



# **COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2011**

Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof van 26 april 2011

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING .....	4
1 Algemene evolutie van de begroting .....	6
2 Macro-economische parameters.....	7
3 Conformiteit van de begroting met het stabiliteitsprogramma 2011-2014 .....	7
4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo .....	8
5 Toewijzing aan de sociale zekerheid .....	10
DEEL II – ONTWERP VAN RIJKSMIDDELENBEGROTING.....	11
1 Algemene evolutie van de ontvangsten .....	12
2 Fiscale ontvangsten .....	13
3 Niet-fiscale ontvangsten .....	18
DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING .....	20
HOOFDSTUK I – ALGEMEENHEDEN .....	21
Ontoereikende verantwoordingen bij het ontwerp van begroting .....	21
HOOFDSTUK II - SECTIES VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING .....	22
SECTIE 03 – FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE .....	22
SECTIE 12 – FOD JUSTITIE.....	24
SECTIE 13 – FOD BINNENLANDSE ZAKEN .....	26
SECTIE 14 – FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING .....	27
SECTIE 16 - MINISTERIE VAN DEFENSIE .....	29
SECTIE 17 – FEDERALE POLITIE EN GEÏNTEGREERDE WERKING .....	30
SECTIE 18 – FOD FINANCIËN.....	32
SECTIE 19 – REGIE DER GEBOUWEN.....	35
SECTIE 23 – FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG.....	36
SECTIE 32 – ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE.....	37
SECTIE 44 – POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE.....	40
SECTIE 46 – POD WETENSCHAPSBELEID.....	41
SECTIE 51 – RIJKSSCHULD.....	43
HOOFDSTUK III - TERUGBETALINGSFONDSEN EN TOEWIJZINGSFONDSEN .....	44
DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID.....	45
1 Inleiding.....	46
2 Globaal beheer van de werknemers en de zelfstandigen .....	46
3 RIZIV – geneeskundige verzorging .....	54
4 Andere stelsels van sociale zekerheid .....	59

## Inleiding

Krachtens 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 deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011 aanleiding geeft<sup>1</sup>.

Daar de definitieve stukken op het moment van het onderzoek nog niet beschikbaar waren, heeft het Rekenhof zijn commentaar gebaseerd op de drukproeven behalve wat betreft de algemene toelichting en de rijksmiddelenbegroting.

---

<sup>1</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53-1346/001 (algemene toelichting) en Parl. St. Kamer, DOC 53-1347/001 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 53-1348/001 en Parl. St. Kamer, DOC 53-1348/002 (algemene uitgavenbegroting).

## **DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING**

## **Inleiding bij de algemene toelichting**

De artikelen 43 tot en met 51 van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat stipuleren de vormvoorwaarden met betrekking tot de opmaak van de ontwerpbegroting. De ontwerpbegroting bevat in principe de algemene toelichting, de ontwerpen van middelenbegroting, de algemene uitgavenbegroting en de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting

Krachtens artikel 46 van voornoemde wet bevat de algemene toelichting inzonderheid:

- de ontleding en de synthese van de begrotingen;
- een economisch verslag;
- een financieel verslag;
- een meerjarenraming;
- een Zilvernota, waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzet.

Voorts bepaalt artikel 458 van de programmawet van 24 december 2002 dat in de algemene toelichting een solidariteitsnota moet worden opgenomen waarin de regering haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking uiteenzet.

De regering van lopende zaken heeft de algemene toelichting neergelegd, die zich in hoofdzaak beperkt tot het geven van informatie over de uitgaven en ontvangsten van de federale overheid en de sociale zekerheid, de bepalingen van het vorderingensaldo en een korte uiteenzetting omtrent de solidariteitsnota.

De regering heeft wel verwezen naar het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing in het stabiliteitsprogramma van België (2011-2014) dat op 15 april 2011 is ingediend bij de Europese Commissie in het kader van het Europees semester en dat o.m. een raming van de extra uitgaven van de diverse pensioenstelsels bevat.

Het Rekenhof meent dat een aantal topics uit de Zilvernota een aantal geschatte parameters bevatten die los staan van beleidskeuzes en bijgevolg, ook voor het begrotingsjaar 2011, in de algemene toelichting zouden moeten worden toegelicht, bijvoorbeeld: de informatie uit het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van juni 2010, de evolutie van de reserves van de aanvullende pensioenen tweede pijler en de armoedegraad bij bejaarden en een overzicht van de financiële toestand van het Zilverfonds.

## 1 Algemene evolutie van de begroting

De regering gaat voor het jaar 2011 uit van een tekort van 3,6% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) voor de gezamenlijke overheid. Dit geraamde tekort is 2 procentpunt lager dan het bij de initiële begroting 2010 geraamde tekort (-5,6% van het BBP). Het voor 2010 geraamde tekort was reeds naar beneden herzien in het stabiliteitsprogramma van januari 2010 tot een tekort van 4,8% van het BBP. Volgens de ramingen van het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) van 31 maart 2011<sup>2</sup> zijn de begrotingsresultaten voor 2010 nog beter dan de vooropgestelde doelstelling, namelijk een vorderingensaldo van -4,1% van het BBP.

De redenen voor de gevoelige verbetering van het vorderingensaldo in 2010 die worden vermeld in het stabiliteitsprogramma 2011-2014 van 15 april 2011 zijn:

- de gevoelige verbetering van de economische groei;
- de tenuitvoerlegging van een meerjarenbegroting op het niveau van de Entiteiten I en II;
- een behoedzaam begrotingsbeleid<sup>3</sup>;
- een neerwaartse herziening van het tekort van de lokale overheden als gevolg van een wijziging in de boeking van de gemeentelijke investeringen (van -0,4% naar -0,2%).

Het tekort voor het jaar 2011 situeert zich zowel bij de federale overheid (-3,1 % van het BBP) als bij de "Entiteit II" (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden; -0,5 % van het BBP). Voor "Entiteit I" wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid. Voor "Entiteit II" wordt, net zoals in het advies van de Hoge Raad voor Financiën, uitgegaan van een tekort van 0,2% van het BBP voor de lokale overheden en een tekort van 0,3% van het BBP voor de gemeenschappen en gewesten<sup>4</sup>.

Het evenwicht in de sociale zekerheid in 2011 wordt verzekerd door de bijzondere dotatie van ruim 1,8 miljard euro die in feite als sluitpost fungeert om in ESR-termen een evenwicht te realiseren en die voor hetzelfde bedrag het vorderingensaldo van de federale overheid negatief beïnvloedt<sup>5</sup>.

De schuldgraad van de gezamenlijke overheid wordt voor 2011 geraamd op 97,5% tegenover 96,8% in 2010<sup>6</sup>. De toename van de schuldgraad wordt vooral toegeschreven aan de zogenaamde exogene factoren (bv. de aan Griekenland en Ierland toegestane leningen). In de toelichting wordt opgemerkt dat zonder deze technische correcties, op basis van

---

<sup>2</sup> Het betreft de ramingen van het INR die zijn opgenomen in het document "Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993".

<sup>3</sup> Er werd in 2010 1.152,4 miljoen euro minder vastgelegd en 941,4 miljoen euro minder vereffend dan begroot in de aangepaste begroting 2010 (zie tabellen 1 en 2 van de algemene toelichting, p 89 en p. 92).

<sup>4</sup> Algemene toelichting, p. 45-46.

<sup>5</sup> Algemene toelichting, p. 45.

<sup>6</sup> Algemene toelichting, p 6.

het vorderingensaldo en de voorziene BBP-groei, de schuldgraad zich zou stabiliseren in 2011 en zelfs lichtjes zou dalen.

## **2 Macro-economische parameters**

De gehanteerde macro-economische parameters zijn gebaseerd op de economische begroting gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB) op 26 januari 2011. In de economische begroting wordt zowel voor 2010 als voor 2011 uitgegaan van de in januari 2011 geraamde economische groei van 2,0% van het BBP. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen heeft de groei voor 2010 op basis van meer volledige cijfers herzien naar 2,1% van het BBP<sup>7</sup>. Naast de groei beïnvloedt ook de werkloosheidsgraad het vorderingensaldo. Waar de werkloosheid nog met 8.100 eenheden toenam in 2010 zou deze met 4.600 eenheden dalen in 2011.

Het indexcijfer van consumptieprijzen zou volgens de economische begroting toenemen van 2,2% in 2010 tot 2,7% in 2011, de gezondheidsindex van 1,7% in 2010 tot 2,4% in 2011.

In de macro-economische methode is voor de raming van de fiscale ontvangsten rekening gehouden met deze indexcijfers. In maart 2011 publiceerde het FPB nieuwe vooruitzichten. Voor 2011 zou de jaarlijkse verhoging van het indexcijfer van consumptieprijzen 3,3% bedragen en de gezondheidsindex 2,8%<sup>8</sup>. Eind april 2011 zou de spilindex worden overschreden. De federale regering heeft voor de belangrijkste uitgavenposten hetzij rechtstreeks in de kredieten<sup>9</sup>, hetzij via de aanleg van een provisioneel krediet<sup>10</sup> al rekening gehouden met deze nieuwe hypothesen. Het gebruik van de recentere raming van de inflatie bij de begroting van sommige uitgaven, terwijl de raming van de ontvangsten niet werd aangepast, getuigt van een voorzichtige raming.

## **3 Conformiteit van de begroting met het stabiliteitsprogramma 2011-2014**

In het stabiliteitsprogramma 2011-2014, dat door de regering op 15 april 2011 werd goedgekeurd en dat is gebaseerd op de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën, heeft de Belgische overheid zich verbonden om de overheidsfinanciën in 2015 opnieuw in evenwicht te brengen. In onderstaande tabel wordt het aangepaste groeipad weergegeven.

---

<sup>7</sup> Ter vergelijking: de Europese Commissie gaat in zijn herfstaming van 2010 voor België uit van een groei van 1,8 % in 2010 en van 2,0 % in 2011.

<sup>8</sup> Algemene toelichting, p. 14.

<sup>9</sup> Het betreft de dotatie aan de pensioenen, de toelagen aan de globale beheren, de uitkeringen aan gehandicapten, de inkomensgarantie voor ouderen, de verschillende toelagen aan: DOSZ, RKW, IV-NIOOO, oorlogspensioenen, individuele hulp OCMW en OCMW (wet van 2 april 1965).

<sup>10</sup> Voor de financiering van een deel van de personeelsuitgaven dat verband houdt met een sneller dan verwachte overschrijding van de spilindex wordt 66,8 miljoen euro voorzien in de interdepartementale provisie.

**Tabel – Genormeerd vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het BBP)**

Jaar	2011	2012	2013	2014
Genormeerd vorderingensaldo	-3,6%	-2,8%	-1,8%	-0,8%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België (2011-2014), p.35

Het vorderingensaldo geldt als internationale referentie voor het beoordelen van de budgettaire gezondheidstoestand van een land. Het vorderingensaldo wordt opgemaakt voor “Entiteit I” die de federale overheid en sociale zekerheid omvat en “Entiteit II” die betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden. Indien bij het primair vorderingensaldo de interesten ten laste van de rijksschuld mee worden verrekend, bekomt men het globaal vorderingensaldo. Het globaal vorderingensaldo van beide entiteiten samen vormt het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid. Het globaal vorderingensaldo wordt voor het begrotingsjaar 2011 geraamd op -3,6% van het BBP (ten opzichte van -4,1% van het BBP in 2010), in overeenstemming met het stabiliteitsprogramma<sup>11</sup>.

Het tekort van het globaal vorderingensaldo van “Entiteit I” (-3,1% van het BBP) voor het begrotingsjaar 2011 blijft in vergelijking met 2010 nagenoeg stabiel (-3,2% van het BBP). Voor “Entiteit II” wordt uitgegaan van een tekort van -0,5% (ten opzichte van -0,9% van het BBP in 2010)<sup>12</sup>.

#### **4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo**

Voor de berekening van het vorderingensaldo worden op het begrotingssaldo een aantal correcties toegepast. Deze correcties vloeien onder meer voort uit de definitie van de perimeter van de overheidssector, verschillen in het moment van registratie, correcties voor financiële en niet-financiële transacties en diverse andere correcties<sup>13</sup>.

Met betrekking tot het primair vorderingensaldo van de federale overheid en sociale zekerheid (“Entiteit I”) wordt in de algemene toelichting slechts een summier overzicht van deze correcties weergegeven. De thans in de tabel 17<sup>14</sup> (federale overheid) en de tabel 18<sup>15</sup> (sociale zekerheid) opgenomen gegevens zijn saldi (netto-correcties) die soms het gevolg zijn van zowel positieve als negatieve correcties waarover geen of onvoldoende<sup>16</sup> informatie wordt verschaft. Het Rekenhof wijst erop dat netto-correcties het gevolg kunnen zijn van elkaar deels compenserende positieve en negatieve verrichtingen die geen verband houden met elkaar. Het merkt tevens op dat aan de hand van de beperkte informatie die in de algemene toelichting wordt gegeven, de juistheid van deze

<sup>11</sup> Dit is normaal aangezien het opstellen van de begroting 2011 en het stabiliteitsprogramma op hetzelfde moment zijn opgemaakt.

<sup>12</sup> Algemene toelichting, p. 45 – tabel 16.

<sup>13</sup> Algemene toelichting, p.47-50.

<sup>14</sup> Algemene toelichting, p.46.

<sup>15</sup> Algemene toelichting, p.49.

<sup>16</sup> In de commentaar bij de tabel worden enkele correcties meer omstandig toegelicht, zonder dat evenwel volledigheid wordt beoogd.



correcties niet altijd kan worden nagegaan. Dit is onder meer het geval voor de correctie voor de consolidatie van de fondsen en instellingen buiten begroting (-0,25 miljard euro).

Voor de federale overheid bedragen de correcties voor het begrotingsjaar 2011 -5,6 miljard euro (ten opzichte van -4,4 miljard euro in 2010) en voor de sociale zekerheid 459 miljoen euro (ten opzichte van -812 miljoen euro in 2010).

De belangrijkste correcties met betrekking tot de federale overheid zijn de volgende:

- de bijdrage van België aan de Europese Unie (-2,9 miljard euro);
- de deelnemingen en kredietverleningen (-2,7 miljard euro)<sup>17</sup>;
- belastingen op transactiebasis (+450 miljoen euro)<sup>18</sup>.

De belangrijkste correcties met betrekking tot de sociale zekerheid zijn:

- de toewijzing van de socialezekerheidsbijdragen aan het jaar waarin de prestaties van de werknemers waarop deze ontvangsten betrekking hebben worden verricht (+413 miljoen euro);
- de onderbenutting van de kredieten (+374 miljoen euro). Deze onderbenutting heeft betrekking op: +252 miljoen euro onderbenutting en +49 miljoen stabiliteitsprovisie in de geneeskundige verzorging en een onderbenutting van de beheersuitgaven van de openbare instellingen van de sociale zekerheid van +72 miljoen euro;
- een bijkomende boeking voor een aantal socialezekerheidsinstellingen (-309 miljoen euro). Het betreft hoofdzakelijk het verlies dat geraamd wordt bij de stelsels van gemeentelijke pensioenen die worden beheerd door de RSZPPO.

De daling van het tekort van het globaal vorderingensaldo van "Entiteit II" (-0,5% van het BBP) voor het begrotingsjaar 2011 is vooral toe te schrijven aan de evolutie van het vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten (van -0,7% in 2010 naar -0,3% van het BBP in 2011). Dit kan mede worden toegeschreven aan een toename van de overdrachten van de federale overheid ingevolge de toepassing van de financieringswet. Deze overdrachten stijgen in 2011 met 1.811,7 miljoen euro t.o.v. 2010.

---

<sup>17</sup> Het hoge bedrag aan deelnemingen en kredietverleningen is in hoofdzaak te wijten aan de nieuwe begrotingsregels die voor de rijksschuld worden toegepast sinds de toetreding van de FOD Financiën tot FEDCOM. Tot voor het begrotingsjaar 2011 werden een aantal uitgaven en ontvangsten m.b.t. de rijksschuld met elkaar gecompenseerd. Vanaf dit jaar worden deze uitgaven en ontvangsten als brutoverrichtingen geboekt. Zie tevens deel II – ontwerp van rijksmiddelenbegroting – punt 3: De niet-fiscale ontvangsten.

<sup>18</sup> De belangrijkste componenten inzake belastingen op transactiebasis bestaan uit verschuivingen van fiscale ontvangsten van het boekjaar (270 miljoen euro) en het Cobelfretarrest (100 miljoen euro).

Verder wijzigde het INR de berekeningswijze van de investeringen van de gemeenten, wat een gunstig effect heeft op het vorderingensaldo van de lokale overheden in 2010. Ook voor 2011 wordt voor de lokale overheden hetzelfde vorderingensaldo als in 2010, -0,2% van het BBP, geraamd. De algemene toelichting bevat geen precieze informatie over de berekening van het vorderingensaldo van de lokale besturen<sup>19</sup>.

## 5 Toewijzing aan de sociale zekerheid

Het Rekenhof stipt aan dat de zuivere btw-ontvangsten meer dan 2 miljoen euro aan boetes en intresten omvatten die door de Administratie der Douane geïnd werden voor rekening van de btw-administratie. Deze bedragen zijn geen fiscale ontvangsten.

De afgehouden btw-ontvangsten die aan de sociale zekerheid worden toegewezen, zijn in detail weergegeven in tabel Vb van de algemene toelichting. Ze worden berekend op basis van de netto btw-ontvangsten, die geraamd werden op 26.565,9 miljoen euro, in de raming van de begroting 2011 van de RZS-Global Beheer, die in maart 2011 werd opgemaakt door het beheerscomité van de sociale zekerheid. Tabel VIa vermeldt echter een bedrag van 26.586,6 miljoen euro voor diezelfde netto ontvangsten (raming van april 2011). Dat is dus 20,7 miljoen meer, waardoor ook 4,9 miljoen euro meer zal worden ingehouden op de btw. Het percentage van de btw dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen, wordt op dat hogere bedrag toegepast (23,514 % van 20,7 miljoen euro).

In tabel Vb ontbreekt ook een bedrag van 2,6 miljoen euro voor de financiering van het Fonds Sluiting Ondernemingen. Daardoor zal nog eens 7,5 miljoen euro extra worden afgehouden van de btw-ontvangsten.

De helft van de totale opbrengst van de belasting op werknemersparticipaties in kapitaal of in winsten en 66 % van het totaalbedrag van de bijbehorende extra heffing, worden toegewezen aan de RSZ<sup>20</sup>. Voor 2010 en 2011 is het bedrag van die toewijzing (3 miljoen euro) onderschat. In de tabel van de totale ontvangsten (VIa) bedraagt die ontvangst 8,8 miljoen euro voor 2010 en 9,3 miljoen euro voor 2011. Als men dezelfde verhouding toepast als in 2009, zou dat 4,4 miljoen euro moeten zijn in 2010 en 4,7 miljoen euro in 2011.

---

<sup>19</sup> Naar aanleiding van de buitensporigtekortdialoog werd in juni 2008 door Eurostat een nazicht gedaan van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de verzameling van de financiële overheidgegevens. De bevindingen zijn opgenomen in het document "EDP dialogue visit to Belgium, 19 June 2008, Final findings", Luxemburg 17 september 2008. Hierin werden een aantal tekortkomingen vastgesteld bij de verzameling van de financiële gegevens over de lokale besturen. Hiervoor werden actiepunten opgenomen.

<sup>20</sup> Artikel 36 van de wet van 22 mei 2001 betreffende de werknemersparticipatie in het kapitaal en in de winst van de vennootschappen.

## **DEEL II – ONTWERP VAN RIJKSMIDDELENBEGROTING**

## 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De geraamde totale ontvangsten voor het begrotingsjaar 2011 bedragen 104.229,9 miljoen euro, zijnde een stijging van 6.428,3 miljoen euro ten opzichte van 2010 (+6,6%). De afdrachten bedragen 58.588,8 miljoen euro (+8 % ten opzichte van 2010). Het saldo, ten belope van 45.641,1 miljoen euro (+4,8%), wordt aangerekend op de rijksmiddelenbegroting, waarvan het aandeel<sup>21</sup> 43,8% bedraagt en daalt in 2011 dus nog verder ten opzichte van vorig jaar.

Tabel – Verhouding van de rijksmiddelen in vergelijking met de totale ontvangsten

Jaar	(in miljoen euro)	
	2010	2011
Rijksmiddelen	43.562	45.641
Totale afdrachten	54.240	58.589
Totale ontvangsten	97.802	104.230
Percentage	44,54 %	43,8 %

Bron: algemene toelichting<sup>22</sup>

De stijging van de afdrachten situeert zich bij de sociale zekerheid (+16,2%) in de vorm van een toename van de alternatieve financiering, de gemeenschappen (+9,7%) en bij de Europese Unie (+6,6%). De aan de gewesten toegekende ontvangsten nemen respectievelijk met 0,4% af<sup>23</sup>, omdat het Vlaamse Gewest de belasting op voertuigen voortaan zelf int.

<sup>21</sup> Een belangrijk deel van deze rijksmiddelen wordt bovendien overgedragen aan andere overheden en aan de sociale zekerheid (cf. deel III – Algemene uitgavenbegroting).

<sup>22</sup> Algemene toelichting, tabel 9 p. 33.

<sup>23</sup> Algemene toelichting, p. 87.

## 2 Fiscale ontvangsten

### 2.1 De gebruikte ramingsmethode

De fiscale ontvangsten voor het jaar 2011 worden geraamd op 95.745,5 miljoen euro. In vergelijking met het bedrag voorzien in de aangepaste begroting 2010 bedraagt de stijging 6,4%. Ten opzichte van de in 2010 gerealiseerde ontvangsten bedraagt de stijging 5,1%.

Bij de vergelijking van de fiscale ontvangsten 2010 met de ramingen 2011 dient te worden rekening gehouden met de overname op 1 januari 2011 door het Vlaams Gewest van de inning van de belasting op voertuigen. Dit verklaart de verwachte daling met 882,5 miljoen euro in de opbrengst van de verkeersbelasting, met 222,1 miljoen euro in de opbrengst op de inverkeerstelling<sup>24</sup> en met 54 miljoen euro voor het Eurovignet.

Het grootste deel van de fiscale ontvangsten werd geraamd volgens de zogenaamde macro-economische methode op basis van de geregistreerde ontvangsten van 2010. De macro-economische raming van de fiscale ontvangsten verloopt in verschillende stappen, die hieronder worden toegelicht.

Om een correcte vertrekbasis te hebben waarop de inkomsten voor 2011 kunnen worden geraamd, dienen de geregistreerde ontvangsten te worden gecorrigeerd met de technische factoren die voor 2010 zijn opgenomen in tabel I<sup>25</sup>. De factoren opgesomd in tabel I voor het jaar 2010 hadden als resultaat dat in 2010 258 miljoen euro minder werd ontvangen. Om tot een correcte vertrekbasis voor de raming van de ontvangsten 2011 te komen en de minderontvangsten van 2010 te neutraliseren, dienen de fiscale ontvangsten 2010, per saldo, met dit bedrag te worden verhoogd. Per belasting zijn deze bedragen opgenomen in tabel III<sup>26</sup> onder de rubriek "Verschuivingen en diverse factoren t-1".

De verschillende parameters<sup>27</sup> die in de macro-economische methode worden gebruikt, zoals het globaal inkomen, het netto-exploitatatieoverschot en de uitvoer, zijn o.m gesteund op de hypothesen afkomstig uit de door het Instituut voor de Nationale Rekeningen goedgekeurde economische begroting van januari 2011. Op basis van deze parameters worden de verschillende groeivoeten berekend, die op hun beurt de basis vormen voor de schatting van de groeivoeten van de fiscale inkomsten bij ongewijzigd beleid. Zo wordt uit de groeivoet van 3,82% van het globaal inkomen van de natuurlijke personen een groeivoet van de ontvangsten afgeleid van 6,70%. Onder meer door de progressiviteit van de personenbelasting ligt de groeivoet van de fiscale ontvangsten hoger dan de groeivoet van het globale inkomen. De overige geraamde groeivoeten van de fiscale ontvangsten zijn 7,8% voor de vennootschapsbelasting, 4,8% voor de btw en -1,02% voor de accijnzen.

<sup>24</sup> Algemene toelichting, tabel VIb p.78.

<sup>25</sup> Algemene toelichting, p. 65.

<sup>26</sup> Algemene toelichting, p. 69.

<sup>27</sup> Deze zijn opgenomen in tabel III van de Algemene toelichting, p.69.

De op deze wijze geraamde ontvangsten worden op hun beurt gecorrigeerd met de bijkomende weerslag van de vroegere en nieuwe fiscale maatregelen, in detail opgenomen in tabel II<sup>28</sup>. Voor het begrotingsjaar 2011 bedraagt de totale geraamde aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen 762,5 miljoen euro, hetzij 0,73% van de totale geraamde ontvangsten (cfr. punt 2.3).

Tot slot worden de aldus geraamde ontvangsten gecorrigeerd met de technische factoren die betrekking hebben op 2011. Deze worden opgenomen onder de rubriek "Verschuivingen en diverse factoren t" in tabel III. De technische factoren die in 2011 een invloed hebben, zijn opgesomd in tabel I en bedragen per saldo 60 miljoen euro. Dit bedrag wordt bij de geraamde ontvangsten bijgeteld.

## 2.2 Verschuivingen en diverse factoren

Onder de verschuivingen en diverse factoren t is de de geraamde opbrengst van in totaal 160 miljoen euro opgenomen, die het gevolg is van een inhaalbeweging inzake fiscale regularisatie van dossiers. De correctie wordt hier opgenomen en niet als een fiscale maatregel in tabel II omdat de opbrengst van deze maatregel als eenmalig wordt beschouwd.

Het Rekenhof merkt op dat bij de ramingen van de vennootschapsbelasting geen rekening is gehouden met een bedrag van -13,4 miljoen euro dat, ingevolge een arrest<sup>29</sup> van de Raad van State inzake de aandelen die recht geven op DBI-aftrek bij verzekeringsondernemingen, in februari 2011 werd terugbetaald.

## 2.3 De aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

Voor het begrotingsjaar 2011 bedraagt de totale geraamde aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen 762,5 miljoen euro, hetzij 0,73% van de totale geraamde ontvangsten. Ze kunnen als volgt worden ingedeeld (in miljoen euro).

• Maatregelen van vóór 2009	-410,3
• Herstelplan 2009	-118,5
• Begrotingsconclaf oktober 2009	+827,2
• Nieuwe maatregelen maart 2011	<u>+464,1</u>
• Totaal	+762,5

<sup>28</sup> Algemene toelichting, p. 66-68.

<sup>29</sup> Arrest nr. 167.198 van de Raad van State van 29 januari 2007.

De geraamde opbrengst per belasting ziet er als volgt uit:

• Belasting op natuurlijke personen	-637,0
• Vennootschapsbelasting	+595,3
• Btw	+341,2
• Accijnzen	+413,0
• Diversen	<u>+ 50,0</u>
• Totaal	+762,5

De fiscale maatregelen inzake personenbelasting zijn de enige fiscale maatregelen die negatief blijven doorwerken. De belangrijkste maatregel betreft de indexering van de belastingsschalen, waarvan de berekening werd geactualiseerd (-465,1 miljoen euro).

De stijging van de vennootschapsbelastingen vloeit in hoofdzaak voort uit de fiscale maatregel inzake de notionele intrest (466,1 miljoen euro). De hiervoor te hanteren intrest bedraagt 3,425% in 2011, zijnde de laagste intrest sedert de invoering van de maatregel.

De bijkomende btw-ontvangsten zijn in hoofdzaak het gevolg van het sinds 1 april 2010 niet langer hanteren van de in 2009 in het kader van het herstelplan ingevoerde btw-voet van 6% in de bouwsector (150 miljoen euro). Daarnaast is er een bijkomende btw-opbrengst als gevolg van de toepassing van het Breitsohl-arrest<sup>30</sup> waardoor 21% btw geheven wordt op de grond als hij samen met de nieuwbouw wordt verkocht (in plaats van 10% registratierechten, geraamde opbrengst 97,4 miljoen euro).

De toename van de inkomsten uit accijnzen vloeit in hoofdzaak voort uit de toepassing van het cliquet-systeem voor diesel (358,1 miljoen euro). In zijn nota van 24 maart 2011 kondigde de Ministerraad de invoering aan van een omgekeerde toepassing van dit systeem. Het systeem van omgekeerde cliquet zal gelden tot 31 december 2011 en worden toegepast wanneer de prijs aan de pomp boven 1,50 EUR per liter voor dieselbrandstof en 1,70 EUR voor benzine ligt. Op de bedragen die deze drempels overschrijden zal bij elke prijsstijging een vermindering op de bijzondere accijns worden toegepast.

De 50,0 miljoen euro die is opgenomen onder de rubriek diversen heeft betrekking op dadingen inzake strafrechtelijke zaken.

De raming van de meeropbrengsten zijn in het bijzonder het gevolg van nieuwe maatregelen die in maart 2011 werden beslist (in miljoenen euro):

• Dadingen inzake strafzaken	+ 50,0
• Opheffing van het bankgeheim	+200,0
• Exit tax	+ 50,0
• Circulaire notionele intrest	+ 50,0

<sup>30</sup> HvJ EG 8 juni 2000 nr. C-400/98 (Breitsohl), V-N 2000/43.17.

• Prijsverhoging van de sigaretten	+100,0
• IPA: bijkomend belastingskrediet voor lage lonen	- 30,0
• IPA: verhoging bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheid	<u>+ 44,1</u>
• Totaal	+464,1

De wet houdende diverse bepalingen<sup>31</sup>, die op 17 maart 2011 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers<sup>32</sup> werd aangenomen, voorziet in de artikelen 55 en 84 in de mogelijkheid een minnelijke regeling te treffen nadat de dader van het misdrijf de door hem verschuldigde belastingen of sociale bijdragen, inclusief de intresten, heeft betaald (geraamde opbrengst 50 miljoen euro).

In de Ministerraad van 24 maart 2011 werd de opbrengst van de opheffing van het bankgeheim geraamd op 250 miljoen euro: 50 miljoen euro als gevolg van een meer efficiënte controle en 200 miljoen euro als gevolg van de regularisatie van de dossiers. In het huidige begrotingsontwerp werd enkel 200 miljoen opbrengst weerhouden.

Met het koninklijk besluit van 7 december 2010<sup>33</sup> werd uitvoering gegeven aan de wijzigingen van het stelsel van de BEVAK's. Voortaan worden filialen van beursgenoteerde BEVAKS bij de Commissie voor het Bank-, Financier- en Assurantiewezen eveneens toegelaten tot het statuut van institutionele BEVAK, teneinde o.m. te genieten van eenzelfde fiscaal regime en prudentieel toezicht (geraamde opbrengst: 50 miljoen euro).

De publicatie van een bijkomende circulaire over notionele intrest zal moeten duidelijk maken welke van de huidige aangewende technieken niet aanvaardbaar zijn. De geraamde opbrengst van deze maatregel kan moeilijk worden geëvalueerd omdat deze circulaire nog niet is opgesteld (geraamde opbrengst: 50 miljoen euro).

In het kader van het Interprofessioneel Akkoord (IPA) 2011-2012 wordt een belastingkrediet ingevoerd dat gelijk is aan 5,7 procent van de vermindering van de persoonlijke sociale zekerheidsbijdrage van werknemers (werkbonus) die per 1 januari 2011 werd toegekend met een maximum van 120 euro per belastbare periode voor 2011. Deze belastingvermindering wordt vanaf het loon voor de maand april doorgerekend in de bedrijfsvoorheffing met mogelijkheid tot het verkrijgen van een belastingkrediet (geraamde kost: 30 miljoen euro).

De bedrijfsvoorheffing op de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid is op 1 april 2011 verhoogd van 10,09% naar 18,75% (verhoging van de geraamde opbrengst: 44,1 miljoen euro).

De voorstellen om een taks op vliegtuigbiljetten en een taks op kernbrandstoffen in te voeren, waarvan sprake in de nota aan de Ministerraad van 24 maart 2011, worden momenteel bestudeerd in werkgroe-

<sup>31</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53-1208/016.

<sup>32</sup> Op 31 maart 2011 besliste de Senaat de tekst niet te amenderen.

<sup>33</sup> Koninklijk besluit van 7 december 2010 met betrekking tot vastgoedbevaks.



pen. In de voorliggende begroting zijn hiervoor geen inkomsten geraamd.

In het algemeen merkt het Rekenhof op dat de effectieve uitvoering van het geheel van aangekondigde nieuwe maatregelen nog de nodige tijd in beslag neemt, waardoor sommige inkomsten lager zouden kunnen uitvallen dan geraamd.

#### 2.4 Budgettaire onderverdelingen inzake fiscaliteit

Het Rekenhof stelt vast dat de onderverdelingen van de middelenbegroting en van de algemene toelichting die samengaan met de begrotingsontwerpen, ontoereikend zijn met betrekking tot de fiscale ontvangsten.

Het is inderdaad onmogelijk op basis van de begrotingsartikelen en van de ontvangsten van derden en de toegewezen ontvangsten<sup>34</sup>, de grote belastingscategorieën zoals de btw of de PB<sup>35</sup> opnieuw samen te stellen omdat de ontvangsten van de verschillende categorieën in een enkel artikel zijn samengebracht.

Het artikel betreffende de voorafbetalingen bijvoorbeeld<sup>36</sup> betreft zowel de natuurlijke personen (PB) als de vennootschappen (VenB). Dat heeft als gevolg dat noch de opbrengst van de PB, noch de opbrengst van de VenB duidelijk tot uiting komen in de begroting. Het is eveneens onmogelijk de bijdragen van de werknemers, de zelfstandigen en de bestuurders te onderscheiden.

De residuele “zuivere” btw<sup>37</sup> wordt aangerekend op een begrotingsartikel dat eveneens de ontvangsten uit zegelrechten en met het zegel gelijkgestelde taksen omvat<sup>38</sup>. Een deel van de ontvangsten in verband met de btw wordt geïnd door de Administratie van Douane en Accijnzen. Deze ontvangsten worden eveneens op hetzelfde artikel aangerekend terwijl ze boetes en intrest omvatten (die overigens geen fiscale ontvangsten zijn).

Om tot een betere budgettaire transparantie te komen en de Kamer van Volksvertegenwoordigers beter te informeren beveelt het Rekenhof aan de aanrekeningsartikelen derwijze te reorganiseren dat ze een eenvoudige, ondubbelzinnige en definitieve berekening van de rendementen van de verschillende categorieën van belastingen mogelijk maken louter op basis van de betreffende artikelen.

---

<sup>34</sup> Algemene toelichting, tabel Va, p. 73-74.

<sup>35</sup> Personenbelasting.

<sup>36</sup> Hoofdstuk 18, § 1, artikel 37.00.02, Niet-verdeelde belasting vooraf gestort door de loontrekkenden en de niet-loontrekkenden (natuurlijke personen en vennootschappen).

<sup>37</sup> Na toewijzing aan andere rechthebbenden.

<sup>38</sup> Hoofdstuk 18, § 3, artikel 36.30.01, Belasting over de toegevoegde waarde, zegelrechten en met het zegel gelijkgestelde taksen.

### 3 De niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten bedragen 8.484,4 miljoen euro, waarvan 5.383,5 miljoen euro lopende niet-fiscale ontvangsten en 3.100,9 miljoen euro niet-fiscale kapitaalontvangsten.

Voorafgaand aan een verdere bespreking van de niet-fiscale ontvangsten, wijst het Rekenhof erop dat sinds het begrotingsjaar 2011 de FOD Financiën is toegetreden tot Fedcom, wat de begrotingscomptabiliteit van dit departement en van de rijksschuld heeft aangepast. Deze aanpassingen hebben in bijzonder een invloed op de niet-fiscale ontvangsten van de FOD Financiën en de rijksschuld. Daar waar er tot het begrotingsjaar 2010 compensaties tussen de ontvangsten en uitgaven gebeurden, worden vanaf het begrotingsjaar 2011 de brutoverrichtingen geboekt. Deze nieuwe benadering heeft in het bijzonder een impact op de verwerking van de terugbetaling van effecten in portefeuille. In de rijksmiddelenbegroting wordt vanaf het begrotingsjaar 2011 hiervoor een opbrengst ingeschreven van 2.851,6 miljoen euro<sup>39</sup>.

Zelfs indien laatstgenoemde ontvangsten buiten beschouwing worden gelaten, stijgen de netto niet-fiscale ontvangsten aanzienlijk ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde niet-fiscale ontvangsten voor de het begrotingsjaar 2010 met +1.795,6 miljoen euro<sup>40</sup>. Deze sterke toename is bijna integraal toe te schrijven aan een toename van de niet-fiscale ontvangsten van de FOD Financiën, inclusief de rijksschuld (1.780,0 miljoen euro). De toename van deze ontvangsten is voornamelijk toe te schrijven aan volgende inkomsten:

- een stijging van de opbrengsten uit de rijksschuld (+653,9 miljoen euro);
- een toename van de interesten van leningen toegestaan in het kader van de financiële crisis (+360 miljoen euro);
- dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen (+352 miljoen euro);
- de bijdrage van de financiële instellingen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's (+507 miljoen euro).

De toename van de opbrengsten uit het beheer van de rijksschuld (+ 653,9 miljoen euro) wordt, zoals hierboven reeds aangehaald, integraal verklaard door de nieuwe aanrekeningsregels die worden toegepast met betrekking tot de rijksschuld. Deze stijging van 2.851,6 miljoen euro wordt echter in grote mate geneutraliseerd door de uitzonderlijke ontvangst in 2010 van annulatiepremies van swaps ten bedrage van 2.160,7 miljoen euro. In 2011 worden geen dergelijke premies voorzien<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Titel II – Kapitaalontvangsten - Rijksschuld - Artikel 86.70.03. Aan uitgavenzijde wordt in de algemene uitgavenbegroting van de sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld een krediet van 5.044,4 miljoen euro (basisallocatie 45.11.81.70.15) ingeschreven voor de aankoop van effecten.

<sup>40</sup> Naast de hieronder opgesomde niet-fiscale ontvangsten die stijgen ten opzichte van 2010 zijn er eveneens inkomsten die dalen ten opzichte van 2010.

<sup>41</sup> Algemene toelichting, p. 84.

In de algemene toelichting worden de grote categorieën niet-fiscale ontvangsten opgesomd<sup>42</sup>. Bij de raming van de niet-fiscale lopende ontvangsten voor 2011 is rekening gehouden met opbrengsten tengevolge van de steunmaatregelen aan de financiële sector. De volgende ontvangsten kunnen worden verwacht<sup>43</sup>:

- Dividenden ingevolge de participatie in financiële instellingen (352 miljoen euro);
- Een vergoeding voor de waarborg van verbintenissen onderschreven door financiële instellingen (Dexia, Fortis en KBC) (624 miljoen euro);
- Een vergoeding voor de waarborg toegekend aan de NMBS-Holding (0,075 miljoen euro);
- Een vergoeding voor de steunverlening in het kader van de redding van de Kaupthing Bank, aan de Helleense Republiek en aan KBC (369 miljoen euro);
- In het kader van de beschermingsregeling wordt voor 2011 bovendien een bedrag van 759 miljoen euro ingeschreven als bijdrage aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's. De overheid waarborgt voortaan alle deposito's en nagenoeg alle tak 21 – verzekeringsproducten tot 100.000 euro.

Deze bijkomende ontvangsten houden een risico in dat moeilijk te ramen is voor de toekomstige begrotingen.

Daarnaast wordt in het ontwerp van de begroting een bedrag van 50 miljoen euro ingeschreven als kapitaalinkomst voor terugbetaling van de lening verleend aan de Kaupthing bank.

Voor de heffing op de niet benutte sites<sup>44</sup> wordt voor 2011 geen raming vooropgesteld tevens worden de vermoedelijke ontvangsten voor 2010 herleid tot 0. Het Rekenhof merkt op dat in de verantwoordingsnota's geen melding wordt gemaakt van het mogelijke risico op de terugbetaling van de in het verleden reeds geïnde bijdragen als gevolg van lopende juridische geschillen. Het betreft hier een mogelijke terugbetaling van 56,65 miljoen euro.

Tenslotte wordt ook een bedrag van de energiesector verwacht ten belope van 500 miljoen euro. Dit betreft de bijdrage van 250 miljoen euro voor 2010 en 2011. Het bedrag van 2010 werd te laat ontvangen om nog aan het begrotingsjaar te kunnen worden toegevoegd, vandaar dat de vermoedelijke ontvangsten voor 2010 0 bedragen. Voor de berekening van het vorderingensaldo werd de opbrengst gecorrigeerd met 250 miljoen euro, in meer voor 2010 en in min voor 2011.

---

<sup>42</sup> Algemene toelichting, p. 85.

<sup>43</sup> Zie in dit verband ook het rapport van het Rekenhof "Impact van de financiële crisis en de genomen steunmaatregelen op het beheer van de staatsschuld en de evolutie van de staatsfinanciën: follow-up, december 2010" gepubliceerd op de website van het Rekenhof en het samenvattend artikel in het 167<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof (p. 334–365).

<sup>44</sup> Deze heffing werd ingevoerd bij wet 8 december 2006 tot vaststelling van een heffing ter bestrijding van het niet benutten van een site voor de productie van elektriciteit door een producent.

### **DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING**

## HOOFDSTUK I – ALGEMEENHEDEN

### Ontoereikende verantwoordingen bij het ontwerp van begroting

De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat stelt dat de algemene uitgavenbegroting van de Staat vergezeld moet zijn van verantwoordingsnota's<sup>45</sup>. Die nota's verlenen zowel aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers als aan het Rekenhof alle informatie die ze nodig hebben om zich ervan te vergewissen dat de in de begroting ingeschreven kredieten toereikend zijn en beantwoorden aan de beleidsdoelstellingen van de uitvoerende macht.

De verantwoordingsnota's die bij dit ontwerp van begroting zijn gevoegd en neergelegd door de regering in lopende zaken, beperken zich in hoofdzaak tot het aantonen hoe de kredieten berekend werden volgens de wettelijke bepalingen inzake de voorlopige twaalfden<sup>46</sup>, die voor het hele jaar 2011 worden toegepast, en vermelden ze enkel de algemene afwijkingen (zoals de indexering van de wedden van het personeel) en de specifieke afwijkingen ten aanzien van die berekening van de kredieten.

Deze werkwijze bemoeilijkt in vele gevallen de beoordeling van de toereikendheid van de ingeschreven kredieten.

---

<sup>45</sup> Wet van 22 mei 2003, artikel 50: « De verantwoording van de algemene uitgavenbegroting is samengesteld uit nota's waarin de algemene beleidslijnen van de federale overheidsdiensten worden uiteengezet en, per organisatieafdeling, de toegewezen opdrachten en, per programma, de nagestreefde doelstellingen, alsook de aan te wenden middelen om deze te bereiken. »

<sup>46</sup> Wet van 22 mei 2003, artikel 57: « De voorlopige kredieten worden berekend op grond van de overeenkomstige kredieten in de laatst goedgekeurde algemene uitgavenbegroting. De voorlopige kredieten mogen niet worden aangewend voor uitgaven van een nieuwe aard waartoe de wetgever voordien geen machtiging heeft verleend. Behoudens bijzondere bepalingen van de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend, mogen de uitgaven niet hoger liggen dan de bedragen van de kredieten per programma van de laatst goedgekeurde begroting, en dit in verhouding tot de termijn waarop de voorlopige kredieten betrekking hebben. » Toegepast op de 12 maanden van het jaar 2011, impliceert die regel dat de kredieten die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting voor 2011, niet veranderd zijn ten opzichte van de kredieten die waren ingeschreven in de laatste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2010.

## HOOFDSTUK II – SECTIES VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

### SECTIE 03 – FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

#### Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten

Het globale bedrag van de provisionele kredieten voor allerlei uitgaven, dat in 2010 305,3 miljoen euro bedroeg, wordt – voor 2011 - vastgesteld op 512,6 miljoen euro voor vastleggingen en 509,2 miljoen euro voor vereffeningen. De provisie bedraagt circa 1,3% van de primaire uitgaven van de federale overheid. Deze werkwijze vormt een inbreuk op het beginsel van de specialiteit van de begroting.

Tabel – Provisioneel krediet voor allerlei uitgaven ingeschreven in de initiële begrotingen 2007-2011

(in miljoen euro)					
Jaar	2007	2008	2009	2010	2011
Vastleggingskrediet	140,6	197,9	338,7	305,3	512,6
Vereffeningenkrediet	140,6	197,9	338,7	305,3	509,2

Bron: algemene uitgavenbegrotingen over de periode 2007-2011

De verantwoording bevat weliswaar een opsomming van de verschillende beoogde maatregelen maar geen informatie over hun respectievelijke kostprijs. Gelet op de omvang van dit bedrag is het aangewezen de budgettaire weerslag van de betrokken maatregelen en hun precieze finaliteit in de verantwoording verder toe te lichten.

Op basis van de informatie die het Rekenhof kon bekomen bij de FOD Budget en Beheerscontrole kan worden afgeleid dat de op de provisie aan te rekenen uitgaven betrekking hebben op:

- de gecertificeerde opleidingen (60 miljoen euro aan competentietoe-lagen);
- de uitvoering van het plan inzake startbaanovereenkomsten (3,4 miljoen euro);
- de mobiliteitsregeling (22,5 miljoen euro);
- gerechtskosten en schadevergoedingen (127,5 miljoen euro voor vastleggingen en 116,9 miljoen euro voor vereffeningen);
- de verhuis van een aantal diensten (14,6 miljoen euro voor vastleggingen en 14,8 miljoen euro voor vereffeningen);
- de financiering van een deel van de personeelsuitgaven verband houdend met een sneller dan verwachte overschrijding van de spindex (66,8 miljoen euro);
- de uitvoering van het sectoraal akkoord 2009-2010 voor het federaal openbaar ambt (33,4 miljoen euro);

- nog verschuldigde kosten voor het Europees voorzitterschap (1,2 miljoen euro aan vastleggingen en 8,2 miljoen euro aan vereffeningen);
- verhoging bij de PDOS van de pensioenbijdrage aan de Pool der Parastatalen (3,1 miljoen euro);
- diverse maatregelen beslist door de Ministerraad van 24 maart 2011 (180 miljoen euro).

In de Ministerraad van 24 maart 2011 werd beslist met volgende uitgaven rekening te houden:

- extra kosten voor de Belgische activiteiten in verband met Libië;
- investeringen die niet door de Regie der Gebouwen ten laste kunnen worden genomen;
- invoering van een opvolgingssysteem van de UNO-conventie betreffende personen met een handicap;
- de overschrijding van de kredieten voor het leefloon bij de POD Maatschappelijke Integratie.

## SECTIE 12 – FOD JUSTITIE

### 1 Programma 12.56.03 – Gewone gerechtsmachten – andere werkingkosten

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 56.03.12.00.40 voorziet in de financiering van zowel de dringende gerechtskosten (betaald door de gedecentraliseerde griffies) als de niet dringende gerechtskosten (betaald door de dienst Gerechtskosten van het hoofdbestuur). Voor het begrotingsjaar 2011 wordt een krediet van 99,2 miljoen euro ingeschreven, zijnde een daling van 8,3 miljoen euro ten opzichte van het begrotingsjaar 2010 (107,5 miljoen euro).

Tabel: Overzicht evolutie vereffeningskredieten voor de financiering van de gerechtskosten 2006-2011

	(in miljoen euro)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
56.03.12.00.40	84,1	86,0	89,4	94,5	107,5	99,2

Bron: Rekenhof

De vereffeningskredieten zijn tussen 2006 en 2010 toegenomen (in totaal met 23,4 miljoen euro). Met betrekking tot het begrotingsjaar 2010 diende de FOD Justitie eind 2010 het initieel geraamd krediet van 89,8 miljoen euro te verhogen met 17,7 miljoen euro<sup>47</sup> om alsnog een aantal nog openstaande schuldvorderingen te kunnen vereffenen<sup>48</sup>.

Voorts wijst het Rekenhof er op dat de FOD gedurende de voorbije jaren aan het jaareinde, wegens gebrek aan begrotingskredieten, telkens te kampen had met een hoog bedrag aan onbetaalde facturen, die dan naar het volgend begrotingsjaar dienden te worden doorgeschoven<sup>49</sup>. Het huidig bedrag aan onbetaalde facturen bedraagt volgens het departement ongeveer 18 miljoen euro.

Ondanks de genomen initiatieven<sup>50</sup> verwacht de administratie niet dat de stijgende uitgaventendens voor de gerechtskosten in 2011 zal worden afgezwakt. Ze wijst tevens op de mogelijke betaling van nalatighedsinte-

<sup>47</sup> Deze verhoging van 17,7 miljoen euro werd doorgevoerd door een kredietherverdeling (2010/4) van 8,2 miljoen euro en een bijkomende aanpassing van de begroting ten belope van 9,5 miljoen euro (wet van 29 december 2010 houdende derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010).

<sup>48</sup> In zijn jaarlijkse rapporten met betrekking tot de gerechtskosten in strafzaken duidt de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde een aantal redenen aan voor de jaarlijkse toename van het krediet. Als voornaamste redenen worden de toename en internationalisering van de georganiseerde misdaad, de toenemende kosten als gevolg van de verbeterde opsporings- en analysetechnieken, de invoering van reglementaire bepalingen met een hoge budgettaire weerslag en het gebrek aan een kostenbewustzijn bij de magistratuur vermeld.

<sup>49</sup> Zo raamt de administratie het bedrag van de facturen 2008 betaald in 2009 op 10,8 miljoen euro. Voor het jaar 2009 (facturen 2009 betaald in 2010) wordt dit bedrag geraamd op 19,1 miljoen euro en voor 2010 (facturen 2010 betaald in 2011) op 16,1 miljoen euro.

<sup>50</sup> Zoals onder meer bijkomende afspraken met telecom-operatoren inzake de vermindering van de kosten voor telefoontap en omzendbrieven ter ondersteuning van sensibiliseringsacties.



resten, gezien het hoge bedrag aan achterstallige facturen en op eventuele bijkomende kosten tengevolge van het Salduzarrest<sup>51</sup>.

Gelet op voorgaande vaststellingen wijst het Rekenhof op het risico dat de ingeschreven kredieten onvoldoende zullen zijn om alle in 2011 noodzakelijke uitgaven te kunnen dekken.

## **2 Programma 12.51.02 – Penitentiaire inrichtingen - werkingskosten**

Het krediet voor de financiering van de kosten voortvloeiend uit de inhuring van cellen in het buitenland (gevangenis van Tilburg) worden voor het begrotingsjaar 2011 geraamd op 31,8 miljoen euro, zijnde een stijging met 3,5 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2010.

Het verdrag van 31 oktober 2009 met Nederland<sup>52</sup> voorziet een vaste jaarlijkse vergoeding van 30 miljoen euro voor 500 detentieplaatsen. Indien meer detentieplaatsen worden benut is, per vork van 50 eenheden, een bijkomende vergoeding van 212.917 euro verschuldigd. Deze vergoeding is echter pas verschuldigd vanaf 526 gevangenen. Voor elke detentieplaats boven de 650 (tot maximaal 681) is een dagelijkse vergoeding van 140 euro verschuldigd. Daarnaast is voor elk transport van de gevangenen dat toevertrouwd is aan de Nederlandse Staat, een bijkomende vergoeding van 455 euro per prestatie verschuldigd.

Op basis van de cijfers zoals verstrekt door de administratie overschrijdt het aantal gedetineerden te Tilburg begin april de 650 eenheden.

Het Rekenhof merkt op dat het ingeschreven krediet enkel toereikend is voor de financiering van 500 tot 526 detentieplaatsen. In de hypothese van een bezetting van 650 eenheden tot en met het jaareinde, bedraagt volgens de administratie de bijkomende kost minimaal 6,4 miljoen euro<sup>53</sup>. Het is bijgevolg niet uit te sluiten dat het voorziene krediet ontoereikend is om alle uitgaven te dekken.

---

<sup>51</sup> Het Salduzarrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg van 27 november 2008 nr. 36391/02 voorziet dat iedereen die door politie of gerecht voor de eerste keer wordt verhoord zich moet kunnen laten bijstaan door een advocaat. De bijkomende kosten worden door de administratie geraamd op 30 miljoen euro per jaar.

<sup>52</sup> Wet van 29 december 2009 houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen, gedaan te Tilburg (Nederland) op 31 oktober 2009.

<sup>53</sup> Dit bedrag moet eventueel nog verhoogd worden met de vervoerkosten en de supplementaire kosten van het aantal gevangenen boven de 650 eenheden.

## **SECTIE 13 – FOD BINNENLANDSE ZAKEN**

### **1 Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten**

Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en van de gemeenten bevat het krediet dat bestemd is voor het financieren van de dotatie ten voordele van de stad Brussel voor de lasten inherent aan haar statuut van hoofdstad van het koninkrijk<sup>54</sup>. Het in 2010 voorziene krediet voor deze dotatie, 97,8 miljoen euro, blijft onveranderd in de begroting voor 2011.

Volgens de berekeningen op basis van artikel 64<sup>55</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, zou het in de begroting voor 2011 in te schrijven bedrag, inclusief het bedrag van de gecumuleerde achterstand van 1,6 miljoen euro, echter 103,3 miljoen euro moeten belopen. Het in de begroting ingeschreven krediet voor deze dotatie is dus voor een bedrag van 5,5 miljoen euro ontoereikend.

### **2 Programma 13.56.8 – Lokale integrale veiligheid**

Binnen de algemene directie « Veiligheid en Preventie » staat de directie « Lokale Integrale Veiligheid » in voor de opvolging, de begeleiding en de ondersteuning van de plaatselijke overheden bij de ontwikkeling van hun beleid inzake voorkoming van criminaliteit<sup>56</sup>.

Om dat beleid te financieren bestaat er binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO) een Veiligheids- en Preventiefonds dat de verplichtingen inzake de strategische veiligheids- en preventieplannen van de gemeenten moet betalen en zelf wordt gestijfd met btw-ontvangsten<sup>57</sup>.

In de Ministerraad van 24 oktober 2008 werd beslist deze gedebudgetteerde uitgaven vanaf 2010 op te nemen in de begroting van de Staat. Hiervoor werd in 2010 37,5 miljoen euro aan krediet voor subsidies van het Veiligheids- en Preventiefonds in het programma 13.56.8 ingeschreven. Deze budgettering werd echter uitgesteld tot 2011, waardoor het in 2010 ingeschreven krediet administratief werd geblokkeerd. Dit in 2010 geblokkeerde krediet van 37,5 miljoen euro wordt in de begroting voor 2011 in hetzelfde programma overgenomen, maar blijft verder geblokkeerd. Dit heeft tot gevolg dat de betreffende subsidies in 2011 nog altijd via het gedebudgetteerde Veiligheids- en Preventiefonds van de RSZPPO zullen moeten worden vereffend.

---

<sup>54</sup> Basisallocatie 40.40.43.00.08 – Dotatie ten voordele van de stad Brussel.

<sup>55</sup> Krachtens dit artikel wordt de dotatie aan de stad Brussel jaarlijks geïndexeerd op basis van een initieel bedrag.

<sup>56</sup> Artikelen 69 tot 72 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

<sup>57</sup> Het financieringsmechanisme is vastgelegd in artikel 66, § 2, 1°, van de programwet van 2 januari 2001.

## **SECTIE 14 – FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

### **1 Voorstelling van de begroting van sectie 14**

#### **1.1 Wijziging van de ESR-code**

De begroting van sectie 14 omvat naast de basisallocaties in verband met de werkingskosten en de personeelskosten ook de basisallocaties in verband met specifieke uitgaven van dat departement, inzonderheid inzake diplomatie, dotatie aan de internationale instellingen, kosten voor representatie en ontwikkelingssamenwerking. Sedert de invoering van Fedcom hebben de basisallocaties in de begrotingen van de verschillende departementen die in dat systeem zijn geïntegreerd een economische ESR-code met vier cijfers in plaats van twee<sup>58</sup>. Door dat principe is de codificatie van heel wat basisallocaties van sectie 14 op significante wijze veranderd. Er werd echter geen concordantietabel met verwijzing naar de oude nomenclatuur aan de verantwoordingen toegevoegd. Daardoor is het moeilijk de kredieten in de ontwerpbegroting 2011 te vergelijken met de kredieten van de voorgaande jaren.

#### **1.2 Verantwoordingen van de organisatieafdelingen 53 – Directie-generaal Multilaterale Zaken en Mondialisering en 54 – Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (D.G.O.S)**

De in het algemeen ontoereikende verantwoordingen bij de voorliggende ontwerpbegroting springen in het bijzonder voor sectie 14 in het oog. Zo is er geen lijst van internationale organisaties bijgevoegd waarvoor 101 miljoen euro kredieten zijn ingeschreven op basisallocatie 53.11.35.40.01 - Bijdragen aan internationale organismen. Er is ook geen lijst van projecten ter verantwoording van het bedrag van 1.477,7 miljoen euro voor Ontwikkelingssamenwerking.

### **2. Programma 14.40.3 – Conferenties, seminaries en andere manifestaties**

In 2010 werden 20,4 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven op basisallocatie 40.31.12.00.34 – Werkingskosten voor conferenties en andere manifestaties georganiseerd door het departement. Er werden uitgaven ten belope van 12,8 miljoen euro op aangerekend, zodat de basisallocatie dus op 31 december 2010 een bedrag van 7,6 miljoen euro beschikbaar had, dat echter op die datum geannuleerd is<sup>59</sup>. Er diende op de vastleggingenzijde echter nog een encours van 2,9 miljoen euro aan onbetaalde facturen van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie te worden vereffend. Die facturen hebben betrekking op

---

<sup>58</sup> In samenwerking met het Federaal Planbureau en het Instituut der Nationale Rekeningen heeft de Macro-budgettaire dienst van de FOD Budget en Beheerscontrole in maart 2009 een nieuwe economische classificatie opgesteld.

<sup>59</sup> Artikel 21 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat "De op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggings- en vereffeningskredieten worden geannuleerd".

prestaties die in het laatste trimester van 2010 werden geleverd en aanvaard.

Er werd onder basisallocatie 40.31.12.11.10<sup>60</sup> in de ontwerpbegroting 2011 enkel een vereffeningskrediet van 144.000 euro ingeschreven, maar dat is onvoldoende om dat encours te vereffenen. In de interdepartementale provisie op programma 03.41.1 voor kosten die nog verschuldigd zijn in het raam van het Europees voorzitterschap werd een vereffeningskrediet van 8,2 miljoen euro ingeschreven. Er werden echter geen details verstrekt in verband met de secties of uitgaven in kwestie.

### **3. Uitgaven inzake Ontwikkelingssamenwerking**

Om tegemoet te komen aan de door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) vastgelegde criteria, bepaalt artikel 458 van de programmawet van 24 december 2002 dat de middelen voor de Officiële ontwikkelingshulp (ODA) uiterlijk vanaf 2010 ten minste 0,7% van het bruto nationaal inkomen (BNI) moeten bedragen. Deze bepaling voegt eraan toe dat de verschillende maatregelen in verband met de officiële ontwikkelingshulp worden vermeld in een solidariteitsnota als bijlage bij de algemene toelichting van de begroting.

Uit de solidariteitsnota als bijlage bij de algemene toelichting van het begrotingsjaar 2011<sup>61</sup> blijkt dat de totale uitgaven voor ODA ten voordele van de ontwikkelingssamenwerking dalen van 2.265 miljoen euro (aangepaste raming voor 2010) naar 2.107 miljoen in 2011, d.i. een vermindering met nagenoeg 7%. Die uitgaven stemmen overeen met 0,57% van het bruto nationaal inkomen<sup>62</sup>. In 2010 beliepen de totale uitgaven voor ODA 0,64% van het bruto nationaal inkomen.

---

<sup>60</sup> Doordat de budgettaire en boekhoudkundige gegevens van de POD zijn opgenomen in Fedcom, heeft de basisallocatie een andere ESR-code, maar ze behoudt dezelfde benaming.

<sup>61</sup> Zie de algemene toelichting van het begrotingsjaar 2011, solidariteitsnota, Parl. doc., Kamer, DOC 53-1346/001, blz.107 en 108.

<sup>62</sup> Er dient te worden opgemerkt dat het bedrag van 1.439 miljoen euro dat het aandeel van de vereffeningskredieten van organisatieafdeling 14.54 – Directiegeneraal Ontwikkelingssamenwerking (D.G.O.S) vertegenwoordigt, lager ligt dan het bedrag van 1.477 miljoen euro dat wordt vermeld in de notificaties van de regering in verband met de ontwerpbegroting 2011, daar de kredieten van organisatieafdeling 14.54 sommige uitgaven bevatten die niet meetellen als ODA.

## Sectie 16 – Ministerie van Defensie

### De verantwoordingen bij de kredieten zijn ontoereikend

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2011 steunt op erg beperkte verantwoordingen. Het Rekenhof herinnert eraan dat, wat Defensie betreft, de verantwoordingen de vorige jaren een overzicht gaven van de kredietbestedingen, met name de tenuitvoerlegging van de NAVO-normen, het herstel van het evenwicht in de leeftijdspiramide van het militair personeel, de reorganisatie van de kazernes in België, de belangrijkste programma's voor de aankoop van militair materieel, de planning van operationele engagementen in het buitenland, enz.

In 2011 zullen de grootste kredieten van deze begrotingssectie toegewezen worden aan de regering, waarbij de Kamer van Volksvertegenwoordigers op voorhand niet meer informatie over de begrotingsspecialiteit krijgt dan de benaming van de basisallocaties. Die benamingen zijn weinig expliciet en laten niet toe met afdoende precisering te bepalen waaraan de toegekende kredieten worden besteed.

Het Rekenhof wijst erop dat het in het verleden al meermaals opmerkingen formuleerde over de gebrekkige begrotingsstructuur van sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting<sup>63</sup>. Het Rekenhof wees er meer in het bijzonder op dat de kredieten in die sectie veeleer worden ingedeeld op basis van de aard van de uitgaven (personeel, werking, investeringen, toelagen) en niet op basis van de beoogde doelstellingen. De gebrekkige begrotingsstructuur wordt in dit ontwerp van begroting 2011 nog benadrukt door het gebrek aan relevante verantwoordingen. Zo zijn de uitgaven van het militair personeel (1.600,0 miljoen euro) opgenomen in één enkele basisallocatie zonder onderverdelingen<sup>64</sup> die op zich alleen al 58,7% van de kredieten van sectie 16 omvat en waarvoor de begrotingsdocumenten geen enkele verantwoording verschaffen. Ook de specifiek militaire investeringsuitgaven die in de loop van het jaar zijn gepland en die sterk zijn toegenomen in dit ontwerp van begroting<sup>65</sup>, steunen niet op een beschrijving (al was het maar een beknopte) van de belangrijkste programma's voor de aankoop van dat soort materieel.

---

<sup>63</sup> Cf. de commentaren en opmerkingen bij het ontwerp van staatsbegroting voor het jaar 2003, parl. doc. Kamer DOC 50 2080/3-2002/2003, blz. 44-49.

<sup>64</sup> Basisallocatie 50.01.11.00.03 – Bezoldigingen en allerhande toelagen aan vast en stagedoend statutair personeel. Behoren daar echter niet toe: de personeelsuitgaven die gegenereerd worden door buitenlandse operaties (49,2 miljoen euro). De som van alle kredieten van sectie 16 bedraagt 2.727,0 miljoen euro.

<sup>65</sup> Programma 16.50.2 – Vernieuwing van de uitrusting en de infrastructuur, wordt met 154,6 miljoen euro (realisaties 2010) opgetrokken tot 265,0 miljoen euro.

## SECTIE 17 – FEDERALE POLITIE EN GEÏNTEGREERDE WERKING

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 17 van het huidige ontwerp van algemene uitgavenbegroting stijgen met 1% ten opzichte van de aangepaste begroting 2010.

Tabel – Vereffeningskredieten Federale Politie en Geïntegreerde Werking: vergelijking kredieten 2011 met de aangepaste kredieten 2010

	(in miljoen euro)			
Omschrijving	2010	2011	Mutatie	%
Personeelsuitgaven	817,1	827,5	10,4	1,3%
Financiering lokale zones	645,3	676,3	31,0	4,8%
Werkingsmiddelen	188,7	170,6	-18,2	-9,6%
Investeringsmiddelen	39,1	32,6	-6,5	-16,5%
Totaal	1.690,2	1.707,0	16,7	1,0%

Bron: algemene uitgavenbegroting

Een aanzienlijk gedeelte (39,6%) van het budget van de Federale Politie is voorbehouden voor de federale financiering van de lokale politiezones. Deze federale financiering bestaat uit een basisdotatie, een aanvullende dotatie aan de probleemzones en een aantal kleinere toelagen. De berekeningswijze voor deze dotaties wordt gestipuleerd in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus en het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de federale toelagen<sup>66</sup>. Deze toelagen worden jaarlijks toegekend bij diverse koninklijk besluiten. Krachtens deze wettelijke en reglementaire bepalingen bedragen deze dotaties voor het begrotingsjaar 2011 676,3 miljoen euro.

Zoals reeds eerder gesteld, steunt de algemene uitgavenbegroting 2011 op de logica van de voorlopige twaalfden. Aldus vormt de aangepaste uitgavenbegroting voor het jaar 2010 de basis voor de berekening van de kredieten 2011. Op basis van deze logica werd bij de opmaak van de begroting van de Federale Politie voor de financiering van deze dotaties slechts met een bedrag van 652,6 miljoen euro rekening gehouden. Om alsnog de reglementair bepaalde federale dotaties (676,3 miljoen euro) te kunnen financieren, heeft de Federale Politie de ontbrekende 23,7 miljoen euro gerecupereerd ten koste van de voor 2011 voorziene werkings- en investeringsmiddelen. Het Rekenhof merkt hierbij op dat vermits de werkings- en investeringskredieten hierdoor dalen met respectievelijk 9,6% en 16,5% t.o.v. 2010, er een risico bestaat dat deze kredieten onvoldoende zijn om alle in 2011 noodzakelijke uitgaven te dekken.

<sup>66</sup> Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten.

Daarnaast vernietigde de Raad van State in 2009 deels de koninklijke besluiten met betrekking tot de aanvullende dotatie toegekend aan (probleem-)zones voor de jaren 2003 tot en met 2008<sup>67</sup>. Volgens de berekeningen van de Federale Politie zou hieruit een bijkomende kost voor de federale Staat kunnen volgen van 28,2 miljoen euro, exclusief eventueel te betalen interesten. In de Ministerraad van 22 maart 2010 werd, met betrekking tot de aangepaste begroting 2010, beslist een analyse van de methode van afhandeling voor de geschiljaren 2002-2009 door te voeren en een nieuwe reglementaire ontwerp tekst aan de Raad van State voor te leggen<sup>68</sup>. Tot op heden heeft de administratie hiertoe geen reglementaire initiatieven ondernomen en werden hiervoor geen kredieten in de begroting 2011 ingeschreven. Het verder uitstellen van de uitwerking van een aangepast reglementair kader leidt er mogelijk toe dat de bijkomende kost van 28,2 miljoen euro verder oploopt met nalatigheidsinteresten.

Tot slot wijst het Rekenhof er op dat de Belgische Staat door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel veroordeeld is tot het betalen van de copernicuspremie (of aanvullend vakantiegeld) voor de jaren 2002-2007. Volgens berekeningen van de Federale Politie bedraagt de totale kost voor de geïntegreerde politie 394 miljoen euro (263 miljoen euro voor de lokale politie en 131 miljoen euro voor de Federale Politie). Er werd een beroepsprocedure opgestart. Vermits er wordt van uitgegaan dat de uiteindelijke beslissing niet in 2011 zal vallen, zijn hiervoor nog geen kredieten in de begroting 2011 ingeschreven.

---

<sup>67</sup> In uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage hebben de zones die menen zich in een objectieve probleemsituatie te bevinden de mogelijkheid een gemotiveerd dossier in te dienen voor het bekomen van een toelage. Verschillende zones, die geen dossiers indienden, hebben hiertegen procedures bij de Raad van State opgestart. In de loop van 2009 heeft de Raad van State een aantal arresten uitgesproken ten nadele van de federale Staat (arrest 196.373 van 24/09/2009 en de arresten 198.866, 198.867 en 198.868 van 14 december 2009).

<sup>68</sup> Voor het begrotingsjaar 2010 werd tijdens het begrotingsconclaf van 22 maart 2010 reeds een bijkomende correctie van 3,8 miljoen euro toegekend.

## SECTIE 18 – FOD FINANCIËN

### 1 Programma 18.40.02 – Werking – en investeringsuitgaven inzake Coperfin

De kredieten ingeschreven op de basisallocaties 40.02.12.11.08 en 40.02.74.22.08 voorzien respectievelijk in de werkings- en investeringsuitgaven voor Coperfin<sup>69</sup> en hebben in hoofdzaak betrekking op ICT-uitgaven. De vereffeningskredieten bedragen respectievelijk 39,9 miljoen euro en 5,6 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst evenwel op de ontoereikendheid van deze kredieten. Volgens het afbetalingsplan van het departement m.b.t. deze uitgaven, worden de betalingsverplichtingen voor 2011 geraamd op 61,4 miljoen euro<sup>70</sup>. Het tekort op deze kredieten wordt bijgevolg geraamd op 15,9 miljoen euro<sup>71</sup>.

De administratie heeft de intentie dit tekort te compenseren via een overdracht van vereffeningskredieten van andere werkings- en investeringskredieten in de mate dat er middelen beschikbaar zijn<sup>72</sup>.

Het Rekenhof meent evenwel dat het uit oogpunt van de transparantie aangewezen is in de aan het parlement voorgelegde begroting voor de basisallocaties de werkelijk geraamde kredietbehoeften te voorzien.

### 2 Programma 18.61.03 – Interestbonificaties van leningen

Dit programma omvat de interestbonificaties (interestverlaging) toegekend voor leningen die een natuurlijke persoon tussen 1 januari 2009 en 31 december 2011 bij een kredietverstrekker aangaat voor energiebesparende investeringen (basisallocatie 61.03.34.41.02 – interestbonificaties voor groene leningen)<sup>73</sup>.

In de begroting wordt een vereffeningskrediet van 50,3 miljoen euro voorzien.

---

<sup>69</sup> Coperfin is het moderniseringsproject van de FOD Financiën in het kader van de Copernicushervorming.

<sup>70</sup> Respectievelijk 55,9 miljoen euro op de werkingsuitgaven en 5,5 miljoen euro op de investeringskredieten.

<sup>71</sup> Waarvan een tekort van 15,89 miljoen euro op de werkingsuitgaven en een overschot van 0,05 miljoen euro op de investeringsuitgaven.

<sup>72</sup> In de Ministerraad van 24 maart 2011 werd beslist dat er geen compensaties mogelijk zijn tussen de werkingskredieten enerzijds en de toelagen en dotaties anderzijds. Als gevolg van deze beslissing zal het tekort met betrekking tot werkings- en investeringskredieten inzake Coperfin niet kunnen worden gecompenseerd met het mogelijke overschot op de krediet voor de financiering van de interestbonificaties van groene leningen (basisallocatie 61.03.34.41.02 – zie punt 2).

<sup>73</sup> Koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificatie voor leningsovereenkomsten bestemd voor de financiering van energiebesparende uitgaven (in toepassing van artikel 2 van de economische herstellwet van 27 maart 2009). De federale overheid neemt 1,5% op jaarbasis van de interesten van de lening voor haar rekening.



Op basis van de onderbenutting van de kredieten gedurende de voorbije twee jaar, kan worden verwacht dat de in de begroting 2011 ingeschreven kredieten ook zijn overschat.

### **3 Programma 18.70.0 – Patrimoniumdocumentatie. Organiek fonds betreffende de betaling van de voorschotten inzake alimentatievorderingen (DAVO-fonds)**

Het organieke fonds dat in dit programma is ingeschreven, is bestemd om voorschotten toe te kennen inzake alimentatievorderingen. Overeenkomstig de oprichtingswet van dit fonds<sup>74</sup>, bestaan zijn ontvangsten hoofdzakelijk uit bedragen die worden gerecupereerd bij de onderhoudsplichtigen en uit een bijdrage vanwege de onderhoudsgerechtigden.

Sedert zijn inwerkingtreding in 2005 vertoont dit fonds een structureel tekort aan ontvangsten ten opzichte van de uitgaven. Om aan dat tekort het hoofd te bieden, machtigen de wetsbepalingen van de algemene uitgavenbegrotingen het fonds een steeds hogere debetpositie aan te houden. Voor 2011 stelt wetsbepaling 2.18.5 van de ontwerpbegroting deze machtiging vast op 69 miljoen euro (35,2 miljoen in 2007, 52,6 miljoen in 2008, 68,4 miljoen in 2009 en 58,5 miljoen in 2010).

Voor 2011 worden de ontvangsten op 8,7 miljoen euro en de uitgaven op 21,6 miljoen euro geraamd. Rekening houdend met de verwezenlijkingen van 2010 zal het negatieve saldo op 31 december 2011 verder oplopen tot 69,8 miljoen euro. Aan het einde van het jaar zou bijgevolg de wettelijk maximum toegelaten debetpositie van 69 miljoen euro kunnen worden overschreden.

Gelet op het steeds aangroeiend en structureel negatief saldo van het fonds, adviseert het Rekenhof nogmaals om meer structurele maatregelen te nemen om het recurrente verschil tussen de uitgaven en de ontvangsten te verhelpen<sup>75</sup>.

Voorts wordt opgemerkt dat deze voorschotten vanaf het begrotingsjaar 2011 in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen als een kapitaaloverdracht (ESR-code 5) aan de gezinnen en niet langer als een kredietverlening (ESR-code 8). Deze voorschotten worden in tegenstelling tot voorgaande jaren bijgevolg nu wel mee opgenomen in de berekening van het vorderingensaldo. De FOD Financiën komt hiermee tegemoet aan de opmerkingen van het Rekenhof m.b.t. voorgaande jaren<sup>76</sup> en beantwoordt hiermee tevens aan de Europese regelgeving in-

---

<sup>74</sup> Wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een dienst voor Alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en de programmawet van 11 juli 2005 (artikelen 45 tot 47).

<sup>75</sup> 166<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 704-733 en de commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010, Parl. St. Kamer, DOC 2222/002, p.42.

<sup>76</sup> Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaren 2010 en 2009, Parl. St. Kamer, DOC 2222/002, p. 42-43, Parl. St. Kamer, DOC 52-1924/002, p. 31 en Parl. St. Kamer, DOC 1527/002, p. 40.

zake de onzekerheid van de inning van schuldvorderingen ten voordele van de Staat<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Verordening (EG) nr. 2516/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 7 november 2000 tot wijziging van de gemeenschappelijke beginselen van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR) ten aanzien van belastingen en sociale premies en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad. Deze verordening schrijft voor dat bij schuldvorderingen ten voordele van de Staat, maar waarvan de inning onzeker is, aan de hand van een coëfficiënt de impact op het vorderingensaldo moet worden berekend.

## SECTIE 19 – REGIE DER GEBOUWEN

### **Evolutie van de uitgaven die samenhangen met het beroep op alternatieve financiering**

Wetsbepaling 2.19.2 machtigt de Regie der Gebouwen ertoe verrichtingen van alternatieve financiering aan te gaan voor 293,8 miljoen euro in de loop van het jaar 2011. Deze verrichtingen kunnen de vorm aannemen van leningen die de Regie afsluit, of van promotieopdrachten.

Deze uitgavenmachtigingen zijn onderscheiden van de kredieten die voor een bedrag van 29,1 miljoen euro ingeschreven zijn in de basisallocatie die specifiek bestemd is voor het dekken van de bedragen die verschuldigd zijn vanwege verrichtingen die in de loop van voorgaande jaren werden uitgevoerd<sup>78</sup>.

Het Rekenhof wijst erop dat deze lasten de volgende jaren snel toenemen. Volgens de ramingen van de Regie zullen de daartoe bestemde kredieten, die in de loop van de jaren 2008-2010 betrekkelijk stabiel waren (gemiddeld 29,4 miljoen euro per jaar), in 2013 61,7 miljoen euro bedragen en in 2014 100,1 miljoen euro<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> 55.22.41.00.04 – Dotatie bestemd voor de Regie der Gebouwen tot dekking van de lasten van aankoop van gebouwen door middel van huurkoop en/of analoge verrichtingen en van het onderhoud van dergelijke gebouwen.

<sup>79</sup> Niet-geïndexeerde bedragen.

## SECTIE 23 – FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG

### Programma 23.52.3 – Ervaringsfonds

Het Ervaringsfonds heeft als doelstelling de tewerkstelling van oudere werknemers te verhogen (verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor werknemers ouder dan 45 jaar). Het fonds ontvangt zijn middelen in hoofdzaak van de RSZ-Globaal Beheer (jaarlijks 4,3 miljoen euro). De uitgaven van het fonds bestaan voornamelijk uit toelagen. Ingevolge de in de regelgeving voorgeschreven dossierbehandeling, is er een groot tijdsverloop tussen de toelageaanvraag en de effectieve uitbetaling van de toelage (twee tot vijf jaar).

In het ontwerp van begroting 2011 wordt in lijn met vorig jaar een vastleggingskrediet van 5,2 miljoen euro en een vereffeningskrediet van 3,2 miljoen euro ingeschreven. De nog niet vereffende vastgelegde bedragen van het Ervaringsfonds (het zogenaamde "encours") zullen rekening houdende met de geraamde uitgaven verder oplopen van 7,4 miljoen euro eind 2010 tot 9,4 miljoen euro eind 2011.

Tabel – Evolutie van de openstaande vastleggingen

	(in miljoen euro)				
Omschrijving	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo vereffeningsmiddelen	27,7	33,1	35,4	36,6	37,7
Saldo vastleggingsmiddelen	26,2	30,4	30,0	29,2	28,3
Openstaande vastleggingen	1,5	2,7	5,4	7,4	9,4

Bron: uitvoeringsgegevens organieke begrotingsfondsen (2007-2010) en begroting 2011

In het verleden heeft het Rekenhof er reeds meermaals op gewezen dat het beschikbaar saldo van het fonds steeds verder aangroeit<sup>80</sup>. Dit steeds toenemende saldo is deels toe te schrijven aan de door de begroting opgelegde uitgavenlimieten waardoor de activiteiten van het fonds worden beperkt<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Cf. 167<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 248-253.

<sup>81</sup> Nationale arbeidsraad, Advies nr. 1732, p 11.

## SECTIE 32 – FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE

### 1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

Het Rekenhof stelt vast dat de vastleggings- en vereffeningskredieten voor de dotaties aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) voor het dekken van de kosten van de eigenlijke ontmanteling van zowel het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) als van het Instituut voor Radio-elementen (IRE) op het niveau van 2010 worden behouden<sup>82</sup>.

Zoals dit voor de begrotingen voor de jaren 2008, 2009 en 2010 ook reeds het geval was, zijn in de begroting 2011<sup>83</sup> geen vereffeningskredieten voor het technisch passief ingeschreven<sup>84</sup>. Het Rekenhof merkte in het verleden reeds op dat hierdoor lasten naar de toekomst worden overgedragen<sup>85</sup>. Volgens de verantwoording van de ontwerpbegroting 2010 waren er voor het SCK echter voldoende middelen in het fonds van het NIRAS beschikbaar voor het technisch passief.

De minister van Begroting en de staatssecretaris voor Begroting hebben in hun antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof naar aanleiding van de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010 gesteld dat doordat er geen voorschotten meer worden betaald voor toekomstige werkzaamheden de in de begroting opgenomen kredieten volstaan<sup>86</sup>. Voor het SCK werd daarbij een aanpassing van de vervaldagenkalender, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 in het vooruitzicht gesteld, wat evenwel tot dusver nog niet is gebeurd. De overeenkomstig voornoemd koninklijk besluit verschuldigde, maar nog niet vereffende, bedragen lopen voor de periode 2008-2011 op tot 71,2 miljoen euro. Rekening houdende met de in het koninklijk besluit voorziene actualisatievoet van 8% zou hiervoor in 2012 86,4 miljoen euro moeten worden betaald. Dit is dus een meerkost van 15,2 miljoen euro als gevolg van het uitstellen van de betaling. Indien de betaling van de bijdragen verder wordt uitgesteld en de in het koninklijk besluit voorziene vervaldagenkalender niet wordt aangepast zal dit in de toekomst bijkomende meerkosten veroorzaken.

---

<sup>82</sup> Basisallocatie 42.30.31.22.13 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het SCK (vastleggingskrediet 8,6 miljoen euro en geen vereffeningskrediet) en basisallocatie 43.30.31.22.24 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte gebouwen (vastleggings- en vereffeningskrediet van 0,1 miljoen euro).

<sup>83</sup> Met uitzondering van 0,1 miljoen euro voor regelmatig periodieke kosten (studies en inventarissen) van het IRE.

<sup>84</sup> De dotaties voor het technisch passief zijn verschuldigd aan het NIRAS in uitvoering van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Studiecentrum voor Kernenergie en tot wijziging van de statuten van dit centrum (zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 18 december 1998 en 10 mei 2007) en het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen, en tot wijziging van de statuten van dit instituut.

<sup>85</sup> Parl. St. Kamer, DOC 52-2222/002, p. 53.

<sup>86</sup> Parl. St. Kamer, DOC 52-2222/004, p. 156.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat, net zoals in de vorige begrotingen, voor het SCK een vastleggingskrediet van 8,5 miljoen euro wordt ingeschreven. Uit de informatie die het Rekenhof kon bekomen bij de FOD Economie blijkt nog steeds niet duidelijk hoe dit bedrag is berekend. Indien de vervaldagenkalender zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 niet wordt gerespecteerd zullen de vastleggingskredieten in ieder geval moeten worden verhoogd<sup>87</sup>. De verhoging is, zoals hierboven opgemerkt, sterk afhankelijk van het tijdstip waarop effectief wordt vereffend en van de in het koninklijk besluit opgenomen actualisatievoet.

## **2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen**

België is een bijdrage verschuldigd aan het Europees Centrum voor Kernonderzoek (ECKO)<sup>88</sup>. Voor het jaar 2010 is nog een bedrag van 5,8 miljoen Zwitserse frank verschuldigd, het Belgisch aandeel in de begroting 2011 van het ECKO bedraagt 30,5 miljoen Zwitserse frank. Aan de huidige wisselkoers<sup>89</sup> bedragen de in 2011 verschuldigde bijdragen in totaal 27,6 miljoen euro. In het ontwerp van de begroting 2011 is een bedrag van 23,6 miljoen euro ingeschreven (tegenover 19,1 miljoen euro in de begroting 2010)<sup>90</sup>, wat dus onvoldoende is.

## **3 Programma 32.52.1 – Fonds voor forfaitaire verminderingen voor verwarming met stookolie**

Voor dit fonds wordt in het ontwerp van begroting 2011 een krediet van 10 miljoen euro voor vastleggingen en vereffeningen ingeschreven. Dit krediet, dat identiek is aan dat wat hiervoor in de begroting 2010 was voorzien, is tengevolge van de inmiddels gewijzigde situatie overbodig geworden.

Bij de FOD Economie kon voor 2009 een aanvraag worden ingediend tot het bekomen van een forfaitaire vermindering van 105 euro voor leveringen van elektriciteit, aardgas of stookolie<sup>91</sup>. Niettegenstaande deze maatregel niet langer van toepassing was vanaf het jaar 2010 moesten er alsnog kredieten in de begroting 2010 worden ingeschreven omdat de verwerking van de aanvragen 2009 enige vertraging had opgelopen<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Parl. St. Kamer, DOC 52-2222/002, p. 54.

<sup>88</sup> Verdrag tot oprichting van een Europese organisatie voor kernfysisch onderzoek, goedgekeurd door de wet van 6 juli 1954.

<sup>89</sup> 1euro = 1,3163 Zwitserse frank.

<sup>90</sup> Op basisallocatie 42.50.35.40.07 – Bijdrage van België aan het Europees Centrum voor Kernonderzoek (ECKO) te Genève.

<sup>91</sup> In toepassing van de artikelen 44 tot 52 van de programmawet van 22 december 2008. De nadere regels voor het aanvragen van de forfaitaire vermindering werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 20 januari 2009 met betrekking tot de forfaitaire verminderingen voor de leveringen van elektriciteit, aardgas en stookolie.

<sup>92</sup> Zie de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010. Parl. St. Kamer, DOC 52-2533/002, p.17.

De achterstand inzake het toekennen van een forfaitaire vermindering van 105 euro voor leveringen van elektriciteit, aardgas of stookolie werd in 2010 bijna volledig weggewerkt. Vermits alle dossiers eind 2010 waren behandeld, moeten er in principe in 2011 geen vastleggingen meer worden verricht. Eind 2010 bedroegen de nog te vereffenen vastleggingen bijna 0,5 miljoen euro. Het eind 2010 nog beschikbare saldo van het fonds van 2,8 miljoen euro kan tegen eind 2011 naar de algemene middelen van de Schatkist worden overgebracht.

#### **4 Algemene directies**

Bij koninklijk besluit van 16 maart 2007<sup>93</sup> werd binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een nieuwe Algemene Directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij opgericht als gevolg van de opheffing van het koninklijk besluit van 26 februari 2002 houdende oprichting van de POD Telecommunicatie.

Deze algemene directie is niet opgenomen in de begroting 2011. Naar aanleiding van een opmerking van het Rekenhof bij de begroting 2009 werd geantwoord dat de oprichting van de nieuwe organisatieafdeling in voorbereiding was<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Koninklijk besluit van 16 maart 2007 tot oprichting van een Algemene Directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, in werking getreden op 19 maart 2007.

<sup>94</sup> Parl. St. Kamer, DOC 52-1527/007, p.175.

## **SECTIE 44 – POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDE- BESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE**

### **Programma 44.55.3 – Opvang vluchtelingen**

De ontwerpbegroting 2011 voorziet in een bedrag van 347,3 miljoen euro<sup>95</sup> voor de dotatie voor het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), dat is een stijging met 25,9 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2010.

In de verantwoordingen van de ontwerpbegroting 2011 wordt niet gepreciseerd welke opvangcapaciteit met de dotatie zou kunnen worden gedekt en wordt geen raming gemaakt van de maandelijkse evolutie van het aantal door Fedasil op te vangen personen.

---

<sup>95</sup> Op basisallocatie 55.35.41.40.44 – dotatie aan Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.



## **SECTIE 46 – POD WETENSCHAPSBELEID**

### **1 Programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap**

Programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevat de kredieten die zijn bestemd voor de financiering van het universitair onderwijs aan buitenlandse studenten. De wijze van financiering van deze tegemoetkoming van de Staat is vastgesteld door artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Krachtens dat artikel worden deze dotaties jaarlijks geïndexeerd op basis van een initieel bedrag.

De initiële begroting 2011 bevat dezelfde bedragen als de aanpassing 2010, namelijk 33,6 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 68,2 miljoen euro voor de Franse Gemeenschap.

Eenzijds belopen de voor 2011 geraamde bedragen die bekomen worden ingevolge de toepassing van de wet<sup>96</sup>, respectievelijk 34,9 miljoen euro en 70,8 miljoen euro. Anderzijds bestaat er nog een achterstand ten voordele van de gemeenschappen wegens het systematisch verschil tussen de in de loop van de voorgaande jaren verschuldigde bedragen en de uitgevoerde betalingen<sup>97</sup>. De achterstand belooft 0,5 miljoen euro in het voordeel van de Vlaamse Gemeenschap en 1,2 miljoen euro in het voordeel van de Franse Gemeenschap.

Globaal leidt dat tot een onderschatting van de kredieten met 5,6 miljoen euro (1,8 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 3,8 voor de Franse Gemeenschap).

### **2 Programma 46.60.1 – Onderzoek en ontwikkeling op nationaal vlak: interuniversitaire attractiepolen**

Sinds 1987 beoogt het federale programma "interuniversitaire attractiepolen" netwerken van onderzoeksgroepen aan beide kanten van de taalgrens samen te brengen en hun internationale positie te versterken. De projecten hebben in principe een looptijd van 5 jaar. Eind 2011 loopt fase VI af, waarvoor in 2007 143 miljoen euro werd vastgelegd<sup>98</sup>.

Om een vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke vereffeningskalender weg te werken, was naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2010 voorgesteld om in de begroting 2011 een vereffeningskrediet van 28 miljoen euro in te schrijven. Bij de uiteindelijke opmaak van de begroting 2011 bleef het vereffeningskrediet onveranderd in vergelijking met de begroting 2010 en bedraagt het 25,7 miljoen euro. Het

<sup>96</sup> Basisbedragen van 2000 (56.162.756,97 euro en 27.662.438,43 euro) die worden geïndexeerd volgens het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen, zoals vastgelegd in artikel 38, § 3 van dezelfde wet.

<sup>97</sup> Het Rekenhof heeft in dat verband reeds verschillende opmerkingen geformuleerd. Zie ook Parl. St. Kamer, DOC 52 2222/002, p. 59.

<sup>98</sup> Basisallocatie 60.11.44.00.01 – Inkomensoverdrachten met betrekking tot de interuniversitaire attractiepolen voor de financiering van diverse uitgaven.

Rekenhof wijst erop dat de projecten voor het jaar 2011 reeds voor de opmaak van de huidige begroting 2011 werden gepland. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van de voor deze projecten gefactureerde kosten moet worden doorgeschoven naar 2012.

## SECTIE 51 – RIJKSSCHULD

De bepalingen van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat zijn vanaf 1 januari 2011 van toepassing op de FOD Financiën. Als gevolg hiervan is de FOD toetreden tot het project Fedcom.

De invloed van de toetreding tot het project Fedcom op de basisallocaties en de begrotingsbepalingen in deze sectie van de begroting is aanzienlijk. Het algemene principe bij de herschikking van deze sectie van de begroting is dat enkel de verrichtingen die in de gegevensbank voor de rijksschuld (Tradix) zijn opgenomen, nog in de begroting van de rijksschuld mogen voorkomen.

Als gevolg hiervan is een reeks basisallocaties van de begroting van de rijksschuld naar de begroting van Financiën (Sectie 18) overgeheveld.

In de lijst van wetsbepalingen in de begroting van de rijksschuld voor 2010 wordt enkel de wetsbepaling 2.51.5. behouden en gewijzigd<sup>99</sup>. De andere bepalingen zijn hetzij geschrapt<sup>100</sup>, hetzij overgeheveld naar Sectie 18 - Financiën.

De voorliggende kredieten voor intrestlasten zijn nog op kasbasis geraamd voor een bedrag van 11.199,88 miljoen euro. In toepassing van de artikels 7 en 8 van de wet van 22 mei 2003 dienen echter de 'vastgestelde rechten', dit zijn de gelopen intresten, te worden aangerekend. In de loop van 2011 zullen de basisallocaties van de afdelingen 42 en 45 hiervoor worden aangepast. De gelopen intresten voor 2011 (11.453,3 miljoen euro), inclusief de intresten op de beleggingen van het Zilverfonds (762,0 miljoen euro), worden door de FOD geraamd op 12.215,3 miljoen euro.

---

<sup>99</sup> Deze bepaling luidt dat op verzoek van de minister van Financiën en met het akkoord van de minister van Begroting alle vastleggings- en vereffeningskredieten, ingeschreven op deze sectie van de begroting, onderling mogen worden herverdeeld.

<sup>100</sup> Door toetreding tot het project Fedcom werden zij zonder voorwerp.

## **HOOFDSTUK III – TERUGBETALINGSFONDSEN EN TOEWIJZINGSFONDSEN**

### **Artikel 66.37 Toewijzingsfonds betreffende de bijdrage van de btw tot de sociale zekerheid**

Om de toewijzing van btw-ontvangsten aan de sociale zekerheid te financieren, zouden wijzigingen moeten worden aangebracht aan twee wetsbepalingen:

- in verband met de start- en stagebonus van de werknemers (cf. artikel 22 van de wet van 21 december 2007 houdende diverse bepalingen (I)) zou een 14<sup>e</sup> lid moeten worden toegevoegd aan artikel 66, § 1, van de programmawet van 2 januari 2001 dat de toewijzing van de fiscale ontvangsten organiseert, en dat het daarvoor toegewezen bedrag bepaalt of dat bepaalt dat het bedrag zal worden vastgelegd bij koninklijk besluit (10.823.000,00 euro);
- in verband met het Asbestfonds zou artikel 116, 1<sup>o</sup> lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 moeten worden gewijzigd en zou hierin moeten worden opgenomen dat de geplande financiering van 10.000.000,00 euro in 2009, 2010 en 2011 wordt afgehouden van de btw-ontvangsten.

## **DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID**

## 1. Inleiding

In het raam van de lopende zaken zijn in verband met de opmaak van de begroting 2011 diverse begrotingsmaatregelen genomen die van toepassing zijn op de OISZ<sup>101</sup>:

- er mag geen enkele nieuwe uitgave worden opgenomen, behoudens wat in de beheersovereenkomst voor 2010-2012 staat en wat in de ministerraad beslist werd;
- in de initiële begroting mogen geen kredieten worden overgedragen van het jaar 2010. Daarvoor wordt een afzonderlijk document opgesteld ter aanpassing van de initiële begroting.

In afwachting van het moment waarop de begroting 2011 zal worden gestemd, werden de kredieten van de beheersbegrotingen van de OISZ voor het eerste en het tweede trimester van 2011 beperkt naar rato van 3/12<sup>e</sup> van de aangepaste kredieten van 2010<sup>102</sup>. De opdrachtenbegrotingen, die voornamelijk de sociale bijdragen en de prestaties omvatten, wijken daarentegen af van het principe van de voorlopige twaalfden.

## 2. Globaal beheer van de werknemers en de zelfstandigen

### 2.1. Ontvangsten en uitgaven van de globale beheren

#### 2.1.1 RSZ-Globaal Beheer

De totale uitgaven worden in 2011 geraamd op 65.763,0 miljoen euro<sup>103</sup> en de ontvangsten op 66.176,9 miljoen euro. De totale ontvangsten omvatten een bedrag van 65.110,8 miljoen euro<sup>104</sup> dat afkomstig is van lopende ontvangsten, alsook een bedrag van 1.066,1 miljoen euro dat voortvloeit uit een renteloze lening die door de Staat is toegekend<sup>105</sup> (punt 2.2.2). Dankzij die lening bedraagt het in de begrotingstabellen opgenomen verwachte begrotingsresultaat 413,9 miljoen euro in 2011.

In vergelijking met de in maart 2011 geactualiseerde ramingen van de realisaties 2010, stijgen de verwachte lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer voor de begroting 2011 met 5,4%. Dat percentage is het resultaat van de volgende bewegingen:

---

<sup>101</sup> Budgettaire omzendbrief in verband met de begrotingen 2011 van de OISZ in het raam van de lopende zaken 2011/24/296-B.

<sup>102</sup> Nota van de minister van Begroting aan de ministerraad, d.d. 1 april 2011.

<sup>103</sup> In de tabel II2 "Begroting van het Globaal Beheer voor werknemers 2011" op p. 121 van de algemene toelichting moet het totaal van de uitgaven vóór interne overdrachten 65.762.247 duizend euro zijn i.p.v. 62.762.247 duizend euro. Indien de kapitaaluitgaven (766 duizend euro) er worden bijgeteld, bekomt men het in de tekst geciteerde bedrag aan uitgaven, 65.763.013 duizend euro.

<sup>104</sup> Dat bedrag moest met 5 miljoen euro worden opgetrokken als gevolg van de rechtzetting van het bedrag van de alternatieve financiering – zie verder, punt 2.4.

<sup>105</sup> Zoals artikel 74 van de programmawet van 23 december 2009 bepaalt, is er voor 2011 voorzien in een bedrag van 1066,10 miljoen euro. Dat bedrag kan echter bij koninklijk besluit worden aangepast op basis van de evolutie van de economische ramingen die nodig zijn voor de opmaak van de federale begroting.

- de ontvangsten uit sociale bijdragen stijgen met 4%;
- de staatstoelagen dalen met 5,2% (punt 2.2.1);
- de alternatieve financiering stijgt met 16,6% (punt 2.3);
- de externe overdrachten stijgen met 29,5%, wat voortvloeit uit het feit dat de geneeskundige verzorging aanzienlijk meer bijdraagt tot het begrotingsevenwicht (punt 2.2.3). Behalve de overdrachten aan het RIZIV bevat die rubriek ook een overdracht van 59,2 miljoen euro die de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen in het eerste kwartaal van 2011 aan de RSZ-Globaal Beheer moeten storten voor de financiering van nieuwe tewerkstellingsmaatregelen<sup>106</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat de uitvoering van die maatregel vertraging heeft opgelopen omdat de nodige uitvoeringsbesluiten niet zijn gepubliceerd. Omdat de wettelijke termijn is verstreken, is eerst een wetswijziging nodig voordat de (nieuwe) besluiten kunnen worden gepubliceerd;
- er wordt een bedrag van 206 miljoen euro aan opbrengsten uit beleggingen vermeld, waarvan meer dan 200 miljoen betrekking heeft op de herwaardering van de reserveportefeuille van de RSZ-Globaal Beheer (4,3 miljard euro op 1 oktober 2010), en op de te ontvangen jaarlijkse intresten op de beleggingsportefeuille. Het Rekenhof stelt vast dat het bedrag in kwestie niet gebruikt mag worden voor begrotingsuitgaven. De herwaardering is geneutraliseerd in de ESR-rekeningen die aan de EU zijn bezorgd en de rentes zijn gekapitaliseerd.

In vergelijking met de in maart 2011 geactualiseerde ramingen van de realisaties 2010, stijgen de verwachte lopende uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer voor de begroting 2011 met 7%. Dat percentage is toe te schrijven aan de volgende elementen:

- de uitgaven voor prestaties (uitgezonderd de geneeskundige verzorging) stijgen met 3,6%;
- er is voorzien in een nieuw bedrag (in vergelijking met 2010) van 306 miljoen euro om de gevolgen van het interprofessioneel akkoord (IPA) te dekken en voor de aanpassing van de uitkeringen aan de index;
- de administratiekosten dalen met 2,5%;
- het bedrag dat naar het RIZIV-geneeskundige verzorging gaat, stijgt met 12,2%;
- er is voorzien in een bedrag van 20,5 miljoen euro voor de rentelasten op korte termijn (8,6 miljoen euro in 2010). Die houden hoofdzakelijk verband met de thesaurieleningen die de RSZ-Globaal Beheer gedurende het hele jaar heeft onderschreven om aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De RSZ-Globaal Beheer beschikt bij de Schatkist over een kredietlijn van 1,7 miljard euro en kan een beroep doen op bijkomende financiering door een bankenconsortium. In 2010 moest de RSZ-Globaal Beheer maximum 5 miljard euro financieren (november 2010) en

<sup>106</sup> Zie art. 102 en 103 van de programmawet van 23 december 2009 (BS van 30 december 2009). Voor de bedragen, zie Memorie van Toelichting bij het ontwerp van programmawet, DOC. Kamer, 52-2278/001, p. 52.

voor 2011 verwacht men een financieringspiek van meer dan 6 miljard euro. Het Rekenhof stelt vast dat de rentevoeten in 2011 opnieuw zouden kunnen stijgen en dat de federale Staat de leningsbehoeften van het globaal beheer deels zou kunnen lenigen door de storting van zijn financiële bijdrage beter af te stemmen op de kalender van de thesauriebehoeften van de RSZ-Globaal Beheer;

- de uitgaven voor dienstencheques stijgen van 1,2 miljard euro (2010) tot 1,4 miljard euro (2011), wat neerkomt op een stijging met 16% (cf. post « Diversen »).

### 2.1.2 RSVZ-Globaal Beheer

Voor 2011 worden de totale ontvangsten voor het RSVZ-Globaal Beheer geraamd op 6.283,4 miljoen euro en de uitgaven op 6.181,9 miljoen euro.

In 2011 liggen de geraamde ontvangsten van het RSVZ-Globaal Beheer 3,2% hoger dan de gerealiseerde ontvangsten voor 2010<sup>107</sup>. Die toename wordt verklaard door:

- een stijging met 0,6% van de ontvangsten uit bijdragen;
- een stijging met 15,7% van de ontvangsten uit alternatieve financiering (punt 2.3), die in hoofdzaak is toe te schrijven aan de toegenomen financiering voor het RIZIV-geneeskundige verzorging;
- een stijging met 69,1% van de externe overdrachten, als gevolg van de bijdrage van het RIZIV-geneeskundige verzorging in het evenwicht van de sociale zekerheid (punt 2.2.3).

Daarentegen ligt de staatstoelage in 2011 1,4% lager dan in 2010, omdat het bedrag van de bijzondere staatstoelage werd verminderd.

De geraamde uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer liggen 7,8% hoger dan de gerealiseerde uitgaven voor 2010. Die evolutie wordt veroorzaakt door:

- een stijging van de uitkeringen (uitgezonderd de uitgaven van het RIZIV-geneeskundige verzorging) met 4,7%;
- een stijging van de externe overdrachten voor het RIZIV-geneeskundige verzorging met 13,1%.

### 2.1.3 Maatregelen tegen de sociale fraude

In 2011 wordt een bedrag van 68,1 miljoen euro opgenomen voor de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude; 45 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer en 23,1 miljoen euro minderuitgaven voor de RVA (werkloosheid en dienstencheques).

Het Rekenhof vestigt de aandacht op de wijze waarop in de begroting bedragen worden geraamd voor de fraudebestrijding.

---

<sup>107</sup> Voorlopige gegevens van maart 2011.



- Het is niet altijd duidelijk hoe de opbrengsten worden geraamd. Zo kon voor 2011 geen informatie worden gegeven over de wijze waarop de bijkomende ontvangsten (45 miljoen euro) voor de RSZ werden geraamd.
- Sommige maatregelen waartoe in 2010 werd beslist, zijn nog niet uitgevoerd en zullen dus geen effect hebben op de ontvangsten of uitgaven voor 2011. Zo zal de controle op de ontvangsten voor de tweede pensioenpijler - voorzien voor 2010 - ten vroegste vanaf juni 2011 worden aangevat, waardoor de geraamde opbrengst voor 2011 (30 miljoen euro) waarschijnlijk niet wordt gerealiseerd. Voor andere maatregelen ligt de weerslag dan weer lager dan geraamd: zo werd in 2010 in het stelsel van de dienstcheques 5 miljoen euro teruggevorderd, tegenover een geraamd bedrag van 15 miljoen euro.
- Als fraude wordt vastgesteld, moeten de onterecht betaalde uitkeringen worden teruggevorderd of de nog verschuldigde RSZ-bijdragen worden bijbetaald. Het feit dat niet alle terug te betalen of bij te betalen bedragen ook daadwerkelijk worden geïnd, heeft een impact op de geraamde opbrengst van een maatregel<sup>108</sup>.

## 2.2. Maatregelen om het begrotingsevenwicht te vrijwaren

Rekening houdend met de verbetering van de economische conjunctuur, de onderbenutting van bepaalde budgetten en de maatregelen waartoe de regering besliste (onder meer de toepassing van het IPA en de verlenging van de anticrisismaatregelen), is de doelstelling voor 2011 om, in ESR-termen, te komen tot een nulsaldo voor de begroting van de sociale zekerheid. Daartoe werden volgende maatregelen genomen.

### 2.2.1 Bijzondere dotatie

Artikel 73 van de programmawet van 23 december 2009 voorziet voor 2011 in een staatstoelage van 2.770.440.000 euro, waarvan 90% naar de RSZ-Global Beheer gaat en 10% naar het globaal financieel beheer van de zelfstandigen. De ene helft van die bedragen wordt gestort in twaalf maandelijkse schijven en de andere helft kan bij koninklijk besluit worden aangepast aan de economische en budgettaire evolutie en wordt gestort op 15 november van het lopende jaar. In de door de regering voorgestelde begroting wordt het bedrag van de toelage teruggebracht tot 1.826.600.000 euro, wat neerkomt op 1.643.940.000 euro voor het stelsel van de werknemers en 182.660.000 euro voor het stelsel van de zelfstandigen.

<sup>108</sup> Zie in die zin ook: Rekenhof, Boek 2010 over de Sociale Zekerheid, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, oktober 2010, p. 26. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## 2.2.2 Overdrachten vanuit het RIZIV-geneeskundige verzorging

In 2010 heeft het RIZIV-geneeskundige verzorging in totaal 649,5 miljoen euro overgedragen aan de globale beheren: 299,5 miljoen euro ging naar het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging en 350 miljoen euro werd ter beschikking gesteld van het financieel beheer van de globale beheren.

Net zoals in 2010 heeft de regering ervoor gekozen de doelstelling inzake geneeskundige verzorging 2011 niet af te stemmen op de werkelijke evolutie van de uitgaven, maar een marge te behouden voor andere initiatieven dan de terugbetaling van verstrekkingen. Artikel 106 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen, bepaalt dat in 2011 een bedrag van 1.093 miljoen euro ter beschikking zal worden gesteld van de globale beheren (984.114.000 euro voor het stelsel van de werknemers en 109.346.000 euro voor het stelsel van de zelfstandigen). Het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging ontvangt een bedrag van 5 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de overdracht van de verwachte marge van het RIZIV-geneeskundige verzorging naar de globale beheren, niet bevorderlijk is voor de transparantie, noch voor het autonome beheer van de geneeskundige verzorging, noch voor de globale beheren RSZ en RSVZ. In feite werd die nieuwe ontvangst voor de globale beheren al een eerste keer gedeeltelijk geboekt (83% van de ontvangsten van het RIZIV-geneeskundige verzorging is afkomstig van overdrachten van ontvangsten van de globale beheren) - het gaat veeleer om een minder grote uitgave dan om een ontvangst.

## 2.3. Renteloze lening aan de RSZ-Globaal Beheer

Artikel 74 van de programmawet van 23 december 2009 voorziet voor 2011 in een renteloze lening ten belope van 1.066,10 miljoen euro, die door de federale Staat wordt toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer en die een looptijd heeft van 20 jaar. De helft van die lening moest worden gestort in februari 2011 en de andere helft op 5 december 2011. Het Rekenhof stelt vast dat in februari slechts 290 miljoen euro werd gestort. De programmawet bepaalt dat het voorziene bedrag bij koninklijk besluit kan worden aangepast op basis van de evolutie van de economische ramingen die nodig zijn voor de opmaak van de federale begroting.

In de tabellen met betrekking tot de RSZ-Globaal Beheer staat effectief het bedrag van 1.066,10 miljoen euro vermeld. Dat cijfer is bepalend voor het begrotingssaldo van het globaal beheer. Het Rekenhof stipt niettemin aan dat op bladzijde 108 van de algemene toelichting<sup>109</sup> een ander bedrag - 386 miljoen euro - vermeld staat voor de renteloze lening aan de RSZ-Globaal Beheer. Dat bedrag zou het begrotingssaldo van de

<sup>109</sup> Algemene toelichting, Begrotingsverslag, Hoofdstuk 2 – Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid, Afdeling 3 – De uitgaven van de federale overheid, § 2 – De rentelasten en de schuld van de federale overheid.

RSZ-Globaal Beheer op een negatief bedrag van -266,2 miljoen euro brengen.

Voor 2010 heeft de Staat uiteindelijk een bedrag van 952,7 miljoen euro geleend aan de RSZ-Globaal Beheer, in plaats van de initieel voorziene 1.712,80 miljoen.

#### 2.4. Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

De alternatieve financiering van de globale beheren bedraagt 13.710,8 miljoen euro in 2011 (12.617,6 miljoen voor de RSZ-Globaal Beheer en 1.093,2 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer). De stijging met 19,7% ten opzichte van de geactualiseerde gegevens van 2010 heeft voornamelijk betrekking op de financiering van het RIZIV-geneeskundige verzorging: die steeg van 1.953,6 miljoen euro in 2010 naar 3.205,9 miljoen euro in 2011<sup>110</sup>. Die stijging is het gevolg van de financieringswijze van de tak van de geneeskundige verzorging die in 2008 werd ingevoerd: sindsdien is de tussenkomst van de globale beheren in de uitgaven van het RIZIV-geneeskundige verzorging gekoppeld aan de evolutie van hun socialezekerheidsbijdragen. Als de som van die tussenkomsten en van de eigen ontvangsten van de sector van de geneeskundige verzorging lager ligt dan de geraamde uitgaven, wordt het verschil gecompenseerd door een alternatieve financiering. Aangezien de evolutie van de socialezekerheidsbijdragen 2010 ten opzichte van 2009 (referentiejaar) lager ligt dan de stijging van de geraamde uitgaven van de tak van de geneeskundige verzorging, neemt de alternatieve financiering van het RIZIV nog sterk toe in 2011 (tussen 2009 en 2010 was het bedrag al verdubbeld). Van het geraamde bedrag van 3.205,9 miljoen euro voor 2011 zal de RSZ-Globaal Beheer 2.912,4 miljoen euro ontvangen en het RSVZ-Globaal Beheer 293,5 miljoen euro.

#### 2.5. Weergave van de tabellen in de algemene toelichting

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de bedragen die in de tabellen II,2 (werknemers) en III,2 (zelfstandigen) vermeld staan als alternatieve financiering « geneeskundige verzorging » (2.907.343.000 euro en 293.035.000 euro), niet overeenstemmen met de bedragen in het koninklijk besluit van 23 maart 2011 (2.912.369.000 euro en 293.542.000 euro).

Die vergissing heeft gevolgen voor het totaal van de ontvangsten van de globale beheren en voor de tabellen van het RIZIV.

---

<sup>110</sup> Koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van de bedragen voor de alternatieve financiering van de verplichte verzekering van de geneeskundige verzorging bestemd voor de stelsels van sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen voor het jaar 2011.

## 2.6. Budget voor RIZIV-uitkeringen

De tak uitkeringen van het RIZIV wordt net als de meeste takken van de sociale zekerheid gefinancierd door de globale beheren van de RSZ en het RSVZ naargelang de behoeften. Voor 2011 is er een budget van 5.942,49 miljoen euro<sup>111 112</sup>.

De begrotingsontvangsten zijn samengesteld uit een bedrag van 5.798,77 miljoen euro afkomstig van de globale beheren, een bedrag van 135,27 miljoen euro aan bestemde ontvangsten (autoverzekering) en een bedrag van 8,45 miljoen euro aan diverse andere ontvangsten.

De begrotingsuitgaven omvatten 5.700,19 miljoen euro voor uitkeringen, 208,54 miljoen euro voor administratiekosten en 33,76 miljoen euro voor diverse andere uitgaven.

Voor 2011 heeft de regering een aantal maatregelen genomen ten belope van 20,28 miljoen euro.<sup>113</sup>

## 2.7. Uitgaven voor werkloosheid

### 2.7.1 Bestrijden van de economische crisis

Voor 2011 zijn in de begroting van de RVA uitgaven opgenomen voor de verdere uitvoering van vier maatregelen om de crisis te bestrijden:

- de verhoogde uitkering voor economische werkloosheid;
- de schorsing van de arbeidsovereenkomst voor bedienden op grond van economische oorzaken (vervangt de *crisisschorsing*);
- de toekenning van een ontslaguitkering aan arbeiders (vervangt de *crisispremie*);
- het *win-winaanwervingsplan* dat is bedoeld om oudere werklozen en laaggeschoolde jongeren in 2010 en 2011 aan het werk te helpen.

De uitgaven voor de eerste drie maatregelen worden voor 2011 geraamd op 112,2 miljoen euro, waarvan 17 miljoen euro ten laste van het

---

<sup>111</sup> Daarvan gaat 5.587,82 miljoen euro naar de algemene regeling en 354,67 miljoen euro naar de regeling zelfstandigen.

<sup>112</sup> Het bedrag in de algemene toelichting is 76,32 miljoen euro lager dan het bedrag in de begroting die het RIZIV op 14 april 2011 opstelde. Die begroting vermeldt immers een bedrag van 6.018,81 miljoen euro, waarvan 5.662,71 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers en 356,10 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen.

<sup>113</sup> Bij de werknemers wordt het bedrag aangepast van de inhoudingen op een uitkering in het geval van een gedeeltelijke werkhervatting. De opleidingsvergoeding en de « slaagpremie » worden opgetrokken en er zullen managers worden aangeworven om de sociaal verzekerden te begeleiden bij hun terugkeer op de arbeidsmarkt. Bij de zelfstandigen stijgen de invaliditeitsuitkering met stopzetting van de activiteit en alle andere uitkeringen van de categorie « samenwonende ». Er komt een inhaalpremie van 200 euro voor wie een invaliditeitsuitkering ontvangt en de tegemoetkoming voor hulp van derden wordt opgetrokken.

Fonds voor de Sluiting van Ondernemingen (FSO). Het Rekenhof stipt aan dat die raming alleen rekening houdt met het aandeel van het FSO in de verhoging van de uitkering voor economische werkloosheid. Het FSO draagt ook voor 27% bij in de uitgaven voor de economische werkloosheid voor bedienden (wat in 2011 neerkomt op een aandeel van 1,2 miljoen euro).

Zoals de sociale partners in het ontwerp van interprofessioneel akkoord hebben voorgesteld, krijgen de verhoogde uitkering, de economische werkloosheid voor bedienden en de ontslaguitkering vanaf 2012 bovendien een structureel karakter<sup>114</sup>. Daarbij worden de criteria voor de economische werkloosheid voor bedienden versoepeld en zal de ontslaguitkering voortaan volledig door de RVA worden betaald<sup>115</sup>. De financiële weerslag op de begroting van de werkloosheid werd nog niet geraamd: voorlopig wordt voor 2012 uitgegaan van dezelfde kostprijs als in 2011 (112,2 miljoen euro).

De uitgaven voor het win-winplan stijgen in 2011 tot 356,2 miljoen euro (tegenover 162,7 miljoen euro in 2010): volgens de ramingen van de RVA zullen gemiddeld 40.000 uitkeringen per maand worden betaald, tegenover ongeveer 18.000 in 2010. Tegelijk dalen de uitgaven voor de gewone Activa-plannen (die zijn bedoeld voor dezelfde categorieën van werklozen als het win-winplan), omdat het win-winplan voor de werkgever voordeliger is.

#### 2.7.2 RVA - Dienstencheques

De uitgaven voor de dienstencheques worden voor 2011 geraamd op 1.427,9 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 15,81% ten opzichte van 2010 (1.233 miljoen euro).

Om het systeem van de dienstencheques betaalbaar te houden, wordt het aantal cheques per gebruiker en per jaar vanaf 2010 verder beperkt (van 750 tot 500). Daardoor zou in 2011 een besparing worden verwezenlijkt van 34 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de vooropgestelde besparing hoger ligt dan het bedrag van 7,2 miljoen euro dat de beperking van het aantal dienstencheques tot 750 (die in juli 2008 van kracht werd) moest opbrengen. Omdat de beperking van het aantal dienstencheques automatisch wordt toegepast door het uitgiftebedrijf (dat aan de RVA geen terugbetaling mag vragen voor cheques boven het toegestane maximum) en de RVA de gegevens over de uitgaven voor 2010 nog niet heeft geanalyseerd, is het niet duidelijk of de beperking in 2011 correct is verrekend in de begrotingsramingen.

---

<sup>114</sup> Zie: Wetsontwerp houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord, aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 7 april 2011, DOC. Kamer, 53-1322.

<sup>115</sup> De huidige toepassingsvoorwaarden voorzien dat de werkgever en de RVA elk een deel van de kosten ten laste nemen.

### 3. RIZIV – geneeskundige verzorging

#### 3.1. Begrotingsontvangsten en –uitgaven

##### 3.1.1 Begrotingsontvangsten

Het budget voor de geneeskundige verzorging (zonder de uitkeringen) bedraagt 29.467,56 miljoen euro voor 2011, evenwichtig verdeeld over ontvangsten en uitgaven.

De begrotingsontvangsten zijn samengesteld uit een bedrag van 24.485,00 miljoen euro afkomstig van de globale beheren (bijdragen en aanvullende alternatieve financiering<sup>116</sup>), een bedrag van 2.624,80 miljoen euro voor de alternatieve financiering<sup>117</sup>, een bedrag van 919,58 miljoen euro voor de bijdragen (bijdragen gepensioneerden en persoonlijke bijdragen) en 1.438,18 miljoen euro aan diverse andere ontvangsten.

##### 3.1.2 Begrotingsuitgaven

De uitgaven van het RIZIV-geneeskundige verzorging zijn op te delen in twee categorieën, namelijk uitgaven ten belope van 25.869,34 miljoen euro die onderworpen zijn aan de globale begrotingsdoelstelling en de overige uitgaven ten belope van 3.598,22 miljoen euro.

---

<sup>116</sup> De cijfers in de tabellen van de ontwerpbegroting tonen een aanvullende alternatieve financiering van respectievelijk 2.907,34 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 293,04 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer, terwijl het koninklijk besluit van 23 maart 2011 bedragen van respectievelijk 2.912,37 miljoen euro en 293,54 miljoen euro vermeldt. Het globale verschil van 5,53 miljoen euro wordt gecompenseerd in de post van de alternatieve financiering (accijnzen op tabak e.a.).

<sup>117</sup> Waarvan 1.756,99 miljoen euro bij koninklijk besluit is vastgelegd voor de alternatieve financiering van de verplichte verzekering geneeskundige verzorging, in uitvoering van artikel 67bis van de wet van 2 januari 2001, en 867,82 miljoen euro voor accijnzen op tabak en diverse andere ontvangsten.

## Bepaling van de globale begrotingsdoelstelling

In de vergadering van 18 oktober 2010 heeft de Algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging de globale begrotingsdoelstelling voor 2011 vastgelegd op 25.869,34 miljoen euro. Overeenkomstig artikel 40 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, werd bij die gelegenheid rekening gehouden met de wettelijke groeicnorm van 4,5% en de verwachte stijging van de gezondheidsindex (1,9%<sup>118</sup>).

De stijging van de globale begrotingsdoelstelling met 4,5%, overeenkomstig de groeicnorm, wordt volledig gebruikt voor een bijdrage van 1.093,46 miljoen euro in het evenwicht van de sociale zekerheid<sup>119</sup>. In 2011 zal het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging bijgevolg slechts gefinancierd worden met de opbrengst van de toepassing van het systeem van de referentiebedragen van de ziekenhuizen<sup>120</sup>. Die opbrengst wordt geraamd op 5 miljoen euro. In het raam van de begrotingsdoelstelling is de stijging van de gezondheidsindex de enige marge die het RIZIV-geneeskundige verzorging van de regering krijgt.

De begrotingsdoelstelling voorziet in 110 miljoen euro voor de financiering van nieuwe initiatieven in 2011: er gaat een bedrag van 59,9 miljoen euro naar nieuwe maatregelen in het voordeel van de patiënten<sup>121</sup> en er gaat 50 miljoen euro naar de werkgelegenheid in het kader van het sociaal akkoord 2011 van de non-profit<sup>122</sup>. Het bedrag van de in 2011 geplande besparingen belooft in ruil daarvoor 100 miljoen euro<sup>123</sup>. De stabiliteitsprovisie bedraagt in de begroting 2011 overigens nog steeds 50 miljoen euro.

---

<sup>118</sup> Het Planbureau heeft dat percentage bepaald om de begrotingsdoelstelling te kunnen becijferen op het moment dat de doelstelling wordt vastgelegd. De begrotingsdoelstelling is met 482,46 miljoen euro toegenomen door de gezondheidsindex voor 2011.

<sup>119</sup> Artikel 106 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen, tot wijziging van artikel 40 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen.

<sup>120</sup> Artikel 56 ter van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen.

<sup>121</sup> Een bedrag van 39,3 miljoen euro voor chronisch zieken, een bedrag van 12 miljoen euro voor het kankerplan, een bedrag van 1 miljoen euro voor zeldzame ziektes en een bedrag van 7,6 miljoen euro voor de toegankelijkheid van de zorg.

<sup>122</sup> Waarvan 28 miljoen euro voor het scheppen van banen (dat zijn nagenoeg 550 voltijdse equivalenten), 8 miljoen euro voor de 2<sup>e</sup> pensioenpijler, 4,2 miljoen euro voor salaristoelagen voor onregelmatige prestaties en 7,5 miljoen euro voor steun aan openbare ziekenhuizen.

<sup>123</sup> Waarvan 5 miljoen euro voor de dagklinieken, 65 miljoen euro in de sector van de geneesmiddelen en 30 miljoen euro in de nomenclatuur van de artsen-specialisten.

## Andere uitgaven

De andere uitgaven van het RIZIV-geneeskundige verzorging worden geraamd op 3.598,22 miljoen euro en omvatten:

- het bedrag van de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen en van het RIZIV (1.004,30<sup>124</sup> miljoen euro);
- het bedrag aan externe overdrachten in verband met de ziekenhuizen en de oorlogsinvaliden (1.758,19 miljoen euro);
- de verminderingen van de heffingen op de omzet<sup>125</sup> die de geneesmiddelenbedrijven betalen (36,5 miljoen euro);
- het bedrag van de internationale overeenkomsten (670,97 miljoen euro);
- diverse andere uitgaven (128,26 miljoen euro).

Om te vermijden dat uitgaven dubbel geteld worden in de globale doelstelling en de rubrieken buiten de globale doelstelling, vermeldt de begroting negatieve uitgaven ten belope van 288,08 miljoen euro. Het Rekenhof pleit ervoor dat systeem van negatieve uitgaven te vermijden en de overeenstemmende uitgaven rechtstreeks aan te rekenen in de globale doelstelling of buiten de globale doelstelling, naargelang de aard van de uitgaven.

### 3.2. *Onderbenutting 2011 in de geneeskundige verzorging*<sup>126</sup>

De regering heeft het RIZIV opgedragen om een bedrag van 252 miljoen euro niet te besteden en daardoor dalen de voorschotten aan de verzekeringsinstellingen (VI). Die daling moet tegenover de liquiditeitsoverschotten van de VI worden geplaatst. Voor het eerste trimester 2011 gaat het om overschotten ten belope van 375 miljoen euro, die aan het RIZIV werden teruggestort.

Het bedrag van 252 miljoen euro, dat enkel betrekking heeft op de voorschotten aan de VI en bijgevolg op de thesaurie en de liquiditeitsoverschotten van de VI (zonder impact op de globale begrotingsdoelstelling), stemt overeen met:

- een besparing van 126,92 miljoen euro in verband met gereserveerde bedragen in 2011, rekening houdend met de data waarop de nieuwe initiatieven inzake geneeskundige verzorging 2009, 2010 en 2011 in werking treden;
- een besparing van 189,59 miljoen euro dankzij de gunstige evolutie van het verbruik van gezondheidszorgen. Het bestaan van een onderbenutting wordt bevestigd door de evolutie van het liquiditeitsoverschot;
- een meerkost van 55,95 miljoen euro in de partiële institutionele doelstellingen<sup>127</sup>, gekoppeld aan de overschrijding van de spil-

<sup>124</sup> De tabellen van het RIZIV vermelden 1.006,31 miljoen euro aan administratiekosten. Het verschil wordt gecompenseerd bij de diverse andere uitgaven en het ontwerp van globale begroting van de geneeskundige verzorging blijft dus in overeenstemming met de cijfers van het RIZIV.

<sup>125</sup> Wet van 10 juni 2006: verminderingen voor onderzoek en ontwikkeling, voor beperkte publiciteit, promotie.

<sup>126</sup> Ministerraad van 24 maart 2011.



dex in april terwijl de indexesprong in de begrotingsramingen verwacht werd in september. De evolutie van de gezondheidsindex heeft geen invloed op de andere partiële doelstellingen;

- een bijkomende kost van 8,5 miljoen euro ten laste van het RIZIV als gevolg van de uitbesteding van de eerstelijnszorg bij Defensie<sup>128</sup>.

Het lijkt weinig waarschijnlijk dat het probleem van de liquiditeitsoverschotten wordt opgelost door de voorschotten aan de verzekeringsinstellingen te verminderen. Een aantal vaststellingen op basis van de recente uitgavenevolutive doet veronderstellen dat de werkelijke onderconsumptie hoger ligt dan het geraamde bedrag van 252 miljoen euro.

- De marge binnen de globale begrotingsdoelstelling wordt, behalve door de hierboven aangehaalde factoren, ook verklaard door de indexering. Zo blijkt dat de voorbije jaren minder middelen nodig waren voor de indexering van de prestaties dan het bedrag dat in de globale begrotingsdoelstelling wordt geraamd (voor 2011 raamt het Rekenhof dit verschil op ongeveer 300 miljoen euro<sup>129</sup>).
- Het bedrag van de terugstortingen (375 miljoen euro) voor het eerste kwartaal 2011 ligt hoger dan het bedrag dat tijdens het eerste kwartaal 2010 werd teruggestort (ongeveer 275 miljoen euro). Voor het volledige jaar 2010 werd meer dan 1 miljard euro aan liquiditeiten teruggestort<sup>130</sup> (zie ook volgend punt).

Het Rekenhof stelt vast dat het niet duidelijk is of de beperking van de voorschotten gepaard gaat met een verlaging van de begrotingsdoelstelling waarop de financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen wordt berekend. Als die aanpassing niet wordt doorgevoerd, verwerven zij immers boni (of worden hun mali beperkt) als gevolg van factoren waarvoor zij niet zelf verantwoordelijk zijn.

### 3.3. Door de VI teruggestorte liquiditeitsoverschotten

De verzekeringsinstellingen ontvangen maandelijks voorschotten om er hun uitgaven mee te bekostigen en die voorschotten worden berekend op basis van hun aandeel in de begrotingsdoelstelling. Sinds een paar

---

<sup>127</sup> Het gaat om de partiële doelstellingen van de sectoren ligdagprijs in ziekenhuizen, militaire ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen/rustoord voor bejaarden, psychische zorg.

<sup>128</sup> Het ministerie van Defensie heeft dat bedrag bepaald zonder eerst met het RIZIV te overleggen.

<sup>129</sup> Dit cijfer is opgenomen in een verslag dat het Rekenhof op 14 april 2011 aan het RIZIV heeft verzonden.

<sup>130</sup> Voor de volledigheid wordt hier aangestipt dat de teruggestorte bedragen ook ongeveer 310 miljoen euro aan boni bevatten die de verzekeringsinstellingen de voorbije jaren hebben ontvangen. De boni moeten worden gebruikt om prestaties voor geneeskundige verzorging te betalen en mogen niet afzonderlijk worden beheerd of belegd.

jaar liggen die voorschotten systematisch hoger dan de uitgaven van de VI, die bijgevolg over veel liquiditeiten beschikken. Sinds 2006 kunnen<sup>131</sup> de VI een deel van die liquiditeiten terugstorten aan het RIZIV, waardoor de financiering door de globale beheren met een zelfde bedrag kan worden verminderd. Op die manier hebben de VI bij het RIZIV een schuld-vordering opgebouwd die op 8 maart 2011 in totaal 1.032,1 miljoen euro beliep<sup>132</sup>.

Volgens de laatste technische ramingen<sup>133</sup> van het RIZIV voor 2010 zijn de uitgaven voor verstrekkingen van geneeskundige verzorging met respectievelijk 3,18% (totale uitgaven) en 2,98% (uitgaven VI) gestegen, een stuk minder dan de globale begrotingsdoelstelling.

### 3.4. Transparantie binnen de huidige globale begrotingsdoelstelling

Het Rekenhof stelt vast dat de volgende elementen nefast zijn voor de transparantie binnen de huidige globale begrotingsdoelstelling.

De globale begrotingsdoelstelling omvat een bepaald aantal uitgaven die niet beschouwd kunnen worden als uitkeringen geneeskundige verzorging in de zin van artikel 34 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994<sup>134</sup>.

- uitgaven zoals het deel van het budget van de ziekenhuizen dat gedekt wordt door de internationale overeenkomsten, een bedrag van 50 miljoen euro voor de stabiliteitsprovisie, enz.;
- het bedrag dat de sector geneeskundige verzorging ter beschikking stelt van de globale beheren (1.093,46 miljoen euro).

In de globale begrotingsdoelstelling is het bedrag van de nieuwe initiatieven bovendien berekend voor een volledig jaar, terwijl sommige van die initiatieven pas later van kracht worden.

Het Rekenhof is van oordeel dat die techniek tot gevolg heeft dat de partiële begrotingen niet meer helemaal vergelijkbaar zijn van jaar tot jaar en dat het moeilijker wordt om de oorzaken op te sporen van een onderbenutting of een eventuele overschrijding van de partiële begrotingen. De financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen wordt ook beïnvloed door het al dan niet in aanmerking nemen van de laattijdige tenuitvoerlegging van de maatregelen.

---

<sup>131</sup> Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, art. 202, gewijzigd door artikel 204 van de programmawet van 27 december 2006: " Een verzekeringsinstelling die een overschot aan kasmiddelen heeft, kan een gedeelte van de ontvangen voorschotten terugstorten".

<sup>132</sup> Een deel van die schuldvordering die bij het RIZIV geboekt staat en die vroeger « wachreserve » heette, omvat nagenoeg 400 miljoen euro aan tegoeden die de VI hebben opgebouwd sinds 2005. Die sommen mogen enkel worden gebruikt om er toekomstige uitkeringen mee te betalen.

<sup>133</sup> Nota van het Verzekeringscomité CGV 2011/129 van 1 april 2011.

<sup>134</sup> Artikel 2, o), van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering geneeskundige verzorging en uitkeringen definieert de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling als « de som van alle partiële begrotingsdoelstellingen en van alle globale begrotingen, waarin is voorzien voor alle in artikel 34 vermelde geneeskundige verstrekkingen samen ».

### 3.5. Fonds voor de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg

De wet van 31 maart 2010 richt een fonds op voor de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg. Die wet geeft de burger sinds 2 april 2010 recht op een vergoeding. Het fonds is echter nog niet operationeel omdat de regering van lopende zaken nog geen datum heeft bepaald voor de inwerkingtreding van het geheel van artikelen die vervat zijn in de wet van 31 maart 2010<sup>135</sup>. Voor 2011 is er voor de uitgaven van dat fonds een bedrag van 12,5 miljoen euro begroot ten laste van de administratiekosten van het RIZIV.

## **4. Andere stelsels van sociale zekerheid**

### 4.1. DOSZ

Aan ongeveer 200 voormalige werknemers van de Belgische kolonies, voor wie het pensioen ten laste valt van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid, werd in het verleden een te laag pensioen betaald. Het probleem houdt verband met de ongelijke behandeling van personen die buiten de Europese Unie wonen: de pensioenen van de Belgische onderdanen werden geïndexeerd, terwijl dat niet gebeurde voor de pensioenen van andere onderdanen van de Europese Unie. De Europese Commissie beschouwt die praktijk als een ongeoorloofde discriminatie op grond van nationaliteit.

Weliswaar wordt de indexering sinds 1 augustus 2004 ook toegepast op het pensioen van de EU-onderdanen die buiten de Europese Unie wonen, maar die aanpassing heeft geen terugwerkende kracht. De kostprijs om de indexering ook met terugwerkende kracht door te voeren, wordt geraamd op 4,6 miljoen euro (zonder de nalatigheidsintresten). In de begroting van de DOSZ voor 2011 is voor die uitgave - die volledig ten laste valt van de staatstoelage - geen krediet voorzien.

### 4.2. RSZPPO

In 2011 wordt de RSZPPO (net als de vorige jaren) geconfronteerd met tekorten in het gemeenschappelijke pensioenstelsel van de openbare besturen ("Pool 1") en het pensioenstelsel van de nieuwe bij de RSZPPO aangeslotenen ("Pool 2"). Het Rekenhof stelt vast dat aan dit probleem nog geen definitieve oplossing is gegeven.

---

<sup>135</sup> Art. 35 van de wet van 31 maart 2010 betreffende de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg: « § 1. Behoudens wat dit artikel en de artikelen 1, 6, 7, 9, 10, 11, 33 en 34 betreft, bepaalt de Koning de datum van inwerkingtreding van deze wet.

§ 2. Deze wet is van toepassing op schade veroorzaakt door een feit dat dateert van na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad ».

In het verleden werd voorgesteld om de bestaande reserves van de RSZPPO aan te spreken<sup>136</sup>. Het Rekenhof wijst erop dat daarvoor de nodige reglementaire besluiten moeten worden genomen, wat in 2010 niet is gebeurd. Een wetsontwerp om de financiering te hervormen (een aspect waarover de RSZPPO en de sociale partners een akkoord hebben bereikt)<sup>137</sup>, is evenmin ingediend.

---

<sup>136</sup> Zie: Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010, DOC. Kamer, 52-2222/002, pp. 69-70 en antwoord van de staatssecretaris voor de begroting op de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof, DOC. Kamer, 52-2222/004, p. 174.

<sup>137</sup> Zie in dat verband: Rekenhof, Boek 2010 over de Sociale Zekerheid, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, oktober 2010, pp. 93-103 (ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)).