

## Het Federaal Planbureau rekt voor de eerste keer maatregelen door uit de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Kamer van volksvertegenwoordigers

*Zoals voorzien in de wet, publiceert het Federaal Planbureau (FPB) 30 dagen voor de verkiezingen de doorrekening van drie tot vijf prioriteiten, opgesplitst in verschillende maatregelen. Die maatregelen werden door de dertien partijen die momenteel vertegenwoordigd zijn in de Kamer uit hun verkiezingsprogramma's geselecteerd. Alle resultaten zijn beschikbaar op de website [www.dc2019.be](http://www.dc2019.be).*

### Een proces dat op 31 januari is begonnen ...

Na tien weken van intensief bilateraal overleg tussen het FPB en elk van de betrokken partijen, hebben die op 11 april de definitieve lijst van hun maatregelen aan het FPB bezorgd. Bepaalde maatregelen die initieel waren voorgesteld door de politieke partijen konden niet worden opgenomen in de doorrekening om technische redenen die te wijten zijn aan de beperkingen van de ingezette modellen. Daarom kan het in aanmerking genomen pakket van maatregelen in bepaalde gevallen meer onevenwichtig lijken dan wat door de partijen werd voorgesteld en het is dus aan die laatste om daarover zelf te communiceren. Het feit dat een maatregel niet wordt doorgerekend, houdt in geen geval een waardeoordeel in vanwege het FPB over de relevantie ervan of de opportuniteit om een dergelijke maatregel uit te voeren.

### ... en dat is opgesplitst in twee afzonderlijke fasen

Voor alle in aanmerking genomen maatregelen verliep de doorrekening in twee opeenvolgende fasen. De eerste fase bestond erin de door de partijen voorgestelde raming van de budgettaire impuls voor elke maatregel te valideren. Die budgettaire impuls stemt overeen met de positieve of negatieve impact van een maatregel op de overheidsfinanciën vóór terugverdieneffecten. Wanneer het FPB het bedrag om technische redenen niet kon ramen, werd de budgettaire raming die door de partij werd aangeleverd eenvoudigweg overgenomen in het vervolg van de doorrekening. Dat gebrek aan validatie wordt duidelijk aangegeven in de tabellen die de maatregelen van elke partij presenteren.

In een tweede fase analyseerde het FPB aan de hand van zijn modellen de impact van de maatregelen op een reeks sleutelindicatoren, zoals de economische groei, de werkgelegenheid, de overheidsfinanciën, de koopkracht van de verschillende inkomensgroepen, de mobiliteit en het elektriciteitssysteem. Concreet worden twee scenario's vergeleken: een referentiescenario, d.w.z. een scenario dat de door de partij voorgestelde maatregelen niet bevat, en een alternatief

scenario dat die maatregelen wel bevat. De impact van de maatregelen op een indicator stemt dus overeen met het verschil tussen de resultaten van beide scenario's. De resultaten van de impactanalyse worden niet per individuele maatregel voorgesteld, maar voor het geheel van de maatregelen van de partij die in aanmerking worden genomen voor het betrokken model.

### Een doorrekening van ruim 300 maatregelen

In deze eerste doorrekening zijn finaal voor de dertien partijen, vertegenwoordigd in de Kamer van volksvertegenwoordigers, samen 314 maatregelen opgenomen, verdeeld over zestig door de partijen ingediende prioriteiten. Het aantal modelsimulaties bedroeg ruim 500, aangezien maatregelen vaak met verschillende modellen werden doorgerekend. Zoals hierboven reeds werd gemeld, konden bepaalde maatregelen niet doorgerekend worden, andere werden teruggetrokken door de partijen en van sommige maatregelen werden op vraag van de politieke partijen verschillende varianten doorgerekend.

Gemiddeld werden dus bijna 25 maatregelen doorgerekend per politieke partij. Het aantal doorgerekende maatregelen per partij loopt wel sterk uiteen: voor drie partijen lag het aantal doorgerekende maatregelen lager dan 10, terwijl aan het andere uiteinde van het spectrum voor drie partijen meer dan 40 maatregelen werden doorgerekend.

Wat het aantal maatregelen betreft, scoren de domeinen 'Heffingen op gezinsinkomen', 'Sociale bescherming' (inclusief gezondheidszorgen) en 'Investerings' het best. Die drie rubrieken vertegenwoordigen samen ruim de helft (54%) van alle doorgerekende maatregelen. 10 politieke partijen verlagen de heffingen op het gezinsinkomen (personenbelasting) en eenzelfde aantal versterken de sociale bescherming (sociale uitkeringen met inbegrip van de gezondheidszorguitgaven), 7 partijen verlagen de werkgeversbijdragen en eenzelfde aantal verhogen de investeringen en voorzien meer werkingskosten voor de overheid, 5 partijen verhogen

de vennootschapsbelasting en eenzelfde aantal verhogen de indirecte belastingen.

Alle maatregelen werden doorgerekend met het macrobudgettaire model HERMES. Voor bijna een kwart van de maatregelen werden de verdelingseffecten berekend aan de hand van het model EXPEDITION. De modellen QUEST, TYPECAST en HINT werden elk ingezet voor ongeveer 10% van de maatregelen. Het aantal maatregelen dat met PLANET en CRYSTAL SUPER GRID werd doorgerekend lag lager, maar omwille van de hoge techniciteit van deze maatregelen waren hier vaak verschillende rondes nodig om de ideeën van partijen te vertalen naar input voor de betrokken modellen.

## Contrasterende macro-economische en budgettaire resultaten

Voor het geheel van alle maatregelen per partij wordt de macro-economische impact tijdens de legislatuur voorgesteld ten opzichte van het referentiescenario dat werd opgesteld in het kader van de voorlopige versie van de 'Economische vooruitzichten 2019-2024', gepubliceerd midden februari 2019 op de website van het FPB. Hieronder tonen we de resultaten per partij voor vijf indicatoren, wat toelaat om de mogelijke afweging tussen die indicatoren te illustreren. Onderaan de tabel worden, ter herinnering, de resultaten van het referentiescenario voor de vijf indicatoren opgenomen.

We merken vooreerst op dat de grote verschillen in het aantal maatregelen per partij en de grote verscheidenheid in de omvang ervan een vergelijking van de resultaten niet vergemakkelijkt.

### Belangrijkste resultaten ten opzichte van het referentiescenario in 2024

Partij	Aantal maatregelen	Bbp	Reëel beschikbaar inkomen van de particulieren	Werkgelegenheid (in duizendtallen)	Begrotingssaldo (in % van het bbp)	Overheidsschuld (in % van het bbp)
CD&V	33	+0,59%	+1,20%	+36	-0,82pp	+1,89pp
Groen	28	+0,39%	-0,14%	+24	+0,10pp	-1,11pp
N-VA	12	-0,13%	-0,09%	+16	+0,04pp	+0,35pp
OPEN Vld	14	+0,54%	+2,00%	+43	-1,09pp	+5,03pp
sp.a	46	+0,38%	+0,80%	+81	-0,18pp	+2,95pp
VB	47	+1,29%	+3,22%	+101	-1,90pp	+8,70pp
PVDA-PTB	3	+0,03%	+0,04%	+4	+0,06pp	-0,07pp
cdH	42	+0,60%	+0,13%	+40	-0,46pp	+1,19pp
DéFI	4	+0,85%	+4,50%	+49	-2,30pp	+6,03pp
Ecolo	20	+0,11%	-1,31%	-2	+0,26pp	-0,79pp
MR	9	+0,71%	+3,63%	+48	-1,89pp	+4,92pp
PP	34	+0,61%	+2,10%	+60	-1,27pp	+5,86pp
PS	22	+0,42%	+1,25%	+11	-0,49pp	+2,78pp
pm: referentiescenario		+6,45%*	+6,07%*	+161**	-2,61***	101,54***

\* Gecumuleerde groeivoeten over de periode 2020-2024

\*\* Verandering in duizendtallen over de periode 2020-2024

\*\*\* Niveau in % van het bbp in 2024

De partijen die de grootste stijgingen laten optekenen op het gebied van economische groei, reëel beschikbaar inkomen van de particulieren en jobcreatie zijn ook de partijen die (in diverse mate) gekenmerkt zijn door de grootste verslechtering van het financieringsaldo en de grootste toename van de schuldgraad van de overheid. In dat verband moet worden vermeld dat de aangewende methodologie abstractie maakt van een mogelijke impact van wijzigingen in de schuldgraad op de Belgische rentevoeten, aangezien dat verband moeilijk kan worden gemodelleerd en varieert in de tijd. Bovendien wordt geen enkele beperking opgelegd ingeval van het niet respecteren van de Europese begrotingsregels. Bijgevolg wijst de verslechtering van

de resultaten inzake overheidsfinanciën er vooral op dat de partij bijkomende maatregelen in haar programma zal moeten opnemen waarmee de in aanmerking genomen maatregelen kunnen worden gefinancierd, wat uiteraard een macro-economische weerslag zal hebben. Het mogelijk optreden van krapte in specifieke segmenten van de arbeidsmarkt (regio's, beroepen, vaardigheden) wordt evenmin in aanmerking genomen in de resultaten. Ten slotte, hoewel voor bepaalde partijen het begrotingssaldo en de schuldgraad van de gezamenlijke overheid enigszins verbeteren ten opzichte van het referentiescenario, maken de doorgerekende maatregelen – gezien de omvang van het tekort bij on-

gewijzigd beleid – het in geen geval mogelijk om aan te knopen met een begrotingsevenwicht tegen 2024.

Zeven van de dertien partijen hebben zogenaamde 'structurele' maatregelen ingediend, die zijn verdeeld over de domeinen van onderzoek en ontwikkeling in de privésector en de overheidsinvesteringen. De macro-economische impact van die maatregelen wordt doorgerekend tegen 2040, waarbij de stabiliteit van de

overheidsschuldgraad wordt opgelegd via een forfaitaire compenserende belasting. De resultaten tonen dat het mogelijk is om een beleid gericht op economische groei te ontwikkelen dat niet te duur is voor de overheidsfinanciën op lange termijn. De uitdaging blijft evenwel om de financiering ervan op korte termijn te verzekeren bij gebrek aan budgettaire manoeuvreer-ruimte.

### Belangrijkste resultaten ten opzichte van het referentiescenario in 2040

Partij	Aantal maatregelen	Particuliere investeringen in O&O	Overheidsinvesteringen	Bbp	Forfaitaire belasting
CD&V	4	+0,36%	+14,92%	+1,84%	+0,10% van het bbp
Groen	4	+6,74%	+6,67%	+1,21%	+0,03% van het bbp
VB	4	+0,29%	+11,11%	+1,49%	+0,07% van het bbp
cdH	9	+0,58%	+24,02%	+2,97%	+0,17% van het bbp
Ecolo	4	+0,32%	+11,56%	+1,46%	+0,07% van het bbp
PP	7	+0,03%	+1,23%	+0,17%	+0,01% van het bbp
PS	2	+0,19%	+3,32%	+0,49%	+0,02% van het bbp

### Koopkrachteffecten: gaan we er allen op vooruit?

De koopkracht van huishoudens kan zowel beïnvloed worden door maatregelen die direct ingrijpen op hun nominaal beschikbaar inkomen als door maatregelen die een effect op de prijzen genereren. In het kader van de doorrekening wordt voor beide kanalen afzonderlijk in kaart gebracht of de invloed van een maatregel varieert naargelang van bepaalde karakteristieken van huishoudens.

De impact op het nominaal beschikbaar inkomen wordt binnen het EXPEDITION-model berekend op basis van administratieve gegevens. De notie nominaal beschikbaar inkomen omvat daardoor de inkomens uit arbeid, vervangingsinkomens en sociale bijstandsuitkeringen, na aftrek van bijdragen en belastingen op deze inkomens, maar geen inkomsten uit vermogen.

Finaal werden 71 verschillende maatregelen doorgerekend naar hun impact op het nominaal beschikbaar inkomen voor twaalf partijen en 30 prijsbeïnvloedende maatregelen voor negen partijen.

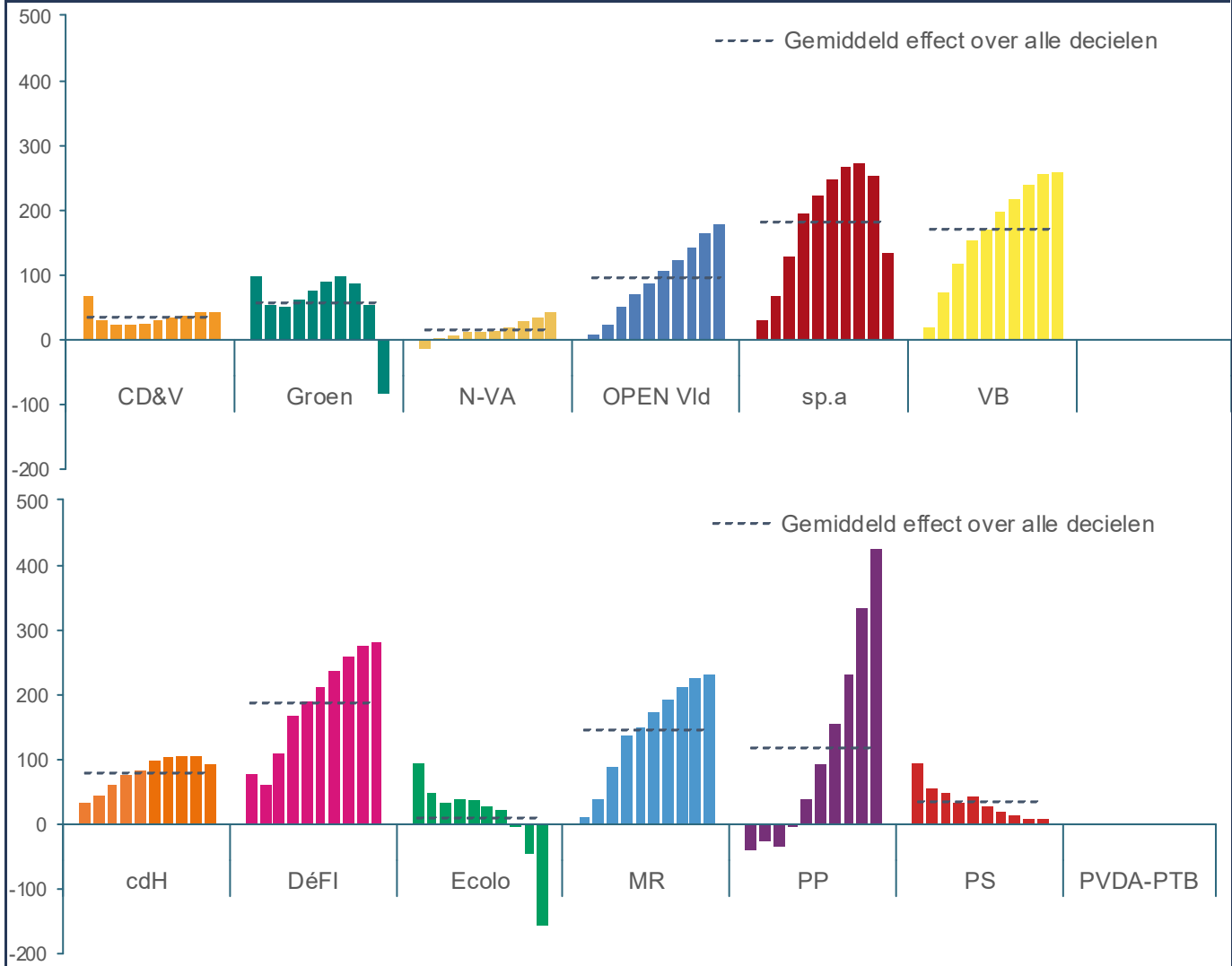
Ongeveer de helft van de maatregelen waarvan de impact op het nominaal beschikbaar inkomen gesimuleerd werd, heeft betrekking op aanpassingen binnen de domeinen van de personenbelasting en de persoonlijke bijdragen aan de sociale zekerheid. Binnen deze set van maatregelen kunnen verder drie groepen van

maatregelen worden onderscheiden: het optrekken van de belastingvrije som en het aanpassen van de marginale tarieven bij de berekening van de personenbelasting; het aanpassen van de sociale en fiscale werkbonus en het aanpassen van het fiscaal statuut van de salariswagens.

De andere maatregelen met een directe impact op het beschikbaar inkomen situeren zich binnen het domein van de sociale bescherming. Ook hier kunnen een aantal groepen van maatregelen onderscheiden worden: de laagste uitkeringen optrekken tot het niveau van de armoededrempel; bepaalde pensioenen verhogen, vooral dan de minima; de hervorming van het stelsel van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de beperking van de toegang tot bepaalde sociale beschermingsstelsels op basis van verblijfsvoorwaarden.

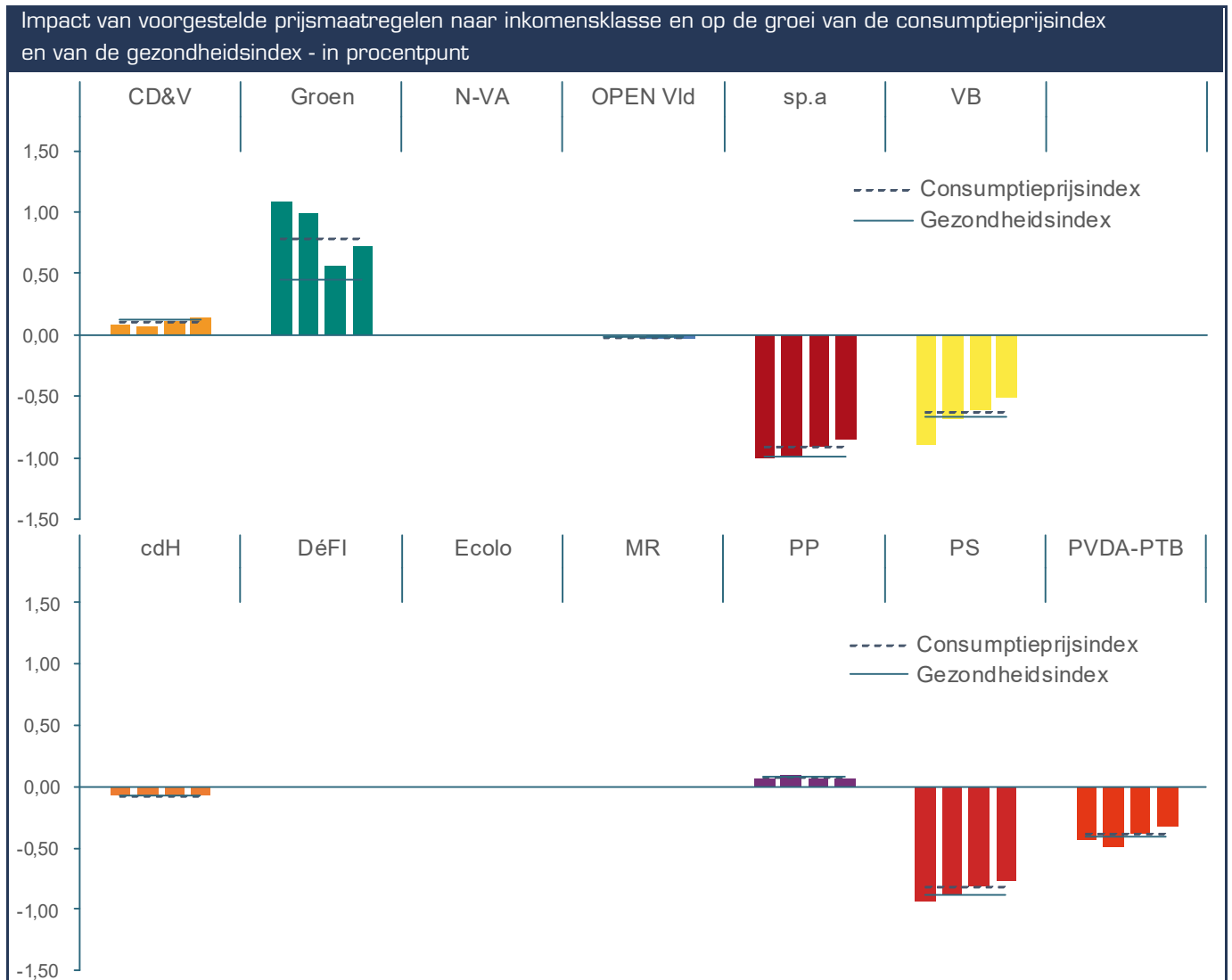
Wat de verdelingseffecten betreft zijn er zes partijen die als gevolg van de doorgerekende maatregelen een duidelijk winstprofiel hebben in nominale bedragen per maand dat oploopt met de hoogte van hun draagkracht. Bij deze partijen winnen de hogere decielen dus meer dan de lagere. Deze algemene kwalificatie mag overigens niet verhullen dat de winstprofielen tussen deze zes partijen onderling nog sterk verschillen, zoals geïllustreerd wordt in de onderstaande figuur. Bij de andere partijen zijn er twee waarvoor zich een duidelijk degressief profiel aftekent.

Verandering in het beschikbaar inkomen van huishoudens in absolute termen - Private huishoudens ingedeeld naar deciel - Bedragen in euro per maand in prijzen van 2019



De meeste van de doorgerekende maatregelen leiden tot een verhoging van het beschikbaar inkomen, maar uiteraard niet allemaal. Zo leiden de voorgestelde aanpassingen aan het statuut van de salarismogingen, de vermindering van bepaalde uitkeringen en de beperking van de toegang tot bepaalde sociale beschermingsstelsels tot een daling van het beschikbaar inkomen van de betrokken gezinnen.

Met betrekking tot maatregelen die ingrijpen op de prijzen van specifieke goederen of diensten gaan we na in welke mate bepaalde bevolkingsgroepen omwille van hun consumptiepatroon meer of minder getroffen worden door die prijsstijgingen of -dalingen, wetende dat hun lonen en uitkeringen (op basis van de gezondheidsindex en met enige vertraging) zullen aangepast worden aan de algemene stijging van de levensduurte.



Zoals de bovenstaande figuur illustreert is de impact van de doorgerekende prijsmaatregelen veelal ongelijk verdeeld over de verschillende inkomensklassen. Een meerderheid van de partijen stelt maatregelen voor met een neerwaartse impact op het algemeen prijsniveau en de laagste inkomensklassen genieten doorgaans het meest van die prijsverlagingen.

Voor bepaalde typegevallen werd ook doorgerekend wat het beschikbaar inkomen zou zijn bij niet werken (voor een leefloongerechtigde, een werkloze na 1 maand werkloosheid en na 18 maanden werkloosheid) en het inkomen bij een voltijdse betrekking. Het verschil tussen beide statussen geeft een indicatie van de financiële werkprikkel. Maatregelen die de uitkeringen sterker doen stijgen dan het inkomen bij voltijds werk, verkleinen deze financiële werkprikkel. Maatregelen die het inkomen bij werk sterker doen stijgen dan de uitkeringen bij niet werken, hebben het omgekeerde effect.

### Effecten van maatregelen in het domein van mobiliteit en het elektriciteitssysteem

Voor zes partijen (CD&V, Ecolo, Groen, PS, sp.a en VB) werden de mobiliteitseffecten van specifieke maatregelen doorgerekend. In deze oefening werden enkel mobiliteitsmaatregelen die inspelen op de prijs van vervoer en verkeer beschouwd; voor het doorrekenen van de mobiliteitseffecten van investeringen in transportinfrastructuur (wegen, spoorwegen...) was immers geen instrumentarium beschikbaar. De meest in het oog springende effecten op de mobiliteit zijn terug te vinden bij Ecolo, Groen en sp.a. Alle drie deze partijen doen voorstellen om het fiscaal gunstregime van salariswagens af te bouwen. Groen en sp.a wensen bovendien een slimme kilometerheffing of spitsheffing voor wegvervoer in te voeren en de terugbetaling van de professionele diesel voor vrachtovervoer af te schaffen. De door de partijen ingediende maatregelen leiden in min of meerdere mate tot een modale verschuiving voor het personenvervoer van de wagen naar het openbaar vervoer en de actieve modi (fiets en te voet) en slagen erin de voordelen van reistijdboten (gevolg van een verhoging van de gemiddelde snelheid voor personen- en vrachtovervoer op de weg) te combineren met milieuba-

ten (door een daling van de uitstoot van broeikasgasen en lokale pollutanten).

Voor vier partijen worden resultaten gepresenteerd van maatregelen die een invloed hebben op de samenstelling van het elektriciteitsproductiepark in 2030, waarbij drie partijen (PP, VB en N-VA) de geplande kernuitstap tegen 2025 wensen te herzien. In het voorstel van PP wordt (door het openhouden van vier nucleaire reactoren na 2025 bovenop de uitbouw van hernieuwbare en gasgestookte capaciteit zoals voorzien in het referentiescenario) vanuit het oogpunt van bevoorradingszekerheid een teveel aan productiecapaciteit geïnstalleerd, waardoor België zelfs netto-uitvoerder wordt van elektriciteit. De bevoorradingszekerheidsproblemen in de resultaten van het VB vloeien voort uit het feit dat, ondanks het langer openhouden van drie nucleaire reactoren en aanzienlijke bijkomende investeringen in zonnepanelen, niet de benodigde hoeveelheid betrouwbaar beschikbare productiecapaciteit wordt geïnstalleerd als vervanging voor de aardgascentrales die deze partij volledig wenst te bannen. N-VA stelt een meer gemodereerde substitutie van gas door nucleair voor (waarbij de operationele werkingduurverlenging van twee kernreactoren 2 GW aan gasgestookte capaciteit in 2030 vervangt), die wel evenwichtige resultaten qua bevoorrading oplevert. Groen ten slotte, schrijft zich in de nucleaire uitstap tegen 2025 en opteert voor bijkomende hernieuwbare productiecapaciteit (bovenop wat al voorzien is in het referentiescenario): meer zonnepanelen en wind (zowel op land als op zee) zijn in hun maatregelen opgenomen. De voorstellen van die laatste twee partijen (respectievelijk met en zonder nucleair) leiden beide tot een daling van de productiekosten en tot consumentensurplussen. De totale producentensurplussen van beide liggen in dezelfde lijn,

maar daar waar in het N-VA-voorstel het leeuwendeel van het producentensurplus ten goede komt aan de nucleaire exploitant, wordt het producentensurplus in het voorstel van Groen gespreid over een groot aantal producenten van hernieuwbare elektriciteit.

### Verdiensten en beperkingen van de doorrekening

Door een onafhankelijke en geharmoniseerde analyse heeft de doorrekening als verdienste dat ze de resultaten objectieveert en tot meer transparantie leidt. De doorrekening heeft tot doel partijen aan te zetten tot meer realisme bij het formuleren van hun verkiezingsprogramma's en een weinig relevant gehakketak over cijfers in te perken. De doorrekening draagt dus bij tot het maatschappelijke debat, maar onthoudt zich van waardeoordelen.

De doorrekening stuit evenwel op beperkingen. De prioriteiten en maatregelen van de partijen kunnen zeer verschillend zijn, waardoor vergelijkingen tussen partijen bemoeilijkt worden. Bovendien kunnen beleidsvoorstellen enkel doorgerekend worden als ze binnen de onderzoeksdomeinen van het FPB vallen en gebeurt de doorrekening hoofdzakelijk aan de hand van modellen, die op hun beurt een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid zijn. Daarbovenop kan de impact van de maatregelen die een 'echte breuk met het verleden' beschrijven niet correct worden geraamd, aangezien een degelijke analytische en empirische basis ontbreekt, en worden dergelijke hervormingen bijgevolg niet opgenomen in de doorrekening.

Tot slot merken we op dat de resultaten niet worden getoetst aan de Europese begrotings-, klimaat- of sociale doelstellingen waartoe België zich heeft verbonden.

### **Zei u DC2019? "D" staat voor doorrekening en "C" voor 'chiffrage' in 2019**

De wet van 22 mei 2014 wees de doorrekening van de verkiezingsprogramma's als nieuwe wettelijke opdracht toe aan het Federaal Planbureau (FPB). De wet van 2014 werd aangepast door de wet van 30 juli 2018 om de uitvoering van de doorrekening te concretiseren. De doorrekening wordt beperkt tot de partijen die zijn vertegenwoordigd in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zij zijn wettelijk verplicht om aan de doorrekening deel te nemen. De doorrekening wordt georganiseerd volgens een precieze wettelijke kalender: de partijen dienen ten laatste 115 dagen voor de verkiezingen hun maatregelen in bij het FPB, en de resultaten worden 30 dagen voor de verkiezingen gepubliceerd. In de tussentijd worden periodes van overleg gepland tussen de partijen en het FPB.

De keuze van de prioriteiten en de maatregelen van de doorrekening wordt bepaald en beperkt door verschillende elementen. Ten eerste definieert de wet de prioriteiten als beleidsvoorstellen van het verkiezingsprogramma die bij voorrang moeten worden gerealiseerd en beperkt ze tot maximaal vijf. Vervolgens is die keuze ook gestuurd door de studiedomeinen van het FPB en de modellen die voor deze ramingen worden ingezet. Bepaalde thema's, zoals internationaal beleid, de toestand van de volksgezondheid, onderwijs, veiligheid of ethische kwesties vallen niet binnen het traditionele analysedomein van het FPB. Tot slot legt de staatsstructuur haar logica op. De Franstalige partijen dienen zich te beperken tot maatregelen binnen de bevoegdheden van de federale overheid, de sociale zekerheid, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap. De Vlaamse partijen kunnen maatregelen voorstellen die binnen de bevoegdheden vallen van de federale overheid, de sociale zekerheid, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.