
HANDBOEK OPENBARE FINANCIËN

Zevende editie

Frank Naert, John Crombez en Koen Algoed

 **INTERSENTIA**

Antwerpen – Gent – Cambridge

- 1ste editie: Herman Matthijs, Frank Naert, Jef Vuchelen
- 2de editie: Herman Matthijs, Frank Naert, Jef Vuchelen
- 3de editie: Herman Matthijs, Frank Naert, Jef Vuchelen
- 4de editie: Herman Matthijs, Frank Naert, Jef Vuchelen
- 5de editie: Herman Matthijs, Frank Naert, Wim Marneffe, Lode Vereeck
- 6de editie: Frank Naert, Koen Algoed, John Crombez, Wim Marneffe, Lode Vereeck

Handboek Openbare Financiën. 7de editie
Frank Naert, John Crombez en Koen Algoed

© 2022 Lefebvre Sarrut Belgium NV
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1502-9

D/2022/7849/116

NUR 823

Gedrukt in de Europese Unie

Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV

Lay-out binnenwerk: EHBontwerp+ – www.ehbontwerp.be

Zetwerk: Crius Group, Hulshout

Omslagontwerp: Danny Juchtmans / www.dsigngraphics.be

De auteurs maken in dit werk gemakshalve gebruik van het persoonlijke voornaamwoord 'hij' om te verwijzen naar de verschillende genders.

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.



INHOUD

DEEL I

FUNCTIES VAN DE OVERHEID IN DE ECONOMIE 1

HOOFDSTUK 1. OVERHEID, ECONOMIE EN OPENBARE FINANCIËN 3

1.	Studiedomein van de openbare financiën	7
1.1.	Overheid als politiek-filosofisch concept	7
1.2.	Organische versus mechanische visie op de overheid	8
1.3.	Overheid en openbare financiën	9
2.	Overheid en overheidsinterventie	10
2.1.	Doelstellingen van overheidsinterventie	10
2.2.	Omschrijving van overheidsinterventie	10
2.3.	Gevolgen van overheidsinterventie	13
2.3.1.	Gevolgen van overheidsinterventie via openbare financiën	13
2.3.2.	Gevolgen van overheidsinterventie via regulering	14
3.	Historisch overzicht van de overheidsinterventie en de houding tegenover de overheid	16
3.1.	Van de oudheid tot de 19de eeuw	16
3.2.	Nachtwakerstaat	17
3.3.	Uitbouw van de welvaartsstaat	18
3.4.	Het neoliberalisme: herevaluatie van het overheidsoptreden	20
3.5.	Het begin van de 21ste eeuw: financiële crisis, eurocrisis en coronapandemie	21
4.	Literatuurlijst	23

HOOFDSTUK 2. MARKTWERKING, MARKTFALEN EN OVERHEIDSGEDRAG

27

1.	Allocatie en marktwerking	31
1.1.	Pareto-optimaliteit	31
1.2.	Markten en Pareto-optimaliteit	35
2.	Marktfalen	37
2.1.	Collectieve voorzieningen	38
2.1.1.	Rivaliteit	38
2.1.2.	Uitsluitbaarheid	39
2.1.3.	Marktevenwicht voor private versus collectieve goederen	39
2.1.4.	Niet-uitsluitbaarheid versus niet-rivaliteit	41
2.1.5.	Technische aspecten van collectieve voorzieningen	41
2.1.6.	Speciale collectieve voorzieningen	42
2.1.7.	Globale collectieve goederen	42
2.2.	Externe effecten	44
2.3.	Natuurlijke monopolies	47
2.4.	Asymmetrische informatie	48
2.5.	Concurrentieverstoreningen	49
3.	Overheidsinterventie voor de correctie van marktfalen	50
3.1.	Coase-theorema	50
3.2.	Levering van collectieve voorzieningen	52
3.3.	Internalisering van externe effecten	53
3.4.	Regulering bij schaalvoordelen en natuurlijke monopolies	54
3.5.	Regulering voor de remediëring van asymmetrische informatie	54
3.6.	Mededingingsbeleid	54
4.	Overheidsfalen	55
4.1.	<i>Public choice</i>	55
4.2.	Stemparadox en onmogelijkheidstheorema	56

4.2.1. Agendacontrole	58
4.2.2. Stemmenruil	59
4.3. Meerderheid versus minderheid	60
4.4. <i>Rent seeking</i>	61
4.5. Budgetmaximalisatie	62
5. Literatuurlijst	63
HOOFDSTUK 3. RECHTVAARDIGHEID, HERVERDELING EN STABILISATIE	67
1. Publieke keuzes en rechtvaardigheid	71
2. Verdeling	73
2.1. Verdelingstypes	74
2.2. Van een minder naar een meer gewenste verdeling	76
2.3. Meting van de verdeling	78
2.4. Vernieuwde aandacht voor ongelijkheidsproblematiek	80
3. Stabilisatie	80
3.1. Markten, overheid en groei	81
3.2. Markten, overheid en conjunctuurschommelingen	82
3.3. De link tussen het begrotingsbeleid en het monetaire beleid	87
3.4. Discretionair begrotingsbeleid versus budgettaire stabilisatoren	88
4. Literatuurlijst	88
HOOFDSTUK 4. PRINCIPES EN GEVOLGEN VAN BELASTING- EN PREMIEHEFFING	91
1. Doelstellingen van belastingheffing	95
2. Begrippenkader	96
3. Principes van belastingheffing	100

3.1.	Legitimiteit	100
3.2.	Rechtvaardigheid en belastingheffing	101
3.2.1.	Billijkheid	101
3.2.2.	Profijtbeginzel	102
3.2.3.	Draagkrachtbeginzel	103
3.2.3.1.	Verticale en horizontale rechtvaardigheid	104
3.2.3.2.	Inkomen of consumptie als belastingbasis?	104
3.2.3.3.	Welke definitie voor het inkomen als belastingbasis?	105
3.2.3.4.	Welke fiscale eenheid?	106
3.2.3.5.	En een vermogensbelasting	106
3.2.3.6.	Welke progressiviteit?	107
3.2.3.7.	Directe of indirecte belasting?	110
3.2.3.8.	Omvang van de belastingen	112
3.2.3.9.	Wat met de vennootschapsbelasting?	113
3.2.3.10.	Conclusie	113
4.	Gevolgen van belastingheffing	113
4.1.	Last en overlast van belastingen	114
4.1.1.	Verdeling van de lasten	114
4.1.2.	Overlast van belastingen	116
4.1.3.	Optimale tarieven voor indirecte belastingen	117
4.2.	Afwenteling van belastingen	118
4.2.1.	Indirecte belastingen	119
4.2.2.	Directe belastingen	120
4.3.	Aanbodeffecten	123
4.3.1.	Arbeidsaanbod	123
4.3.2.	Sparen en investeren	126
4.3.3.	De Laffer-curve en optimale inkomstenbelastingen	127
4.4.	Belastingontwijking en belastingontduiking	129
5.	Literatuurlijst	131

HOOFDSTUK 5. OVERHEIDSUITGAVEN IN ECONOMISCH PERSPECTIEF

135

1.	Verklaringen voor de groei in de overheidsuitgaven	139
1.1.	Traditionele verklaringen	139
1.1.1.	Wet van Wagner	139
1.1.2.	Plateautheorie	140
1.1.3.	'Ziekte' van Baumol	140
1.1.4.	Bevolkingsomvang	141
1.1.5.	Fiscale illusie	141
1.2.	Politieke verklaringen	142
1.2.1.	Kiezers	142
1.2.2.	Politici	143
1.2.3.	Ambtenaren	144
1.2.4.	Belangengroepen	144
2.	Kwaliteit van de overheidsuitgaven	146
2.1.	Juiste doelstellingen	146
2.2.	Effectiviteit en efficiëntie van overheidsuitgaven	147
2.3.	Optimale omvang van overheidsuitgaven	148
3.	Budgetterings- en evaluatietechnieken	150
3.1.	Kosten-batenanalyse	151
3.1.1.	Uitgangspunten en theoretische grondslag	151
3.1.2.	Bepaling van kosten en baten	152
3.1.3.	Vergelijking kosten en baten in de tijd	154
3.1.4.	Beslissingscriteria	155
3.2.	Kosteneffectiviteitsanalyse	156
3.3.	Multicriteria-analyse	158
3.4.	Budgetteringstechnieken op mesoniveau: <i>performance budgeting</i>	161
4.	Literatuurlijst	163

HOOFDSTUK 6. BEGROTINGSTEKORTEN EN OVERHEIDSSCHULD

167

1.	Definities van tekortconcepten	171
2.	Dynamische analyse van begrotingstekorten	172
2.1.	Multiplicator	172
2.2.	Rentesneeuwbal	173
3.	Tekortnormering	174
3.1.	De rationale van begrotingsnormen	174
3.2.	Types van tekortnormen	175
3.2.1.	Europese normeringen	175
3.2.2.	Couden of gulden regel	176
3.2.3.	Conjunctureel begrotingsevenwicht	177
3.2.4.	Begrotingsevenwicht bij volledige werkgelegenheid	177
3.2.5.	Structureel begrotingsevenwicht	178
3.2.6.	Begrotingssaldo dat sneeuwbaaleffect stopt	178
3.2.7.	Pragmatische begrotingsnormen	178
3.3.	Evaluatie van begrotingsnormen	179
4.	Schuldconcepten	180
5.	Gevolgen van overheidsschuld	182
5.1.	Last van de overheidsschuld	182
5.1.1.	De visie vanuit de macro-economische scholen	182
5.1.2.	Een poging tot synthese	183
5.2.	Gevolgen op de kapitaalmarkt	185
5.3.	Invloed op de beleidsruimte	186
5.4.	Ingrepen in de schuld	187
5.4.1.	Indirecte ingrepen	188
5.4.2.	Directe ingrepen	188
5.4.3.	Voor- en nadelen van schuld ingrepen	189

6.	Optimaal schuldpeil	190
6.1.	Van begrotingsnormen naar optimale schuld	190
6.2.	Optimale schuldtheorieën	191
6.3.	Grenzen aan de overheidsschuld	193
7.	Schuldbeheer	193
7.1.	Voorwaarden	193
7.2.	Doelstellingen	194
7.3.	Instrumenten	195
8.	Literatuurlijst	195
HOOFDSTUK 7. FISCAL FEDERALISM		199
1.	Fiscal federalism binnen de natiestaat	203
1.1.	Begrotingsfederalisme: eerste generatie	203
1.1.1.	Uitgavenbevoegdheden	203
1.1.2.	Inkomstenbevoegdheden	206
1.2.	Nieuwe politieke economie van het begrotingsfederalisme	211
1.3.	Vereveningsmechanismen	215
1.3.1.	Basisbegrippen	215
1.3.2.	Theoretisch voorbeeld	217
1.3.3.	Kanttelingen bij vereveningssystemen	220
2.	Fiscal federalism in een internationale context	222
2.1.	Algemeen	223
2.2.	Belastingconcurrentie of -samenwerking?	224
2.3.	Belastingheffing in een internationale context	227
3.	Literatuurlijst	231

DEEL II	
BEGROTINGEN IN DE PRAKTIJK	235
 A. GEZAMENLIJKE OVERHEID	 237
 HOOFDSTUK 1. DEFINITIE	 239
 1. Definitie van gezamenlijke overheid	 243
 2. Gezamenlijke overheid in de nationale rekeningen	 243
 3. Relatie tussen overheidsboekhouding en nationale rekeningen	 247
 4. Statistiek van de Belgische gezamenlijke overheid	 248
4.1. Globaal beeld	248
4.2. Overheidsontvangsten	250
4.2.1. Belastingdruk in internationaal perspectief	250
4.2.2. Ontvangsten van de gezamenlijke overheid	251
4.3. Overheidsuitgaven	252
4.3.1. Overheidsuitgaven in internationaal perspectief	252
4.3.2. Belgische overheidsuitgaven	253
4.4. Vorderingsaldo	254
4.4.1. Van begrotingssaldo naar financieringssaldo	254
4.4.2. Vorderingsaldo in een macro-economische context	256
4.4.3. Vorderingsaldo van de gezamenlijke overheid	257
4.4.4. Vorderingsaldo en de verandering in de schuld	258
4.5. Schuld	259
4.5.1. Schuld in internationaal perspectief	259
4.5.2. Schuld van de gezamenlijke overheid	260
 5. Literatuurlijst	 261

HOOFDSTUK 2. EUROPEES BEGROTINGSKADER	263
1. De wording van de EMU	267
2. Het Stabiliteits- en Groeipact: een dynamisch gegeven	268
3. Het Stabiliteits- en Groeipact: het preventieve luik	273
4. Het Stabiliteits- en Groeipact: jaarlijkse structurele begrotingsinspanning en uitgavengroei	275
5. Het Stabiliteits- en Groeipact: het correctieve luik	277
6. Handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact	279
7. Mogelijke sancties in het Stabiliteits- en Groeipact	280
8. Het Stabiliteits- en Groeipact: de algemene ontsnappingsclausule/flexibiliteitsclausules	281
9. Impact van Europese begrotingsnormen op Belgische overheidsfinanciën	282
10. Het Stabiliteits- en Groeipact: een evaluatie	283
B. ENTITEIT I	285
HOOFDSTUK 3. FEDERALE OVERHEID	287
1. Federale overheid als belangrijkste deelsector	291
2. De rol van de federale overheid in de begrotingscyclus	292
3. Begrotingsprincipes	294
3.1. Wettelijkheid	294
3.2. Eenjarigheid	295
3.3. Universaliteit	295
3.4. Specialiteit	295

3.5.	Eenheid	295
3.6.	Niet-toewijzing van ontvangsten	296
3.7.	Kaseenheid	296
3.8.	Openbaarheid	296
4.	Begrotingspresentatie	296
4.1.	Algemene toelichting	297
4.2.	Middelenbegroting	298
4.3.	Algemene uitgavenbegroting	299
4.3.1.	Programmastructuur	300
4.3.2.	Economische classificatie	300
4.3.3.	Soorten kredieten	301
5.	Algemene en budgettaire boekhouding	302
6.	De uitvoering van de federale begroting	303
6.1.	De aanrekening	303
6.2.	De begrotingscontrole	305
6.3.	De interne controle	306
6.4.	Het Rekenhof	309
6.4.1.	Budgettair raadgever	310
6.4.2.	Financiële controle	310
6.4.3.	Rechtsprekende bevoegdheid	310
6.4.4.	Wettigheids- en regelmatigheidscontrole	311
6.4.5.	Controle op de goede besteding van de overheidsgelden	311
6.4.6.	Informatieopdracht	311
6.4.7.	Mandaten- en vermogensaangifte	311
7.	Ontvangsten van de federale overheid	312
7.1.	Enkele belangrijke fiscale begrippen	312
7.2.	Belastingheffing door de federale overheid	315

7.2.1. Personenbelasting	316
7.2.2. Vennootschapsbelasting	318
7.2.3. Roerende voorheffing	319
7.2.4. Onroerende voorheffing	319
7.2.5. Belasting over de toegevoegde waarde (btw)	319
7.2.6. Accijnzen	320
7.3. Inningskosten	320
7.4. Evaluatie van het Belgische fiscale stelsel	321
7.5. Pistes tot hervorming	322
8. Uitgaven van de federale overheid	324
8.1. Actuele toestand	325
8.2. Evolutie op lange termijn	326
9. Federale staatsschuld	327
10. Schuldbeheer	329
11. Literatuurlijst	331
HOOFDSTUK 4. SOCIALE ZEKERHEID	333
1. Oorsprong en geschiedenis	337
1.1. Eind 18de eeuw	337
1.2. 19de eeuw	337
1.3. 20ste eeuw	338
1.4. Ontstaan van de moderne sociale zekerheid	338
1.5. 1944	339
1.6. De ontwikkeling van sociale bescherming in een internationaal kader	340
1.7. Ontwikkeling van het socialezekerheidsstelsel	340
1.8. Belangrijke wijzigingen in de jaren vijftig	341

2.	Basisprincipes en -doelstellingen	342
3.	Sociale zekerheid en de welvaartsstaat	343
4.	Sociale zekerheid in kerncijfers	344
5.	Sociale parastatalen	347
6.	Uitvoeringsinstellingen van de uitgaven	351
7.	Doeltreffendheid, efficiëntie en houdbaarheid van de Belgische sociale zekerheid	352
7.1.	Doeltreffendheid van de Belgische sociale zekerheid	353
7.1.1.	Sociale veranderingen	353
7.1.2.	Doeltreffendheid op het vlak van armoedebestrijding	354
7.1.3.	Doeltreffendheid met betrekking tot de sociale risico's	355
7.1.4.	Doeltreffendheid met betrekking tot de vergrijzing	356
7.2.	Doelmatigheid in de Belgische sociale zekerheid	357
7.3.	Gevolgen van de sociale zekerheid voor de werking van de Belgische economie	359
7.3.1.	Impact op de groei	359
7.3.2.	Impact op de openbare financiën	359
7.3.3.	Invloed op het sparen	360
7.3.4.	Andere gevolgen van de sociale zekerheid	360
7.4.	Houdbaarheid van de sociale zekerheid op termijn	361
7.4.1.	Uitdagingen voor de sociale zekerheid	361
7.4.2.	Studiecommissie voor de Vergrijzing	362
7.4.3.	Beleidsaspecten	364
7.4.3.1.	Politieke krijtlijnen	364
7.4.3.2.	Internationaal perspectief	365
7.4.3.3.	Regionaal perspectief	365
7.4.3.4.	Zoeken naar nieuwe inkomsten	366
7.4.3.5.	Besparen op uitkeringen	366

7.4.3.6.	Meer marktwerking	367
7.4.3.7.	Beleidskeuzes in de laatste decennia	367
8.	Literatuurlijst	369
C.	ENTITEIT II	373
	HOOFDSTUK 5. GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN	375
1.	Financiële middelenvoorziening voor gewesten en gemeenschappen	379
1.1.	Inleiding	379
1.2.	Financiering van de gewesten	380
1.2.1.	(On)eigenlijke gewestbelastingen	380
1.2.2.	Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting – gewestelijke opcentiemen	381
1.2.2.1.	De intrede van de gewestelijke opcentiemen	381
1.2.2.2.	De kryptlijnen van de fiscale autonomie	383
1.2.2.3.	Fiscale uitgaven	387
1.2.2.4.	ESR-aanrekening van gewestelijke opcentiemen	390
1.2.3.	Nieuwe gewestdotatie: dotatie werk/fiscale uitgaven	392
1.2.4.	Nieuwe gewestdotatie (<i>bis</i>) voor diverse bevoegdheden	393
1.2.5.	Specifieke dotaties	395
1.2.6.	Een nieuw solidariteitsmechanisme	395
1.3.	Financiering van de gemeenschappen	396
1.3.1.	Gewijzigde btw-dotatie	397
1.3.2.	Gewijzigde PB-dotatie	401
1.3.3.	Nieuwe dotaties voor nieuw overgedragen bevoegdheden	402
1.3.3.1.	Gezinsbijslag	402
1.3.3.2.	Gezondheidszorg	404
1.3.3.3.	Justitieel beleid	405
1.3.3.4.	Interuniversitaire attractiepolen	406

1.3.4.	Specifieke dotaties voor bestaande gemeenschapsbevoegdheden	406
1.4.	Het overgangsmechanisme	407
1.5.	Bijdrage in de sanering van de financiën van entiteit I en de vergrijzingskost	409
1.5.1.	Bijdrage in de sanering van de financiën van entiteit I	409
1.5.2.	Bijdrage in de vergrijzingskost	411
1.6.	Bijkomende financiering Brussels Hoofdstedelijk Gewest	412
1.7.	Responsabilisering gemeenschappen en gewesten	414
1.7.1.	Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	414
1.7.2.	Bijdrage klimaat	415
1.8.	Federale operatoren	417
2.	Praktijk van de Vlaamse begroting	418
2.1.	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (toepassingsgebied)	418
2.2.	Begrotings- en beleidsdocumenten	421
2.3.	De bouwstenen van een begroting	422
2.4.	De begrotingscyclus	424
2.5.	Begrotingsdocumenten	427
2.6.	Toezicht op de begrotingsuitvoering	428
2.7.	Kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer	431
2.7.1.	Toepassingsgebied	431
2.7.2.	Verbod van speculatieve activiteiten	432
2.7.3.	Leningen en beleggingen in vreemde munt	432
2.7.4.	Kasbeheer	433
2.7.5.	Schuld- en beleggingsbeheer	434
2.7.6.	Waarborgbeheer	435
2.7.7.	Verzekeringsbeheer	436
2.8.	Vlaamse begroting in cijfers	437
2.9.	Schuld(en) van de Vlaamse overheid	438
2.9.1.	Definities	438
2.9.2.	Componenten van de Vlaamse overheidsschuld	439

HOOFDSTUK 6. LOKALE OVERHEDEN447

1. Gemeenten	451
1.1. Juridische basis voor gemeentelijke begrotingsregels	451
1.1.1. Gemeentelijke autonomie	452
1.1.2. Gemeentedecreet	452
1.1.3. Beleids- en Beheerscyclus (BBC)	452
1.2. Begrotingsbeginselen	453
1.2.1. Eenjarigheid	454
1.2.2. Universaliteit	454
1.2.3. Specialiteit	454
1.2.4. Openbaarheid	454
1.2.5. Evenwicht	454
1.3. Presentatie	455
1.3.1. Meerjarenplanning	457
1.3.2. Begroting	458
1.3.2.1. Onderdelen	458
1.3.2.2. Soorten kredieten	459
1.3.3. Boekhouding	459
1.4. Begrotingscyclus	460
1.4.1. Voorbereiding	460
1.4.1.1. Opmaak	461
1.4.1.2. Financieel meerjarenplan	461
1.4.2. Goedkeuring en schorsing	463
1.4.3. Voorlopige kredieten	463
1.4.4. Uitvoering	464
1.4.4.1. Budgetwijzigingen	464
1.4.4.2. Interne kredietaanpassingen	464
1.4.4.3. Financiële beheerder	465
1.4.4.4. Budgethouder	465

1.4.5.	Rekening	466
1.5.	Controle	467
1.5.1.	Interne controle	467
1.5.2.	Externe audit	468
1.6.	Evaluatie van BBC	469
1.7.	Ontvangsten, uitgaven en schulden van de lokale sector	470
1.7.1.	De ontvangsten	471
1.7.2.	Schuld	475
1.7.3.	Uitgaven	476
2.	OCMW's	477
2.1.	Begroting	477
2.2.	Ontvangsten	478
3.	Interpolitiezones	479
3.1.	Begroting	479
3.2.	Ontvangsten	481
4.	Literatuurlijst	482
TREFWOORDENLIJST		483



