede luik betreft de manier waarop de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten gefinancierd worden. Het derde luik betreft de bijdragen van de gemeenschappen en de gewesten in de sanering van de overheidsfinanciën enerzijds en in de vergrijzingskost anderzijds.

Wat betreft de financiering van de gewesten geeft de Zesde Staatshervorming uitvoering aan het principe van fiscale responsabilisering. De meeste gewestelijke financieringsmiddelen zijn voortaan gebaseerd op een fiscale verdeelsleutel, enerzijds via de verdieping van de fiscale autonomie en anderzijds via volgens fiscale sleutels verdeelde dotaties. Daarnaast introduceert de Zesde Staatshervorming ten aanzien van de gewesten tevens een responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat. De financiering van de gemeenschappen wordt voortaan eerder gebaseerd op sleutels die rekening houden met behoeften. Zowel de gemeenschappen als de gewesten zullen geresponsabiliseerd worden inzake de steeds toenemende (federale) vergrijzingskost. Dit komt tot uiting in de bijdrage van de pensioenen van hun statutaire ambtenaren. Verder wordt er een solidariteitsmechanisme behouden dat objectief en begrensd moet zijn, en niet mag leiden tot perverse effecten. De Zesde Staatshervorming geeft met de invoering van een overgangsmechanisme ook uitvoering aan het principe van niet-verarming van de deelstaten. Het overgangsmechanisme heeft als doelstelling dat de gemeenschappen en de gewesten bij aanvang van het nieuwe financieringsstelsel (1 juli 2014) over financiële middelen beschikt die op z'n minst gelijk zijn aan die onder de oude Bijzondere Financieringswet, rekening houdend met de over te dragen federale uitgaven, en vóór de correcte financiering van Brussel en de sanering van de overheidsfinanciën.¹⁶⁵

6.2 De gewesten

De financiering van de gewesten wordt met de Zesde Staatshervorming grondig gewijzigd. De begroting van de gewesten wordt, onverminderd hun algemene belastingbevoegdheid, voortaan gefinancierd door de volgende financieringsmiddelen:

- niet-fiscale ontvangsten;
- fiscale ontvangsten (de gewestelijke belastingen);
- ontvangsten uit de uitoefening van de fiscale autonomie inzake de personenbelasting (de zogenaamde gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting);
- toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen;
- federale dotaties;
- mechanisme van de nationale solidariteit;
- leningen; en
- een overgangsmechanisme voor de periode van 2015 tot en met 2033.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 4-5 (hierna: *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001).

¹⁶⁶ Art. 1, § 2 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 2, 2° Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

6.2.1 Algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid

Met betrekking tot de eigenlijke of algemene belastingbevoegdheid van de deelstaten verandert er in principe niet veel na de Zesde Staatshervorming. Het gebrek aan territoriale grondslag in hoofde van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap werd met de Zesde Staatshervorming niet aangepakt, dus zijn kunnen hun grondwettelijke belastingbevoegdheid de facto nog steeds niet uitoefenen. Tevens blijft de federale wetgever ten aanzien van de deelstaten bevoegd om hun algemene belastingbevoegdheid te beperken.¹⁶⁷

6.2.2 Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting.

Eén van de meest ingrijpende wijzigingen van het financieringsstelsel betreft de invoering (met Titel III/1 van de Bijzondere Financieringswet) van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting die de fiscale autonomie van de gewesten moest uitdiepen. De dotatie uit de personenbelasting aan de gewesten werd in dit verband vervangen door een systeem van gewestelijke opcentiemen. Hierbij vormt het bedrag dat de gewesten op basis van het oude financieringsstelsel toegewezen kregen tevens de basis voor het nieuwe regime van de gewestelijk opcentiemen. De volgende vereenvoudigde hypothese verduidelijkt de hervorming van de toewijzing van de opbrengsten van de personenbelasting.

*Stel: Onder de oude Bijzondere Financieringswet werd 25 percent van de totale opbrengst van de federale personenbelasting toegewezen aan de gewesten. Het nieuwe opcentiemenstelsel zal bijgevolg uitgaan van het behoud vanwege de federale overheid van 75 percent van de opbrengst van de personenbelasting, en zal de 25 percent opbrengst van de gewesten omzetten in opcentiemen, waarover de gewesten fiscale beleidsruimte krijgen.*¹⁶⁸

Sinds de Zesde Staatshervorming wordt een samengevoegde belasting omschreven als “een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven, waarvan een bepaald gedeelte van de opbrengst aan de Gewesten wordt toegewezen overeenkomstig de bepalingen van [de (nieuwe) Bijzondere Financieringswet], en waarop de gewesten een aanvullende belasting kunnen heffen (...)”. De in de nieuwe Bijzondere Financieringswet bedoelde samengevoegde belasting is de federale personenbelasting.¹⁶⁹ Voortaan wordt de personenbelasting dus opgesplitst in enerzijds de *federale personenbelasting* en anderzijds de *gewestelijke personenbelasting*, die wordt gevormd door het totaal van de gewestelijke opcentiemen, gewestelijke kortingen en gewestelijke belastingvermeerderingen en -verminderingen.¹⁷⁰ De federale personenbelasting vormt de basis voor de gewestelijke personenbelasting.

6.2.2.1 *Gewestelijke opcentiemen*

Op basis van de federale regels die gelden voor de personenbelasting wordt de zogenaamde belasting Staat berekend. Wanneer dit bedrag wordt aangepast aan de autonomiefactor bekomt men de zogenaamde gereduceerde belasting Staat, waarop de gewestelijke opcentiemen worden geheven.

¹⁶⁷ B. PEETERS, “De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming”, (11) 13.

¹⁶⁸ B. PEETERS, “De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011”, *AFT* 2012, 2, (17) 18.

¹⁶⁹ Art. 6, § 2 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door art. 15 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

¹⁷⁰ Art. 5/1, § 1, tweede lid Bijzondere Financieringswet.

6.2.2.1.1 Berekening gereduceerde belasting

Om de belasting Staat te berekenen dient vooreerst het belastbaar inkomen vastgesteld te worden overeenkomstig de bepaling van het WIB 1992. Het Wetboek op de inkomstenbelasting hanteert een gewoon stelsel voor het gezamenlijk belastbare inkomen, waarop de progressieve tariefschaal neergelegd in art. 130 WIB 1992 van toepassing is, en een bijzonder stelsel voor afzonderlijk belastbare inkomsten, waarop een bijzondere aanslagvoet toegepast wordt. Ten eerste wordt een basisbelasting op het gezamenlijk belastbaar inkomen bepaald volgens de federale tariefschaal (de gewesten kunnen niet zelf hun tariefschaal bepalen). Voor het aanslagjaar 2016 (2017) wordt de basisbelasting bepaald op:

- 25 percent voor de schijf van 0 euro tot 8.710 (7.070) euro;
- 30 percent voor de schijf van 8.710 (7.070) euro tot 12.400 (8.120) euro;
- 40 percent voor de schijf van 12.400 (8.120) euro tot 20.660 (13.530) euro;
- 45 percent voor de schijf van 20.660 (13.530) euro tot 37.870 (24.800) euro;
- 50 percent voor de schijf boven 37.870 (24.800) euro.¹⁷¹

Vervolgens wordt een belastingvrije som bepaald overeenkomstig de artikelen 131 tot 133 WIB 1992. De belastingvrije som wordt afgetrokken van de berekende basisbelasting, door de belastingvrije som eerst aan te rekenen op de eerste schijf, vervolgens op de tweede schijf enzoverder.¹⁷² Het aldus bekomen bedrag vormt de zogenaamde om te slane belasting. Door vervolgens op de om te slane belasting de vermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten en de vermindering voor inkomsten uit het buitenland toe te passen, wordt de hoofdsom (1) verkregen. Ten tweede worden de bijzondere aanslagvoeten toegepast op de afzonderlijk belastbare inkomsten overeenkomstig de artikelen 171 en volgende WIB 1992 (2). Na de hoofdsom en de belasting op de afzonderlijk belaste inkomsten te hebben berekend, worden deze twee bedragen samengevoegd ((1)+(2)) en wordt dit bedrag vervolgens opgesplitst in enerzijds de belasting op intresten, dividenden, royalty's (de inkomsten bedoeld in art. 17, § 1, 1° tot 3° WIB) loten van effecten van leningen (art. 90, eerste lid, 6° WIB), meerwaarden op aandelen (art. 90, eerste lid, 9° WIB 1992) en meerwaarden op roerende waarden en titels (art. 90, eerste lid, 1° WIB 1992), en anderzijds de belasting op de andere inkomsten. De afgesplitste roerende inkomsten worden niet in aanmerking genomen voor de uiteindelijke berekening gewestelijke opcentiemen omdat de federale overheid ook na de Zesde Staatshervorming hiervoor bevoegd blijft.¹⁷³ Het bekomen bedrag van de belasting op de andere inkomsten is gelijk aan de belasting Staat.¹⁷⁴

De gereduceerde belasting Staat, waarop uiteindelijk de gewestelijke opcentiemen geheven worden, komt tot stand door de belasting Staat te verminderen met het product van de belasting Staat en de zogenaamde autonomiefactor.¹⁷⁵ De autonomiefactor wordt zodanig bepaald dat de totale opbrengst van de gewestelijke personenbelasting gelijk is aan de totale dotatie uit de personenbelasting aan de gewesten, zoals die voor het begrotingsjaar 2015 berekend zou zijn volgens het oude financieringsstelsel; verminderd met de negatieve term, zonder het bedrag dat in het

¹⁷¹ Art. 130, eerste lid WIB 1992.

¹⁷² Art. 134, § 2 WIB 1992.

¹⁷³ I. VAN DE WOESTEYNE, *Handboek personenbelasting 2016-2017*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 651 (hierna: I. VAN DE WOESTEYNE, *Handboek personenbelasting*).

¹⁷⁴ Art. 5/2, § 2 Bijzondere Financieringswet.

¹⁷⁵ Art. 5/2, § 1, eerste lid Bijzondere Financieringswet.

overgangsmechanisme wordt overgedragen; en vermeerderd met 40 % van de kostprijs van de aan de gewesten over te dragen fiscale uitgaven.¹⁷⁶ Voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 werd de autonomiefactor reeds vastgesteld op 25,990 percent, op basis van de dotatie en de belastingen en fiscale uitgaven voor het aanslagjaar 2015.¹⁷⁷

De berekening van de gereduceerde belasting Staat kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld.

Stel: De belasting Staat bedraagt voor het aanslagjaar 10.000 euro. Het bedrag van de gereduceerde belasting Staat is dan gelijk aan $10.000 - (10.000 \times 0.2599) = 7.401$ euro.

Vanaf het aanslagjaar 2018 wordt de autonomiefactor berekend aan de hand van de in art. 5/2, § 1, derde lid Bijzondere Financieringswet bepaalde formule, die zal berekend worden op basis van de definitieve cijfers voor 2015. De autonomiefactor zal worden weergegeven door een breuk met in de teller een bedrag op basis van de dotaties voor begrotingsjaar 2015 en in de noemer de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 op basis van de ontvangsten geïnd tot en met 31 december 2016. Vanzelfsprekend zal deze aanpassing leiden tot een aanpassing van de dotaties op basis van 60 % van de fiscale uitgaven, van het solidariteitsbedrag en het overgangsmechanisme.¹⁷⁸

De definitieve autonomiefactor wordt bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na overleg met de gewestregeringen op grond van de in het voorgestelde artikel 81ter bedoelde verslagen van het Rekenhof. Het hierboven beschreven model van de gewestelijke opcentiemen wordt verduidelijkt in de onderstaande tabel IX.

Tabel IX: Model uitgebreide opcentiemen na Zesde Staatshervorming

Samenstellen van het belastbaar inkomen		
Netto onroerend inkomen + Netto-inkomsten uit roerende goederen en kapitalen + Nettoberoepsinkomsten + Netto divers inkomen - Aftrek van het netto-inkomen: onderhoudsgelden [art. 5/1 §5 BFW] = Belastbaar inkomen (gezamenlijk BI + afzonderlijk BI) [art. 5/2 §2, 1° BFW]		
Berekening van de belasting		
Belasting op de afzonderlijk belaste inkomsten (2) [art. 5/2 §2, 5° BFW]	Basisbelasting volgens tariefschaal op gezamenlijk BI [art. 5/2 §2, 2° BFW] - Belasting op de belastingvrije sommen - Om te slane belastingen [art. 5/2 §2, 3° BFW] - Belastingvermindering pensioenen en vervangingsinkomen - Belastingvermindering buitenlandse inkomsten = Hoofdsom (1)	
Samenvoeging van de belasting op de afzonderlijk belaste inkomsten en de hoofdsom op het gezamenlijk BI (1) + (2) [art. 5/2 §2, 6° BFW]		
Belasting op dividenden, intresten, royalty's, loten van effecten van leningen en meerwaarden op roerende	Belasting op de andere inkomsten = Belasting Staat - (Belasting Staat * autonomiefactor)	

¹⁷⁶ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 19-20.

¹⁷⁷ Art. 5/2, § 1, tweede lid Bijzondere Financieringswet.

¹⁷⁸ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 19-20.

waarden en titels [art. 5/2 §2, 7° BFW]	= Gereduceerde belasting Staat [art. 5/2 §1, eerste lid BFW]	► Gewestelijke opcentiemen op gereduceerde belasting Staat
- Andere federale belastingverminderingen		+ Gewestelijke belastingvermeerderingen - Gewestelijke forfaitaire kortingen - Gewestelijke belastingverminderingen
Saldo; indien = 0 eventueel nog te verminderen met niet-verrekende deel van federale belastingverminderingen dat kan worden aangerekend op positief saldo van gewest		Saldo; indien = 0 eventueel nog te verminderen met niet-verrekende deel van gewestelijke kortingen en verminderingen dat kan worden aangerekend op positief saldo van federaal
Federale personenbelasting (mogelijks negatief)		= Gewestelijke personenbelasting (mogelijks negatief)
Totale belasting (kan nooit negatief zijn) [art. 5/3 §2 BFW] + Federale belastingvermeerderingen [art. 5/3 §2, 1° BFW] - Federale verrekenbare niet-terugbetaalbare bestanddelen [art. 5/3 §2, 2° BFW] - Federale en gewestelijke terugbetaalbare belastingkredieten [art. 5/3 §2, 3° BFW] - Federale verrekenbare terugbetaalbare bestanddelen [art. 5/3 §2, 4° BFW] + opcentiemen gemeente en agglomeratie op de "totale belasting" [art. 5/1 §4 en 5/3 §2, 5° BFW]		
= Verschuldigde of terug te storten belasting		

Bron: Bijlage 1, *Parl.St.* Kamer 201-13, nr. 53-2974/001, 93 (zelf aangevuld met toepasselijke artikelen uit de Bijzondere Financieringswet).

6.2.2.1.2 Bedrag van de gewestelijke opcentiemen

Vanaf het aanslagjaar 2015 en tot de gewesten hun eigen regels hieromtrent hebben aangenomen, wordt het bedrag van de gewestelijke opcentiemen naar luid van art. 81^{quater}, eerste lid, 1° Bijzondere Financieringswet berekend door de volgende breuk aan te rekenen op de gereduceerde belasting staat:

$$\frac{\text{Autonomiefactor (0,25990)}}{1 - \text{autonomiefactor (0,7401)}} (= 35,117 \%)$$

De berekening van het bedrag van de gewestelijke opcentiemen kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld.

Stel: De belasting Staat bedraagt 10.000 euro en de gereduceerde belasting Staat bedraagt dus 7.401 euro (10.000 - 2599). Het bedrag van de gewestelijke opcentiemen is dan gelijk aan 7.401 x 0,35117 = 2.599 euro.

6.2.2.1.3 Gedifferentieerde opcentiemen

Naast het uniforme opcentiemensysteem dat hierboven beschreven wordt, behouden de gewesten echter de mogelijkheid om die proportionele opcentiemen te differentiëren per belastingschijf. Dit wil zeggen dat er verschillende opcentiemen worden opgelegd afhankelijk van de belastingschijf.¹⁷⁹ Volgens het systeem van gedifferentieerde opcentiemen wordt een andere berekening gehanteerd dan hierboven beschreven en geïllustreerd in tabel IX. Art. 5/4, § 2 Bijzondere Financieringswet beschrijft de berekening voor het gezamenlijk belastbaar inkomen en art. 5/4, § 3 Bijzondere Financieringswet voor de afzonderlijk belastbare inkomsten. Wanneer een gewest gebruik maakt van de gedifferentieerde opcentiemen, dient steeds de progressiviteit van de personenbelasting gerespecteerd te worden. Met andere woorden indien de basisbelasting stijgt, mag de verhouding tussen het bedrag van de opcentiemen en belastingvermeerderingen tot de basisbelasting niet

¹⁷⁹ Art. 5/4, § 1 Bijzondere Financieringswet.

afnemen, en mag de verhouding tussen het bedrag van de kortingen en de verminderingen tot de basisbelasting niet toenemen.¹⁸⁰ Er mag slechts afgeweken worden van dit principe indien het gewestelijke opcentiementarief op een belastingschijf niet lager is dan 90 percent van het hoogste gewestelijke opcentiementarief van alle lagere belastingschijven.¹⁸¹

6.2.2.2 Gewestelijke kortingen, belastingvermeerderingen en -verminderingen

De gewestelijke kortingen worden omschreven als “forfaitaire kortingen die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn in het desbetreffende gewest”¹⁸². De gewesten kunnen enkel forfaitaire -geen proportionele- kortingen verlenen. De mogelijkheid om procentuele kortingen toe te kennen was voorzien in het oude art. artikel 9, § 1, derde lid, 1^o Bijzondere Financieringswet. Deze bepaling werd echter opgeheven bij art. 18 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014. De kortingen zullen derhalve de vorm moeten aannemen van een vast bedrag, dat eventueel wel op basis van bepaalde criteria kan worden gedifferentieerd.¹⁸³ In tegenstelling tot de kortingen zijn de gewestelijke belastingvermeerderingen, die verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten, wel proportioneel.¹⁸⁴ De gewestelijke belastingverminderingen, die tevens verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten, kunnen zowel forfaitair als proportioneel zijn.¹⁸⁵ Zolang de gewesten geen eigen belastingverminderingen hebben aangenomen, worden de belastingverminderingen toegepast zoals ze zijn opgenomen in de op 30 juni 2014 bestaande fiscale wetgeving.¹⁸⁶ Het betreft de verminderingen voor de uitgaven voor energiebesparende uitgaven in een woning,¹⁸⁷ de uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning¹⁸⁸, de uitgaven ter beveiliging van woningen tegen inbraak of brand¹⁸⁹, voor de uitgaven voor onderhoud en restauratie van beschermde monumenten en landschappen¹⁹⁰, voor de uitgaven betaald voor prestaties in het kader van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en voor prestaties betaald met dienstencheques andere dan sociale dienstencheques¹⁹¹, voor de uitgaven voor de vernieuwing van woningen gelegen in een zone voor positief grootstedelijk beleid¹⁹², voor de uitgaven gedaan voor vernieuwing van tegen een redelijke huurprijs in huur gegeven woningen¹⁹³. Deze gewestelijke belastingverminderingen worden aangerekend op het totaalbedrag van de gewestelijke opcentiemen (ongeacht ze berekend zijn op progressief of afzonderlijk belaste inkomsten) en de gewestelijke belastingvermeerderingen (evenwel verminderd met de gewestelijke kortingen). Hierbij is het echter mogelijk dat het totale bedrag van de gewestelijke belastingverminderingen (dan wel kortingen) waarop een belastingsplichtige aanspraak maakt, hoger ligt dan de som van de totale gewestelijke opcentiemen en de gewestelijke belastingvermeerderingen (evenwel verminderd met de gewestelijke forfaitaire kortingen dan wel belastingverminderingen). In dat geval kan het gewest beslissen dat

¹⁸⁰ Art. 5/6, § 1 Bijzondere Financieringswet.

¹⁸¹ Art. 5/6, § 2 Bijzondere Financieringswet.

¹⁸² Art. 5/5, § 1 Bijzondere Financieringswet.

¹⁸³ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 25.

¹⁸⁴ Art. 5/5, § 2, tweede lid Bijzondere Financieringswet.

¹⁸⁵ Art. 5/5, § 2, eerste lid Bijzondere Financieringswet.

¹⁸⁶ Art. 81^{quater}, eerste lid, 2^o (zoals ingevoegd door art. 75 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014) *juncto* art. 5/5, § 4 Bijzondere Financieringswet.

¹⁸⁷ Art. 145²⁴ *juncto* art. 535 WIB 1992.

¹⁸⁸ Deze uitgaven komen *grosso modo* overeen met de uitgaven voor intresten en kapitaalaflossingen van leningen en de premiebetalingen voor levensverzekeringen waarvoor momenteel op federaal niveau een fiscaal voordeel wordt verleend (art. 104, 9^o, 145⁶, 145¹⁷, en 526, § 2 WIB 1992);

¹⁸⁹ Art. 145³¹ WIB 1992.

¹⁹⁰ Art. 145³⁶ WIB 1992.

¹⁹¹ Art. 145²¹ WIB 1992.

¹⁹² Art. 145²⁵ WIB 1992.

¹⁹³ Art. 145³⁰ WIB 1992.

het saldo van de gewestelijke belastingverminderingen (dan wel kortingen) kan worden verrekend op het (eventuele) saldo dat overblijft van de federale belasting na toepassing van de federale belastingverminderingen. Deze verrekening zal dan budgettair ten laste vallen van desbetreffend gewest.¹⁹⁴ Tot slot dient evenwel opgemerkt te worden dat de gewesten bij het toestaan van kortingen en het toepassen van belastingvermeerderingen en -verminderingen nooit de progressiviteit van de personenbelasting mogen verminderen.¹⁹⁵

6.2.2.3 *Verdeling van de gewestelijke personenbelasting onder de gewesten*

Het lokalisatiecriterium bepaalt welk gewest er bevoegd is inzake de gewestelijke personenbelasting. De noodzaak om in de Bijzondere Financieringswet een éénduidig en ondubbelzinnig lokalisatiecriterium te bepalen werd dan ook benadrukt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Bijz. W. Fin. 6 januari 2014. Daar waar ingevolge het oude art. 7, § 1, 1° Bijzondere Financieringswet de personenbelasting werd geacht te zijn gelokaliseerd op de plaats waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft, hanteert het nieuwe art. art. 5/1, § 2 Bijzondere Financieringswet de *fiscale woonplaats* als criterium. Bij gebrek aan verdere wettelijke definiëring van dit begrip zal de kwalificatie van fiscale woonplaats in een bepaald gewest echter afhangen van de concrete omstandigheden van de zaak. Op dit punt kan de rechtspraak mogelijks soelaas bieden. Het begrip 'belastingwoonplaats' wordt in de rechtspraak regelmatig omschreven als de plaats waar een persoon "vast verblijft", "de haardstede van zijn gezin heeft" of "de vitale betrekkingen met zijn medemensen onderhoudt". Deze omschrijvingen verwijzen duidelijk naar de plaats waar de belastingplichtige effectief en duurzaam verblijft. Voorts kan ook de inschrijving in het Rijksregister in een bepaalde gemeente in dit verband een (weerlegbaar) vermoeden scheppen van vestiging van de fiscale woonplaats in die gemeente. Hoewel de Bijzondere Financieringswet niet uitdrukkelijk verwijst naar de criteria die in het WIB 1992 zijn vastgesteld om te bepalen of iemand een belastingplichtige Rijksinwoner is,¹⁹⁶ golden deze criteria naar analogie ook voor de kwalificatie van 'inwoner van een gewest'. In het oude art. 2, § 1, 1° WIB 1992 werden 'Rijksinwoners' omschreven als "de natuurlijke personen die in België hun woonplaats of de zetel van hun fortuin hebben gevestigd" Aangezien deze omschrijving twee alternatieve criteria aanbood, was deze bepaling mogelijks problematisch voor de toepassing van Titel III/1 Bijzondere Financieringswet. Deze omschrijving kon immers aanleiding geven tot dubbele regioaangehörigheid, bijvoorbeeld wanneer een belastingplichtige zijn woonplaats in het ene gewest heeft en zijn zetel van fortuin in het andere gewest. Aldus werd deze bepaling ter implementatie van de Zesde Staatshervorming gewijzigd. Het nieuwe art. 2, § 1, 1° WIB 1992 omschrijft het begrip 'Rijksinwoners' als volgt: "de natuurlijke personen die: hun woonplaats in België hebben gevestigd; wanneer ze geen woonplaats hebben in België, de zetel van hun fortuin in België hebben gevestigd"¹⁹⁷. Ingevolge deze nieuwe bepaling in het WIB 1992 is de zetel van fortuin niet meer een alternatief, maar een ondergeschikt criterium.¹⁹⁸

Daarenboven koppelt het nieuwe art. 5/1, § 2 Bijzondere Financieringswet aan de lokalisatie van de fiscale woonplaats tevens een welbepaald referentietijdstip. Het gehanteerde criterium luidt "de

¹⁹⁴ Art. 81^{quater} (zoals ingevoegd door art. 75 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014) *juncto* art. 5/3, § 1, 2° Bijzondere Financieringswet.

¹⁹⁵ Art. 5/6, § 1 Bijzondere Financieringswet.

¹⁹⁶ Oud art. 2, § 1, 1° *juncto* art. 3 WIB 1992.

¹⁹⁷ Zoals gewijzigd door art. 8, 1° Wet 8 mei 2014.

¹⁹⁸ B. PEETERS, "De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming", 55.

plaats waar de belastingsplichtige zijn fiscale woonplaats heeft gevestigd op 1 januari van het aanslagjaar in de personenbelasting". Dit maakt dat er per aanslagjaar en per belastingplichtige slechts één fiscale woonplaats mogelijk is.¹⁹⁹ Bijkomende heeft dit tevens tot gevolg dat wanneer een Rijksinwoner in de loop van het jaar *N* verhuist naar een ander gewest, waar hij op 1 januari van het jaar *N+1* zijn fiscale woonplaats heeft, het fiscale regime van dit laatste gewest van toepassing is op alle inkomsten van het jaar *N*. Met de Zesde Staatshervorming is het lokaliseringscriterium van personenbelastingen dus éénvoudig in de Bijzondere Financieringswet ingeschreven. Hiermee wordt vermeden dat een gewest bij de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheden inzake personenbelasting een ander criterium zou hanteren dan het criterium dat door de federale belastingadministratie bij de implementatie van de gewestelijke fiscale bepalingen wordt toegepast. Zodoende hebben de gewesten geen normatieve bevoegdheid wat de fiscale woonplaats betreft. Tot slot is het oude art. 7, § 1, 1° overbodig geworden, aangezien de nieuwe omschrijving van het lokaliseringscriterium voortaan geldt voor alle bepalingen van de Bijzondere Financieringswet. De oude bepaling werd dan ook bij art.16 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014 opgeheven.²⁰⁰

6.2.2.4 Federale personenbelasting

De federale personenbelasting wordt gevormd door eerst de gereduceerde belasting Staat te vermeerderen met de belastingen op de in art. 5/2, § 2, 7° Bijzondere Financieringswet bedoelde roerende inkomsten. Vervolgens worden de federale belastingverminderingen die nog niet zijn toegepast om de gereduceerde belasting Staat te bekomen, toegepast op dit bedrag. *In concreto* gaat het over de verminderingen voor het lange termijnsparen²⁰¹, voor de verwerving van nieuwe aandelen van startende ondernemingen²⁰², voor de uitgaven met het oog op de verwerving van (een oplaadpunt voor) een elektrisch voertuig²⁰³, voor uitgaven voor een ontwikkelingsfonds²⁰⁴, voor kinderoppas²⁰⁵, voor bezoldigingen ingevolge het presteren van overwerk dat recht geeft op een overwerktoeslag²⁰⁶. Deze verminderingen worden enkel toegepast op de belasting die volgens progressieve aanslagvoeten berekend werd. Ze worden toegepast op de gereduceerde belasting Staat (berekend volgens de progressieve aanslagvoeten) en op de belasting op de in art. 5/2, §2, 7° Bijzondere Financieringswet vermelde roerende inkomsten wanneer deze berekend werden volgens een progressief tarief.²⁰⁷ Net als bij de gewestelijke personenbelasting is het mogelijk dat de federale belastingverminderingen de federale belasting overschrijden. In dat geval kan de federale overheid voor elke belastingvermindering beslissen dat een overschot van een federale belastingvermindering kan worden verrekend met het saldo aan gewestelijke personenbelasting.²⁰⁸ Deze verrekening zal dan budgettair ten laste vallen van de federale overheid.

¹⁹⁹ Art. 5/1, § 2 Bijzondere Financieringswet.

²⁰⁰ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 15-18.

²⁰¹ Art. 145¹-145¹⁶ WIB 1992.

²⁰² Art. 145²⁶ WIB 1992.

²⁰³ Art. 145²⁸ WIB 1992.

²⁰⁴ Art. 145³² WIB 1992.

²⁰⁵ Art. 145³⁵ WIB 1992.

²⁰⁶ Art. 154^{bis} WIB 1992.

²⁰⁷ I. VAN DE WOESTEYNE, *Handboek personenbelasting*, 651.

²⁰⁸ Art. 5/3, § 1, 1° Bijzondere Financieringswet.

6.2.2.5 Totale personenbelasting

Nadat eventuele overschotten worden verrekend, worden de federale personenbelasting en de gewestelijke personenbelasting opgeteld om de totale personenbelasting te vormen. Op de totale personenbelasting worden achtereenvolgens nog enkele bewerkingen uitgevoerd:

- verhoging met de federale belastingvermeerderingen (bijvoorbeeld wegens geen of ontoereikende voorafbetalingen²⁰⁹);
- vermindering met de federale verrekenbare, niet terugbetaalbare bestanddelen;
- vermindering met de federale en de gewestelijke terugbetaalbare belastingkredieten (bijvoorbeeld voor het niet-gebruikte deel van de belastingvrije som dat betrekking heeft op kinderen ten laste);
- vermindering met de federale verrekenbare en terugbetaalbare bestanddelen (bijvoorbeeld de roerende voorheffing); en
- verhoging met de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting.²¹⁰

Het resultaat is gelijk aan de verschuldigde of de terug te storten belasting.

6.2.3 Gewestelijke belastingen

De Zesde Staatshervorming wijzigt in principe niets aan de financiering van de gewesten voor wat betreft de gewestelijke belastingen, aangezien zowel de lijst van gewestelijke belastingen²¹¹ alsook de fiscale bevoegdheden van de gewesten terzake hetzelfde blijven zoals na de Vijfde Staatshervorming (*supra*). Wel werden er een belangrijk aspect gewijzigd dat rechtstreeks verband hield met de fiscale bevoegdheid die de gewesten uit art. 3 Bijzondere Financieringswet putten. De negatieve term werd met de Zesde Staatshervorming afgeschaft. Dit was een vermindering op de PB-dotatie die naar aanleiding van de Vijfde Staatshervorming werd ingevoerd ter compensatie van het toekennen van een aantal gewestelijke belastingen.²¹²

6.2.4 Financiering van de nieuwe bevoegdheden

Het geheel aan nieuwe gewestbevoegdheden die ingevolge de Zesde Staatshervorming overgedragen zijn, wordt gefinancierd door middel van een toegewezen gedeelte van de opbrengst van de *federale* personenbelasting ("dotaties").

6.2.4.1 Dotatie "werk" (art. 35 *nonies* Bijzondere Financieringswet)

De Bijzondere Financieringswet kent met ingang van het begrotingsjaar 2015 een dotatie toe ter financiering van de bevoegdheden inzake tewerkstelling die in het kader van de Zesde Staatshervorming overgeheveld zijn naar de gewesten. Het basisbedrag van deze dotatie wordt voor het begrotingsjaar 2013 vastgesteld op 3.953.242.907 euro. Dit basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een factor van 0,9 en achtereenvolgens voor het begrotingsjaar 2014 en 2015 aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp. Dit bedrag wordt vermeerderd met een federale tegemoetkoming ten belope van 434.491.222 euro voor de afschaffing van trekkingsrechten ter

²⁰⁹ Art. 157 e.v. WIB 1992.

²¹⁰ Art. 5/3, § 2 Bijzondere Financieringswet; B. PEETERS, "De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming", 39.

²¹¹ Het eurovignet wordt in de toekomst geschrapt (wijziging door art. 3 Bijz. W. 26 december 2013).

²¹² J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (890) 891.

financiering van programma's voor wedertewerkstelling van werklozen. Vervolgens wordt deze som verminderd met een bedrag van 707.935.702 euro (vertegenwoordigt onder meer de verwachte opbrengsten die gelinkt zijn aan de inbreuken bedoeld in art. 2bis Bijzondere Financieringswet) en een bedrag van 831.348.000 euro in het kader van de budgettaire saneringsinspanningen in hoofde van de deelstaten. De aldus bekomen basisdotatie wordt voor het begrotingsjaar 2016 aangepast aan de inflatie en aan 75 percent van de reële groei van het bbp en vervolgens verminderd met de budgettaire saneringsbijdragen ten belope van 831.348.000 euro. Vanaf het begrotingsjaar 2017 wordt het aldus bekomen basisbedrag jaarlijks aangepast aan de inflatie en aan 55 percent van de reële groei van het bbp. Echter het deel van de reële groei van het bbp dat hoger ligt dan 2,25 percent wordt volledig in aanmerking genomen. Na het berekenen van de basisbedragen, worden deze verdeeld over de drie gewesten volgens de gelokaliseerde ontvangsten inzake de federale personenbelasting. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het principe van "*juste retour*".

Voorts introduceert de Bijzondere Financieringswet met betrekking tot de "dotatie werk" een responsabiliseringsmechanisme voor de vrijstellingen van beschikbaarheid dat naar luid van art. 6, § 1, IX, 6° BWHI sinds de Zesde Staatshervorming een gewestbevoegdheid uitmaakte. Om de gewesten te responsabiliseren met betrekking tot het toekennen van vrijstellingen, legt de (bijzondere) federale wetgever de gewesten een financiële tegemoetkoming op aan de federale overheid indien het percentage van de vrijgestelde dagen in de loop van één jaar in verhouding tot het totaal aantal vergoede dagen meer dan 12 percent bedraagt. Een tweede responsabiliseringsmechanisme terzake wordt ingevoerd met betrekking tot de in art. 6, § 1, IX, 11° BWHI bedoelde bevoegdheid inzake PWA's. Voor elke in het PWA-systeem tewerkgesteld werkloze gewestwoner die het gemiddelde aantal tewerkgestelden in het PWA-systeem van dat gewest overschrijdt, ontvangt het betrokken gewest forfaitair bedrag dat voor het begrotingsjaar 2015 wordt vastgesteld op 6.000 euro. Dit forfaitair bedrag wordt (vanaf het begrotingsjaar 2016) jaarlijks aangepast aan de inflatie en aan een percentage van de reële groei van het bbp overeenkomstig § 1, vijfde lid van dit artikel.²¹³

6.2.4.2 Dotatie fiscale uitgaven (art. 35decies Bijzondere Financieringswet)

Zoals hierboven beschreven wordt de autonomiefactor inzake de gewestelijke opcentiemen zodanig bepaald dat 40 percent van de overgedragen fiscale bevoegdheden gefinancierd wordt via de fiscale autonomie van de gewesten. De overige 60 percent wordt gefinancierd aan de hand van een federale dotatie. Het referentiebedrag van de dotatie, dat wordt vastgesteld op 3.047.959.879 euro voor de drie gewesten samen, wordt voor het begrotingsjaar 2015 vermenigvuldigd met een factor 0,6. Vanaf het begrotingsjaar 2016 wordt het bekomen bedrag aangepast aan de inflatie en aan een percentage van de reële groei van het bbp. Voor het begrotingsjaar 2016 bedraagt dit percentage 75 percent en vanaf het begrotingsjaar 2017 bedraagt dit 55 percent voor het gedeelte van het bbp dat lager ligt dan 2,25 percent en 100 percent voor het gedeelte van het bbp dat hoger ligt dan 2,25 percent. De

²¹³ Art. 35nonies Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 31 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014); *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 39-41; ; J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (906) 908.

bekomen bedragen worden vanaf het begrotingsjaar 2015 verdeeld onder de drie gewesten volgens de gelokaliseerde ontvangsten inzake de federale personenbelasting.²¹⁴

6.2.4.3 Dotatie bevoegdheidsoverdrachten 4^e, 5^e en 6^e Staatshervorming (art. 35octies Bijzondere Financieringswet)

Vóór de Zesde Staatshervorming voorzagen de art. 35ter tot 35septies Bijzondere Financieringswet in bijkomende middelen in de PB-dotatie van de gewesten wegens de overdracht van bevoegdheden in het kader van de Vierde of de Vijfde Staatshervorming (*supra*) Het nieuwe art. 35octies Bijzondere Financieringswet groepeerde aldus alle bijkomende middelen ter financiering van deze bevoegdheden die ingevolge een eerdere staatshervorming aan de gewesten overgedragen werden alsook van diverse bevoegdheden die in het kader van de Zesde Staatshervorming overgeheveld zijn naar de Gewesten. Het basisbedrag van deze aan de gewesten toegewezen restdotatie wordt berekend door de som van drie bedragen. Het eerste bedrag is gelijk aan het bedrag dat voor het begrotingsjaar 2015 bekomen wordt overeenkomstig de oude artikelen 35ter tot 35septies Bijzondere Financieringswet.²¹⁵ De tweede term van de som die gelijk is aan 625.887.632 euro vertegenwoordigt de nieuwe bijkomende middelen, die voortvloeien uit de overheveling van onder meer:

- het Participatiefonds
- de overdracht van het personeel, in het bijzonder het personeel verbonden met de overdracht van de aankoopcomités, en de subsidiëring van het onderzoek inzake dierenwelzijn;
- de algemene rampen;
- het grootstedenbeleid;
- de landbouwrampen;
- het Fond ter reductie van de globale energiekost; en
- het Belgisch Interventie en Restitutie Bureau

Het derde bedrag is gelijk aan 5 miljoen euro dat verbonden is met de overdracht van de gebouwen, en dat niet betrokken wordt in het overgangsmechanisme. Het aldus bekomen basisbedrag voor de drie gewesten samen wordt vanaf het begrotingsjaar 2016 aangepast aan de inflatie en (in het kader van de saneringsinspanning in de vergrijzingskost) aan een percentage van de reële groei van het bbp. Dit percentage bedraagt 100 percent voor het begrotingsjaar 2016. Vanaf het begrotingsjaar 2017 bedraagt dit 55 percent voor het gedeelte van het bbp dat lager ligt dan 2,25 percent en 100 percent voor het gedeelte van het bbp dat hoger ligt dan 2,25 percent. Vanaf het begrotingsjaar 2015 worden deze middelen verdeeld onder de drie gewesten volgens een vastgestelde verdeelsleutel die onder meer rekening houdt met de verdeelsleutels die gehanteerd werden in de art. 35ter tot 35septies Bijzondere Financieringswet: 50,33 percent voor het Vlaamse Gewest, 41,37 percent voor het Waalse Gewest en 8,3 percent voor het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest.²¹⁶

²¹⁴ Art. 35decies Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 32 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014); *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 41-42; J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (908) 909.

²¹⁵ De art. 35ter tot 35septies Bijzondere Financieringswet worden met de Zesde Staatshervorming stopgezet en blijven enkel gelden voor de vaststelling van de middelen overeenkomstig art. 35octies Bijzonder Financieringswet.

²¹⁶ Art. 35octies Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 24 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014); *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 36.

6.2.5 Mechanisme van nationale solidariteit (art. 48 Bijzondere Financieringswet)

Het mechanisme van nationale solidariteit dat met de Derde Staatshervorming ingevoerd werd (*supra*). Het principe van dit mechanisme bestond er in dat een gewest met een lagere opbrengst van de personenbelasting per inwoner dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het Rijk, een tussenkomst kreeg die berekend werd aan de hand van de procentuele afwijking van de gemiddelde opbrengst per Rijksinwoner. Ook na de Zesde Staatshervorming bleef er een mechanisme van nationale solidariteit gelden, al moesten de perverse effecten die het mechanisme teweegbracht volgens het Institutioneel Akkoord met de hervorming van de Bijzondere Financieringswet verdwijnen. Er was namelijk -vooral uit Vlaamse hoek- veel kritiek op dit principe.

Het nieuwe nationale solidariteitsmechanisme was gebaseerd op het idee dat elk gewest waarvan het procentueel aandeel in de totale opbrengst van de federale personenbelasting lager is dan het procentueel aandeel in de bevolking van het Rijk. Het bedrag van de nationale solidariteitstussenkomst, dat gevormd wordt door een gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting, wordt voortaan bepaald door volgende formule:

$$V \times |dpb - dp| \times 0,8$$

In deze formule staat de parameter V voor het geheel van de met de fiscale autonomie verbonden middelen en de aan de gewesten volgens een fiscale sleutel verdeelde dotaties evenals 50 percent van de PB-dotatie die aan de gemeenschappen wordt toegekend. De parameter dp geeft het procentuele bevolkingsaandeel van het gewest in de totale bevolking weer en de parameter dpb het procentuele aandeel van het gewest in de federale personenbelasting. Tot slot vertegenwoordigt de factor 0,8 een compensatiefactor van het verschil (ten belope van 80 percent).

6.2.5.1 *De bepaling van het basisbedrag*

De eerste stap zal bestaan uit de bepaling voor het begrotingsjaar van het basisbedrag voor alle gewesten samen (parameter V). *In concreto* wordt dit bedrag gevormd door de som te berekenen van vier bedragen:

- Het eerste bedrag, het zogenaamde aanvangsbedrag van de gewestelijke autonomie, bestaat uit de teller van de verhouding (autonomiefactor) die wordt berekend overeenkomstig art. 5/2, § 1, eerste lid, 3° Bijzondere Financieringswet. Die teller wordt op zijn beurt gevormd door een som ($A+B-C$). De eerste term (A) wordt gevormd door voor alle gewesten de PB-middelen voor het begrotingsjaar 2014 te vermeerderen met de afgetrokken negatieve term (art. 33*bis* Bijzondere Financieringswet), te verminderen toegekende met de nationale solidariteitstussenkomst voor dat begrotingsjaar, en vervolgens aan te passen aan de inflatie en de reële groei van het bbp voor het begrotingsjaar 2015. De tweede term (B) is gelijk aan het bedrag van de dotatie “fiscale uitgaven” (art. 35*decies* Bijzondere Financieringswet) voor het begrotingsjaar 2015, vermenigvuldigd met 4/6. Vervolgens wordt aan de hand van term A de PB-sleutel berekend door het in art. 33, § 4 Bijzondere Financieringswet vermelde bedrag per gewest te delen door de som deze drie bedragen. De PB-sleutel wordt vervolgens voor elk gewest toegepast op de negatieve term (art. 33*bis* Bijzondere Financieringswet). Het laagste van de drie bedragen is gelijk aan de derde term (C).

- Het tweede bedrag is gelijk aan de totale dotatie “werk” (art. 35^{nonies} Bijzondere Financieringswet) voor het begrotingsjaar 2015. De responsabiliseringsmechanismen vermeld in § 2 en 3 van dat artikel worden hiervoor niet in aanmerking genomen.
- Het derde bedrag is gelijk aan de totale dotatie “fiscale uitgaven” (art. 35^{decies} Bijzondere Financieringswet) voor het begrotingsjaar 2015.
- Het vierde bedrag wordt gevormd door de totale PB-dotatie van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 (art. 47/2 Bijzondere Financieringswet) op te tellen.

Het basisbedrag voor het begrotingsjaar 2016 wordt bekomen door het aldus bekomen basisbedrag (begrotingsjaar 2015) eerst aan te passen aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp en vervolgens te verminderen met een bedrag van 1.009.494.000 euro. Vanaf het begrotingsjaar 2017 wordt het basisbedrag (van het vorige begrotingsjaar) jaarlijks aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp.

6.2.5.2 Berekening van de concrete solidariteitsbijdrage

Vervolgens wordt de parameter dp berekend voor elk gewest door het aantal inwoners van dat gewest te delen door het aantal Rijksinwoners in het betrokken begrotingsjaar, en de uitkomst te vermenigvuldigen met 100. De parameter dpb wordt gevormd door voor elk gewest het deel van de ontvangsten van de globale belasting Staat (art. 7 Bijzondere Financieringswet) dat op hun grondgebied gelokaliseerd wordt, te delen door de globale belasting Staat, en de uitkomst vervolgens te vermenigvuldigen met 100. Indien dpb dus kleiner is dan dp , heeft het betrokken gewest recht op een solidariteitsbijdrage, ten belope van het basisbedrag (V) vermenigvuldigd met de absolute waarde van het verschil tussen dpb en dp dat op zijn beurt vermenigvuldigd wordt met een factor 0,8.

6.3 De Vlaamse en de Franse Gemeenschap

Met de Zesde Staatshervorming verdwijnt de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld verdwijnt, die voortaan geïntegreerd wordt in de btw-dotatie.

6.3.1 Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de btw (art. 40^{quinquies} Bijzondere Financieringswet)

De toewijzing van de btw-dotatie wordt naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming grondig hervormd. De berekening van de geherstructureerde btw-dotatie aan de gemeenschappen gebeurt overeenkomstig het nieuwe art. 40^{quinquies} Bijzondere Financieringswet²¹⁷ in twee stappen.

6.3.1.1 Eerste stap: Vaststelling van de totale dotatie

Vanaf het begrotingsjaar 2015 wordt voor de toewijzing van de opbrengst van btw een nieuw basisbedrag vastgesteld dat gelijk is aan de som van de vier volgende bedragen.

Het eerste bedrag wordt gevormd door het verschil te berekenen tussen de impact, voor het begrotingsjaar 2015 enerzijds en het begrotingsjaar 2010 anderzijds, van de jaarlijkse aanpassing aan 91 percent van het bbp van het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de btw.²¹⁸ In het

²¹⁷ Zoals ingevoegd door art. 38 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014.

²¹⁸ Art. 40^{quater} Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 37 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming voorzag men dat het basisbedrag van de btw-dotatie jaarlijks gekoppeld zou blijven aan de economische groei, en dit op retroactieve wijze vanaf 2010, om aldus een einde te stellen aan de zogenaamde Lambermont-turbo.²¹⁹ Het tweede bedrag wordt gevormd door de basis btw-dotatie voor het begrotingsjaar 2015 te berekenen volgens het oude regime van de Bijzondere Financieringswet.²²⁰ Het derde bedrag is gelijk aan de totale dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld voor het kijk- en luistergeld.²²¹ Door de oude dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld onder te brengen in de hervormde btw-dotatie wordt de evolutie van deze dotatie vanaf het begrotingsjaar 2015 gewijzigd. Sinds 2003 werd het basisbedrag van de dotatie voor het kijk- en luistergeld jaarlijks aangepast aan de inflatie (zie tabel VIII), maar met ingang van het begrotingsjaar 2015 (zie tabel X) wordt op dit bedrag tevens een groeikoppeling aan 91 percent en een (de)nataliteitscorrectie toegepast.²²²

Tabel X: Basisbedrag kijk- en luistergeld voor het begrotingsjaar 2015 (in euro)

	Basisbedrag 2002	Begrotingsjaar 2015
Vlaamse Gemeenschap	457 162 782,45	585 574 384,61
Franse Gemeenschap	253 553 301,05	324 773 415,35
Totaal (art. 47/3 BFW)		910 347 799,96

Bron: eigen berekeningen

Het vierde bedrag wordt voor het begrotingsjaar 2015 forfaitair vastgelegd op 158.542.548 euro. Dit bedrag vertegenwoordigt de bijkomende middelen omwille van de overheveling van aangelegenheden inzake het FCUD, jeugdbescherming, het EIF en de loopbaanonderbreking. Het aldus bekomen totaal basisbedrag is gelijk aan de totale btw-dotatie voor het begrotingsjaar 2015, dat vanaf het begrotingsjaar 2016 jaarlijks wordt aangepast aan de inflatie, aan 91 percent van de reële groei van het bbp en aan de (de)nataliteitscorrectie.²²³

Voor het begrotingsjaar 2015 zijn de basisbedragen gelijk aan 8 484 952,214 euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 6 506 245,805 euro voor de Franse Gemeenschap.²²⁴

6.3.1.2 Tweede stap: Verdeling onder de Vlaamse en Franse Gemeenschap

Tot vóór de Vijfde Staatshervorming werd de opbrengst van de btw volledig verdeeld op basis van het leerlingenaantal van de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Een eerste reden hiervoor is louter historisch. De btw-dotatie werd destijds toegekend aan de gemeenschappen om de uitoefening van de onderwijsbevoegdheid te financieren (*supra*), wat niet wil zeggen dat de btw-dotatie integraal aangewend moet worden door de gemeenschappen ter financiering van onderwijsaangelegenheden. De deelstaten beschikken namelijk over bestedingsautonomie, wat betekent dat zij de financiële middelen waarover zij beschikken vrij kunnen aanwenden voor de financiering van de bevoegdheden die hen zijn toegewezen in de opeenvolgende institutionele hervormingen.²²⁵ Een tweede reden om het leerlingenaantal van de respectieve gemeenschappen te hanteren als verdeelsleutel is eerder

²¹⁹ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 44.

²²⁰ Art. 39, § 2 en 40, § 2 Bijzondere Financieringswet.

²²¹ Art. 47/3 Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd bij art. 44 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

²²² *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 45-47.

²²³ *Ibid.*, 45-47.

²²⁴ Algemene toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 1, 31-33; FOD Financiën Stafdienst.

²²⁵ *Vr. en Antw.* Senaat 2005-06, 11 maart 2005, nr. 3-61 (Vr. nr. 3-2339 K. VAN OVERMEIRE).

pragmatisch. De btw is namelijk een indirecte belasting waardoor de opbrengst ervan moeilijker te lokaliseren is dan een directe belasting, zoals de personenbelasting.

Sinds de Vijfde Staatshervorming hanteerde de Bijzondere Financieringswet een ingewikkelde verdeelsleutel voor toewijzing van de btw-dotatie (*supra*). Eerst werd de basis btw-dotatie verdeeld op basis van de verdeling van het aantal leerlingen (art. 39, § 2 Bijzondere Financieringswet). Vervolgens werden de bijkomende btw-middelen verdeeld volgens een dubbele verdeelsleutel voor de begrotingsjaren 2002 tot en met 2011 waarbij één gedeelte verdeeld werd aan de hand van de gelokaliseerde ontvangsten inzake de personenbelasting en een tweede gedeelte aan de hand van het leerlingenaantal. Vanaf het begrotingsjaar 2012 werd nog uitsluitend gebruik gemaakt van het lokalisatiecriterium (*supra*). De Zesde Staatshervorming wijzigt deze verdeelsleutel opnieuw, zodanig dat de totale btw-dotatie met ingang van het begrotingsjaar 2015 opnieuw verdeeld wordt onder de Vlaamse en de Franse Gemeenschap op basis van het aantal leerlingen in elke gemeenschap. Hierbij worden de leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad voor 20 percent in aanmerking genomen op het leerlingenaantal van de Vlaamse Gemeenschap en voor 80 percent op het leerlingenaantal van de Franse Gemeenschap. Voor het begrotingsjaar 2015 luidt de verdeelsleutel 56,60 percent voor de Vlaamse Gemeenschap en 43,40 percent voor de Franse Gemeenschap (zie bijlage I). Het gedeelte van de btw-dotatie dat verdeeld werd volgens de opbrengst van de personenbelasting wordt met de Zesde Staatshervorming geïntegreerd in de PB-dotatie (*infra*).²²⁶

6.3.2 Toegewezen gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting (art. 47/2 Bijzondere Financieringswet)

Het nieuwe opschrift van afdeling 3 van hoofdstuk II van titel IV van de Bijzondere Financieringswet verduidelijkt dat het toegewezen gedeelte van de opbrengst van personenbelasting aan de gemeenschappen voortaan wordt vooraf genomen uit de *federale* personenbelasting en aldus de gewestelijke personenbelasting onverlet laat.²²⁷

6.3.2.1 *Vaststelling van de totale PB-dotatie*

Om het bedrag van de PB-dotatie aan de gemeenschappen te bepalen, wordt er vanaf het begrotingsjaar 2015 een nieuw basisbedrag vastgesteld. Om het nieuwe basisbedrag te berekenen wordt ten eerste de PB-dotatie voor het begrotingsjaar 2014 berekend aan de hand van de oude regels van de Bijzondere Financieringswet, dat wordt aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp voor het begrotingsjaar 2015.²²⁸ Vervolgens wordt het bekomen bedrag vermeerderd met het aandeel van de btw-dotatie dat vóór de Zesde Staatshervorming verdeeld werd volgens de sleutel van de federale personenbelasting, en dat ingevolge de Zesde Staatshervorming geïntegreerd werd in de PB-dotatie. Dit bedrag wordt gevormd door de met toepassing van art. 40*bis* Bijzondere Financieringswet bekomen bijkomende middelen te verminderen met het in art. 40*quater* Bijzonder Financieringswet bepaalde deel van de btw-dotatie dat tevens na de Zesde Staatshervorming nog deel uitmaakt van de btw-dotatie.²²⁹ Ten slotte wordt in het kader van de budgettaire saneringsinspanningen van de deelstaten (*infra*) van het bekomen bedrag 356.292.000 euro

²²⁶ J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, 896.

²²⁷ Art. 40 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014.

²²⁸ Art. 47/2, § 1, 2° (zoals ingevoegd door art. 43 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014) *juncto* art. 47 Bijzondere Financieringswet.

²²⁹ Art. 47/2, § 1, 1° *juncto* art. 47/1 (zoals ingevoegd door art. 42 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014) Bijzondere Financieringswet.

afgetrokken. Voor het begrotingsjaar 2016 wordt het bedrag van de PB-dotatie bekomen door het basisbedrag (begrotingsjaar 2015) aan te passen aan de inflatie en aan 75 percent van de reële groei van het bbp en vervolgens te verminderen met de saneringsbijdrage van 356.292.000 euro. Vanaf het begrotingsjaar 2017 wordt het bedrag van de PB-dotatie bepaald door de dotatie van het voorgaande begrotingsjaar aan te passen aan de inflatie en aan 55 percent van de reële groei van het bbp.

6.3.2.2 Verdeling van de dotatie tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap

De gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting worden toegewezen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in verhouding tot de in elke gemeenschap gelokaliseerde ontvangsten inzake de federale personenbelasting. De in de Vlaamse Gemeenschap gelokaliseerde federale personenbelasting wordt gevormd door de opbrengst van de federale personenbelasting die gelokaliseerd is in het Nederlandse taalgebied, vermeerderd met 20 percent van de opbrengsten gelokaliseerd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De in de Franse Gemeenschap gelokaliseerde federale personenbelasting wordt dus gevormd door de opbrengst van de federale personenbelasting die gelokaliseerd is in het Franse taalgebied, vermeerderd met 80 percent van de opbrengsten gelokaliseerd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

6.3.3 Financiering van de nieuwe bevoegdheden²³⁰

Met de invoering van Titel IV/1 in de Bijzondere Financieringswet²³¹ worden enkele federale dotaties geïntroduceerd ten behoeve van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en de GGC omwille van de overheveling van bevoegdheden in het kader van de Zesde Staatshervorming.

6.3.3.1 Dotatie gezinsbijslagen (art. 47/5 Bijzondere Financieringswet)

Ter financiering van de overgehevelde bevoegdheid inzake de gezinsbijslagen wordt de gemeenschappen vanaf het begrotingsjaar 2015 een federale dotatie toegekend. Het basisbedrag hiervan wordt vastgesteld op 6.403.683.360 euro voor het begrotingsjaar 2013. Het bedrag van de dotatie voor het begrotingsjaar 2015 wordt bekomen door dit bedrag achtereenvolgens voor het begrotingsjaar 2014 en 2015 aan te passen aan de inflatie en aan de evolutie van het aantal Rijksinwoners tussen 0 en 18 jaar tegenover het vorige begrotingsjaar.²³² Het aldus bekomen bedrag voor het begrotingsjaar 2015 wordt vervolgens verminderd met een percentage van dat bedrag dat berekend wordt aan de hand van de verhouding met in de teller van het aantal inwoners tussen 0 en 18 jaar behorende tot de Duitstalige Gemeenschap en in de noemer het totaal aantal Rijksinwoners tussen 0 en 18 jaar. Vervolgens wordt het bedrag van de dotatie verdeeld over de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC naar verhouding van hun aandeel in het totale aantal Rijksinwoners tussen 0 en 18 jaar, waarvoor het aantal inwoners tussen 0 en 18 jaar in respectievelijk het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad op 1 januari 2015 in aanmerking wordt genomen. Vanaf het begrotingsjaar 2016 worden de voor elke gemeenschap vastgestelde bedragen jaarlijks geïndexeerd aan de inflatie en aan 25 percent van de reële groei van het bbp per capita.²³³

²³⁰ In tegenstelling tot de rest van deze masterscriptie, wordt in deze titel het begrip 'gemeenschappen' gebruikt om niet alleen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap aan te duiden, maar tevens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

²³¹ Art. 45 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014.

²³² Het referentiepunt hierbij is telkens 1 januari van het begrotingsjaar.

²³³ Art. 47/5 Bijzondere Financieringswet; *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 52-53.

De overeenkomstig art. 47/5 Bijzondere Financieringswet bepaalde federale dotaties worden echter verminderd, zolang de federale overheid (of diens instellingen) instaan voor het administratief beheer en de gezinsbijslagen. De totale kost van deze dienst wordt voor het begrotingsjaar 2015 vastgelegd op 214.296.029 euro en wordt jaarlijks aangepast overeenkomstig art. 47/5, §4 Bijzondere Financieringswet. De kost voor het administratief beheer en de uitbetaling wordt aangerekend aan de gemeenschappen volgens hun aandeel in het aantal Rijksinwoners van 0 tot 18 jaar op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar.²³⁴

De Zesde Staatshervorming was erop gericht om wat betreft de financiering van de gemeenschappen te voorzien in verdeelsleutels die gericht waren op de behoeften van de respectieve gemeenschappen. Merk evenwel op dat de middelen die worden toegekend aan de gemeenschappen op basis van de dotatie gezinsbijslagen niet per sé gelijk zijn aan hun uitgaven in de uitoefening van deze bevoegdheid. De verdeelsleutel houdt immers geen rekening met kinderen ten laste die ouder zijn dan 18 jaar, noch met personen die een woonplaats hebben in België maar niet onder het kinderbijslagstelsel vallen (zoals bijvoorbeeld diplomatieke en consulaire ambtenaren). Deze verdeelsleutel houdt overigens ook geen rekening met alle soorten (taal)grensoverschrijdende situaties, zoals kinderen met ouders die wonen in de ene gemeenschap en werken in de andere.²³⁵

6.3.3.2 Dotatie ouderenzorg (art. 47/7 Bijzondere Financieringswet)

Een tweede federale dotatie wordt in het kader van de Zesde Staatshervorming en met ingang van het begrotingsjaar 2015 toegekend aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC omwille van de overheveling van bepaalde aspecten van de ouderenzorg, zoals rust- en verzorgingstehuizen, rusthuizen voor bejaarden, dagverzorgingscentra, centra voor kort verblijf, geïsoleerde geriatrie diensten en tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Het basisbedrag van de dotatie wordt voor het begrotingsjaar 2013 vastgesteld op 3.339.352.178 euro. Om het bedrag van de dotatie voor het begrotingsjaar 2015 te bekomen, dient het achtereenvolgens voor het begrotingsjaar 2014 en 2015 aangepast te worden aan de inflatie, aan de evolutie van het aantal Rijksinwoners ouder dan 80 jaar ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar en aan 100 percent van de reële groei van het bbp per capita. Vervolgens dient dit bedrag verminderd te worden met een percentage van dat bedrag dat bekomen wordt door de verhouding het van aantal inwoners ouder dan 80 jaar in de Duitstalige Gemeenschap tot het aantal Rijksinwoners ouder dan 80 jaar. Het aldus bekomen bedrag van de dotatie voor het begrotingsjaar 2015 wordt vervolgens verdeeld onder de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC volgens de sleutel van het aantal inwoners ouder dan 80 jaar op 1 januari 2015. Deze sleutel wordt bekomen door de verhouding van het aantal inwoners ouder dan 80 jaar respectievelijk in het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad tot het totale aantal Rijksinwoners ouder dan 80 jaar. Omwille van de fusie van enkele instellingen in de loop van de jaren 2013 tot 2015, wordt de dotatie per entiteit voor het begrotingsjaar 2015 verminderd met een bij KB vastgesteld bedrag. De aldus bekomen dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC worden vanaf het begrotingsjaar 2016 aangepast aan de inflatie, aan de evolutie van het aantal inwoners ouder dan 80 jaar van de betrokken entiteit tegenover het vorige

²³⁴ Art. 68quinquies Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 70 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

²³⁵ J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (898) 899.

begrotingsjaar en aan wettelijk vastgelegd percentage van de reële groei van het bbp per capita. Voor het begrotingsjaar 2016 bedraagt de groeikoppeling 82,5 percent. Dat percentage neemt af naar 65 percent vanaf het begrotingsjaar 2017. Deze verminderde groeikoppeling kadert in de saneringsinspanningen van de deelstaten in de vergrijzingskost (*infra*). Het percentage van de groeikoppeling varieert overigens vanaf het begrotingsjaar 2017 wanneer de economische groei zou stijgen boven de 2,25 percent.²³⁶

6.3.3.3 Dotatie investeringen in ziekenhuisinfrastructuur en medisch-technische diensten (art. 47/9 Bijzondere Financieringswet)

Met ingang van het begrotingsjaar 2016 wordt er een federale dotatie toegekend aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap en de GGC ingevolge de overheveling van bevoegdheden inzake de investeringskost van de ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten. Het basisbedrag van deze dotatie wordt vastgesteld op 566.185.617 euro voor het begrotingsjaar 2013 (met inbegrip van het aandeel van de Duitstalige Gemeenschap). Het bedrag van de dotatie voor het begrotingsjaar 2016 wordt bekomen door achtereenvolgens voor de begrotingsjaren 2014, 2015 en 2016 het basisbedrag aan te passen aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp van het betrokken begrotingsjaar. Vanaf het begrotingsjaar 2017 wordt het basisbedrag aangepast aan de inflatie en aan een overeenkomstig art. 47/7, § 4, tweede lid Bijzondere Financieringswet vastgesteld percentage van de reële groei van het bbp.

Om het totale bedrag van de dotatie te berekenen worden de aangepaste basisbedragen jaarlijks opgesplitst in twee delen, het zogenaamde niet-academische gedeelte dat overeenstemt met 84,40 percent en het academische gedeelte dat overeenstemt met 15,60 percent van het aangepaste basisbedrag. Vervolgens wordt het aandeel van de Duitstalige Gemeenschap in de dotatie afgetrokken van het niet-academische gedeelte. Dit aandeel wordt bepaald door de verhouding voor het betrokken begrotingsjaar van het aantal inwoners in het Duitse taalgebied tot het totale aantal Rijksinwoners. Het overgebleven niet-academische gedeelte wordt verdeeld onder de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC naar de verhouding (voor het betrokken begrotingsjaar) van de inwoners in respectievelijk het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad tot het totale aantal Rijksinwoners. Het academische gedeelte wordt verdeeld onder de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap naar het aandeel van respectievelijk het Vlaams Gewest en het Waals Gewest in de totale bevolking van het Rijk. Hierbij wordt de bevolking van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest voor 20 percent geteld bij het inwonertal van het Vlaams Gewest en voor 80 percent bij het inwonertal van het Waals Gewest. De uitgaven die aanleiding geven tot de dotatie worden geraamd en in mindering gebracht van de voorschotten van de dotaties die maandelijks aan de gemeenschappen worden doorgestort.²³⁷ De berekening van het bedrag van de dotatie wordt geïllustreerd in tabel XI.

Tabel XI: Berekening dotatie art. 47/9 Bijzondere Financieringswet (in euro)

Basisbedrag 2013	Basisbedrag 2014 Inflatie (0,34%) Reële groei bbp (1,6%)	Basisbedrag 2015 Inflatie (0,56%) Reële groei bbp (1,4%)	Basisbedrag 2016 Inflatie (1,97%) Reële groei bbp (1,2%)
566 185 617	$*(1+0,0034) * (1+0,016)$	$*(1+0,0056) * (1+0,014)$	
	577 200 418		

²³⁶ Art. 47/7 Bijzondere Financieringswet; *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 53-55.

²³⁷ Art. 47/9 Bijzondere Financieringswet; *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 57-59.

	588 558 799	*(1+0,0197) *(1+0,012)
		= 607 355 248
Niet-academische gedeelte (84,40 %)	512 607 830	
Inwoners Duitse taalgebied 2016 (76.645 inw.)		0,68 %
Inwoners Nederlands taalgebied 2016 (6.477.804 inw.)		57,49 %
Inwoners Frans taalgebied 2016 (3.525.571 inw.)		31,29 %
Inwoners tweetalig gebied B-H 2016 (1.187.890 inw.)		10,54 %
Totale Rijksinwoners 2016 (11.267.910 inw.)		100 %
Na aftrek aandeel Duitst.Gem.	509 121 040	
Aandeel Vlaamse Gemeenschap	292 688 379	
Aandeel Franse Gemeenschap	159 296 833	
Aandeel GGC	53 672 757	
Academische gedeelte (15,60 %)	94 747 419	
Aandeel Vlaamse Gemeenschap	56 467 003	
Aandeel Franse Gemeenschap	38 280 416	

Bron: eigen berekeningen

6.3.3.1 Restdotatie gezondheidszorg en hulp aan personen (art. 47/8 Bijzondere Financieringswet)

Verder werden de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de GGC met ingang van het begrotingsjaar een federale dotatie toegekend ter financiering van de hen overgehevelde bevoegdheden inzake gezondheidszorg en hulp aan personen, andere dan deze bedoeld in de artikelen 47/7 en 47/9 Bijzondere Financieringswet. Het basisbedrag van deze dotatie wordt voor het begrotingsjaar 2015 vastgesteld op 472.033.613 euro voor de Vlaamse Gemeenschap, 257.732.297 euro voor de Franse Gemeenschap en 128.644.410 euro voor de GGC. Rekening houdend met de gespecialiseerde geïsoleerde diensten voor revalidatie en behandeling die in de loop van de jaren 2013 tot 2015 verdwijnen, worden deze bedragen verminderd met een bij KB vastgesteld bedrag voor het begrotingsjaar 2013 nadat dit bedrag achtereenvolgens aangepast werd voor het begrotingsjaar 2014 en 2015 aan de inflatie en de reële groei van het bbp. Vanaf het begrotingsjaar 2016 worden de per entiteit vastgestelde dotaties jaarlijks aangepast aan de inflatie, aan een overeenkomstig art. 47/7, § 4, tweede lid Bijzondere Financieringswet vastgesteld percentage van de reële groei van het bbp en aan de evolutie van het aandeel van de betrokken entiteit in het totaal aantal Rijksinwoners tegenover het voorgaande begrotingsjaar.²³⁸

6.3.3.2 Dotatie justitiehuisen (art. 47/10 Bijzondere Financieringswet)

In het kader van de Zesde Staatshervorming werden bevoegdheden inzake justitiehuisen overgeheveld naar de gemeenschappen. Ter financiering van de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheden wordt er voortaan een federale dotatie toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, waarvan de basisbedragen voor het begrotingsjaar 2015 gelijk zijn aan respectievelijk 51.737.934 euro en 34.610.699. Deze verdeling is gebaseerd op de aandelen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in de totale Rijksbevolking op 1 januari 2015. Hiertoe werd 20 percent van het inwonertal van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest in aanmerking genomen voor de Vlaamse Gemeenschap en 80 percent voor de Franse Gemeenschap.

Deze basisbedragen worden driejaarlijks aangepast aan het aantal opdrachten²³⁹. De (mogelijks verhoogde) basisbedragen worden vanaf het begrotingsjaar 2016 aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp.

²³⁸ Art. 47/8 Bijzondere Financieringswet; *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 55-57.

²³⁹ In dit verband wordt een opdracht omschreven als "een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid, voorzien in een wettelijk kader, die aan een justitie-assistent een individuele opdracht ten opzichte van een rechtsonderhorige toevertrouwt, die kan bestaan uit hetzij het uitvoeren van een sociaal onderzoek, hetzij de opvolging van en

6.3.3.3 Dotatie voor interuniversitaire attractiepolen (art. 47/11 Bijzondere Financieringswet)

Met ingang van het begrotingsjaar 2018 wordt een federale dotatie toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap inzake de interuniversitaire attractiepolen. De basisbedragen worden voor het begrotingsjaar 2018 vastgelegd op 17.704.421 euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 13.910.617 euro voor de Franse Gemeenschap. Vanaf het begrotingsjaar 2019 worden deze basisbedragen jaarlijks aangepast aan de inflatie en aan de reële groei van het bbp.²⁴⁰

6.4 **Bijdrage van de deelstaten aan de sanering van de overheidsfinanciën en de vergrijzingskost**

De Zesde Staatshervorming introduceert een globale saneringsinspanning in hoofde van de gemeenschappen en gewesten. Deze saneringsinspanning omvat enerzijds de budgettaire sanering en anderzijds de bijdrage in de vergrijzingskost. In uitvoering van het in het Institutioneel Akkoord overeengekomen beginsel "rekening houden met de inspanningen die alle entiteiten samen moeten leveren om de overheidsfinanciën gezond te maken" dienen alle deelstaten jaarlijks een saneringsbijdrage te betalen. Het doel van de budgettaire saneringsplicht is om de financiën van de gezamenlijke overheid tegen 2016 in evenwicht te brengen. Merk evenwel op dat de federale staatsschuld in beginsel een schuld is die door de federale overheid werd aangegaan, en daarom ook door de federale overheid zou moeten afgelost worden. Wanneer de deelstaten leningen (als bedoeld in art. 1, § 1, 5° en § 2, 8° Bijzondere Financieringswet) aangaan, moeten zij deze immers ook zelf aflossen en kunnen ze er niet van uitgaan dat een andere overheid deze inspanning voor hen zal leveren. Dit principe blijft evenwel gelden na de Zesde Staatshervorming aangezien de schuld nog steeds behoort tot de federale overheid. De budgettaire ruimte waarover de federale overheid beschikt om besparingen door te voeren is echter beperkt, aangezien de federale overheid -omwille van de overheveling van heel wat bevoegdheden naar het sub-nationale niveau- minder inkomsten genereert dan vóór de Zesde Staatshervorming. Doordat de deelstaten de hen toegekende dotaties globaal verlagen, dragen zij onrechtstreeks bij tot de aflossing van de staatsschuld. De saneringsbijdrage werd voor het begrotingsjaar 2014 vastgelegd op 250 miljoen euro.²⁴¹ Vanaf het begrotingsjaar 2015 zal deze saneringsbijdrage gelijk zijn aan 1,25 miljard euro en dit kan zelfs oplopen tot 2,5 miljard euro vanaf het begrotingsjaar 2016. De bijdragen worden in mindering gebracht van de dotatie "Werk" (art. 35 *nonies* Bijzondere Financieringswet) voor de gewesten, van de dotatie uit de personenbelasting voor de gemeenschappen (art. 47 Bijzondere Financieringswet) en voor wat betreft de GGC van haar specifieke dotatie (art. 65 Bijzondere Financieringswet). Onder dit regime wordt 70 percent van de budgettaire inspanning geleverd door de gewesten en 30 percent door de gemeenschappen.²⁴²

Een tweede aspect van de globale saneringsinspanning betreft de bijdrage in de vergrijzingskost, die bovenop de budgettaire saneringsbijdrage wordt bepaald in de Bijzondere Financieringswet om het hoofd te bieden aan de alsmaar toenemende vergrijzingskosten. De bijdrage in de vergrijzingskost wordt geleverd door de gemeenschappen en de gewesten door jaarlijks een kleinere groeikoppeling

informatieverstrekking aan een slachtoffer of een burger, hetzij de opvolging van de uitvoering van een straf of maatregel" (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 59-60).

²⁴⁰ Art. 47/11 Bijzondere Financieringswet; *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 60.

²⁴¹ Artikel 81 *quinquies*, § 1 Bijzondere Financieringswet (zoals ingevoegd door art. 76 Bijz. W. Fin. 6 januari 2014).

²⁴² *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 9-10; J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (880) 881.

toe te passen op de dotaties aan de deelstaten (*supra*) Op die manier haalt de federale overheid in relatieve termen een groter voordeel uit de economische groei (maar tevens een groter nadeel uit negatieve economische groei). De doelstelling van deze bijdrage is dat de deelstaten tegen 2030 een inspanning leveren ten belope van 0,23 percent van het bbp.²⁴³

6.5 Overgangsmechanisme (art. 48/1 Bijzondere Financieringswet)

Een hervorming van de Bijzondere Financieringswet was een Vlaams initiatief, dat in eerst plaats de fiscale autonomie van de gewesten diende uit te breiden. Dit zou hoogstwaarschijnlijk resulteren in een vermindering van financieringsmiddelen voor Wallonië, dus om de onderhandelingen te versoepelen, werd het idee geopperd om te voorzien in een uitdovend overgangsmechanisme. Dit mechanisme werd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming ingevoerd in art. 48/1 Bijzondere Financieringswet.

Het omvat een correctiemechanisme op de middelen die krachtens de Bijzondere Financieringswet aan de deeltentiteiten werden toegekend, met als achterliggend idee dat geen enkele deeltentiteit door de invoering van de nieuwe Bijzondere Financieringswet voor de huidige bevoegdheden over minder financieringsmiddelen zou beschikken dan onder het oude financieringsstelsel. Voor wat betreft de nieuwe bevoegdheden is het overgangsmechanisme erop gericht dat geen enkele entiteit wint noch verliest, maar dat ze vanaf het begin beschikt over de middelen die overeenkomen met haar noden. Met ingang van het begrotingsjaar 2015 werd aldus een overgangsbedrag ter beschikking gesteld aan de gemeenschappen en gewesten ter compensatie voor de impact van de hervorming op hun financiering. De eerste 10 jaar blijft dit bedrag constant in nominale waarde en de volgende 10 jaar neemt lineair af tot het volledig verdwenen is. Op die manier zou Wallonië genoeg tijd krijgen om zich te versterken op economisch vlak. Het overgangsmechanisme doet evenwel geen afbreuk aan de responsabilisering en de saneringsinspanningen die met de Zesde Staatshervorming geïntroduceerd zijn.²⁴⁴

6.6 Slotbeschouwingen bij de nieuwe Bijzondere Financieringswet

6.6.1 Overzicht

De belangrijkste wijzigingen aan de Bijzondere Financieringswet worden hieronder beknopt vermeld:

- er werd bij art. 1ter Bijzondere Financieringswet voorzien in een algemeen normatief kader;
- de dotatie uit de personenbelasting werd vervangen door een systeem van gewestelijke opcentiemen;
- daast het heffen van opcentiemen konden de gewesten op de gereduceerde belasting Staat tevens belastingverminderingen, belastingvermeerderingen en kortingen toestaan;
- de negatieve term werd afgeschaft;
- de nieuwe bevoegdheden van de gemeenschappen werden gefinancierd aan de hand van federale dotaties;

²⁴³ J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (881) 882.

²⁴⁴ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 63-65J. VANPRAET, "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in J. VELAERS, *De zesde staatshervorming*, (911) 912.

- de nieuwe bevoegdheden van de gewesten werden gefinancierd door een toegewezen gedeelte uit de opbrengst van de personenbelasting (PB-dotatie);
- het solidariteitsmechanisme werd hervormd;
- er werd een responsabiliseringsmechanisme ingevoerd voor wat betreft klimaat en pensioenen;
- er werd voorzien in een overgangsmechanisme dat uitvoering moest geven aan het principe van niet-verarming van de deelstaten;
- verdeelsleutels werden gewijzigd;
- er werd een budgettaire saneringsinspanning en een saneringsinspanning m.b.t. de vergrijzingskost gevraagd van de deelstaten.

6.6.2 Beoordeling van de nieuwe Bijzondere Financieringswet

6.6.2.1 *Fiscale autonomie van Vlaanderen*

Eén van de belangrijkste motieven aan Vlaamse zijde voor de hervorming van de Bijzondere Financieringswet betrof de uitbreiding fiscale autonomie. Met de invoering van Titel III/1 in de Bijzondere Financieringswet, werd de gewestelijke personenbelasting geïntroduceerd. De gewesten genoten voortaan fiscale autonomie met betrekking tot de gewestelijke belastingen en met betrekking tot de gewestelijke opcentiemen (waarin de gewestelijke personenbelasting voorzag).

Met betrekking tot de vraag of de Bijzondere Financieringswet voldoende fiscale autonomie toekent aan de gewesten, kan er in principe geen uitsluitsel gegeven worden, aangezien dit een zeer politieke kwestie is. Er bestaan geen objectieve criteria om te toetsen of er voldoende fiscale autonomie is. Er kan wel geconcludeerd worden dat Vlaanderen een aanzienlijke vergroting van de fiscale autonomie wou, en die is er met de Zesde Staatshervorming gekomen.

6.6.2.2 *Responsabilisering*

Naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming is de financiële responsabilisering toegenomen. Al is de toegenomen fiscale autonomie daar niet noodzakelijk de grootste oorzaak van. Het systeem van de gewestelijke opcentiemen kwam namelijk in de plaats van de PB-dotatie, die tevens verdeeld werd volgens het principe van "juste retour". De grootste toename in financiële responsabilisering situeert zich mijns inziens in de invoering van de dotatie "werk" (art. 35bis Bijzondere Financieringswet). Een verdere toename in responsabilisering situeert zich in de pensioenbijdrage van de deelstaten voor hun eigen statutaire ambtenaren.

In het kader van de Zesde Staatshervorming werd de btw-dotatie opnieuw verdeeld op basis van de verdeelsleutel van het leerlingenaantal (ongeveer 57 percent voor de Vlaamse Gemeenschap tegenover ongeveer 43 percent voor de Franse Gemeenschap) die voor de Vlaamse Gemeenschap veel nadeliger is dan de PB-verdeelsleutel (ongeveer 65 percent voor de Vlaamse Gemeenschap tegenover 35 percent voor de Waalse Gemeenschap). Buiten de historische band tussen de btw-dotatie en de onderwijsbevoegdheid, is er mijns inziens geen objectieve reden voorhanden waarom de verdeling op de leerlingensleutel gebaseerd zou zijn. Het hanteren van de PB-verdeelsleutel zou uitvoering geven aan het principe van "juste retour".

6.6.2.3 *Solidariteitsmechanisme*

Het solidariteitsmechanisme werd tevens volledig herzien. Het was voortaan gebaseerd op het verschil tussen het aandeel van een gewest in de totale ontvangsten van de personenbelasting en

het aandeel van een gewest in de totale Rijksbevolking. Het verschil werd maar voor 80 percent in aanmerking genomen.

Verder werd met de Zesde Staatshervorming de negatieve term afgeschaft, wat tevens een oorzaak was voor de "perverse effecten" waarvan sprake onder het oude financieringsstelsel.

7 Conclusie

Met de Eerste Staatshervorming was er voorzien in een zeer eenvoudig financieringssysteem, waarbij alle middelen van de cultuurgemeenschappen afkomstig waren van een dotatie in de vorm van een globaal krediet.

De Tweede Staatshervorming introduceerde al een veel uitvoeriger financieringsstelsel dat de basis heeft gelegd voor het huidig overheidsfinanciënrecht. De deelgebieden werden voortaan gefinancierd door: eigen niet-fiscale middelen; een krediet ten laste van de Rijksbegroting; *ristorno's* van de opbrengst van sommige bij de wet vastgestelde belastingen en heffingen; een eigen fiscaliteit; en leningen. Het dotatiestelsel, dat toen nog het belangrijkste financieringsmiddel van deelstaten uitmaakte, beruiste op forfaitaire verdeelsleutels tussen de deelgebieden. *Ristornobedragen* werden daarentegen verdeeld tussen de verschillende deelgebieden op basis van de lokalisatie van desbetreffende belastingen en heffingen ("*juste retour*").

Met de Derde Staatshervorming werd de Bijzondere Financieringswet ingevoerd, die naar aanleiding van de Vierde en Vijfde Staatshervorming grondig gewijzigd werd. Na de Vijfde Staatshervorming werden de gemeenschappen uitsluitend gefinancierd via dotaties en kende de Bijzondere Financieringswet zekere fiscale bevoegdheden toe aan de gewesten. Deze fiscale bevoegdheden waren beperkt tot gewestelijke belastingen en binnen een bepaalde marge het heffen van opcentiemen op de personenbelasting. Dit financieringsstelsel had in essentie vier grote tekortkomingen:

- Het nationaal solidariteitsmechanisme leidde tot perverse effecten;
- De Bijzondere Financieringswet leidde tot te weinig financiële responsabilisering van de deelstaten;
- De Bijzondere Financieringswet bevat te weinig fiscale autonomie;
- De Bijzondere Financieringswet is te complex en niet transparant genoeg.

Op fiscaal vlak laat de Zesde Staatshervorming het onderscheid tussen enerzijds de eigenlijke of algemene belastingbevoegdheid van de deelstaten en anderzijds hun oneigenlijke bijkomende belastingbevoegdheid onverlet. Aan de algemene belastingbevoegdheid, die de deelstaten rechtstreeks uit de Grondwet putten, verandert in principe niets. Bij gebrek aan een wettelijke regeling ten aanzien van de gemeenschappen met betrekking tot de uitoefening van deze belastingbevoegdheid in Brussel, kunnen de gemeenschappen ook na de Zesde Staatshervorming deze *de facto* bevoegdheid niet uitoefenen. Tevens blijft de federale wetgever bevoegd om de algemene belastingbevoegdheid van de deelstaten bij wet te beperken. Wat betreft de oneigenlijke belastingbevoegdheden van de deelstaten, die hen worden toegekend krachtens de Bijzondere Financieringswet, is er naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming wel heel wat gewijzigd.

De financiering van de gemeenschappen gebeurt (net zoals vóór de Zesde Staatshervorming) uitsluitend aan de hand van dotaties. Bijgevolg beschikken enkel de gewesten over oneigenlijke fiscale bevoegdheden. Deze fiscale bevoegdheden betreffen enerzijds de gewestelijke belastingen, en anderzijds de gewestelijke personenbelasting die met de Zesde Staatshervorming ingevoerd werd.

De Bijzondere Financieringswet legt de gewesten voortaan een normatief kader op met betrekking tot het uitoefenen van hun oneigenlijke fiscale bevoegdheden. Aangezien de draagwijdte van dit kader niet volledig duidelijk is, moet de rechtspraak van het GwH hier duidelijkheid scheppen.

Een van de grootste punten van kritiek met betrekking tot de oude Bijzondere Financieringswet betrof de nationale solidariteitstussenkomst. Op basis van het toenmalige solidariteitsmechanisme kreeg elk gewest waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager lag dan die voor het hele Rijk, een solidariteitsbedrag toegekend ten belope van een jaarlijks te indexeren basisbedrag per inwoner en per procentpunt afwijking van de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het Rijk. Voornamelijk aan Vlaamse zijde was de kritiek op dit systeem dat dit niet responsabiliserend werkte en dat het overigens tot perverse effecten kon leiden.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe Bijzondere Financieringswet bestaat in de uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten. Dit is een moeilijker af te toetsen criterium dan bijvoorbeeld de hervorming van het solidariteitsmechanisme, omdat het onmogelijk te bepalen is welke mate van fiscale autonomie het meest wenselijke is voor het Vlaamse Gewest. Toch kan men stellen dat de invoering van het systeem van gewestelijke opcentiemen (in het kader van de gewestelijke personenbelasting) de fiscale autonomie van de gewesten aanzienlijk uitgebreid heeft.

De uitbreiding van de fiscale autonomie moest de financiële responsabilisering verhogen. Alhoewel de financiële responsabilisering wel degelijk is toegenomen naar aanleiding van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet, is het oorzakelijk verband tussen de fiscale autonomie en de financiële responsabilisering minder zeker.

Concluderend stel ik dat de nieuwe Bijzondere Financieringswet globaal genomen een verbetering is voor Vlaanderen, al kwam de nieuwe Bijzondere Financieringswet niet tegemoet aan alle noden van Vlaanderen en lijkt een verdere hervorming nodig om verder tegemoet te komen aan deze financiële noden.

Bibliografie

Wetgeving

Strafwetboek 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867.

Wet 17 augustus 1873 op het gebruik van het Nederlands in het Strafrecht, *BS* 26 augustus 1873.

Wet 22 mei 1878 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in bestuurszaken, *BS* 24 mei 1878.

Wet 15 juni 1883 *réglant l'emploi de la langue flamande pour l'enseignement moyen dans la partie flamande du pays*, *BS* 17 juni 1883.

Wet 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamsche taal in de officiële bekendmaking, *BS* 15 mei 1898.

Wet 31 juli 1921 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 12 augustus 1921.

Wet 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 29 juni 1932.

Wet 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements-, en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van talen in bestuurszaken en van de wet van 14 juli 1932 houdende taalregeling in het lager en middelbaar onderwijs, *BS* 22 november 1962.

Wet 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 augustus 1963.

Gecoördineerde wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966.

Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Wet 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *BS* 8 juli 1983.

Wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, *BS* 18 januari 1984.

Bijzondere wet 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *BS* 7 januari 1989.

Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *BS* 14 januari 1989.

Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

Wet 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, *BS* 24 januari 1989.

Wetboek van de inkomstenbelastingen 10 april 1992, 30 juli 1992.

Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *BS* 20 juli 1993.

Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994.

Wet 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, *BS* 30 mei 2000.

Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001.

Bijzondere wet 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *BS* 3 augustus 2001.

KB 3 augustus 2012 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2012, *BS* 13 augustus 2012.

Bijzondere wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *BS* 31 januari 2014.

Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014.

Wet 8 mei 2014 tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ingevolge de invoering van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting als bedoeld in titel III/1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, tot wijziging van de regels op het stuk van de belasting van niet-inwoners en tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, *BS* 28 mei 2014.

Parlementaire stukken en handelingen

Herziening van artikel 59*bis* van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 10/59b-456/4.

Ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 653/1.

Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1183/001.

Vr. en Antw. Senaat 2005-06, 11 maart 2005, nr. 3-61 (*Vr.* nr. 3-2339 K. VAN OVERMEIRE).

Algemene beleidsnota Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1964/016.

Voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001.

Adv.RvS nr. 53.901/AV bij het voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Kamer 2012-13, 2974/2.

Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2369/3.

Algemene toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 1.

Algemene toelichting bij de aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2409/001.

Rechtspraak

Arbitragehof 25 februari 1988, nr. 47.

Arbitragehof 17 mei 2001, nr. 66/2001.

GwH 19 maart 2009, nr. 52/2009.

Rechtsleer

Boeken en verzamelwerken

AERTS, K., "De repressie en juridische reïntegratie van collaborateurs na de Tweede Wereldoorlog" in DE KOSTER, M., HEIRBAUT, D., ROUSSEAU, X., AERTS, K., BERGER, E., BEYENS, K., BOST, M., BURGELMAN, L., BUYCK, J., CAMPION, J., CHRISTIAENS, J., CHRISTIAENSEN, S., COPPEIN, B., DEBAENST, B., DELBECKE, B., DEVOLDER, K., DUPONT-BOUCHAT, M-S., FRANÇOIS, A., HENDRICK, A., HORVAT, S., KEUNINGS, L., LEMOINE, T., LEUWERS, H., LOUETTE, J., MAJERUS, B., MARTYN, G., MASSIN, V., MULLER, F., PETERS, K., QUINTELIER, B., RODEN, D., SCHANDEVYL, E., STEVENS, F., TIXHON, A., VAN HAECKE, L., VANDENBOGAERDE, S., VANHULLE, B., VANKEERSBILCK, M., VANNESTE, C., VELLE, K., VESENTINI, F. en WELTER, F., *Tweehonderd jaar justitie: Historische encyclopedie van de Belgische justitie*, Brugge, Die Keure, 2015, 562-577.

ALEN, A., *Federalisme: staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 193p.

ALEN A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W., *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 651p.

BESSELINK, L.F.M., *Het staatsrecht van landen van de Europese Unie: België, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Verenigd Koninkrijk, Zweden*, Kluwer, 2012, 480p.

BRACKE, S., GOEDERTIER, G. en VANDE LANOTTE, J., *België voor beginners Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, Die Keure, 2010, 306p.

CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGE, J. en VANDERVEEREN, C., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993, 166p. [Google books]

DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J. en LAMBRECHT, J., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 455p.

GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J. en DE PELSMAEKER, T., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1517p.

MATTHIJS, H., MATTHIJS, D. en MERGAERTS, S., *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 624p.

PANARA, C. en DE BECKER, A., *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 297p. [zie reader Law & State]

VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J. en DE PELSMAEKER, T., "Hoofdstuk 1. De basiskenmerken van de Belgische Staatshervorming" in VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J. en DE PELSMAEKER, T., *Belgisch publiekrecht (Boekdelen 1 en 2)*, Brugge, Die Keure, 2015, 1065-1126.

VAN DAMME, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 449p.

VANDENBOSSCHE, E., DELGRANGE, X., DETROUX, L., PEETERS, P., PEETERS, Y., SAUTOIS, J., VAN DROOGHENBROECK, S. en VANPRAET, J., *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, 161p.

VAN DEN WIJNGAERT, M., *Van een unitair naar een federaal België. 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011). Studie naar aanleiding van 40 jaar Vlaams Parlement*, Brussel, ASP, 2011, 242p.

VAN DE WOESTEYNE, I., *Handboek personenbelasting 2016-2017*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 802p.

VAN ESBROECK, M., *Het Vlaams Parlement*, Tielt, Lannoo, 2003, 183p.

VANPRAET, J., "Hoofdstuk 28. De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken" in VELAERS J., VANPRAET, J., VANDENBRUWAENE, W. en PEETERS, Y., *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 871-912.

VELAERS J., VANPRAET, J., VANDENBRUWAENE, W. en PEETERS, Y., *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 1032p.

VUYE, H. en CLEMER, G., *De Zesde Staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 312p.

Artikels

ALGOED, K. en VAN DEN BOSSCHE, W., "Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2009, afl. 2, 63-90.

BAYENET, B., "De Zesde Staatshervorming en de financiering van de deelstaten in België", Itinera Institute 2012, samenvatting, 7p.

BISCIARI, P. en VAN MEENSEL, L., "De hervorming van de wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten", *NBB Economisch Tijdschrift* 2012, 67-89.

COPPENS, B., "De Bijzondere Financieringswet: heden en toekomst", FOD Financiën, *Documentatieblad* 2012, Afl. 3, 61-108.

MATTHIJS, H., "De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming", *TBP* 2007/4, 195-210.

PEETERS, B., "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 2, 4-26.

PEETERS, B en PLETS, N., "De fiscale aspecten van de zesde staatshervorming. Nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknop is ontward", *LRB* 2014, nr. 2014/01, 3-71.

PEETERS, P., "De vijfde staatshervorming – Lambermont in de fiscale praktijk", *TFR* 2002, 222, 503-516.

STORME, M., "Confederalisme voor dummies en de logische seconde van onafhankelijkheid daarin", Knack 2010, <http://www.knack.be/nieuws/confederalisme-voor-dummies-en-de-logische-seconde-van-onafhankelijkheid-daarin/article-opinion-7301.html>.

Scripties en verhandelingen

ALGOED, K., "De impact van de staatshervorming van 2001 op de overheidsfinanciën. Een illustratie van het Belgisch chequeboekfederalisme" VIVES, beleidspaper nr. 6, 18p.

DE VICQ, A., VAN HECKE, A., BUYST, E., "Overzichtsrapport: Bevoegdheidsverdeling in federale staten", VIVES, KU Leuven, 66p.

Bijlage 1: Volledig overzicht van de gebruikte parameters

Begrotingsjaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inflatie	1,64%	1,59%	2,10%	2,78%	1,79%	1,82%	4,49%
Reële groei BNI/ BBP	1,83%	1,20%	1,50%	0,90%	3,00%	2,70%	1,20%
Fiscale capaciteit	62,70%	63,06%		63,26%	63,14%	63,31%	63,28%
	28,26%	28,06%		27,98%	28,21%	27,81%	27,88%
	9,04%	8,88%		8,76%	8,65%	8,44%	8,41%
Verdeelsleutel leerlingen	56,94%	56,93%		56,88%	56,90%	56,93%	56,91%
	43,06%	43,07%		43,12%	43,10%	43,07%	43,09%
Inwoners	1/01/2001	1/01/2002	1/01/2003	1/01/2004	1/01/2005	1/01/2006	1/01/2007
Referentietijdstip							
Vlaanderen	5 952 552	5 972 781		5 995 553	6 016 024	6 078 600	6 117 440
Wallonië	3 275 421	3 287 524		3 296 679	3 308 599	3 340 859	3 362 204
Brussel	964 405	978 384		992 041	999 899	1 018 804	1 031 215
Duitst.	71 036	71 036		71 571	71 899	73 119	73 675
Inwoners < 18 jaar (excl. Duitst.)	30/06/2001	30/06/2002	30/06/2003	30/06/2004	30/06/2005	30/06/2006	30/06/2007
Referentietijdstip							
Teldatum	1/02/2003	1/02/2004	1/02/2005	1/02/2006	1/02/2007	1/02/2008	1/02/2009
Nederlands	1 213 131	1 208 679	1 204 759	1 207 953	1 201 291	1 213 403	1 217 585
Franstalig	729 405	730 407	729 948	731 743	729 093	733 353	733 766
Brussel	208 081	211 536	216 202	220 412	213 566	225 105	228 603
(De)nataliteitscoëfficiënt	100,44%	100,78%	101,07%	101,36%	101,73%	102,02%	102,31%

Begrotingsjaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inflatie	-0,05%	2,19%	3,53%	2,84%	1,11%	0,34%	0,56%	1,97%
Reële groei BNI/ BBP	-3,00%	2,00%	1,90%	-0,20%	0,20%	1,60%	1,40%	1,20%
Fiscale capaciteit	63,43%	63,15%	63,03%	63,10%	63,06%	63,32%	63,38%	63,65%
	27,75%	27,93%	28,09%	28,07%	28,07%	27,83%	27,87%	27,78%
	8,38%	8,49%	8,45%	8,39%	8,45%	8,42%	8,32%	8,13%
Verdeelsleutel leerlingen	56,86%	56,78%	56,68%	56,57%	56,50%	56,49%	56,60%	56,68%
	43,14%	43,22%	43,32%	43,43%	43,50%	43,51%	43,40%	43,32%
Inwoners	1/01/2008	1/01/2009	1/01/2010	1/01/2011	1/01/2012	1/01/2013	1/01/2014	1/01/2016
Referentietijdstip								
Vlaanderen	6 161 600	6 208 877	6 251 983	6 306 638	6 350 765	6 381 859	6 444 127	6 477 804
Wallonië	3 382 606	3 401 131	3 423 162	3 449 824	3 470 201	3 486 970	3 513 416	3 525 571
Brussel	1 048 491	1 068 532	1 089 538	1 119 088	1 138 854	1 154 635	1 175 173	1 187 890
Duitst.	74 169	74 540	75 222	75 716	76 128	76 090	76 328	76 645
Inwoners < 18 jaar (excl. Duitst.)	30/06/2008	30/06/2009	30/06/2010	30/06/2011	30/06/2012	30/06/2013	30/06/2014	30/06/2015
Referentietijdstip								
Teldatum	1/02/2010	1/02/2011	1/02/2012	1/02/2013	1/02/2014	1/02/2015	1/02/2016	1/02/2017
Nederlands	1 222 879	1 226 444	1 229 263	1 234 075	1 239 500	1 244 431	1 249 659	1 253 245
Franstalig	735 006	733 954	733 652	735 868	738 265	740 794	741 993	741 602
Brussel	233 429	239 213	245 284	251 772	257 678	262 439	266 109	269 853
(De)nataliteitscoëfficiënt	102,77%	103,09%	103,50%	104,16%	104,80%	105,37%	105,74%	105,97%

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
Overheidsfinanciënrecht

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**
Jaar: **2017**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Van Tricht, Anton

Datum: **15/05/2017**