



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2019



Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 14 november 2018

INHOUD

Inleiding	6
Deel I	
Ontwerpbegrotingsplan 2019 en algemene toelichting	7
1 Schematische voorstelling	7
2 Macro-economische parameters	8
3 Conformiteit van de begroting 2019 en het ontwerpbegrotingsplan 2019 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021	9
3.1 Begrotingsdoelstellingen van België	9
3.1.1 Doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2018-2021	9
3.1.2 Actualisering van de doelstellingen in het ontwerpbegrotingsplan 2019	10
3.1.3 Onderzoek van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie	13
3.2 Begrotingsdoelstellingen van entiteit I	14
3.2.1 Maatregelen van het begrotingsconclaf	14
3.2.2 Technische correcties en correcties ingevolge de herraming van vroeger goedgekeurde maatregelen	14
3.2.3 Nieuwe initiatieven	14
3.2.4 Nieuwe maatregelen	15
3.2.5 Doelstellingen inzake structurele verbetering, opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan	15
3.2.6 Synthese	16
4 Budgettair meerjarenkader	16
5 Begrotings- en vorderingensaldo	18
5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	18
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	22
5.3 Vorderingensaldo van entiteit I	22
5.4 Vorderingensaldo van entiteit II	22
6 Structureel saldo	23
7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting	24
Deel II	
Ontvangsten van entiteit I	26
Hoofdstuk I	
Ontvangsten van de federale overheid	26
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	26
2 Fiscale ontvangsten	27

2.1	Evolutie van de kasontvangsten	27
2.2	Basisraming van de FOD Financiën	28
2.2.1	Algemeen	28
2.2.2	Raming van de verwachte ontvangsten 2018	29
2.2.3	Raming van de basisontvangsten voor 2019	30
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)	31
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	31
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	31
2.4.2	Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen	33
3	Niet-fiscale ontvangsten	37
3.1	Algemeen overzicht	37
3.2	Deelnemingen van de Staat in financiële instellingen	38

Hoofdstuk II

Ontvangsten van de sociale zekerheid 39

1	Algemene evolutie van de ontvangsten	39
2	Jobsdeal	40
2.1	Impact op de RSZ-ontvangsten en op de fiscale ontvangsten	40
2.1.1	RSZ-ontvangsten	41
2.1.2	Fiscale ontvangsten	41
2.2	Impact op de uitgaven van de RVA	42
2.3	Conclusie	42
3	Eigen ontvangsten	42
3.1	Ontvangsten van de RSZ	42
3.2	Ontvangsten van het RSVZ	43
3.3	Strijd tegen de sociale fraude	44
3.4	Ontvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging	45
4	Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	45
4.1	Dotaties en toelagen van de overheden	45
4.2	Alternatieve financiering	47

Deel III

Uitgaven van entiteit I 50

Hoofdstuk I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding 50

1	Algemene evolutie van de uitgavenkredieten	50
2	Interdepartementale provisies	51
3	Financiering van de deelstaatentiteiten	53
4	Met de federale overheid te consolideren instellingen	54

4.1	Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer en administratieve openbare instellingen met beheersautonomie	54
4.2	Diensten gelijkgesteld met de AOI met beheersautonomie	54
4.3	Consolidatieperimeter van de federale overheid	55

Hoofdstuk II

Secties van de algemene uitgavenbegroting 56

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	56
Programma 02.36.1 - Zetelbeleid	56

Sectie 12 – FOD Justitie	58
1 Algemene toestand van de kredieten	58
2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand	59

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	61
1 Algemene evolutie van de kredieten	61
2 Asiel en migratie	62
3 Civiele veiligheid	63

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	64
1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	64
2 Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	65

Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging	66
1 Algemeen	66
2 Investerings in het kader van het meerjarenplan "Strategische Visie voor Defensie"	66
3 Investerings in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"	67
4 Stabilisatie van de defensie-uitgaven	67
5 ESR-correcties	68

Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking	70
1 Evolutie van de kredieten	70
2 Nieuwe wijziging van de begrotingsstructuur	70

Sectie 18 – FOD Financiën	72
1 Algemeen overzicht	72
2 Koninklijke Munt van België	72
3 Maatregelen ten gunste van Griekenland	72

Sectie 19 – Regie der Gebouwen	74
1 Kapitaaloverdrachten	74
2 Inkomensoverdrachten	76
3 Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en de financiële reserve	77

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)	78
1 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)	78

2	Programma 25.55.9 – Fonds Klimaatresponsabiliseringsmechanisme	79
3	Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano	80
4	Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)	80
5	Basisallocatie 51.82.42.20.01 – Dotatie aan eHealth	82
	Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	83
	Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	83
	Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)	85
1	Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid	85
2	Novaprima	86
	Hoofdstuk III	
	Uitgaven van de sociale zekerheid	87
1	Algemene evolutie van de uitgaven	87
2	Commentaar betreffende de maatregelen	88
2.1	Uitvoering van de maatregelen 2017	88
2.2	Algemene beoordeling van de maatregelen 2019	88
2.3	Specifieke maatregelen	89
2.3.1	Niet-uitgesplitste maatregelen	89
2.3.2	RIZIV-Geneskundige Verzorging	89
2.3.3	RVA en werkgelegenheid	92
2.3.4	FPD – werknemers- en ambtenarenpensioenen	94

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (hierna: de wet van 22 mei 2003) en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn commentaren en opmerkingen in verband met de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2019¹.

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 15 oktober 2018 ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en Begroting op 13 november 2018²

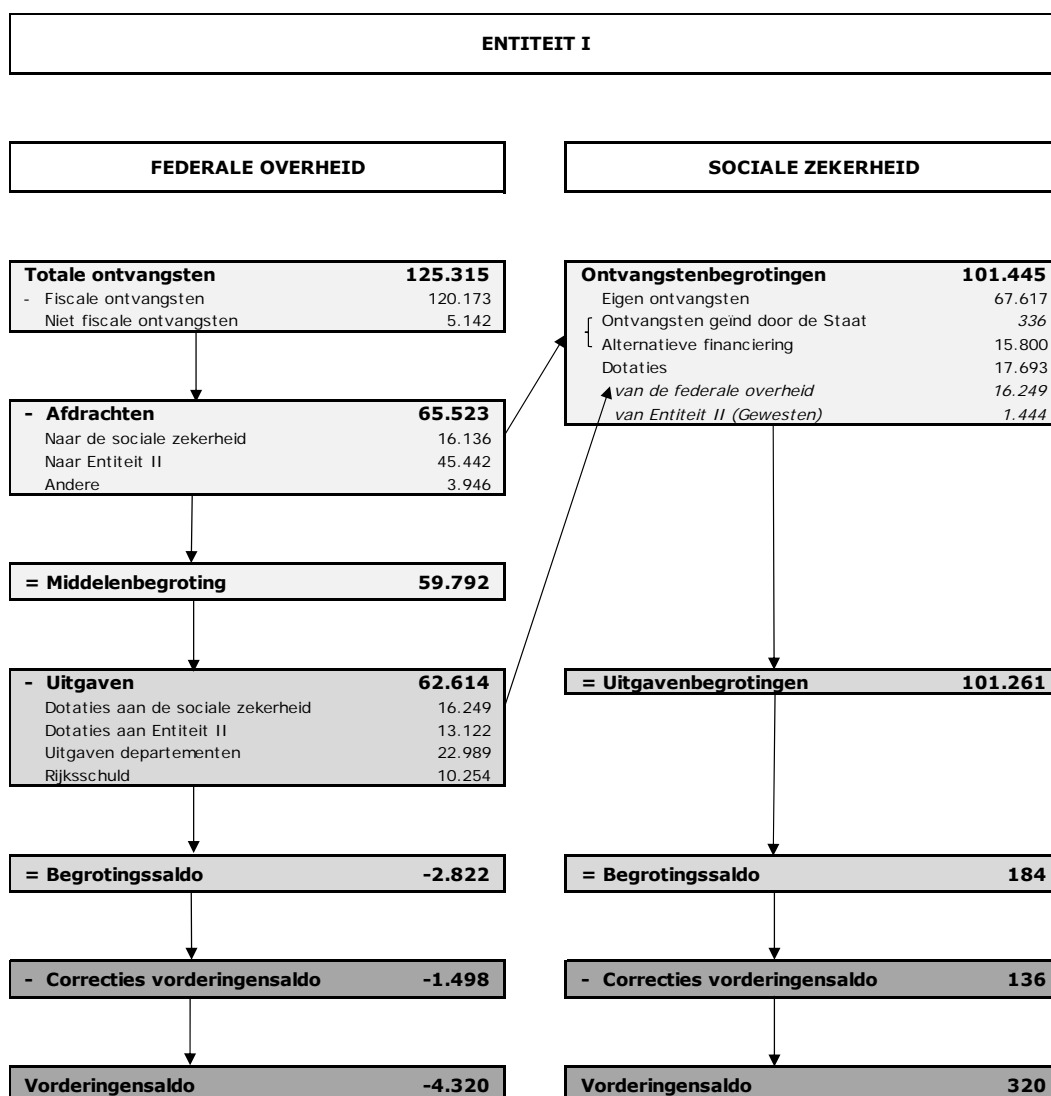
¹ *Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3292/001, Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2019, Algemene toelichting; Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3293/001 wetsontwerp houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2019; Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3294/001, wetsontwerp houdende de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019.*

² Zie de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 gericht aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de kenmerken A3-3.711.880-B1 en A5-3.711.880-L1.

DEEL I

Ontwerpbegrotingsplan 2019 en algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de initiële begroting 2019 op de ramingen bij ongewijzigd beleid uit het verslag van het Monitoringcomité van 11 juli 2018 (hierna: monitoringverslag). Dit comité steunde zich voor zijn ramingen op de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 juni 2018 en de economische vooruitzichten 2018-2023 van 20 juni 2018 van het Federaal Planbureau (FPB).

Economische groei

Terwijl het FPB in februari 2018 de reële groei voor 2018 en 2019 nog raamde op respectievelijk 1,8 % en 1,7 % van het bbp, voorzag het FPB in de ramingen van juni voor België een groei van telkens 1,6 % van het bbp³. Deze groei diende als basis voor de opmaak van de initiële begroting 2019 van de federale overheid.

Het FPB is echter in de economische begroting van 6 september 2018 van oordeel dat de groei in 2018 en 2019 telkens 1,5 % van het bbp zal bedragen. Op dat moment had de federale overheid echter al haar begrotingsconclaf beëindigd. De federale begroting houdt hierdoor nog geen rekening met de nieuwe raming⁴. Een daling van de groei met 0,2 % voor 2018 en 2019 samen heeft een theoretische impact van 0,08 % van het bbp (380 miljoen euro) op het vorderingensaldo en het structureel saldo van entiteit I⁵.

De Europese Commissie⁶ bevestigt meer recent voor 2018 en 2019 de groei van 1,5 % van het bbp.

Inflatie

De begroting 2019 werd uitgewerkt op basis van de veronderstelling dat de spilindex zal worden overschreden in december 2019⁷. Het FPB verwacht momenteel in zijn meest recent maandelijks inflatievooruitzicht dat de inflatie hoger zal zijn en dat de spilindex al wordt overschreden in juni 2019. Volgens dit scenario zouden de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel respectievelijk in juli 2019 en augustus 2019 worden

³ De Europese Commissie verwachtte midden juli 2018 dat de groei in 2018 1,7 % van het bbp zal bedragen. Daarnaast bevestigde ze voor 2019 de groei van 1,6 % van het bbp. Zie *European Economic Forecast, zomer 2018 (interim)*, p. 12.

⁴ In tegenstelling tot de federale overheid gebruikten de gemeenschappen en gewesten wel de nieuwe macro-economische parameters van de economische begroting van 6 september 2018. Hun begrotingswerkzaamheden waren op dat moment nog volop bezig. De federale overheid hanteert de nieuwe parameters weliswaar wel al voor de berekening van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten in het kader van de financiering van de deelgebieden. Ook voor de berekening van het structureel saldo actualiseert de federale begroting de cyclische correctie op basis van de nieuwe parameters (+193 miljoen euro). De cyclische correctie is groter omdat de *output gap* (van het reëel bbp tegenover het potentieel bbp) groter is. De daling over 2018 en 2019 van de potentiële groei volgens de nieuwe vooruitzichten tegenover juni (-0,1 %) is immers kleiner dan de daling van de reële groei (-0,2 %).

⁵ Door toepassing van de 0,2 % op het geraamde bbp voor 2019 (465,5 miljard euro) en rekening houdende met de elasticiteitscoëfficiënt (0,605) en het aandeel hierin van entiteit I (0,674) bekomt men 380 miljoen euro (zie ook de beschrijving van de gevoeligheid van de overheidsfinanciën van entiteit I voor een wijziging in bbp-groei op p. 56 van de algemene toelichting).

⁶ *European Economic Forecast*, herfst 2018, p. 86-87.

⁷ De laatste overschrijding van de spilindex dateert van augustus 2018. Daardoor werden de sociale uitkeringen en de bezoldigingen aangepast met 2 % in respectievelijk september en oktober 2018.

aangepast⁸. De FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) heeft een eerste raming van de impact hiervan op de begroting gemaakt. De uitgaven van entiteit I kunnen hierdoor stijgen met ongeveer 0,16 % van het bbp (745 miljoen euro)⁹. De stijging van de ontvangsten zal ongeveer 0,13 % van het bbp bedragen (604 miljoen euro)¹⁰. De FOD BOSA wijst er op dat het om een voorlopige inschatting gaat.

3 Conformiteit van de begroting 2019 en het ontwerpbegrotingsplan 2019 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021

België moet in het raam van het Europees begrotingspact verschillende criteria in acht nemen inzake overheidsfinanciën, met name een nominaal vorderingstekort van minder dan 3 % van het bbp, een structurele sanering van de overheidsfinanciën met jaarlijks 0,60 % van het bbp tot op middellange termijn het structureel evenwicht is bereikt (de zogenaamde gulden regel) en een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60 % van het bbp (het zogenaamde schuld criterium). Daarnaast mogen de netto primaire uitgaven maar beperkt groeien (de zogenaamde uitgavenregel). Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2019 1,8 % van het bbp.

3.1 Begrotingsdoelstellingen van België

3.1.1 Doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2018-2021

De Europese Commissie wees er naar aanleiding van de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 op dat België in 2018 en 2019 verder moet opschuiven richting een structureel begrotingsevenwicht¹¹. Ze stelde voor 2019, net zoals vorig jaar voor 2018, een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp voor.

België valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en moet dus zijn schuld jaarlijks met ongeveer 2 % reduceren. Bij de niet-naleving van dit schuld criterium beoordeelt de Europese Commissie verschillende andere elementen die kunnen bijdragen tot het verbeteren van de houdbaarheid van schuld (macro-economische omstandigheden, structurele hervormingen, structurele verbetering van de overheidsfinanciën,...).

Bij haar jaarlijkse beoordeling was de Europese Commissie in mei 2018¹² van oordeel dat er onvoldoende elementen waren om te besluiten dat er in 2017 (en over 2017 en 2016 samen) een significante afwijking bestaat van de door haar vooropgestelde structurele verbetering. De commissie verwacht echter op basis van haar eigen voorjaarsprognoses 2018 dat de structurele verbetering in 2018 onvoldoende zal zijn om het door haar aanbevolen aanpassingstraject na te leven. Indien België echter de doelstellingen van het

⁸ Indexcijfer der consumptieprijzen en inflatievooruitzichten van 6 november 2018.

⁹ Stijging van de loonkost, de primaire uitgaven en de sociale prestaties.

¹⁰ Stijging van de bedrijfsvoorheffing (377 miljoen euro) en de RSZ-bijdragen (227 miljoen euro).

¹¹ Aanbeveling van de Europese Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van België.

¹² Verslag van de Commissie van 23 mei 2018, België, opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

stabiliteitsprogramma 2018-2021 realiseert, zal er ook in 2018 (en 2019) geen significante afwijking bestaan¹³. De Europese Commissie besliste dus om voor België geen buitensporigetekortenprocedure op te starten (het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact waarbij de lidstaat maatregelen moet nemen om terug aan het schuld criterium te voldoen¹⁴).

Ze zal in 2019 de naleving van het aanpassingstraject opnieuw beoordelen op basis van de uitvoeringsgegevens 2018.

3.1.2 Actualisering van de doelstellingen in het ontwerpbegrotingsplan 2019

3.1.2.1 Naleving van de vier begrotingscriteria

België heeft op 15 oktober 2018 bij de Europese instanties zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2019 ingediend. In dit plan actualiseren de Belgische overheden de begrotingsdoelstellingen voor 2018 en 2019. Tegelijkertijd bezorgde België aan de Europese Commissie een dossier met een beschrijving van federale hervormingen betreffende de aanvraag tot toepassing van de flexibiliteitsclausule inzake structurele hervormingen.

Deze aanvraag is in behandeling bij de Europese Commissie (zie punt 3.1.2.2). De Europese Commissie zal binnenkort ook het ontwerpbegrotingsplan beoordelen. De Commissie publiceerde op 8 november 2018 al haar herfstvooruitzichten (zie punt 3.1.3).

De federale regering detailleert in de algemene toelichting de begrotingsdoelstellingen 2019 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden). De algemene toelichting bevat daarnaast een meerjarenkader. Het Rekenhof licht dit meerjarenkader verder toe in punt 4 van dit deel.

Het Rekenhof analyseert hierna of de voorstellen voor 2019 die in de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan zijn opgenomen, in overeenstemming zijn met de engagementen in het stabiliteitsprogramma 2018-2021.

¹³ *Assessment of the 2018 Stability Programme for Belgium*, Note prepared by DG ECFIN staff, Brussels, 23 May 2018, p. 16-21.

¹⁴ De Europese Commissie start ook een buitensporigetekortenprocedure op als het nominaal vorderingstekort meer dan 3 % van het bbp bedraagt.

Verbetering structureel saldo

Tabel – Vergelijking tussen de doelstellingen in het stabiliteitsplan 2018-2021 en het begrotingsplan 2019 (in percentage van het bbp)

	2017 ¹⁵	2018	2019
Structureel saldo			
Stabiliteitsprogramma 2018-2021	-0,86 %	-0,80 %	-0,61 %
Algemene toelichting 2019	-1,14 %	-0,94 %	-0,77 %
Ontwerpbegrotingsplan 2019	-1,14 %	-0,96 %	-0,81 %
Structurele verbetering			
Stabiliteitsprogramma 2018-2021		+0,06 %	+0,19 %
Algemene toelichting 2019		+0,20 %	+0,17 %
Ontwerpbegrotingsplan 2019		+0,18 %	+0,15 %

Bron: Rekenhof

De algemene toelichting raamt het structureel saldo 2019 na begrotingsmaatregelen voor België op -0,77 % van het bbp (-3,582 miljoen euro)¹⁶. Dit is 0,16 % van het bbp (719 miljoen euro) negatiever dan de doelstelling zoals vervat in stabiliteitsprogramma 2018-2021. Die gegevens werden vervolgens geactualiseerd in het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2019¹⁷.

Tegenover het stabiliteitsprogramma van België van april 2018 stijgt de vanaf 2019 te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken dus met 0,20 % naar 0,81 % van het bbp¹⁸.

Vorderingensaldo

Het ontwerpbegrotingsplan heeft dat saldo bepaald op -0,99 % van het bbp¹⁹.

Maximale groei van de netto primaire uitgaven

De Europese Commissie onderzoekt eveneens de maximale groei van de netto primaire uitgaven, dit wil zeggen de groei van de uitgaven zonder de intrestlasten, maar wel rekening houdend met de impact van nieuwe maatregelen op de inkomsten²⁰.

¹⁵ Zie ook Rekenhof, 175^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 25-27, www.rekenhof.be.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 19, en ontwerpbegrotingsplan, p. 62.

¹⁷ Te weten een verslechtering van het structureel saldo met 0,02 % van het bbp in 2018 en met 0,04 % in 2019 (respectievelijk -75 en -181 miljoen euro).

¹⁸ In plaats van een stijging van 0,16 % naar 0,77 % van het bbp volgens de algemene toelichting.

¹⁹ Dat saldo werd lichtjes geactualiseerd in vergelijking met het saldo dat in de algemene toelichting is vermeld.

²⁰ Zie voor meer details de bespreking van de groei van de netto primaire uitgaven 2017 in het advies van juli 2018 van de Hoge Raad van Financiën, *Analyse van de recente budgettaire evoluties*, p. 108-110. Als door nieuwe maatregelen de ontvangsten stijgen, kunnen ook de uitgaven stijgen (en vice versa).

De Europese Commissie wees er in haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 op dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven (voor 2019 een afwijking van 0,6 % van het bbp).

Het Rekenhof stelt opnieuw vast dat noch het ontwerpbegrotingsplan noch de algemene toelichting dit criterium toelichten.

Evolutie van de schuldgraad

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) becijferde op 15 oktober 2018 de overheidsschuld voor 2017 op 454 miljard euro of 103,4 % van het bbp²¹. Het INR houdt voor het eerst rekening met de schuld van Infrabel (met een impact van ongeveer +0,5 % van het bbp en dit vanaf het jaar 2014)²².

De regering raamt dat de schuldgraad in 2018 zal afnemen met 1,5 % (van 103,4 % tot 101,9 % van het bbp) en in 2019 met 1,7 % (100,2 % van het bbp)²³.

3.1.2.2 Inroeping van de flexibiliteitsclausules

België heeft aan de Europese Commissie gevraagd om van twee bepalingen uit de Europese regelgeving te kunnen genieten om tijdelijk te mogen afwijken van zijn structurele aanpassingstraject.

Flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen

Het ontwerpbegrotingsplan 2019 bepaalt dat België vanaf 2018 een beroep wil doen op de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen²⁴. Die afwijking is tijdelijk van aard en k toegeestaan op voorwaarde dat de doorgevoerde hervormingen een positief effect hebben op de langetermijngroei (*in casu* de pensioenhervorming, de taxshift, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt en de hervorming van het openbaar ambt).

De Europese Commissie kondigde aan het verzoek van België te onderzoeken en vroeg daarbij bijkomende informatie over het verschil van 0,4 % van het bbp tussen de beoogde

²¹ Zie EDP-rapportering van het INR van 15 oktober 2018 en de persmededeling van het INR van 19 oktober 2018.

²² De overheidsonderneming Infrabel (de spoorweginfrastructuurbeheerder) beantwoordt niet langer aan de criteria van een marktproducent (S11) omdat de marktinkomsten niet langer 50 % van de uitgaven dekken. Infrabel, TUC Rail en drie *special purpose vehicles* (162, Zwankendamme en *Brussels Port*) behoren vanaf oktober 2018 tot de federale overheidsperimeter (S1311). Hierdoor moet België rekening houden met de schuld en het ESR-resultaat van deze instellingen.

²³ Niettegenstaande de regering nog geen rekening kon houden met de toevoeging van de schuld van Infrabel aan de overheidsschuld bedraagt de schuldgraad van 2017 volgens de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan eveneens 103,4 % van het bbp. Deze houden immers rekening met het bbp zoals geraamd door het FPB in de economische begroting van 6 september 2018. Dit bbp is ongeveer 0,5 % lager dan het bbp zoals bepaald in het verslag van het INR van 15 oktober 2018.

²⁴ Ontwerpbegrotingsplan, p. 3, p. 11-19 en het bijhorende werkdocument "Dossier betreffende de aanvraag tot toepassing van de clausule inzake structurele hervormingen – Beschrijving van federale hervormingen".

en vereiste structurele verbetering in 2019²⁵. België bezorgde de Europese Commissie ondertussen deze informatie²⁶.

De Europese instanties hebben tot nu toe nog geen beslissing genomen.

Flexibiliteitsclausule voor investeringen

De regering wil voor een aantal strategische investeringsprojecten een beroep doen op een nog aan te passen Europese flexibiliteitsclausule voor investeringen. Bij de toepassing van de clausule kan de Europese Commissie eventueel de investeringen niet in rekening nemen bij de beoordeling van de gerealiseerde structurele verbetering.

België heeft in dit kader recent aan de Europese Commissie gevraagd de flexibiliteitsclausule aan te passen²⁷, dankzij een versoepeling van de voorwaarde dat de lidstaat zich in een ongunstige conjuncturele toestand moet bevinden²⁸. De volgens de clausule in aanmerking te nemen investeringsprojecten zullen daarbij wel over de goedkeuring (en/of medefinanciering) van Europa moeten beschikken. De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan stellen bijgevolg een alternatief structureel scenario voor dat rekening houdt met de toepassing van het Belgische voorstel over de investeringsclausule. De Europese Commissie heeft zich nog niet uitgesproken over de voorgestelde aanpassing.

De federale regering besliste om voor 447 miljoen euro aan strategische investeringsprojecten te financieren²⁹. Hieruit selecteerde ze voor 194,6 miljoen euro voor hoger vermelde flexibiliteitsclausule. Voor de periode 2018-2021 beoogt de federale overheid 1,8 miljard euro aan dergelijke strategische investeringsprojecten. Voor ongeveer de helft ervan wil ze een beroep doen op flexibiliteit. De gemeenschappen en gewesten beogen in dezelfde periode voor ongeveer 7,5 miljard strategische investeringsprojecten. Het Strategisch Comité van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringsprojecten identificeerde recent voor België ongeveer 145 à 155 miljard euro aan noodzakelijke strategische investeringen in de periode 2019-2030³⁰. Daarvan komt ongeveer 45 % voor rekening van de overheid (65 à 70 miljard euro).

3.1.3 Onderzoek van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie

De Europese Commissie is in haar economische vooruitzichten van oktober 2018 van oordeel dat het structureel saldo van België in 2019 -1,3 % van het bbp bedraagt³¹. Dit is 0,5 % van het bbp minder gunstig dan het percentage in het ontwerpbegrotingsplan (-0,8 % van het bbp). Volgens de Commissie blijft het structureel saldo in vergelijking met

²⁵ Brief van Europese Commissie van 19 oktober 2018.

²⁶ Brief van algemene administratie van de Thesaurie van 22 oktober 2018.

²⁷ Brief van 13 september 2018 van de eerste minister aan de voorzitter van de Europese Commissie.

²⁸ Om in aanmerking te komen voor de bestaande investeringsclausule moet een lidstaat momenteel een negatieve *output gap* van -1,5 % van het bbp hebben.

²⁹ Naast investeringen vervat in de flexibiliteitsclausule betreft het vooral investeringen inzake veiligheid (224 miljoen euro – op basis van de lijst overgemaakt door de beleidscel van de eerste minister).

³⁰ *Nationaal Pact voor Strategische Investeringsprojecten – Verslag van het Strategisch Comité*, september 2018. De eerste minister kondigde in maart 2017 het Nationaal Pact voor Strategische Investeringsprojecten aan. Het Strategisch Comité werd opgericht om de regering te adviseren. Zie ook ontwerpbegrotingsplan, p. 26-29.

³¹ Europese Commissie, *European Economic Forecast*, autumn 2018, oktober 2018, p. 86-87.

2018 stabiel. Het ontwerpbegrotingsplan gaat uit van een lichte verbetering met 0,15 % van het bbp³², terwijl de Commissie bovendien een groei van 0,1 % van het bbp verwacht.

De Commissie is voorts van oordeel dat het structureel saldo bij ongewijzigd beleid in 2020 met 0,4 % van het bbp zal verslechteren tegenover 2019.

3.2 Begrotingsdoelstellingen van entiteit I

3.2.1 Maatregelen van het begrotingsconclaaf

De ministerraad van 26 juli 2018 heeft de nodige inspanning voor 2019 vastgelegd op 2.486 miljoen euro (0,53 % van het bbp) om te komen tot een structureel saldo van -0,60 % van het bbp).

Dat bedrag bestaat uit volgende elementen: 1.265 miljoen euro (0,27 % van het bbp) aan correcties of herramingen, -102 miljoen euro nieuwe initiatieven (-0,02 % van het bbp) en 1.323 miljoen euro nieuwe maatregelen (0,28 % van het bbp).

3.2.2 Technische correcties en correcties ingevolge de herraming van vroeger goedgekeurde maatregelen

Technische correcties (845 miljoen euro)

De technische correcties, die gebaseerd zijn op een grondige analyse van het monitoringverslag en die waar mogelijk rekening houden met meer recente informatie, bevatten onder meer een vermindering van de uitgavenkredieten (255,4 miljoen euro)³³, niet-fiscale ontvangsten (112,4 miljoen euro)³⁴ en bijkomende fiscale ontvangsten (295,4 miljoen euro)³⁵. Voor de sociale zekerheid corrigeert het begrotingsconclaaf onder meer de welvaartsenveloppe en een rekenfout voor de pensioenen (respectievelijk 80 miljoen euro en 132 miljoen euro).

Herraming van vroegere maatregelen (420 miljoen euro)

Het betreft hoofdzakelijk de herraming van de voorafbetalingen inzake vennootschapsbelasting op basis van de realisaties van de eerste jaarhelft van 2018 (330 miljoen euro). De regering raamt daarnaast de accijnsontvangsten op verbruik van diesel 90 miljoen euro hoger.

3.2.3 Nieuwe initiatieven

De regering kent aan de departementen kredieten toe voor nieuwe initiatieven (44 miljoen euro bovenop de provisie hiervoor van 155,6 miljoen³⁶). Daarnaast kent de regering 58

³² De Commissie gaat uit van een verbetering in 2018 met 0,1 % van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan gaat uit van een verbetering met 0,18 % van het bbp.

³³ Waarvan onder meer 140,6 miljoen euro in het kader van asiel en migratie en 98,2 miljoen euro interesten.

³⁴ Het betreft bijkomende dividenden.

³⁵ Hoofdzakelijk 68,2 miljoen euro voor de inning van verkeersboetes ingevolge het *crossborder*-project, 40 miljoen euro roerende voorheffing, 59,4 miljoen euro voor de vermindering van de kosten met betrekking tot vrijstelling van de eerste schijf van dividenden en 78,3 miljoen euro wegens een dubbelstelling van de kosten voor het activeren van het spaargeld.

³⁶ In het monitoringverslag was voorzien in een provisie van 155,6 miljoen euro voor nieuwe initiatieven. Na conclaaf besliste de regering de kredieten voor nieuwe initiatieven te herschikken. Dit verklaart het verschil met het krediet voor nieuwe initiatieven zoals vermeld in Deel III, Hoofdstuk I, punt 2.

miljoen euro kredieten toe voor nieuwe strategische investeringsprojecten³⁷. Hierdoor bedraagt het totaal aan nieuwe geplande uitgaven 102 miljoen euro.

3.2.4 Nieuwe maatregelen

Verder neemt de regering nieuwe maatregelen voor 1.323 miljoen euro:

- fiscale ontvangsten: 282,1 miljoen euro;
- niet-fiscale ontvangsten: 7,5 miljoen euro;
- impact van het arbeidspact (*jobsdeal*): 505,4 miljoen euro³⁸;
- maatregelen in de sociale zekerheid: 83,4 miljoen euro³⁹;
- een verstrenging van de maatregelen tegen de sociale fraude (100 miljoen euro) en de fiscale fraude (150 miljoen euro);
- het niet in rekening brengen van bepaalde investeringen door gebruik te maken van de Europese flexibiliteitsclausule voor investeringen: 194,6 miljoen euro⁴⁰.

De nieuwe fiscale ontvangsten bevatten onder meer de interestaftrekbeperking in het kader van de ATAD-richtlijn⁴¹ (56,8 miljoen euro) en de spreiding van de vrijstelling voor sociaal passief over vijf jaar (210 miljoen euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in verband met die maatregelen in Deel II en III van dit verslag. De flexibiliteitsclausule voor investeringen komt aan bod onder punt 3.1.2.2.

Het begrotingsconclaaf wil ook het begrotingsobjectief in de gezondheidszorg in 2019 respecteren. De maatregelen van ruim 500 miljoen euro bevatten onder meer een herraming van de uitgaven voor farmaceutische specialiteiten (193 miljoen euro), uit te werken besparingen (114,3 miljoen euro) en de inschrijving van de compenserende heffing (105 miljoen euro).

3.2.5 Doelstellingen inzake structurele verbetering, opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan ramen het structureel saldo 2019 na begrotingsmaatregelen voor entiteit I op -0,67 % van het bbp (-3.099 miljoen euro)⁴². Dit is 0,10 % van het bbp (475 miljoen euro) negatiever dan de doelstelling zoals vervat in stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Daarnaast toont de regering een alternatief structureel saldo van -0,62 % van het bbp (-2.904 miljoen euro) dat rekening houdt met een correctie van +0,04 % van het bbp (195 miljoen euro) in toepassing van de flexibiliteitsclausule voor bepaalde strategische

³⁷ Het voorziene bedrag is een maximum en kan naar beneden worden bijgesteld (afhankelijk van de financiering waarbij de regering het ESR-effect op de begroting zal proberen te verzachten).

³⁸ Ingevolge het arbeidspact zullen de fiscale en sociale ontvangsten stijgen met respectievelijk 196,4 miljoen euro en 218,6 miljoen euro. De sociale uitgaven zullen dalen met 90,4 miljoen euro.

³⁹ Waarvan 34 miljoen euro bijkomende ontvangsten en 49,4 miljoen euro minder uitgaven.

⁴⁰ Zie algemene toelichting, p. 10-11. De momenteel beoogde investeringen bevatten hoofdzakelijk 51 miljoen euro nucleaire investeringsprojecten (Myrrha bij SCK en SMART bij IRE) en 131 miljoen euro investeringen in mobiliteit (GEN en gewestelijke spoorwegprioriteiten).

⁴¹ *Anti Tax Avoidance Directive* (ATAD).

⁴² Algemene toelichting, p. 19 en ontwerpbegrotingsplan, p. 26.

investeringen⁴³. Het saldo van -0,62 % van het bbp is nog steeds 0,02 % negatiever dan het door de regering tijdens het conclaaf beoogde saldo van 0,60 %. In de cijfers van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan neemt de regering immers nog voor -110 miljoen euro aanvullende correcties op⁴⁴.

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan ramen de structurele verbetering in 2019 op 0,07 % van het bbp (van -0,74 % naar -0,67 % van het bbp). Deze verbetering is 0,06 % van het bbp lager dan de doelstelling zoals vervat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Tegenover 2017 bedraagt de structurele verbetering 0,48 % van het bbp (van -1,15 % van het bbp naar -0,67 % van het bbp). Dit is 0,19 % meer dan de doelstelling zoals vervat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021⁴⁵.

3.2.6 Synthese

Tabel - Evolutie van de door entiteit I te leveren structurele inspanningen (in procent van het bbp)

Bron	Structurele inspanning	Structureel saldo
2018		
Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018)	0,16 %	-0,69 %
Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan 2019 (oktober 2018)	0,41 %	-0,74 %
2019		
Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018)	0,13 %	-0,56 %
Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan 2019 (oktober 2018)	0,07 %	-0,67 %

Bron: Rekenhof

4 Budgettair meerjarenkader

Conform artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003, bevat de algemene toelichting een budgettair meerjarenkader⁴⁶, dat vier elementen moet bevatten, namelijk:

⁴³ Zie punt 3.1.2.2.

⁴⁴ Het betreft hoofdzakelijk de actualisering van de overdrachten aan de gemeenschappen en gewesten en van de cyclische correctie op basis van de economische begroting van september 2018.

⁴⁵ Waarbij het structureel saldo van entiteit I van 2017 0,29 % van het bbp negatiever is dan in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 (-1,15 % tegenover -0,85 % van het bbp).

⁴⁶ Algemene toelichting, p. 49 tot 55.

- algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende indicatoren, zoals de uitgaven;
- prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen op middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing toelaat de middellangetermijndoelstellingen voor de begroting te verwezenlijken, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;
- een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnpact de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

Om het kader 2019-2021 te bepalen, gaat de regering uit van de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 juni 2018 en van de economische prognoses 2018-2023 van het FPB. Vervolgens brengt ze de verwachte impact van de maatregelen in rekening die ze tijdens het begrotingsconclaf goedkeurde.

Het FPB heeft erop gewezen dat de projectie van de vennootschapsbelasting "*omgeven is door onzekerheden, zowel op het vlak van de tijdelijke verschuivingen in het aandeel van de voorafbetalingen of de kohieren in de betaalde vennootschapsbelasting, als op het vlak van de impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting*". Het FPB heeft er ook op gewezen dat het ritme waarmee de ontvangsten uit de roerende voorheffing evolueren, onzeker is⁴⁷.

Rekening houdend met de verwachte impact van de maatregelen die de regering nam voor de opmaak van de initiële begroting 2019, zou het vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) evolueren van -0,9 % van het bbp in 2019 naar -1,2 % in 2021 (tabel 23 van de algemene toelichting). Het structurele saldo zou evolueren van -0,7 % in 2019 (-3.980,0 miljoen euro) naar -1,2 % in 2021 (-5.750,0 miljoen euro)⁴⁸.

Het Rekenhof stelt vast dat de informatie in de algemene toelichting niet voldoende beantwoordt aan de bepalingen van artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003.

De tabellen in de algemene toelichting schetsen immers enkel een meerjarenevolutie bij ongewijzigd beleid vanaf 2020, zonder een verband te leggen met de globale meerjarige begrotingsdoelstellingen.

Er wordt geen informatie verstrekt over de verwachte budgettaire effecten van de vijf belangrijke structurele hervormingen die ter sprake komen in het ontwerpbegrotingsplan van België (p. 11 tot 19): de taxshift, de hervormingen op het vlak van de pensioenen, de

⁴⁷ FPB, *Economische vooruitzichten 2018-2023*, juni 2018, p. 65. Het FPB heeft ook rekening gehouden met de hypothese dat de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid in reële termen constant zou worden gehouden op het niveau dat werd bepaald tijdens de begrotingscontrole van maart 2018 omdat onmogelijk kan worden bepaald hoe die zal evolueren, vermits die evolutie voortaan afhangt van een beoordeling van de responsabiliseringscriteria.

⁴⁸ Volgens de hypothese waarbij de investeringsclausule zou worden goedgekeurd door de Europese Commissie, zouden die percentages -0,6 % in 2019 en -1,1 % in 2021 bedragen.

vennootschapsbelasting, de arbeidsmarkt en het openbaar ambt. Cijfermatige inschattingen voor die vijf maatregelen zou het mogelijk hebben gemaakt de budgettaire effecten op korte termijn van het economisch beleid van de regering te beoordelen. Het zou ook toelaten de tijdelijke afwijking van het structurele aanpassingstraject te becijferen die België vraagt op grond van de flexibiliteitsclausule.

De tabellen van de algemene toelichting individualiseren overigens niet de belangrijkste ontvangsten- en uitgavenposten. Zo geeft tabel 21 de evolutie van de fiscale ontvangsten weer, niet die van de belangrijkste belastingcategorieën.

Hetzelfde geldt voor de primaire uitgaven van de federale overheid. Een meer gedetailleerd overzicht op basis van de economische aard van sommige primaire uitgaven zou het mogelijk maken de realisatie van bepaalde meerjarige besparingsmaatregelen waartoe de regering heeft besloten, beter te beoordelen.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de afronding van de procedure voor de aankoop van de F-35-gevechtsvliegtuigen ten vroegste in 2025 een impact zal hebben op het vorderingensaldo. Volgens het ESR wordt het vorderingensaldo immers pas beïnvloed door die uitgaven op het moment van de eigendomsoverdracht van die vliegtuigen. Bijgevolg zullen de vereffeningsuitgaven met betrekking tot die aankopen worden geneutraliseerd bij het bepalen van de door de federale Staat te leveren inspanning, tot op het moment waarop de toestellen effectief worden geleverd.

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het begrotingssaldo 2019 van de federale overheid op -2.822 miljoen euro⁴⁹ en het vorderingensaldo 2019 op -4.320 miljoen euro (-0,92 % van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 7 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo⁵⁰. De fiscale ontvangsten en de interestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna er de nodige ESR-correcties op worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

⁴⁹ Algemene toelichting, p. 5 en p. 89.

⁵⁰ Algemene toelichting, p. 21.

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

Omschrijving	Raming 2018		Initiële begroting 2019	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	120.327	120.327	122.829	122.829
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.922	-2.922	-3.241	-3.241
- Verschil tussen ESR en kas		677		585
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	117.405	118.082	119.588	120.173
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-62.940	-62.940	-65.508	-65.508
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – niet federaal	-10		-12	
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	1.501		-129	
Fiscale middelen	55.956	55.142	53.939	54.665
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.377	5.377	5.142	5.142
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.144		-805	
- Correctie moment van registratie	609		211	
Niet-fiscale middelen	4.827	5.362	4.533	5.127
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.670	-51.670	-52.360	-52.360
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	46	46	45	45
- Onderbenutting	894		942	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.258		-3.325	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-28	-28	-29	-29
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	204		220	
- Correctie moment van registratie	357		240	
Primaire uitgaven	-53.455	-51.652	-54.267	-52.344

Omschrijving	Raming 2018		Initiële begroting 2019	
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-8.683	-8.683	-8.579	-8.579
- Correctie interesten van andere secties	-46	-46	-45	-45
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-32		-31	
Interestlasten	-8.761	-8.729	-8.655	-8.624
Primair saldo te consolideren instellingen	-291		126	
Onverdeelde correcties	53		4	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-2.155		-1.646
Saldo federale overheid	-1.671	-2.032	-4.320	-2.822

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD BOSA formuleert het Rekenhof de volgende preciseringen.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Conform de ESR-reglementering voert het INR bij de opmaak van de nationale rekeningen afhankelijk van de soort fiscale ontvangst een verschuiving op de kasontvangsten van een of twee maanden door (dit is de bepaling van de fiscale ontvangsten op transactionele kasbasis)⁵¹. Hierdoor stemmen de fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit.

De algemene toelichting houdt voor de begroting 2019 rekening met een verschuiving op de geraamde ESR-ontvangsten van +585 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde, net zoals bij de vorige begrotingen, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen.

De correctie betreft in hoofdzaak de vennootschapsbelasting waarvan de kohieren van eind x-1 (x) pas in x (x+1) worden opgenomen in de kasontvangsten. In 2019 liggen de kasontvangsten van de kohieren van de vennootschapsbelasting 659 miljoen euro hoger dan de ESR-ontvangsten. In 2018 en 2017 lagen de kasontvangsten respectievelijk 760 en

⁵¹ Het Rekenhof merkt volledigheidshalve op dat de FOD Financiën de fiscale ontvangsten volgens ESR dus nog niet op basis van vastgestelde rechten bepaalt (conform de wet van 22 mei 2003). Indien dit wel het geval zal zijn, zal ze ook de nodige correcties voor het gedeelte dat ze niet int, moeten aanbrengen. Dezelfde redenering is van toepassing voor de raming van de niet-fiscale ontvangsten.

1.057 miljoen hoger. In de periode 2017-2019 liggen voor de vennootschapsbelasting de kasontvangsten dus in totaal 2.476 miljoen hoger dan de ESR-ontvangsten.

Niet-fiscale ontvangsten: correctie voor het moment van registratie van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen

De algemene toelichting houdt voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met een correctie voor de pensioenen van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen (+402,7 miljoen euro)⁵². Het Rekenhof wijst erop dat deze ESR-ontvangst vanaf 2021 bijna volledig wegvalt omdat de overgedragen fondsen dan opgebruikt zijn⁵³.

Primaire uitgaven: onderbenutting

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2019 op 942 miljoen euro⁵⁴. Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting zoals vorig jaar ook in een onderbenutting van respectievelijk 99 miljoen en 150 miljoen euro. De totale onderbenutting voor entiteit I bedraagt hierdoor 1.191 miljoen euro in totaal. In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting.

De beoogde onderbenutting op de primaire uitgaven over de verschillende departementen⁵⁵ (zijnde ongeveer 4 % van de uitgaven), is niet uitgesplitst onder die departementen⁵⁶.

Primaire uitgaven: correctie voor het moment van registratie van de investeringsuitgaven voor defensie

De algemene toelichting houdt voor de begroting 2019 rekening met een correctie op investeringsuitgaven van defensie van +209 miljoen euro⁵⁷. De aanrekening in ESR van de investeringen gebeurt immers op het moment van levering en niet bij de vereffening (van voornamelijk voorschotten). Het Rekenhof wijst erop dat ingevolge de binnenkort geplande leveringen (van onder meer de A400 vliegtuigen) deze correctie vanaf 2020 negatief zal zijn⁵⁸.

⁵² Daarnaast corrigeert de algemene toelichting voor de niet-fiscale ontvangsten in 2019 onder meer een voor 2019 geraamde ontvangst om deze aan 2018 toe te rekenen (-201 miljoen euro in 2019 en +201 miljoen euro in 2018). Deze correctie heeft voornamelijk (200 miljoen euro) betrekking op de storting naar aanleiding van de ontbinding van de Koninklijke Munt van België in 2018. De algemene toelichting houdt voor deze dienst rekening met een ESR-resultaat van -239,4 in 2018. De consolidatie van beide resulteert dus in een ESR-resultaat van -39,4 miljoen euro in 2018. Zie algemene toelichting, p. 117 en 160.

⁵³ Voorziene correctie in 2020 van +398,2 miljoen euro en laatste correctie in 2021 van +69,9 miljoen euro.

⁵⁴ Tegenover 894 miljoen euro in 2018.

⁵⁵ De regering heeft ook de onderbenutting van de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen niet over de verschillende instellingen verdeeld.

⁵⁶ De uitgavenbegroting raamt de uitgaven van de departementen zonder de dotaties aan de sociale zekerheid en entiteit II en de uitgaven Rijksschuld op 22.989 miljoen euro (zie schema punt 1). Een onderbenutting op de genoemde dotaties heeft geen impact op het vorderingensaldo van België. Een onderbenutting op de uitgaven Rijksschuld kan wel een impact op het vorderingensaldo hebben maar enkel voor zover de onderbenutting betrekking heeft op de interesten (geraamd op 8.579 miljoen euro).

⁵⁷ Zie deel III, hoofdstuk II, sectie 16, punt 5 van dit verslag.

⁵⁸ Voorziene correctie in 2020 en 2021 van respectievelijk -70,2 en -269,8 miljoen euro.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2019 van de sociale zekerheid op 320 miljoen euro (0,07 % van het bbp). Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer⁵⁹.

5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2019 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) dus op -3.983 miljoen euro (-0,86 % van het bbp)⁶⁰.

Het vorderingensaldo van entiteit I houdt, naast het vorderingensaldo van de federale overheid en de sociale zekerheid, ook rekening met een onverdeelde correctie van +17 miljoen euro, die betrekking heeft op de besparing die de regering wil realiseren door de hervorming van het jaarlijks aantal overdraagbare dagen ziekte (het ziektekapitaal) voor de ambtenaren van entiteit I. Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken waardoor het momenteel nog niet mogelijk is de impact hiervan nauwkeurig te evalueren.

5.4 Vorderingensaldo van entiteit II

De algemene toelichting voorziet in een vorderingensaldo voor entiteit II in 2019 van -0,10 % van het bbp (-453 miljoen euro). Het ontwerp-begrotingsplan 2019 actualiseert die cijfers naar -0,02 % van het bbp in 2018 en -0,04 % van het bbp in 2019, dit is respectievelijk -75 en -181 miljoen euro. Op die basis wordt het vorderingensaldo 2019 (-634 miljoen euro) van entiteit II als volgt verdeeld⁶¹:

- gemeenschappen en gewesten: -874 miljoen euro (-0,49 % van het bbp);
- lokale overheden: +240 miljoen (+0,05 % van het bbp). Deze raming is gebaseerd op de middellange termijnvooruitzichten 2018-2023 van het FPB⁶².

De volgende tabel geeft de vorderingsaldi 2019 die de gemeenschappen en de gewesten bij het opmaken van het begrotingsplan hebben geraamd.

⁵⁹ Algemene toelichting, p. 48-49.

⁶⁰ Algemene toelichting, p. 14.

⁶¹ Het vorderingensaldo 2019 is tegenover de raming 2018 (-2.803 miljoen euro) 2.169 miljoen euro of 0,49 % van het bbp minder negatief.

⁶² Zie het monitoringverslag, p. 101. De NBB raamt het vorderingensaldo van de lokale overheden 134 miljoen euro positiever (0,03 % van het bbp).

Tabel – Totaal vorderingensaldo 2019 van de gemeenschappen en gewesten volgens het ontwerpbegrotingsplan (in miljoen euro)

Omschrijving	ESR- vorderingensaldo
Vlaamse Gemeenschap	-132
Franse Gemeenschap	-281
Waals Gewest	0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-461
Duitstalige Gemeenschap	0
Franse, Vlaamse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies	0
Totaal gemeenschappen en gewesten	-874

Bron: Rekenhof

6 Structureel saldo

Het structureel saldo sluit de eenmalige maatregelen uit, maar omvat een cyclische correctie die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval mag een lidstaat het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) verminderen.

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van het FPB van 6 september 2018.

Het structureel saldo van België zal in 2019 -0,81 % van het bbp bedragen, dit is -3.763 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort (-4.617 miljoen euro of -0,99 % van het bbp) naar het structureel saldo wordt gemaakt door:

- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+597 miljoen euro of +0,13 % van het bbp);
- het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+257 miljoen euro of +0,05 % van het bbp), met name:
 - het neutraliseren in 2019 door de federale overheid van bijkomende kosten in het kader van de taxshift voor +523 miljoen euro. Entiteit II zal pas vanaf 2020 deze kosten dragen en mee verwerken in de begrotingen. Hierdoor wordt het structureel saldo 2019 van België dus positief beïnvloed. Het Rekenhof wijst erop dat de Europese Commissie bij de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 deze correctie in 2018 (+463 miljoen euro) niet herneemt. De correcties tussen de entiteit I en II moeten elkaar immers opheffen. Deze opmerking nam het Rekenhof ook op in zijn rapport bij de aangepaste begroting 2018⁶³;

⁶³ Zie Parl. St. Kamer, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14.

- o de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor -266 miljoen euro (anticipatieve heffing pensioensparen en wijziging van het aandeel van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting).

Het structureel saldo van entiteit I zou in 2019 verbeteren met 0,07 % van het bbp, tegenover 0,41 % van het bbp in 2018. Voor entiteit II is dit respectievelijk 0,08 % van het bbp en -0,23 % van het bbp. Over 2019 en 2018 samen verbetert het structureel saldo dus in totaal met 0,33 % van het bbp.

7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*⁶⁴, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*⁶⁵) en *Two-Pack*⁶⁶) te bereiken, heeft de wet van 10 april 2014⁶⁷ de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

De wet van 10 april 2014 legt deze Europese begrotingsverplichtingen ook op aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁶⁸ coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, met uitzondering van de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie. De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën had in oktober 2017 het Rekenhof te kennen gegeven die evaluatie nog vóór het einde van dat jaar uit te voeren. Volgens de beschikbare informatie is dit nog niet gebeurd.

De opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring⁶⁹ betreft, is niet volledig⁷⁰. De FOD BOSA

⁶⁴ De *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en een richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

⁶⁵ Wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

⁶⁶ De *Two-Pack* bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de *Six-Pack*, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

⁶⁷ Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

⁶⁸ Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

⁶⁹ Zoals bepaald door het INR.

benadrukt echter dat opgenomen instellingen de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de overheid te consolideren instellingen⁷¹.

Zoals bepaald in de wet van 22 mei 2003 moet de federale Staat relevante informatie publiceren over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting. Het Rekenhof merkt wel op dat deze informatie gespreid is over diverse bronnen⁷² en weinig gedetailleerd is. Het beveelt daarom aan deze informatie te centraliseren, te actualiseren en meer te detailleren in de algemene toelichting.

⁷⁰ Algemene toelichting, p. 159 - 160 (tabel 2).

⁷¹ Algemene toelichting, p. 156.

⁷² Het betreft onder de website van de FOD BOSA (www.begroting.be), het ontwerpbegrotingsplan, het stabiliteitsprogramma en de jaarverslagen van het Agentschap van de Schuld.

DEEL II

Ontvangsten van entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2019 op 125.315,0 miljoen euro, dit is een toename van 1,5 % (+1.856,1 miljoen euro) tegenover de ramingen 2018. Deze ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die met 1,8 % stijgen tegenover de ramingen 2018). De hierna volgende punten van dit hoofdstuk bespreken deze toename uitgebreider.

De afdrachten bedragen 65.523,2 miljoen euro en stijgen met 4,1 % (+2.568,4 miljoen euro) tegenover de ramingen van vorig jaar. Ze betreffen voornamelijk de fiscale ontvangsten. De geraamde fiscale ontvangsten 2019, zoals te innen door de federale overheid, worden voor 54,5 % afgedragen aan andere overheidsniveaus of publieke entiteiten. Ook wordt een geraamd bedrag van 15,1 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten afgedragen aan de gewesten⁷³.

Meer gedetailleerde informatie over die afdrachten⁷⁴ volgt verder in dit verslag.

Het saldo van de geraamde ontvangsten bedraagt 59.791,7 miljoen euro en is ingeschreven op de middelenbegroting. Dat bedrag daalt met 712,4 miljoen euro (-1,2 %) tegenover de ramingen van 2018.

⁷³ Verwijlntresten en moratoire intresten op aan de gewesten overgedragen belastingen, die 0,4 miljoen euro meer bedragen dan de ramingen 2018.

⁷⁴ Wat de overdrachten aan de gemeenschappen en de gewesten betreft, zie deel III, hoofdstuk I, punt 3 Financiering van de deelstaatentiteiten. Wat de overdrachten aan de sociale zekerheid betreft, zie hoofdstuk II, punt 3 Alternatieve financiering.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2018	Initieel 2019	Verschil
Fiscale ontvangsten	118.082,3	120.173,0	2.090,7
Niet-fiscale ontvangsten	5.376,6	5.142,0	-234,6
Totale ontvangsten	123.458,9	125.315,0	1.856,1
Afdrachten Europese Unie	3.267,8	3.433,5	165,7
Afdrachten gewesten	19.005,2	19.533,3	528,1
Afdrachten gemeenschappen	25.094,6	25.908,6	814,0
Afdrachten sociale zekerheid	15.096,7	16.135,6	1.038,9
Diverse Afdrachten	490,5	512,2	21,7
Totale afdrachten	62.954,8	65.523,2	2.568,4
Middelenbegroting	60.504,1	59.791,7	-712,4
<i>(Percentage van de middelenbegroting)</i>	<i>(49,0 %)</i>	<i>(47,7 %)</i>	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2019 worden geraamd op 120.173 miljoen euro, een stijging van 2.090,7 miljoen euro (+1,8 %) t.o.v. de vermoedelijke ontvangsten van 2018. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de fiscale ontvangsten echter in eerste instantie op ESR-basis (zie punt 2.2). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij de nodige "kascorrecties" (-2.655 miljoen euro) toe. Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing⁷⁵.

De ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (+0,2 % of 86,2 miljoen euro) blijven tegenover 2018 nagenoeg constant door enerzijds de macro-economische groei⁷⁶ (+3,5 % of 1.698,8

⁷⁵ Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (48.258,7 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2019 raamt op 3.241 miljoen euro. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁷⁶ De groei op basis van de economische parameters en bij ongewijzigd beleid (dus zonder bijkomende regeringsmaatregelen).

miljoen euro) en anderzijds, de conclaafmaatregelen (-1.317,4 miljoen euro)⁷⁷ en de bijkomende impact van de vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (-319 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de ontvangsten met 205,7 miljoen euro zijn onderraamd, doordat de FOD Financiën de vrijstellingen van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing te hoog inschatte⁷⁸.

De voorafbetalingen stijgen met 1.493,3 miljoen euro (+9,7 %), waarvan 1.432,1 miljoen euro betrekking heeft op de vennootschapsbelasting. De toename wordt verklaard door een macro-economische groei van 768,6 miljoen euro, de bijkomende weerslag van de hervorming van de vennootschapsbelasting (+351,2 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+372,3 miljoen euro)⁷⁹.

De zuivere btw (+3,3 % of 1.021,7 miljoen euro) neemt in hoofdzaak toe door de macro-economische groei.

De ontvangsten uit de accijnzen (+1,2 % of 111,3 miljoen euro) houden rekening met de accijnsverhogingen op brandstoffen (+180,9 miljoen euro) en op tabak (+56,2 miljoen euro)⁸⁰.

De stijging van de roerende voorheffing (+4,4 % of 191,4 miljoen euro) wordt in belangrijke mate verklaard door de macro-economische groei van de roerende voorheffing op dividenden (+6,8 % of 178,3 miljoen euro).

De stijging van de ontvangsten "Diverse rechten en taksen" (+11,9 % of 125,4 miljoen euro) is in hoofdzaak te verklaren door de toename van de boetes (+103,5 miljoen euro, waaronder de verdere uitrol van het *crossborder*-project), de bijkomende impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting (+30,2 miljoen euro), en de conclaafmaatregelen (+48,9 miljoen euro)⁸¹.

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Basisraming van de FOD Financiën

2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw

⁷⁷ Waaronder de taxshift -1.575,1 miljoen euro en de jobsdeal +196,4 miljoen euro.

⁷⁸ De FOD Financiën hield rekening met een verhoging van de vrijstelling van 20,4 % naar 22,8 %, overeenkomstig de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance. Deze wijziging werd echter vervroegd doorgevoerd in 2016, overeenkomstig de wet van 26 december 2015 houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht. In plaats van 319 miljoen euro in mindering te brengen, had men slechts 113,3 miljoen euro in mindering moeten brengen.

⁷⁹ Het betreft een verwachte toename van de ontvangsten als gevolg van de hogere ontvangsten in het tweede kwartaal van 2018 (+330 miljoen euro), de fiscale vrijstelling voor het eenheidsstatuut (-40 miljoen euro), de vervroegde invoering van de maatregel m.b.t. de intrestaftrekbeperking (+56,8 miljoen euro) en maatregelen in de strijd tegen fiscale fraude (+25,5 miljoen euro).

⁸⁰ Zonder deze bijkomende maatregelen zouden de ontvangsten uit accijnzen dus dalen.

⁸¹ Zonder deze bijkomende maatregelen zouden de ontvangsten uit diverse taksen en rechten dus dalen.

en accijnzen) gebruik van een gedesaggregeerd macro-economische model⁸². Voor de raming van de ontvangsten uit de roerende voorheffing gebruikt hij een specifieke, doch geen constante methode. De negatieve trend van de roerende voorheffing in de voorbije jaren heeft ertoe geleid dat de ramingsmethode herhaaldelijk werd bijgestuurd. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

De modellen vertrekken van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschat (al gekende realisaties⁸³ aangevuld met een actualisatie van de ramingen voor de resterende periode). Voor de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen past de FOD Financiën het model toe op basis van de recentste macro-economische parameters van het FPB⁸⁴. Hij raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen.

De FOD Financiën integreert vervolgens de impact van de maatregelen van de aangepaste begroting, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herraamt de FOD Financiën de maatregel eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

2.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2018

De FOD Financiën raamde de fiscale ontvangsten voor 2018 op 120.180 miljoen euro, dit is 597 miljoen meer dan de raming bij de begrotingscontrole van 2018. Deze toename is grotendeels te verklaren door enerzijds hogere voorafbetalingen (+1.218 miljoen euro), kohieren in de personenbelasting (+302 miljoen euro) en bedrijfsvoorheffing (+344 miljoen euro), en anderzijds de lagere kohieren in de vennootschapsbelasting (-929 miljoen euro).

Het Rekenhof wenst de aandacht te vestigen op volgende punten:

Vennootschapsbelasting

De voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting namen zowel in 2017 als in 2018 sterk toe. De regering gaat ervan uit dat de verhoogde voorafbetalingen voor 50 % veroorzaakt worden door een verschuiving van de kohieren naar de voorafbetalingen en voor 50 % structureel zijn. Bij de vaststelling van de *one-offs* in het structureel saldo is rekening gehouden met de 50/50 verdeling.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de kohieren van het aanslagjaar 2018 aanzienlijk lager raamde dan bij de begrotingscontrole. Dit zou er op kunnen wijzen dat het effect van de verschuiving naar de voorafbetalingen beduidend hoger is dan de vooropgestelde 50 %.

⁸² Dit model werd bij de begrotingsopmaak van 2016 ter discussie gesteld maar blijft ook voor de opmaak van de begroting van 2019 onverminderd van toepassing. De maatregel van de regering om deze ramingsmethode te evalueren en te verbeteren, heeft tot dusver nog niet tot resultaten geleid. De externe analyse, gegund aan de KULeuven, werd aangevat in februari 2018 en loopt in principe tot eind januari 2019. Zie ook Rekenhof, *Raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2017, www.rekenhof.be.

⁸³ Voor de initiële begroting 2019 gaat het om de kasontvangsten tot en met mei 2018, omgezet naar ESR-termen.

⁸⁴ Vastgesteld in de economische begroting van juni 2018.

Kohieren inzake personenbelasting (PB)

De FOD Financiën verminderde de negatieve kohieren van de PB met 302 miljoen euro (-4.441,7 miljoen euro tegenover -4.743,9 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2018). De aanpassing is het gevolg van een vermindering van de negatieve kohieren voor het aanslagjaar 2017 (-4.261,8 miljoen euro tegenover -4.882,9 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2018), in combinatie met een toegenomen inkohieringsritme (81 % i.p.v. 69 %).

De FOD Financiën kan de sterke daling van de negatieve kohieren AJ2017 tegenover de voorbije jaren nog niet verklaren en extrapoleert dit effect wel naar de komende jaren⁸⁵. Het Rekenhof is van oordeel dat op dit punt een grondiger analyse noodzakelijk is.

Actualisering van de impact van de maatregelen

De FOD Financiën herraamde de impact van de taxshift maatregelen en van het *crossborder*-project op basis van recentere gegevens. Hij houdt geen rekening meer met een bijkomende impact van de bankentaks (17 miljoen euro) en de terugverdieneffecten van sociale maatregelen (32,5 miljoen euro) en *e-commerce* (20 miljoen euro). Voor het onbelast bijverdienen tot 500 euro per maand volgt de FOD Financiën het standpunt van de regering bij de begrotingscontrole van 2018 (budgetneutraal). Er gebeurde nog geen herraaming van de hervorming van de vennootschapsbelasting (zie punt 2.4.1).

De regering verhoogde de ontvangsten van 2018 tijdens het conclaaf van juli 2018 met 148,1 miljoen euro:

- het *crossborder*-project⁸⁶ (+68,2 miljoen euro);
- terugverdieneffecten sociale maatregelen en *e-commerce* (+39,9 miljoen euro)⁸⁷;
- de verhoging van de belastbare basis van de roerende voorheffing door de verlaging van het tarief van de Franse roerende voorheffing (+40 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving onvoldoende verantwoording die deze bijkomende impact staven.

2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2019

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2019 op 121.441 miljoen euro. Dit is een toename van 1.261 (of 1 %) tegenover de geraamde opbrengsten van 2018. De FOD houdt, conform de in punt 2.2.2 vermelde 50/50 verhouding, rekening met een negatief effect van 728,4 miljoen euro op de kohieren van de vennootschapsbelasting in 2019 als gevolg van de verschuiving naar de voorafbetalingen.

⁸⁵ De kohieren voor AJ2018 werden bij de IB2019 op basis van de geraamde thesaurie-ontvangsten van september 2017-augustus 2018 geraamd op -4.399 miljoen euro tegenover -5.052,7 miljoen euro bij de BC2018.

⁸⁶ De beleidscel van de FOD Justitie stelt dat de ontvangsten van het jaar 2018 266,7 miljoen euro bedragen (situatie eind september 2018). Daar komen nog bij: de bedragen van veroordelingen (80 miljoen euro) en de overgedragen ontvangsten (10 miljoen euro) die nog niet zijn opgenomen in de huidige fase van het *crossborder*-project. De FOD Financiën kon die cijfers echter niet bevestigen. Vanaf 2019 zal de opbrengst van de maatregel worden opgenomen in het geheel van de ontvangsten en zal de evolutie moeilijk kunnen worden gevolgd. De FOD Justitie werkt momenteel aan de implementering van een IT-tool die een globaal en geconsolideerd overzicht biedt op de diverse parameters waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van het *crossborder*-project.

⁸⁷ Zie deel II, hoofdstuk III, punt 2.3.3.

Het Rekenhof wijst op het risico dat de kohieren in 2019 overschat zijn gelet op de lager geraamde kohieren van aanslagjaar 2018 (cf. supra).

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 122.828,5 miljoen euro. De toename (+1.387,5 miljoen euro) is vooral toe te schrijven aan de technische correcties (+420 miljoen euro) en de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van juni 2018 (+936,1 miljoen euro). Na het conclaaf verbeterde de regering de fiscale ontvangsten van 2019 nog met 31,4 miljoen euro voor de afschaffing van de belastingaftrekken voor energiebesparende investeringen in Vlaanderen. Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2018 bedraagt de stijging 2,1 % (+2.501,9 miljoen euro) en 6,7 % (+7.670,8 miljoen euro) in vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten 2017.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de maatregelen uit de begrotingsconclaven op de geraamde ontvangsten voor 2019 bedraagt -1.071,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven (-1.747,5 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (+676,4 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van juli 2018.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2019" bij de algemene toelichting (p. 99) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft voornamelijk de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven en een herschatting van de taxshift I en II op de personenbelasting en de fiscale uitgaven.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op volgende punten.

Taxshift II (-1.521,7 miljoen euro)

De regering geeft verdere uitvoering aan de taxshift, zoals opgenomen in de programmawet van 26 december 2015. Vanaf aanslagjaar 2020 wordt het tarief van 40 % verder verbreed en wordt het belastingvrij minimum opgetrokken naar een uniform bedrag. De FOD Financiën herraamde de fiscale impact van de taxshift II met behulp van het SIRE Model op basis van recentere parameters. De impact wordt geraamd op 1.521,7 miljoen euro⁸⁸, dit is 216,7 miljoen euro meer dan de initiële raming in 2015. Het Rekenhof ontving geen nadere toelichting over deze raming.

Hervorming van de vennootschapsbelasting (budgetneutraal)

De FOD Financiën deelde mee dat hij nog geen globale herraming uitvoerde.

⁸⁸ Waarvan 1.067,2 miljoen euro federaal en 454,4 miljoen euro regionaal.

Het Rekenhof is van oordeel dat een jaarlijkse herraming van deze ingrijpende hervorming noodzakelijk is⁸⁹. Het verwijst hierbij naar de belangrijke budgettaire effecten van de hervorming in de eerste jaren van de hervorming. In 2019 moeten compenserende maatregelen de negatieve impact van de tariefdalings en andere stimuli t.b.v. 2.132,6 miljoen euro⁹⁰ immers neutraliseren). Een herraming is wenselijk om volgende redenen:

- de beschikbaarheid van recentere en accuratere gegevens⁹¹;
- de talrijke wijzigingen van de toepassingsmodaliteiten tegenover de initiële raming⁹²;
- de mogelijke overramingen van een aantal maatregelen⁹³;
- de al vastgestelde gedragswijzigingen van de belastingplichtigen⁹⁴;
- het inroepen van de flexibiliteitsclausule bij de Europese Commissie.

In de voorliggende begroting wordt nog steeds uitgegaan van de budgettaire neutraliteit van de hervorming, mede door de voorziene veiligheidsmarge (voor 2019: 308,1 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving een overzicht van de impact van de wijzigingen die binnen de veiligheidsmarge vallen. Het merkt op dat deze partiële herraming onvoldoende is om de toereikendheid van de veiligheidsmarge aan te tonen. De belangrijkste maatregel (m.n. de afschaffing van de notionele intrestaftrek⁹⁵, die in 2019 41,4 % van het inkomstenverlies moet compenseren) is er immers niet in opgenomen.

Het Rekenhof wijst er ook op dat een aantal maatregelen één jaar vroeger in werking treden dan voorzien in de initiële berekening (vanaf AJ2020 i.p.v. AJ2021). Deze zijn niet vermeld in de algemene toelichting:

⁸⁹ Ook de Nationale Bank wijst in zijn nota *Budgettaire en macro-economische aspecten van de hervorming van de vennootschapsbelasting in België* van 6 december 2017, op de beperkingen van de berekening van de hervorming door te verwijzen naar de per definitie onzekere aard van de ramingen van fiscale maatregelen en het gebruik van het model door de FOD Financiën.

⁹⁰ Zie *Parl. St. Kamer*, 17 november 2017, DOC 54 2689/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerp van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, bijlage 1, p. 114

⁹¹ Onder meer met betrekking tot de notionele intrestaftrek, een cruciaal gegeven in de berekening door het procentueel belang ervan.

⁹² Zowel de wet van 25 december 2017 tot hervorming van de vennootschapsbelasting als de wet van 30 juli 2018 wijken af van de berekeningen opgenomen in de nota van de FOD Financiën van 17 oktober 2017. Volgens de regering passen alle wijzigingen in de veiligheidsprovisie van 308,3 miljoen euro die voor 2019 beschikbaar was.

⁹³ Zie de opmerkingen in het rapport van het Rekenhof, *Parl. St. Kamer*, 17 november 2017, DOC 54 2689/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerp van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, bijlage 1, p.46, en in bovenvermelde nota van de Nationale Bank.

⁹⁴ O.m. een veel sterkere verschuiving naar de voorafbetalingen in 2017 en 2018, waardoor de geraamde verschuiving in 2019 kan afzwakken (zie punt 2.1.2).

⁹⁵ In de hierboven vermelde nota wees de Nationale Bank erop dat er wellicht onvoldoende rekening gehouden was met het vertrek van de financieringsvennootschappen, waardoor de opbrengst van de afschaffing van de notionele intrestaftrek lager zou kunnen zijn (-296 miljoen euro op kruissnelheid). Inmiddels is ook het tarief van de notionele intrestaftrek voor AJ2020 berekend en vastgelegd op 0,726 %, terwijl in de initiële raming rekening is gehouden met 0,9 %. Dit leidt eveneens tot een negatieve impact.

- de invoering van een fiscale consolidatie (-200 miljoen euro);
- de inwerkingtreding van een aantal maatregelen ter omzetting van de ATAD⁹⁶-richtlijn (+251,3 miljoen euro), m.n. voorkoming van hybride mismatches met derde landen⁹⁷, de uitbreiding van de exit-taks⁹⁸ en invoering van CFC-regels⁹⁹).

De impact van deze maatregelen is opgenomen in de hervorming en moet bijdragen tot de budgetneutraliteit. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de budgettaire impact van deze maatregelen onzeker is, aangezien er weinig statistische gegevens beschikbaar zijn die de berekeningen kunnen ondersteunen. Door de beperkte vorm van de fiscale consolidatie zou de kostprijs ervan lager kunnen uitvallen dan geraamd. Voor de maatregelen ter omzetting van de ATAD-richtlijn wees de Nationale Bank op een mogelijke overraming van de budgettaire impact, omdat deze berekend is op basis van een volledige omzetting van de ATAD-richtlijn, wat niet het geval is.

2.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2018 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 1.355,8 miljoen euro, waarvan 148,1 miljoen euro toegerekend wordt aan 2018 en 1.207,7 miljoen euro aan 2019.

De maatregelen met een impact voor 2019 zijn:

Technische correcties:

- verhoging van de voorafbetalingen uit de vennootschapsbelasting (+330 miljoen euro);
- verhoging van de ontvangsten van accijnzen op diesel ingevolge het cliquetsysteem (+90 miljoen euro).

Maatregelen:

- vermindering van de fiscale provisie voor het eenheidsstatuut (+210 miljoen euro);
- *jobsdeal* (+196,4 miljoen euro);
- fiscale fraude (+153 miljoen euro);
- annulatie van de dubbelstelling van de activering van spaargeld (+78,3 miljoen euro);
- verlaging van de impact van de vrijstelling van de roerende voorheffing op aandelen (+59,4 miljoen euro);
- vervroegde inwerkingtreding van de ATAD-richtlijn m.b.t. de intrestaftrekbeperking (+56,8 miljoen euro);
- btw-boetes: harmonisering van de processen (+10 miljoen euro);
- verhoging van de ontvangsten van de hypotheekrechten (+10 miljoen euro);
- betere inning van gerechtskosten (+7,5 miljoen euro);

⁹⁶ *Anti Tax Avoidance Directive* – Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van Europa van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingsontwijkingsspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

⁹⁷ De maatregelen tegen hybride mismatches, waarbij bv. een betaling in het ene land als een vrijgesteld dividend geldt en in het andere land als een aftrekbaar intrest, worden aangescherpt.

⁹⁸ Het betreft de belastbaarheid van gerealiseerde meerwaarden bij overbrenging van activa naar het buitenland.

⁹⁹ Winsten van "*Controlled Foreign Companies*", die louter kunstmatige constructies zijn worden onder bepaalde voorwaarden belast in België.

- terugverdieneffecten voor startersjobs (+6 miljoen euro);
- btw op onroerende verhuur (+5 miljoen euro);
- werkloosheidstelsel met bedrijfstoelage (+4,3 miljoen euro);
- harmonisatie van de voordelen van alle aard (hierna "VAA") voor het gratis ter beschikking stellen van een woning (-9 miljoen euro).

De maatregelen m.b.t. de *jobsdeal*, de fiscale fraude, het eenheidsstatuut en de voordelen alle aard vereisen een wetgevend initiatief. De overige maatregelen betreffen harramingen, correcties van de geraamde impact door de FOD Financiën of verbetering van de inningsprocessen.

Voor de meeste maatregelen kreeg het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. In verband met de strijd tegen de fiscale fraude en de *jobsdeal* werd onvoldoende gedetailleerde informatie bekomen.

Het wenst nochtans de volgende opmerkingen te formuleren.

Structurele verhoging van de voorafbetalingen uit de vennootschapsbelasting (+330 miljoen euro)

De FOD Financiën stelde eind juni 2018 vast dat de voorafbetalingen nog 330 miljoen euro hoger waren dan de raming opgenomen in het monitoringverslag. In de begroting worden deze meerontvangsten als structureel beschouwd en verhogen daarom de voorafbetalingen van 2019 met eenzelfde bedrag.

Het Rekenhof wijst op de onzekerheid verbonden aan deze raming temeer omdat de FOD Financiën voor het vierde kwartaal van 2018 een vermindering van de voorafbetalingen verwacht.

Vermindering van de fiscale provisie voor het eenheidsstatuut (+210 miljoen euro)

Om de meerkost bij ontslag van een arbeider als gevolg van de invoering van het eenheidsstatuut in 2014, te beperken, kende de regering destijds ook een fiscale vrijstelling toe, die voor het eerst van toepassing wordt in 2019.

De regering wenst het fiscaal voordeel nu te spreiden over vijf jaar zodat de budgettaire impact het eerste jaar beperkt blijft tot 40 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de raming van de fiscale impact niet is geactualiseerd¹⁰⁰ en rekening houdt met FTE i.p.v. individuele werknemers, wat een risico op onderraming inhoudt.

Jobsdeal (+196,4 miljoen euro)

Het Rekenhof heeft zijn commentaar over de fiscale impact van de *jobsdeal* verwerkt in de volledige analyse van de maatregel op het niveau van de sociale zekerheid¹⁰¹.

¹⁰⁰ Er werd gebruik gemaakt van gegevens van 2012.

¹⁰¹ Deel II, Ontvangsten van entiteit I, Hoofdstuk II, ontvangsten van de sociale zekerheid.

Strijd tegen fiscale fraude (+153 miljoen euro)

Er zou een bijkomend bedrag van 153 miljoen euro moeten worden gehaald door de invoering van verschillende maatregelen, maar waarvoor het Rekenhof niet kon beschikken over de gedetailleerde berekening, die de aangekondigde opbrengst van 153 miljoen euro rechtvaardigt. Bovendien hangen de ontvangsten voor 2019 af van het moment waarop de maatregelen van kracht worden¹⁰².

Beperking intrestaftrek – ATAD (+56,8 miljoen euro)

Bij de begrotingsopmaak van 2019 besliste de regering, na overleg met de Europese Commissie, de omzetting van de ATAD-richtlijn van 12 juli 2016 m.b.t. de intrestaftrekbeperking één jaar vroeger dan aangenomen bij de hervorming van de vennootschapsbelasting, in werking te laten treden. De maatregel, die erin bestaat het financieringskostensurplus van de vennootschappen te beperken¹⁰³, is gericht op internationale winstverschuivingen en is niet van toepassing op zelfstandige entiteiten en financiële instellingen. Hij vervangt grotendeels de vroegere onderkapitalisatieregeling (*thincap*¹⁰⁴), die niet meer van toepassing is voor nieuwe contracten vanaf 17 juni 2016. Rekening houdend met de infasering en het uitdoofscenario van de *thincap*regeling¹⁰⁵ raamt de FOD Financiën de budgettaire impact voor 2019 op 56,8 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat die budgettaire impact gebaseerd is op de initiële raming bij de begrotingsopmaak van 2018 en derhalve geen rekening houdt met de wijzigingen aangebracht door de wet van 30 juli 2018¹⁰⁶ (verdere beperking van het toepassingsgebied en mogelijkheid tot groepsoverdracht van het financieringskostensurplus).

VAA: ter beschikking stellen van een woning aan bedrijfsleiders (-9 miljoen euro)

De regering zal de berekening van het VAA voor het kosteloos ter beschikking stellen van een woning vanaf 1 januari 2019 uniform maken door de toepassing van één enkele coëfficiënt¹⁰⁷. Ze raamt de budgettaire kost op 78,2 miljoen euro, maar verwacht dat door een verhoging van de bezoldigingen van de bedrijfsleiders¹⁰⁸, de nettokost slechts 9 miljoen euro zal bedragen.

¹⁰² Sommige maatregelen in verband met de *Panama Papers*-aanbevelingen en de aanbevelingen die de OESO formuleerde na de *Peer Review*, zijn opgenomen in het voorontwerp van wet houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen, dat werd voorgelegd aan de ministerraad van 5 oktober 2018. De wet is nog niet goedgekeurd.

¹⁰³ Het positief verschil tussen intrestkosten en –opbrengsten zijn beperkt tot de hoogste grens van 3 miljoen euro of 30 % van de belastbare EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*). De definiëring van deze kosten en opbrengsten moet nog vastgelegd worden in een koninklijk besluit.

¹⁰⁴ De intresten op leningen zijn niet aftrekbaar in de mate waarin ze hoger zijn dan vijfmaal de som van de belaste reserves aan het begin van het boekjaar en het gestorte kapitaal aan het einde van het boekjaar, wanneer de werkelijke verkrijgers van de intresten in een belastingparadijs gevestigd zijn of deel uitmaken van een groep waartoe een schuldenaar behoort.

¹⁰⁵ De niet-aftrekbare intresten van de *thincap*regeling bedroegen voor 2016 187,3 miljoen euro.

¹⁰⁶ Wet van 30 juli 2018 houdende diverse bepalingen inzake inkomstenbelastingen.

¹⁰⁷ In navolging van de uitspraak van het Hof van Beroep van Gent van 24 mei 2016 en van de circulaire van de FOD Financiën van 25 mei 2018.

¹⁰⁸ Om te voldoen aan de minimumbezoldiging vereist voor de toepassing van het verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting en voor het behoud van de aftrekbaarheid van de premies voor de aanvullende pensioenen met respect van de 80 %-regel.

Het Rekenhof wijst op de onzekerheden verbonden aan de gehanteerde hypothesen.

Andere maatregelen

In de fiscale ontvangsten is geen rekening gehouden met volgende elementen:

- de ontheffingen i.v.m. de octrooi-aftrekken na afschaffing van de *excess profit rulings* (90,3 miljoen euro, waarvan 61,8 miljoen euro effectief terugbetaald moet worden), die zijn uitgevoerd na instemming van de Europese Commissie;
- de vernietiging van de btw op online kansspelen door het Grondwettelijk Hof op 22 maart 2018, (geraamd op 60 miljoen euro op jaarbasis, te verdelen over 2018 en 2019);
- de fiscale aftrekbaarheid van de publicitaire cateringdiensten, zoals aangekondigd door de minister van Financiën in de Kamercommissie van 14 maart 2018;
- het *carry-back* systeem landbouw;
- de fiscale vrijstelling m.b.t. de afkoop van studiejaren voor de pensioenberekening (-21,7 miljoen euro¹⁰⁹);
- hervorming van de rolrechten (-33,5 miljoen euro door een aanpassing van de betaaldatum¹¹⁰);
- de tweede pensioenpijler voor werknemers¹¹¹ (-18,5 miljoen euro);
- *e-commerce*: een verdere vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, zoals voorzien bij de begrotingscontrole van 2018 waarvan de impact nog niet is berekend.

Volgens de beleidsceel van de minister van Financiën hebben volgende maatregelen ten vroegste impact vanaf 2020 omdat de vrijstellingen verrekend worden bij het kohieren van de aangifte van de personenbelasting:

- de tweede pensioenpijler voor zelfstandigen (-12 miljoen euro);
- fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro);
- verhoging van de vrijstelling van de roerende voorheffing op dividenden tot 800 euro vanaf het aanslagjaar 2020 (-47,5 miljoen euro¹¹²).

Tenslotte wijst het Rekenhof er op dat verschillende maatregelen het voorwerp uitmaken van beroepen bij hoven en rechtbanken:

¹⁰⁹ Raming van het Rekenhof op basis van de impact van deze maatregel, opgenomen in de ontvangsten van de Sociale Zekerheid, zie deel III, hoofdstuk III, punt 2.3.4 (43,8 miljoen euro voor werknemers en 15,7 miljoen euro voor ambtenaren). De regularisatiebijdrage is fiscaal aftrekbaar tegen marginaal tarief. Aan een gemiddeld tarief van 45 % en een inkohieringspercentage van 81 % betekent dit een fiscale minderontvangst van 21,7 miljoen euro voor 2019.

¹¹⁰ Bij de initiële begroting 2018 werd beslist om voor deze maatregel de provisie voor de hervorming van de rechtsbijstand aan te wenden, aangezien deze maatregel pas een jaar later een budgettaire impact zou hebben. Bij de initiële begroting 2019 is echter geen provisie meer opgenomen. Zie ook deel III, hoofdstuk I, punt 2.

¹¹¹ Dit bedrag blijft ten onrechte nog opgenomen in de provisie (zie ook deel III, hoofdstuk I, punt 2). De beleidsceel van Financiën gaat ervan uit dat deze maatregel nog geen impact heeft in 2019 omdat de fiscale vrijstelling verrekend zou worden bij de kohieren van 2020. Volgens het wetsontwerp tot instelling van een vrij aanvullend pensioen voor de werknemers en houdende diverse bepalingen (*Parl. St. Kamer*, 31 oktober 2018, DOC 54 3356/001) zal deze vrijstelling echter onmiddellijk worden verrekend in de bedrijfsvoorheffing, afgehouden door de werkgever.

¹¹² Raming van het Rekenhof op basis van de raming van de Nationale Bank voor AJ2019.

- de procedures aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op plastische chirurgie om esthetische redenen, de beurstaks bij buitenlandse makelaars, de effectentaks en de hervorming van de moratoriumintresten;
- de beroepen aanhangig bij het Europees Hof van Justitie betreffende de afschaffing van de EPR's (*Excess Profit Rulings*) en de vennootschapsbelasting bij de havenbedrijven.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemeen overzicht

De niet-fiscale kasontvangsten in de initiële middelenbegroting 2019 bedragen 5.126,9 miljoen euro. Dit is 235,1 miljoen euro minder dan de geraamde bedragen voor 2018.

De negatieve overgangscorrectie van 593,9 miljoen euro werd conform ESR uitgevoerd¹¹³. De niet-fiscale ontvangsten die een impact hebben op het vorderingensaldo, bedragen volgens de algemene toelichting 4.533,0 miljoen euro. Dit is 294,3 miljoen euro minder dan de vermoedelijke ontvangsten 2018.

De ontvangsten voor de veiling van emissierechten¹¹⁴ dalen (-57,8 miljoen euro) maar er wordt geen ESR-correctie meer op toegepast¹¹⁵. Ook dalen de ontvangsten die verband houden met de storting van de reserves, zowel deze van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) in het kader van de fipronilcrisis¹¹⁶ (-13,5 miljoen euro), als deze m.b.t. een deel van de reserves van het Belgisch Instituut voor de Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT)¹¹⁷ (-13,4 miljoen euro).

De voor het Dierenfonds bestemde ontvangsten (15,3 miljoen euro) worden overeenkomstig de aanbevelingen van het Rekenhof¹¹⁸ voortaan ingeschreven in de middelenbegroting¹¹⁹ en niet meer in de begroting van het FAVV.

¹¹³ Inzonderheid de neutralisering van de kredietverleningen en deelnemingen (-805 miljoen euro), de neutralisering van een terugbetaling van de Regie der Gebouwen in het raam van de werken aan het *Résidence Palace* (-66 miljoen euro), de correcties om de aanrekening van de overname van de pensioenfondsen (+403 miljoen euro) te spreiden, evenals die in samenhang met het tijdstip van de aanrekening van de telecomlicenties (+67 miljoen euro) en de storting van de Koninklijke Belgische Munt (-200 miljoen euro).

¹¹⁴ Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 25, artikel 36.90.03 – Opbrengsten van de veiling van emissierechten in het kader van het *Emission Trading System* (EU ETS) –CO₂-quota.

¹¹⁵ De federale emissieopbrengsten in 2018 bestonden, enerzijds, uit de opbrengsten met betrekking tot voorgaande jaren (en waarvoor een negatieve correctie van 58 miljoen werd uitgevoerd), en anderzijds, uit de geraamde opbrengst voor 2018. De opbrengst voor 2019 bevat enkel het federale gedeelte voor het jaar zelf.

¹¹⁶ Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 25, artikel 46.40.05. Voor een verdere bespreking van de fipronilcrisis zie ook deel III, hoofdstuk II, sectie 25 van dit rapport.

¹¹⁷ Titel II, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 66.42.01.

¹¹⁸ *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting 2017*, p. 92. Het planten- en grondstoffenfonds werden al in 2018 terug opgenomen in de middelen- en uitgavenbegroting van sectie 25.

¹¹⁹ Titel I, sectie II, hoofdstuk 25, artikelen 36.90.30 tot 35. Verplichte bijdragen per sector. Deze nieuwe ontvangsten in de middelenbegroting hebben geen impact op het vorderingensaldo. Deze ontvangsten waren voordien ingeschreven in de begroting van het FAVV (tabel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting).

3.2 Deelnemingen van de Staat in financiële instellingen

De middelenbegroting 2019 voorziet in 683,1 miljoen euro aan ontvangsten uit dividenden van deelnemingen van de Staat in financiële instellingen¹²⁰. Dit is 6,2 miljoen euro meer in vergelijking met de waarschijnlijke realisaties van 2018. De verantwoordingen bij de middelenbegroting preciseren niet vanwaar die dividenden, gestort via de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM), afkomstig zijn.

Het aan de Staat toegekende deel van het resultaat van de NBB bedraagt in de ontwerpbegroting 309,3 miljoen euro. De stijging in vergelijking met de realisaties 2018 (290,8 miljoen euro) wordt niet verantwoord.

De middelenbegroting omvat eveneens 81,6 miljoen euro¹²¹ voor de in 2019 geplande terugbetaling van het volledige bedrag van de aan Vitrufin nv (destijds Ethias Finance nv) toegekende lening.

¹²⁰ Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

¹²¹ Titel II, Sectie II, Hoofdstuk 51, artikel 86.20.01 – Terugbetaling van leningen toegekend door de Schatkist in het kader van de financiële crisis.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2019 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 101.444,7 miljoen euro. De stijging met 3.216,5 miljoen euro (+3,27 %) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2018 is hoofdzakelijk het gevolg van een toename van de ontvangsten uit bijdragen en de maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de initiële begroting 2019.

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

Omschrijving	Ontvangsten 2017	Verwachte ontvangsten 2018	Geraamde ontvangsten 2019
Bijdragen	59.517,8	60.630,6	62.948,4
Dotaties en toelagen van de overheden	18.834,6	18.125,4	17.692,5
Alternatieve financiering door de Staat	13.649,8	14.771,6	15.799,9
Andere ontvangsten	4.419,9	4.700,6	5.003,9
Totaal	96.422,1	98.228,2	101.444,7

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2018) en algemene toelichting 2019

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 62,05 %, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De tussenkomsten van de overheden vertegenwoordigen 33,02 % van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de dotaties van de federale Staat en de toelagen van de deeltentiteiten (17,44 %) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 15,58 %).

Het Rekenhof wijst erop dat het ontwerp van initiële begroting 2019 is gebaseerd op ramingen die in juli 2018 aan de bevoegde ministers zijn bezorgd. Die ramingen zijn uitgevoerd op cijfers over de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid van mei 2018. Die werkwijze is ook al toegepast voor het ontwerp van de initiële begroting 2018. Ze houdt het risico in dat ontvangsten en/of uitgaven zijn over- of ondergewaardeerd.

2 Jobsdeal

De federale regering zette op 24 juli 2018 haar beleid inzake jobcreatie in grote lijnen uit. Ze preciseerde hierbij dat dit zou bijdragen tot een begrotingssanering van 505,4 miljoen euro.

Zo nam de ministerraad op 26 juli 2018 28 sociale en fiscale maatregelen om jobcreatie te versterken¹²². Ze zijn bedoeld om knelpuntberoepen in te vullen en zoveel mogelijk personen op de arbeidsmarkt te activeren. De opleidingen voor knelpuntberoepen worden aangemoedigd. Daarnaast zullen de doelgroepen die moeilijkheden ondervinden op de arbeidsmarkt, meer worden ondersteund. Werklozen of ontslagen werknemers zouden gemakkelijker tot de arbeidsmarkt moeten kunnen toetreden.

Sommige maatregelen zullen in overleg met de gewesten worden uitgevoerd.

Rekening houdend met de huidige regelgeving inzake bijdragen en uitkeringen is de bovenstaande opbrengst van 505,4 miljoen euro gebaseerd op de creatie van 12.500 extra jobs (voltijdse equivalenten – minder dan 10 % van de vacante betrekkingen¹²³) en houdt rekening met een mediaan loon van 3.300 euro per maand. Dat rendement zou moeten worden gehaald via:

- een besparing van werkloosheidsuitgaven (+90,4 miljoen euro);
- extra RSZ-ontvangsten (+218,6 miljoen euro) via de socialezekerheidsbijdragen ten laste van de werkgever (24,92 %) en de werknemer (13,07 %);
- extra fiscale ontvangsten (+196,4 miljoen euro) via de personenbelasting (34,2 %).

Bij de raming is rekening gehouden met de directe terugverdieneffecten, berekend op basis van een daling van het aantal werkzoekenden en een stijging van het aantal werknemers. De regering bracht geen de indirecte terugverdieneffecten in rekening, zoals de stijging van de koopkracht die de opbrengsten voor Staat kunnen verhogen.

Hieronder wordt de impact van die maatregelen onderzocht.

2.1 Impact op de RSZ-ontvangsten en op de fiscale ontvangsten

Het verwachte rendement van de maatregel op sociaal vlak (218,6 miljoen euro) en op fiscaal vlak (196,4 miljoen euro) berust op de hypothesen die zijn opgenomen in de nota van de beleidscel van de minister van Werk¹²⁴, te weten:

¹²² De lijst van de 28 maatregelen en de stand van de vordering ervan op 5 november 2018 werd door de beleidscel van de minister van Werk bezorgd.

¹²³ Op basis van 134.570 vacante betrekkingen op het einde van het vierde trimester 2017.

¹²⁴ Het Rekenhof vroeg bijkomende informatie op over de keuze voor de gehanteerde hypothesen bij de studiedienst van de FOD Financiën en bij de beleidscellen van de ministers van Financiën en van Werk, doch deze informatie werd niet bekomen.

- een mediaanloon van 3.300 euro per maand¹²⁵;
- een brutoloon van nagenoeg 46.000 euro per jaar¹²⁶.

Rekening houdend met het doelpubliek van de maatregel stelt het Rekenhof de keuze van een mediaanloon van 3.300 euro als basishypothese, in vraag. De regering gaf in haar voorstelling van de *jobsdeal* op 24 juli 2018 immers aan dat 50 % van de 134.570 vacante betrekkingen geen ervaring vereisen en meer dan 60 % geen diploma.

Voor het merendeel van de maatregelen zijn voorstellen en besprekingen op verschillende niveaus (ministers, gewesten, paritaire comités en betrokken instellingen) nodig. Bijgevolg acht het Rekenhof het weinig waarschijnlijk dat ze vanaf 1 januari 2019 kunnen worden geïmplementeerd. Verschillende maatregelen betreffende de opleiding van werknemers zullen bovendien niet meteen bij hun invoering effect hebben.

Het door de regering verwachte rendement voor alle maatregelen samen had dus voor 2019 moeten worden geprorateerd. Het lijkt immers weinig realistisch dat dit beleid zijn volledige rendement haalt van bij het begin van het jaar.

2.1.1 RSZ-ontvangsten

Het Rekenhof stelt vast dat de berekening niet de verschillende mogelijkheden tot vermindering van sociale bijdragen vermeldt waarop werkgevers aanspraak kunnen maken.

2.1.2 Fiscale ontvangsten

Het Rekenhof voerde verschillende simulaties uit om het bedrag te bepalen van de bedrijfsvoorheffing dat betrekking heeft op het door de regering in aanmerking genomen mediaanloon¹²⁷. Volgens de gekozen hypothesen¹²⁸ leiden de simulaties van het Rekenhof tot een bedrag tussen 56,3 miljoen euro¹²⁹ en 118,6 miljoen euro¹³⁰ op jaarbasis, terwijl het verwachte rendement dat in de begroting is opgenomen 196,4 miljoen euro bedraagt.

¹²⁵ Volgens de cijfers van Statbel bedroeg het mediaaninkomen van een voltijds werknemer 3.095 euro per maand in 2015. Rekening houdend met de loonnorm (1,1 %) en met drie spilindexoverschrijdingen van 2 % kan dat mediaanloon omzichtig worden geraamd op 3.300 euro in 2019 volgens de beleidscel. Er dient te worden opgemerkt dat het mediaanmaandloon 3.053 euro bedroeg in 2016 (een daling met 1,4 %) volgens de laatste cijfers van Statbel.

¹²⁶ Het brutomaandloon moet worden vermenigvuldigd met de factor 13,92 die rekening houdt met de eindejaarspremie en met dubbel vakantiegeld. Zo bekomt men een brutomediaaninkomen van 45.936 euro per jaar.

¹²⁷ Deze simulaties (aan de hand van tools voor de berekening van 'bruto-netto' lonen) zijn gebaseerd op de hypothese van 12.500 geplande betrekkingen en beogen algemene situaties waarin geen rekening wordt gehouden met eventuele belastingverminderingen of aftrekposten, noch met eventuele loonvoordelen. Bovendien werd geen rekening gehouden met de bedrijfsvoorheffing op het vakantiegeld (niet verschuldigd voor het eerste arbeidsjaar) en op de eventuele eindejaarspremie.

¹²⁸ De verschillende gekozen hypothesen zijn: werknemer of arbeider, gehuwd of alleenstaand, met of zonder tewerkgestelde echtgenoot, met of zonder kinderen.

¹²⁹ Op basis van de volgende hypothesen: gehuwde arbeider met een echtgenoot die geen inkomen heeft en met twee kinderen ten laste.

¹³⁰ Op basis van de volgende hypothesen: gehuwde werknemer met een echtgenoot die werknemer is en die geen kinderen ten laste heeft.

2.2 Impact op de uitgaven van de RVA

De berekening van de uitgavendaling voor de RVA steunt op een gemiddelde werkloosheidsuitkering van 39,61 euro per dag. Volgens de beleidscel van de minister van Werk blijkt uit een kwalitatieve analyse dat een werkzoekende gemiddeld zeven maanden nodig heeft om nieuw werk te vinden. Dit vertaalt zich in een uitgavendaling voor de RVA van 90 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat:

- de berekening moet worden verfijnd op basis van de uitkeringen die worden toegekend aan de verschillende categorieën van werklozen die worden beoogd door de *jobsdeal* (knelpuntberoepen, i.e. voor een aanzienlijk deel beroepen behorende tot de bouwsector, en doelgroepen die moeilijkheden ondervinden om toe te treden tot de arbeidsmarkt);
- de beleidscel van de minister van Werk de gegevens niet heeft meegedeeld waarop de evaluatie van de gemiddelde werkloosheidsduur van zeven maanden is gebaseerd, of studies aan de hand waarvan die kan worden onderbouwd;
- de creatie van nieuwe jobs niet noodzakelijk leidt tot een ermee overeenstemmende vermindering van het aantal werklozen. Sommige actieve werknemers kunnen hun loopbaan een andere wending geven, of niet-werklozen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt;
- de daling van de werkloosheidsuitgaven, zoals de verwachte ontvangsten, zou moeten worden geprorateerd.

2.3 Conclusie

Gelet op de leemten in de informatie waarover het Rekenhof heeft kunnen beschikken, de onzekerheid van sommige gehanteerde hypothesen en de termijnen voor de implementatie van de geplande maatregelen kan het Rekenhof niet valideren of het vooropgestelde rendement van de *jobsdeal*, dat mee is opgenomen in de door België te leveren structurele inspanning, in 2019 zal worden gehaald.

3 Eigen ontvangsten

3.1 Ontvangsten van de RSZ

De ontvangsten uit sociale bijdragen nemen in 2019 met 1.995,5 miljoen euro toe (+4 %) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2018¹³¹. De verhoging is vooral het gevolg van de economische groei en de maatregelen voor een bedrag van 252,9 miljoen euro waartoe de regering heeft beslist. Naast de *jobsdeal* (+218,6 miljoen euro) gaat het om:

- een verhoging van de instapleeftijd in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering: +8,3 miljoen euro;
- een aanpassing aan de regeling van de starterjobs: +6 miljoen euro;
- de invoering van een bijzondere bijdrage op de opzeggingsvergoedingen die in het kader van het eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden worden betaald: +20 miljoen euro.

¹³¹ Die gegevens houden geen rekening met de nieuwe macro-economische parameters van het FPB van 6 november 2011 (zie deel I, punt 2 in dit verslag).

Wat de maatregelen 'verhoging van de instapleeftijd in het SWT' en 'starterjobs' betreft, stelt het Rekenhof vast dat de raming van de opbrengst (en van de besparing in de werkloosheidsuitkeringen¹³²) onvoldoende is onderbouwd. Bovendien is het uitvoeringsbesluit voor de toepassing van de maatregel 'starterjobs' op 31 oktober 2018 nog niet gepubliceerd. Daardoor kan de regeling niet van start gaan op 1 oktober (zoals was voorzien bij de opmaak van de begroting) en zal ook de voor 2018 geraamde ontvangst niet verwezenlijkt worden.

In het kader van eenheidsstatuut voor arbeiders en bedienden¹³³ is vanaf 2019 een bijzondere werkgeversbijdrage van 3 % en een werknemersbijdrage van 1 % verschuldigd op één derde van de opzeggingsvergoedingen als in het paritaire (sub)comité waartoe de werkgever behoort, geen collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is gesloten met specifieke maatregelen die de inzet op de arbeidsmarkt van de werknemer bevorderen in het geval van ontslag¹³⁴. Hoewel de paritaire (sub)comités vijf jaar tijd hebben om die cao's af te sluiten, is drie maanden voor de einddatum van 21 december 2018 nog geen enkele cao van kracht geworden. Op basis van het totaal aan in 2017 betaalde ontslagvergoedingen werd de opbrengst bijgevolg geraamd op 20 miljoen euro. Het Rekenhof merkt ook op dat de technische uitvoering van de maatregel (d.i. de aanpassing van de informaticatoepassingen om de aangifte van de bijdragen mogelijk te maken) op 31 oktober 2018 nog niet was gestart, waardoor de opbrengst onzeker is.

3.2 Ontvangsten van het RSVZ

De geraamde ontvangsten uit sociale bijdragen stijgen in 2019 met 110,2 miljoen euro (+2,50 %) in vergelijking met de verwachte ontvangsten van 2018.

De sociale bijdragen van de zelfstandigen worden sinds 1 januari 2015 berekend op basis van de inkomsten van het jaar, en niet meer op basis van de inkomsten van drie jaar tevoren. Tot het begrotingsjaar 2018 had het RSVZ zijn berekeningsmethode voor de opmaak van de ramingen echter niet herzien. Omdat de ramingen nog altijd waren gebaseerd op de inkomsten van drie jaar tevoren, vielen ze lager uit dan de gerealiseerde ontvangsten. Voor de initiële begroting 2019 heeft het RSVZ zich gebaseerd op de geraamde bruto-kohieren van het eerste kwartaal 2018, geëxtrapoleerd naar het volledige jaar. Dat zou een meer nauwkeurige raming moeten opleveren van de ontvangsten uit sociale bijdragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de ontvangsten ingevolge de reorganisatie van de sociale-inspectiediensten en de maatregel inzake de afkoop van studieperiodes mogelijk overschat zijn, voor zo ver ze zijn gebaseerd op niet-verifieerbare hypothesen.

De geraamde ontvangsten zijn overigens met 24,2 miljoen euro verminderd om rekening te houden met de nieuwe bijdragedrempels voor startende zelfstandigen (primostarters). Die nieuwe drempels beogen echter de definitieve bijdragen die in 2021 zullen worden

¹³² Zie deel III, hoofdstuk III in dit verslag.

¹³³ Wet van 26 december 2013 betreffende het eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen (in werking getreden op 1 januari 2014).

¹³⁴ De cao's moeten bepalen dat één derde van de opzegtermijn of opzegvergoeding wordt besteed aan maatregelen die de inzet op de arbeidsmarkt verhogen, zoals een aangepaste opleiding, outplacement... (artikel 39ter van de Arbeidsovereenkomstenwet zoals ingevoegd door de wet van 26 december 2013).

gevestigd, en niet de voorlopige bijdragen van 2019. De ontvangsten uit sociale bijdragen zijn bijgevolg met dat bedrag onderschat. Er is geen raming gemaakt naar aanleiding van de wet van 18 februari 2018 die nieuwe drempels invoert voor de voorlopige bijdragen van primostarters, hoewel die de sociale bijdragen doen afnemen.

Tot slot werd het verlies aan sociale bijdragen als gevolg van de invoering van een fiscale en sociale vrijstelling tot 6.000 euro in het kader van de deeleconomie, het verenigingswerk en occasionele diensten tussen burgers, berekend op basis van niet-verifieerbare hypothesen. Bovendien werd geen raming gemaakt van de budgettaire impact van het ontwerp van koninklijk besluit dat het maandelijkse inkomen voor verenigingswerk op 1.000 euro wil brengen (met behoud van de jaarlijkse vrijstelling tot 6.000 euro).

3.3 Strijd tegen de sociale fraude

In de algemene toelichting zijn de ontvangsten uit maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude in 2019 op 220,2 miljoen euro geraamd voor de RSZ. Zowat 60 % daarvan (128,4 miljoen euro) houdt verband met beslissingen die in de loop van de voorgaande begrotingsjaren werden genomen¹³⁵. Voor het RSVZ bedragen die ontvangsten 19,6 miljoen euro geraamd, waarvan 9,4 miljoen euro verband houdt met oude maatregelen¹³⁶.

Volgens de algemene toelichting zou de implementering van tien nieuwe maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude 102 miljoen euro moeten opbrengen¹³⁷, waarvan 90 % uit het stelsel van de werknemers (91,8 miljoen euro) en 10 % uit het stelsel van de zelfstandigen (10,2 miljoen euro).

Noch de algemene toelichting, noch de begrotingsnotificaties detailleren hoeveel elke maatregel afzonderlijk zou opbrengen. De algemene toelichting maakt geen onderscheid tussen de extra ontvangsten en de besparingen, en verdeelt het bedrag niet over de instellingen. Daarenboven houdt ze ook geen rekening met de ontwikkelingskosten voor die maatregelen (naar schatting 2 miljoen euro).

Het Rekenhof benadrukt dat die ramingen met de nodige omzichtigheid moeten worden opgevat. Het stelt vast dat de onderliggende hypothesen en de berekeningen van de financiële impact ervan niet altijd voldoende onderbouwd zijn. Ze zijn bovendien niet bevestigd door de betrokken OISZ. Zo stelt het RSVZ slechts 3,6 miljoen euro voor aan projecten in het raam van de nieuwe maatregelen, terwijl de algemene toelichting een bedrag van 10,2 miljoen euro vermeldt. Bovendien hangt de uitvoering van de maatregelen af van de middelen (personeel en analyse) die voorhanden zijn bij de instellingen die met die uitvoering belast zijn. Tot slot is de werkelijke impact moeilijk te bepalen omdat de financiële realisaties vervat zijn in het totaalbedrag van de ontvangsten en de uitgaven.

¹³⁵ Maatregelen genomen naar aanleiding van de initiële begrotingen 2015, 2016 en 2017 en de bijbehorende aanpassingen.

¹³⁶ Maatregelen genomen naar aanleiding van de initiële begrotingen 2017 en 2018 en de aanpassing 2018.

¹³⁷ De tien nieuwe maatregelen beogen een versterking van de dienst Administratieve Geldboetes, een versterking van de dienst Toezicht op de sociale wetten, de uniformisering en digitalisering van de *back office* van de sociale-inspectiediensten, het gebruik van een buitenlandse database bij de bestrijding van sociale dumping, het Stroomplan van Antwerpen (gerichte en multidisciplinaire controles), het opstellen van PV's door de RSZ bij verboden detacheringen, de inschrijving van zelfstandige helpers in het register van werkende vennoten, een versterkte *datamining* en *datamatching* in het stelsel van de zelfstandigen, de fiscale-sociale compensatie voor het stelsel van de zelfstandigen en het versterken van de strijd tegen aansluitingen van schijnzelfstandigen.

Het Rekenhof heeft er in zijn *Boek 2018 over de sociale zekerheid*¹³⁸ op gewezen dat diverse maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude niet werden goedgekeurd en dat de financiële impact van de ten uitvoer gebrachte maatregelen niet kan worden ingeschat.

3.4 Onvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Het grootste deel van de ontvangsten van het RIZIV bestaat uit de tussenkomst van de Globale Beheren. In 2019 bedraagt de overdracht van de RSZ-Globaal beheer 24.510,8 miljoen euro en die van het RSVZ-Globaal Beheer 2.452,6 miljoen euro.

De regering heeft beslist de geneesmiddelenbedrijven in 2019 een compenserende heffing op te leggen van 105,3 miljoen euro om de mogelijke overschrijding van het geneesmiddelenbudget in 2019 te dekken. Het definitieve bedrag van die heffing is afhankelijk van de omvang van de overschrijding¹³⁹. Het kan pas worden vastgelegd in november 2019, als uit de uitgaven van de eerste zeven maanden blijkt dat het geneesmiddelenbudget wordt overschreden. De voorwaarden voor de inning moeten ook worden opgenomen in een ministerieel besluit.

4 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

Overeenkomstig de wet van 18 april 2017¹⁴⁰ bestaat de financiering van de sociale zekerheid uit dotaties van de federale Staat en middelen uit de alternatieve financiering. Daarnaast krijgen de RSZ-Globaal Beheer en de RVA (voor de tewerkstellingsopdrachten, die buiten het Globaal Beheer vallen) ook nog toelagen van de deeltentiteiten.

4.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Voor 2019 bedragen de totale dotaties en toelagen van de overheden voor alle stelsels binnen de sociale zekerheid 17.692,5 miljoen euro, een daling van -2,39 % tegenover 2018, die zich situeert in de evenwichtsdotatie en de toelagen van de deeltentiteiten in het stelsel van de werknemers.

¹³⁸ Rekenhof, *Boek 2018 over de sociale zekerheid – Globale beheren en openbare instellingen van sociale zekerheid*, Brussel, augustus 2018, p. 54-64, www.rekenhof.be.

¹³⁹ Overeenkomstig artikel 191, 15^o *quaterdecies*, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen mag de compenserende heffing maximaal 2,5 % bedragen van het geneesmiddelenbudget (d.i. de door de Algemene Raad van het RIZIV vastgestelde enveloppe).

¹⁴⁰ Wet van 18 april 2017 tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

	2018	2019	Δ 2019-2018	%
RSZ-GB	5.628,6	4.844,2	-784,40	-13,94 %
Gewone dotatie van de Staat	2.073,5	2.106,7	33,20	0,59 %
Specifieke staatstoelage ¹⁴¹	6,9	6,6	-0,3	-0,01 %
Evenwichtsdotatie	2.109,1	1.396,8	-712,30	-12,66 %
Toelagen deelentiteiten	1.439,1	1.334,1	-105,00	-1,87 %
RSVZ-GB	369,1	375,4	6,3	1,71 %
Gewone Dotatie van de Staat	369,1	375,4	6,3	1,71 %
Evenwichtsdotatie	0,0	0,0	0	0,00 %
Stelsel buiten GB	529,1	542,2	13,1	2,48 %
Dotaties van de Staat	426,5	432,8	6,3	1,19 %
Toelagen van de deelentiteiten	102,6	109,4	6,8	1,29 %
Overheidspensioenen	11.598,7	11.930,7	332,00	2,86 %
Gewone dotatie van de Staat	11.598,7	11.930,7	332,00	2,86 %
TOTAAL	18.125,5	17.692,5	-433,00	-2,39 %

Bron: Algemene toelichting 2019

Ingevolge de gewijzigde berekening van de toelagen van de federale Staat ontvangen de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer een jaarlijkse basisdotatie. Die wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van de vergrijzing en ligt lager dan in de vorige jaren.

De basisdotatie wordt aangevuld met een evenwichtsdotatie. Die wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om hun begroting in evenwicht te brengen (en bij de begrotingscontrole aangepast). Voor de vaststelling van het definitieve bedrag wordt rekening gehouden met een aantal criteria (responsabiliseringsfactoren), zoals bv. de bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen van het Stabiliteitspact, de weerslag van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude of de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners¹⁴².

¹⁴¹ Het gaat om een specifieke dotatie voor het stelsel van de zeelieden.

¹⁴² Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

In het stelsel van de werknemers dalen de toelagen van de deeltentiteiten met 105 miljoen euro, omdat ze sommige bijdragenverminderingen stopzetten (bv. de bijdragenverminderingen voor langdurig werklozen). Daardoor dalen ook de uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer.

De dotatie in het stelsel van de overheidspensioenen, dat vanaf 2016 is opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid, neemt toe, vooral als gevolg van de indexering van de pensioenuitgaven.

Ook de dotaties en toelagen aan de stelsels buiten Globaal Beheer nemen licht toe. Ze bevatten onder meer een dotatie van 272,7 miljoen euro voor de financiering van de sector van de overzeese sociale zekerheid, in afwachting van de hervorming van dit stelsel.

4.2 Alternatieve financiering

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid bestaat de alternatieve financiering uit de btw en de roerende voorheffing¹⁴³. Deze middelen worden verdeeld in (a) een basisbedrag, (b) een bedrag om de gevolgen van de taxshift voor sociale zekerheid te neutraliseren en (c) een bedrag om de geneeskundige verzorging te financieren.

De alternatieve financiering wordt voornamelijk verzekerd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de voor de sociale zekerheid bestemde toewijzingsfondsen. In het voorliggende ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 15.799,9 miljoen euro¹⁴⁴.

¹⁴³ Eventueel via een voorafname van de accijnzen op tabak ingeval een van die twee bronnen ontoereikend zou zijn.

¹⁴⁴ Dit bedrag bestaat uit 12.202,0 miljoen euro afkomstig van de via btw geïnde ontvangsten en 3.597,9 miljoen euro afkomstig van ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Tabel – Alternatieve financiering van de sociale zekerheid in 2019 (in miljoen euro)

Alternatieve financiering	Bedragen	Berekeningswijze
Werknemers – RSZ Globaal beheer		
(a) Basis	4.307,9	13,41 % van de btw-ontvangsten
	2.002,2	Minimumbedrag roerende voorheffing
(b) Neutralisatie taxshift	1.631,8	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	958,3	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
(c) Geneeskundige verzorging	4.503,8	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	13.404,0	
Zelfstandigen – Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen		
(a) Basis	1.069,7	3,33 % van de btw-ontvangsten
	497,6	Minimumbedrag roerende voorheffing
(b) Neutralisatie taxshift	238,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	139,8	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
(c) Geneeskundige verzorging	450,7	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	2.395,9	

Bron: Rekenhof

De middelen bestemd voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid stijgen met 1.028,3 miljoen euro tegenover de ramingen van 2018 (14.771,6 miljoen euro). De aanvullende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging neemt immers toe met 525,6 miljoen euro met het oog op een evenwicht bij het RIZIV. De koninklijke besluiten houdende bepaling van de bedragen van 2019 moeten nog worden genomen¹⁴⁵.

De bedragen die aan het RSVZ worden toegekend om de gevolgen van de taxshift te neutraliseren, worden vanaf 2019 niet langer verhoogd. Dit in tegenstelling tot de bedragen die worden toegekend aan de RSZ (+289,9 miljoen euro)¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Het koninklijk besluit van 3 juli 2018 tot bepaling van de bedragen voor het jaar 2018 moet eveneens worden gewijzigd. De in de algemene toelichting opgenomen bedragen (tabel I.3.1 – p. 169) verschillen van de bedragen in het koninklijk besluit.

¹⁴⁶ Artikelen 5 en 12 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

De verhoging van de ramingen van de netto-ontvangsten uit btw heeft eveneens een positieve impact op het bedrag van de alternatieve financiering (+171,0 miljoen euro).

Door de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid wordt 40,73 % van de opbrengst uit de geïnde roerende voorheffing bestemd voor de RSZ en 10,12 % voor het RSVZ¹⁴⁷. De wet¹⁴⁸ voorziet echter in een minimumbedrag om de leefbaarheid van de alternatieve financiering te garanderen. Dat bedrag ligt hoger dan de door toepassing van de voornoemde percentages bekomen cijfers en heeft een gunstige weerslag van 161,1 miljoen euro voor de RSZ en 40,1 miljoen euro voor het RSVZ.

Ingevolge de toepassing van het minimumbedrag en de aan de taxshift gekoppelde compensatie, is voortaan 79,6 % van de ramingen van de totale ontvangsten uit de roerende voorheffing bestemd voor de sociale zekerheid.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (113,5 miljoen euro) en door de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (222,2 miljoen euro). Laatstgenoemden worden bepaald bij het kohieren van de personenbelasting¹⁴⁹.

In totaal vertegenwoordigen de via toewijzingsfondsen aan de sociale zekerheid afgedragen middelen in 2019 een geraamd bedrag van 16.135,6 miljoen euro, dit is een toename van 1.038,9 miljoen euro tegenover de ramingen 2018.

¹⁴⁷ Artikelen 3, §1, en 10, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹⁴⁸ Artikelen 3, §2, en 10, §2, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹⁴⁹ Deze ontvangsten worden gerealiseerd voor rekening van de RSZ en vormen geen voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te bestemmen fiscale ontvangsten. De toewijzingsfondsen 66.35 (Maribel) en 66.38 (bijzondere socialezekerheidsbijdrage) zouden moeten worden geschrapt en de desbetreffende verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding

1 Algemene evolutie van de uitgavenkredieten

De vereffeningskredieten (98.494,0 miljoen euro) die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting 2019, dalen met 3.046,7 miljoen euro tegenover de kredieten in de aangepaste begroting 2018¹⁵⁰.

De daling situeert zich voornamelijk bij de kredietverleningen en de deelnemingen (-1,519 miljoen euro) en bij de uitgaven in verband met de aflossing van de rijksschuld (-2.262,7 miljoen euro).

De andere vereffeningskredieten (64.087,0 miljoen euro) stijgen met 735,7 miljoen euro (+1,2 %) tegenover vorig jaar. De belangrijkste redenen voor deze stijging zijn de hogere BNP-bijdrage (167,2 miljoen euro) en de dotaties naar de deelstaatentiteiten (447,7 miljoen euro).

De vastleggingskredieten dalen met 111.002,6 miljoen euro tot 99.819,2 miljoen euro. Die daling is toe te schrijven aan de uitvoering van een belangrijk programma voor de aankoop van militair materieel in 2018 en aan een beperktere aflossingen van de overheidsschuld in 2019.

De volgende tabel geeft de evolutie weer van de vereffeningskredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2018. De kredieten zijn uitgesplitst volgens de economische classificatie (ESR).

¹⁵⁰ Zie algemene uitgavenbegroting, p. 9-11.

Tabel – Evolutie van de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 52 (in miljoen euro)

ESR-classificatie	Aangepaste begroting 2018	Initiële begroting 2019	Vershil	%
I. Uitgavenkredieten met uitzondering van de "codes 8 en 9"				
Personeel	6.038,3	6.234,6	196,3	3,3 %
Werving	1.747,3	1.997,6	250,3	14,3 %
Investeringen	490,0	479,3	-10,7	-2,2 %
Inkomsten- en kapitaaloverdrachten	45.323,2	45.841,6	518,4	1,1 %
Intresten	8.761,1	8.652,2	-108,9	-1,2 %
Provisies	991,4	881,6	-109,8	-11,1 %
Subtotaal	63.351,3	64.086,9	735,6	1,2 %
II. Uitgavenkredieten "codes 8 en 9" (zonder impact op het vorderingensaldo)				
Kredietverleningen en deelnemingen	7.616,8	6.097,1	-1.519,7	-20,0 %
Aflossing van de overheidsschuld	30.572,6	28.309,9	-2.262,7	-7,4 %
Subtotaal	38.189,5	34.407,0	-3.782,4	-9,9 %
Totaal	101.540,8	98.493,9	-3.046,8	-3,0 %

Bron: Algemene uitgavenbegroting en Rekenhof

2 Interdepartementale provisie

De provisionele kredieten, ingeschreven in programma 06.90.1 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, bevatten:

- een algemene provisie¹⁵¹: 496,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 737,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten;
- een provisie voor bepaalde uitgaven in verband met de strijd tegen terrorisme en radicalisme¹⁵²: 117,8 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten.

De vastleggingskredieten liggen 312 miljoen euro lager dan in 2018. Voor de vereffeningskredieten bedraagt de daling 74,6 miljoen.

¹⁵¹ Basisallocatie 90.10.01.00.01.

¹⁵² Basisallocatie 90.10.01.00.10.

Deze daling is grotendeels te verklaren door de beslissing van de regering om de kredieten voor uitgaven voor zogeheten ‘nieuwe initiatieven’ niet meer op te nemen in de algemene provisie. Die kredieten vertegenwoordigen een globaal bedrag van 201,3 miljoen euro, waarvan het merendeel (181,1 miljoen euro) rechtstreeks ingeschreven werd in de diverse secties van de algemene uitgavenbegroting. Dit krediet van 181,1 miljoen euro kreeg hoofdzakelijk volgende bestemming:

- 30,8 miljoen euro toegekend aan de FOD Justitie, voornamelijk voor de aanwerving van penitentiair personeel;
- 36,5 miljoen euro voor de Federale Politie;
- 25,7 miljoen euro voor de FOD BOSA, hoofdzakelijk om de digitalisering van de overheid aan te moedigen;
- 11,9 miljoen euro werd ingeschreven in de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid.

De algemene toelichting (p. 126) geeft een indicatief overzicht van de zaken waarvoor de resterende kredieten in de algemene provisie werden bestemd:

- 273,9 miljoen euro voor de welvaartsenveloppe (zie Deel III, Hoofdstuk III);
- 242,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten om tegemoet te komen aan het verzoek van de NAVO om de militaire uitgaven te stabiliseren¹⁵³ ("*Halt any decline*");
- 40,2 miljoen euro voor de uitvoering van een aantal socio-economische maatregelen waartoe werd beslist in de thematische ministerraden van juli 2017¹⁵⁴. Het Rekenhof verwijst hierbij naar zijn reeds geformuleerde opmerking m.b.t. tot de onjuiste aanrekening in deze provisie van 19,5 miljoen euro voor de tweede pensioenpijler voor de werknemers¹⁵⁵;
- 23,7 miljoen euro voor een aantal uitgaven die kaderen in het strategisch plan, meer bepaald 16,6 miljoen euro voor het Nationaal Instituut voor Radio-elementen en 5,0 miljoen euro voor het Von Karman Instituut;
- 20,2 miljoen euro voor de nieuwe initiatieven die niet rechtstreeks in de bijbehorende begrotingsprogramma's werden ingeschreven. Het betreft voornamelijk de FOD Kanselarij van de Eerste Minister (3,6 miljoen euro), de FOD Sociale Zekerheid (2 miljoen euro) en het FAVV (2 miljoen euro).

Het saldo van de algemene provisie betreft voornamelijk de gerechtskosten (76,0 miljoen euro), het sociaal akkoord comité A (13,0 miljoen euro) en verhuiskosten (7,0 miljoen euro).

De regering besliste tevens om enkel de niet-recurrente uitgaven op te nemen in de provisie bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme¹⁵⁶: 117,8 miljoen euro waarvan 18,0 miljoen euro voor de aanwezigheid van militairen op straat. Deze aanpak draagt eveneens bij tot de daling van het globaal bedrag van de interdepartementale

¹⁵³ De vastleggingskredieten die verband houden met die aanbeveling, werden rechtstreeks ingeschreven in programma 16.50.2-Vernieuwing van de uitrusting van sectie 16 - Defensie. Zie ook de commentaar over sectie 16 in deel III, hoofdstuk II van dit verslag.

¹⁵⁴ Meer bepaald voor de strijd tegen sociale dumping in de bouwsector (15 miljoen euro) en de uitbouw van een tweede pensioenpijler voor de werknemers (18,5 miljoen euro).

¹⁵⁵ Zie deel II, hoofdstuk I, punt 2.4.2 andere maatregelen.

¹⁵⁶ Basisallocatie 90.10.01.00.10.

provisies. De vastleggings- en vereffeningskredieten voor recurrente uitgaven (respectievelijk 180,4 miljoen euro en 176,3 miljoen euro) zijn opgenomen in de secties, voornamelijk in sectie 12 – FOD Justitie (53,9 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten) en in sectie 17 – Federale Politie (78,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 74,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten).

Die rechtstreekse aanrekeningen in de juiste secties maken de begroting transparanter.

3 Financiering van de deelstaatentiteiten

De middelen die de Staat overdraagt naar de deelstaten werden geraamd op basis van macro-economische en demografische parameters, gedefinieerd in de bijzondere wet van 16 januari 1989¹⁵⁷. Het gaat om een inflatiepercentage van 2 % in 2018 en 1,9 % in 2019 en een reële groei van het bbp van 1,5 % voor beide jaren.

Deze middelen (46.031,6 miljoen euro) zijn in de algemene uitgavenbegroting opgenomen¹⁵⁸ en bestaan uit:

- de belastinggedeelten inzake btw en personenbelasting (32.153,1 miljoen euro) die zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen¹⁵⁹;
- de globale dotatie voor de bevoegdheden die in 2015 en 2016¹⁶⁰ toegekend werden aan de gemeenschappen (13.104,3 miljoen euro);
- verschillende kredieten binnen de algemene uitgavenbegroting (774,2 miljoen euro).

De begroting van de Staat, meer in het bijzonder in twee toewijzingsfondsen (66.23 en 66.26), vermeldt sedert 2015 eveneens de gewestelijke opcentiemen (9.506,1 miljoen euro)¹⁶¹. Dit zijn eigen fiscale middelen van de gewesten, die enkel door de gewesten kunnen worden vastgesteld¹⁶². Hetzelfde geldt voor de ontvangsten van verkeersboetes¹⁶³ die worden ingeschreven in het begrotingsfonds 66.25 (177,9 miljoen euro)¹⁶⁴.

Het Rekenhof is van oordeel dat de eigen fiscale middelen van de gewesten 'verrichtingen voor rekening van derden' zijn en bijgevolg niet thuishoren in de tabellen van de algemene uitgavenbegroting van de Staat.

¹⁵⁷ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten

¹⁵⁸ Die bedragen houden rekening met de voor het jaar verschuldigde sommen (45.951,3 miljoen euro) en met de afrekening van de voor het voorgaande jaar verschuldigde sommen na de nagenoeg definitieve bepaling van de parameters van dat jaar (80,3 miljoen euro).

¹⁵⁹ Zie Algemene uitgavenbegroting, p. 541.

¹⁶⁰ Afdelingen 35 en 36 van sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting.

¹⁶¹ Naast die eigen fiscale middelen vermelden deze fondsen eveneens de aan de gewesten toegewezen gedeelten van de PB.

¹⁶² De bijzondere financieringswet bestempelt de gewestelijke opcentiemen als "gewestbelasting" (titel III. Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting), in tegenstelling tot het gedeelte van de toegewezen PB, dat door de bijzondere financieringswet wordt bestempeld als een "rijksbelasting" (artikel 6, §1).

¹⁶³ Bepaald in Titel II "Eigen niet-fiscale ontvangsten" van de bijzondere financieringswet.

¹⁶⁴ De bedragen ingeschreven in de toewijzingsfondsen 66.27, 66.28 en 66.81 bij wijze van fiscale regularisatie, vallen eveneens in de categorie van de ontvangsten voor rekening van derden.

4 Met de federale overheid te consolideren instellingen

4.1 Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer en administratieve openbare instellingen met beheersautonomie

De FOD BOSA heeft inspanningen geleverd om de begrotingen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA), van de administratieve openbare instellingen (AOI) met ministerieel beheer en van de AOI met beheersautonomie zo volledig mogelijk aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor te leggen. Toch stelt het Rekenhof vast dat de begroting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid, een ABDA¹⁶⁵, (wetsbepaling 5-01-1, zie tabel 4 van de algemene uitgavenbegroting) en de begroting van de Proefbank voor vuurwapens¹⁶⁶, een AOI met beheersautonomie, echter ontbreken.

Gelet op de geplande afschaffing als ABDA op 1 januari 2019 is de begroting van de Koninklijke Munt van België niet meer opgenomen in tabel 4. Hierbij verwijst het Rekenhof naar zijn commentaar bij sectie 18.

4.2 Diensten gelijkgesteld met de AOI met beheersautonomie

Op grond van artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 vallen vanaf 1 januari 2019 de diensten die gelijkgesteld zijn met de AOI met beheersautonomie (hierna: gelijkgestelden) onder de toepassing van de wet van 22 mei 2003, op basis van een lijst opgenomen in de begrotingswet. Het gaat met name om entiteiten, met rechtspersoonlijkheid, die door het INR worden geclassificeerd onder de centrale overheid (code S1311).

In de algemene uitgavenbegroting 2019 bevat wetsbepaling 1-01-6 de lijst van de gelijkgestelden. Het Rekenhof merkt op dat Infrabel, TUC RAIL en 3 *Special Purpose Vehicles* (SPV 162, SPV Zwankendamme en SPV *Brussels Port*) niet in deze wetsbepaling zijn opgenomen. Anderzijds komen de sociale diensten van enkele FOD's wel voor in het artikel, hoewel zij niet langer voorkomen in de lijst van het INR van oktober 2018. Ook is geen motivering voorhanden waarom Credibe, in de opsomming van artikel 01-01-6 ontbreekt.

De FOD BOSA stelt dat de aanpassing van de consolidatieperimeter met voornoemde instellingen dateert van 19 oktober 2018, m.a.w. na de indiening van de begrotingsdocumenten bij de Kamer op 15 oktober 2018. Wat Infrabel betreft, bereidt een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van het INR, Infrabel, de FOD BOSA en de FOD Mobiliteit en Vervoer momenteel de toepassing van de wet van 22 mei 2003 op Infrabel voor. Na afloop van die werkzaamheden zal de impact van de consolidatie van Infrabel op het vorderingensaldo van 2018 en 2019 kunnen worden geëvalueerd¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Wet van 22 januari 2007 tot oprichting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid.

¹⁶⁶ Wet van 18 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens.

¹⁶⁷ Volgens de ramingen van het INR had de consolidatie van Infrabel in 2017 een positief effect op het vorderingensaldo van de federale overheid van 64,4 miljoen euro.

4.3 Consolidatieperimeter van de federale overheid

De algemene toelichting¹⁶⁸ bij de begroting bevat een opsomming van instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen, maar die deel uitmaken van de consolidatieperimeter van de federale overheid, en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de schuld¹⁶⁹. Deze opsomming is evenwel niet volledig. De FOD BOSA benadrukt echter dat de opgesomde instellingen de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de federale overheid te consolideren instellingen.

¹⁶⁸ Hoofdstuk 5 van de algemene toelichting, p. 155–162. Tabel 2 bevat een overzicht van de impact op het vorderingensaldo (per instelling) en tabel 3 de impact op de schuld.

¹⁶⁹ Artikel 46 van de wet van 22 mei 2003.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Programma 02.36.1 - Zetelbeleid

Het programma 02.36.1 - Zetelbeleid bevat 130,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 44,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Het zetelbeleid groepeerde sinds 2016 de uitgaven van de federale Staat voor internationale organisaties die hun zetel of een vertegenwoordiging hebben in België. Voor deze groepering waren de uitgaven verspreid over de begrotingen van verschillende departementen¹⁷⁰.

Bij een beslissing van de ministerraad van 14 maart 2013 engageerde België zich tegen eind 2017 een gebouw op te richten voor het *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) op de SHAPE-site van Casteau. In datzelfde jaar besliste de NAVO op dezelfde site een nieuw SHAPE-hoofdkwartier (*New HQ SHAPE*) te bouwen. België neemt als gastland (*host nation*) de studie en het beheer van beide dossiers op zich. Het richtte daarom in de schoot van Defensie een *Project Management Team* (PMT) op.

De bouwkosten van het NCIA-gebouw zijn ten laste van België. Op 18 december 2015 raamde de ministerraad de kostprijs voor de nieuwbouw op 84,3 miljoen euro. De raad stelde eind 2019 als datum voor de terbeschikkingstelling voorop. De NAVO neemt de bouwkosten van het nieuwe SHAPE-hoofdkwartier op zich (*NATO Security Investment Program - NSIP*).

Het ontwerp van initiële begroting 2019 bevat een vastleggingskrediet van 85,1 miljoen en een vereffeningskrediet van 0,5 miljoen euro voor de bouwkosten van het NCIA-project¹⁷¹. Het Rekenhof merkt op dat de hiervoor in de algemene uitgavenbegrotingen van 2017¹⁷² en 2018¹⁷³ ingeschreven kredieten onbenut bleven. Dit komt omdat het NCIA zijn behoeften nog niet heeft gedefinieerd en door de bevoegde NAVO-autoriteiten liet goedkeuren. Er kan dus momenteel geen valabele prognose worden gemaakt over het tijdstip waarop zal worden gestart met de bouw van het NCIA-gebouw. Bovendien zal de formulering van andere of bijkomende behoeften een impact hebben op het definitief budget van de nieuwbouw.

¹⁷⁰ Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Wetenschapsbeleid.

¹⁷¹ Basisallocatie 36.14.72.00.01.

¹⁷² Basisallocatie 36.10.72.00.01 met een vastleggingskrediet van 84,3 miljoen euro en een vereffeningskrediet van 13,4 miljoen euro.

¹⁷³ Basisallocatie 36.10.72.00.01 met een vastleggingskrediet van 83,9 miljoen euro en basisallocatie 36.10.54.41.01 met een vastleggingskrediet van 1,2 miljoen euro.

Zoals hierboven aangegeven neemt Defensie het beheer en studie van voornoemde projecten op zich. Om de personeelskosten van het PMT in het kader van het NCIA-project te financieren, besliste de regering tijdens het begrotingsconclaf van 1 oktober 2015 4 miljoen euro uit de reserves van het oude begrotingsfonds 16.3¹⁷⁴ over te hevelen naar het nieuwe begrotingsfonds 16.4^{175 176}. Op 11 oktober 2018 was hiervan 1 miljoen euro vereffend¹⁷⁷.

Volledigheidshalve merkt het Rekenhof op dat binnen het project van het NCIA-gebouw ook de bouw van een antenepark is voorzien. De kredieten hiervoor zijn mee opgenomen in het toegekend krediet van 85,1 miljoen euro¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

¹⁷⁵ Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voor prestaties van derden, uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwde patrimonium.

¹⁷⁶ Artikel 2.16.22 van de wet van 18 december 2015 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

¹⁷⁷ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/009, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019, Sectie 16. Ministerie van Landsverdediging*, p. 16-17. De kredieten voor de werking van het PMT zijn niet opgenomen in afzonderlijke basisallocaties. Maar op basis van de informatie zoals overgemaakt door Defensie, kan momenteel worden uitgegaan van een jaarlijkse kost van 0,5 miljoen euro.

¹⁷⁸ Aan vastleggingszijde is in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2019 1,8 miljoen euro voorzien voor de bouw van het antenepark. Aan vereffeningzijde bedraagt het krediet 0,5 miljoen euro voor 2019 en 1,3 miljoen euro voor 2020.

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Algemene toestand van de kredieten

Het begrotingsontwerp bevat 1.932,4 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 1.932,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Tegenover de aangepaste begroting 2018, zijn de vastleggingskredieten met 128,1 miljoen euro toegenomen, de vereffeningskredieten met 77,6 miljoen euro. De belangrijkste wijzigingen worden hierna toegelicht.

Inschrijving van kredieten uit de provisie

Een deel van de kredieten die vroeger waren ingeschreven in twee provisie – de interdepartementale provisie en de provisie bestemd voor de strijd tegen het terrorisme – zijn rechtstreeks ingeschreven in sectie 12. Het gaat om 53,9 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme en om 30,8 miljoen euro voor nieuwe initiatieven.

De kredieten zijn onder meer bestemd voor het personeel van de penitentiaire inrichtingen voor een globaal bedrag van 20,9 miljoen euro:

- 4 miljoen euro in het raam van de strijd tegen het terrorisme¹⁷⁹;
- 16,9 miljoen euro voor nieuwe initiatieven (uitbreiding van het personeelsbestand).

De kredieten voor het statutair personeel stijgen aldus van 373 miljoen euro in 2018 tot 394,5 miljoen euro.

Voor de gewone rechtsmachten is 39,8 miljoen euro ingeschreven in het kader van de strijd tegen het terrorisme, waarvan 23,4 miljoen euro voor de gerechtskosten in strafzaken en 9,5 miljoen euro voor de bezoldiging van het statutair personeel¹⁸⁰. De rechterlijke orde krijgt ook 8,9 miljoen euro voor het college van hoven en rechtbanken in het raam van nieuwe initiatieven, voornamelijk voor personeelsuitgaven. Tot slot krijgt de Staatsveiligheid 6,7 miljoen euro in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

Kredieten bestemd voor de rechtelijke orde

Er wordt 9,7 miljoen euro afgetrokken van de geplande besparingen¹⁸¹ op de personeelsenveloppe 2019. Deze wijziging kadert in de één-op-één vervanging van de magistraten en van het gerechtelijk personeel. Van de 155 vacatures voor magistraten, die werden gepubliceerd tijdens het tweede semester 2017, konden er 117 worden ingevuld. De resterende vacante betrekkingen werden opnieuw gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

De wijzigingen bij de kredieten voor juridische bijstand worden verder toegelicht in punt 2.

Tot slot wordt 8,76 miljoen euro van de werkingskredieten van de gewone rechtsmachten¹⁸² overgedragen naar de dotatie voor het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding¹⁸³, dat vanaf

¹⁷⁹ Hoofdzakelijk bestemd voor de basisallocatie 51.01.11.00.03 (bezoldigingen statutair personeel), meer bepaald voor de financiering van de cel 'extremisme', de beveiligde zones en de uitbreiding van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten (3,85 miljoen euro).

¹⁸⁰ Meer bepaald op de basisallocaties 56.01.11.00.03 (bezoldigingen) en 56.03.12.11.40 (gerechtskosten).

¹⁸¹ Ministerraad van 30 maart 2018, notificatie punt 33, p. 5.

¹⁸² Basisallocatie 56.02.12.11.01.

¹⁸³ Basisallocatie 56.61.41.40.01.

1 januari 2019 belast wordt met een bijkomende wettelijke opdracht, nl. 'het strategisch en operationeel beleid van de juridische documentatie voor de rechterlijke orde'¹⁸⁴.

Kredieten bestemd voor de penitentiaire inrichtingen

De uitgavenkredieten voor medische kosten van gedetineerden en voor hun voeding en onderhoud stijgen met 7,73 miljoen euro en stijgen daardoor van 22,8 tot 30,4 miljoen euro. Het gaat om de financiële tussenkomst van het RIZIV in de medische kosten¹⁸⁵ van gedetineerden die zijn opgenomen in een verzorgingstehuis of in een ziekenhuis en in de uitgaven voor geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. Door die kosten tegelijk in te schrijven in de algemene uitgavenbegroting en in de middelenbegroting¹⁸⁶ kan geen rekening voor orde meer worden gebruikt voor de alternatieve financiering van die medische kosten en komt er ook een einde aan de gedeeltelijke debudgettering.

Op 1 januari 2019 wordt een aanzienlijk deel van het veiligheidskorps¹⁸⁷ overgedragen van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen naar de algemene directie van de bestuurlijke politie van de Federale Politie, zoals bepaald in artikel 2 van de wet van 12 november 2017¹⁸⁸. Programma 12.51.6 wordt op nul gezet en een bedrag van 20,9 miljoen euro wordt overgedragen aan sectie 17¹⁸⁹.

2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand

De limitatieve vastleggings- en vereffeningskredieten voor de vergoedingen voor advocaten belast met juridische bijstand worden opgetrokken tot 92,8 miljoen euro en voor de vergoedingen voor advocaten belast met juridische bijstand voor de bureaus voor juridische bijstand tot 7,5 miljoen euro.

Via technische correcties worden de vastleggingskredieten voor de vergoeding van advocaten verhoogd met 46,84 miljoen euro¹⁹⁰ en die voor de kosten van de bureaus voor juridische bijstand met 4,13 miljoen euro¹⁹¹. Deze toename compenseert de vermindering van de vastleggingskredieten die werd uitgevoerd bij de begrotingscontrole 2018, en houdt rekening met een encours op de vastleggingskredieten 2017.

¹⁸⁴ Artikel 38 van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en kennisbeheer en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding, gewijzigd bij artikel 243 van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ("Potpourriwet V").

¹⁸⁵ Artikel 56, §3bis, van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

¹⁸⁶ Respectievelijk op de basisallocatie 51.32.12.11.31 en op artikel 47.20.31.

¹⁸⁷ Het veiligheidskorps is onder andere belast met het overbrengen van gedetineerden van de penitentiaire inrichtingen naar de gerechtsgebouwen, het transport van gedetineerden naar ziekenhuizen en de ordehandhaving in de hoven en rechtbanken.

¹⁸⁸ Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie.

¹⁸⁹ Een restbedrag van 1,29 miljoen euro wordt opnieuw ingedeeld bij programma 12.51.0 (personeelsuitgaven).

¹⁹⁰ Basisallocatie 56.11.34.41.45.

¹⁹¹ Basisallocatie 56.11.34.41.46.

De variabele kredieten van het fonds¹⁹² bedragen 9,26 miljoen euro voor de vergoedingen aan de advocaten en 0,8 miljoen euro voor de bureaus voor juridische bijstand. Ze werden verminderd met respectievelijk 5,5 miljoen euro en 0,5 miljoen euro op basis van de ontvangsten die werden geïnd voor de eerste negen maanden van dit jaar, te weten 8,37 miljoen euro¹⁹³.

Uit de berekeningsnota¹⁹⁴ van de beleidsorganen van de minister van Justitie, uit de bedragen voor de vergoeding van de advocaten (ten minste 102 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten) en de nieuwe reglementering die van kracht is sinds 1 september 2016¹⁹⁵, meer bepaald de nieuwe nomenclatuur waardoor voor eenzelfde prestatie minder punten worden gegeven dan in het vorige systeem – wat een daarmee samenhangende stijging van de waarde impliceert - blijkt dat een punt 75 euro waard is.

In principe moest sinds 1 september 2018 21 % btw worden betaald op de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand (de zogenaamde pro-deo vergoedingen). De regering heeft beslist die inwerkingtreding voor onbepaalde tijd uit te stellen¹⁹⁶.

¹⁹² Basisallocaties 56.11.34.41.49 en 56.11.34.41.50.

¹⁹³ Burgerlijke rechtbanken (en Raad van State): 6,66 miljoen euro en penale boetes: 1,71 miljoen euro.

¹⁹⁴ Om de waarde van een punt te bepalen, neemt men het bedrag van de vergoedingen dat is ingeschreven op de begroting van het jaar tijdens hetwelk het desbetreffende gerechtelijk jaar afloopt. Dat bedrag wordt vermeerderd met het bedrag aan eigen bijdragen betaald door de rechthebbende (meer bepaald het remgeld) en met de geïnde procedurevergoedingen, en wordt tot slot verminderd met het eventueel terugbetaalde remgeld. Het aldus bekomen bedrag wordt gedeeld door het totale aantal punten van de advocaten. Het resultaat vertegenwoordigt de waarde van een punt.

¹⁹⁵ Koninklijk besluit van 21 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand, en ministerieel besluit tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door de advocaten.

¹⁹⁶ Mededeling gepubliceerd op de website van de FOD Financiën op 7 september 2018.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

1 Algemene evolutie van de kredieten

De vastleggingskredieten in de ontwerpbegroting 2019 voor sectie 13 stijgen met 53,5 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2019 (van 1.482,4 miljoen euro tot 1.535,8 miljoen euro). De vereffeningskredieten stijgen met 58,2 miljoen euro (van 1.480,5 euro tot 1.538,7 miljoen euro).

Inschrijving van kredieten afkomstig van provisies

Een deel van de kredieten die vroeger waren ingeschreven binnen twee provisies – interdepartementale provisie en provisie voor de strijd tegen het terrorisme – zijn rechtstreeks opgenomen in sectie 13. Het gaat om 5,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme en 13,6 miljoen euro voor nieuwe initiatieven, zowel bij de vastleggingskredieten als bij de vereffeningskredieten.

Die kredieten worden toegekend aan:

- het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)¹⁹⁷, waarvan de kredieten voor de vastleggingen en de vereffeningen van 1,6 naar 3 miljoen euro stijgen, voornamelijk voor personeelskredieten;
- het Crisiscentrum¹⁹⁸, waarvan de limitatieve kredieten voor de vastleggingen en de vereffeningen van 4,3 miljoen naar 12,6 miljoen euro stijgen, hoofdzakelijk voor de kosten van niet-statutair personeel en voor de werkingskosten;
- de Dienst Vreemdelingenzaken¹⁹⁹, hoofdzakelijk voor de specifieke centra voor personen in illegaal verblijf en voor personeelskosten. De limitatieve kredieten stijgen van 136,4 naar 141,9 miljoen euro;
- de geïntegreerde centra voor dringende oproepen 112²⁰⁰, waarvan de kredieten stijgen met 3,1 miljoen euro;
- Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), voor 0,1 miljoen euro afkomstig van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme.

Andere stijgingen

De kredieten op het programma voor de financiering van de gemeenten, de gewesten en andere instellingen²⁰¹ stijgen met 12,9 miljoen euro, voornamelijk wegens de indexering van de verschillende subsidies. Voor de organisatie van de verkiezingen in 2019²⁰² worden 10,7 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 12,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten ingeschreven.

¹⁹⁷ Organisatieafdeling 13.66. Deze afdeling krijgt 0,4 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 1 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

¹⁹⁸ Organisatieafdeling 13.50. Deze afdeling krijgt 5,1 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 3,7 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

¹⁹⁹ Organisatieafdeling 13.55. Deze afdeling krijgt 5,0 miljoen euro voor nieuwe initiatieven en 0,9 miljoen euro voor de strijd tegen het terrorisme.

²⁰⁰ Organisatieafdeling 13.63. Programma 13.63.0 krijgt kredieten voor het statutair personeel met het oog op nieuwe initiatieven.

²⁰¹ Programma 13.40.4-Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen.

²⁰² Programma 13.54.9-Bevolking en verkiezing.

De kredieten voor Preventie en Veiligheidsbeleid²⁰³ stijgen met 9,2 miljoen euro, waarvan 7,7 miljoen euro voor de subsidies voor de lokale overheden in het kader van de gesubsidieerde actieplannen en maatregelen gemeenschapswachten²⁰⁴.

De evolutie van de kredieten voor asiel en migratie en voor de civiele bescherming worden hieronder onderzocht.

2 Asiel en migratie

Dotatie Fedasil

De dotatie aan het Fedasil²⁰⁵ bedraagt 261,7 miljoen euro. Dit is 3,8 miljoen euro meer dan in 2018. Het krediet werd bepaald op basis van de initiële voorstellen van het agentschap.

Zowel de Inspectie van Financiën als de FOD BOSA vonden die voorstellen onrealistisch. Ze waren immers niet gebaseerd op de werkelijke toestand van het agentschap en meer in het bijzonder op het opvangbeleid dat in de ministerraad van 1 juni 2018 werd goedgekeurd. Met de gebudgetteerde kredieten zouden immers slechts 14.242 plaatsen kunnen worden gehandhaafd in plaats van de 16.629 waarvan de regering uitging²⁰⁶. Volgens de FOD BOSA ontbreken er 32,7 miljoen euro kredieten voor de uitvoering van de opdrachten van Fedasil in 2019.

Tijdens het begrotingsconclaf besliste de regering geen bijkomende kredieten toe te kennen in sectie 13 of in een algemene of specifieke interdepartementale provisie²⁰⁷. In ruil mag Fedasil in de loop van het jaar de nodige middelen afnemen van zijn financiële reserves²⁰⁸. Voor de dotatie 2018 hanteerde de regering eenzelfde techniek voor 61,0 miljoen euro²⁰⁹.

Het Rekenhof merkt op dat als die afnemings gebeurt, er rekening mee zal moeten worden gehouden bij het bepalen van het structureel saldo 2019 van entiteit I en haar begrotingsinspanning²¹⁰.

Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid

De kredieten op organisatieafdeling 13.71 voor de financiering van de uitgaven van het Europees Fonds voor Asiel en Migratie in het raam van de programmatie 2014-2020 liggen 11,2 miljoen euro hoger dan die van het voorgaande begrotingsjaar. Dat fonds beschikt

²⁰³ Organiseatieafdeling 13.56.

²⁰⁴ Basisallocatie 56.81.43.22.01. Daar de gesubsidieerde actieplannen werden gesloten voor een duur van vier jaar (cyclus 2014-2017) moet rekening worden gehouden met de implementatie van de nieuwe cyclus vanaf 2018 en met de te vereffenen uitstaande bedragen 2014-2017, aangezien de toegekende subsidies aanleiding geven tot de storting van een voorschot van 80 % bij de publicatie van het besluit, terwijl het saldo (20 %) wordt vereffend na een financiële controle.

²⁰⁵ Basisallocatie 40.42.41.40.44.

²⁰⁶ Notulen van de bilaterale vergadering van 12 juni 2018, p. 7-14.

²⁰⁷ Er is inzonderheid geen provisie meer die specifiek voor de opvang van vluchtelingen is bestemd.

²⁰⁸ Notificaties van de initiële begroting 2019-2021 van 26 juli 2018, p. 5 en 6. Die reserves worden thans op nagenoeg 110 miljoen euro geraamd.

²⁰⁹ Het ESR-saldo bedraagt voor 2018 -69,8 miljoen euro (zie algemene toelichting, p. 159 – tabel 2).

²¹⁰ Op p. 161 van de algemene toelichting wordt immers gesteld dat de regering bij haar evaluatie is uitgegaan van de hypothese van een ESR-saldo in evenwicht in 2019 voor Fedasil.

bovendien over een vastleggingsmachtiging van 50,9 miljoen euro. Het kan hierdoor voor dat bedrag uitgaven vastleggen, zelfs als er geen ontvangsten zijn. Het mag bovendien tot 33,1 miljoen euro in debet gaan. Het Rekenhof stelt vast dat het fonds op zich 78 % van alle gemachtigde debetposities voor de vereffeningskredieten voor zijn rekening neemt, te weten 42,2 miljoen euro²¹¹. Deze debetpositie stijgt constant sedert 2017. De verantwoordingen geven geen overzicht van de tijdsspanne waarmee of de manier waarop de financiële positie van het fonds terug in evenwicht zal geraken.

3 Civiele veiligheid

De kredieten voor de Civiele Veiligheid²¹² stijgen met 4,5 miljoen euro, hoofdzakelijk voor:

- het inrichten van cursussen voor brandweermannen en voor de officieren van de brandweerdiensten;
- de bijdragen ten voordele van de opleidingscentra²¹³.

Het regeerakkoord van 4 april 2017 bepaalde voor de hervorming van de Civiele Bescherming dat de eerstelijnsopdrachten zouden worden verzekerd door de hulpverleningszones en dat de Civiele Bescherming zou evolueren naar een tweedelijns gespecialiseerde interventiedienst. De Civiele Bescherming zal bijgevolg vanaf 1 januari 2019 nog slechts over twee operationele eenheden²¹⁴ beschikken, namelijk één in Wallonië (Crisnée) en één in Vlaanderen (Brasschaat). De sluiting van vier eenheden moet in 2019 een besparing van 0,6 miljoen euro²¹⁵ mogelijk maken. Er worden extra middelen aan twee hulpverleningszones²¹⁶ toegekend om personeelsleden over te nemen van geschrapte eenheden van de Civiele Bescherming²¹⁷.

²¹¹ Algemene uitgavenbegroting, p. 537.

²¹² Organisatieafdeling 13.54.

²¹³ Basisallocatie 54.80.43.12.12

²¹⁴ Koninklijk besluit van 8 oktober 2017 tot bepaling van de vestiging van de eenheden van de Civiele Bescherming.

²¹⁵ De werkingskredieten bij de vereffeningen voor de Civiele Bescherming (programma 13.54.2) gaan van 4,2 miljoen euro in 2018 naar 3,6 miljoen euro in 2019.

²¹⁶ 583.000 euro voor de zone Oost-Vlaanderen 1 (op basisallocatie 54.80.43.54.05) en 453.000 euro voor de hulpverleningszone Henegouwen-centrum (op basisallocatie 54.80.43.54.06).

²¹⁷ Zo wordt artikel 2.13.1 van de wetbepalingen 2019 aangevuld om de toekenning van die subsidies mogelijk te maken.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2019 voor ontwikkelingssamenwerking²¹⁸ bedragen 1.218,4 miljoen euro²¹⁹. De kredieten houden rekening met index- en wisselkoersaanpassingen, de al vastgelegde betalingsverplichtingen en de bijkomende besparing van 30 miljoen euro²²⁰. In de solidariteitsnota houdt de administratie voor 2019 momenteel geen rekening met een eventuele onderbenutting van de kredieten ontwikkelingssamenwerking²²¹.

Wat de ESR-aanrekening van de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken betreft, en in het bijzonder de bijdrage voor de 18^{de} wedersamenstelling van het kapitaal van de *International Development Association (IDA)*²²², is het INR in zijn voorlopig advies van 17 juni 2017 van oordeel dat als er een vaststaand recht wordt gecreëerd en het bedrag gekend is, het volledige bedrag van de bijdrage moet worden aangerekend op het ogenblik dat het recht ontstaat en dit ongeacht de betalingskalender. Dit is echter maar van toepassing in zoverre de bijdrage *unqualified* of onvoorwaardelijk is en niet wanneer de bijdrage *qualified* of voorwaardelijk is²²³.

De minister van Financiën stelt in zijn bevestiging van 8 mei 2018 van de nieuwe bijdrage voor de 18^{de} IDA-wedersamenstelling²²⁴ uitdrukkelijk dat alleen de eerste vereffeningstranche van 19,2 miljoen euro (2018) een onvoorwaardelijke verbintenis is. De overige tranches van in totaal 312,1 miljoen euro (2019-2026) zijn voorwaardelijk. Zij vereisen immers de jaarlijkse parlementaire goedkeuring van de federale begroting. Na deze goedkeuring worden deze bijdragen onvoorwaardelijk aan IDA toegekend. De impact op de begroting kan hierdoor volgens de ESR-methodologie jaarlijks in het resultaat worden opgenomen. De verantwoording bij de begroting 2019 houdt rekening met een bijdrage van 34,1 miljoen euro voor 2019 en 48,1 miljoen euro voor 2020²²⁵.

²¹⁸ Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

²¹⁹ Tegenover 1.226,7 miljoen euro in 2018.

²²⁰ Conform het lineair uitgestippelde besparingstraject van 15 oktober 2014. Zie algemene toelichting - *Solidariteitsnota*, p. 135-139.

²²¹ De solidariteitsnota raamt de ODA-aanrekenbare uitgaven op 1.195,2 miljoen euro. Het verschil van 23,2 miljoen euro met de vereffeningskredieten voor ontwikkelingssamenwerking betreft uitgaven die niet in aanmerking komen als ODA-uitgaven.

²²² Het betreft het lidmaatschap van de Internationale Ontwikkelingsassociatie van de Wereldbank voor de periode van 1 juli 2017 tot 30 juni 2020. Het betreft een basisbijdrage van 297,1 miljoen euro en een aanvullende bijdrage van 34,2 miljoen euro ter compensatie van de schuldkwijtschelding aan de armste landen met een zware schuldenlast. Zie ook twee koninklijk besluiten van 7 december 2017. Naast deze bijdragen voor ontwikkelingssamenwerking kende België ook een intrestvrije lening toe van 241,1 miljoen euro (via de FOD Financiën).

²²³ In zijn advies stelde het INR dat hij dit standpunt door Eurostat zou laten confirmeren. Eurostat bereidt hierover momenteel een *guidance note* voor en wil zich nog steeds niet uitspreken.

²²⁴ In het *Instrument of Commitment* (het formele document en juridische instrument waarmee België bevestigt dat het zich ertoe verbindt om bij te dragen).

²²⁵ Op de basisallocaties 54.33.54.42.09 (respectievelijk 30,6 miljoen euro en 43,1 miljoen euro) en 54.33.54.42.07 (respectievelijk 3,5 miljoen euro en 5 miljoen euro).

IDA houdt bij de wedersamenstelling van zijn kapitaal voorlopig geen rekening met de voorwaardelijke bijdragen. IDA zal de 18^{de} wedersamenstelling en de deelname hierin van alle landen tegen midden 2020 definitief afsluiten. Dan pas zal duidelijk zijn of IDA instemt met de voorwaardelijke toekenning van de bijdragen voor de resterende looptijd van de vereffeningen (2021 tot 2026). Bij een negatief standpunt van IDA zullen ESR-matig de nog openstaande bijdragen (229,9 miljoen) integraal in 2020 moeten worden aangerekend om het aandeel van België in de wedersamenstelling te behouden.

De beleidscel van de minister van Financiën wijst erop dat tot medio 2020 België nog wijzigingen kan aanbrengen aan zijn betalingswijze en dat IDA dan ook voorlopig enkel nota neemt van de Belgische intenties.

2 Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden

Het parlement wijzigde recent de oprichtingswet van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden nv (BIO)²²⁶ en op basis waarvan een nieuw beheerscontract tussen de Belgische Staat en BIO zal worden uitgewerkt²²⁷. De wet laat BIO toe investeringen te doen met een lager financieel rendement dan voorheen vereist. Het INR heeft de regering aanbevolen dergelijke deelnemingen met een lager rendement als kapitaaloverdracht te beschouwen.

Het Rekenhof wijst erop dat de nieuwe basisallocatie 54.44.61.42.01 (Subsidies aan het kapitaal van BIO) in de ontwerpbegroting 2019 het resultaat van die aanbeveling is. De regering voorziet hiervoor de komende vijf jaar in 50 miljoen euro waarvan 2 miljoen euro te vereffenen in 2019. De bijdrage moet nog in het nieuwe beheerscontract worden bevestigd en zal in tegenstelling tot de andere BIO-investeringen²²⁸ het vorderingensaldo wel bezwaren.

²²⁶ *Parl. St. Kamer, 18 oktober 2018, DOC 54 3212/007, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en van de wet van 23 november 2017 tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap. Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd.*

²²⁷ Het bestaande beheerscontract met BIO loopt normaal tot 15 april 2019 (zie artikel 10 van het beheerscontract van 1 april 2014 tussen de Belgische Staat en BIO).

²²⁸ Met wel voldoende rendement en die bijgevolg in de begroting als een deelneming worden aangerekend (ESR-code 8).

Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

1 Algemeen

De vastleggingskredieten bedragen 4.358,9 miljoen euro, een daling met 7.719 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2018 (12.078 miljoen euro) omdat volgens het investeringsplan van de Strategische Visie de grote investeringsprogramma's in 2018 moeten worden vastgelegd.

De vereffeningkredieten bedragen 2.609 miljoen euro, een stijging met 93,8 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2018, in hoofdzaak toe te schrijven aan een toename van de kredieten van de programma's 16.50.0 - Bestaansmiddelen (+35,7 miljoen euro) en 16.50.1 - Training (+66,8 miljoen euro).

2 Investeringskredieten in het kader van het meerjarenplan "Strategische Visie voor Defensie"

Voor de verdere uitvoering van het investeringsplan van de Strategische Visie zijn in het ontwerp van initiële begroting 2019 1.962 miljoen euro vastleggingskredieten ingeschreven²²⁹. Die middelen zijn voor een groot deel (1.377,3 miljoen euro) het gevolg van het doorschuiven naar 2019 van oorspronkelijk in 2018 geplande vastleggingen. Het betreft de aankoop van zes mijnenbestrijdingsvaartuigen, de vervanging van de LMV-voertuigen (*Light Multirole Vehicle-Lynx*) en de aanschaf van communicatieapparatuur en trainingmateriaal voor duelsimulatie (MINIDRA)²³⁰.

Volgens artikel 3 van de militaire programmatiewet van 23 mei 2017²³¹ zijn vereffeningen pas mogelijk vanaf 2020. Op 31 augustus 2018 keurde de ministerraad een voorontwerp van wet goed dat aan artikel 3 van de militaire programmatiewet een bepaling toevoegt dat contractueel vastgelegde betalingen in mindering in 2018 en 2019 toelaat. De regering verrekent deze betalingen in mindering (respectievelijk 88,5 miljoen euro in 2018 en 242 miljoen euro in 2019) voor het stabiliseren van de defensie-uitgaven ("*halt any decline in defence expenditure*" – zie *infra* punt 4).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie slechts summere informatie over de strategische investeringen bevat. Gezien het budgettaire belang ervan voor de komende jaren, meent het Rekenhof dat het aangewezen is in dit document meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de investeringen voor de periode 2016-2030 dat als bijlage aan de militaire programmatiewet werd toegevoegd, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken betreffende de aankoopdossiers (overheidsopdrachten).

²²⁹ Programma 16.50.2 – Vernieuwing van de uitrusting. Zie ook *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/009, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019. 16-Ministerie van Landsverdediging*, p. 39-41.

²³⁰ In 2018 werden in het kader van dit plan volgende grote aankoopcontracten vastgelegd (toestand eind oktober 2018): gevechtsvliegtuigen (4.011,4 miljoen euro), voertuigen CAMO (1.575 miljoen euro), fregatten (1.228,3 miljoen euro), tankvliegtuig (258 miljoen euro), simulator A400M (65 miljoen euro), *Light Troop Transport Vehicle* (LTTV – 46,7 miljoen euro), *Multi-Role Radio* (MRR - 34,2 miljoen euro) en AWACS (33,5 miljoen euro).

²³¹ Wet van 23 mei 2017 houdende de programmering van militaire investeringen voor de periode 2016-2030.

3 Investeringen in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"

De ministerraad van 20 oktober 2016 besliste 200 miljoen euro van de oude begrotingsfondsen 16.1²³² 16.2²³³ en 16.3²³⁴ over te hevelen naar het nieuwe begrotingsfonds 16.4²³⁵. Defensie mag dit bedrag in de periode 2016-2019 aanwenden om dringende investeringen op korte termijn vast te leggen en te vereffenen.

Als gevolg van aanpassingen in de initiële investeringsprojecten is het investeringsplan herschikt²³⁶. Naast de al bij de begrotingscontrole 2018 in 2019 geplande vastlegging voor de aankoop van de boordbewapening voor de *Light Troop Transport Vehicles* (4 miljoen euro) zijn er in het ontwerp van initiële begroting 2019 nog bijkomende vastleggingskredieten (23,1 miljoen euro) ingeschreven voor de aanschaf van transmissie- en communicatiesystemen.

Het Rekenhof merkt op dat deze herschikkingen leiden tot een verschuiving van de betaal- en levertermijnen naar de volgende jaren.

Het begrotingsconclaf van 20 oktober 2016 besliste dat de overheveling van 200 miljoen euro ESR-neutraal moest zijn. De aankoop van legermaterieel moet volgens ESR pas op het moment van de levering in het vorderingensaldo worden opgenomen (zie *infra* punt 5).

Voor het begrotingsjaar 2019 verwacht Defensie leveringen voor een totaal bedrag van 115,2 miljoen euro. Met een vereffeningskrediet van 96,8 miljoen euro zal de regering een ESR-correctie van -18,4 miljoen euro in het vorderingensaldo moeten opnemen.

4 Stabilisatie van de defensie-uitgaven

De Navo-top van Wales (4-5 september 2014) besliste dat lidstaten die geen 2 % van hun bbp aan defensie spenderen, verdere afbouw moeten stoppen ("*halt any decline in defence expenditure*") en het komende decennium richting de Navo-norm van 2 % moeten evolueren.

De regering wil met de Strategische Visie de negatieve budgettaire tendens voor het departement omkeren door alvast tijdens de resterende termijn van de legislatuur de defensie-uitgaven te stabiliseren op het niveau van 2016 (0,922 % van het bbp).

Op basis van een OESO-prognose over het bbp 2019 (469.633 miljoen euro), moet de defensie-inspanning in 2019 minstens 4.330 miljoen euro bedragen.

²³² Fonds voor prestaties tegen betaling.

²³³ Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

²³⁴ Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

²³⁵ Fonds voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit prestaties voor derden, uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren en munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van landsverdediging toevertrouwde patrimonium.

²³⁶ Rekenhof, 175^{ste} Boek, Volume I, oktober 2018, p. 51-53, www.rekenhof.be.

In de initiële begroting 2019 omvat het defensiebudget 2.611,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten²³⁷. De initiële begroting omvat ook de rust- en overlevingspensioenen van oud-militairen (1.527,8 miljoen euro in 2019), de voor Defensie in de provisies voorziene bedragen (20,9 miljoen euro)²³⁸ en een aantal defensie gerelateerde uitgaven van andere departementen (65,4 miljoen euro in 2019)²³⁹. Om het beoogde percentage van 0,922 % bbp te behalen ontbreekt dus een bedrag van 104,6 miljoen euro.

Zoals dit al het geval was in de aangepaste begroting 2018²⁴⁰, kende het begrotingsconclaaf van 26 juli 2018 aan Defensie voor 2019 242,2 miljoen euro aan bijkomende vereffeningsmiddelen toe²⁴¹. Dit krediet is mee opgenomen in de interdepartementale provisie en moet Defensie toelaten betalingen in mindering te doen (zie *supra* punt 2). Bij een integrale aanwending van het trekkingsrecht zou de defensie-inspanning in 2019 op 0,951 % van het bbp uitkomen.

Het Rekenhof herhaalt zijn eerdere opmerking dat de opname van de investeringskredieten in de interdepartementale provisie aantoont dat deze uitgaven onzeker zijn en dat de bedragen nog niet vaststaan. Daardoor kan de stabilisatie van de defensie-uitgaven op het niveau van 2016 mogelijk in het gedrang komen²⁴². In bijkomende orde wijst het Rekenhof erop dat Defensie in 2018 tot dusver nog geen gebruikgemaakt heeft van het bij de aangepaste begroting 2018 toegekende trekkingsrecht op de interdepartementale provisie voor betalingen in mindering (88,5 miljoen euro).

5 ESR-correcties

In het ontwerp van initiële begroting 2019 zijn 154,4 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven voor de aflossing van de in het verleden aangegane verplichtingen bij de vernieuwing van het hoofdmaterieel. De leveringen die Defensie hiervoor in 2019 verwacht (169,1 miljoen euro) hebben een negatieve invloed op het vorderingensaldo met 14,7 miljoen euro. In combinatie met de leveringen in het kader van het investeringsplan op korte termijn (18,4 miljoen euro - *supra* punt 3) hebben de investeringen van Defensie een negatieve ESR-impact van 33,1 miljoen euro in 2019.

Het hierboven vermeld krediet van 242,2 miljoen euro (*supra* punten 2 en 4) levert een bijkomende ESR-correctie van + 242 miljoen euro op. Rekening houdend met de in 2019 voorziene leveringen (-33 miljoen euro) verbetert de globale ESR-correctie voor Defensie het vorderingensaldo dus met 209 miljoen euro²⁴³.

²³⁷ Sectie 16 en sectie 01-dotaties (programma 6-activiteit 3).

²³⁸ Het betreft de gereserveerde kredieten voor operatie *Vigilant Guardian* (18 miljoen euro), OSINT (1,1 miljoen euro) en schadevergoedingen (1,8 miljoen euro).

²³⁹ Bv. het zetelbeleid met o. a. de kredieten voor SHAPE in Casteau (FOD Kanselarij), civiel crisisbeheer (FOD Buitenlandse Zaken), onderzoeksschip Belgica (POD Wetenschapsbeleid).

²⁴⁰ *Parl. St. Kamer*, 27 april 2018, DOC 54 3035/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2018. Algemene toelichting*, p. 83.

²⁴¹ Dimensie Lucht (132,6 miljoen euro), dimensie Land (70,5 miljoen euro) en dimensie Maritiem (39,1 miljoen euro).

²⁴² *Parl. St. Kamer*, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 54.

²⁴³ Zie ook deel I, punt 4 van dit rapport.

Defensie stelt dat de negatieve ESR-impact van militaire leveringen in 2019 tevens zal worden beperkt door het uitstel in het leveringsschema van de A400M-transportvliegtuigen, waarvan de eerste twee pas in 2020 worden geleverd (tegenover drie in 2019 volgens het initiële schema). Deze vertraging heeft voor 2019 een positieve ESR-impact van 327,6 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat in de komende jaren bij de levering van het materieel de vorderingensaldi een gelijkaardige negatieve ESR-impact zullen ondergaan.

Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking

1 Evolutie van de kredieten

In vergelijking met de aangepaste begroting 2018, stijgen de vastleggings- en de vereffeningskredieten van de Federale Politie met respectievelijk 160,96 miljoen euro en met 156,62 miljoen euro. Die stijging situeert zich voornamelijk bij de personeelskredieten (131,52 miljoen euro bij de vastleggings- en bij de vereffeningskredieten).

In de aangepaste begroting 2018 werd 110,7 miljoen euro ingeschreven binnen twee provisies, namelijk de interdepartementale provisie en de provisie voor de strijd tegen terrorisme. Deze vereffeningskredieten zijn nu rechtstreeks opgenomen in de begroting van sectie 17. Dit verklaart grotendeels de stijging van 131,52 miljoen euro. Het gaat om:

- 36,5 miljoen euro aan vastleggings- en aan vereffeningskredieten voor de ondersteuning van nieuwe initiatieven inzake personeel;
- 78,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 74,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor terugkerende uitgaven in verband met de strijd tegen terrorisme en radicalisme.

Bovendien heeft de regering 13,27 miljoen euro toegekend aan de Federale Politie om elk operationeel personeelslid dat de politie verlaat, te kunnen vervangen²⁴⁴.

Een deel wordt aangewend als bezoldiging van politiebeambten die in 2017 of 2018 werden aangeworven en die net klaar zijn met hun opleiding of die de opleiding in de loop van 2019 zullen afronden. Die kredieten waren voordien ingeschreven in de provisies.

Daarnaast zijn er nieuwe bijkomende aanwervingen nodig: in 2018 werden 621 voltijdse equivalenten (VTE) aangeworven en de Federale Politie plant nog 1.039 aanwervingen in 2019 en 908 in 2020. Bovendien zal het veiligheidskorps van de FOD Justitie in de loop van 2019 geleidelijk aan in de Politie worden geïntegreerd²⁴⁵, meer bepaald bij de Algemene Directie Bestuurlijke Politie²⁴⁶.

2 Nieuwe wijziging van de begrotingsstructuur

De Federale Politie zette de aanpassing van zijn begrotingsstructuur voort. Die beoogt de personeelskosten enerzijds en de werkingskosten anderzijds te groeperen, ongeacht aan welke programma's ze zijn gekoppeld. Het Rekenhof heeft er in het verleden al op gewezen dat zo'n structuur tot een gebrek aan transparantie leidt²⁴⁷. Om kredietoverschrijdingen te vermijden, groepeerde de voorliggende begroting nu opnieuw kredieten. Kredietoverschrijdingen leiden immers tot blokkeringen op de programma's. Er werden

²⁴⁴ Notificaties van de begrotingscontrole 2018 – ministerraad van 30 maart 2018.

²⁴⁵ In het kader van de oprichting van een multidisciplinair beveiligingskorps. Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie.

²⁴⁶ Organisatieafdeling 41 van sectie 17.

²⁴⁷ *Parl. St. Kamer*, 16 december 2016, DOC 54 2108/003 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 187.

vier nieuwe organisatieafdelingen gecreëerd²⁴⁸. Deze nieuwe versie van de begroting brengt nochtans de inconveniënten²⁴⁹ van de bezoldigingen en andere toelagen beter tot uiting. Dit verhoogt de transparantie. Maar door aan de diverse begrotingsprogramma's specifieke basisallocaties toe te voegen, had men ook deze transparantie kunnen verkrijgen.

De uitbouw van de nieuwe structuur tast tevens de begrotingsspecialiteit en de begrotingsstructuur op basis van programma's aan.

²⁴⁸ *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/10, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting - Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking*, p. 3. Alle transcodificaties zijn terug te vinden op de pagina's 2 tot 7 van het document.

²⁴⁹ De inconveniënten zijn de kosten van overuren, weekend- en nachtwerk.

Sectie 18 – FOD Financiën

1 Algemeen overzicht

De vereffeningskredieten bedragen 1.995,8 miljoen euro, dit is 33,8 miljoen euro minder dan de aangepaste begroting 2018. In 2018 werd echter een krediet van 50,2 miljoen euro ingeschreven voor de regularisatie van voorschotten toegestaan door de kantoren van de Patrimoniumdiensten, van de Niet-fiscale invordering en van de Douane en Accijnzen²⁵⁰.

2 Koninklijke Munt van België

Op 1 januari 2018 werd het staatsbedrijf Koninklijke Munt van België omgevormd tot een ADBA. Intussen heeft de regering de Koninklijke Munt van België echter geïntegreerd in de Algemene Administratie van de Thesaurie²⁵¹. De huidige dotatie²⁵² is geschrapt (-3,4 miljoen euro) en binnen de FOD Financiën is een organiek fonds opgericht voor de monetaire verrichtingen van de Koninklijke Munt van België²⁵³.

Dit fonds zal worden gestijfd door (i) een uitzonderlijke ontvangst van 200 miljoen euro²⁵⁴, met name de liquide middelen van het Muntfonds die waren overgedragen aan de ADBA om de continuïteit van diens opdrachten te verzekeren, en (ii) de jaarlijkse aanmuntingen. Die laatste worden voor 2019 geraamd op 33,5 miljoen euro²⁵⁵. De uitgaven voor de demonetisaties²⁵⁶ worden geraamd op 10 miljoen euro voor 2019 en worden gedekt door voormelde ontvangsten.

Vermelde wet van 31 juli 2017 zal moeten worden aangepast. Dit geldt eveneens voor de organieke wet houdende oprichting van begrotingsfondsen van 27 december 1990.

3 Maatregelen ten gunste van Griekenland

Het begrotingsontwerp omvat vastleggings- en vereffeningskredieten (38,5 miljoen euro) voor het steunplan voor Griekenland, goedgekeurd door de Eurogroep²⁵⁷ - *Agreement on Net Financial Assets (ANFA)*. Daarenboven resulteert de deelname van België aan het *Securities Markets Program (SMP)*²⁵⁸ in bijkomende kredieten van 57,4 miljoen euro. De op de begroting 2018 ingeschreven kredieten zullen niet worden vereffend.

²⁵⁰ Basisallocatie 40.03.03.20.01. Zie *Parl. St. Kamer*, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005 *Commentaren en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 56.

²⁵¹ Door de sluiting van de werkplaatsen was het aantal personeelsleden sterk afgenomen. Dit rechtvaardigde de integratie bij de diensten van de FOD om organisatorische redenen.

²⁵² Basisallocatie 40.07.41.30.31.

²⁵³ Enerzijds gaat het om aanmuntingen (wanneer de Nationale Bank van België muntstukken in omloop brengt, stort ze de tegenwaarde aan de KMB – ontvangsten voor de Staat), anderzijds om demonetisaties (de tegenwaarde van uit omloop genomen muntstukken wordt teruggestort aan de NBB – uitgaven voor de Staat). Beide verrichtingen hebben geen impact op het vorderingensaldo.

²⁵⁴ Artikel 46.30.02. Deze ontvangst moet het mogelijk maken tegemoet te komen aan eventuele aanzienlijke demonetisaties.

²⁵⁵ Artikel 97.00.01.

²⁵⁶ Basisallocatie 61.09.92.00.01.

²⁵⁷ Basisallocatie 61.18.35.20.01.

²⁵⁸ Basisallocatie 61.18.35.20.02.

Securities Markets Program

De lidstaten van de eurozone hebben er zich in november 2012 toe verbonden aan Griekenland het equivalent over te dragen van de inkomsten uit de tegoeden m.b.t. obligaties van de Griekse regering, zoals opgenomen in het SMP-programma²⁵⁹ van de centrale banken van het eurosysteem. België moest aanvankelijk 351 miljoen euro storten voor de periode 2013-2037. Aangezien Griekenland de nadere regels van het programma in de loop van 2014 niet langer naleefde, werd het steunprogramma opgeschort²⁶⁰.

Het structureel economisch aanpassingsprogramma van Griekenland is op 20 augustus 2018 afgelopen. Sindsdien zijn nieuwe maatregelen van kracht voor het verlichten van de Griekse middellangetermijnschuld. Zo zal de SMP-winst van 2014 (1,8 miljard euro) worden terugbetaald, met inbegrip van de door België gestorte 68 miljoen euro. Daarenboven wordt vanaf het boekjaar 2017²⁶¹ het afstaan van de SMP- en ANFA-winst opnieuw geactiveerd, mits Griekenland het in het economische hulpprogramma gedefinieerde beleid naleeft.

In december 2018 moet het ESM (Europees Stabiliteitsmechanisme) 644 miljoen euro storten aan Griekenland. Hiertoe moet het ESM vooreerst de op zijn rekening beschikbare fondsen gebruiken (waaronder 28,3 miljoen euro afkomstig van de Belgische bijdrage, wat het vorderingensaldo 2018 van België negatief beïnvloedt). Het ESM moet tot in juni 2022 voor eenzelfde bedrag betalingen uitvoeren in de maanden juni en december van elk jaar. België moet nog een globaal bedrag van 115,8 miljoen euro overdragen aan het ESM, waarvan 31,8 miljoen euro in 2019. Bijgevolg zijn de kredieten in het begrotingsontwerp 25,6 miljoen euro te hoog geschat.

Agreement on Net Financial Assets

In het raam van het ANFA-programma hebben de lidstaten van de eurozone zich er in februari 2012 toe verbonden aan Griekenland het equivalent af te staan van de winsten op Grieks staatspapier die de centrale banken voor eigen rekening hebben aangekocht. Zo moest België aanvankelijk 181,1 miljoen euro storten voor de periode 2012-2020. Dit bedrag werd beperkt (100,4 miljoen euro) door de schrapping van de voor 2015 en 2016 verschuldigde sommen en ingevolge technische correcties met betrekking tot de betalingsperiode en de per jaar verschuldigde bedragen. Thans bedraagt het nog door België verschuldigde globale bedrag 27,0 miljoen euro.

De in 2019 aan het ESM toe te kennen som is vastgelegd op 11,3 miljoen euro. Bijgevolg is het in de ontwerp-begroting opgenomen krediet 27,2 miljoen euro te hoog geraamd.

²⁵⁹ Dankzij het SMP-programma konden tussen mei 2010 en september 2012 op de secundaire markt obligaties worden teruggekocht die waren uitgegeven door de lidstaten van de eurozone, waaronder Griekenland, teneinde de financiële markten gerust te stellen met betrekking tot de landen van de eurozone die in moeilijkheden verkeerden.

²⁶⁰ Het door België voor hetzelfde jaar verschuldigde bedrag (68 miljoen euro), dat reeds was overgedragen, werd niet aan Griekenland gestort maar is op een aparte rekening van het *Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)* gezet.

²⁶¹ Aangezien het systeem is opgeheven, moeten de voor 2015 en 2016 verschuldigde bedragen niet meer worden betaald.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

De Regie beheert het vastgoed van de federale Staat en ontvangt hiervoor dotaties die zijn ingeschreven in sectie 19 van de begroting. Ze ontvangt ook een dotatie uit sectie 01 voor de investeringen in de koninklijke paleizen en het onderhoud ervan. Deze dotaties bestaan uit inkomensoverdrachten om de lopende uitgaven te financieren (ESR-code 4) en uit kapitaaloverdrachten om de investeringsuitgaven te financieren (ESR-code 6).

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van deze overdrachten nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie, waarvan de begrotingstabel is opgenomen in Deel II²⁶² van het huidig wetsontwerp.

1 Kapitaaloverdrachten

Dotatie voor investeringen (basisallocatie 55.21.61.41.03)

Met deze dotatie betaalt de Regie het grootste gedeelte van de uitgaven voor de investeringen en voor de renovatie- en restauratiewerken. Bij de indiening van het wetsontwerp was het investeringsprogramma 2019 nog niet goedgekeurd²⁶³. De Regie raamt de uitgaven op 99,9 miljoen euro en zal deze betalen met:

- een investeringsdotatie van 84,2 miljoen euro, berekend op basis van het krediet van vorig jaar;
- een subsidie van de Nationale Loterij van 2,3 miljoen euro²⁶⁴;
- de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed voor 13,4 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed voor de financiering van de investeringsuitgaven, stijgt van 5,4 miljoen euro in 2018 tot 13,4 miljoen euro. Omdat de verbintenis bij de helft van de in 2017 geplande projecten pas werd aangegaan in december 2017, ligt het geraamd encours eind 2018 (75,3 miljoen euro) veel hoger dan de voorgaande jaren. Om dit weg te werken gebruikt de Regie bijkomend 5 miljoen euro opbrengsten uit de verkoop van vastgoed. Daarnaast besliste de ministerraad van 4 april 2014 het Erasmus-Zuidproject²⁶⁵ te betalen met deze opbrengsten. Hiervoor is in 2019 3 miljoen euro nodig.

²⁶² *Algemene uitgavenbegroting*, p. 620-627.

²⁶³ De Regie stelde wel een operationeel meerjarenprogramma op waarin alle projecten met een waarde van meer dan 3 miljoen euro nominatief zijn opgenomen. Voor de projecten met een waarde van minder dan 3 miljoen euro wordt jaarlijks een enveloppe voorzien.

²⁶⁴ Met deze subsidie financiert de Regie de restauratie van het nationaal patrimonium.

²⁶⁵ Het Erasmus-project maakt deel van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings zoals vermeld in het begrotingsconclaf van 28 juli 2018 (p. 3-4). Het project is ook mee opgenomen in de flexibiliteitsclausule zoals vermeld in het ontwerp-begrotingsplan van België (p. 29). De Regie zal voor Sciensano nieuwe gebouwen oprichten op de locatie Erasmus-Zuid. De kostprijs van dit project was initieel geraamd op 84,3 miljoen euro en is ondertussen aangepast tot 114 miljoen euro. De Regie moet dit project betalen met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed, eventueel aangevuld met de kredieten van de investeringsdotatie.

Door de beslissingen die zijn genomen in het kader van de renovatie of nieuwbouw van verschillende projecten²⁶⁶ zullen de investeringsdotatie en de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed de komende jaren moeten stijgen²⁶⁷. De Regie beschikte bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet over een meerjarenprogramma van de verkopen. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan in welke mate de Regie de verkoopdoelstelling de komende jaren kan realiseren.

Bijkomend wijst het Rekenhof erop dat de Regie de subsidie van de Nationale Loterij die ze aanwendt voor de restauratiewerken aan het nationaal patrimonium (2,3 miljoen euro) in de eigen ontvangstenbegroting het best catalogeert als een investerings- i.p.v. een werkingssubsidie (ESR-code 6 i.p.v. 4).

Dotatie voor onderhoud en renovatie van het Justitiepaleis te Brussel (basisallocatie 55.21.61.41.08)

De dotatie bedraagt 1,8 miljoen euro, is uitdovend en zal in de periode 2019-2021 enkel nog worden gebruikt om de uitgaven van de openstaande verbintenissen te vereffenen.

De uitgaven voor de nieuwe verbintenissen worden betaald met de investeringsdotatie (onder meer de restauratie van de gevels van het Brusselse Justitiepaleis). Voor 2019 is voor de restauratie van de eerste fase 2,2 miljoen euro voorzien²⁶⁸. Het Rekenhof heeft geen geactualiseerde informatie ontvangen waarvoor deze middelen in 2019 zullen worden aangewend. De uitgaven voor de eerste fase van de werken zelf zijn geraamd op 25,1 miljoen euro en zullen vanaf 2021 worden vereffend. Bijgevolg zal vanaf dan de investeringsdotatie bijkomend bezwaard worden.

Het Rekenhof merkt tot slot op dat in de interdepartementale provisie eveneens 2 miljoen euro is opgenomen voor de tweede fase van de restauratie van het Brusselse Justitiepaleis. Tijdens het begrotingsconclaf van juli 2018 besliste de ministerraad het juiste financieringsmechanisme nog verder te onderzoeken.

Dotatie voor eerste inrichtingswerken (basisallocatie 55.22.61.41.01)

Met deze dotatie (18 miljoen euro) betaalt de Regie de uitgaven voor de eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen. Tot en met het begrotingsontwerp 2018 waren deze uitgaven nog geïntegreerd in de huurdotatie²⁶⁹. De Regie raamt de uitgaven voor 2019 op 38,3 miljoen euro. Zij zal het tekort van 20,3 miljoen euro aanzuiveren met de

²⁶⁶ O.m. de beslissingen van de ministerraad van 4 april 2014 "Erasmus-Zuid" (geraamde kostprijs 114 miljoen euro), van 18 november 2016 "Masterplan Gevangenissen" (geraamde kostprijs 180,8 miljoen euro) en van 7 juli 2017 "Aanmeldcentrum Neder-over-Heembeek" (geraamde kostprijs 10 miljoen euro).

²⁶⁷ Evolutie van de investeringsdotatie: 2019: 84,2 miljoen euro; 2020: 106,4 miljoen euro; 2021: 126,4 miljoen euro. Evolutie van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed om de investeringsdotatie aan te vullen: 2019: 13,4 miljoen euro; 2020: 49 miljoen euro; 2021: 64,4 miljoen euro.

²⁶⁸ Zowel deel 1 als deel 2 van deze restauratiewerken maken deel uit van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringswerken zoals vermeld in het begrotingsconclaf van 28 juli 2018 (p. 3-4). Deze projecten zijn ook mee opgenomen in de flexibiliteitsclausule zoals vermeld in het ontwerp-begrotingsplan van België (p. 29).

²⁶⁹ Omdat deze werken een duurzaam karakter hebben en ook binnen de eigen begroting van de Regie werden gecatalogeerd als investeringsuitgaven vroeg het Rekenhof deze uitgaven op te nemen in een basisallocatie met een ESR-code 6. *Parl. St. Kamer*, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p.59.

opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met de financiële reserve (zie ook verder "Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed").

2 Inkomensoverdrachten

Dotatie voor huurgelden (basisallocatie 55.22.41.40.01)

Vanaf 2019 worden de uitgaven voor de aanpassingswerken betaald met de dotatie voor eerste aanpassingswerken (zie hoger). In de verantwoordingsnota is de opname en de aanwending van deze dotaties echter nog als één geheel opgenomen. Het Rekenhof acht het aangewezen ook hier de splitsing te maken. De Regie raamt de uitgaven voor de huurgelden op 470,3 miljoen euro. De dotatie bedraagt 462,3 miljoen euro. De Regie zal het tekort van 8 miljoen euro aanzuiveren met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met haar financiële reserve.

Dotatie eigen werking (basisallocatie 55.22.41.40.02)

Met deze dotatie (87,3 miljoen euro) betaalt de Regie in hoofdzaak de wedden, lonen, vergoedingen en werkingskosten van haar eigen personeel. De Regie raamt die uitgaven op 96,4 miljoen euro. De Regie gebruikt voor 9,1 miljoen euro eigen opbrengsten om alle uitgaven te kunnen betalen²⁷⁰.

De personeelskredieten zijn geraamd op 69,7 miljoen euro. De personeelsuitgaven bedroegen in 2017 57,6 miljoen euro (90 % van de personeelskredieten). De Regie slaagt er moeilijk in tijdig voldoende personeel aan te werven en te behouden²⁷¹. Ook is er door de hervormingen²⁷² nog geen geactualiseerd personeelsplan. Mogelijk zullen de personeelskredieten voor 2019 opnieuw voor een deel niet benut worden²⁷³.

Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 55.22.41.40.04)

Met deze dotatie (49,2 miljoen euro) betaalt de Regie de kapitaalsaflossingen van de leningen, de intresten en de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de DBFM-contracten. De Regie raamt die laatste op 27 miljoen euro. Ook voor de nieuwe gevangnissen van Dendermonde, Haren, Antwerpen en het Masterplan III Gevangnissen²⁷⁴ zal de Regie een beroep doen op DBFM. Hierdoor stijgt vanaf 2022 de nood aan kredieten sterk. De Regie raamt dat de dotatie in 2023 zal oplopen tot 122,8 miljoen euro, waarvan 105,5 miljoen euro aan DBFM-vergoedingen. Het Rekenhof herinnert eraan dat deze vergoedingen 25 jaar moeten worden betaald en de toekomstige begrotingen belasten.

²⁷⁰ De eigen opbrengsten bestaan vooral uit huuropbrengsten.

²⁷¹ Zie eveneens Rekenhof, 175^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 53-55, www.rekenhof.be.

²⁷² Om de dienstverlening aan de klanten te verbeteren is in het kader van de *Redesign* een transformatieplan uitgewerkt. Ook heeft het kernkabinet het principebesluit goedgekeurd om de Regie der Gebouwen om te vormen naar een n.v. van publiek recht.

²⁷³ Ook in 2018 blokkeerde de Regie de personeelskredieten reeds met 10 miljoen euro om de uitgaven in het kader van de dading Résidence Palace te betalen.

²⁷⁴ De ministerraad van 18 november 2016 keurde het Masterplan III voor de gevangnissen goed. Dit plan voorziet in vier nieuwe gevangnissen in een DBFM-constructie (Leopoldsburch, Lantini, Verviers, Vresse-sur-Semois) en drie nieuwe FPC's (Aalst, Paifve, Waver) met een DBFMO-formule.

3 Aanwending van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en de financiële reserve

Zoals vermeld, zal de Regie een deel van de uitgaven voor de investeringsprojecten (13,4 miljoen euro), een deel van de huurgelden (8 miljoen euro) en een deel van de uitgaven voor de eerste aanpassingswerken (20,3 miljoen euro) betalen met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed (33,7 miljoen euro) en haar financiële reserve (8 miljoen euro).

De Regie bouwt de financiële reserve op met het deel van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed dat ze niet aanwendt en met het deel van de verschillende dotaties dat ze niet gebruikt²⁷⁵.

Artikel 335, §4, van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat de Regie de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed kan aanwenden voor haar opdrachten²⁷⁶. Deze wetsbepaling is niet nader uitgewerkt²⁷⁷. Voor het niet-aangewende deel van de dotaties is er nog geen regeling. Daardoor kunnen de dotaties worden gebruikt voor uitgaven waarvoor ze niet bestemd waren, wat in strijd is met het principe van de begrotingspecialiteit. Het Rekenhof beveelt daarom opnieuw²⁷⁸ aan een financieringsbesluit te nemen met de regels voor de aanwending van de verschillende dotaties en van de reserve²⁷⁹.

²⁷⁵ De financiële reserve bedroeg eind 2017 123,2 miljoen euro (bron: jaarrekening 2017). De opbrengsten uit de verkoop voor 2016 en 2017 bedroegen respectievelijk 35,2 miljoen euro en 49,7 miljoen euro.

²⁷⁶ Bij de tweede aangepaste begroting 2017 kreeg de Regie machtiging om deze opbrengsten te gebruiken zowel voor de werkings- als de investeringsuitgaven.

²⁷⁷ Zo bepaalt de wet van 22 mei 2003 dat sommige ontvangsten kunnen worden bestemd voor uitgaven, maar dat het voorwerp van de uitgave nader moet worden bepaald.

²⁷⁸ Zie ook:

- Rekenhof, 175^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 53-55;
- Rekenhof, 174^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2017, p. 63-68;
- Rekenhof, 173^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2016, p. 59-66;
- Parl. St. Kamer, DOC 54 3037/005, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 58-60;
- Parl. St. Kamer, DOC 54 2411/002 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 66-68.

²⁷⁹ Op grond van artikel 11 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017 tot uitvoering van de artikelen 20, §2, tweede lid, 78, eerste lid, 80, tweede lid, 86, eerste lid, 87, §2/1, 89, eerste lid, en 96, eerste lid, van de wet van de wet van 22 mei 2003 vereffenen en betalen de diensten van algemeen bestuur de toelagen nadat de algemene uitgavenbegroting werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

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

1 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)

Fipronil

Om zijn opdrachten in het kader van de voedselveiligheid uit te voeren, ontvangt het FAVV een dotatie van 96,6 miljoen euro²⁸⁰. Die is berekend op basis van de kredieten van vorig jaar. Het Rekenhof gaat het gebruik van de dotatie na op basis van de begroting van het FAVV. Die is opgenomen in Deel II²⁸¹ van het huidige wetsontwerp en de verantwoordingsnota²⁸².

Het FAVV raamt de ontvangsten op 173,2 miljoen euro en de uitgaven op 189,7 miljoen euro. Het tekort van 16,5 miljoen euro is het gevolg van de beslissing van de regering om een compensatie toe te kennen aan de bedrijven die het slachtoffer zijn van de fipronilcrisis.

De compensatieregeling is uitgewerkt in de wet van 21 november 2017²⁸³. Deze wet bepaalt dat de compensaties worden betaald met de reserves van het FAVV waarvan de regels worden vastgelegd door de Koning in een besluit dat is goedgekeurd door de ministerraad.

Tijdens het begrotingsconclaf 2018 (september 2017) is de budgettaire procedure vastgelegd. Het FAVV moest in 2018 30 miljoen euro van zijn reserves storten in de Schatkist (ontvangstenartikel 46.40.05). Eenzelfde bedrag werd als uitgavenkrediet opgenomen in de begroting van de FOD BOSA, onder het programma 06.80.1²⁸⁴. Het niet aangewende deel van de uitgavenkredieten wordt teruggestort aan het FAVV.

Het koninklijk besluit van 17 december 2017 stelt de procedure en de uitvoeringsbepalingen vast van de compensaties voor de bedrijven van de primaire sector²⁸⁵. De kostprijs hiervan is geraamd op 11,7 miljoen euro. Alles zal in principe worden betaald ten laste van het begrotingsjaar 2018. De FOD BOSA moet bijgevolg in 2018 ongeveer 18,3 miljoen euro aan het FAVV terugstorten.

De regering werkte ondertussen ook een compensatieregeling uit voor de sectoren verwerking en distributie. De ministerraad van 1 juni 2018 keurde het ontwerp van besluit

²⁸⁰ Het FAVV 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 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

²⁸¹ Algemene uitgavenbegroting, p. 631-635.

²⁸² *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, *Verantwoordings van de begrotingen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer*, p.278-324.

²⁸³ Wet van 21 november 2017 betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis.

²⁸⁴ De FOD BOSA staat in voor de betaling van de goedgekeurde schadedossiers. De getroffen bedrijven moeten hun vraag tot schadevergoeding indienen bij een uniek loket Fipronil dat is opgericht bij de FOD BOSA. Elk schadedossier en voorstel moet worden voorgelegd aan een commissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van het FAVV, de FOD Economie en de FOD BOSA. Deze commissie brengt advies uit over de te betalen compensatie en de minister van Landbouw keurt ze goed.

²⁸⁵ Dit zijn de pluimveebedrijven.

goed dat de procedures en uitvoeringsbepalingen voor deze sectoren vaststelt. De kostprijs van deze compensatie is geraamd op 15,5 miljoen euro. Hier wordt gewerkt met een gesloten enveloppe. De compensaties worden pas betaald nadat alle dossiers zijn ingediend, waardoor er in principe geen budgetoverschrijding kan gebeuren. Het FAVV zal in 2019 16,5 miljoen euro van zijn reserves storten aan de Schatkist. Er is een miljoen extra ingeschreven om kosten voor beroepsprocedures te betalen.

Brexit

Het FAVV zal ingevolge de Brexit voor 29 maart 2019 60 extra medewerkers moeten aanwerven en opleiden voor de controle van de import en export. Bij de indiening van het huidig begrotingsontwerp moest het FAVV nog een dossier aan de ministerraad voorleggen. De uitgavenkredieten houden hiermee nog geen rekening²⁸⁶.

2 Programma 25.55.9 – Fonds Klimaatresponsabiliseringsmechanisme

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme en legt de principes ervan vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot terug te dringen van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het een financiële malus ten laste gelegd.

De FOD VVVL is verantwoordelijk voor de financiering van de bonusmalusregeling. Hiervoor is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme" opgericht²⁸⁷. De ontvangsten van het Fonds bestaan uit het federale deel van de opbrengsten die komen uit het veilen van de emissierechten en uit de mali die de gewesten moeten betalen indien ze hun doelstellingen niet halen. De FOD VVVL is als registeradministrateur verantwoordelijk voor de inning van de Belgische opbrengsten uit de veiling van de emissierechten²⁸⁸.

De FOD raamt de Belgische opbrengsten uit de veiling van deze rechten voor 2019 op 213,3 miljoen euro. De opbrengsten zijn berekend op basis van de hoeveelheid te verkopen emissierechten (19,2 miljoen rechten) en van de gemiddelde prijs per emissierecht (volgens de berekening van de FOD²⁸⁹ 11,1 euro). Het Rekenhof wijst er op dat de prijs voor de emissierechten²⁹⁰ de laatste maanden sterk gestegen is. De gemiddelde prijs bedraagt voor de maanden januari-oktober 2018 meer dan 14 euro. Mogelijk liggen de opbrengsten in 2019 dan ook hoger.

²⁸⁶ Het FAVV raamt de kostprijs voor deze bijkomende aanwervingen op 5,5 miljoen euro.

²⁸⁷ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

²⁸⁸ Samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de organisatie en het administratief beheer van het nationaal register voor broeikasgassen van België overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad, alsmede bepaalde elementen van de veiling overeenkomstig verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie, artikel 2 en artikel 11, 2°.

²⁸⁹ Gemiddelde prijs tussen januari en april 2018.

²⁹⁰ Bron: <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures>.

Van de Belgische opbrengsten is 9,05 %²⁹¹ (19,3 miljoen euro) bestemd voor de federale Staat. Dit deel wordt opgenomen in de middelenbegroting²⁹² en toegewezen aan het begrotingsfonds. Uit voorzichtigheidsoverwegingen is bij de opbrengsten geen rekening gehouden met de geraamde mali die de gewesten moeten betalen als ze hun doelstellingen niet halen. De FOD raamt deze mali op 0,8 miljoen euro²⁹³.

Met de middelen van het fonds betaalt de FOD de financiële boni die de gewesten realiseren. In het huidig ontwerp²⁹⁴ zijn hiervoor de boni van 2017 opgenomen (7,3 miljoen euro). Het Rekenhof wijst er op dat de FOD de boni voor 2015 en 2016 nog niet heeft betaald omdat de uitstootcijfers nog niet zijn vastgelegd bij koninklijk besluit. Deze zijn geraamd op 10,2 miljoen euro. Hierdoor kunnen de uitgaven in 2019 dus mogelijk hoger liggen.

3 Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano

Sciensano is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht bij de wet van 25 februari 2018 als fusie van het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (WIV) en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA). De instelling ondersteunt het gezondheidsbeleid door wetenschappelijk onderzoek, expertadvies en dienstverlening. Kostenefficiëntie, klantgerichtheid en innovatie staan centraal.

Volgens de oprichtingswet moet de beheersovereenkomst de berekeningswijze van de jaarlijkse dotatie nader bepalen²⁹⁵. Bij de indiening van het huidig ontwerp was deze beheersovereenkomst nog niet afgesloten. De tussenkomst van de Staat is voorlopig berekend op basis van de begrotingskredieten 2018 die waren opgenomen in de programma's 25.56.3 WIV en 25.56.4 CODA²⁹⁶.

4 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)

Om zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten, ontvangt het FAGG een dotatie van 26,7 miljoen euro²⁹⁷. Die is berekend op basis van de kredieten van vorig jaar. Het Rekenhof gaat het gebruik van deze dotatie na op basis van de begroting van het

²⁹¹ Artikel 39 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

²⁹² Artikel 36.90.03 Opbrengsten van de veiling van emissierechten.

²⁹³ Middelenbegroting, p. 536.

²⁹⁴ Basisallocatie 55.92.45.30.01.

²⁹⁵ Wet van 25 februari 2018 tot oprichting van Sciensano, artikel 29, §2.

²⁹⁶ Sciensano is niet opgenomen in de lijst met te consolideren instellingen om het ESR-saldo 2019 (95,9 miljoen euro) te bepalen (algemene toelichting, p. 156-161). Zie hiervoor deel III, hoofdstuk I, punt 4.3.

²⁹⁷ 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 wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

agentschap die is opgenomen in Deel II²⁹⁸ van de algemene uitgavenbegroting en de verantwoordingsnota²⁹⁹.

Het FAGG dient een begroting in evenwicht in. Het raamt de ontvangsten en uitgaven op 84,4 miljoen euro³⁰⁰.

Het Rekenhof stelt vast dat de geraamde uitgavenkredieten 16 miljoen euro (24 %) hoger liggen dan de verwezenlijkingen van het laatste volledig gekende jaar (2017). Uit de verantwoordingsnota blijkt de oorzaak van dat verschil niet duidelijk. Het FAGG heeft voor allerhande projecten en de Brexit bijna 6 miljoen euro nodig. In de verantwoordingsnota is bij de verschillende uitgavencategorieën enkel een globaal bedrag opgenomen.

De regering besliste in 2018 de evaluatie van de klinische proeven voortaan zelf te financieren. Zij verhoogde daarom bij de eerste aangepaste begroting 2018 de dotatie aan het FAGG met 10,6 miljoen euro. Hierdoor steeg het aandeel van de dotatie in de uitgavenramingen van het FAGG tot 30 %³⁰¹.

Het Rekenhof wees er in zijn commentaar bij de aangepaste begroting 2018 op dat het FAGG de uitgavenkredieten stelselmatig te hoog inschat en dat de tussenkomst van de Staat in de werking van het FAGG niet steunt op berekenbare criteria. Omdat de verhoogde tussenkomst voor de analyse van de klinische proeven niet nader was uitgewerkt, viel niet uit te sluiten dat deze kon worden aangewend voor andere doeleinden. In haar antwoord wees de minister er op dat het FAGG een analytische boekhouding voert om een monitoring van de uitgaven mogelijk te maken. Zij verzekerde dat de niet-benutte middelen van de verhoogde tussenkomst zullen worden teruggestort in de middelenbegroting van de Staat³⁰².

In de verantwoordingsnota voor het begrotingsjaar 2019 is bepaald dat ongeveer 2,8 miljoen euro van de verhoogde dotatie niet zal worden aangewend³⁰³. Het Rekenhof wijst

²⁹⁸ Algemene uitgavenbegroting, p. 620-627.

²⁹⁹ *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, *Verantwoordingsnotas van de begrotingen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer*, p. 371-408.

³⁰⁰ Het Rekenhof wijst op het verschil van 9,3 miljoen euro tussen de uitgavenkredieten en ontvangstenramingen die zijn opgenomen in de begrotingstabellen en in de verantwoordingsnota.

De FOD BOSA heeft door een misverstand de artikelen 12.21 en 36.20 verminderd met 4,4 miljoen euro. De FOD BOSA deelde aan het FAGG mee dat dit zal worden rechtgezet bij de begrotingscontrole 2019. Ook is 4,9 miljoen euro niet ingeschreven bij artikel 12.11 (niet-limitatief) omdat er voor het corresponderende ontvangstenartikel 36.90 nog geen aanpassing is gebeurd van de financieringswet van het FAGG. Dit zal volgens het FAGG worden rechtgezet bij de begrotingscontrole 2019 of door een beroep te doen op artikel 91 van de wet van 22 mei 2003.

³⁰¹ Om te komen tot een begroting in evenwicht is de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG gewijzigd met de wet van 11 maart 2018 m.b.t. de financiering van het FAGG. De aangepaste regeling zorgt er o.m. voor dat 80 % van eventuele begrotingsoverschotten terugvloeien naar de stakeholders.

³⁰² *Parl. St. Kamer*, 15 juni 2018, DOC 54 3036/003, *Verslag namens de Commissie voor de financiën en begroting over de wetsontwerpen van de eerste aanpassing van de rijksmiddelen- en uitgavenbegroting 2018*, p. 58.

³⁰³ *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/023, *Verantwoordingsnotas van de begrotingen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer*, p. 378.

erop dat dit bedrag niet is opgenomen als een geraamde ontvangst³⁰⁴ in de middelenbegroting 2019³⁰⁵.

5 Basisallocatie 51.82.42.20.01 – Dotatie aan eHealth

eHealth is het elektronisch platform van de Belgische overheid waarbij de medische gegevens op een veilige en correcte manier kunnen worden gedeeld tussen de verschillende zorgverleners.

Het eHealth-platform, een openbare instelling van sociale zekerheid, ontvangt o.m. een jaarlijkse dotatie van de FOD VVVL. De dotatie stijgt in het huidig ontwerp met 2,2 miljoen euro tot 2,4 miljoen euro. In de verantwoordingsnota is niet nader bepaald waarvoor deze stijging zal worden aangewend.

De begroting van het RIZIV is voor verschillende eHealthprojecten met eenzelfde bedrag verhoogd. Uit de toelichting in de beheersorganen van het RIZIV blijkt dat het gaat om drie projecten:

- het opzetten van testcentra voor het testen van toepassingen in het kader van de mobiele gezondheidszorg (mHealth);
- het opzetten van een evaluatiesysteem voor eHealth-toepassingen;
- het oprichten van een implementatiefonds om de toegang van mobiele toepassingen op de werkvloer te bevorderen.

Volgens de beleidscel zijn die projecten twee keer geteld en worden de bijkomende middelen best verdeeld vanuit de begroting van het RIZIV.

³⁰⁴ Artikel 25.46.40.04 Terugbetaling door het FAGG ten gevolge van gedeeltelijk gebruikte dotaties.

³⁰⁵ Middelenbegroting, p. 91-65.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer

GEN en prioritaire infrastructuur

De ontwerpbegroting 2019 bevat kredieten voor de investeringen in bijkomende spoorcapaciteit van de NMBS en van Infrabel. De kredieten zullen aangewend worden voor de vereffeningen van de investeringen van de NMBS³⁰⁶ (10,29 miljoen euro) en die van Infrabel³⁰⁷ (71,57 miljoen euro) (realisatie van de prioritaire infrastructuur en van het GEN).

Die had voor het GEN en de infrastructuur immers een bijkomende financiering opgenomen van 1 miljard euro ten laste van de Staat³⁰⁸. Deze financiering loopt tot 2031.

Overigens voorziet het GEN-fonds voor de realisatie van het GEN eveneens in 52,33 miljoen euro aan kredieten³⁰⁹.

De ministerraad van 26 juli 2018 legde de volgende investeringen (vereffeningskredieten) vast: 52,33 miljoen euro voor het GEN en 78,97 miljoen euro voor de gewestelijke spoorwegprioriteiten. Deze investeringen zijn opgenomen in het Nationaal Pact voor Strategische Investerings³¹⁰. De Belgische regering heeft de Europese Commissie gevraagd toepassing te mogen maken van de flexibiliteitsclausule voor een reeks investeringen waarvan die projecten deel uitmaken³¹¹.

De 52,33 miljoen euro stemt overeen met de financiering die het GEN-fonds gepland heeft voor 2019 (vermeld in de verantwoordingen).

De 78,97 miljoen euro maakt deel uit van de aanvullende financiering van één miljard euro en is bedoeld voor de NMBS en Infrabel, voor het GEN en voor de gewestelijke spoorwegprioriteiten. De definitieve bedragen zullen worden bepaald in een nieuw koninklijk besluit dat voor het einde van het jaar gepland is. Dit besluit zal de verdeling van het miljard aanpassen aan de cijfers in de notificatie van de ministerraad van 26 juli 2018 en in het samenwerkingsakkoord³¹².

In het kader van de nieuwe initiatieven voorziet de begroting tot slot in een krediet van 126.000 euro³¹³. Dit krediet komt tegemoet aan de aanbevelingen van het Rekenhof³¹⁴ met

³⁰⁶ Basisallocatie 51.11.51.11.04-Investeringen in bijkomende spoorcapaciteit ten gunste van de NMBS.

³⁰⁷ Basisallocatie 51.11.51.11.53-Investeringen in bijkomende spoorcapaciteit ten voordele van Infrabel.

³⁰⁸ Dit werd beslist in de ministerraad van 31 maart 2017.

³⁰⁹ "Indicatieve verdeling van de financiering", *Parl. St. Kamer*, 15 oktober 2018, DOC 54 3295/017, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019*. 33 FOD Mobiliteit en Vervoer, p. 117.

³¹⁰ Deze projecten passen in het kader van het document "*Revision of the investment clause – position paper*" dat aan de Europese autoriteiten werd bezorgd (*Parl. St. Kamer*, 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 13).

³¹¹ Het nationaal pact voor strategische investeringen komt aan bod in Deel I – Algemene toelichting van dit verslag.

³¹² Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de drie gewesten rond de financiering van de strategische spoorweginfrastructuren – Tweede lezing (ministerraad van 13 juli 2018).

³¹³ Basisallocatie 51.01.11.00.03.

³¹⁴ Rekenhof, *Gewestelijk Expresnet (GEN) – Invoering en financiering*, Verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 17 maart 2016, Brussel, januari 2017, www.rekenhof.be, p. 43 en 133.

betrekking tot de rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer, de opvolging van de investeringen van de spoorwegmaatschappijen en de specifieke controles³¹⁵ waarvoor de FOD moet instaan en beoogt een personeelsversterking met twee extra VTE.

³¹⁵ Op basis van de artikelen over het GEN in de beheersovereenkomsten 2008-2012 moet de FOD Mobiliteit en Vervoer:

- controleren of de drie maatschappijen van de NMBS-groep de uitgaven ten laste van het GEN-fonds correct aanrekenen;
- de jaarverslagen van Infrabel en van de NMBS-Holding over het gebruik van het GEN-fonds analyseren;
- het jaarverslag van de NMBS analyseren over de specifieke dotatie om het exploitatietekort te dekken dat met de exploitatie van het GEN verband houdt.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)

1 Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid

De initiële begroting 2019 voorziet voor de twee grootste uitgavenposten in deze begrotingssectie in de volgende bedragen:

- de toelagen OCMW's' recht op maatschappelijke integratie: 1.128,7 miljoen euro³¹⁶;
- de toelagen OCMW's Wet 2 april 1965; 99,7 miljoen euro³¹⁷.

Gelet op het onzekere karakter van deze kredieten, werd tijdens het begrotingsconclaf besloten de volume-effecten (107,8 miljoen euro) voor deze uitgavenposten³¹⁸ later te herbekijken. De regering zal in de komende maanden de kredieten opnieuw ramen op basis van recentere gegevens over het aantal begunstigden, dat onderhevig is aan een sterke variabiliteit, en, indien nodig, een aanpassing doorvoeren bij de begrotingscontrole 2019.

In het verleden heeft het Rekenhof meermaals gewezen op de mogelijke onderraming van het krediet voor de toelagen aan de OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie³¹⁹. Uit de volgende tabel blijkt dat het toegekende krediet de voorbije jaren bijna integraal werd benut, nadat het in de loop van het jaar was verhoogd.

³¹⁶ Basisallocatie 55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

³¹⁷ Basisallocatie 55.12.43.52.23 - Toelagen aan de OCMW's Wet 2 april 1965.

³¹⁸ Zoals geraamd tijdens het bilateraal overleg, waarvan 92,8 miljoen euro m.b.t. de toelage recht op maatschappelijke integratie en 15 miljoen euro m.b.t. de toelagen wet 2 april 1965.

³¹⁹ Zie de commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting: *Parl. St. Kamer*, 22 mei 2015, DOC 54 1026/002, p.47 (aangepaste begroting 2015); 27 november 2015, DOC 54 1351/002, p. 81 (initiële begroting 2016); 5 december 2016, DOC 54 2108/003, p. 97 (initiële begroting 2017); 17 november 2017, DOC 54 2689/003, p. 98 (initiële begroting 2018); 24 mei 2018, DOC 54 3037/005, p. 62 (aangepaste begroting 2018) en Rekenhof, "Uitgaven en uitvoering van de begrotingsmaatregelen, 175^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2018, p. 56-57, www.rekenhof.be.

Tabel – Vereffeningskredieten voor de periode 2015-2019 (in miljoen euro)

Jaar	Toegekend	Benut	Verhoging tijdens het jaar
2015	747,6	743,8	22
2016	880,3	873,9	102,7
2017	1.041,1	1.039,9	104,2
2018	1.130,0	935,9*	45**
2019***	1.128,7		

*: Verbruik op 30 september 2018

** : Tijdens het begrotingsconclaf van juli 2018 besliste de regering het krediet met 45 miljoen euro te verhogen

***: Ontwerpbegroting

Bron: Rekenhof

2 Novaprima

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014³²⁰ voorzag in een harmonisering van de ‘Grote Wetten’ inzake maatschappelijke integratie³²¹. Dit zou ook gevolgen hebben voor de applicatie Novaprima, waarmee de POD MI de terugbetalingsaanvragen van de OCMW’s beheert. Deze harmonisering heeft tot op heden echter niet plaatsgevonden, waardoor ook de begroting 2019, het laatste jaar van de huidige regering, niet voorziet in werkingskredieten voor de aanpassingen van Novaprima.

³²⁰ Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 34.

³²¹ Met name de basiswet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en de wet van 2 april 1965 betreffende het recht op maatschappelijke hulp.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

Voor 2019 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en de overheidspensioenen) geraamd op 101.260,9 miljoen euro.

Tabel 1 - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2017	Verwachte uitgaven 2018	Geraamde uitgaven 2019
Prestaties	85.260,3	88.453,6	90.899,0
Werkingskosten	2.212,7	2.276,5	2.287,8
Andere uitgaven	8.005,8	7.928,8	8.074,1
Totaal	95.478,8	98.658,9	101.260,9

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2018) en algemene toelichting 2019

Van de geconsolideerde uitgaven wordt 90.899,0 miljoen euro (89,77 %) besteed aan de betaling van prestaties³²² en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen.

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de totale uitgaven voor prestaties in 2019 met 974,2 miljoen euro (+2,32 %) tegenover de verwachte uitgaven voor 2018. Die stijging is vooral het gevolg van volumefactoren, de indexering en de genomen maatregelen. De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen in 2019 met 368,2 miljoen euro (+4,46 %) en de uitgaven voor werknemerspensioenen met 1.167,8 miljoen euro (+4,43 %). Dat komt door de toename van het aantal vergoede dagen (uitkeringsverzekering) of van het aantal rechthebbenden (pensioenen). De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag en tijdskrediet van de RVA dalen in 2019 met 402,6 miljoen euro (-5,84 %). Die daling is het gevolg van een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden (vooral in de werkloosheidsuitkeringen), voornamelijk als gevolg van de opeenvolgende maatregelen die in dat vlak werden genomen.

In vergelijking met de verwachte uitgaven voor 2018 stijgen de geraamde prestaties van het RSVZ met 95,4 miljoen euro (+2,19 %). Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een actualisering van de volumefactoren.

³²² In de uitgaven voor prestaties zijn de nieuwe macro-economische parameters die het FPB op 6 november 2011 heeft meegedeeld, nog niet verwerkt. Voor een bespreking ervan wordt verwezen naar Deel I, Hoofdstuk II, punt 2 van dit verslag.

De globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging is voor 2019 vastgesteld op 26.534,5 miljoen euro, een stijging met 978,6 miljoen euro (+3,83 %) tegenover 2018³²³.

De uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten globaal beheer dalen in 2019 met 6,9 miljoen euro. De daling is vooral te wijten aan de lagere uitgaven in het stelsel van de overzeese sociale zekerheid. De uitgaven van de overheidspensioenen stijgen in 2019 met 403,9 miljoen euro (+2,54 %) tot 16.318,0 miljoen euro.

2 Commentaar betreffende de maatregelen

2.1 Uitvoering van de maatregelen 2017

In zijn *Boek 2018 over de Sociale Zekerheid*³²⁴ analyseerde het Rekenhof de implementering van de maatregelen die de regering had genomen in het raam van de begroting 2017 om de uitgaven te beperken en bijkomende ontvangsten te genereren. Die maatregelen waren geraamd op 1.282,5 miljoen euro³²⁵.

Het Rekenhof stelde vast dat verschillende maatregelen niet waren uitgevoerd (responsabilisering van werkgevers en werknemers ingeval van arbeidsongeschiktheid, de 'Noorse' maatregel³²⁶, werkverwijdering van zwangere vrouwen, maatregelen inzake paramedische verstrekkingen enz.) of niet waren gerealiseerd volgens de door de regering opgestelde planning (door de FOD Financiën op de RSZ-bijdragen toegepast compensatiesysteem, verlenging van de wachttijd voor het bekomen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, versterking van de toegangsvoorwaarden voor tijdskrediet, harmonisering van de loopbaanonderbreking, afkoop van studieperiodes voor de berekening van het pensioen enz.). De adviesprocedures, het niet goedkeuren van uitvoeringsbesluiten en de technische complexiteit vormen de voornaamste oorzaken van de vertragingen. Bovendien is de werkelijke impact van de in de loop van het begrotingsjaar in werking getreden maatregelen vaak moeilijk te bepalen.

Aangezien de begrotingsmaatregelen een belangrijk onderdeel vormen van het socialezekerheidsbeleid, beval het Rekenhof de OISZ opnieuw aan gepaste systemen uit te werken om de impact ervan te evalueren.

2.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2019

Het Rekenhof stelt vast dat verschillende goedgekeurde maatregelen inzake de sociale uitkeringen onvoldoende zijn geconcretiseerd, waardoor het risico ontstaat dat de maatregelen niet tijdig worden toegepast. Voor andere maatregelen beschikt het Rekenhof niet over alle berekeningshypotheses die nodig zijn om het aangekondigde bedrag te kunnen verifiëren.

³²³ In de beslissing van de Algemene Raad van het RIZIV van 15 oktober 2018 ligt de globale begrotingsdoelstelling lager (zie infra, punt 2.3.2).

³²⁴ Rekenhof, *Boek 2018 over de Sociale Zekerheid – Globale beheren en openbare instellingen van sociale zekerheid*, Brussel, augustus 2018, p. 45-54, www.rekenhof.be.

³²⁵ Dit bedrag is exclusief de maatregelen inzake de strijd tegen de sociale fraude, zie deel II, hoofdstuk II, punt 3.3 in dit verslag.

³²⁶ Het betreft het gebruik van een specifieke vragenlijst om arbeidsongeschiktheid te evalueren.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de hieronder geformuleerde commentaar alsook naar hoofdstuk II van het deel Ontvangsten van Entiteit I, punten 2 en 3.

2.3 Specifieke maatregelen

De maatregelen die aanleiding geven tot opmerkingen worden hieronder besproken, geklasseerd volgens de sector waarvoor de financiële impact ervan het grootst is.

2.3.1 Niet-uitgesplitste maatregelen

Welvaartsenveloppe

De regering heeft de welvaartsenveloppe voor 2019 vastgelegd op 273,9 miljoen euro. Dat bedrag is niet opgenomen in de uitgaven van de sociale zekerheid, maar is begrepen in de interdepartementale provisie³²⁷. Pas als de verdeling ervan over de takken en regeling bekend is, zullen de uitgaven uit de provisie worden overgedragen naar de sociale zekerheid.

Het Rekenhof merkt op dat die werkwijze leidt tot een minderuitgave voor de sociale zekerheid in de initiële begroting 2019, wat een impact heeft op de evenwichtsdotatie in het stelsel van de werknemers³²⁸.

Andere niet verdeelde besparingen

In de initiële begroting 2019 is een niet verdeelde besparing ingeschreven van 200 miljoen euro voor de responsabilisering van werkgevers, werknemers en artsen in het kader van de herinschakeling van arbeidsongeschikte werknemers en 16 miljoen euro voor de re-integratiejobs voor langdurig zieken. Het Rekenhof merkt op dat maatregelen rond responsabilisering voor het eerst werden ingeschreven in de begroting 2016, maar dat ze nog steeds niet zijn geconcretiseerd. Het Rekenhof heeft geen informatie gekregen over de raming van de besparing.

Ook de bij de initiële begroting 2018 besliste maatregel inzake arbeidsintegratiejobs van langdurig zieken en invaliden is nog niet uitgevoerd.

2.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Bij de opmaak van de begroting in juli 2018 heeft de regering de globale begrotingsdoelstelling vastgelegd op 26.534,5 miljoen euro. De toegestane uitgaven (d.i. de begrotingsdoelstelling verminderd met de structurele onderbenutting van 141,9 miljoen euro) bedragen 26.392,6 miljoen euro. Om de geraamde uitgaven te beperken tot de toegestane doelstelling, heeft de regering maatregelen genomen voor 503,3 miljoen euro³²⁹.

Begrotingsdoelstelling

Op basis van nieuwe ramingen over de verwachte uitgaven heeft de Algemene Raad van het RIZIV op 15 oktober 2018 de globale begrotingsdoelstelling vastgelegd op 26.518,3 miljoen

³²⁷ Zie deel III, hoofdstuk I, punt 2 in dit verslag.

³²⁸ Zie deel II, hoofdstuk II - Ontvangsten van de sociale zekerheid.

³²⁹ Zie algemene toelichting, p. 205-206.

euro³³⁰. De Algemene Raad heeft ook nog aanpassingen aangebracht aan de door de regering in juli 2018 besliste maatregelen.

Tabel 2 - Maatregelen binnen de globale begrotingsdoelstelling (in duizend euro)

	Bedrag Algemene Toelichting	Bedrag Algemene Raad
Geraamd tekort	503.343	477.372
Hogere besparingen van bestaande maatregelen	70.700	46.500
Schrappen van de uitgaven voor dringende geneeskundige hulpverlening ³³¹	20.000	20.000
Nieuwe besparingen in de uitgaven voor geneesmiddelen	114.300	120.990
Besparing door de uitvoering van het Actieplan handhaving		20.723
Technische correctie farmaceutische specialiteiten	193.000	0
Vermindering van de uitgaven met het bedrag van de compenserende heffing 2019	105.343	0
Structurele onderbenutting in de uitgaven voor de verpleegdagprijs		50.000
Schrappen van dubbeltellingen		147.955
Vermindering van de structurele onderbenutting		71.204

Bron: Algemene toelichting 2019 en beslissing Algemene Raad van het RIZIV

Het aandeel van de nieuwe besparingen in de maatregelen bedraagt 141,7 miljoen euro. Die besparingen hebben betrekking op de farmaceutische verstrekkingen (121 miljoen euro) en het Actieplan Handhaving (20,7 miljoen euro)³³².

Twee in juli 2018 besliste maatregelen zijn geschrapt. De eerste is de technische correctie op de netto-uitgaven van de farmaceutische verstrekkingen van 193 miljoen euro. Volgens de notificaties was die correctie het gevolg van een nieuwe raming van de netto-uitgaven

³³⁰ Dat is het gevolg van de lagere index (gezondheidsindex en spilindex), waardoor de begrotingsdoelstelling daalt met 17,7 miljoen euro. Daarnaast is de doelstelling verhoogd met 1,5 miljoen euro door de hogere raming voor de uitgaven voor geneesmiddelen met een overeenkomst.

³³¹ Opgenomen in de uitgaven van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

³³² Het actieplan 2018–2020 bevat, naast aparte hoofdstukken rond samenwerking en rond gegevensuitwisseling en databeheer, een aantal structurele maatregelen, een aantal maatregelen inzake fraudebestrijding en acties gericht op het bevorderen van de doelmatigheid in de gezondheidszorg.

voor geneesmiddelen. Ook de vermindering van de uitgaven met het bedrag van de compenserende heffing 2019 (105,3 miljoen euro)³³³ is geschrapt³³⁴.

In de plaats daarvan heeft de Algemene Raad de doelstelling voor de verpleegdagprijs (budget van financiële middelen van de ziekenhuizen) verminderd en de besparing door de uitvoering van het Actieplan Handhaving in de begroting ingeschreven. Daarnaast zijn ook de dubbeltellingen in de begrotingsramingen geschrapt. Het gaat om de uitgaven voor het ziekenhuisverblijf van buitenlandse verzekerden die in België wonen of verblijven (100 miljoen euro) en om uitgaven van de opdrachtenbegroting van het RIZIV die werden gefinancierd met middelen van de begrotingsdoelstelling (48 miljoen euro). Tot slot werd ook de structurele onderbenutting binnen de begrotingsdoelstelling met 71,2 miljoen euro verlaagd.

Maatregelen buiten de globale begrotingsdoelstelling

De beslissingen met betrekking tot de globale begrotingsdoelstelling hebben ook een impact op de andere begrotingsuitgaven van de geneeskundige verzorging. Voor de dubbeltellingen en de onderbenutting kreeg het RIZIV in het verleden immers geen financiering, wat aanleiding gaf tot het inschrijven van "negatieve bedragen" in de begroting van de geneeskundige verzorging (d.i. bedragen die werden afgetrokken van de uitgaven). Door het schrappen van de dubbeltellingen vallen die "negatieve uitgaven" weg, waardoor de financieringsbehoeften toenemen met 219,2 miljoen euro. Daarom heeft het RIZIV bijkomende maatregelen genomen.

Er worden voor 113,3 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten ingeschreven voor:

- de opbrengst van de compenserende heffing op de verwachte overschrijding van de farmaceutische verstrekkingen 2019 (105,3 miljoen euro);
- het Actieplan Handhaving (7 miljoen euro);
- overige maatregelen (1 miljoen euro).

Aan uitgavenzijde zijn de volgende maatregelen genomen:

- het verschuiven van de terugbetaling aan de geneesmiddelenbedrijven in het kader van de *taks modulatie*³³⁵ op de omzetheffing van 2019 naar 2020 (42 miljoen euro);
- een vermindering van de administratiekosten van de ziekenfondsen door de terugvordering bij de deeltiteiten van een bedrag voor het beheer van de overgedragen bevoegdheden (36,2 miljoen euro)³³⁶;

³³³ Voor een toelichting bij die ontvangst, zie deel II, hoofdstuk II van dit verslag.

³³⁴ In zijn voorstel voor de verdeling van de globale begrotingsdoelstelling had het Verzekeringscomité kritiek op die twee maatregelen. Voor de correctie van 193 miljoen euro had het vragen bij de gehanteerde methodologie die, als ze niet realistisch blijkt, bijkomende besparingen noodzakelijk zal maken. Daarnaast draagt de vermindering van de uitgaven met de opbrengst uit de compenserende heffing volgens het Verzekeringscomité niet bij tot een beheersing van de uitgaven.

³³⁵ Bedrijven die investeren in onderzoek, ontwikkeling, innovatie of productiemogelijkheden of die hun uitgaven voor marketing beperken, krijgen een vermindering op de heffingen op de omzet. De maatregel is in overeenstemming met de Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen.

³³⁶ De terugvordering wordt geraamd op 39,3 miljoen euro, waarvan 3,1 miljoen euro voor de uitkeringsverzekering.

- een vermindering van de uitgaven voor het sociaal akkoord in de zorgsector, omdat dat bedrag ook binnen de begrotingsdoelstelling werd opgenomen (25,2 miljoen euro);
- bijkomende uitgaven en harramingen (15,4 miljoen euro).

Deze begrotingsbeslissingen doen de financiering van het RIZIV door de overheid met 12,1 miljoen euro toenemen.

Evaluatie van de maatregelen

Het Rekenhof heeft informatie opgevraagd over de berekeningswijze van de voorgestelde besparingen. Het formuleert daarbij de volgende vaststellingen.

- De besparingen zijn geraamd voor een volledig jaar. Voor de toepassing van een aantal maatregelen zijn nieuwe procedures of reglementaire bepalingen nodig of moeten de bestaande procedures worden aangepast. Die procedurestappen kunnen ertoe leiden dat de maatregelen later dan gepland in werking treden, waardoor het bedrag van de besparingen mogelijk niet wordt gehaald.
- De partiële begrotingsdoelstelling van de farmaceutische verstrekkingen vertoont een structurele overschrijding, onder meer door de toename van de uitgaven voor geneesmiddelen waarvoor een overeenkomst "artikel 111(81)"³³⁷ is afgesloten. Aangezien de regering de transparantie van die overeenkomst wil verhogen, dringt het Rekenhof erop dat de aangekondigde evaluatie van het systeem wordt uitgevoerd³³⁸.
- Door het schrappen van de technische correctie van 193 miljoen euro voor de farmaceutische verstrekkingen, is het budget voor die sector verhoogd. Het Rekenhof wijst erop dat dit een impact heeft op de (latere) vaststelling van de compenserende heffing. Het bedrag daarvan is immers afhankelijk van de grootte van de overschrijding binnen deze doelstelling mits een aantal correcties. Bijgevolg kan een verhoging van de doelstelling het bedrag van de heffing verlagen.
- Het bedrag voor de terug te vorderen administratiekosten bij de deeltentiteiten moet nog definitief worden berekend en moet nog het akkoord krijgen van de deeltentiteiten.

2.3.3 RVA en werkgelegenheid

Naast de maatregelen betreffende de *jobsdeal* (uitgavenbesparingen geraamd op 90,4 miljoen euro)³³⁹ maakt het domein van de werkgelegenheid en de werkloosheid het voorwerp uit van de volgende maatregelen.

- E-commerce

De maatregel inzake de uitbreiding van *e-commerce* moest 43,9 miljoen euro opbrengen in 2018. De implementering van een specifiek kader dat het makkelijker maakt om deze activiteiten te ontwikkelen, werd mogelijk gemaakt via een collectieve arbeidsovereenkomst of arbeidsreglement.

³³⁷ De benaming verwijst naar artikel 111 van het koninklijk besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van farmaceutische specialiteiten. Volgens ramingen van de Commissie voor Begrotingscontrole vertegenwoordigden die overeenkomsten ongeveer 23,7% van de uitgaven voor geneesmiddelen in 2017. Dit percentage is een schatting, omdat het niet altijd mogelijk is de geneesmiddelen met een overeenkomst te identificeren.

³³⁸ *Parl. St. Kamer*, 19 oktober 2017, DOC 54 2708/011, *Algemene beleidsnota Gezondheidsbeleid*, p. 33.

³³⁹ Voor meer informatie over deze maatregel, zie deel II, hoofdstuk II, punt 2 van dit verslag.

In juli 2018 wees de regering erop dat nog geen rekening was gehouden met een fiscaal terugverdieneffect van 20 miljoen euro voor het jaar 2018.

In oktober 2018 preciseerde het kabinet van de minister van Werk dat de maatregel nog moest worden geïmplementeerd door de verschillende paritaire comités. Het aanvankelijk verwachte rendement voor 2018 zou niet worden bereikt. Bovendien ontving het Rekenhof geen inlichtingen over de raming van het verwachte fiscale rendement.

- Volume-effect stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)

De leeftijd waarop men aanspraak kan maken op het SWT bij herstructurering of voor ondernemingen in moeilijkheden wordt opgetrokken tot 59 jaar in 2019. De maatregel is van toepassing op de collectieve ontslagen die na 31 december 2018 worden aangekondigd voor bedrijven die worden geherstructureerd of voor aanvragen om te worden erkend als bedrijf in moeilijkheden die worden ingediend bij de minister van Werk na 31 december 2018. De leeftijd waarop men aanspraak kan maken op het SWT bij herstructurering of voor ondernemingen in moeilijkheden zal op 1 januari 2020 worden opgetrokken tot 60 jaar.

Het verwachte rendement van 20 miljoen euro zal afkomstig zijn uit geringere uitgaven voor werkloosheid (7,4 miljoen euro) en bijkomende sociale en fiscale ontvangsten (respectievelijk 8,3 miljoen euro en 4,3 miljoen euro).

Eind oktober werd nog steeds overlegd over de aanpassing van de reglementering. Het overleg tussen de sociale partners leidde niet tot een akkoord. Bovendien is de financiële impact inzake werkloosheidsuitkeringen weliswaar onderbouwd, maar het Rekenhof heeft geen inlichtingen ontvangen over de raming van de impact op het niveau van de sociale bijdragen³⁴⁰ en de fiscale ontvangsten.

- Starterjobs

Deze maatregel houdt verband met de notificaties van voorgaande ministerraden; voorheen werden deze jobs jongerenbanen, ingroeibanen en startersjobs genoemd. Aanvankelijk beoogde de maatregel de beschikbare middelen voor risicogroepen anders aan te wenden en aldus ingroeibanen te creëren. De maatregel werd meermaals bijgesteld tijdens opeenvolgende ministerraden, om uiteindelijk te voorzien in interessante arbeidsvoorwaarden bij de aanwerving van werknemers jonger dan 21 jaar.

De ministerraad besliste in juli 2018 dat een werkgever die een jongere van 18, 19 of 20 jaar aanwerft, twee loonberekeningen moet uitvoeren: een eerste op basis van het niet-verminderde minimumloon en een tweede op basis van een verminderd minimumloon. Het nettoloonverschil wordt vervolgens gecompenseerd door een door de werkgever te betalen nettopremie. De wet van 26 maart 2018 zal in die zin worden aangepast. Het verwachte rendement van deze maatregel bedroeg 9 miljoen euro extra in 2019 en 12 miljoen euro extra in 2019 (gelijk verdeeld over de RVA en de RSZ).

In 2018 zal de besparing niet worden gerealiseerd omdat de reglementering niet daadwerkelijk is aangepast. Het Rekenhof ontving overigens geen inlichtingen over de berekeningshypothese die aan de basis lagen van het verwachte rendement.

³⁴⁰ Zie hoofdstuk II van het deel Ontvangsten van Entiteit I, punt 3.1.

- Hervorming van het werkloosheidssysteem³⁴¹

De hervorming van het werkloosheidssysteem beoogt een betere aanwending van de thans beschikbare middelen en een toename van de activiteitsgraad aan de hand van:

- een verhoging van de werkloosheidsuitkering gedurende maximum de eerste zes maanden werkloosheid;
- een sterkere degressiviteit van de werkloosheidsuitkering;
- een versterking van het verband met de opleiding in samenwerking met de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, teneinde een aanpassing aan de diversiteit in de gewesten mogelijk te maken;
- het behoud op hetzelfde niveau van de werkloosheidsuitkering voor de derde periode.

De minister van Werk moet een ontwerp van koninklijk besluit uitwerken dat deze maatregelen implementeert tegen november 2018, dat progressief in werking zou treden vanaf 1 januari 2019. Hij analyseert momenteel de aanpassing van de reglementering en bestudeert de verschillende pistes in overleg met de dienst Reglementering van de RVA.

2.3.4 FPD – werknemers- en ambtenarenpensioenen

Pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid (ambtenaren)

De procedure voor de oppensioenstelling wegens lichamelijke ongeschiktheid wordt herzien teneinde de mogelijkheden tot re-integratie uit te breiden:

- er wordt voorzien in een wachttijd van twee jaar bij de eerste aanvraag. Er wordt evenwel een uitzondering gemaakt voor definitief voor enigerlei functie ongeschikte ambtenaren die een loopbaan van ten minste 36 jaar achter de rug hebben;
- de voorwaarden voor de oppensioenstelling wegens ongeschiktheid worden gemoderniseerd.

De begrotingsnotificaties van 2016 bevatten reeds een hervorming van de pensioenen wegens ongeschiktheid, met een geraamd rendement van 145 miljoen euro in 2019, op basis van een inwerkingtreding in 2017. Die hervorming is er niet gekomen. Het geraamde rendement ervan werd geschrapt uit de begroting 2019.

De hervorming betreffende de ongeschiktheid in de begrotingsnotificaties van juli 2018 berust op een nieuw wetsontwerp dat thans wordt voorgelegd aan de sociale partners. Het rendement ervan wordt geraamd op 34 miljoen euro voor de verlenging van de wachttijd, waar nog 5 miljoen euro bij komt voor de modernisering van de voorwaarden betreffende de oppensioenstelling.

Het Rekenhof merkt op dat de berekeningshypotheses van het rendement onvoldoende onderbouwd zijn.

Halftijds pensioen

De maatregel beoogt het halftijds pensioen te introduceren in de pensioenstelsels voor werknemers en voor zelfstandigen alsook in het stelsel voor de overheidssector, teneinde de werknemers die de leeftijd hebben bereikt van het vervroegd of wettelijk pensioen de

³⁴¹ Nota van de ministerraad van 25 juli 2018 – 2018.01780.002.

mogelijkheid te bieden hun activiteit effectief te verminderen en tegelijk reeds een deel van hun rustpensioen te ontvangen en verder pensioenrechten te blijven opbouwen.

Concreet zullen de werknemers 50 % moeten werken en zullen ze 50 % van hun initieel pensioen ontvangen (het pensioen waarop ze recht hebben wanneer ze in de regeling van het halftijds pensioen stappen). Het bedrag van het pensioen wordt definitief vastgelegd op dat moment. De arbeidsperiodes die volgen op de aanvang van een halftijds pensioen genereren evenwel rechten op een bijkomend pensioen. De maatregel zou in werking moeten treden op 1 juli 2019.

Aangezien de ministerraad de teksten pas goedkeurde nadat de initiële begroting 2019 was gefinaliseerd, wordt deze maatregel niet in aanmerking genomen in de algemene toelichting. Het luik betreffende de overheidssector ligt thans voor in het raam van vakbondsonderhandelingen (advies van het Comité Overheidsbedrijven, Comité A, militair comité). Het luik betreffende de werknemerssector werd voorgelegd aan het beheerscomité van de FPD.

Het rendement van de maatregel zal worden geraamd bij de volgende begrotingscontrole.

Technische correcties

Ingevolge de rectificaties die het Monitoringcomité aanbracht in juli 2018, besliste de regering op 26 juli 2018 technische correcties door te voeren in de begroting 2019 ten belope van 82,6 miljoen euro. Ze betreffen het volume aan pensioenuitkeringen (besparing van 132 miljoen euro voor 2019), de hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels alsook van het stelsel van de zware beroepen (minder besparing van 29,4 miljoen euro) en de maatregel betreffende de gelijkgestelde periodes (minder besparing van 20 miljoen euro).

- ***Volume aan pensioenuitkeringen (werknemers)***

Bij de voorafbeelding van de begroting heeft de FPD de pensioenuitgaven voor 2018 hoger geraamd. De FPD verklaarde de uitgavenstijging ten belope van 154 miljoen euro door de toename in mei 2018 van het aantal nieuwe begunstigden van een rustpensioen en/of van vakantiegeld, geëxtrapoleerd over het hele jaar. Bij de raming van de uitgaven voor 2019 werd deze factor eveneens in aanmerking genomen. De regering besliste in juli 2018 dit volume-effect aan te passen door de toename van het aantal nieuwe begunstigden van de maand mei te behouden maar ze niet te extrapoleren over de volgende maanden. Ze was immers van oordeel dat de toename van mei gericht was en niet zou aanhouden. Bijgevolg voerde de regering een technische correctie uit van 128,7 miljoen euro voor 2018 en 132 miljoen euro voor 2019.

Op basis van de realisaties van de eerste negen maanden van 2018 worden de uitgaven inmiddels op 24.468,5 miljoen euro geraamd voor 2018, dit is 99,5 miljoen euro meer dan het in juli geraamde bedrag. Dat verschil wordt voor 74,5 miljoen euro verklaard door de toename van het aantal begunstigden.

In het licht van die gegevens is het Rekenhof van oordeel dat de aangebrachte technische correcties niet gegronnd zijn.

- ***Hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels en van de zwaarte van de beroepen (werknemers en ambtenaren)***

De correctie van 29,4 miljoen euro door het uitstel van deze hervormingen tot 1 januari 2020 houdt zowel rekening met de uitgaven in de sector van de werknemerspensioenen als met de uitgaven in de sector van de ambtenarenpensioenen. Voor de werknemerssector betreft het een minderuitgave van 24,78 miljoen euro die verband houdt met het uitstel van de hervorming van het stelsel van de zware beroepen. Voor het ambtenarenstelsel bestaat de correctie in een vermindering van de besparing van 53,82 miljoen euro vanwege het uitstel van de maatregelen inzake de hervorming van de tantièmes en preferentiële stelsels (geringere besparing) en van het stelsel van de zware beroepen (geringere uitgave). Het Monitoringcomité van 11 juli 2018 had deze laatste informatie reeds in aanmerking genomen.

- ***Gelijkgestelde periodes (werknemers)***

De begrotingsnotificaties van 28 juli 2017 vermeldden dat de minister van Pensioenen voorstellen zou uitwerken met betrekking tot de gelijkgestelde periodes inzake pensioenen. De regering wenste in het raam van de pensioenberekening de arbeidsperiodes meer te valoriseren dan de periodes van inactiviteit. Het geraamde rendement voor 2019 bedroeg 20 miljoen euro.

In juli 2018 besliste de regering de in juli 2017 getroffen maatregelen niet te implementeren. Bijgevolg werd een technische correctie van 20 miljoen euro aangebracht in de ramingen van het Monitoringcomité, die rekening hielden met de initiële maatregel.

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