



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 6 juni 2016

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteits-programma 2016-2019	8
3.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	8
3.2 Afbouw van de overheidsschuld	14
4 Het begrotings- en het vorderingensaldo	14
4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	14
4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid	17
4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I	17
4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II	17
Deel II	20
Ontvangsten van Entiteit I	20
Hoofdstuk I	20
Ontvangsten van de federale overheid	20
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	20
2 Fiscale ontvangsten	21
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	21
2.2 Gebruikte ramingsmethode	21
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)	22
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	23
2.4.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	23
2.4.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	26
3 Niet-fiscale ontvangsten	29
3.1 Diverse bijdragen van de energiesector	30
3.2 Dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen	32
Hoofdstuk II	33
Ontvangsten van de sociale zekerheid	33
1 Algemene evolutie van de inkomsten	33
2 Ontvangsten van de OISZ	33
2.1 Niet verdeelde ontvangsten	33
2.2 Werkgeversbijdragen bij de RSZ	34

3	Alternatieve financiering van de sociale zekerheid	35
	Deel III	37
	Uitgaven van Entiteit I	37
	Hoofdstuk I	37
	Algemene uitgavenbegroting – Inleiding	37
1	Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting	37
2	Budgettaire behoedzaamheid	39
3	Interdepartementale provisies	41
3.1	Algemeen provisioneel krediet	41
3.2	Provisies voor asiel en migratie en voor veiligheid en de strijd tegen terrorisme en radicalisme	42
4	Optimalisatie van de federale overheid (redesign)	43
5	Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen	44
5.1	Globaal overzicht	44
5.2	Gewestelijke PB	45
5.3	Impact van het definitief bepalen van de "autonomiefactor"	45
5.4	Impact van het definitief bepalen van de "fiscale uitgaven"	47
	Hoofdstuk II	48
	Secties van de algemene uitgavenbegroting	48
	Sectie 12 – FOD Justitie	48
1	Personeelsuitgaven	48
2	Werkingsuitgaven	49
3	Uitgaven ten laste van het provisioneel krediet 'Strijd tegen het terrorisme en het radicalisme'	51
	Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	52
	Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelings-samenwerking	52
	Sectie 16 - Landsverdediging	53
1	Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting	53
2	Gebruik van de interdepartementale provisie	53
	Sectie 18 – FOD Financien	55
1	Programma 18.53.0 Inning en invordering - Bestaansmiddelen	55
2	Programma 18.40.0 Stafdiensten en diensten - Bestaansmiddelen	55
	Sectie 19 – Regie der Gebouwen	56
1	Huuruitgaven en standaard inrichtingswerken	56
2	Financieringsfonds	56
3	Aanwending van de financiële reserve (begrotingsoverschotten)	57
	Sectie 21 – Pensioenen	59

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)	61
1 Programma 25.55.9 - Fonds klimaatresponsabilisering	61
2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten	62
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	63
Programma 33.52.2 – Belgocontrol	63
Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie	64
Programma 44.55.1 – Terugbetalingen medische kosten aan de HZIV (MediPrima)	64
Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld	65
Programma 51.54.1 – Lasten van leningen	65
Hoofdstuk III	66
Uitgaven van de sociale zekerheid	66
1 Algemene evolutie van de uitgaven	66
2 Ontwerpen van aangepaste begroting van de OISZ	66
3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen	67
3.1 Niet verdeelde uitgaven	67
3.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	67
3.3 Werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en uitkeringen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelage	68
3.4 Pensioenen	68
3.5 RIZIV-geneeskundige verzorging	68

Inleiding

Krachtens artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassingen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016 aanleiding geeft¹. De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden respectievelijk op 25 mei en 27 mei aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is later dan de wettelijk voorgeschreven datum van 30 april².

Om het risico op materiële fouten of eventuele verkeerde interpretaties van begrotingsgegevens te vermijden, hebben de minister van Begroting en de minister van Financiën vooraf een overzicht van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof ontvangen³, waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 3 juni 2016 werden georganiseerd.

Het Rekenhof wijst erop dat het de informatie die na de indiening van voormelde parlementaire begrotingsdocumenten werd verstrekt, enkel heeft onderzocht als de verzending van het begrotingsverslag aan de Kamer daardoor geen vertraging opliep.

¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1803/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1804/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1805/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

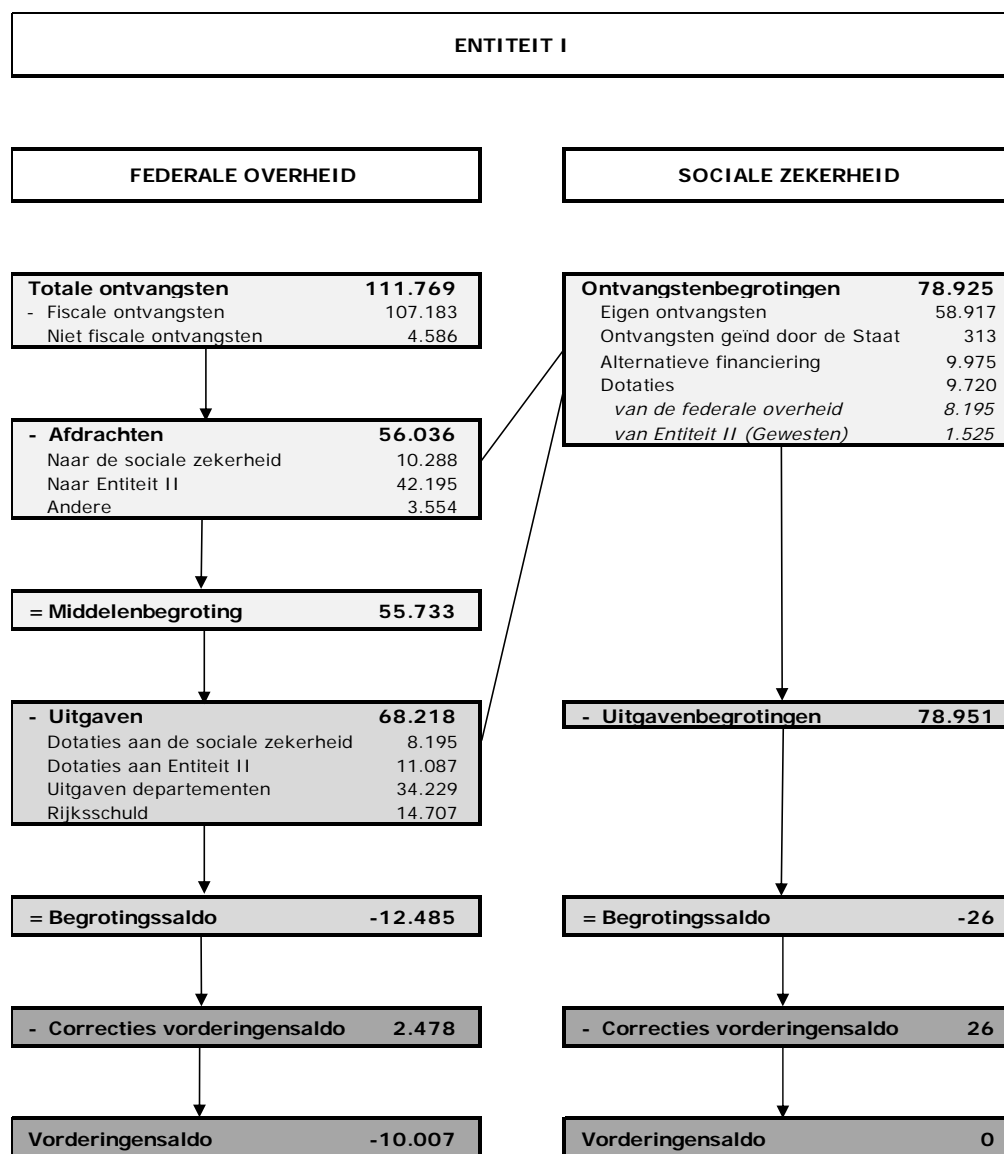
² Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003.

³ Cf. de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met referenties A 5-3.711.880 B1 en A 5-3.711.880 L1.

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de aangepaste begroting 2016 de ramingen van het Monitoringcomité van 8 maart 2016 als vertrekbasis. Dit comité maakte zijn ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. Het baseerde zich op de economische begroting van 11 februari 2016, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (hierna FPB). Het FPB raamt in de economische begroting van 11 februari 2016 de economische groei 2016 voor België op 1,2% van het bbp⁴.

Zowel de Europese Commissie (EC)⁵ als het Internationaal Muntfonds (hierna IMF)⁶ bevestigden recent de raming van de groei van het bbp 2016 voor België van 1,2%⁷.

De EC merkt in haar recente raming op dat ze rekening houdt met een tijdelijke negatieve impact op de groei van de terroristische aanslagen van maart in België. Het FPB lichtte aan het Rekenhof toe dat ook het FPB meer recent rekening houdt met een neerwaartse en tijdelijke impact op de groei van de aanslagen. Het FPB gaat uit van een hogere groei in het vierde kwartaal 2015 waardoor het startpunt van de raming verbetert. Het is daarom van oordeel dat er momenteel geen reden is de evolutie van de groei en de raming van 1,2% groei van het bbp in vraag te stellen.

Het monitoringcomité maakte zijn raming op in de veronderstelling dat de spilindex in juli 2016 zou worden overschreden. Bij de indiening van de aangepaste begroting verwachtte het FPB de overschrijding van de spilindex al in mei 2016⁸, dit is twee maand vroeger. De FOD Budget en Beheerscontrole raamde, na het begrotingsconclaf, de begrotingsimpact hiervan op -112,7 miljoen euro. De FOD bracht hiervoor de nodige correcties in de begroting aan⁹. De FOD hield geen rekening met een stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg omdat de regering al tijdens het begrotingsconclaf besliste die stijging te compenseren door een verhoogde onderbenutting. De FOD hield daarnaast ook geen rekening met de bijkomende ontvangsten uit bedrijfsvoorheffing die zullen volgen uit de stijging van de lonen en de sociale uitkeringen. Hierdoor ontstaat een buffer waarvan de impact wordt geraamd op 113 miljoen euro.

⁴ Het FPB publiceerde op 31 maart 2016 zijn economische vooruitzichten 2016-2021 waarin het zijn raming van de groei van 1,2% van het bbp bevestigde. Het FPB raamde in de economische begroting van begin september 2015 deze groei nog op 1,3% van het bbp.

⁵ European Economic Forecast, lente, pp. 66-67.

⁶ World Economic Outlook: Too Slow for Too Long, April 2016, p. 36.

⁷ De meest recente ramingen van de groei voor België van de OESO (november 2015) en de NBB (december 2015) schatten de groei nog iets hoger in (respectievelijk 1,5% en 1,3%); zie ook Economische indicatoren van de NBB, nr. 2016-20 van 20 mei 2016.

⁸ Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De volgende actualisatie zal gebeuren op dinsdag 7 juni 2016.

⁹ De FOD Budget en Beheerscontrole raamt dat door de vroegere overschrijding van de spilindex:

- de uitgaven van de algemene uitgavenbegroting zullen stijgen met 66,3 miljoen euro (hoofdzakelijk personeels- en pensioenuitgaven). De FOD verhoogt hiervoor de interdepartementale provisie voor diverse uitgaven (basisallocatie 03.41.10.01.00.01);
- de uitgaven van de sociale zekerheid (exclusief gezondheidszorg) zullen stijgen met 153 miljoen euro en de ontvangsten met 107 miljoen euro. De FOD brengt hiervoor een (onverdeelde) ESR-correctie aan (-46,4 miljoen euro).

3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteitsprogramma 2016-2019

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van België beoogt voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht vanaf 2018. Het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (het Overlegcomité) nam op 29 april 2016 akte van het stabiliteitsprogramma, maar keurde deze niet goed. De federale ministerraad keurde het federale traject van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 wel goed (eveneens op 29 april 2016). De federale ministerraad bevestigde hiermee zijn intentie om het federale traject integraal uit te voeren.

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 herneemt de doelstellingen die werden vooropgesteld in april 2016 door de Hoge Raad van Financiën (hierna HRF)¹⁰, wat impliceert dat het structureel tekort achtereenvolgens moet worden verbeterd met 0,6% van het bbp in 2016, 0,9% van het bbp in 2017 en 0,8% van het bbp in 2018 zodat België het structureel evenwicht in 2018 bereikt¹¹.

Tegenover het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015 stijgt de te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 2% naar 2,3% van het bbp. Voor de jaren 2017 en 2018 stijgt de te leveren inspanning van 1,2% naar 1,7% van het bbp.

Volgens het stabiliteitsprogramma zou de schuldgraad in 2016 toenemen van 106,0% tot 106,2% van het bbp.

3.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

Algemeen

De Belgische overheid heeft zich ertoe verbonden de overheidsfinanciën in 2018 opnieuw structureel in evenwicht te brengen. Onderstaande tabel vermeldt de vooropgezette percentages voor het structureel saldo en vorderingensaldo.

¹⁰ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2016-2019, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, april 2016.

¹¹ De HRF formuleerde ook een aanvaardbaar alternatief traject waarbij de verbetering van het structureel saldo iets trager verloopt en België het structureel evenwicht pas in 2019 bereikt (achtereenvolgens een verbetering van 0,6%, 0,8% en 0,6% en 0,3% van het bbp). België opteert echter om het structureel evenwicht in 2018 te bereiken.

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)²²

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,0%
Entiteit I	-2,1%	-1,6%	-0,7%	0,0%	0,0%
Entiteit II	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,6%	-2,5%	-1,4%	-0,4%	-0,2%
Entiteit I	-2,3%	-2,4%	-1,2%	-0,1%	-0,1%
Entiteit II	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2016-2019, p. 21 en de algemene toelichting, p. 10

De regering gaat uit van een verbetering van het structurele saldo met 0,61% van het bbp in 2016 (0,57% voor entiteit I en 0,04% voor entiteit II). Hierdoor zou het structureel tekort en het vorderingentekort respectievelijk maximaal 1,7% en 2,5% van het bbp bedragen, dit is 1,6% en 2,4% van het bbp voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en 0,1% en 0,2% van het bbp voor entiteit II (gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden). Voor entiteit I gaat de regering uit van een evenwicht in de sociale zekerheid.

De overgang van het structureel tekort naar het vorderingentekort voor entiteit I wordt voornamelijk gemaakt door:

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen toe te voegen (-0,3% van het bbp). Het betreft:
 - de toevoeging van een aantal eenmalige uitgaven en het in rekening brengen van een eenmalige vermindering van de ontvangsten voor in totaal -0,2% van het bbp (voornamelijk de uitgave in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie, de doorstorting van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie²³ en de daling van de ontvangsten personenbelasting naar aanleiding van de aanpassing van het ritme kohieren in 2015);
 - het in rekening brengen van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor -0,2% (doorstortingen en afrekening zoals bepaald door de HRF);
 - de toevoeging van een aantal eenmalige ontvangsten voor +0,1% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen en liquidatiebonus en een terugbetaling van de touroperators).

²² De som van het vorderingensaldo 2016 van entiteit I en II wijkt 0,1% af van het totaal als gevolg van afrondingen.

²³ Zie ook deel I, punt 4 en deel III, hoofdstuk I, punt 1 van het onderhavige verslag.

- de neutralisatie van de in het structureel saldo begrepen correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve output gap (-0,5% van het bbp)¹⁴.

Tabel – Overgang van het structureel saldo naar het vorderingstekort voor entiteit I (in percentages van het bbp)

Jaar	2015	2016
Structureel saldo – Entiteit I	-2,15%	-1,59%
Enmalige maatregelen en transfers	0,29%	-0,30%
Cyclische component	-0,44%	-0,49%
Vorderingensaldo – Entiteit I	-2,30%	-2,38%

Bron: De algemene toelichting, p. 14

Conclaf

Volgens de ramingen van het monitoringcomité van 8 maart 2016 was er voor entiteit I een extra structurele inspanning nodig van 2.247 miljoen euro om een verbetering van het structurele saldo van 0,6% van het bbp veilig te stellen (van -1,83% naar -1,23% van het bbp). In het conclaf van april 2016 nam de regering bijgevolg voor datzelfde bedrag¹⁵ structurele maatregelen¹⁶, zonder dan de 1.112 miljoen euro begrotingskredieten voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme¹⁷ te integreren.

Stabiliteitsprogramma en algemene toelichting

Tegenover het verslag van het monitoringcomité passen het stabiliteitsprogramma en de algemene toelichting het structurele saldo voor 2015 nog bij met -0,32% tot -2,15% van het bbp¹⁸ (zie tabel hieronder), rekening houdend met het uiteindelijke vorderingensaldo 2015 (-0,03% van het bbp), de aanpassing van de cyclische component op basis van de vooruitzichten 2016-2021 van het FPB (-0,07% van het bbp) en met de bijwerking van de eenmalige maatregelen en transfers op basis van onder meer advies van de HRF en het FPB (-0,19% van het bbp waarvan -0,15% doorstorting aan entiteit II¹⁹ en -0,04% bbp voor andere aanpassingen van de

¹⁴ De cyclische component voor entiteit I waarmee de federale overheid in de algemene toelichting mee rekening houdt, bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,2% van het bbp in 2016). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

¹⁵ De regering baseerde zich hiervoor op de flexibiliteitsclausule zoals voorzien in de verordening verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over tot het stabiliteitspact. De clausule staat toe dat bij de beoordeling van de verbetering van het structureel saldo door de Europese Commissie ze de uitgaven ten gevolge van uitzonderlijke gebeurtenissen (uitzonderlijke uitgaven) eventueel niet mee in rekening neemt. De beoordeling gebeurt door de Commissie echter steeds ex-post. Indien een land de vooropgestelde doelstelling niet haalt, dan pas gaat ze nakijken wat de redenen hiervoor zijn.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 10-13, punt 2.2 – De krachtlijnen van de aangepaste begroting 2016.

¹⁷ Het betreft de provisionele kredieten voor de strijd tegen het terrorisme (400 miljoen euro), voor veiligheid (95 miljoen euro) en voor asiel (650 miljoen euro) en een aantal bijkomende kredieten voor verdere sociale integratie (66 miljoen euro). Voor de kredieten asiel hield de regering wel al rekening met het deels structureel worden van deze uitzonderlijke uitgaven in 2016 (*phasing-in* van 99 miljoen euro).

¹⁸ Algemene toelichting, p. 13-15, punt 2.4 – Het structureel saldo.

¹⁹ De correcties voor eenmalige maatregelen dalen hiervoor met 682 miljoen euro (terwijl de transfers stijgen met 44 miljoen euro). De federale overheid houdt immers rekening met het advies van de HRF waarbij ze:

eenmalige²⁰). Daarnaast laat de regering ook de uitgaven 2015 voor de asielcrisis niet langer buiten beschouwing (-0,03% van bbp).

Tabel – Overgang van het vorderingentekort naar het structureel saldo voor entiteit I – verschillen tussen het verslag van het monitoringscomité (MC) en algemene toelichting (AT) voor het begrotingsjaar 2015 (in miljoen euro en in percentages van het bbp)

Omschrijving	Verslag MC		AT		Verschil	
	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp
Vorderingensaldo	-9.304	-2,27%	-9.412	-2,30%	-108	-0,03%
Enmalige maatregelen	-687	-0,17%	-1.522	-0,37%	-835	-0,20%
Cyclische component	2.076	0,51%	1.801	0,44%	-275	-0,07%
Correctie voor transfers	295	0,07%	339	0,08%	44	0,01%
Structureel saldo	-7.620	-1,86%	-8.794	-2,15%	-1.174	-0,29%
Uitgaven voor asiel	134	0,03%	0	0,00%	-134	-0,03%
Structureel saldo na eventuele correctie uitgaven asiel	-7.486	-1,83%	-8.794	-2,15%	-1.308	-0,32%

Bron: Rekenhof

In de berekening van het structureel saldo 2016 opgenomen in de algemene toelichting (zie tabel hieronder) is ook de aanpassing van de cyclische component op basis van de vooruitzichten 2016-2021 van het FPB (-0,05% van het bbp) en de bijwerking van de eenmalige maatregelen²¹ en transfers op basis van onder meer advies van de HRF en het FPB verwerkt (-0,03% van het bbp voor voornamelijk

- het eenmalige effect voor de autonomiefactor aanpast met +23 miljoen euro tot +315 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de eenmalige effecten van de taks shift 1 (forfaitaire bedrijfslasten) waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 139 miljoen euro;
- bijkomend rekening houdt met de (nieuwe) afrekeningsmethode voor -4,09 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de effecten van de staatsvorming op de fiscale uitgaven waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 157 miljoen euro.

²⁰ De regering houdt ook rekening met -152,8 miljoen euro bijkomende correcties voor eenmalige maatregelen. Het betreft:

- de neutralisatie van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie. Hierdoor is de correctie voor eenmalige maatregelen 234,8 miljoen euro of 0,06% van het bbp negatiever. Zie ook Deel I, punt 4 en Deel III, hoofdstuk I, punt 1 – Algemeen. (+punt 4: de voetnoot 9 naar de tekst verschuiven);
- een daling van de negatieve correctie voor het effect van de regularisatie van belastingen met +82 miljoen euro tot -162 miljoen euro.

²¹ De regering houdt ook rekening met de doorstorting en vervolgens de neutralisatie van de bijdrage van de Belgische Banken ten behoeve van het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie. Het vorderingensaldo wordt zo 234,8 miljoen euro of 0,06% van het bbp negatiever en de correctie voor eenmalige maatregelen wordt voor hetzelfde bedrag positiever. Zie ook Deel I, punt 4 en Deel III, hoofdstuk I, punt 1 van het onderhavig verslag.

doorstorting aan entiteit II²²). De oorspronkelijke asielprovisie (0,15% van het bbp) en de andere uitgaven met betrekking tot de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme (0,11% van bbp) brengt ze ook mee in rekening .

Het structurele saldo 2016 houdt m.a.w. effectief rekening met de uitgaven voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme (1.112 miljoen euro of -0,26% van het bbp). De regering stelt wel dat ze hiervoor via de flexibiliteitsclausule van het stabiliteits- en groeipact opgenomen in het Europees reglement nr. 1466-97²³ een uitzondering vraagt (die de Europese Commissie bij de beoordeling van de verbetering van het structureel saldo kan aanvaarden).

Tenslotte schrijft de regering ook een aantal bijkomende kredieten in voor de overschrijding van de spilindex in mei (-112,7 miljoen euro of -0,03% van het bbp)²⁴. Hierdoor bedraagt het structureel saldo 2016 -1,59% van het bbp, hetgeen 0,56% beter is dan in 2015.

Tabel – Overgang van het vorderingstekort naar het structureel saldo voor entiteit I – Verschillen tussen het verslag van het monitoringscomité (MC), conclaaf en algemene toelichting (AT) voor het begrotingsjaar 2016 (in miljoen euro en in percentages van het bbp)

Omschrijving	MC en conclaaf		AT				Verschil	
	MC	Maatregelen	Conclaaf	In % bbp	Bedrag	In % bbp	Bedrag	In % bbp
Vorderingsaldo	-11.325	1.661	-9.664	-2,29%	-10.007	-2,38%	-343	-0,09%
Cyclische component	2.264		2.264	0,54%	2.060	0,49%	-204	-0,05%
Eenmalige maatregelen	873	124	997	0,24%	1.118	0,27%	121	0,03%
Correctie voor transfers	125		125	0,03%	114	0,03%	-11	0,00%
Structureel saldo	-8.063	1.785	-6.278	-1,49%	-6.715	-1,59%	-437	-0,11%
Uitgaven voor asiel en strijd tegen terrorisme	650	462	1.112	0,26%	0	0,00%	-1.112	-0,26%
Structureel saldo na flexibiliteitsclausule	-7.413	2.247	-5.166	-1,23%	-6.715	-1,59%	-1.549	-0,37%

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat de federale overheid de overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo onvoldoende toelicht. De berekening van de cyclische component en de samenstelling van de eenmalige maatregelen en transfers is niet in de algemene toelichting terug te vinden. De volledige samenstelling

²² De correcties voor eenmalige maatregelen dalen met 114 miljoen euro en de transfers met 11 miljoen euro. De regering houdt immers rekening met het advies van de HRF waarbij ze:

- het eenmalige effect voor de autonomiefactor aanpast met +25 miljoen euro tot +324 miljoen euro;
- niet langer rekening houdt met de correcties voor de eenmalige effecten van de taks shift 1 (forfaitaire bedrijfslasten) en 2 waardoor de correctie voor eenmalige daalt met 307 en 124 miljoen euro;
- bijkomend rekening houdt met de nieuwe afrekeningsmethode voor +292 miljoen euro.

²³ De artikelen 5.1 en 6.3 van het reglement (EC) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid.

²⁴ Zie punt 2.

van het structureel saldo en de eventuele verbetering ervan ontbreekt hierdoor. De algemene toelichting bevat ook geen uitleg over de impact van de aangepaste methode die de HRF in zijn laatste advies²⁵ gebruikte voor de bepaling van de afrekening van de aan de gemeenschappen en gewesten²⁶ verschuldigde bedragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de uitgaven i.v.m. de asielcrisis en de strijd tegen het terrorisme niet duidelijk worden voorgesteld. In punt 2.2 van de algemene toelichting (De krachtlijnen van de aangepaste begroting 2016) zijn de uitgaven voor de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme niet verwerkt in de berekening van de saldi en de verbetering van het structurele saldo tussen 2015 en 2016, terwijl ze wel verwerkt zijn in punt 2.3 (Het nominaal saldo) en punt 2.4 (Het structureel saldo).

Het Rekenhof merkt eveneens op dat de regering bij de berekening van het structureel saldo 2016 een éénmalige opbrengst van 116 miljoen euro i.v.m. de hervorming van de vastgoedbevals niet heeft meegenomen²⁷.

Met het oog op een betere parlementaire informatieverstrekking beveelt het Rekenhof bijgevolg aan dat de algemene toelichting in de toekomst best ook een overzicht zou bevatten van de belangrijkste verschillen tussen de ramingen van het structureel saldo zoals opgemaakt volgens de methoden die werden ontwikkeld door het FPB, door de HRF en door het monitoringcomité alsook van de factoren die op die ramingen een invloed hebben.

Niet-recurrente impact van de vervroegde invoering van bepaalde fiscale maatregelen op het structurele saldo

Om het verschil te verminderen van het bij de initiële begroting 2016 voorziene structurele saldo en het door het monitoringcomité herschatte saldo, besliste de regering tijdens het begrotingsconclaf van 22 april 2016 twee fiscale maatregelen vervroegd in werking te laten treden. De regering wil met name de accijnzen op tabak vanaf het tweede semester 2016 verhogen, met een verwachte positieve weerslag van 39,0 miljoen euro. Ook zou de Staat door de verhoging van de accijnzen op diesel, die gedeeltelijk wordt gecompenseerd door de daling van de accijnzen op benzine, vanaf het tweede semester 2016 nagenoeg 75 miljoen euro extra moeten innen.

Het Rekenhof wijst er op dat het vervroegd invoeren van die fiscale maatregelen enkel in 2016 een gunstige invloed heeft op het structurele saldo, aangezien gelijkaardige ontvangsten voor 2017 en volgende jaren reeds bijdragen tot de verwezenlijking van de meerjarenbegrotingsdoelstellingen, zoals gedefinieerd bij de uitwerking van de initiële begroting. Die nieuwe ontvangsten zullen dus de extra structurele inspanning in 2017 niet dekken. Dat verschil zal mee in rekening moeten worden genomen bij de actualisering van de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn bij de opmaak van de volgende begroting van de Staat.

Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in zijn lentevooruitzichten het structureel tekort van België op -2,3% van het bbp (in plaats van -1,7% van het bbp), het vorderingentekort

²⁵ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2016-2019, op. cit., p. 96.

²⁶ De afrekening stemt overeen met de vastgestelde (positieve en negatieve) verschillen tussen de middelen berekend in de loop van het jaar T-1 op basis van de voorlopige parameters en de verschuldigde definitieve bedragen van het jaar T op basis van de definitieve parameters. Vanaf nu stemt de one shot operatie overeen met het verschil tussen het saldo van de afrekening van het jaar T-1 en het saldo van de afrekening van het jaar T.

²⁷ Zie deel II, punt 2.4.2.

op -2,8% van het bbp (in plaats van -2,5%) en de schuldgraad op 106,4% van het bbp (in plaats van 106,2% van het bbp – zie punt 4.2).

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2016 – prognose EU en stabiliteitsplan (in% bbp)

	Stabiliteits- programma	Geraamde verbetering	EU prognose lente 2016	Geraamde verbetering
Structureel tekort 2015	-2,3	0,3	-2,6	0,2
Vorderingentekort 2015	-2,6	0,5	-2,6	0,5
Structureel tekort 2016	-1,7	0,6	-2,3	0,3
Vorderingentekort 2016	-2,5	0,1	-2,8	-0,2

Bron: Rekenhof

De correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap die de Europese Commissie toepast is in feite voor de gezamenlijke Belgische overheid hierdoor systematisch ongeveer 0,3% van het bbp kleiner en zijn structureel saldo dus 0,3% van het bbp negatiever.

De Europese Commissie is bijgevolg van oordeel dat het vorderingensaldo en het structureel saldo 2016 van België 0,3% van het bbp negatiever zijn²⁸.

Ze wijst er ook op dat het Overlegcomité het stabiliteitsprogramma en de verdeling van de structurele inspanningen niet goedkeurde. Ze is tot slot van oordeel dat de geloofwaardigheid van het stabiliteitsprogramma in het gedrang komt en dat er een risico voor de uitvoering ervan ontstaat.

3.2 Afbouw van de overheidsschuld

De Nationale Bank van België becijferde de overheidsschuld voor 2015 in haar laatste kennisgeving i.v.m. de buitengewone tekortenprocedure op 409,8 miljard euro of 106,0% van het bbp²⁹.

De endogene groei van de schuld is in 2016 kleiner dan de toename van het bbp waardoor de schuldgraad met -0,3 procentpunt zou afnemen. De daling wordt echter meer dan gecompenseerd door de exogene factoren (+0,5 procentpunt).

4 Het begrotings- en het vorderingensaldo

4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016 het begrotingssaldo op -12.485 miljoen euro³⁰ en het vorderingensaldo op -10.007 miljoen euro (-2,4% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 13 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo³¹. Voor de samenstellende delen van dit saldo raamt de federale overheid de fiscale ontvangsten en de

²⁸ Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium, Europese Commissie, 26 mei 2016, p. 10-11 en p. 19.

²⁹ Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, NBB, 15 april 2016.

³⁰ Algemene toelichting, p. 5.

³¹ Algemene toelichting, p. 31.

interestlasten rechtstreeks op ESR-basis. Ze raamt de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven daarentegen op kasbasis, waarbij ze de nodige ESR-correcties aanbrengt.

Ter verduidelijking van die toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

Tabel – Het begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2016		Aangepaste begroting 2016	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	110.742	110.742	110.325	110.325
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.963	-2.963	-2.945	-2.945
- Verschil tussen ESR en kas		199		-197
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	107.779	107.978	107.380	107.183
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-55.291	-55.291	-56.021	-56.021
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	-4		-25	
Fiscale middelen	52.484	52.687	51.334	51.162
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	4.405	4.405	4.586	4.586
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-17	-17	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-727		-593	
- Correctie moment van registratie	+330		+74	
Niet-fiscale middelen	3.991	4.388	4.052	4.571
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-52.783	-52.783	-53.511	-53.511
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+54		+56	
- Onderbenutting	+874		+910	
- Bni-bijdrage (sectie 52) ³²	-3.798		-3.809	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-30	-30	-30	-30
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.933		+1.948	
- Correctie investeringen ziekenhuizen en maximumfactuur ³³	-815		-815	
- Correctie moment van registratie	+106		+74	
Primaire uitgaven	-54.459	-52.813	-55.177	-53.541
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.316	-10.316	-10.087	-10.087
- Correctie interesten van andere secties	-54		-56	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-4		-25	

³² De bni-bijdrage (sectie 52) is in deze voorstelling ten onrechte geen begrotingsuitgave. De federale overheid houdt alsnog rekening met deze uitgave onder het saldo van de schatkistverrichtingen voor de bepaling van het netto te financieren saldo van -11.552,8 miljoen euro (algemene toelichting, p. 5).

³³ De regering maakt deze correctie op de primaire uitgaven voor bevoegdheden die de federale overheid blijft opnemen voor rekening van de gemeenschappen waarbij ze wel de dotaties aan de gemeenschappen overeenkomstig vermindert. De sociale zekerheid droeg deze uitgaven tot en met 2015.

Interestlasten	-10.374	-10.316	-10.168	-10.087
Primair saldo te consolideren instellingen	110		123	
Onverdeelde correcties	165		-171	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.401		-3.844
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)		-753		-746
Saldo federale overheid	-8.083	-8.208	-10.007	-12.485

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD Budget en Beheerscontrole heeft het Rekenhof kunnen vaststellen dat de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

In vergelijking met de initiële begroting 2016 wijst het Rekenhof erop dat de regering de onderbenutting van de primaire uitgaven voor 2016 met 36 miljoen euro heeft verhoogd tot 910 miljoen euro. In 2015 bedroeg deze onderbenutting uiteindelijk 960 miljoen euro zonder de uitgaven code ESR 8 en 9 en dotaties aan de gemeenschappen³⁴. Het monitoringcomité van 8 maart 2016 was echter van oordeel dat de federale overheid deze onderbenutting echter onder meer kon realiseren door bijzondere omstandigheden. Onder meer uit voorzichtigheid stelde het monitoringcomité voor de onderbenutting 2016 te beperken tot 650 miljoen euro. De regering heeft tijdens het begrotingsconclaf ondanks alles beslist de onderbenutting in 2016 op 910 miljoen euro vast te leggen. Ze beperkt daartoe opnieuw de uitgaven op de kredieten tot de niet-samendrukbare uitgaven en blokkeerde al 403 miljoen euro aan kredieten 2016³⁵.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de algemene toelichting de samenstelling van de onverdeelde correcties niet toelicht (-171,3 miljoen euro):

- de efficiëntiewinsten uit de *redesign*-oefening van entiteit I: +100 miljoen euro; ongewijzigd bedrag ten opzichte van de initiële begroting³⁶;
- de bijkomende correctie voor het saldo van bepaalde federale instellingen: +45 miljoen euro; ongewijzigd bedrag ten opzichte van de initiële begroting³⁷;
- de doorstorting van de bijdrage van de Belgische banken aan het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds "Single Resolution Fund" van de Europese Unie³⁸: -234,8 miljoen euro. In de rekeningen van de federale overheid is deze

³⁴ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016 (p. 47). De regering had naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2016 de onderbenutting voor 2015 op 833 miljoen euro geraamd. Ze beperkte daartoe al vanaf 12 oktober 2015 de uitgaven tot de niet-samendrukbare uitgaven (omzendbrief van 12 oktober 2015 betreffende de begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het begrotingsjaar 2015).

³⁵ Omzendbrief betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid (zoals goedgekeurd door de ministerraad van 20 mei 2016). Zie ook Deel III – Hoofdstuk I – punt 2 – Budgettaire behoedzaamheid van dit verslag.

³⁶ Zie ook Deel III – hoofdstuk I – punt 3 – Optimalisatie van de federale overheid van dit verslag.

³⁷ Het Instituut voor de Nationale Rekeningen houdt bij de opmaak van de nationale rekeningen rekening met het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen waarvan de FOD Budget en Beheerscontrole niet over de uitvoeringsgegevens beschikt. De bijkomende correctie bij de begroting 2016 stemt overeen met het gemiddelde gerealiseerde ESR-saldo van deze instellingen van de voorbije jaren.

³⁸ Zie ook Deel III, hoofdstuk I, punt 1 - Algemeen.

bijdrage in 2015 als een ontvangst geboekt. De federale overheid moet deze ontvangst echter in 2016 doorstorten. Aangezien hiervoor geen kredieten zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, neemt de overheid hiervoor een (negatieve) ESR-correctie op³⁹;

- de correctie voor de afrekening van de accijnzen in het kader van de BLEU: -81,5 miljoen euro.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening houdt met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten⁴⁰. De raming van die laatste ligt globaal 9,8 miljoen euro lager:

- 172,3 miljoen minder niet-fiscale lopende ontvangsten in vastgestelde rechten, waarvan 173,9 miljoen euro voor de opbrengsten van de boetes toegekend door de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA). De regering brengt hiervoor alsnog een negatieve ESR-correctie aan⁴¹;
- 162,5 miljoen euro meer niet-fiscale kapitaalontvangsten, waarvan 157,5 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden. Uit voorzichtigheid raamt de overheid deze ontvangsten op kasbasis.

4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingsaldo weer⁴². De ESR-begroting van de sociale zekerheid is in 2016 in evenwicht.

4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I

De federale overheid raamt het vorderingensaldo van entiteit I op -10.007 miljoen euro (-2,4% van het bbp). Dit stemt overeen met het vorderingensaldo van de federale overheid⁴³.

4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II

Voor Entiteit II voorziet het stabiliteitsprogramma 2016-2019 een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp in 2016⁴⁴. De HRF adviseerde dat saldo te beperken tot -0,17% van het bbp⁴⁵.

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat of entiteit II de intentie heeft deze begrotingsdoelstellingen te realiseren. Evenmin bevat de

³⁹ Voor de bepaling van het structureel saldo neutraliseert de federale overheid zowel de ontvangsten van 2015 als de uitgaven van 2016.

⁴⁰ Volgens de ESR reglementering moet de overheid deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten aanrekenen. Indien de overheid een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen innen, kan de overheid de nodige correcties aanbrengen. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

⁴¹ Algemene toelichting, p. 30.

⁴² Algemene toelichting, p. 42-46.

⁴³ Algemene toelichting, p. 13.

⁴⁴ Stabiliteitsprogramma, p. 25.

⁴⁵ Advies van de HRF, p. 21, p.22 en p. 26-27.

algemene toelichting informatie over de verdeling van de begrotingsdoelstelling van entiteit II tussen de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheden.

Uit het stabiliteitsprogramma blijkt dat de begrotingen van de gemeenschappen en gewesten momenteel een vorderingstekort van -0,28% (1.183 miljoen euro – zie tabel) van het bbp beogen⁴⁶. Hierin zijn weliswaar een aantal uitgaven begrepen waarvoor de gemeenschappen en gewesten alsnog beroep willen doen op de flexibiliteitsclausule (minimaal 0,03% van het bbp) voor de uitgaven i.v.m. de asielcrisis en de veiligheid.

⁴⁶ Stabiliteitsprogramma, p. 35-53.

Tabel – Vorderingensaldi gemeenschappen en gewesten – Vooropgestelde vorderingensaldi door de HRF en de huidige begrotingsdoelstellingen (in miljoen euro)

	Advies HRF	Stabiliteitsprogramma	Vershil
Vlaamse Gemeenschap	-180,0	-463,0	-283,0
Waals Gewest	-239,7	-388,0	-148,3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19,9	0,0	-19,9
Franse Gemeenschap	-50,1	-285,5	-235,4
Duitstalige Gemeenschap	-29,5	-44,4	-14,9
Franse Gemeenschapscommissie	-2,1	-2,1	0,0
Vlaamse Gemeenschapscommissie	8,1	n.b.	n.b.
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	-19,4	0,0	19,4
Totaal	-492,8	-1.183,0	-682,1

Bron: Advies HRF en stabiliteitsprogramma

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting noch het ontwerpbegrotingsplan informatie bevat over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die België daarbij in aanmerking neemt (bijvoorbeeld recente begrotingscijfers). De gemeenschappen en gewesten moeten toezien op de realisatie van de doelstelling van de lokale besturen.

DEEL II

Ontvangsten van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De kasontvangsten voor de aangepaste begroting 2016 dalen tegenover de initiële begroting met 613,9 miljoen euro (-0,5%) tot 111.769,3 miljoen euro. De afdrachten daarentegen stijgen met 728,5 miljoen euro (+1,32%) tot 56.035,9 miljoen euro, zodat het saldo aangerekend op de middelenbegroting nu 55.733,4 miljoen euro bedraagt, dit is -1.342,4 miljoen euro of -2,4% tegenover de initiële begroting 2016.

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2015	Initieel 2016	Aangepast 2016
Totale ontvangsten	109.026,1	112.383,2	111.769,3
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>103.931,1</i>	<i>107.978,2</i>	<i>107.183,3</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>5.095,0</i>	<i>4.405,0</i>	<i>4.586,0</i>
Totale afdrachten	54.856,3	55.307,4	56.035,9
Europese Unie	2.924,4	2.848,5	2.958,4
Gewesten	19.059,4	18.423,4	18.712,3
Gemeenschappen	22.725,2	23.287,2	23.482,3
Sociale Zekerheid	9.532,0	10.140,7	10.289,7
Anderen	615,3	607,6	593,2
Middelenbegroting	54.169,8	57.075,8	55.733,4
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>49.095,6</i>	<i>52.687,5</i>	<i>51.162,3</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>5.074,2</i>	<i>4.388,3</i>	<i>4.571,1</i>
Percentage van de Middelenbegroting	49,69%	50,79%	49,86%

Bron: Algemene toelichting⁴⁷ en Rekenhof

De opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en terugbetaling van effecten in portefeuille) worden op 46.421,5 miljoen euro⁴⁸ geraamd. Deze ontvangsten komen

⁴⁷ Algemene toelichting, tabel 11 (p. 26) en tabel 12 (p. 28).

⁴⁸ Algemene toelichting, tabel 1 Middelenbegroting, Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo (*Parl. St. Kamer DOC 54 1803/001*, p.54).

volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

Zoals in bovenstaande tabel vermeld, dalen de fiscale ontvangsten bij de begrotingscontrole met 794,90 miljoen euro (-0,74%) tegenover de initiële begroting 2016. Ze zijn 3.252,2 miljoen euro hoger dan de realisaties 2015.

De fiscale ontvangsten worden sinds 2014 op ESR-basis geraamd (zie punt 2.2.). Aangezien de rijksmiddelen berusten op het kasconcept worden de fiscale ontvangsten op ESR-basis getransponeerd via "kascorrecties"⁴⁹, de tegenhanger van de "ESR-correcties". Het verschil tussen beide ramingen is vooral toe te schrijven aan de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. In ESR worden de inkomsten uit bedrijfsvoorheffing (45.224 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen voor de bedrijfsvoorheffing. Deze correctie wordt geraamd op 2.945 miljoen euro. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen⁵⁰ en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

Voor het bepalen van de afdrachten en middelenbegroting wordt vertrokken vanuit de kasontvangsten en niet vanuit de ESR-ontvangsten.

2.2 Gebruikte ramingsmethode

De FOD Financiën raamt sinds 2014 de fiscale ontvangsten op ESR-basis. Voor de vier belangrijkste ontvangstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) steunt ze hierbij op een gedesaggregeerd macro-economische model. Dat maakt gebruik van de parameters van de economische begroting, opgemaakt door het FPB⁵¹.

De overige (kleinere) ontvangsten worden geraamd door de bevoegde administraties⁵². Hieraan worden de bijkomende impact van de fiscale maatregelen en de technische correcties toegevoegd om de totale fiscale ontvangsten te bepalen.

De FOD Financiën licht in zijn nota van 1 maart de raming van de fiscale ontvangsten voor de begrotingscontrole 2016 toe⁵³. De FOD neemt als basis voor die raming de gerealiseerde ontvangsten van 2015. Ook neemt hij aan dat in de gebruikte parameters zowel de negatieve effecten van de lockdown in Brussel (november 2015) als de positieve terugverdien- en de substitutie-effecten van de taxshift (respectievelijk 132,7 en 101,4 miljoen euro), opgenomen in de initiële begroting 2016, zijn verrekend.

Wat de raming van de personenbelasting betreft, maakt de FOD Financiën voor de berekening van de fiscale uitgaven en de maatregelen in het kader van taxshift I en II

⁴⁹ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing ESR-matig als een uitgave geboekt, zie Algemene Toelichting p.31.

⁵⁰ De correctie voor het moment van registratie houdt in dat het verschil in termijnen tussen de geïnkohierde belasting (ESR) en de effectieve geïnde belasting (kas) in rekening wordt gebracht. Deze termijnen kunnen afhankelijk van de belasting oplopen van één maand tot twee maanden.

⁵¹ Economische begroting, februari 2016, Federaal Planbureau.

⁵² Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de registratierechten successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (btw).

⁵³ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV-TL/2016/064 van 1 maart 2016.

gebruik van geactualiseerde basisgegevens⁵⁴. Dit resulteert respectievelijk in een stijging van 91 miljoen euro van de opbrengst en een daling van 121,8 miljoen euro van de kostprijs⁵⁵.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op volgende onzekerheden met mogelijk een negatieve invloed op de fiscale ontvangsten 2016:

- de gevolgen van de terreuraanslagen in maart 2016: het FPB houdt rekening met een neerwaartse en tijdelijke impact op de groei (en dus mogelijk op de fiscale ontvangsten). Het wijst er wel op dat deze daling integraal wordt gecompenseerd door een hogere groei in het vierde kwartaal 2015 waardoor het startpunt van de raming van de economische groei verbetert;
- de beslissingen van de Europese Commissie voor het verlaagd btw-tarief op scholenbouw⁵⁶ en de diamantentaks;
- de arresten van het Grondwettelijk Hof over de vennootschapsbelasting op intercommunales en de *fairness tax*⁵⁷.

Terwijl de FOD Budget en Beheerscontrole de positieve impact op de fiscale ontvangsten als gevolg van de vervroegde indexering van juli 2016 naar mei 2016 op 113 miljoen euro raamt⁵⁸, houdt de FOD er geen rekening mee.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)

Het monitoringcomité herraamde in zijn monitoringsverslag van 8 maart 2016 de totale ontvangsten op 109.350,6 miljoen euro⁵⁹. Dit verslag diende als basis voor de opmaak van de aangepaste begroting 2016. Voor de fiscale ontvangsten steunde het monitoringscomité zich op voormelde nota van 1 maart 2016.

Eind maart 2016⁶⁰ berekende FOD Financiën de definitief gerealiseerde ontvangsten 2015. Tegenover de raming van begin maart dalen de ontvangsten 2015 met 79 miljoen euro. Naast ongeveer 5,7 miljoen euro aan minderontvangsten voor de gewesten, heeft dit bedrag voornamelijk betrekking op de vertraagde inkohieringen 2015 (62,3 miljoen euro). Omdat dit een ESR-matige verschuiving van ontvangsten van 2016 naar 2015 is, heeft dit geen invloed op de te leveren budgettaire inspanning zoals berekend door het monitoringcomité. De regering besliste bovendien de resterende 11 miljoen euro aan minderontvangsten niet op te nemen in de te leveren inspanning.

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaf van april 2016 maatregelen met een bijkomende ontvangst van 974,4 miljoen euro. Die bestaan uit een aantal zogenaamde technische correcties (248 miljoen euro), herraamingen van bestaande maatregelen (45,1 miljoen euro) en bijkomende maatregelen (681,3 miljoen euro)⁶¹. Het Rekenhof

⁵⁴ Bij de begrotingscontrole is gebruik gemaakt van de inkomsten 2013, de initiële begroting 2016 baseerde zich op de inkomsten 2011 en 2012.

⁵⁵ Met name: de verhoging van de beroepskosten in 2015 voor taxshift I (-61,8 miljoen euro) en de verhoging van de beroepskosten in 2016 en de verruiming van de belastingschijf van 25% voor taxshift II (-60 miljoen euro).

⁵⁶ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting 2016, Rekenhof, p. 31.

⁵⁷ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting 2016, Rekenhof, p. 26.

⁵⁸ Zie Deel I – punt 2 – macro-economische parameters in dit verslag.

⁵⁹ In dit cijfer is geen rekening gehouden met de technische correctie voor de gewestelijke boetes van 53,4 miljoen euro.

⁶⁰ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV-TL/2015/122 van 25 maart 2016.

⁶¹ Algemene toelichting pp. 67 en 68.

merkt op dat deze herzieningen in de algemene toelichting niet altijd even consistent worden uitgelegd. Dit bevordert de transparantie niet⁶².

De belangrijkste technische correctie betreft de toevoeging van een positieve impact van de wijziging van de intrestvoet voor de notionele intrestaftrek (+196 miljoen). Na de analyse van de voorafbetalingen, was de FOD Financiën echter van oordeel dat, uit voorzichtigheidsoverwegingen, er geen rekening moest worden gehouden met deze impact op de ontvangsten, aangezien hij vaststelde dat er geen éénduidig verband bestaat tussen de wijziging van de intrestvoet en de bedragen van de voorafbetalingen⁶³. Het monitoringcomité volgde deze analyse in zijn verslag⁶⁴. De regering heeft het monitoringcomité op dat punt niet gevolgd.

De fiscale ontvangsten op ESR-basis worden aldus bij de begrotingscontrole 2016 geraamd op 110.325,0 miljoen euro. Dit is 417,4 miljoen euro (-0,4%) minder dan bij de initiële begroting.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de ontvangsten voor de aangepaste begroting 2016 bedraagt 1.990,2 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (1.308,9 miljoen euro), en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (681,3 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2016.

Tabel 4 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2016" bij de algemene toelichting (p. 68) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Het Rekenhof merkt op dat de fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscellen van de minister van Financiën de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters voor de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof hebben overgemaakt en/of toegelicht.

De berekeningsnota's gaan waar mogelijk weliswaar uit van historische gegevens, maar het Rekenhof merkt op dat ze slechts beperkt met de prijselasticiteit van of met de gedragswijzigingen van de belastingplichtigen rekening houden, wat een impact kan hebben op de validiteit van de begrotingsramingen.

2.4.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschattingen van vroeger genomen maatregelen (+1.308,9 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen.

⁶² Het betreft in hoofdzaak het begrip 'technische correctie'. De FOD Financiën definieert dit begrip als "de correctie van de begin-of eindtoestand van de fiscale ontvangsten". De regering hanteert een ruimer begrip waardoor ook een aantal herramingen als een technische correctie zijn opgenomen. Zo aanziet de regering in de toelichting bij zijn begrotingsbeleid (Eerste deel van de algemene toelichting) onder meer de verhoging van de kaaimantaks met 70 miljoen euro als een technische correctie (cf. p. 21). In het gedeelte over de fiscale ontvangsten neemt de FOD Financiën dit bedrag op in de tabel met de bijkomende weerslag van fiscale maatregelen op als een aanvullende weerslag (conclaafmaatregel oktober 2014).

⁶³ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CV/2015/089 van 25 maart 2016.

⁶⁴ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016, p. 29.

Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herraamingen van bestaande fiscale maatregelen

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2016	Aangepast 2016
Groei van de fiscale uitgaven	15,5	106,5
Verhoging van de forfaitaire kosten 2015 (bv), inclusief opcentiemen (Taxshift I)	-481,0	-419,2
Verhoging van de forfaitaire kosten 2016 en verruiming van de belastingsschijf 25% (bv), inclusief opcentiemen (Taxshift II)	-1.219,0	-1.158,9
Hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks	250,0	0,0
Gerichte controles van de toepassing van het verlaagd btw-tarief op elektriciteit	188,0	41,5
Anti-fraudeplan en bijkomende inkomsten van de strijd tegen de fraude	0,0	124,8
Onderwerping van de intercommunales aan de vennootschapsbelasting	120,0	256,4
Doorkijkbelasting	340,0	410,0
Verlenging van de fiscale en sociale regularisatie	66,0	172,4
Btw op scholenbouw	0,0	-100,0
Terugverdieneffect	132,7	0,0
Substitutie-effecten	101,4	0,0
Maatregel voor de hoogtechnologische activiteiten	-40,0	-55,0

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2016⁶⁵ en aangepaste begroting 2016⁶⁶

Op basis van de aan het Rekenhof verstrekte informatie meent het dat de budgettaire weerslag van deze herzieningen voldoende zijn onderbouwd en/of gedocumenteerd. Toch formuleert het volgende opmerkingen:

- De opbrengst voor de hervorming van de vastgoedbevaks (-250 miljoen euro) werd ingeschreven als een "nieuwe" maatregel van het conclaaf van april 2016 (zie 2.4.2). Het gaat nochtans om een bestaande hervorming met dezelfde impact.
- De FOD Financiën verlaagde de raming van de opbrengst van de controle op het oneigenlijk gebruik van het verlaagd tarief op elektriciteit van 188 miljoen euro naar 41,5 miljoen euro. Gemengd btw-belastingplichtigen kunnen immers hun recht op btw-aftrek laten gelden bij de herziening van het btw-tarief. Het Rekenhof merkt op dat 40,1 miljoen euro van het herraamde bedrag nog wordt betwist.

⁶⁵ Parl. St. Kamer, DOC 1350/001, p. 99 (tabel 5).

⁶⁶ Algemene toelichting, tabel 4, p. 68.

- De regering behoudt de opbrengst van de nieuwe regeling van fiscale en sociale regularisatie⁶⁷ in 2016 op 250 miljoen euro⁶⁸, terwijl de noodzakelijke wettelijke bepalingen nog niet zijn aangenomen⁶⁹.
- De bijkomende impact van 70 miljoen euro voor de doorkijkbelasting betreft een administratieve correctie tegenover de initiële begroting 2016 en geen harraming. Volgens de door de FOD Financiën verstrekte inlichtingen was er bij de initiële begroting inderdaad slechts 50 miljoen euro in de basis opgenomen (in plaats van 120 miljoen euro zoals door de regering aangekondigd in haar notificaties van 28 augustus 2015), zodat de impact nu verhoogd moest worden naar 410 miljoen euro om zo tot een totale opbrengst te komen van 460 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat de tabellen in de algemene toelichting, onvoldoende transparant zijn om dergelijke vergissingen te vermijden.

Over de haalbaarheid van deze opbrengst merkt het Rekenhof nog op dat, ondanks de invoering van een verruimd toepassingsveld⁷⁰, de opbrengst in 2016 lager kan uitvallen. De betrokken belastingplichtigen zullen immers bij de indiening van hun aangifte naar verwachting veelal beroep doen op een mandataris en zo genieten van een verlengde indieningstermijn tot 27 oktober 2016. Hierdoor zullen vermoedelijk slechts weinig inkohieringen plaatsvinden in 2016. Behoudens voorafbetalingen en roerende voorheffing zal een deel van de opbrengst van de doorkijktaks zich daarom situeren in 2017. Hoeveel de doorkijkbelasting opbrengt, zal overigens achteraf moeilijk vast te stellen zijn omdat hiervoor geen aparte codes in de fiscale aangifte worden gebruikt.

- Alhoewel het Grondwettelijk Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de invoering van de vennootschapsbelasting bij de intercommunales, is de regeling van toepassing en zal de FOD Financiën moeten overgaan tot inkohiering van de belasting van het aanslagjaar 2016 (132,8 miljoen euro). Verder neemt de FOD Financiën ook aan dat de intercommunales voor het aanslagjaar 2017 zullen voorafbetalen (153,8 miljoen euro). De bijkomende impact op 2016 wordt aldus berekend op 256,4 miljoen euro⁷¹. Het Rekenhof wijst op het onzekere karakter van deze inkomsten.
- Voorts stemt de maatregel inzake de verlaagde btw op scholen (-100 miljoen euro) overeen met de berekening van de studiedienst van de FOD Financiën bij het ontwerp van de initiële begroting. Bij het onderzoek daarvan had het Rekenhof erop gewezen dat de scholenbouw niet op de Europese lijst staat voor de toepassing van de heffing (zie punt 2.2).

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de terugverdieneffecten en substitutie-effecten van de taxshift (132,7 en 101,4 miljoen euro) vervat zitten in de gebruikte

⁶⁷ Parl. St. Kamer, DOC 1738/001.

⁶⁸ De impact voor 2016 verhoogde met 172,4 miljoen omdat de inkomsten in 2015 lager zijn uitgevallen en er dus minder is opgenomen in de basis.

⁶⁹ In de huidige stand van zaken zal de aangever bovendien ten vroegste vanaf 1 juli 2016 aangifte kunnen doen en bovendien beschikt hij over een termijn van 6 maand, na de indiening van de aangifte, om alle verantwoordingsstukken te bezorgen aan het Contactpunt Regularisaties dat instaat voor de berekening van de verschuldigde belastingen. Het is ook onduidelijk of dit contactpunt deze termijn moet respecteren en of het over voldoende middelen beschikt om de (veelvuldige en/of complexe) aangiftes op deze korte termijn te behandelen.

⁷⁰ Wet van 26 december 2015 en koninklijk besluit van 18 december 2015.

⁷¹ Er was 30 miljoen in de basis opgenomen.

ramingsmethode (zie punt 2.2). Dit verklaart waarom het bedrag niet langer wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregel.

2.4.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van april 2016 nam de regering nieuwe fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2016 van 681,3 miljoen euro. Deze maatregelen hebben betrekking op :

- de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen (250 miljoen euro);
- de strijd tegen de fiscale fraude - panama (67,8 miljoen euro);
- de hervorming van de bankentaks (207,5 miljoen euro);
- de bijdrage van de diamantsector (50 miljoen euro);
- de vervroeging van de wijzigingen van de accijnzen op diesel en op benzine (75 miljoen euro);
- de vervroeging en verhoging van de accijnzen op tabak (74 miljoen euro);
- de *taxshelter* starterskorting (-5,0 miljoen euro);
- de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen (5 miljoen euro)⁷²;
- de btw op spelen en weddenschappen (39 miljoen euro);
- de deeleconomie (20 miljoen euro);
- een bijkomende opbrengst (roerende voorheffing) uit de monopolierente van de Nationale Bank (27 miljoen euro);
- de bijzondere liquidatiereserve (-124,0 miljoen euro)
- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten (-55 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving voor al deze maatregelen berekeningsnota's en bijkomende inlichtingen van de studiedienst van de FOD Financiën en -van de beleidscel van de Minister van Financiën. Bij sommige maatregelen stelt het zich vragen over de haalbaarheid en vestigt het de aandacht op volgende punten:

De hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen (250 miljoen euro)

Zowel het moment waarop de nieuwe bepalingen van kracht worden als de inhoud ervan kunnen een invloed hebben op de ontvangsten van 2016. Volgens de FOD Financiën zullen die bepalingen in de tweede programmawet worden geïmplementeerd.

De berekeningsnota gaat uit van een aantal hypothesen, waaronder de conversie van 7% van de bestaande projecten en een jaarlijks bedrag van 2 miljard euro aan nieuwe projecten, die op dit ogenblik moeilijk verifieerbaar zijn.

Het Rekenhof merkt tevens op dat van de 250 miljoen euro voorziene opbrengst, 116 miljoen euro betrekking heeft op de omvorming van bestaande investeringen, en dus éénmalig is⁷³.

⁷² Deze maatregel is niet opgenomen in voormelde tabel 4. Hij wordt verrekend in de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 2.1).

⁷³ Zie deel I, punt 3.1.

De strijd tegen de fiscale fraude – panama (67,8 miljoen euro)

Deze maatregel omvat een twaalfal heterogene maatregelen die globaal 67,8 miljoen euro moeten opbrengen in 2016:

1. documentatie rond verrekenprijzen (Beps 13) (80 miljoen euro);
2. uitbreiding van de onderzoeks- en aanslagtermijnen bij het verkrijgen van buitenlandse inlichtingen (5 miljoen euro);
3. *cloudcomputing* (2,5 miljoen euro);
4. uitbreiding van de toegang tot het Centraal Aanspreekpunt (CAP) (5 miljoen euro);
5. verhoging van de sancties van de doorkijkbelasting;
6. afsluiten van de *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) met Panama;
7. vereenvoudigd derdenbeslag;
8. meer ambtenaren ter beschikking stellen van de parketten en meer fiscale substituten;
9. doeltreffend maken van artikel 307 WIB'92 voor de belastingparadijzen en de hieruit voortvloeiende landenlijst;
10. schorsende werking van de ten uitvoerlegging van uitspraken over invorderingsmaatregelen;
11. meldingsplicht van de financiële instellingen;
12. creatie van een *Task Force*, belast met de analyse van de strijd tegen belastingontduiking.

Het Rekenhof heeft slechts voor 4 maatregelen informatie over de budgettaire impact ontvangen. Deze ramingen zijn weinig onderbouwd. De beleidscel geeft aan dat het om recurrente opbrengsten gaat waarvoor de impact voor 2016 werd beperkt tot 67,8 miljoen euro uit voorzichtigheidsoverwegingen en door het in aanmerking nemen van de extra-kosten die de invoering van de maatregelen met zich brengen. Het is echter onduidelijk of voldoende rekening is gehouden met een latere uitvoeringsdatum in 2016.

De belangrijkste maatregel betreft de invoering van de wettelijke documentatieplicht rond de verrekenprijzen. Die draagt bij tot het wegwerken van een lacune⁷⁴ in de Belgische fiscale wetgeving. Verrekenprijzen worden toegepast door internationale ondernemingen om de belastbare basis te reduceren en om winsten te transfereren naar landen met het meest gunstigste fiscale regime (in het Engels *BEPS*⁷⁵). De invoering van deze verplichting leidt volgens de beleidscel tot een dubbel effect, met bijkomende ontvangsten tot gevolg: enerzijds een betere compliance door de ondernemingen en anderzijds een betere risicoanalyse door de fiscale administraties. Het Rekenhof wijst erop dat er in 80 miljoen euro is voorzien, terwijl de ontvangen berekeningsnota in geen enkele ontvangst in het begrotingsjaar 2016 voorziet.

Maatregel 5 zal pas ingang vinden vanaf het aanslagjaar 2017 omdat de verhoging van de sancties niet retroactief kan worden toegepast. Voor maatregel 6 heeft Panama al aangegeven dat informatie-uitwisseling voor 2018 niet mogelijk zal zijn.

De hervorming van de bankentaks (207,5 miljoen euro)

Het Rekenhof stelt vast dat deze 207,5 miljoen euro, naast een verhoging van de budgettaire opbrengst van 55 miljoen euro, bestaat uit een overdracht van 152,5

⁷⁴ Tot op heden beschikt de fiscale administratie enkel over een niet-bindende administratieve omzendbrief. Dit beperkt in belangrijke mate de controle-activiteiten rond de verrekenprijzen.

⁷⁵ *Base Erosion and profit Shifting*.

miljoen euro van het resolutiefonds van de niet fiscale ontvangsten naar de fiscale ontvangsten.

De regering bundelt dus de bankentaksen⁷⁶ tot één taks en verwacht voor 2016 een totale ontvangst van 805 miljoen euro, dit is 55 miljoen euro meer dan in 2015. De regering verhoogt de ontvangsten o.m. wegens de opheffing van een aantal beperkingen die aan de banken waren opgelegd, zoals de beperking van de notionele intrestaftrek, de investeringsaftrek en het in mindering brengen van overgedragen verliezen. Het Rekenhof merkt op dat enkel de bijkomende ontvangsten zijn ingeschreven. De negatieve impact van deze maatregel, zoals de minderontvangsten als gevolg van de opheffing van de beperkingen, is niet in rekening gebracht.

Bijdrage van de diamantsector (50 miljoen euro)

Bij afwezigheid van een antwoord van de Europese Commissie, kon het diamantstelsel⁷⁷ niet in werking treden. Om de initieel voorziene opbrengst (50 miljoen euro) te realiseren, overweegt de regering nu een alternatief. Hierbij zou de belasting moeten worden geheven op de brutomarge in plaats van op de belastbare grondslag zoals bepaald in de programmawet van 10 augustus 2015.

Hoewel nog niet alle modaliteiten van het alternatief stelsel gekend zijn, merkt het Rekenhof op dat er voor de raming van de opbrengst is gesteund op onvoldoende onderbouwde groeihypothesen (7% organische groei en 10% additionele groei). Bovendien wordt niet duidelijk gepreciseerd of de gebudgetteerde ontvangst via de voorafbetalingen zal kunnen worden gerealiseerd, noch binnen welke termijn de Europese Commissie over dit alternatieve stelsel zich zal uitspreken.

De taxshelter startende KMO's en micro-ondernemingen (-5 miljoen euro)

De *taxshelter* korting, ingevoerd door de programmawet van 10 augustus 2015, is een maatregel om kleine startende vennootschappen te helpen bij hun financiering door aan de particuliere investeerder een belastingvermindering van 30% of 45% toe te kennen van het in de vennootschap geïnvesteerde bedrag (met een maximum van 100.000 euro per persoon en 250.000 euro per vennootschap over de ganse periode). De aantrekkelijkheid van de maatregel wordt nog verhoogd door de toepassing van de verlaagde roerende voorheffing van 15% of 20% op de dividenden⁷⁸.

Deze maatregel is van toepassing voor de investeringen vanaf 1 juli 2015⁷⁹. Hij heeft echter pas een budgettaire impact vanaf 2016 omdat hij wordt verrekend bij de inkohiering van de personenbelasting. In 2015 maakte de FOD Financiën verschillende ramingen op. De kostprijs op kruissnelheid varieerde hierbij van 182 miljoen euro tot 10 miljoen euro. De maximale kost is nochtans door een rekenfout te reduceren tot 60 miljoen euro. De regering koos ervoor de budgettaire kost te beperken tot 20 miljoen euro. Om van dat bedrag een realistisch cijfer te maken zou de wet echter moeten worden aangepast door de te investeren bedragen te beperken of door de percentages van de belastingvermindering te verlagen. Aangezien er dergelijke bepalingen niet zijn opgenomen in de wet, bestaat het risico dat de inschrijving van 5 miljoen euro kosten

⁷⁶ Meer bepaald de NIA-taks, de abonnementstaks, de jaarlijkse taks op kredietinstellingen en de bijdrage tot het fonds voor de financiële stabiliteit.

⁷⁷ De artikelen 67-72 van de programmawet van 10 augustus 2015 voerden een 'Diamant Stelsel' in. Dit is gebaseerd op een forfaitaire vaststelling van de belastbare grondslag voor de geregistreerde diamanthandelaars.

⁷⁸ Om de belastingvermindering te behouden, mogen de dividenden pas na 4 jaar worden uitgekeerd.

⁷⁹ Deze maatregel is voorlopig nog beperkt tot de directe investeringen. Voor de investeringen via startersfondsen of *crowdfunding* moeten er nog uitvoeringsbesluiten genomen worden.

in de aangepaste begroting voor het jaar 2016 onderschat is⁸⁰. De initiële begroting had weliswaar in geen enkel bedrag voor die kosten voorzien.

De btw op online kansspelen en weddenschappen, andere dan loterijen (39 miljoen euro)

Met ingang van 1 juli 2016 wordt de btw-vrijstelling voor weddenschappen en andere kans- en geldspelen, andere dan loterijen, opgeheven. Het Rekenhof is van oordeel dat de opbrengst overraamd is. Bij de berekening is uitgegaan van een verkeerde verhouding van de online-inkomsten tegenover de totale inkomsten, en is ook geen rekening gehouden met het feit dat de maatregel pas op 1 juli van kracht zal worden. Het Rekenhof merkt bijkomend op dat deze maatregel mogelijk het voorwerp zal uitmaken van juridische procedures (dubbele belasting, gelijke behandeling en evenredigheidsbeginsel).

Maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten (-55 miljoen euro)

De raming van die investeringsaftrek berust op een aaneenschakeling van hypothesen waarvan de administratie zelf toegeeft dat ze onzeker zijn.

Het Rekenhof onderstreept dat die maatregel oplopende kosten zal veroorzaken die zullen wegen op de latere begrotingsjaren, die niet worden vermeld in de begrotingsdocumenten.

3 Niet-fiscale ontvangsten

In de aangepaste middelenbegroting is 4.571,1 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven⁸¹. Dit betekent een stijging met 182,8 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting 2016. Het gaat om 3.830,0 miljoen euro⁸² aan lopende ontvangsten en 741,1 miljoen euro aan kapitaalontvangsten.

Die stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de hoger geraamde lopende ontvangsten (+332,1 miljoen euro). Dit houdt in hoofdzaak verband met de opbrengsten uit door de Belgische Mededingingsautoriteit opgelegde boetes⁸³ (+177,8 miljoen euro) en met de dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen⁸⁴ (+148,5 miljoen euro).

De niet-fiscale kapitaalontvangsten zijn lager geraamd (-149,4 miljoen euro) als gevolg van de gedaalde ontvangsten uit afgeleide producten⁸⁵ (-133,8 miljoen euro).

Volgens de algemene toelichting belopen de niet-fiscale middelen met een impact op het vorderingensaldo echter 4.052,0 miljoen euro. Dit is 62,0 miljoen euro meer dan in de initiële begroting⁸⁶. Er werden overgangscorrecties voor 519,0 miljoen euro uitgevoerd. Die beogen het vermijden van dubbeltellingen en de overeenstemming

⁸⁰ Rekening houdend met de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2015 en afhankelijk van het inkohieringsritme van de personenbelasting en de ESR-reglementering

⁸¹ De niet-fiscale ontvangsten belopen in totaal 4.586 miljoen euro. Hiervan moet 15 miljoen euro worden afgetrokken omdat die naar de gewesten zijn overgeheveld (nalatigheidsinteressen en moratoriuminteressen op aan de gewesten overgedragen belastingen). Cf. algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1803/001, p.86.

⁸² Rekening houdend met het bedrag van 15 miljoen euro dat naar de gewesten is overgeheveld (zie verder).

⁸³ Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 38.10.09.

⁸⁴ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

⁸⁵ Titel II, sectie II, hoofdstuk 51, artikel 86.70.04.

⁸⁶ Cf. algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1803/001, p.81.

met de ESR-methodologie, met name het moment van aanrekening van de stortingen⁸⁷ en het neutraliseren van kredietverleningen en deelnemingen⁸⁸.

3.1 Diverse bijdragen van de energiesector

De energiesector financiert diverse niet-fiscale ontvangsten van grote omvang die in de middelenbegroting zijn ingeschreven. Deze zijn in essentie gespreid over drie verschillende bijdragen:

Bijdrage van de energiesector – FOD Economie

Op grond van de wet van 28 juni 2015⁸⁹ was de levensduurverlenging tot 2025 van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 afhankelijk van de vraag of er al dan niet vóór 30 november 2015 met de eigenaar een overeenkomst zou zijn gesloten. De Belgische Staat, Electrabel en Engie hebben die overeenkomst ondertekend op 30 november 2015. Electrabel, dat eigenaar is van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, heeft zich ertoe verbonden een jaarlijkse forfaitaire heffing van 20,0 miljoen euro⁹⁰ te betalen voor de periode 2015-2026, in ruil voor een verlenging van de toelatingstermijn voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen⁹¹. Die ontvangst is integraal bestemd voor het energietransitiefonds⁹².

Er zijn echter nog een paar onduidelijkheden over de realisatie van die ontvangst:

- de overeenkomst bevat een opschortende clausule en wordt geacht nooit effect te hebben gehad als de wet die de heffing bepaalt, niet in werking is getreden op 31 juli 2016 (of op enige andere datum die de partijen schriftelijk overeenkomen)⁹³;
- de Europese Commissie is een onderzoek gestart en heeft opheldering gevraagd over de overeenkomst en over de mogelijke gelijkstelling ervan met staatssteun⁹⁴.

Het Rekenhof stelt vast dat in het ontwerp van aanpassing van de middelenbegroting geen specifiek artikel is ingeschreven voor de ontvangsten afkomstig van de verlenging van Tihange 1, terwijl er wel artikelen zijn ingeschreven voor de verlenging van Doel 1 en Doel 2.

Het merkt niettemin op dat de eigenaars van de centrale van Tihange 1 in 2016 7,2 miljoen euro hebben gestort op een hiervoor ongeschikte rekening van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie voor Tihange 1 betreffende het jaar 2015⁹⁵.

⁸⁷ Dat is meer bepaald het geval voor de aanrekening van een boete van 174,0 miljoen euro die in 2015 werd opgelegd door de Belgische Mededingingsautoriteit, maar die pas in 2016 werd gestort. Wegens de uitzonderlijke aard ervan, heeft die ontvangst ook geen impact op het structurele saldo.

⁸⁸ Namelijk de verrichtingen van code 8.

⁸⁹ Wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie.

⁹⁰ Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 36.90.05.

⁹¹ Artikel 4 van de overeenkomst vermeldt het bedrag van de heffing en de datums waarop ze betaald moet worden.

⁹² Sectie 32 FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Afdeling 42 Bestuur Energie - Programma 9 Energietransitie.

⁹³ Het wetsontwerp werd bij tweede lezing op 18 maart goedgekeurd door de commissie voor het bedrijfsleven, het wetenschapsbeleid, het onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele instellingen, de middenstand en de landbouw.

⁹⁴ Brief van de Europese Commissie d.d. 3 februari 2016.

⁹⁵ Op de rekening "Diverse ontvangsten"

De wet van 15 mei 2014⁹⁶ voorziet immers in de oprichting van twee begrotingsfondsen, met name een fonds voor flexibele elektriciteitsproductie (fonds 32-21) en een fonds voor windmolenproductie in de Noordzee (fonds 32-22). Deze fondsen worden jaarlijks gefinancierd a rato van respectievelijk één derde en twee derden van de opbrengst van de heffingen afkomstig van Tihange 1⁹⁷. In afwachting van de oprichting van deze fondsen, is dat bedrag nog steeds ter beschikking op vermelde rekening van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Bijdrage van de energiesector – FOD Financiën

De aangepaste middelenbegroting raamt het rendement van de bijdrage van de energiesector (ook wel "repartitiebijdrage" genoemd) voor 2016 op 130,0 miljoen euro⁹⁸. Dat rendement is structureel van aard⁹⁹. De berekening van het bedrag dat werd vastgelegd voor het Belgisch nucleair park (met uitzondering van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2)¹⁰⁰, bevat de onbeschikbaarheid van productie-eenheden voor het jaar 2015. De verbintenis tot het betalen van de heffing door Electrabel is onder meer opgenomen in de genoemde overeenkomst¹⁰¹. De onzekerheden die de uitvoering van deze overeenkomst in het gedrang brengen (zie infra) zijn ook hier van toepassing.

Heffing op niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit – FOD Financiën

Op 28 augustus 2015¹⁰² legde de ministerraad de heffing op niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit vast op 100,0 miljoen euro in 2015 en 20,0 miljoen euro in 2016¹⁰³. Die ontvangsten hingen ook af van de ondertekening van de genoemde overeenkomst tussen de Belgische Staat, Electrabel en Engie. In afwachting van de publicatie van de wetteksten, werd het vooropgestelde bedrag van 100,0 miljoen euro in 2015 bij wijze van overgang gestort aan de Deposito- en Consignatiekas. Het bedrag kon hierdoor datzelfde jaar niet op de middelenbegroting worden aangerekend. Dit bedrag is bijgevolg opnieuw ingeschreven in het ontwerp van aanpassing. Het Rekenhof wijst erop dat de realisatie van deze ontvangst ook afhangt van de voornoemde onzekerheden.

⁹⁶ Artikelen 3 tot en met 6 van de wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, wat betreft de procedure in verband met de offerteaanvragen voor de totstandbrenging van nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie en de financiering van maatregelen inzake elektriciteitsproductie en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1999 tot oprichting van de begrotingsfondsen.

⁹⁷ Gestort aan de Staat in het kader van artikel 4 van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie.

⁹⁸ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.02.

⁹⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft op 17 september 2015 het bezwaar verworpen van de elektriciteitsproducenten (Electrabel, EDF Luminus en EDF Belgium) tegen de kerntaks 2013. Het hof oordeelde dat de bijdrage legitiem en van algemeen belang is. Voor de voorgaande jaren werd een identiek oordeel uitgesproken (bv. op 17 juli 2014 voor de kerntaks 2012). Bovendien hebben Electrabel en Engie zich ertoe verbonden de repartitiebijdrage onder bepaalde voorwaarden niet meer te betwisten en over te gaan tot de betaling ervan.

¹⁰⁰ Het betreft dus de centrales van Tihange 2 & 3 en Doel 3 & 4.

¹⁰¹ Artikel 5.2 van de overeenkomst.

¹⁰² Ministerraad van 28 augustus 2015 - Notificaties van de controle van de begroting 2015 en de initiële begroting 2016, p.1.

¹⁰³ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.01.

3.2 Dividenden van staatsparticipaties in financiële instellingen

De initiële begroting houdt rekening met een ontvangst van 75,0 miljoen euro bij wijze van dividend van de bankengroep Belfius¹⁰⁴. In de aangepaste begroting is nog een bijkomend bedrag van 75,0 miljoen euro ingeschreven. Dit brengt het totaal aan verwachte dividenden op 150,0 miljoen euro. Dit stemt overeen met een tussentijds dividend dat Belfius dit jaar stortte op de resultaten van het lopende jaar. Dit bedrag is gelijk aan de verwachte structurele ontvangsten voor de jaren 2017-2020¹⁰⁵.

Volgens de ESR-boekhoudnormen mogen tussentijdse dividenden uitsluitend als inkomen uit eigendom worden geboekt als aan drie voorwaarden is voldaan¹⁰⁶:

- de betaling is gebaseerd op twee kwartalen;
- de onderneming stelt voor het publiek toegankelijke periodieke rekeningen op;
- het tussentijdse dividend moet evenredig zijn aan de in voorgaande jaren betaalde dividenden en in overeenstemming met het gebruikelijke rendement voor aandeelhouders¹⁰⁷ en de groeitrend van de onderneming.

Aangezien momenteel niet aan alle voorwaarden lijkt te zijn voldaan, zou de betaling tot de definitieve vaststelling van het jaarresultaat als financieel voorschot in de rekeningen moeten worden geboekt. Bijgevolg is het onzeker of de behaalde dividenden door het IMR zullen worden meegerekend bij de bepaling van het vorderingensaldo voor het jaar 2016.

¹⁰⁴ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

¹⁰⁵ Volgens de notificaties van de ministerraad van 28 augustus 2015 over de controle van de begroting 2015 en de initiële begroting 2016 (p. 18 en bijlage 2), is voor de periode 2017-2020 een bedrag vastgelegd van 150 miljoen euro op jaarbasis.

¹⁰⁶ Europees stelsel van de rekeningen, ESR 2010, Eurostat, p. 498-499.

¹⁰⁷ Belfius, dat 100% eigendom is van de federale Staat, besliste vorig jaar om zijn enige aandeelhouder voor het eerst te vergoeden sinds de overname in 2011.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de inkomsten

De aangepaste begroting 2016 raamt de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en stelsels buiten het globaal beheer)¹⁰⁸ op 78.925,0 miljoen euro. Ze liggen 478,9 miljoen euro (0,61%) hoger dan de initiële ramingen voor 2016. De ontvangsten zijn daarmee ongeveer gelijk aan de voorlopige ontvangsten voor 2015 (78.923,9 miljoen euro).

Tabel - Evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2015	Initiële ramingen 2016	Aangepaste ramingen 2016
Bijdragen	55.497,4	54.420,1	54.635,9
Toelagen van de overheden	9.659,9	9.692,8	9.720,2
Alternatieve financiering	9.249,0	9.836,6	9.975,3
Andere ontvangsten	4.517,6	4.496,5	4.593,6
Totaal	78.923,9	78.446,0	78.925,0

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016 (p.111)

2 Ontvangsten van de OISZ

2.1 Niet verdeelde ontvangsten

De ramingen van de aangepaste begroting houden rekening met 149 miljoen euro aan niet verdeelde ontvangsten, waarvan 139 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 10 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer. Die ontvangsten hebben betrekking op maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude die nog moeten worden geconcretiseerd of waarvoor de verdeling van de opbrengst tussen de instellingen nog moet worden bepaald.

Het bedrag van 149 miljoen euro bevat de geraamde weerslag van maatregelen uit de initiële begroting en de begrotingscontrole 2015 (93,7 miljoen euro) en van de twee bijkomende maatregelen uit de begrotingscontrole 2016 (55,3 miljoen euro):

¹⁰⁸ Om dubbelstellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

- Het plan tegen de sociale fraude en dumping (30,3 miljoen euro).

De regering heeft een plan goedgekeurd voor de strijd tegen sociale dumping. Het is opgebouwd rond drie assen en wil inzonderheid de actie van de inspectiediensten¹⁰⁹ beter coördineren en versterken, de strijd aanbinden tegen frauduleuze detacheringen in de risicosectoren en de schijnzelfstandigheid bestrijden.

De opbrengst van dat plan wordt op 30,3 miljoen euro geraamd, waarvan 27,1 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de werknemers en 3,2 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de zelfstandigen. Na het in aanmerking nemen van de kosten voor de uitvoering van die maatregelen (5,3 miljoen euro) zou de netto opbrengst dus 25 miljoen euro bedragen.

- Een globale en algemene verhoging van de opbrengsten uit de strijd tegen de sociale fraude (25 miljoen euro).

In 2015 rapporteerden de instellingen van sociale zekerheid 180 miljoen euro aan opbrengsten uit de strijd tegen de sociale fraude. Omdat die ontvangsten - die volgens de verstrekte toelichting slaan op werkelijk geïnde bedragen - hoger liggen dan geraamd (107 miljoen euro voor 2015), worden de opbrengst voor 2016 bijkomend verhoogd met 25 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft geen nauwkeurige informatie bekomen om de relevantie van die ramingen te kunnen beoordelen.

Het stelt vast dat de plannen voor fraudebestrijding elkaar opvolgen, met telkens de vermelding van nieuwe opbrengsten. De raming van de ontvangsten steunt bovendien niet altijd op een gedetailleerde berekening. Bij gebrek aan een doeltreffend opvolgingssysteem is het daarenboven moeilijk de opbrengst van die actieplannen te evalueren. Ook gedragsveranderingen van de doelgroep vallen moeilijk in te schatten.

2.2 Werkgeversbijdragen bij de RSZ

Om de werkgelegenheid te bevorderen en de koopkracht te verbeteren, heeft de regering beslist om het nominale percentage van de werkgeversbijdragen te verlagen. Het Rekenhof heeft de krachtlijnen van die maatregel uiteengezet in zijn verslag bij de initiële begroting 2016¹¹⁰.

De eerste fase van die bijdragenverminderingen is van start gegaan op 1 april 2016. Voor de werkgevers van de profitsector (het grootste deel van de bij de RSZ aangesloten werkgevers) bestaat de regeling in een vermindering van de basisbijdrage¹¹¹ van 24,93% naar 22,66% en een verhoging van de structurele bijdragenverminderingen. Die bijdragenverminderingen worden ook herverdeeld: het forfait daalt en de bijdragenverminderingen voor de lage lonen worden opgetrokken. Voor werkgevers van beschutte werkplaatsen of van socialprofitondernemingen gelden specifieke regelingen via de sociale maribel (d.i. een mechanisme dat de tewerkstelling in de sector bevordert).

¹⁰⁹ Het is de bedoeling 96 VTE controleurs aan te werven. Deze zullen over verschillende inspectiediensten worden verdeeld.

¹¹⁰ Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, Deel I - Hoofdstuk II - punt 2.1, *Parl. St.*, DOC. 54-1351/002.

¹¹¹ Bovenop die basisbijdrage betalen de werkgevers ook nog een loonmatigingsbijdrage (7,48%). Die bijdrage blijft ongewijzigd.

Bovenop die algemene bijdragenverminderingen komt nog een specifieke (en in de tijd beperkte) vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de eerste zes werknemers die zelfstandigen en KMO's aanwerven.

De RSZ raamt de weerslag van de bijdragenverminderingen in 2016 op 1.682 miljoen euro. Dat bedrag sluit nauw aan bij de door de regering vastgelegde enveloppe van 1.685,1 miljoen euro¹¹². De RSZ is voor zijn raming uitgegaan van de meest recente gegevens over de bijdragen en van de hypothesen over de evolutie van de lonen en de tewerkstelling die het FPB in februari heeft gepubliceerd. De werkelijke impact op de ontvangsten wordt pas duidelijk als de aangiften voor het tweede kwartaal 2016 zijn ingediend en verwerkt.

3 Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

De voor het jaar 2016 aan de sociale zekerheid toegewezen fiscale ontvangsten worden in het ontwerp van aanpassing¹¹³ op 10.289,8 euro geraamd¹¹⁴. Dat bedrag ligt meer dan 149,1 miljoen euro hoger dan in de initiële begroting 2016.

In hoofdzaak bestaan die ontvangsten uit btw-middelen (6.528,5 miljoen euro) en uit middelen voorafgenomen van de roerende voorheffing (2.137,3 miljoen euro).

In afwachting van de geplande hervorming van de alternatieve financiering is het bedrag afkomstig van de btw-ontvangsten zo berekend dat het resultaat van de sociale zekerheid in ESR-termen nul zou zijn. Daartoe bepaalt artikel 66, §3, nonies, van de programmawet van 2 januari 2001 voor 2016 dat die middelen worden verminderd met 5.271,7 miljoen euro.

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat bovenop de recurrente toekenning van een bedrag gelijk aan 15% van de ontvangsten van de roerende voorheffing, vanaf dit jaar een aanvullende voorafneming van 1.304,7 miljoen euro is bepaald¹¹⁵. Die maatregel vertegenwoordigt de netto-kost van de tax shift voor de sociale zekerheid.

Het stelt echter vast dat de bedragen die zowel in de algemene toelichting¹¹⁶ als in de tabellen van de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid zijn opgenomen, 78,0 miljoen euro te hoog zijn geraamd voor de btw en 43,9 miljoen euro voor de roerende voorheffing in vergelijking met de berekeningsmechanismen van de programmawet van 2 januari 2001.

¹¹² Het gaat om een enveloppe van 1.585 miljoen euro (de weerslag voor drie kwartalen van de totale enveloppe van 2.114 miljoen euro waarvan de samenstelling wordt toegelicht in het hierboven geciteerde verslag van het Rekenhof bij de initiële begroting 2016), de bijkomende middelen voor de bijdragenvermindering bij de eerste aanwervingen door zelfstandigen en KMO's (49,1 miljoen euro) en de terugverdieneffecten uit de bijdragenverminderingen (50,5 miljoen euro).

¹¹³ *Parl. St., Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1805/002, p.677-678.

¹¹⁴ Het gaat meer bepaald om een bedrag van 9.976,9 euro voor de alternatieve financiering en een bedrag van 312,9 miljoen euro ontvangsten die de Staat voor rekening van de RSZ heeft geïnd. De algemene toelichting (p. 111) vermeldt niettemin een bedrag van 9.975,3 miljoen euro voor de alternatieve financiering.

¹¹⁵ Artikel 66, §15, van de wet van 2 januari 2001 voorziet in een voorafneming van 1.256,0 miljoen euro van de roerende voorheffing toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer en van 48,7 miljoen euro toegekend aan het globaal financieel beheer van het statuut van de zelfstandigen.

¹¹⁶ *Parl. St., Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1803/001, p.115.

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het bedrag van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen¹¹⁷ voor het jaar 2016 (215,3 miljoen euro) te hoog geschat lijkt gelet op de vroegere verwezenlijkte bedragen (188,7 miljoen euro in 2014 en 168,6 miljoen euro in 2015).

¹¹⁷ Toewijzingsfonds 66.38.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting – Inleiding

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting

De vereffeningskredieten van de aangepaste ontwerpbegroting (109.306,5 miljoen euro) stijgen met 3.057,8 miljoen euro tegenover de initiële begroting van het jaar 2016 (106.248,7 miljoen euro):

- de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 728,5 miljoen euro (+1,4%) tot 53.511,0 miljoen euro. De stijging heeft voornamelijk betrekking op de interdepartementale provisies voor diverse uitgaven (+291,8 miljoen euro) en voor asiel en migratie (+300 miljoen euro);
- de vereffeningskredieten in sectie 51 – Rijksschuld stijgen met +2.329,2 miljoen euro tot 51.997,8 miljoen euro. De toename is vooral toe te schrijven aan een nieuw krediet van 1.636 miljoen euro voor kredietverleningen aan de instellingen van de Europese Unie¹¹⁸. Voor de sectie 51 is er uitsluitend voor de interesten en de werkingskredieten een impact op het vorderingensaldo (respectievelijk -229 miljoen euro en +0,6 miljoen euro);
- de bni-bijdrage, ingeschreven in sectie 52, wijzigt niet.

De tabel hieronder bevat een overzicht van de evolutie van de vereffeningskredieten ten opzichte van de initiële begroting 2016, ingedeeld volgens de economische classificatie (ESR).

¹¹⁸ Het betreft (eventuele) kredietverleningen aan het gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds ("Single Resolution Fund") van de Europese Unie voor het opbouwen van een kredietlijn voor de Belgische banken van 1.870 miljoen euro. Tot op heden bouwden de Belgische banken zelf al 234 miljoen euro van de kredietlijn op. Voor meer uitleg verwijst het Rekenhof naar de verantwoording bij de nieuwe basisallocatie 51.45.40.84.11.01 (Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, *Algemene uitgavenbegroting*).

Tabel - Evolutie van de vereffeningskredieten (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2016	Aanpassing	Aangepaste begroting 2016
Personeel (ESR-code 11)	5.933,4	12,7	5.946,1
Werking (ESR-code 12)	1.753,9	-1,2	1.752,7
Investerings (ESR-code 7)	199,0	22,5	221,5
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	41.833,2	84,3	41.917,5
Interesten (ESR-code 21)	54,2	3,4	57,6
Provisies (ESR-code 0)	1.075,8	591,8	1.667,6 ¹¹⁹
Kredietenverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	1.933,0	15,0	1.948,0 ¹²⁰
Subtotaal sectie 01 tem 46	52.782,5	728,5	53.511,0
Werking (ESR-code 12)	29,5	0,6	30,1
Interesten (ESR-code 21)	11.068,7	-235,7	10.833,0 ¹²¹
Kredietenverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	8.567,6	2.411,0	10.978,6 ¹²²
Aflossing van de schuld (ESR-code 9)	30.002,7	153,4	30.156,1
Subtotaal sectie 51	49.668,5	2.329,3	51.997,8
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	3.797,7	0,0	3.797,7
Subtotaal sectie 52	3.797,7	0,0	3.797,7
Totaal	106.248,7	3.057,8	109.306,5

Bron: Algemene uitgavenbegroting

¹¹⁹ Het betreft voornamelijk de interdepartementale provisijs diverse uitgaven, veiligheid, asiel en migratie en strijd tegen het terrorisme en het radicalisme (programma 03.41.1: 1.644,9 miljoen euro).

¹²⁰ Het betreft voornamelijk de inschrijving van België bij het IMF (basisallocatie 18.61.17.84.23.01: 1.847,7 miljoen euro) en de kredietverleningen en deelnemingen van ontwikkelingssamenwerking (organisatieafdeling 14.54: 96 miljoen euro).

¹²¹ Het betreft voornamelijk lasten van de schuld (activiteit 51.45.10: 10.086,7 miljoen euro) en interesten op de reserves van het Zilverfonds (eveneens activiteit 51.45.10: 746,3 miljoen euro).

¹²² Het betreft:

- aflossingsuitgaven voor de schuld (activiteit 51.45.11: 9.169,3 miljoen euro), waarvan voornamelijk 7.134 miljoen euro voor de aankoop van effecten. Niettegenstaande de aankoop van effecten wordt geboekt als een ESR-code 8, behoort dit tot het beheer van de rijksschuld;
- en diverse kredietverleningen (programma 51.45.4: 1.809,3 miljoen euro), waarvan voornamelijk het (nieuw) krediet van 1.636 miljoen euro voor kredietverleningen aan de instellingen van de Europese Unie.

2 Budgettaire behoedzaamheid

De regering integreert al verschillende jaren in haar besparingsmaatregelen een doelstelling voor de onderbenutting van de kredieten die werden ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting, alsook op de begrotingen van de instellingen van openbaar nut en van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

In zijn raming van maart 2016 meende het monitoringcomité dat, op basis van de realisaties van het jaar 2015, het voorzichtig zou zijn die doelstelling te herzien en deze, voor de kredieten van de algemene uitgavenbegroting, op 650 miljoen euro te brengen¹²³. Daar bovenop dat bedrag kwam een doelstelling voor de onderbenutting voor de met de federale Staat geconsolideerde instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen (140 miljoen euro) en de openbare instellingen van sociale zekerheid (94 miljoen euro). De aanbevolen doelstelling voor onderbenutting bedroeg bijgevolg in totaal 884 miljoen euro.

Tijdens het begrotingsconclaf van 22 april laatstleden meende de regering dat die doelstelling kon worden opgetrokken door een versterkt beleid inzake begrotingsbehoedzaamheid. Inmiddels bedraagt ze 1.144 miljoen euro, waarvan 910 miljoen euro te realiseren op de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten. Dit is een verhoging van 260 miljoen euro tegenover de aanbevelingen van het monitoringcomité.

Dit is een stijging tegenover de initiële begroting 2016 (873,6 miljoen) en de begroting 2015 (832 miljoen euro)¹²⁴.

In dat opzicht vermeldt het Rekenhof dat de regering bij omzendbrief van 20 mei 2016 de ministeriële departementen en de openbare instellingen op de hoogte heeft gebracht van de modaliteiten van dit mechanisme van versterkte begrotingsbehoedzaamheid. Die maatregelen worden onder andere geconcretiseerd door:

- de onmiddellijke invoering van kredietblokkeringen per departement¹²⁵ voor een bedrag van 402,7 miljoen euro,
- de verplichting voor deze instellingen van openbaar nut en gelijkgestelden om het akkoord van de inspecteur van financiën te bekomen (of van de regeringscommissaris) voor uitgaven van meer dan 31.000 euro alsook de goedkeuring van de minister van Begroting wanneer de uitgave meer dan 50.000 euro bedraagt;
- de implementering van maandelijkse monitoring;
- de verplichting voor de instellingen van sociale zekerheid om in 2017 de onderbenuttingen te realiseren die niet in 2016 zouden zijn gerealiseerd.

Een aantal FOD's of bijzondere uitgaven zijn echter niet onderworpen aan de blokkeringsmaatregelen. Dit is het geval voor de FOD Justitie, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), het Crisiscentrum en de federale politie. Dit geldt ook voor de dotaties voor de gemeenschappen en de gewesten, voor sommige sociale uitgaven (toelagen voor personen met een handicap, pensioenen) alsook voor de begrotingsfondsen.

¹²³ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2016, 8 maart 2016.

¹²⁴ *Parl. St.*, Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, blz.20.

¹²⁵ Voornamelijk bij de FOD Financiën (138,5 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (29,1 miljoen euro) en Ontwikkelingssamenwerking (125,0 miljoen euro).

De onderbenutting van 234 miljoen euro bij de met de federale Staat geconsolideerde instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen evenals de openbare instellingen van sociale zekerheid wordt bij die instellingen zelf uitgevoerd.

Wil de wetgever in staat zijn zich met kennis van zaken een beeld te vormen van de middelen die de regering effectief aanwendt om haar openbare opdrachten uit te voeren, vindt het Rekenhof het aangewezen de in het ontwerp van aangepaste algemene uitgavenbegroting en in de begrotingsontwerpen van desbetreffende instellingen ingeschreven bedragen rechtstreeks aan te passen.

Het Rekenhof benadrukt eveneens dat de geplande onderbenutting van kredieten niet van toepassing is op niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven. Dit zijn uitgaven die het gevolg zijn van een juridische verplichting of die onontbeerlijk zijn voor de continue werking van de openbare dienst.

De tabel hieronder bevat een niet-exhaustief overzicht van uitgaven die a priori beantwoorden aan een van de twee voorwaarden.

Tabel – Overzicht van de verdeling tussen niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven en andere uitgaven

Aard van de uitgaven	Vereffeningskredieten (in miljoen euro)
<i>Niet-samendrukbare of moeilijk samendrukbare uitgaven</i>	
Rijksschuld (sectie 51)	51.997,5
Dotaties aan de openbare en gelijkgestelde instellingen (code 41)	12.449,0
Globale subsidies aan de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en de zelfstandigen	7.845,3
Andere grote sociale subsidies (IGO, personen met een handicap, OCMW en DOSZ)	3.340,5
Krachtens de financieringswetten aan de gedefedereerde entiteiten verschuldigde middelen	11.621,6
Subsidies aan de NMBS en aan bpost ingevolge hun beheerscontracten (programma 33.41.1 en 33.51.1)	3.031,6
Financiering van de Europese Unie (sectie 52)	3.797,7
Bijdrage aan het IMF	1.847,7
Dotaties aan de politiezones	718,8
Interdepartementale provisie (dotatie FEDASIL)	300,0
Totaal	96.949,7
<i>Werkingsuitgaven van de administratie (samendruikbaar)</i>	
Personeel (code 11)	5.946,1
Werving (code 12)	1.752,5
Investering (code 7)	221,5
Provisies (buiten dotatie FEDASIL)	1.344,9
Overige (voornamelijk subsidies)	3.091,7
Totaal	12.356,8
Totaalbedrag van de vereffeningskredieten	109.306,5

Bron: Rekenhof en Tabel van de kredieten van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2016.

Door de onderbenutting wordt bijgevolg nagenoeg 7,4%¹²⁶ van de voor de courante werking van de administratie uitgetrokken kredieten niet beschikbaar.

3 Interdepartementale provisies

De provisionele kredieten die zijn ingeschreven in de aangepaste begroting zijn gespreid over vier basisallocaties en vertegenwoordigen een bedrag van 1.644,9 miljoen euro. Dit komt neer op een stijging met 591,9 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting. Volgens de regering is dat bedrag grotendeels toe te schrijven aan de uitzonderlijke gebeurtenissen in verband met de vluchtelingen crisis en de terrorismedreiging.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het gebruik van de techniek van provisionele kredieten een afwijking is van het beginsel van de begrotings specialiteit. Volgens dat beginsel worden de in de begroting ingeschreven kredieten toegekend voor welbepaalde uitgaven. De aanleg van provisies leidt ertoe dat aan de uitvoerende macht kredieten worden toegekend voor weinig gedifferentieerde uitgaven, die de regering in grote mate zelf kan invullen¹²⁷. Daarom is het gebruikelijk dat dergelijke kredieten worden voorbehouden, enerzijds voor gevallen waarbij de regering een bepaalde doelstelling nastreeft zonder de definitieve toewijzing van de kredieten te kennen, en anderzijds voor gevallen waarbij de regering het gebruik enkel wenst toe te laten indien bepaalde voorwaarden qua begrotingstoezicht zijn vervuld.

3.1 Algemeen provisioneel krediet

De kredieten in de interdepartementale provisie die traditioneel zijn vervat in de algemene uitgavenbegroting¹²⁸, werden met 291,9 miljoen euro verhoogd in vergelijking met de initiële begroting en bedragen nu 500,0 miljoen euro. Die stijging is volgens de algemene toelichting voor het grootste deel (282,8 miljoen euro) te verantwoorden door de indexering van de lonen van het openbaar ambt, de sociale uitkeringen en bepaalde dotaties, als gevolg van de overschrijding van de spilindex in mei 2016¹²⁹.

Het Rekenhof stelt vast dat het gebruik van een provisioneel krediet voor de indexering niet op één van beide voormelde gevallen berust, en dat dit bijgevolg vermeden had kunnen worden. De gevolgen van de overschrijding van de spilindex in mei 2016 waren immers gekend vóór het aangepaste begrotingsontwerp bij de Kamer werd ingediend.

Volgens de door de administratie verkregen informatie, zal het provisioneel krediet tevens beïnvloed worden door een vermindering met 31 miljoen euro van het gedeelte dat initieel voorzien was voor militaire investeringsuitgaven. Dit gedeelte bedraagt nu 69 miljoen euro. Omgekeerd werden ook bijkomende middelen voorzien onder meer voor de aanwerving van gemeenschapswachten (+10,0 miljoen euro), de uitvoering van de *redesign* van de administratie (+10 miljoen euro), de penitentiaire inrichtingen (+8 miljoen euro), de inrichtingswerken van het SHAPE (+7,1 miljoen euro) en, tot slot, een communicatiecampagne (+4 miljoen euro).

¹²⁶ 910 miljoen euro op 12.356,8 miljoen euro.

¹²⁷ Die vrijheid vloeit zowel voort uit de benaming van de basisallocatie (meer bepaald door de vermelding "en andere diverse uitgaven") als uit het niet-bindend karakter van de informatie opgenomen in de algemene toelichting over de vermoedelijke verdeling van die kredieten, buiten de uitgaven die verband houden met de indexering.

¹²⁸ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

¹²⁹ *Parl. St. Kamer*, DOC .54 1803/001, p. 93.

3.2 Provisies voor asiel en migratie en voor veiligheid en de strijd tegen terrorisme en radicalisme

Naast de provisionele kredieten die elk jaar traditioneel worden opgenomen in de begroting¹³⁰, bevat het ontwerp van aanpassing van de begroting drie provisies om uitgaven te dekken in verband met de asielcrisis¹³¹, de veiligheid en met de strijd tegen het terrorisme¹³². Samen bedragen deze provisies 1.145,0 miljoen euro.

Rekening houdend met de uitzonderlijke aard van die uitgaven heeft de Belgische regering de Europese Commissie bij brief van 17 maart 2016 gevraagd daarvoor de flexibiliteitsclausule te gebruiken. Die clausule¹³³ bepaalt het volgende: *"In het geval van een buitengewone gebeurtenis (...), kan het de lidstaten worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting"*. De Commissie heeft te kennen gegeven dat het zal voorstellen gebruik te maken van de flexibiliteitsclausule voor de extra uitgaven die rechtstreeks verband houden met de strijd tegen het terrorisme, en dit wegens de ernstige bedreiging waaraan de Europese Unie het hoofd moet bieden¹³⁴.

Het Rekenhof stelt in dit verband vast dat, in het hoofdstuk over de uitgaven van de federale overheid¹³⁵, de algemene toelichting stelt dat de regering met deze mogelijkheid heeft rekening gehouden en bijgevolg de drie provisies in mindering heeft bracht van de te leveren inspanning in 2016 voor het bereiken van opgelegd structureel saldo. De berekeningswijze van het structureel saldo in dezelfde algemene toelichting¹³⁶ preciseert daarentegen: "alle uitgaven inzake asielcrisis en de strijd tegen terrorisme en radicalisme in rekening zijn genomen voor de berekening van de saldi en de structurele verbetering tussen 2015 en 2016".

Het Rekenhof herinnert eraan dat de toepassing van de flexibiliteitsclausule impliceert dat de Belgische regering aan de Europese Commissie kan aantonen dat er een rechtstreekse band bestaat tussen de uitgaven in kwestie en de uitzonderlijke gebeurtenissen van de asielcrisis en de terroristische dreiging. In het ontwerp van begrotingsaanpassing is echter geen enkele specifieke bepaling opgenomen om te vermijden dat die kredieten in de loop van het begrotingsjaar worden gebruikt voor andere doeleinden dan deze waarvoor ze thans zijn ingeschreven. Op grond van de ontvangen informatie zal de FOD Budget en Beheerscontrole echter specifieke internecontrolemaatregelen implementeren om de aanwending van die kredieten te beperken tot de asielcrisis en de strijd tegen het terrorisme.

Bovendien zijn de drie provisies, ingeschreven in het ontwerp van aanpassing (1.145,0 miljoen euro), vastgesteld op basis van harramingen in het eerste trimester van 2016. Die harramingen zijn nochtans nadien naar beneden bijgesteld: de verwachte uitgaven bedragen nu 316,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme¹³⁷ en 496,1 miljoen

¹³⁰ Zie *Parl. St. Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 41.

¹³¹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

¹³² Basisallocatie 03.41.10.01.00.02 en 03.41.10.01.00.04.

¹³³ Artikel 1a 5.1 van Europese verordening 1466/97 zoals gewijzigd in 2011 door het Sixpack.

¹³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, COM(2016) 230 final, 20 april 2016.

¹³⁵ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Algemene toelichting, p.94.

¹³⁶ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Algemene toelichting, p.14-15.

¹³⁷ Dat bedrag wordt hoofdzakelijk verdeeld over de Federale Politie (112,0 miljoen euro), de FOD Justitie (73,4 miljoen euro), Defensie (21,8 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (18,0 miljoen euro) evenals de uitgaven voor cyberveiligheid (17,9 miljoen euro) en samenwerking met Frankrijk (10,3 miljoen euro).

euro voor de opvang van vluchtelingen¹³⁸. De regering vond het echter noodzakelijk de initiële ramingen te handhaven voor het geval die uitzonderlijke gebeurtenissen zich opnieuw zouden voordoen.

Met toepassing van het beginsel van de begrotingspecialiteit zal de regering echter in voorkomend geval de beschikbaar geworden kredieten niet kunnen gebruiken om uitgaven te dekken die geen verband houden met de strijd tegen het terrorisme en de opvang van vluchtelingen. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn commentaar over het oneigenlijk gebruik van de "veiligheidsprovisie" in de loop van het begrotingsjaar 2015¹³⁹.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de interdepartementale provisie voor de opvang van vluchtelingen (650,0 miljoen euro)¹⁴⁰ een som bevat van 300 miljoen euro om Fedasil toe te laten zijn opvangopdracht te vervullen. De redenen die ertoe hebben geleid deze uitgave in te schrijven binnen de provisie eerder dan in het budget van Fedasil zijn onvoldoende verklaard. Het Rekenhof is dus van mening dat de inschrijving van dit bedrag binnen deze provisie had kunnen worden vermeden.

Ook de interdepartementale provisie "veiligheid" (95,0 miljoen euro) is bij koninklijk besluit van 4 mei laatstleden herverdeeld over diverse ministeriële departementen. Het Rekenhof meent dat een aanpassing van de kredieten die door deze herverdeling zijn beïnvloed, in de aangepaste begroting een meer getrouw beeld zou geven van het geheel van middelen toegewezen voor het uitvoeren van de publieke veiligheidsopdrachten.

4 Optimalisatie van de federale overheid (redesign)

De regering wil door een optimalisering van de organisatiestructuur en de herziening van de werkprocessen de federale overheidsdiensten kostenefficiënter laten werken en de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren¹⁴¹. Bij de opmaak van de initiële begroting raamde de regering de efficiëntiewinsten uit deze *redesign* oefening op 100 miljoen euro¹⁴².

De ministerraad heeft op 3 juli 2015 6 pilootprojecten goedgekeurd: centraal gecoördineerde federale aankopen; inning van overheidsinkomsten; vastgoedpatrimoniumbeheer van de overheid; operationele excellentie in het domein veiligheid; operationele excellence in het domein gezondheid; integratie van de dienstverlenende processen binnen de verticale FOD's en andere federale overheidsdiensten (horizontale integratie)¹⁴³. Andere verbeterprojecten van het overheidsapparaat komen in volgende fases aan bod.

¹³⁸ Dat bedrag wordt hoofdzakelijk verdeeld over Fedasil (300 miljoen euro), de POD Maatschappelijke Integratie (120,7 miljoen euro) en de FOD Binnenlandse Zaken (36,1 miljoen euro).

¹³⁹ Omdat de andere begrotingskredieten ontoereikend waren, had de regering in 2015 van de "veiligheidsprovisie" kredieten afgenomen voor gerechtskosten, voor de werking van Belgocontrol en voor diverse kosten van het NIRAS. Cf. het commentaar en de opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *Parl. St.*, Kamer, DOC 54 1351/002, pp. 47 en 142.

¹⁴⁰ Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

¹⁴¹ *Parl. St.* Kamer, 14 oktober 2014, DOC 54 0020/001, Regeerakkoord, p. 182-188.

¹⁴² *Parl. St.* Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016, Algemene Toelichting, p. 15.

¹⁴³ De ministerraad van 27 mei 2016 nam akte van de nota over de rapportage van het *redesign* programma van de federale overheid.

Daar deze projecten onvoldoende concreet waren, bracht het monitoringcomité bij de opmaak van zijn rapport van 8 maart 2016 de geraamde efficiëntiewinst van 100 miljoen euro niet meer in rekening¹⁴⁴. Tijdens het begrotingsconclaf van 22 april 2016 heeft de regering echter beslist dat cijfer te handhaven. In de interdepartementale provisie reserveerde zij een uitgavenkrediet van 10 miljoen euro voor externe expertise (consultancyopdrachten)¹⁴⁵.

Het Rekenhof verkreeg de nota's voor 4 projecten, die echter geen berekening bevatten¹⁴⁶ voor de geraamde efficiëntiewinsten of voor het uitgavenkrediet, met uitzondering van een besparing, in 2016 geschat op 1,7 miljoen euro, door het centraal gecoördineerd aankopen van bepaalde goederen en diensten.

5 Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen

5.1 Globaal overzicht

De begrotingsaanpassing draagt in totaal 50.198,5 miljoen euro middelen over naar de gemeenschappen en de gewesten. Dit is een stijging met 463,8 miljoen euro in vergelijking met het in de initiële begroting voor het jaar 2016 ingeschreven bedrag. Die middelen zijn gespreid over: toegewezen middelen (29.477,8 miljoen euro), extra PB (9.008,6 miljoen euro) en kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, hetzij als aan de gemeenschappen toegewezen nieuwe bevoegdheden (11.086,6 miljoen euro), hetzij als diverse middelen (625,4 miljoen euro)¹⁴⁷.

Die financiële middelen zijn bepaald, gelet op inzonderheid de actualisering door het FPB in zijn economische begroting van februari laatstleden van de vooruitzichten inzake inflatie (1,4%) en werkelijke groei van het bbp (1,2%) voor het jaar 2016. Die werkwijze is in overeenstemming met de bepalingen van de bijzondere financieringswet¹⁴⁸.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het FPB en de Europese Commissie de inflatievooruitzichten voor het jaar 2016 sedertdien naar boven hebben bijgesteld, namelijk naar 1,7%. Daaruit volgt dat de Staat bij de voorstelling van de volgende algemene uitgavenbegroting in oktober 2016 een extra bedrag van nagenoeg 126,1 miljoen euro aan de gemeenschappen en de gewesten verschuldigd zou kunnen zijn.

Zoals in de initiële begroting heeft de federale regering een bedrag van 809,6 miljoen euro afgetrokken van de ten voordele van de communautaire entiteiten in sectie 01 ingeschreven middelen¹⁴⁹. Overeenkomstig artikel 47/9, §4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zorgt de federale overheid immers onder bepaalde voorwaarden voor

¹⁴⁴ Monitoringcomité, Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 maart 2016, p. 11 (cf. www.begroting.be).

¹⁴⁵ Parl. St. Kamer, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016, Algemene Toelichting, pp. 12-13.

¹⁴⁶ Bij de initiële begroting 2016 kreeg het Rekenhof geen informatie over de *redesign* (Parl. St. Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, p. 20).

¹⁴⁷ Met inbegrip van een bijzondere dotatie aan Stad Brussel, bepaald in artikel 64 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Omgekeerd omvat dat bedrag niet de sommen die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven voor de dode hand. Dit is als compensatie van de niet-inning door de gewesten en de gemeenten van de onroerende voorheffing voor eigendommen die zijn vrijgesteld op hun grondgebied (artikel 63). De daarvoor in programma 13.40.4 vermelde bedragen belopen 107,9 miljoen euro.

¹⁴⁸ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

¹⁴⁹ Rijksmiddelenbegroting, Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1804/001 van p. 4-12.

de financiering, voor rekening van de gemeenschappen, van de investeringen voor ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten die aan hun zijn overgedragen krachtens de zesde staatshervorming. Dit artikel bepaalt dat de respectieve dotaties van die entiteiten in ruil voor die financiering elk jaar met een overeenstemmend bedrag worden verminderd.

De betrokken entiteiten hebben in het overlegcomité van 28 oktober 2015 de interpretatie van de federale Staat over de manier om die financiering te bepalen, betwist. Ze hebben in hun begrotingen bijgevolg geen rekening gehouden met deze vermindering¹⁵⁰.

5.2 Gewestelijke PB

Tot in 2015 hing de financiering van de gewesten niet af van de opbrengst van de door de Staat geïnde PB. Die entiteiten kregen immers door de bijzondere wet vastgelegde nominale bedragen die werden aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen en van de werkelijke groei van het BBP.

Door de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming is die toestand fundamenteel veranderd. De gewesten kunnen voortaan immers, indien ze dit wensen, opcentiemen vestigen op de opbrengst van de op hun grondgebied gelokaliseerde PB¹⁵¹.

Tot nu toe heeft nog geen enkel gewest van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

De bijzondere financieringswet bepaalt dat de bij wijze van opcentiemen geïnde middelen worden berekend uitgaande van een percentage van de belasting Staat¹⁵², ook "autonomiefactor" genoemd (cf. infra). De financiering van de gewesten is dus gevoelig zowel voor de globale economische situatie, die bepalend is voor de evolutie van de effectieve opbrengst van de belasting Staat, als voor de discretionaire beslissingen van de federale overheid inzake fiscaliteit. Die gevoeligheid is des te sterker omdat de gewestelijke PB meer dan de helft van de middelen vertegenwoordigt die de Staat ter beschikking van deze entiteiten stelt¹⁵³.

Zo zal de implementatie van de tax shift I en II in 2016 waarschijnlijk een vermindering genereren van de aan de gewesten verschuldigde ontvangsten van nagenoeg 114 miljoen euro. Die vermindering zal zich meer en meer laten voelen naarmate de verwachte bepalingen van kracht worden, en zal vanaf 2020 1.140 miljoen euro vertegenwoordigen¹⁵⁴.

5.3 Impact van het definitief bepalen van de "autonomiefactor"

Om het percentage te bepalen van de belasting Staat die naar de gewesten wordt overgedragen, heeft de wetgever twee elementen als uitgangspunt genomen ("billijke

¹⁵⁰ Cf. de opmerkingen van het Rekenhof over de ontwerpdecreten houdende de ontwerpbegrotingen van de Vlaamse Gemeenschap (Nederlandse kamer van 16 november 2015) en van de Franse Gemeenschap (Franse kamer van 20 november 2015).

¹⁵¹ Onder voorbehoud echter van bepaalde voorwaarden, zoals de inachtneming van de progressiviteit van de belasting.

¹⁵² De belasting Staat wordt gedefinieerd in artikel 5/2, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

¹⁵³ Op basis van de berekeningsparameters die worden gebruikt om de opcentiemen voor het jaar 2016 te bepalen, bedraagt het aandeel daarvan 58,1%.

¹⁵⁴ Op basis van een berekening door de FOD Financiën. De impact op de gemeenten zou 8 miljoen euro bedragen in 2016 en 325 miljoen euro vanaf 2021.

tegenprestatie" en "negatieve term" ¹⁵⁵). Die zouden bij ongewijzigde wetgeving de in 2015 aan de gewesten gestorte dotaties hebben beïnvloed. Aan die twee bedragen werd een deel (40%) van de nieuw naar de gewesten overgedragen fiscale uitgaven¹⁵⁶ toegevoegd. Het percentage van de gewestelijke PB ("autonomiefactor" genoemd) is de verhouding, in 2015, tussen enerzijds de som van die drie elementen en anderzijds de opbrengst van de belasting Staat voor datzelfde jaar.

De jaarlijks overgedragen gewestelijke PB stemt overeen met het verschil tussen enerzijds de opcentiemen, bepaald door de toepassing van dat percentage op de belasting Staat, en anderzijds de gewestelijke fiscale uitgaven¹⁵⁷.

Bij de inwerkingtreding van de zesde staats hervorming was het niet mogelijk de waarde van de drie bovenvermelde elementen nauwkeurig te bepalen. Immers:

- de sommen die overeenstemden met de "billijke tegenprestatie" en de "negatieve term" konden pas worden bepaald bij het definitief vastleggen van de parameters inflatie en werkelijke groei van het BBP voor 2015, d.i. in februari 2016;
- de totale fiscale uitgaven bij ongewijzigd beleid zullen pas kunnen worden bepaald nadat het Rekenhof, uiterlijk op 31 december 2016, het daartoe door artikel 81ter van de wet van 16 januari 1989 bepaalde verslag zal hebben ingediend;
- tot slot zal het rendement van de PB, zoals bepaald in de bijzondere financieringswet, pas op 30 april 2017 definitief worden bepaald. In afwachting wordt dat rendement bepaald op basis van een simulatie.

In afwachting van de definitieve bedragen werd het percentage voorlopig vastgelegd op 25,99%¹⁵⁸. Dat percentage is van toepassing op de jaren 2015, 2016 en 2017. Artikel 54, alinea 7 en 8, van de bijzondere wet heeft echter bepaald dat in de loop van het jaar 2018 een regularisatie zou plaatsvinden met terugwerkende kracht. De bedragen die thans aan de gewesten worden gestort (d.i. een globaal bedrag van 9.008,6 miljoen euro voor het jaar 2016), zijn dus voorschotten.

Ook al zijn de bedragen die als grondslag dienen voor het vastleggen van de autonomiefactor nog niet volledig vastgelegd, zullen ze nochtans in de toekomst waarschijnlijk niet meer significant wijzigen¹⁵⁹. Het is dus mogelijk de autonomiefactor die in 2018 zal worden toegepast, op bevredigende wijze te benaderen. Op basis van de thans bekende elementen blijkt het percentage van 25,99% te hoog te zijn. Het zou uiteindelijk op een iets lager niveau (25,35%) uitkomen.

Uit het voorgaande volgt dat de naar de drie gewesten overgedragen middelen na afloop van de overgangperiode zullen moeten worden verminderd met de bij wijze van voorschot te veel betaalde bedragen. In absolute termen zou het verschil tussen de voorschotten en de definitieve bedragen ongeveer 286,1 miljoen euro bedragen in 2015,

¹⁵⁵ Artikelen 33 en 33bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

¹⁵⁶ Geraamd bij ongewijzigde wetgeving.

¹⁵⁷ Op dat resultaat wordt een zogenoemde inningscoëfficiënt van technische aard toegepast.

¹⁵⁸ Op basis van de tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de wet beschikbare gegevens.

¹⁵⁹ De parameters van "billijke tegenprestatie" en van de "negatieve term" zijn immers definitief vastgelegd. Hetzelfde geldt nagenoeg voor de belasting Staat begrotingsjaar 2015 en de fiscale uitgaven 2015 bij ongewijzigde wetgeving.

293,6 miljoen euro in 2016 en 303,1 miljoen euro in 2017, d.i. in totaal 882,8 miljoen euro¹⁶⁰.

5.4 Impact van het definitief bepalen van de "fiscale uitgaven"

Bij ontstentenis van voldoende elementen om a priori de bij wijze van fiscale uitgaven naar de gewesten overgedragen bedragen in te schatten, heeft de bijzondere wet van 16 januari 1989 in een voorlopig mechanisme voorzien. In de periode 2015-2017 dient meer bepaald een vast bedrag van 3.048,0 miljoen euro als basis voor de berekening van de in die hoedanigheid naar de drie gewesten overgedragen middelen¹⁶¹.

Overeenkomstig artikel 81ter van de bijzondere wet moet het Rekenhof voor het einde van het jaar 2016 een verslag opstellen over de definitieve vastlegging van de fiscale uitgaven 2015 bij ongewijzigde wetgeving. Op basis van de beschikbare ramingen blijkt dat het bedrag van de overgedragen fiscale uitgaven slechts 2.749,5 miljoen euro zou mogen belopen.

Het verwerken van dat nieuw bedrag in het mechanisme van de financiering van de gewesten zal leiden tot een vermindering van de door de federale Staat definitief verschuldigde middelen, namelijk 178,0 miljoen euro voor 2015, 183,0 miljoen euro voor 2016 en 189,4 miljoen euro voor 2017. Om die verschillen te regulariseren zullen de in 2018 naar de gewesten overgedragen middelen met nog eens 550,5 miljoen euro moeten worden verminderd.

¹⁶⁰ Die correctie is verwerkt in de berekening van het structureel saldo van de federale Staat voor de betrokken jaren. De cijfers vertrekken bovendien van de hypothese dat de gewesten tot dan geen gebruik zullen maken van de mogelijkheid zelf het percentage van de opcentiemen vast te leggen.

¹⁶¹ Dat totale bedrag van 3.048,0 miljoen euro bestaat voor 60% uit toegewezen middelen PB (artikel 35decies) en voor 40% uit gewestelijke PB (artikel 5/2). Het speelt ook een rol bij de modaliteiten voor het bepalen van het mechanisme van nationale solidariteit (artikel 48) en het overgangsmechanisme (artike 48/1, §2, 5°, 6° en 8°).

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Personeelsuitgaven

In vergelijking met de initiële begroting verhoogt de aangepaste begroting de personeelskredieten, inclusief gedetacheerd personeel, met 8,1 miljoen euro¹⁶². Het krediet bedraagt nu 1.279,4 miljoen euro.

De stijgingen hebben voornamelijk betrekking op de bezoldiging van het niet-confessioneel personeel¹⁶³ (+4,2 miljoen euro) en het personeel van de islamitische eredienst (+1,3 miljoen euro). Om meer fiscale substituten¹⁶⁴ te kunnen aanwerven voor de strijd tegen belastingontwijking, verhogen de personeelskredieten van het statutair personeel van de gewone rechtsmachten met 970.000 euro¹⁶⁵. Ook worden 15 bijkomende fiscaal ambtenaren gedetacheerd naar de gewone rechtsmachten. De kredieten hiervoor stijgen met 1,3 miljoen euro (basisallocatie 12.56.02.12.21.48)¹⁶⁶.

Als gevolg van de vertraging bij hun integratie in de Federale Politie, omvatten de bijkomende kredieten voor de Staatsveiligheid¹⁶⁷ de teruggave van kredieten ten belope van vijf maandwedden van de beschermingsassistenten (909.000 euro)¹⁶⁸.

De enveloppe voor de financiering van de Gemeenschappelijke Interne Auditdienst werd met 746.000 euro verminderd. Dit bedrag was oorspronkelijk afkomstig van de personeelskredieten van de FOD Justitie (650.000 euro voor het personeel van de rechtsmacht¹⁶⁹ en 96.000 euro voor het personeel van de erediensten). Die som wordt opnieuw opgenomen in de personeelskredieten van de FOD Justitie¹⁷⁰.

Overeenkomstig de omzendbrieven 644 en 650¹⁷¹ gebeurt er voor de personeelskredieten een monitoring van het risico op overschrijding. Rekening

¹⁶² Die stijging houdt rekening met de daling met 1,3 miljoen euro van de sommen voor de financiering van het federaal sociaal secretariaat Persopoint, dat de taken van de CDVU overneemt. De bijdrage van de FOD Justitie is op die manier proportioneel de grootste (cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, p. 14).

¹⁶³ Ondergefinancierd sinds 2010 (cf. Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *parl. stuk*, Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, p. 150).

¹⁶⁴ Van 15 personen.

¹⁶⁵ Cf. wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting, *parl. stuk*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, p. 48.

¹⁶⁶ Cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, punt 15, p. 25.

¹⁶⁷ Organisatieafdeling 55 – Bestuur van de veiligheid van de Staat.

¹⁶⁸ Cf. de notificaties van de ministerraad van 22 april 2016, punt 15, p. 17.

¹⁶⁹ Het departement is van oordeel dat de Gemeenschappelijke Interne Auditdienst niet bevoegd kan zijn voor de rechtsmacht. Op grond van de artikelen 183 en 185 van het Gerechtelijk Wetboek komt die bevoegdheid de colleges van de hoven en rechtbanken toe, alsook het openbaar ministerie.

¹⁷⁰ Cf. wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting, *parl. stuk*, Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, p.39.

¹⁷¹ Omzendbrief 644 van 12 mei 2015 en omzendbrief 650 van 15 december 2015.

houdend met de mogelijkheden tot herverdeling en met de overhevelingen vanuit de Optifed-provisie, zouden de personeelskredieten in 2016 bij ongewijzigd beleid toereikend moeten zijn¹⁷².

2 Werkingsuitgaven

Achterstallen 2011-2014

Om de facturen van de jaren 2011 tot 2014 aan te zuiveren, werden met de eerste aangepaste begroting 2015 de werkingskredieten met 101,1 miljoen euro verhoogd. Die achterstallen hadden voornamelijk betrekking op gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken (36 miljoen euro), en op medische zorg aan gedetineerden en geïnterneerden (39,1 miljoen euro).

In juni 2015 werd een nieuwe raming gemaakt van de achterstallen (145,8 miljoen euro), verhoogd met 6,2 miljoen euro aan uitgaven voor telefonie uit 2014 (maar gefactureerd in 2015). Dat bedrag werd gefinancierd met een transfer van de interdepartementale provisie. I.v.m. deze laatste uitgave herinnert het hof eraan dat de ministerraad de ministers van Justitie en van Begroting op 16 oktober 2015¹⁷³ (vóór de begrotingscontrole 2016) ermee had belast een regeling te treffen voor de betwiste en nog niet gecontroleerde facturen van telefoonoperator Mobistar¹⁷⁴. Het Rekenhof heeft echter geen informatie ontvangen over de afloop van dat dossier.

Achterstallen 2015

De FOD Justitie heeft een inventaris gemaakt van de werkingskosten van het jaar 2015 die niet zijn vastgelegd. De achterstallen werden op het einde van het eerste kwartaal van 2016 op minstens 33,6 miljoen euro geraamd. Dat bedrag kan in de loop van het jaar nog stijgen.

De krediettekorten in 2015 betreffen voornamelijk werkingsuitgaven van de rechterlijke organisatie en van de penitentiaire inrichtingen (respectievelijk 16,4 en 17,2 miljoen euro). Om die facturen te kunnen vastleggen ten laste van de begroting 2016 en onverwijld te kunnen vereffenen, is in de aangepaste uitgavenbegroting een nieuwe wetsbepaling (2.12.2) ingeschreven. Die houdt voor drie basisallocaties¹⁷⁵ een afwijking in van de regels over de juiste toewijzing van de verrichtingen zoals voorzien in de comptabiliteitswet van 22 mei 2003¹⁷⁶. De wetsbepaling laat toe uitgaven van voorgaande jaren aan te rekenen op de begroting 2016.

Sommige achterstallen vallen niet onder die begrotingsruiter, zoals die voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten van de penitentiaire inrichtingen¹⁷⁷ (1,2 miljoen euro) en van de rechterlijke organisatie¹⁷⁸ (2,0 miljoen euro). Er is niets bepaald voor de vastlegging en vereffening van die achterstallen.

¹⁷² In 2015 werd geen enkele overschrijding van de toegekende kredieten vastgesteld en op het einde van het boekjaar was nog een saldo van 22,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten beschikbaar.

¹⁷³ Ministerraad van 16 oktober 2015, notificaties punt 15.

¹⁷⁴ Nagenoeg 24.000 facturen met betrekking tot de jaren 2011 tot 2014.

¹⁷⁵ Het betreft de basisallocaties 12.56.03.12.11.40 (Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken), 12.51.31.12.11.01 (Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten inzake medische en medisch-psychosociale expertise) en 12.51.32.12.11.31 (Medische kosten ten behoeve van gedetineerden, voeding en onderhoud van de krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij geïnterneerde recidivisten en abnormalen).

¹⁷⁶ Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁷⁷ Basisallocatie 12.51.02.12.11.01.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat in de aangepaste begroting geen enkel bijkomend krediet is ingeschreven, tenzij partieel voor de penitentiaire inrichtingen (zie verder). Het valt dus niet uit te sluiten dat zich in 2016 opnieuw krediettekorten voordoen.

De achterstallen 2015 bestonden voornamelijk uit:

Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken

Een groot deel van de achterstallen 2015 bestaat uit gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken¹⁷⁹. Volgens een raming van 7 april 2016 beliepen die 14,4 miljoen euro (7,0 miljoen euro voor telefonie, 0,9 miljoen euro voor rogatoire commissies en 6,5 miljoen euro voor expertises).

Om recurrente achterstallen te vermijden op het vlak van gerechtskosten, is er volgens de administratie nood aan een basiskrediet van 106,0 miljoen euro per jaar. In 2015 werden echter drie maatregelen genomen om die kosten te beheersen. Die maatregelen hadden betrekking op de tarieven voor de prestaties van gerechtsdeurwaarders¹⁸⁰, de expertises voor dna-analyse¹⁸¹ en speekselanalyses en bloedproeven in het kader van rijden onder invloed¹⁸². Het basisbedrag zou dus met 11,8 miljoen euro kunnen worden verminderd¹⁸³ tot 94,2 miljoen euro. Dat laatste bedrag kan nog naar beneden worden herzien afhankelijk van de geleidelijke uitvoering van het actieplan van de minister inzake gerechtskosten, en met name de telefoniekosten¹⁸⁴. In de aangepaste begroting 2016 zijn hoe dan ook 73,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten ingeschreven.

Het Rekenhof herinnert er echter aan dat dat krediet geen rekening houdt met de gevolgen van de inwerkingtreding op 1 januari 2016 van de wet van 5 mei 2014¹⁸⁵, die voorziet in forensisch psychiatrisch of psychologisch deskundigenonderzoek na een rechterlijke beslissing, terwijl de extra kosten van die maatregel door de administratie op 8,1 miljoen euro waren geraamd.

Het Rekenhof stelt niettemin dat, om achterstallen te vermijden, de directeur-generaal van de rechterlijke organisatie in december 2014 en in februari 2016 twee omzendbrieven¹⁸⁶ heeft bezorgd aan de gerechtelijke autoriteiten. Die beogen de onmiddellijke boeking van kostenstaten in het boekhoudprogramma van het

¹⁷⁸ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01.

¹⁷⁹ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40.

¹⁸⁰ Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 tot vaststelling van het tarief voor prestaties van gerechtsdeurwaarders in strafzaken op vordering van de gerechtelijke overheden.

¹⁸¹ Koninklijk besluit van 27 november 2015 houdende uitvoering van artikel 6 van de programmawet (II) van 27 december 2006 tot bepaling van de tarieven in strafzaken voor het deskundigenonderzoek in genetische analyse in opdracht van een gerechtelijke overheid.

¹⁸² Koninklijk besluit van 27 november 2015 tot uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, wat betreft de speekselanalyse en de bloedproef bij het sturen onder invloed van bepaalde psychotrope stoffen en de erkenning van de laboratoria.

¹⁸³ De impact van die maatregelen werd geraamd op -5,4 miljoen euro voor de deurwaardersprestaties, 5,1 voor dna-analyses en -1,2 voor speekselanalyses (cf. notificaties van de ministerraad van 24 juli 2015, punt 15).

¹⁸⁴ Cf. algemene beleidsnota, 10 november 2015, *parl. stuk*, Kamer, DOC 54 1428/008, punt II.4 Duurzaam budgettair beleid en gerechtskosten. Het plan 'Gerechtskosten' omvat 32 acties.

¹⁸⁵ Wet van 5 mei 2015 betreffende de internering van personen.

¹⁸⁶ Omzendbrieven 236 van 17 december 2014 en 251 van 19 februari 2016.

departement (CGAB) opdat elke kostenstaat inzake repressie zo vroeg mogelijk in de loop van het proces bekend zou zijn.

Werkingskosten met betrekking tot medische en medisch-psychosociale expertises en geneeskundige verzorging

De achterstallen¹⁸⁷ hebben enerzijds betrekking op uitgaven voor kantoorkosten, erelonen van onafhankelijke artsen, energie, onderhoud, vergoedingen, presentiegelden, telefonie (220.000 euro) en anderzijds op medische kosten ten behoeve van gedetineerden, voeding en onderhoud van de krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij geïnterneerde recidivisten en abnormalen (15,7 miljoen euro). De maatregelen die in het kader van die wet werden genomen, zijn structureel ondergefinancierd, en dan vooral die voor de verzorging van geïnterneerden die in een externe inrichting zijn geplaatst die niet is verbonden aan het gevangeniswezen¹⁸⁸.

3 Uitgaven ten laste van het provisioneel krediet ‘Strijd tegen het terrorisme en het radicalisme’

De minister heeft diverse initiatieven voorgesteld om de personeels- en werkingsmiddelen van het departement recurrent te verhogen ten laste van het provisioneel krediet bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme. Die initiatieven moeten wel nog worden aanvaard in het raam van de administratieve en budgettaire controle¹⁸⁹: aanwerving van zittende magistraten en van parketmagistraten en aanwerving van gerechtspersoneel¹⁹⁰, versterking van de "Cel extremisme" van de penitentiaire inrichtingen, oprichting van twee secties voor geradicaliseerde gedetineerden en stijging van de benodigde middelen inzake gerechtskosten¹⁹¹.

¹⁸⁷ Basisallocaties 12.51.31.12.11.01 en 12.51.32.12.11.31.

¹⁸⁸ Het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) betaalt een forfaitair bedrag rechtstreeks aan de zorgverleners van geïnterneerden die in een ziekenhuis of in een psychiatrische instelling zijn ondergebracht. De FOD Justitie betaalt de facturen voor verzorging die de enveloppe van het RIZIV overschrijden. Jaarlijks gaat het naar schatting om een bedrag van 18 miljoen euro. De minister van Justitie zou met de minister van Volksgezondheid onderzoeken op welke manier het RIZIV alle zorgkosten voor die groep van geïnterneerden ten laste kan nemen (Bron: algemene beleidsnota van de minister van Justitie van 10 november 2015, parl. stuk, Kamer, DOC 54 1428/008).

¹⁸⁹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.04; zie in dat verband de commentaar in deel III, hoofdstuk I, punt 3.

¹⁹⁰ 62 magistraten en 276 medewerkers.

¹⁹¹ 10 miljoen euro voor Brussel (Kanaalplan) en 16 miljoen euro voor de andere gerechtelijke ressorts.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelings-samenwerking

Met de omzendbrief betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid blokkeert de ministerraad van 20 mei 2016 de vastleggings- en vereffeningskredieten 2016 van ontwikkelingssamenwerking¹⁹² met 125 miljoen euro¹⁹³. Tegen 30 mei 2016 moet de afdeling Ontwikkelingssamenwerking een uitsplitsing aanleveren van de blokkeringen tussen alle basisallocaties. Omdat de uitgavenbegroting van ontwikkelingssamenwerking voornamelijk uit kredieten voor inkomens- en kapitaaloverdrachten bestaat (ESR-code 3 tot en met 6)¹⁹⁴, zal ze de blokkering voornamelijk op deze kredieten moeten toewijzen.

Bij de initiële begroting 2016 raamde de afdeling Ontwikkelingssamenwerking de onderbenutting van de kredieten van ontwikkelingssamenwerking op 186,9 miljoen euro¹⁹⁵, dit is 61,9 miljoen euro meer dan de huidige blokkering. Ook in het begrotingsjaar 2015 blokkeerde de regering al de kredieten van ontwikkelingssamenwerking voor 187,6 miljoen euro¹⁹⁶. De afdeling Ontwikkelingssamenwerking stelt echter dat ze alle verplichte uitgaven in 2015 kon uitvoeren. Wel liepen een aantal vooropgezette acties vertraging op of kon de afdeling deze pas later opstarten.

Ook voor 2016 is de afdeling van oordeel dat ze alle verplichte uitgaven zal kunnen uitvoeren. Ze zal echter een aantal vrijwillige bijdragen moeten beperken en bijgevolg de vooropgezette acties niet integraal kunnen uitvoeren¹⁹⁷.

Indien het de bedoeling is de kredieten van ontwikkelingssamenwerking structureel niet te gebruiken, beveelt het Rekenhof aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar administratief te blokkeren. De begroting moet immers een zo getrouw mogelijke weergave zijn van de te verwachten uitgaven.

¹⁹² Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

¹⁹³ Dit is ruim 30% van de totale blokkering voor alle departementen van 402,655 miljoen euro.

¹⁹⁴ De totale vereffeningskredieten bij de aangepaste begroting 2016 van ontwikkelingssamenwerking van 1.270,7 miljoen euro bestaan uit:

- 5,7 miljoen euro werkingskredieten (ESR-code 12);
- 1.169 miljoen euro inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tot en met 6);
- 96 miljoen euro kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8, zonder impact op het vorderingensaldo).

¹⁹⁵ *Parl. St. Kamer*, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2016 - Solidariteitsnota*, p. 147.

¹⁹⁶ De effectieve onderbenutting van de kredieten van ontwikkelingssamenwerking bedroeg in 2015 onder meer hierdoor 189,6 miljoen euro (zonder de onderbenutting van de ESR-code 8 uitgaven).

¹⁹⁷ De FOD beschrijft deze acties:

- voor de initiële begroting 2016 in het *Parl. St. Kamer*, 13 november 2015, DOC 54 1353/009, *Verantwoording*, p. 67-257;
- voor de aanpassingen naar aanleiding van de aangepaste begroting 2016 in het *Parl. St. Kamer*, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, *Algemene uitgavenbegroting*, p. 75-92.

Sectie 16 - Landsverdediging

1 Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting

Hoewel de totale vereffeningskredieten ten opzichte van de initiële begroting 2016, nagenoeg ongewijzigd blijven (2.339,2 miljoen euro), zijn er een aantal belangrijke kredietverschuivingen¹⁹⁸.

De belangrijkste kredietverschuivingen (57,7 miljoen euro) vinden plaats tussen de vier organieke fondsen. Bij het begrotingsconclaf van 1 oktober 2015 besliste de regering deze fondsen om te vormen tot één nieuw globaal begrotingsfonds¹⁹⁹. De aangepaste begroting herverdeelt de variabele kredieten over de begrotingsfondsen in overeenstemming met het geraamde encours. De impact van deze verschuivingen is budgettair neutraal.

De personeelskredieten (1.576,6 miljoen euro) stijgen licht (+3,6 miljoen euro). Het Rekenhof vestigt de aandacht op de kredietverschuivingen binnen de groep aan personeelskredieten. Door de verhoogde inzet van militairen voor bewakingsopdrachten, moet Defensie haar trainingscapaciteit afbouwen. Hierdoor daalt het krediet voor training met 3,2 miljoen euro²⁰⁰. Het departement wendt de vrijgekomen budgettaire ruimte integraal aan om 200 militairen extra te werven bovenop de initieel voorziene 700. Om het objectief van 25.000 personeelseffectieven in 2030 te kunnen halen, moet het departement ook de komende jaren de verhoogde inspanning van minimaal 900 aanwervingen per jaar aanhouden²⁰¹.

Ook binnen de werkings- en investeringskredieten herverdeelt het departement kredieten. Zo vermindert het krediet voor de aankoop van brandstof met 11,3 miljoen euro (basisallocatie 16.50.1.3.12.11.01) ten voordele van het krediet voor de verdere schuldafbouw van het militaire transporttoestel A400M (basisallocatie 16.50.2.2.74.10.01). Het Rekenhof merkt op dat indien de brandstofprijzen opnieuw stijgen, het krediet voor de aankoop van brandstof mogelijk ontoereikend zal zijn.

2 Gebruik van de interdepartementale provisie

In de interdepartementale provisie is voor Defensie een krediet van 69 miljoen euro aan vastleggingszijde en 100 miljoen euro aan vereffeningszijde gereserveerd.

¹⁹⁸ Deze verschuivingen kaderen binnen het principe van de begrotingsenveloppe (cf. het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 - p. 15). Dit houdt in dat de normen in de begrotingsrichtlijnen gelden om de globale enveloppe te bepalen. Hierbij kan Defensie tijdens de verschillende fasen van de begrotingsopmaak zelf over de toewijzing van de kredieten beschikken.

¹⁹⁹ Met name de begrotingsfondsen 16.1 (Prestaties voor derden), 16.2 (Opbrengst uit de verkoop van overtollig materieel, waren of munitie) en 16.3 (Opbrengst uit verkoop van onroerende goederen). Vanaf het begrotingsjaar 2016 voorziet de regering in de gefaseerde ophef van deze fondsen en de oprichting van één nieuw organiek fonds 16.4 (Ontvangsten uit de prestaties voor derden, uit de verkoop van materieel, waren of munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen). De variabele kredieten op de fondsen 16.1, 16.2 en 16.3 dienen enkel nog om het encours te vereffenen (14,5 miljoen euro). Het saldo van de vastleggings- en vereffeningskredieten wordt overgeheveld naar het begrotingsfonds 16.4.

²⁰⁰ Het Ministerie van Landsverdediging vermindert voor het begrotingsjaar 2016 de trainingscapaciteit met 30.000 manuren (van 440.000 uren naar 410.000). Een bijkomende vermindering is niet uit te sluiten in functie van een verdere verhoogde inzet.

²⁰¹ Op 22 december 2015 was er in de regering een akkoord over het strategisch plan voor Defensie 2030. Volgens dit akkoord zou het personeelseffectief moeten evolueren naar 25.000 VTE. Dit strategisch plan is nog steeds niet door de ministerraad goedgekeurd.

Aan vastleggingszijde dient dat krediet integraal voor de meest dringende investeringen²⁰². Aan vereffeningskant zal het integraal worden aangewend voor het encours m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel en van de infrastructuur²⁰³. Het Rekenhof wijst op het noodzakelijk karakter van deze uitgaven. Daarom moeten deze kredieten worden opgenomen in de respectieve begrotingsprogramma's i.p.v. in de interdepartementale provisie. Zo bedraagt het voor het begrotingsjaar 2016 af te lossen encours op de programma's 16.50.2 (Vernieuwing van de uitrusting) en 16.50.03 (Vernieuwing van de infrastructuur) 188,8 miljoen euro. Defensie zal deze schuld voor 88,8 miljoen euro met eigen begrotingsmiddelen financieren. Voor de overige 100 miljoen euro zal het departement van de interdepartementale provisie gebruik maken. De schuldaflossing wordt momenteel dus voor minder dan 50% gefinancierd met eigen begrotingsmiddelen.

²⁰² Waarvan 29 miljoen euro voor courant materieel en 40 miljoen euro voor infrastructuur

²⁰³ Waarvan 77,8 miljoen euro voor de betaling van de aankoop van transportvoertuigen (basisallocaties 16.50.2.1.74.10.01 en 16.50.2.2.74.10.01), 14 miljoen euro voor specifieke kapitaalinvesteringen (basisallocatie 16.50.2.2.74.70.01) en 6,5 miljoen euro voor infrastructuurwerken aan gebouwen.

Sectie 18 – FOD Financien

1 Programma 18.53.0 Inning en invordering - Bestaansmiddelen

De aangepaste algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 trekt net zoals de initiële begroting een krediet van 26,6 miljoen euro uit voor de betaling van de voorschotten inzake alimentatievorderingen²⁰⁴.

De wet van 12 mei 2014²⁰⁵ heeft het plafond van de maandelijkse middelen waaronder een onderhoudsgerechtigde een voorschot op de onderhoudsuitkering kan vragen, opgetrokken van 1.400 euro naar 1.800 euro. Het Rekenhof is op basis van de verffende bedragen van de eerste vier maanden van 2016 van oordeel dat het vermelde krediet van 26,6 miljoen euro ontoereikend kan zijn. Het onderstreept echter dat artikel 2.18.3, §2, van het beschikkend gedeelte van de initiële begroting een interne herverdeling van bepaalde kredieten toelaat. Dit biedt de mogelijkheid alle voorschotten op onderhoudsuitkering te dekken.

2 Programma 18.40.0 Stafdiensten en diensten - Bestaansmiddelen

Op de basisallocatie voor allerhande werkingsuitgaven voor de informatica is een uitzonderlijk extra bedrag van 4 miljoen euro uitgetrokken²⁰⁶. Dat bedrag wordt toegekend ter compensatie van de schrapping van een virtueel fonds dat zijn oorsprong vond in de terbeschikkingstelling door de FOD Financien van zijn IT-infrastructuur en van zijn drukkerij voor andere federale overheidsdiensten.

De ontvangsten en uitgaven voor die dienstprestaties worden nu geboekt op een speciaal daarvoor opgerichte orderekening van de thesaurie, waarvan het saldo 5,1 miljoen euro beliep op 31 december 2015. Zoals het Rekenhof reeds vroeger heeft opgemerkt²⁰⁷, komt het gebruik van orderekeningen echter niet meer voor in de wet van 22 mei 2003²⁰⁸. Die praktijk is immers in strijd met het principe van de budgettaire transparantie. Orderekeningen kunnen immers aanleiding geven tot oneigenlijk gebruik van de kredieten en tot het opbouwen van reserves die aan de normale begrotingscontrole ontsnappen²⁰⁹.

²⁰⁴ Basisallocatie 18.53.03.53.20.02.

²⁰⁵ Wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financien en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden.

²⁰⁶ Basisallocatie 18.40.02.12.11.04.

²⁰⁷ 171^e Boek van het Rekenhof, p. 94 en 172^e Boek van het Rekenhof, p. 88.

²⁰⁸ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

²⁰⁹ Cf. Rekenhof, "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012", *Parl. St. Kamer*, 24 april 2012, DOC 53 2112/005, p. 60.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

In deze sectie van de algemene uitgavenbegroting zijn de dotaties ingeschreven die de Regie der Gebouwen toelaat de diensten van de Staat te huisvesten, alsook om de internationale verplichtingen inzake de immobiliën na te komen²¹⁰.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen. Die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

1 Huuruitgaven en standaard inrichtingswerken

De kredieten voor de uitgaven van de onroerende goederen die de Regie huurt voor rekening van de Staat²¹¹ en de hieraan verbonden standaardinrichtingswerken, zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 537.01, 537.03, 537.05 en 537.13. De Regie ontvangt hiervoor de middelen via basisallocatie 19.55.22.41.40.01 (huurdotatie). In de aangepaste begroting 2016 bedraagt de dotatie 475,8 miljoen euro.

De Regie raamt deze uitgaven echter op 485,7 miljoen euro (+13,5 miljoen euro tegenover de initiële begroting). Deze stijging is het gevolg van nieuwe huurcontracten (+2,3 miljoen euro), van nieuwe standaardinrichtingswerken (+2,9 miljoen euro), van het encours van de bestaande inrichtingswerken (+4,6 miljoen euro) en van de meerkosten voor de bezetterslasten in het WTCII-gebouw (+3,7 miljoen euro)²¹². De Regie bracht de besparing van 6,5 miljoen euro, zoals beslist tijdens het bilateraal overleg over de initiële begroting 2016, in rekening²¹³. In de verantwoording bij het ontwerp van aangepaste begroting is niet bepaald hoe de Regie deze besparing zal realiseren.

Het tekort aan huurdotatie bedraagt dus 9,9 miljoen euro. De Regie financiert dit tekort met de opbrengsten uit de verkoop van het patrimonium (zie tevens punt 3). Bovendien kan het tekort nog oplopen indien de Regie de vermelde besparing van 6,5 miljoen euro niet kan realiseren.

2 Financieringsfonds

De Regie kan de opbrengsten van de verkopen van onroerende goederen aanwenden²¹⁴. De opbrengsten die op het eind van het begrotingsjaar niet zijn

²¹⁰ De Regie der Gebouwen is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. De federale middelen die vanuit sectie 19 aan de Regie der Gebouwen worden toegekend zijn opgedeeld in dertien basisallocaties waarbij elke basisallocatie een bepaalde dotatie vertegenwoordigt.

²¹¹ Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen, artikel 2, artikel 19, 2° en artikel 20, §1, 2°.

²¹² De Regie prefinanciert de bezetterslasten voor het WTCII-gebouw te Brussel en vordert deze kosten achteraf terug bij de bezetters. De kosten voor dit gebouw liggen echter veel hoger dan in andere gebouwen en de bezetters kunnen niet de nodige kredieten vrijmaken om alle kosten terug te betalen aan de Regie. Hiervoor is bij het huidige ontwerp een bijkomend krediet toegekend zodat de Regie alle facturen kan betalen.

²¹³ Bij het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 legde de regering een besparing op van 5% op de huurgelden.

²¹⁴ Artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat er binnen de Regie der Gebouwen een financieringsfonds wordt opgericht. Dat fonds wordt, in afwijking van de artikelen 60 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, gefinancierd met de opbrengst van alle onroerende verrichtingen aangaande de goederen van de Staat die onder de bevoegdheid vallen van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert. Artikel 335, §4,

aangewend, moeten worden overgedragen naar het volgend begrotingsjaar en gevoegd bij de ontvangsten van dat jaar²¹⁵.

Het Rekenhof stelt vast dat de stand van het Financieringsfonds niet is opgenomen in de wetstabel, noch in het verantwoordingsprogramma.

De ontvangstenraming voor de verkoop van onroerende goederen (artikel 414.09) is opgetrokken van 5,5 miljoen euro naar 57 miljoen euro. De hogere opbrengsten ontstaan uit de verkoop van vastgoed in Vlaanderen en Wallonië (27 miljoen euro), alsook uit de verkoop van de terreinen van de kazernes te Elsene aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (30 miljoen euro) en gefinancierd door het Belirisfonds²¹⁶.

Door deze hogere opbrengsten zal de Regie onder meer voor het begrotingsjaar 2016 een positief ESR-saldo van 20 miljoen kunnen realiseren, zoals opgelegd tijdens het bilateraal overleg over de aangepaste begroting 2016.

3 Aanwending van de financiële reserve (begrotingsoverschotten)

De Regie beschikte op 31 december 2015 over een financiële reserve van 88,2 miljoen euro. Deze reserve is het gevolg van het niet volledig aanwenden van de jaarlijkse dotaties en van de opbrengsten uit de verkoop van onroerende goederen (zie punt 2).

Met uitzondering van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed, is er niet nader bepaald in welke mate en waarvoor de Regie deze reserve kan aanwenden. De budgettaire overheid²¹⁷ beslist jaarlijks ad hoc wanneer en welke uitgaven ermee zullen worden betaald.

De Regie zal in 2016 deze reserve aanwenden voor:

- de aanzuivering van het tekort voor de huuruitgaven en uitgaven voor de standaardinrichtingswerken (9,9 miljoen euro – zie punt 1);
- de investeringsuitgaven in het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (39,3 miljoen euro);
- de uitgaven uit verrekeningen voor het FPC Gent (1,5 miljoen euro)²¹⁸;
- de verwerving van de opslagruimten van de voormalige kolenwasserij te Péronnes-lez-Binche (16,3 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat in de ontwerpbegroting van de Regie niet of onvoldoende tot uiting komt dat deze uitgaven met de financiële reserve zullen worden gefinancierd. Zo zijn de verrichtingen voor het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika en voor het FPC Gent nog opgenomen als projecten te financieren met leningen en is in de ontvangstenbegroting niet geregistreerd dat de aankoop van de opslagruimten van de kolenwasserij met eigen middelen zal worden gefinancierd.

van de vernoemde programmawet stelt dat de middelen van het financieringsfonds worden aangewend ter financiering van de opdrachten toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen.

²¹⁵ Wet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, artikel 2.19.6.

²¹⁶ Programma 33.55.2 (FOD Mobiliteit en Vervoer). De ministerraad van 17 maart 2016 keurde de bijakte nr. 12 goed waarbij het programma van het samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot bepaalde initiatieven om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel te bevorderen is aangepast en uitgebreid. Beliris zal de terreinen aankopen en saneren.

²¹⁷ Dit kan zijn de ministerraad, het bilateraal overleg, de minister van Begroting, de voogdijminister,...

²¹⁸ Het betreft hier de verrekening van bijkomende uitgaven in het kader van de overheidsopdrachten m.b.t. de bouw van het FPC te Gent.

Met het oog op een betere transparantie, beveelt het Rekenhof aan zowel in de wetstabel als in de verantwoordingsnota duidelijk te rapporteren over de opname en de aanwending van de financiële reserve²¹⁹. Het is tevens aangewezen een financieringsbesluit te treffen dat bepaalt in welke mate en voor welke uitgaven de Regie de reserve kan aanwenden en/of moet terugstorten in de Schatkist.

²¹⁹ In de ontvangstenbegroting kan de opname van de financiële reserve als een interne verrichting worden beschouwd en in de uitgavenbegroting de aanwending van de reserve als een werkings- of investeringsuitgave.

Sectie 21 – Pensioenen

Sectie 21 bevat de dotaties aan de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS)^{220 221}. Die betaalt hiermee de rust- en overlevingspensioenen van de openbare sector, de pensioenen van de NMBS, de vergoedingspensioenen, de oorlogsrenten en de arbeidsongevallenrenten.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotaties na op basis van de aangepaste begroting van PDOS (en de daarbij horende verantwoording en opsplitsing in artikelen)²²². Gelet op de summiere en inhoudelijk onduidelijke verantwoording voor *'dotatie: pensioenen openbare sector'* kan het Rekenhof niet nagaan of de uitgavenkredieten en inkomsten toereikend zijn om alle verplichtingen na te komen.

PDOS verantwoordt op die manier de daling van de pensioenuitgaven met bijna 44 miljoen euro (voor rust- en overlevingspensioenen samen) enkel door te stellen dat de uitgaven nu worden geraamd op basis van recentere cijfers²²³. Dit gegeven wordt niet gestaafd met een concrete berekening of vergelijking met de initiële begroting. De gebruikelijke tabellen met het overzicht van het aantal te verwachten 'nieuwe pensioenen' per basisallocatie ontbreken ook bij de begrotingsaanpassing.

De meeruitgaven door de afschaffing van de beperkingen op de toegelaten arbeid voor gepensioneerd ouder dan 65 jaar en met een loopbaan van minstens 42 jaar worden lager ingeschat (daling met ruim 4,6 miljoen euro) dan initieel geraamd. De verantwoording vermeldt enkele dat *'een nieuwe raming'* aan de basis ligt van de aanpassing.

Tijdens het begrotingsconclaaf van 22 april 2016 nam de regering maatregelen voor het beheersen van de uitgaven van de overheidspensioenen. Het rendement van een aantal van deze pensioenmaatregelen zou nog dit jaar resulteren in een besparing van een kleine 11 miljoen euro:

- de aanpassing van de regels inzake diplomabonificatie voor de berekening van het pensioen;
- het niet meer meetellen van de loopbaan jaren als contractueel personeelslid voor de berekening van het pensioen van de overheidssector (gemengd pensioen);
- de verhoging van 60 naar 63 jaar van het ambtshalve pensioen na 365 ziekte dagen²²⁴.

Het Rekenhof heeft geen informatie bekomen over de opbrengst van deze maatregelen. Omdat ze nog volledig moeten worden omgezet in wetgeving, is het

²²⁰ Met ingang van 1 april 2016 zijn de bevoegdheden van de PDOS geïntegreerd in de Federale Pensioendienst in uitvoering van de wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten "Pensioenen" van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels.

²²¹ PDOS was tot 1 april 2016 een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

²²² Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805 /002, deel 5 (Begrotingen van de instelling van openbaar nut), p. 715.

²²³ Volgens de verantwoording *'o.b.v. de werkelijk gerealiseerde pensioenuitgaven die gekend zijn tot en met januari 2016'*.

²²⁴ Volgens de notificatie van het begrotingsconclaaf (notificatie punt 1, p. 34) zou de leeftijd voor dat ambtshalve pensioen in 2016 worden opgetrokken tot 62 jaar en pas in 2018 tot 63 jaar.

bovendien onzeker of ze in de loop van 2016 zullen kunnen leiden tot alle verwachte besparingen.

In zijn rapport over de initiële begroting 2016 had het Rekenhof al opgemerkt dat de raming van de ontvangsten door de overdrachten van de pensioenbijdragen van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) naar PDOS in toepassing van de wet van 5 augustus 1968²²⁵ (begrotingsartikel 420.4701) weinig betrouwbaar was²²⁶. De aangepaste begroting verhoogt de verwachte ontvangst op dit artikel met 15 miljoen euro, een opwaardering van het betrokken begrotingsartikel met 20%, echter zonder duiding.

Het Rekenhof herinnert daarenboven aan zijn onderzoek van juli 2008 naar de overdracht van pensioenbijdragen tussen het privéstelsel en het openbare stelsel, en met name aan de problematiek van het onregelmatig ritme waarmee de RVP de pensioenafhoudingen aan PDOS overmaakt²²⁷. Het stelt vast dat PDOS nog steeds geen gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling om de procedure voor de regelmatige inning van deze pensioenbijdragen te verbeteren.

²²⁵ Wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

²²⁶ Parl. St. Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, p. 71. In de verantwoording bij die initiële begroting gaf PDOS immers aan dat *'de evolutie van deze opbrengst een eerder fluctuerend verloop kent en afhankelijk is van het tijdstip waarop de Rijksdienst voor Pensioenen de stortingen doet'*.

²²⁷ Rekenhof, 'Overdracht van de pensioenbijdragen uit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel', verslag overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2008, beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)

1 Programma 25.55.9 - Fonds klimaatresponsabilisering

Fonds Klimaatresponsabilisering

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) schrijft een klimaatresponsabiliseringsmechanisme voor.

De BFW legt de principes van dit mechanisme vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector terug te dringen²²⁸. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid²²⁹. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het gewest een financiële malus ten laste gelegd²³⁰.

Om de bonusmalusregeling van dit mechanisme te financieren is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht²³¹. Dit fonds is opgenomen onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme". De ontvangsten ervan bestaan uit:

1. het federale deel uit het veilen van de emissierechten;
2. de mali indien een gewest zijn doelstellingen niet haalt.

Met het oog op de naleving door België van zijn Europese en internationale klimaat- en energieverplichtingen, sloten op 4 december 2015 de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een beleidsakkoord af. Dit akkoord verdeelt de te leveren inspanning over deze entiteiten en moest binnen de twee maanden in een samenwerkingsakkoord worden geformaliseerd²³². Het beleidsakkoord vergt tevens een aanpassing van het samenwerkingsakkoord betreffende de organisatie en het administratief beheer van het gestandaardiseerd en genormaliseerd registratiesysteem.

Hoewel het overleg over de ontwerp teksten voor de twee samenwerkingsakkoorden wel degelijk in de laatste fase zit, is de procedure tot formele goedkeuring door de verschillende actoren nog niet gestart²³³. Hierdoor kunnen de veilingopbrengsten door de federale Staat nog steeds niet worden aangewend of naar de gewesten worden doorgestort. Ze blijven bijgevolg geblokkeerd op een orderekening die wordt beheerd door de FOD VVVL. Eind april bedroeg het saldo van deze rekening bijna 393 miljoen euro.

²²⁸ Artikel 65quater, §2, van de BFW.

²²⁹ De bonus wordt afgehouden van het federaal deel van de veiling van de emissierechten (artikel 65quater, §5, 1°, van de BFW).

²³⁰ Deze malus wordt afgehouden van de middelen aan het gewest, zoals opgenomen in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de BFW.

²³¹ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, artikel 5.

²³² Volgens de BFW moeten de opbrengsten van het veilen van de emissierechten worden verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord (BFW, artikel 65quater, §7).

²³³ Deze procedure vergt achtereenvolgens de goedkeuring door de Nationale Klimaatcommissie, door het Overlegcomité federale Staat-Gewesten, het advies van de Inspectie van Financiën en de Raad van State, de ondertekening door de 4 regeringen, de formele goedkeuring door de 4 parlementen en de publicatie in Staatsblad.

2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten

De dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG)²³⁴ moet dit agentschap toelaten zijn opdrachten inzake het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.59.02.41.40.01) bedraagt 16,8 miljoen euro en blijft ongewijzigd tegenover het begrotingsjaar 2016.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

De ontvangsten- en de uitgavenbegroting van het FAGG blijft tegenover de initiële begroting 2016 ongewijzigd (74,7 miljoen euro). Wel zijn er sterke verschuivingen binnen de ontvangstenbegroting. Zo dalen de opbrengsten uit de statutaire opdracht met 4,1 miljoen euro (hoofdstuk 41) die worden gecompenseerd door de financiële reserve aan te wenden (hoofdstuk 45), die echter een interne verrichting is die niet meetelt voor het ESR-saldo. Het begrote ESR-saldo is voor 6 miljoen euro negatief²³⁵. De minister van Begroting heeft bij brief van 18 februari 2016 hiermee ingestemd op voorwaarde dat het gerealiseerde ESR-saldo op het einde van het jaar niet negatief is²³⁶. Het FAGG moet bijgevolg tussen dit en het einde van het begrotingsjaar een overschot of onderbenutting van 6 miljoen (8% op de uitgaven) realiseren.

Ook stelt het Rekenhof vast dat de voor 2016 begrote uitgaven hoger liggen dan de realisaties in 2015 (+13,9 miljoen euro of 23%). De personeelskredieten zijn 5,4 miljoen euro (17%) hoger, de werkingskredieten 8,1 miljoen euro (28%). Uit de verantwoordingsnota blijkt niet duidelijk welke acties of maatregelen een dergelijke stijging verklaren.

Het Rekenhof leidt hieruit af dat de aangepaste ontwerpbegroting 2016 mogelijk overraamd is.

²³⁴ Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

²³⁵ De initiële begroting 2016 is opgemaakt met een ESR-saldo van 1,9 miljoen euro negatief. Dit negatief ESR-saldo loopt verder op tot 6 miljoen euro door de daling van de opbrengsten uit de statutaire opdrachten met 4,1 miljoen euro.

²³⁶ Beslissingen van de ministerraad van 15 oktober 2014 en 28 augustus 2015.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

Programma 33.52.2 – Belgocontrol

In het ontwerp van aangepaste begroting is geen krediet ingeschreven voor de financiering van Belgocontrol voor luchtvaartnavigatiediensten in de Belgische luchthavens. Op grond van een samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 zijn de door Belgocontrol uitgevoerde taken gratis voor de regionale luchthavens, op voorwaarde dat dit ook al in 1989 het geval was. Volgens de minister van Begroting is het *"samenwerkingsakkoord [...] niet meer aangepast. De enige alternatieve oplossing bestaat erin met de gewesten te heronderhandelen over de financieringswijzen van de investeringen [...] en dus ook over de exploitatiekosten"*²³⁷.

De financiering van Belgocontrol voor het jaar 2015²³⁸ was dus geacht transitair te zijn in afwachting van die heronderhandeling. Volgens de FOD Mobiliteit en Vervoer zou er op dat vlak geen significante vooruitgang zijn, ook al is contact opgenomen met de gewestelijke overheden.

Het Rekenhof stelt niettemin vast dat het koninklijk besluit van 26 december 2015 voor het jaar 2016 nadere regels bepaalt voor de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens. De artikelen 5, §2, en 10, §2, bepalen de kosten voor de vijf luchthavens in kwestie. Het gaat in totaal om 24,9 miljoen euro.

²³⁷ Parl. St. Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1351/004, p. 248.

²³⁸ Op basis van het koninklijk besluit van 19 december 2014, op basisallocatie 33.52.20.31.21.01 - Financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie

Programma 44.55.1 – Terugbetalingen medische kosten aan de HZIV (MediPrima)

Basisallocatie 44.55.12.34.32.00 bevat het krediet voor de terugbetaling van de medische kosten aan de Hulpkas voor ziekte-en invaliditeitsverzekering (HZIV). Het krediet bedroeg bij de initiële begroting 53,8 miljoen euro. Op basis van recentere parameters werd het krediet tot 46,5 miljoen euro teruggebracht.

Vanaf 1 januari 2014²³⁹ moeten de ziekenhuizen op elektronisch wijze²⁴⁰ hun prestaties voor personen die door het OCMW ten laste worden genomen en die niet over een ziekteverzekering beschikken (waaronder illegale en legale vluchtelingen), aan de HZIV overmaken. Deze instelling betaalt de ziekenhuizen terug en factureert op zijn beurt maandelijks aan de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI)²⁴¹.

In 2014 bedroeg de jaarlijkse facturatie vanuit de HZIV naar de POD MI 20,9 miljoen euro. In 2015 nam deze toe tot 44,4 miljoen euro. Het systeem komt in 2016 verder op kruissnelheid omdat bijna alle ziekenhuizen ondertussen van start zijn gegaan met de elektronische facturatie. Ook raken de voorschotten uitgeput die in 2014 waren toegekend om ziekenhuizen de nodige tijd te geven om dit elektronisch circuit in werking te stellen. De maandelijksse facturatie bedraagt in de eerste maanden van 2016 gemiddeld 6,2 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat de aangepaste begroting onvoldoende rekening houdt met deze toename. Het krediet zal dus mogelijks niet volstaan om de volledige terugbetaling aan de HZIV te verzekeren. Indien het facturatie ritme van 6,2 miljoen euro per maand blijft aanhouden, schat de POD MI de onderraming op 30 miljoen euro²⁴². Na uitputting van het krediet kan de HZIV niet langer worden terugbetaald en kan deze niet meer instaan voor de betaling van de ziekenhuisfacturen.

Er is voorzien in een provisioneel krediet ter financiering van de asielcrisis (basisallocatie 03.41.10.01.00.03). Het Rekenhof merkt echter op dat een deel van de maandelijksse facturatie van de HZIV betrekking heeft op geneeskundige prestaties ten gunste van vluchtelingen die vóór 2015 zijn aangekomen.

²³⁹ Voor 1 januari 2014 werden de medische kosten verrekend via tussenkomst van de OCMW's.

²⁴⁰ Via de informatietool MediPrima. Deze applicatie laat toe om de facturatie voor medische verzorging te vereenvoudigen en de controle op deze uitgaven te verbeteren.

²⁴¹ Artikelen 32 en 36 van de wet van 27 december 2012 houdende diverse bepalingen inzake de toegankelijkheid van de gezondheidszorg.

²⁴² In dit bedrag zit mogelijk een inhaalbeweging vervat van de prestaties 2014 en 2015 van recent aangesloten ziekenhuizen.

Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld

Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

De regering heeft in haar begrotingsconclaf van april 2016 beslist de raming van de intrestlasten te verlagen met 80 miljoen euro tot 10.086,7 miljoen euro. Deze verlaging komt bovenop de verlaging met 149 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2016, die het Agentschap van de Schuld bij de opmaak van het rapport van het monitoringscomité van 8 maart 2016 volgens de eigen ramingen voorstelt.

In de verantwoording van het begrotingsontwerp geeft het Agentschap aan dat het op basis van dezelfde ramingsmethode als van voormeld begrotingsrapport en rekening houdend met de meer recente *forward* intrestvoeten van 21 maart 2016 de intrestlasten opnieuw heeft berekend²⁴³. Deze herraming levert een bijkomende vermindering op van 32,4 miljoen euro en verklaart dus slechts gedeeltelijk de bijkomende vermindering van de intrestlasten met 80 miljoen euro.

²⁴³ Parl. St. Kamer, 27 mei 2016, DOC 54 1805/001, Algemene uitgavenbegroting, p. 214.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

De aangepaste begroting 2016 raamt de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)²⁴⁴ op 78.950,7 miljoen euro. Ze liggen 322,3 miljoen euro (0,41%) hoger dan geraamd in de initiële begroting 2016 en 676,3 miljoen euro (0,86%) hoger dan de voorlopige uitgaven 2015.

Tabel - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	Uitgaven 2015	Initiële ramingen 2016	Aangepaste ramingen 2016
Prestaties	69.772,3	70.298,6	70.635,7
Werkingskosten	2.165,1	2.187,6	2.166,4
Andere uitgaven	6.336,9	6.142,2	6.148,6
Totaal	78.274,3	78.628,4	78.950,7

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2016

Van de geconsolideerde uitgaven wordt 70.635,7 miljoen euro (89,47%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen. Dat bedrag stijgt ten opzichte van de initiële ramingen voor 2016 met 337,1 miljoen euro (0,48%). De uitgaven 2016 liggen ook 863,1 miljoen euro (1,24%) boven de verwachte uitgaven voor 2015.

De stijging van de uitgaven voor prestaties met 337,1 miljoen euro is vooral toe te schrijven aan de gewijzigde vooruitzichten voor de indexering. De aangepaste begroting houdt rekening met een indexering van de prestaties in augustus 2016. In de pensioenregeling (werknemers en zelfstandigen) en de werkloosheidsuitkeringen daalt het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit mildert enigszins het effect van de indexering in die takken.

De FOD Economie heeft op 30 mei 2016 meegedeeld dat de index in mei is overschreden. Daardoor zullen de prestaties in juni worden geïndexeerd. De bijkomende uitgaven door die vroegere indexering zijn opgenomen in de ESR-correcties voor de sociale zekerheid (151,1 miljoen euro).

2 Ontwerpen van aangepaste begroting van de OISZ

Door de vertraging bij het indienen van de aangepaste begrotingen van de instellingen van sociale zekerheid is het moeilijk een algemeen overzicht te krijgen van de financiële verrichtingen van Entiteit I (waarvan de instellingen van sociale zekerheid

²⁴⁴ Om dubbelstellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

deel uitmaken). Het Rekenhof vraagt dat de nodige maatregelen worden genomen om de ontwerpen van aangepaste begroting tijdig ter beschikking te stellen.

3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

3.1 Niet verdeelde uitgaven

De ministers van Werk, Pensioenen en Zelfstandigen moeten in onderling overleg maatregelen uitwerken die:

- de uitkeringsgerechtigde werklozen de mogelijkheid bieden een activiteit als zelfstandige in beroep aan te vatten;
- de controle op de loonbaanvoorwaarde voor de toepassing van landingsbanen uitbreiden naar de openbare sector;
- het mogelijk maken een minimale verblijfsduur in België op te leggen voor wie aanspraak wil maken op de inkomensgarantie voor ouderen.

Het Rekenhof weet niet welke maatregelen zullen worden genomen om de opgelegde besparing van 17,1 miljoen euro te realiseren. Voorlopig is uitgegaan van een besparing van 5,7 miljoen euro in de uitgaven voor de inkomensgarantie voor ouderen en 3,9 miljoen euro in de uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen. Het saldo (7,5 miljoen euro) is niet verdeeld. Het Rekenhof wijst erop dat die werkwijze het risico inhoudt dat de maatregelen laattijdig of niet worden uitgevoerd.

3.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Gerichte herkeuring (besparing: 23,1 miljoen euro)

De regering stelt voor om de Geneeskundige Raad voor de Invaliditeit van het RIZIV (GRI) de mogelijkheid te geven de arbeidsongeschiktheid vanaf de zevende maand te beëindigen. De uitkeringsgerechtigden die voor die evaluatie in aanmerking komen, worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse.

Volgens de toelichting van de beleidscel bij die maatregel is het de bedoeling de kwaliteit van de initiële evaluatie door de adviserende geneesheren te verbeteren. Zo zou het aantal uitkeringsgerechtigden dat langdurig arbeidsongeschikt is (ontrappend effect van de maatregel) met 4% dalen.

Het Rekenhof oordeelt dat de uitgaven in de uitkeringsverzekering door die maatregel zullen dalen. Het kan echter op basis van de verstrekte informatie niet vaststellen of de hypothese van een daling met 4% van het aantal nieuwe uitkeringsgerechtigden realistisch is. Bovendien is het niet duidelijk of administratief en technisch alle stappen zullen zijn gezet om de maatregel nog in 2016 uit te voeren²⁴⁵.

Responsabilisering van de werkgevers en werknemers (besparing: 33 miljoen euro)

De regering kondigt aan dat ze in de loop van juni 2016 aan de sociale partners een voorstel zal voorleggen om de werkgevers en werknemers te responsabiliseren. Het Rekenhof heeft geen informatie over de concrete inhoud van dat voorstel. Het kan bijgevolg niet beoordelen of de vooropgestelde besparing realistisch is.

²⁴⁵ Het RIZIV moet bijkomend personeel aanwerven en er moet een gegevensuitwisseling komen tussen het RIZIV en de verzekeringsinstellingen.

3.3 Werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en uitkeringen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag

Oneigenlijk gebruik van de berekeningswijze van de uitkeringen

Bij de begrotingscontrole van 2016 heeft de regering beslist een systeem van controle *a posteriori* in te voeren op de lonen en arbeidsprestaties die worden gebruikt voor de berekening van de werkloosheidsuitkeringen²⁴⁶. Als uit die controle een ongebruikelijke stijging blijkt van het loon of van de arbeidsprestaties, dan zal de RVA de uitkering berekenen op het lagere loon en zal hij de onverschuldigde uitkeringen terugvorderen.

De geraamde besparing door de maatregel 'oneigenlijke gebruik van de huidige berekeningswijze' bestaat volgens de RVA uit 8,7 miljoen euro aan bijkomende opbrengsten en 4,4 miljoen euro aan besparingen in de uitgaven. Het Rekenhof stelt echter vast dat de besparing in de tabellen van de algemene toelichting enkel is afgetrokken van de uitgaven. Daardoor verschillen de ontvangsten en uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen volgens de algemene toelichting van de ontvangsten en uitgaven in de begroting van de RVA.

3.4 Pensioenen

Geraamde uitgaven

Het Rekenhof wijst erop dat de realisaties voor 2015 inzake pensioenen lager uitvielen dan geraamd. De evolutie van de rustpensioenen tussen 2014 en 2015 belooft 4,17% (in plaats van 4,7%) en voor de overlevingspensioenen is dat -0,37% (in plaats van 1,5%). Die verschillen stemmen overeen met respectievelijk 90 en 83 miljoen euro. De RVP heeft echter bij de raming van zijn uitgaven in de loop van 2016 geen rekening gehouden met die daling van de uitgaven.

Afschaffing beperking op toegelaten arbeid

Sinds 2015 mag een gepensioneerde, ouder dan 65 jaar en met een loopbaan van ten minste 45 jaar, zijn pensioen onbeperkt cumuleren met inkomsten uit een beroepsactiviteit. Voor de drie pensioenstelsels samen (werknemers, zelfstandigen en ambtenaren) zou die maatregel een meeruitgave betekenen van 30 miljoen euro per jaar.

In de aangepaste begroting 2016 wordt de kost van die maatregel op 38,8 miljoen euro geraamd voor alle stelsels samen, waarvan 19,7 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers. Voor 2016 is ook een terugverdieneffect van 8,8 miljoen euro voorzien.

Het Rekenhof kon geen bijkomende inlichtingen bekomen over de berekening van die bedragen.

3.5 RIZIV-geneeskundige verzorging

Volgens de ramingen die het RIZIV in januari 2016 heeft uitgevoerd, zouden de uitgaven voor de verstrekkingen 110,6 miljoen euro hoger liggen dan de globale

²⁴⁶ Die maatregel vervangt een andere maatregel, waarbij het gemiddelde loon van de voorbije twaalf maanden in aanmerking zou worden genomen voor de berekening van de werkloosheidsuitkering. Die maatregel, die in 2016 een besparing moest opleveren van 12,5 miljoen euro, was technisch moeilijk uitvoerbaar.

begrotingsdoelstelling. De regering heeft aan een taskforce²⁴⁷ van het RIZIV de opdracht gegeven om structurele maatregelen uit te werken om ervoor te zorgen dat die doelstelling wordt nageleefd.

Bovenop die maatregelen wordt een bijkomende besparing van 25 miljoen euro in het kader van de strijd tegen overconsumptie en verspilling in de gezondheidszorg opgelegd. Tussen dit en de maand juli moet een actieplan worden uitgewerkt.

De besparingen en de bijkomende onderbenutting (59 miljoen euro) die de regering heeft opgelegd, zijn in de begroting van het RIZIV als volgt verwerkt:

- op basis van nieuwe ramingen zijn de eigen ontvangsten van het RIZIV met 79,5 miljoen euro verhoogd;
- het saldo, 115 miljoen euro, is afgetrokken van de uitgaven²⁴⁸.

Het Rekenhof kan niet nagaan of die bedragen realistisch zijn omdat de nodige maatregelen nog concreet moeten worden uitgewerkt.

²⁴⁷ Die werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de zorgverleners, de verzekeringsinstellingen, de sociale partners, het RIZIV en de overheid.

²⁴⁸ Hiervoor gebruikt het RIZIV de techniek van de "negatieve bedragen" (uitgaven voorafgegaan door een minteken). In zijn Boek 2015 over de sociale Zekerheid heeft het Rekenhof gewezen op het weinig transparante karakter van die techniek (Rekenhof, *Boek over de Sociale Zekerheid 2015*, Deel I - hoofdstuk 2 - Uitvoering van de begroting, beschikbaar op www.rekenhof.be).

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be