



COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2012

Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 5 januari 2012

Inhoudsopgave

Inleiding	3
DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING	4
1 Versterkt Europees begrotingstoezicht.....	5
2 Macro-economische parameters.....	10
3 Conformiteit van de begroting met het stabiliteitsprogramma 2011-2014.....	11
4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo.....	12
DEEL II – ONTWERP VAN RIJKSMIDDELENBEGROTING	15
1 Algemene evolutie van de ontvangsten.....	16
2 Fiscale ontvangsten.....	16
3 Niet-fiscale ontvangsten.....	23
4 Ontvangsten die worden overgeheveld naar de gedefedereerde entiteiten	28
DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING	30
Hoofdstuk I – Algemeen.....	31
1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting	31
2 Kredieten van de beleidsorganen.....	32
Hoofdstuk II – Secties van de algemene uitgavenbegroting.....	33
Sectie 01 – Dotaties.....	33
Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole	34
Sectie 12 – FOD Justitie	37
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	41
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.....	43
Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging	46
Sectie 17 – Federale Politie en Geïntegreerde Werking.....	49
Sectie 18 – FOD Financiën.....	52
Sectie 19 – Regie der Gebouwen	55
Sectie 21 – Pensioenen.....	59
Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.....	64
Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid.....	67
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	68
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	69
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	72
Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	75
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	76
Sectie 51 – Rijksschuld.....	78
Hoofdstuk III – Terugbetalingsfondsen en toewijzingsfondsen	79
1 Toewijzingsfonds in verband met de ontvangsten van de directe belastingen	79
2 Toewijzingsfondsen in verband met de ontvangsten uit indirecte belastingen	80
DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID	84
1 Inleiding	85
2 Controle van de begrotingsgegevens door het Rekenhof.....	85
3 Globaal beheer van de werknemers	86
4 Globaal beheer van het sociaal statuut der zelfstandigen	101
5 RIZIV-geneeskundige verzorging.....	102
6 Andere stelsels van sociale zekerheid	105

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 2012 aanleiding geeft¹.

¹ Parl. St. Kamer, DOC 53-1942/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, DOC 53-1943/001 en Parl. St. Kamer, 53-1943/002 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 53-1944/001 en Parl. St. Kamer, DOC 53-1944/002 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING

1 Versterkt Europees begrotingstoezicht

Om een oplossing te bieden aan de ernstige macro-economische en budgettaire onevenwichten die zijn ontstaan na de bankencrisis van 2008, hebben de Europese instellingen in maart 2010 een programma goedgekeurd om het economisch beleid van de lidstaten beter te coördineren, met name de Europa 2020-strategie.

In die optiek zijn deze instellingen ervan uitgegaan dat de belangrijkste oorzaken van de huidige eurocrisis gelegen waren in de ontoereikende macro-economische coördinatiemaatregelen en het ontbreken van effectieve verplichtingen voor de Staten om het principe van het begrotingsevenwicht na te leven. Deze vaststelling heeft de Europese Commissie en het Europees Parlement ertoe aangezet een striktere wetgeving goed te keuren die hen toelaat te anticiperen op de maatregelen genomen door de lidstaten, deze te corrigeren wanneer ze te sterk afwijken van de budgettaire en macro-economische doelstellingen die op Europees niveau zijn gedefinieerd en ze bovendien indien nodig te sanctioneren indien ze niet op afdoende wijze reageren.

Deze nieuwe regels, ook « Six Packs »² genoemd, zijn op 13 december laatstleden van kracht geworden en zijn derhalve op alle Europese Staten van toepassing. Op een aantal punten werden die maatregelen verstrengd op recente toppen van de eurozone (november en december 2011). Die verstrenging zou moeten leiden tot de goedkeuring van een internationaal akkoord tussen 26 Europese Staten in de loop van de maand maart 2012.

Het onderhavige overzicht heeft als doel de gevolgen te beschrijven van de nieuwe Europese reglementering op het budgettaire beleid van de Belgische overheden, los van de gevolgen voor andere aspecten van het macro-economisch beleid (arbeidsmarkt, prijsbeheersing, enz.).

Een van de belangrijkste gevolgen van die versterking van de begrotingsdiscipline zal de verplichting zijn voortaan de begroting van de Belgische overheidsadministraties (Staat, sociale zekerheid, gedefedereerde entiteiten en lokale besturen) in te passen in een strikter multinationalaal referentiekader dat *de facto* de marge zal verkleinen waarover ze voordien in dat domein beschikten. Dat versterkte toezicht van de Commissie zal niet alleen uitgeoefend worden tijdens de huidige overgangperiode van het herstel van het begrotingsevenwicht van de lidstaten die loopt tot in 2015, maar ook later door het strikte behoud van dat evenwicht en door het voeren van een « voorzichtig » begrotingsbeleid (zie verder).

1.1 Budgettaire verplichtingen van België tijdens de overgangperiode (2011-2015)

Zoals 22 andere landen van de Europese Unie is België thans onderworpen aan een procedure wegens « buitensporig tekort ». Deze procedure heeft als belangrijkste gevolg een nauwer toezicht van de Europese Commissie met een groter risico van sancties. Ze impliceert dat de Belgische regering (evenals de andere overheden van het land) strikt het begrotingstraject moet volgen dat is

² De reglementering bestaat uit zes referentieteksten, te weten de verordeningen (EU) nr. 1173/2011 tot 1177/2011, van 16 november 2011, en de richtlijn (EU) 85/2011, van 8 november 2011.

uitgestippeld in haar stabiliteits- en groeiplan 2011-2014. Indien de aanbevelingen van de Commissie onvoldoende worden opgevolgd, zou België kunnen worden verplicht in de komende maanden een boete te storten die overeenstemt met een maximum van 0,2% van zijn BBP³.

Voor België zijn de verplichtingen inzake overheidsfinanciën hoofdzakelijk van drieërlei aard:

- De Belgische overheden dienen hun overheidstekort in 2012 te beperken tot maximum 2,8% van het BBP. Als gevolg van die vereiste heeft de regering diverse maatregelen genomen waarvan de algemene uitwerking zou moeten leiden tot een vermindering van het geraamd overheidstekort met 11,3 miljard euro in de loop van het jaar. Voor de volgende jaren zullen nog gelijkaardige inspanningen moeten worden geleverd teneinde in 2015 een begroting in evenwicht te bereiken. Het bedrag van de vereiste inspanningen om dat te realiseren, belooft 12,9 miljard in 2013 en 15,9 miljard in 2014⁴.
- In het verleden werd de beoordeling van de begrotingsgegevens vertekend door ofwel het op een inadequate wijze in rekening brengen van conjuncturele invloeden waarop de Staten slechts weinig invloed hebben, ofwel door « one-shot » maatregelen die de gegevens slechts tijdelijk verbeterden. Voortaan wordt dan ook geëist dat de gegevens worden opgesteld op basis van een structureel saldo dat die twee concepten neutraliseert. Voor België heeft de Europese Commissie de verplichting opgelegd het structureel saldo van de overheidsfinanciën met 0,75% per jaar te verbeteren. Dat cijfer omvat een gedeelte dat gemeenschappelijk is voor alle Europese Staten die onderworpen zijn aan de procedure van het buitensporig tekort (0,5%) en een gedeelte eigen aan België vanwege zijn aanzienlijke schuldgraad (0,25%). De maatregelen die onder meer werden genomen inzake het tewerkstellingsbeleid (wijziging van de voorwaarden van de toekenning van vervangingsinkomsten en verhoging van de pensioenleeftijd, enz.) passen in het raam van die Europese eis tot verbetering van het structurele saldo.
- Tot slot moet België zijn overheidsschuld aanzienlijk verminderen. In tegenstelling tot de vroegere wetgeving die niet op een formele wijze een ritme voor schuldvermindering definieerde, bestaat thans de vereiste dat de overheidsschuld van een Staat per jaar wordt verminderd ten belope van een twintigste van de afwijking ten aanzien van de referentiewaarde (60%), wat voor België een vermindering van zijn schuldgraad veronderstelt met ongeveer 2% van het BBP op jaarbasis. Indien dat niet gedurende drie opeenvolgende jaren wordt gerealiseerd, zal het ritme van de schuldvermindering als onvoldoende worden beschouwd. Dat betekent dat België zijn schuldgraad met ongeveer 6% van het BBP moet verminderen tegen het jaar 2015, zoniet zal het in de procedure van het buitensporig tekort worden gehandhaafd.

³ In het kader van de procedure wegens buitensporig tekort bestaat er een gradatie in de sancties. Naargelang het geval kan een Staat verplicht worden een rentedragend deposito te storten, ofwel een niet rentedragend deposito, of een boete te betalen.

⁴ Algemene toelichting, p. 51.

1.2 Budgettaire verplichtingen van België in de definitieve periode (vanaf 2015)

Eenmaal het evenwicht bereikt is, zal België, zoals de andere lidstaten, onderworpen zijn aan een permanente controle door de Europese Commissie inzake begroting, en zulks ongeacht het al dan niet toepassen van een procedure wegens buitensporig tekort. In dat verband heeft de nieuwe reglementering een gedragscode gedefinieerd die, ingeval deze niet wordt gevolgd, aanleiding zal geven tot meer systematische sancties⁵. Deze code, die algemeen kan worden omschreven als « voorzichtig beleid », zal de Belgische overheden ertoe nopen het algemene principe van een begrotingsevenwicht in acht te nemen. Overeenkomstig de beslissing die op de top van de eurozone van december laatstleden werd genomen, zou dat principe van het begrotingsevenwicht in de Belgische grondwet moeten worden ingeschreven.

Meer concreet zullen de Belgische overheden vanaf 2015 de volgende begrotingsregels moeten volgen:

- de jaarlijkse verhoging van de uitgaven zal in geen geval meer mogen bedragen dan de potentiële gemiddelde stijging van het BBP (of een lager percentage na beslissing van de Commissie), tenzij een eventuele overschrijding gecompenseerd wordt door recurrente ontvangsten;
- de uitzonderlijke ontvangsten, die worden gedefinieerd als alle ontvangsten hoger dan wat men normaal kan verwachten van de economische groei, zullen enkel kunnen worden aangewend om het peil van de overheidsschuld te verminderen. De Belgische schuld zal daarenboven verder moeten dalen tegen een voldoende ritme zoals gedefinieerd in de Europese regelgeving;
- de Europese Raad kan een anticyclisch beleid op langere termijn opleggen, wat impliceert dat zelfs in een periode van gunstige conjunctuur budgettaire inspanningen moeten worden gedaan;
- tot slot is het voor de lidstaten verboden een beslissing te nemen die aanleiding zou geven tot een verslechtering van het structurele saldo van de overheden die over een termijn van een of maximaal twee jaar met meer dan 0,5% van het BBP overeenstemt.

De Europese Commissie zal de naleving van die algemene voorwaarden onderzoeken. Indien daaraan niet wordt voldaan, zal ze kunnen overwegen de sancties toe te passen waarin in geval van buitensporig tekort is voorzien, ongeacht het al dan niet bestaan van een overheidstekort van meer dan 3% van het BBP. In alle gevallen, en onder meer in geval van uitzonderlijke economische omstandigheden, kan de Commissie beslissen niet over te gaan tot de sancties waarin de Europese regelgeving voorziet.

⁵ In de loop van de recente top van de eurozone werd beslist deze maatregelen nog systematischer uit te voeren.

1.3 Versterking van de stabiliteits- en groeiplannen

Sedert verschillende jaren⁶ legt de Belgische regering aan de Europese Commissie een meerjarenplan inzake stabiliteit en groei voor waarin de budgettaire doelstellingen op middellange termijn worden uiteengezet, evenals de middelen om die doelstellingen te verwezenlijken. De ontwerpbegroting van de Belgische Staat voor het jaar 2012 is aldus opgesteld op basis van het stabiliteitsprogramma 2011-2014 dat de Belgische regering in april 2011 heeft voorgelegd en waarvoor de Europese Raad op 7 juni laatstleden verschillende aanbevelingen heeft gedaan⁷. Dat plan voorziet onder meer in een terugkeer naar een evenwicht van de Belgische overheidsfinanciën ten laatste tegen het jaar 2015.

Het Rekenhof wijst erop dat de Europese wetgeving de wijze van voorstellen en opmaken van de stabiliteits- en groeiplannen grondig heeft gewijzigd. Rekening houdend met de lessen uit het verleden en inzonderheid de ontoereikendheid van de gegevens die in die plannen waren opgenomen, wordt thans immers van de lidstaten geëist dat ze striktere voorstellingscriteria hanteren die de Commissie in staat stellen zowel de bewijskracht van de inlichtingen die erin zijn opgenomen, te onderzoeken als de overeenstemming ervan na te gaan met de doelstellingen die door de Europese beslissingsorganen, meer bepaald door de toekomstige zesmaandelijks vergaderingen van de Europese staatshoofden en regeringsleiders, zullen worden genomen.

Bovendien zullen die plannen in de toekomst meer gedetailleerde informatie moeten bevatten betreffende de houdbaarheid op middellange en lange termijn van de overheidsfinanciën via onder meer de beschrijving van de impliciete passiva, zoals bijvoorbeeld de risico's in verband met de bankwaarborgen en de kosten van de vergrijzing en van de gevolgen op lange termijn van de maatregelen inzake het economisch beleid en de begrotingsmaatregelen.

De Europese verordeningen leggen aan de Staten de verplichting op deze oriënteringen in hun nationale begrotingen over te nemen. In dat verband loopt de algemene toelichting 2012 vooruit op een gedeelte van die eis gezien de plaats die wordt gegeven aan de meerjareengevolgen van de tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeiplan 2011-2014 op de Belgische overheidsfinanciën, de beschrijving van de begrotingsgegevens van alle Belgische overheden en de opstelling van becijferde doelstellingen inzake tekort en schuld.

In de toekomst zal andere informatie moeten worden toegevoegd aan die welke reeds in de algemene toelichting is opgenomen, onder meer de manier waarop het structurele saldo wordt bepaald, een beschrijving van de latente schulden, de evolutie van het ritme van de schuldafbouw van de Staat evenals de gevolgen voor België van de toepassing door de Europese Unie van de procedure van het buitensporig tekort.

⁶ Overeenkomstig de verordening (EG) 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.

⁷ Aanbevelingen van de Raad van 12 juli 2011 over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014 (Publicatieblad van de Europese Unie, C 209/1, van 15 juli 2011).

De Europese regelgeving preciseert ten slotte dat de nationale parlementen voortaan nauwer betrokken zullen moeten worden bij de voorbereiding van de stabiliteits- en groeiplannen. Concreet betekent dit dus dat de Belgische regering, op een nog nader te bepalen wijze, het stabiliteits- en groeiplan ter goedkeuring moet voorleggen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vóór het aan de Europese Commissie wordt toegestuurd.

1.4 De verplichting om een gemeenschappelijk kader voor de begrotingscoördinatie na te leven

De nieuwe Europese wetgeving heeft de lidstaten een zekere mate van budgettaire verantwoordelijkheid laten behouden, maar heeft hen tegelijkertijd een aantal verplichtingen opgelegd die ervoor moeten zorgen dat er een minimaal coördinatiekader zou bestaan⁸. De belangrijkste verplichtingen zijn de volgende:

- exhaustieve en betrouwbare boekhoudingen voeren voor alle subsectoren van de overheid;
- snel geactualiseerde begrotingsgegevens⁹ van alle overheidsadministraties beschikbaar stellen;
- in de wetgeving becijferde doelstellingen vermelden, meer bepaald in termen van tekort en schuldenlast, en de begrotingsgegevens integreren in een meerjarenperspectief (op minstens drie jaar);
- tot slot, gepaste mechanismen uitbouwen voor coördinatie tussen alle subsectoren van de overheid om ervoor te zorgen dat de beleidslijnen van elk van hen worden opgenomen in de algemene begrotingsprogrammering.

De lidstaten moeten tegen uiterlijk 31 december 2013 de nodige schikkingen treffen om aan deze richtlijn te voldoen.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat er bij wet wijzigingen zullen moeten worden aangebracht in de wetten betreffende de boekhoudkundige en budgettaire organisatie van de Belgische overheden¹⁰. Het Rekenhof stipt in dat verband aan dat de wet van 22 mei 2003 het al mogelijk maakte de Belgische wetgeving voor een deel in lijn te brengen met dat nieuwe begrotingskader, meer bepaald door het principe goed te keuren dat begrotingsaanrekeningen zouden geschieden op basis van vastgestelde rechten in plaats van op basis van ordonnanceringsen en door een gemeenschappelijk boekhoudplan¹¹ in te voeren voor de Staat en voor de

⁸ Die minimale regelgeving is opgenomen in richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

⁹ Maandelijks, uitgezonderd voor de plaatselijke besturen (voor hen moet dat driemaandelijks).

¹⁰ Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten en wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹¹ Koninklijk besluit van 10 november 2009 houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

gedefedereerde entiteiten, wat toelaat de verrichtingen van die overheden makkelijker te consolideren.

Die wet zal evenwel moeten worden aangepast. Zo zal ze in de toekomst expliciete bepalingen moeten bevatten die beantwoorden aan de Europese verordeningen. Zo bijvoorbeeld zal er een meer stringente benadering van de meerjarenperspectieven in moeten voorkomen (met een minimumstreeftermijn van drie jaar). Ze zal eveneens een opsomming moeten geven van de in de algemene toelichting te verstrekken nieuwe informatie (evaluatie van het structureel saldo, evolutie van de uitgaven ten opzichte van de potentiële groei van het BBP, bestemming van de uitzonderlijke ontvangsten,...) en de verplichting moeten bevatten dat er maandelijks gegevens moeten worden voorgelegd over de rijksbegroting en over de begrotingen van de gedefedereerde entiteiten, enz.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de omzetting van deze richtlijn naar het Belgische begrotingskader een versterkt overleg tussen de verschillende niveaus van de overheid zal vereisen, inzonderheid wat betreft de vaststelling van de begrotingsdoelstellingen en van de verplichtingen die samenhangen met de actualisering, de publicatie en de consolidatie van de begrotingsgegevens voor elk van die onderscheiden overheden¹².

2 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de begroting werden de ramingen van het Monitoringcomité¹³ van september 2011 als vertrekbasis genomen. In zijn rapport van september had het Monitoringcomité de begrotingsramingen opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader voor 2012. Deze ramingen waren gebaseerd op de economische begroting van september 2011.

In de economische begroting gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB) op 9 september 2011 wordt uitgegaan van een economische groei van 2,4%¹⁴ van het BBP in 2011 en 1,6% van het BBP in 2012. De economische toestand is in het laatste trimester 2011 echter snel verslechterd. Daarom hebben de

¹² Het Rekenhof verwijst in dat verband naar de conclusie die de Hoge Raad van Financiën in oktober 2011 heeft geformuleerd in zijn « Bijwerking van het advies van maart 2011 ten gevolge van de gewijzigde economische context », op p. 16: « *Dit alles wijst eens te meer op de moeilijkheid om een begrotingscoördinatie tot stand te brengen in een grotendeels gedecentraliseerd kader. Deze coördinatie is des te complexer daar de informatieverstrekking niet perfect is (gebreken of vertragingen in de statistische beschikbaarheden, geen regionalisering volgens het ESR 1995 van de rekeningen van de LO), er geen financiële sancties worden opgelegd ("moral hazard"), en de federale overheid als enige verantwoording verschuldigd is ten aanzien van de Europese instanties, terwijl ze vanwege de omvang van haar eigen schuld het meest kwetsbaar is voor mogelijke sanctionering door de financiële-marktpartijen. Dit wijst ook op de noodzaak om het statistisch apparaat te verbeteren en een gemeenschappelijke methodologie uit te werken.* »

¹³ Het Monitoringcomité werd opgericht in de Ministerraad van 7 mei 2010 met als een van de belangrijkste taken voor de onderhandelaars of voor de nieuwe regering een voorafbeelding te maken van de begroting van Entiteit I bij ongewijzigd beleid, voor 2011-2014.

¹⁴ De NBB raamt de economische groei in 2011 op 2,0% van het BBP, "Economische projecties voor België - Najaar 2011" in *Economisch Tijdschrift*, december 2011, p. 21.

onderhandelaars van de regeringsvorming zich onder meer gebaseerd op het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën en beslist om voor de opmaak van de begroting 2012 uit te gaan van een economische groei van 0,8% van het BBP¹⁵. Zoals in punt 4 wordt uitgelegd wordt een negatieve conjunctuurcorrectie toegepast om de begroting meer te laten aansluiten op de economische realiteit.

De cijfers werden ook aangepast aan de geactualiseerde ramingen van het Federaal Planbureau inzake de inflatie. In de raming van het Monitoringcomité werd tevens uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in de maand februari 2012. Op basis van recentere cijfers wordt nu uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in januari 2012. Hiervoor werd een bijkomende negatieve correctie toegepast van 82 miljoen euro¹⁶.

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.

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 een belangrijke internationale referentie voor het beoordelen van de budgettaire toestand van een land. Het vorderingensaldo wordt opgemaakt voor "Entiteit I" die de federale overheid en de 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.

De Hoge Raad van Financiën publiceerde in oktober 2011 een bijwerking van het advies van maart 2011 ten gevolge van de gewijzigde economische context. Hierin

¹⁵ Ter vergelijking: de Europese Commissie gaat in zijn herfstraming van 2011 voor België uit van een groei van 2,2% in 2011 en van 0,9% in 2012. In zijn economische projecten voor België, gepubliceerd in december 2011, gaat de Nationale Bank van België ondertussen uit van een groei van 0,5% in 2012.

¹⁶ De budgettaire impact van de vervroegde overschrijding van de spilindex werd als volgt geraamd: stijging van de primaire uitgaven: 30,9 miljoen euro, stijging van de uitgaven voor sociale prestaties: 73,7 miljoen euro, stijging van de sociale bijdragen: 8,2 miljoen euro en stijging van de bedrijfsvoorheffing: 14,1 miljoen euro.

werd het genormeerd geactualiseerd begrotingstraject aangepast, in de zin dat het traject voor 2011 werd bijgesteld tot -3,7% van het BBP¹⁷.

Het globaal vorderingensaldo wordt voor het begrotingsjaar 2012 geraamd op -2,8% van het BBP, in overeenstemming met het stabiliteitsprogramma. Vrijwel alle maatregelen die bijdragen tot de verbetering van het vorderingensaldo zijn structureel, d.w.z. dat ze ook de volgende jaren meer inkomsten en minder uitgaven genereren.

Het tekort van het globaal vorderingensaldo van "Entiteit I" (-2,4% van het BBP) voor het begrotingsjaar 2012 vermindert met 0,8% van het BBP in vergelijking met het geactualiseerd vorderingensaldo voor 2011 (-3,2% van het BBP). Voor "Entiteit II" wordt uitgegaan van een tekort van -0,4% (ten opzichte van -0,5% van het BBP in 2011)¹⁸.

4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

4.1 Het vorderingensaldo van "Entiteit I"

"Entiteit I" omvat de federale overheid en de sociale zekerheid. 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 correcties¹⁹.

Met betrekking tot het primair vorderingensaldo "Entiteit I" wordt in de algemene toelichting slechts een summier overzicht van deze correcties weergegeven. De thans in de tabel 16²⁰ (federale overheid) en de tabel 17²¹ (sociale zekerheid) opgenomen gegevens zijn saldi (netto-correcties) die soms het gevolg zijn van zowel positieve als negatieve correcties waarover geen of onvoldoende²² 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 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 (0,1 miljard euro) en de verschillen in boekingsmoment (0,1 miljard euro). Meer algemeen kan daarbij worden gesteld dat de bepaling van het vorderingensaldo in

¹⁷ De NBB schat het tekort voor 2011 op 4,2% van het BBP, wat 0,1% slechter zou zijn dan het tekort van 2010, op. cit. p. 18.

¹⁸ Algemene toelichting, p. 10 – tabel 1.

¹⁹ Algemene toelichting, p.45-50.

²⁰ Algemene toelichting, p.46.

²¹ Algemene toelichting, p.49.

²² In de commentaar bij de tabel worden enkele correcties meer omstandig toegelicht, zonder dat evenwel volledigheid wordt beoogd.

de begroting op een andere wijze gebeurt dan bij het opstellen van de realisaties van het vorderingensaldo^{23 24}.

Voor de federale overheid bedragen de correcties voor het begrotingsjaar 2012 -1,6 miljard euro (ten opzichte van -3 miljard euro in 2011) en voor de sociale zekerheid -521 miljoen euro (ten opzichte van 546 miljoen euro in 2011).

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

- de bijdrage van België aan de Europese Unie (-3,1 miljard euro);
- de deelnemingen en kredietverleningen (+1,8 miljard euro);
- verschillen in boekingsmoment: belastingen op transactiebasis (+330 miljoen euro) en andere (-190 miljoen euro);
- het schrappen van de uitgaven van de zogenoemde usurperende bevoegdheden (+250 miljoen euro);
- een conjunctuurcorrectie (-711 miljoen euro).

De algemene toelichting bevat geen detailinformatie over de te schrappen uitgaven van de zogenoemde usurperende bevoegdheden. Evenmin konden de verschillende administraties als de verantwoordelijke ministers een overzicht van de beoogde uitgaven aan het Rekenhof bezorgen. De federale overheid en de sociale zekerheid moeten, op basis van een rapport van de Inspectie van Financiën en na overleg met de gemeenschappen en gewesten, deze maatregel nog concretiseren.

De belangrijkste correcties met betrekking tot de sociale zekerheid zijn:

- de onderbenutting van de kredieten (+102 miljoen euro). Deze onderbenutting heeft betrekking op een onderbenutting van de beheersuitgaven van de openbare instellingen van de sociale zekerheid²⁵;
- een conjunctuurcorrectie (-637 miljoen euro).

De ontvangsten en uitgaven van de federale overheid werden, in overeenstemming met de economische begroting van september 2011, aan de hand van een economische groei van 1,6% van het BBP geraamd. Rekening houdende met de vertraagde groei van het laatste trimester 2011 werd de economische groei

²³ De overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid wordt beschreven in het 168^e Boek van het Rekenhof, p. 71-79.

²⁴ Zo kan er onder meer worden vastgesteld dat de behandeling van de uitgavensecties 51 – Rijksschuld en 52 – Financiering van de Europese Unie verschillend is. Bij de raming van het vorderingensaldo in de begroting wordt voor deze secties enkel rekening gehouden met de intrestlasten. Via de overgangscorrecties worden, voor zover ze van invloed zijn op het vorderingensaldo, de andere elementen van deze secties opgenomen (niet-renteuitgaven van de schuldbegroting en de bijdrage van België aan de Europese Unie).

²⁵ Voor de federale overheid wordt de onderbenutting van de uitgaven (750 miljoen euro) niet als overgangscorrectie aangemerkt, vermits deze reeds in mindering van de (primaire) uitgaven wordt gebracht.

bijgesteld tot 0,8%. De hieruit voortvloeiende impact op de totale ontvangsten en uitgaven van België bedraagt -1,6 miljard euro²⁶. Na eliminatie van de impact op de gemeenschappen en gewesten (-244 miljoen euro) werd hiervoor een correctie doorgevoerd voor de federale overheid (-711 miljoen euro) en de sociale zekerheid (-637 miljoen euro).

4.2 Het vorderingensaldo van "Entiteit II"

"Entiteit II" omvat de gemeenschappen en de gewesten en de lokale besturen.

De algemene toelichting bevat geen precieze informatie over de berekening van het vorderingensaldo van "Entiteit II". Voor "Entiteit II" wordt in de algemene toelichting voor 2012 een tekort van 0,4% van het BBP vooropgesteld²⁷.

In de bijwerking van oktober 2011 van het advies van de Hoge Raad van Financiën wordt voor "Entiteit II" bij ongewijzigd beleid (van de lokale overheden) een tekort van 0,8% verwacht. Dit is voornamelijk te wijten aan het verwachte tekort, bij ongewijzigd beleid van de lokale overheden, van 0,6% van het BBP in plaats van de vooropgestelde 0,2% van het BBP²⁸. Voor zover een correctie op het niveau van de lokale overheden moeilijk of onmogelijk zou blijken, komt het aan de federale overheid of aan de gemeenschappen en gewesten toe om bijkomende begrotingsmaatregelen te nemen om de doelstelling van een maximaal tekort van 2,8% van het BBP te realiseren.

Aan de hand van de verschillende initiële begrotingen 2012 van de gemeenschappen en gewesten kan worden vastgesteld dat het gezamenlijke vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten -0,19% van het BBP bedraagt.

²⁶ Voor de berekening werd gebruik gemaakt van een elasticiteit van de ontvangsten en uitgaven ten opzichte van de economische groei zoals gehanteerd door de Europese Commissie van 0,54% (een daling van 1% van het BBP veroorzaakt een daling van het vorderingensaldo met 0,54%), zie European Commission, Directorate General, Economic and Financial Affairs, New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance, Brussels 30 september 2005.

²⁷ Het tekort van 0,4% van het BBP voor "Entiteit II" is conform het stabiliteitsprogramma, dat was gebaseerd op het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2011.

²⁸ Hoge Raad van Financiën, bijwerking van het advies van maart 2011 ten gevolge van de gewijzigde economische context, oktober 2011, p. 15.

DEEL II – ONTWERP VAN RIJKSMIDDELENBEGROTING

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De geraamde totale ontvangsten voor het begrotingsjaar 2012 bedragen 108.784,9 miljoen euro, zijnde een stijging met 8,2% ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten 2011. De afdrachten bedragen 59.747,6 miljoen euro (+1,0% ten opzichte van 2011). Het saldo, ten belope van 49.037,3 miljoen euro (+18,5%), wordt aangerekend op de rijksmiddelenbegroting. Het aandeel van de rijksmiddelen in de totale ontvangsten bedraagt 45,1% en stijgt ten opzichte van vorig jaar (41,2%).

Tabel – De totale ontvangsten (in miljoen euro)

Jaar	2011	2012
Rijksmiddelen	41.372,7	49.037,3
Totale afdrachten	59.146,7	59.747,6
Totale ontvangsten	100.519,4	108.784,9
Percentage van de rijksmiddelen	41,2%	45,1%

Bron: algemene toelichting²⁹

De stijging van de afdrachten van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten³⁰ situeert zich bij de Europese Unie (+6,5%), de gewesten (+5,2%) en de gemeenschappen (+5,1%). Door de afbouw van het MMA-fonds³¹ met 298,3 miljoen worden de afdrachten aan de diverse kleinere toewijzingsfondsen gehalveerd (-47,6%).

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Algemene evolutie³²

De totale fiscale ontvangsten voor het jaar 2012 worden geraamd op 102.125,7 miljoen euro. In vergelijking met het bedrag voorzien in de initiële begroting 2011 bedraagt de stijging 6,7%³³. Ten opzichte van de in 2011 vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten bedraagt de stijging 7,9%³⁴.

²⁹ Algemene toelichting, tabel 8, p. 33.

³⁰ Algemene toelichting, tabel VI a, p. 113.

³¹ Het MMA-Fonds" is het fonds voor de "milieuvriendelijke maatregelen betreffende de autovoertuigen". Een van de begrotingsmaatregelen is de afschaffing van de factuurkorting "schone voertuigen".

³² De vermoedelijke gerealiseerde fiscale ontvangsten zijn opgemaakt op basis van het verslag van het Monitoringscomité van 30 september 2011 en gaan bijgevolg uit van een economische groei van 1,6%.

³³ De initiële geraamde fiscale ontvangsten bedroegen 95.745,5 miljoen euro (algemene toelichting, p. 103).

³⁴ De vermoedelijke geraamde fiscale ontvangsten bedragen 94.655,1 miljoen euro (algemene toelichting, p. 103 en 117).

Het grootste gedeelte van deze stijging is toe te schrijven aan de stijging van de directe belastingen (+9,8%) en in het bijzonder de roerende voorheffingen (+ 34,5%) en de voorafbetalingen (12,6%). De BTW-ontvangsten, de douane en de accijnzen stijgen respectievelijk met 6,4%, 5,0% en 3,9%.

In het verslag van het Monitoringscomité van 30 september 2011 werden de fiscale ontvangsten voor het begrotingsjaar 2012 geraamd op 97.173,0 miljoen euro. In de begroting 2012 worden evenwel voor een bedrag van 4.952,7 miljoen euro³⁵ meer ontvangsten voorzien. Deze stijging is in grote mate toe te schrijven aan de bijkomende fiscale maatregelen die tijdens het begrotingsconclaf van november 2011 werden genomen (4.793,0 miljoen euro – cfr. punt 2.4).

Een groot gedeelte van de fiscale ontvangsten worden overgeheveld naar de EU, de gewesten en de gemeenschappen, de sociale zekerheid en de diverse andere toewijzingsfondsen (59.702,6 miljoen euro³⁶). Rekening houdend met deze afdrachten bedragen de fiscale rijksmiddelen voor het begrotingsjaar 2012 42.423,1 miljoen euro, zijnde een stijging van 6.867,7 miljoen euro (19,32%).

2.2 De gebruikte ramingsmethode

Zoals voorgaande jaren wordt voor de 4 grote belastingscategorieën³⁷ van de gedesaggregeerde methode gebruik gemaakt. Deze zogenaamde macro-economische methode neemt als basis de geraamde ontvangsten van 2011, gecorrigeerd met een aantal technische factoren. Voor het jaar 2011 beperkt deze correctie zich tot een bedrag van 100 miljoen euro³⁸. Voor de raming van de ontvangsten voor het jaar 2011 werd zoals gebruikelijk gesteund op de realisaties van de eerste 8 maanden. Inmiddels hebben zich zowel positieve als negatieve evoluties voorgedaan zonder dat de finale netto-weerslag reeds is gekend³⁹.

De verschillende parameters die in de macro-economische methode worden gebruikt, zoals het globaal inkomen, het netto-exploitatieoverschot en de uitvoer, steunen onder meer op de hypothesen afkomstig uit de economische begroting van september 2011, die door het Instituut van de Nationale Rekeningen werden goedgekeurd. 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 4,10% van het globaal inkomen van de natuurlijke personen een groeivoet van de ontvangsten afgeleid van 7,19%. Onder meer door de progressiviteit van de

³⁵ Bij de raming van de fiscale ontvangsten in het verslag van het Monitoringcomité werd het effect van de vroegere fiscale maatregelen (-1.956,4 miljoen euro) volledig in mindering gebracht. Vandaar dat de stijging van de fiscale ontvangsten grotendeels wordt verklaard door het effect van de nieuwe maatregelen (+4.793,0 miljoen euro), zie algemene toelichting, tabel II, p. 107-108.

³⁶ Algemene toelichting, tabel VI b, p. 118-119.

³⁷ Personenbelasting, vennootschapsbelasting, BTW en Accijnzen.

³⁸ Algemene toelichting, p. 106 – Tabel I. De correctie van 100 miljoen euro is integraal te wijten aan het Cobelfret-arrest. In dit arrest van het Europees Hof van Justitie werd gesteld dat de niet-overdraagbaarheid van de DBI (definitief belaste inkomsten) – aftrek in België in strijd is met een Europese richtlijn.

³⁹ De versnelling van de inkohiering in de personenbelasting zou de ontvangsten voor het jaar 2012 positief kunnen beïnvloeden. De tegenvallende BTW-ontvangsten zouden daarentegen een negatieve invloed kunnen uitoefenen.

personenbelasting ligt de groeivoet van de fiscale ontvangsten hoger dan de groeivoet van het globaal inkomen. De overige geraamde groeivoeten van de fiscale ontvangsten zijn -0,77% voor de vennootschapsbelasting, 4,14% voor de btw en 1,17% voor de accijnzen.

De op deze wijze geraamde ontvangsten worden op hun beurt gecorrigeerd met de bijkomende weerslag van de vroegere en nieuwe fiscale maatregelen⁴⁰. Voor het begrotingsjaar 2012 bedraagt deze correctie in totaal 2.836,6 miljoen euro (cf. punt 2.4).

Tot slot worden de aldus geraamde ontvangsten gecorrigeerd met de technische factoren die betrekking hebben op 2012, zijnde een bedrag van 100 miljoen euro.

2.3 Correctie tengevolge van vertraagde groeiprognose

Door de economische en financiële crisis zijn basisparameters (de groeiprognoses en de gerealiseerde ontvangsten 2011) die in de macro-economische methode werden gehanteerd niet meer actueel.

Om de terugval van de economische groei in de begroting te kunnen ondervangen werd, zoals aangegeven in de algemene toelichting, geopteerd voor een algemene correctie van het vorderingensaldo ten belope van 1.347,9 miljoen euro i.p.v. een volledige herberekening van de geraamde middelenbegroting⁴¹. Met deze correctie wordt rekening gehouden met een economische groei van 0,8%.

2.4 De aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van november 2011 werden diverse bijkomende fiscale maatregelen afgesproken voor een bedrag van 4.793,0 miljoen euro. Deze maatregelen kunnen worden opgesplitst in eerder genomen maatregelen die worden bijgestuurd, bv. de aftrek voor de notionele intrest, en in nieuwe maatregelen, bv. de hervorming van de fiscaliteit van de roerende inkomsten.

Indien het een bijsturing van een bestaande fiscale maatregel betreft, wordt het effect op de fiscale inkomsten geraamd uitgaande van de maatregel zoals hij initieel werd ingevoerd. Zo bedroeg het initiële referentietarief van de notionele intrest 4,2%. In 2011 bedroeg die 3,425%. Indien het referentietarief van de notionele intrest terug zou stijgen naar 4,2% wordt de minderontvangst van de vennootschapsbelastingen geraamd op -963,3 miljoen euro. Door in het conclaf van november 2011 het referentietarief van de notionele intrest te verlagen tot 3% zal de geraamde kost van de maatregel worden gecorrigeerd met +1.520,0 miljoen euro. Dit bedrag stemt overeen met een verlaging van het referentietarief van de notionele intrest met 1,2%. Netto wordt het effect op de begroting 2012 aldus geraamd op 556,7 miljoen euro.

De eerder genomen fiscale maatregelen moeten dus bij de raming van het effect op de begroting 2012 mee in rekening worden gebracht (-1.956,4 miljoen). Netto wordt het effect van alle fiscale maatregelen op de begroting 2012 aldus geraamd op

⁴⁰ Algemene toelichting, p. 107-108.

⁴¹ Gezien de korte periode waarin de begrotingsdocumenten moesten worden opgemaakt, was dergelijke opmaak niet meer mogelijk.

2.836,6 miljoen euro. Een gedetailleerde lijst van deze maatregelen is terug te vinden in de algemene toelichting⁴².

De belangrijkste maatregelen inzake de personenbelasting zijn de indexering van de belastingsschalen (-837,2 miljoen euro), de gratis terbeschikkingstelling door de vennootschap van een privéwoning (+170 miljoen euro) en de strijd tegen de fiscale fraude (+250 miljoen euro).

De stijging van de vennootschapsbelastingen (netto +1.344,9 miljoen euro) vloeit in hoofdzaak voort uit de fiscale maatregel inzake de notionele intrest (+556,7 + 100 miljoen euro – cf. punt 2.5), de strijd tegen de fiscale fraude (+250 miljoen euro), de onderwerping aan de vennootschapsbelasting van meerwaarden (+150 miljoen euro) en de voordelen van alle aard vermindering CO₂-uitstoot (+100 miljoen euro).

De bijkomende btw-ontvangsten (netto +418,4 miljoen euro) zijn in hoofdzaak het gevolg van het verhoogde BTW-tarief op betaaltelevisie (+84 miljoen euro), het onderwerpen aan de BTW van de gerechtsdeurwaarders en de notarissen (+100 miljoen euro) en de strijd tegen de fiscale fraude (+100 miljoen euro).

Vooraf de verhoging van de accijnzen op rookwaren (+130 miljoen euro) zorgt voor een toename van belasting uit accijnzen (+194,4 miljoen euro).

Wat betreft de diverse fiscale maatregelen (+977,0 miljoen euro) is het in hoofdzaak de hervorming van de fiscaliteit op de roerende inkomsten die zorgt voor de meerinkomsten.

2.5 Bespreking van de belangrijkste fiscale maatregelen

Hieronder worden kort de belangrijkste fiscale maatregelen van de regering besproken.

Vooraf wordt opgemerkt dat voor een aantal fiscale maatregelen het Rekenhof geen of onvoldoende informatie heeft kunnen bekomen om de budgettaire weerslag ervan te kunnen beoordelen. Het betreft in het bijzonder:

- de herraaming van de weerslag van de opheffing van het bankgeheim (250,0 miljoen euro);
- de belasting op meerwaarden in de vennootschapsbelasting (150 miljoen euro)⁴³;
- de aanpassing van de berekening van het voordeel van alle aard bij gratis terbeschikkingstelling van een privéwoning door vennootschappen en verhoging van de forfaits betreffende verwarming en elektriciteit (170,0 miljoen euro);
- de notariële betekeningen: toepassing op successieaangiften (140,0 miljoen euro);

⁴² Algemene toelichting, tabel II, p. 107-108.

⁴³ Meerwaarden op aandelen die minder dan één jaar zijn aangehouden zijn voortaan belast tegen een afzonderlijk tarief van 25%.

- de harmonisering van de individuele pensioenverbintenissen ten gunste van de zelfstandige bedrijfsleiders (55,0 miljoen euro);
- een aantal maatregelen m.b.t. de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (610 miljoen euro);
- maximumbedrag van de bezoldiging in aanmerking genomen voor de aftrekbaarheid 2de pijler (5,0 miljoen euro).

In de wet van 28/12/2011 houdende diverse bepalingen worden een aantal van deze maatregelen verder uitgewerkt. De belangrijkste zijn:

- de tariefverhoging van de belasting op stock options (20,0 miljoen euro);
- de verhoging van de belasting op de voordelen van alle aard voor bedrijfswagen in functie van een vermindering van de CO₂ –uitstoot (200,0 miljoen euro);
- een beperkt aantal anti-fraude maatregelen;
- het vastleggen van het referentietarief van 3% voor de notionele interestaftrek (1.520 miljoen euro);
- het verhogen van het BTW-tarief op betaaltelevisie (84 miljoen euro);
- het onderwerpen aan de BTW van de gerechtsdeurwaarders en de notarissen (+100 miljoen euro);
- de hervorming van de fiscaliteit inzake roerende inkomsten (917,0 miljoen euro) en het invoeren van een taks op de beursverrichtingen (50,0 miljoen euro) en bij de omzetting van effecten aan toonder (30,0 miljoen euro);
- het verhogen van de accijnzen op rookwaren (158,0 miljoen euro);
- het afschaffen van de factuurkorting op milieuwagens (328,0 miljoen euro)⁴⁴;
- de afschaffing van de belastingsvermindering op energiebesparende uitgaven bij woning. Er wordt voorzien dat de meeropbrengst uit deze maatregel zich pas budgettair zal vertalen vanaf 2013.

Diverse andere fiscale maatregelen zijn niet opgenomen in voornoemde wet. De precieze modaliteiten, die de opbrengsten kunnen beïnvloeden die de regering uit deze maatregelen heeft vooropgesteld, zijn niet gekend.

De *geraamde meeropbrengst uit de belasting op de toekenning van aandelenopties* (+20 miljoen euro) aan een natuurlijke persoon uit hoofde van de beroepswerkzaamheid (stock options)⁴⁵ houdt niet enkel rekening met een tariefverhoging (van 7,5% en 15% naar 9% en 18%), maar tevens met een

⁴⁴ Afschaffing van het MMA-fonds.

⁴⁵ Wet van 26 maart 1999 betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen.

toenemend gebruik van het systeem zelf. Het is onduidelijk op welke elementen deze toename steunt⁴⁶.

De opbrengst uit de strijd tegen de fiscale fraude kan uitgesplitst worden in 4 rubrieken:

- betere gegevensuitwisseling en samenwerking tussen de diverse nationale en internationale sociale controlediensten (150 miljoen euro);
- een verstrenging van de regel inzake de onderkapitalisatie van vennootschappen (105,0 miljoen euro)⁴⁷;
- bestrijding van en strengere controles op de vruchtgebruikconstructies (80 miljoen euro);
- overige maatregelen (310,0 miljoen euro), zoals onder meer de betere inning van de belasting, strijd tegen de corruptie en de uniforme toepassing van de fiscale en sociale wetgeving.

De opbrengsten uit veel van deze maatregelen zijn moeilijk te ramen en de becijfering ervan wordt niet of onvoldoende toegelicht in de begrotingsstukken. Bovendien moeten veel van deze maatregelen nog verder worden uitgewerkt in wetgevende initiatieven en bijhorende uitvoeringsbesluiten.

Er wordt tevens voorzien in *een verstrenging van de regels inzake notionele interestaftrek*. Deze verstrenging bestaat uit een verlaging van het referentietarief tot 3% voor risicokapitaal voor de jaren 2012 tot en met 2014, het niet langer overdraagbaar zijn van de tijdens een aanslagjaar niet-afgetrokken notionele interesten vanaf 2012 en een spreiding van de aftrek van de in het verleden opgebouwde voorraad eind 2011. De opbrengst m.b.t. de beperking van het referentietarief wordt geraamd op 1.520,0 miljoen euro, hoewel de studie- en documentatiedienst van de FOD Financiën een beperkter bedrag voorop stelt (1.491,6 miljoen euro). Het is onduidelijk hoe deze meeropbrengst van 28,4 miljoen euro werd berekend. Zoals reeds aangehaald onder punt 2.4 is de reële opbrengst uit deze maatregel ten opzichte van het vorige begrotingsjaar 556,7 miljoen euro. Het einde van de overdraagbaarheid van de notionele interestaftrek zal in 2012 vanzelfsprekend nog geen opbrengst genereren. De beperking van de voorraad aan notionele interestaftrek uit 2011 wordt geraamd op 100,0 miljoen euro.

Belasting op meerwaarden in de vennootschapsbelasting (150 miljoen euro). Voor de vennootschappen worden de meerwaarden gerealiseerd op aandelen die minder dan één jaar zijn aangehouden, voortaan belast tegen een afzonderlijk tarief van 25%. De minderwaarden en waardeverminderingen op aandelen blijven niet aftrekbaar in de vennootschapsbelasting⁴⁸.

⁴⁶ Op basis van een gelijkblijvende belastbare massa zou de opbrengst circa 16 miljoen euro bedragen.

⁴⁷ Deze zogenaamde "thin capitalization"-regel houdt in dat de interesten op geldleningen aan een Belgische vennootschap (of inrichting) door een buitenlandse vennootschap, door natuurlijke personen-aandeelhouders of door bestuurders in een aantal omstandigheden slechts beperkt fiscaal aftrekbaar zijn.

⁴⁸ WIB 1992, art. 198, alinea 1, 7°.

De *verhoging van accijnzen uit rookwaren* (158,0 miljoen euro) bestaat, enerzijds, uit een verhoging van de gewogen gemiddelde prijs (44 miljoen euro), en anderzijds, uit een afspraak met de sector om de prijs van sigaretten geleidelijk maar binnen een periode van 2 jaar te verhogen met 13 euro per 1000 stuks (114,0 miljoen euro). Het Rekenhof merkt hierbij op dat bij de raming van de meeropbrengst hieruit de gemiddelde prijsverhoging van 13 euro in rekening werd gebracht en niet de gefaseerde verhoging zoals afgesproken met de sector. De reële budgettaire meeropbrengst zal mogelijks dus lager liggen dan vooropgesteld.

De *fiscale hervormingen m.b.t. roerende voorheffing* (917 miljoen euro) bestaan, enerzijds, uit de gelijkenschakeling van de voorheffing op intresten en dividenden op een uniek tarief van 21% (783,0 miljoen euro), en, anderzijds, uit de invoering van een extra heffing van 4% op de roerende inkomsten boven de 20.000 euro (134,0 miljoen euro). De raming van de budgettaire gevolgen van de harmonisering van de roerende voorheffing wordt onderbouwd aan de hand van gedetailleerde berekeningen. In verband met de raming van de inkomsten tengevolge van de bijkomende heffing van 4% ontving het Rekenhof geen informatie. Er werd geen rekening gehouden met het uitzonderingstarief (15% in plaats van 21%) dat geldt voor de Staatsbons uitgegeven tijdens de periode van 24/11/2011 tot 2/12/2011⁴⁹.

Taks op de beursverrichtingen: verhoging met 30% (50 miljoen euro). Zowel de tarieven als de maximumbedragen van deze taks worden met 30% verhoogd voor de beursverrichtingen uitgevoerd vanaf 1 januari 2012. De budgettaire impact van deze maatregel werd geraamd op basis van de effectieve opbrengst van deze taks gedurende de laatste jaren (135 miljoen in 2010 en +/- 140 miljoen in 2011). De stijging van de opbrengst met 36% is mogelijks overraamd.

Omzetting van de aandelen aan toonder in gedematerialiseerde aandelen en in aandelen op naam (30 miljoen euro in 2012 en 60 miljoen euro in 2013). De termijn voorzien voor de verplichte conversie van de bestaande aandelen in gedematerialiseerde aandelen of aandelen op naam verstrijkt op 31 december 2013. Naar aanleiding van deze omzetting wordt nu een taks geheven van 1% als de conversie in 2012 gebeurt en van 2% als deze in 2013 plaats heeft. Bij de raming werd uitgegaan van een totale belastbare grondslag van 8 miljard euro aan titels aan toonder die nog in omloop zijn. De raming van de belastbare grondslag werd ondertussen herleid tot 6 miljard euro om rekening te houden met de mogelijkheid op deze maatregel voor het einde van 2011 te anticiperen en de taks via bepaalde vennootschappen te ontlopen. Het is voor het Rekenhof evenwel niet mogelijk om de invloed van deze twee elementen op de geraamde opbrengst van deze maatregel te beoordelen. Bij de raming werd voorondersteld dat die 6 miljard aandelen in gelijke mate over 2012 en 2013 zullen worden omgezet. Men zou nochtans redelijkerwijze kunnen verwachten dat een groter deel in 2012 zal worden omgezet om te kunnen genieten van het gunstiger tarief van 1% in plaats van 2% in 2013.

⁴⁹ Ministerieel besluit van 5 december 2011 betreffende de uitgifte van de Staatsbon op 3 jaar, op 5 jaar en op 8 jaar.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De totale niet-fiscale ontvangsten voor het begrotingsjaar 2012 bedragen 6.659,1 miljoen euro, waarvan 6.285,0 miljoen euro aan lopende ontvangsten en 374,1 miljoen euro aan kapitaalontvangsten.

3.1 De lopende niet-fiscale ontvangsten

Een klein gedeelte (44,9 miljoen euro) van de niet-fiscale lopende ontvangsten wordt overgedragen naar de gewesten en de gemeenschappen. Rekening houdend hiermee bedragen de niet-fiscale lopende ontvangsten 6.240,1 miljoen, een toename van 846,4 miljoen euro ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten voor het begrotingsjaar 2011 (5.393,7 miljoen euro).

De toename van deze ontvangsten is voornamelijk toe te schrijven aan volgende inkomsten:

- de vergoedingen te storten door bankinstellingen voor het gebruik van de staatswaarborg (+164,9 miljoen euro);
- de bijdrage van de financiële instellingen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's (+198,7 miljoen euro);
- de bijdrage van de financiële instellingen aan het Resolutiefonds (+251,0 miljoen euro);
- het aandeel van de Staat in het resultaat van de Nationale Bank van België (+67,3 miljoen euro);
- de monopolierente en dividenden afkomstig van de Nationale Loterij (+50,0 miljoen euro);
- de bijdrage van de energiesector (+ 50,0 miljoen euro);
- het winstaandeel te storten door Belgacom aan de Staat (+ 96,0 miljoen euro).

Daarentegen dalen vooral de inkomsten uit de dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen (-134,9 miljoen euro). Bovendien wordt opgemerkt dat de vermoedelijke gerealiseerde lopende niet-fiscale ontvangsten 2011 zoals vermeld in de algemene toelichting⁵⁰ geen rekening houden met de eenmalige inkomsten uit de afsluiting van de orde- en thesaurierekeningen als gevolg van de toetreding van een aantal departementen tot Fedcom in de loop van 2011⁵¹ (-716,0 miljoen euro).

⁵⁰ Algemene toelichting, p. 121. In de rijksmiddelenbegroting (p. 115) worden deze ontvangsten wel meegerekend in de vermoedelijke gerealiseerde lopende niet-fiscale ontvangsten 2011. In de rijksmiddelenbegroting gaat men dus uit van een vermoedelijke ontvangst 2011 van 6.110,2 miljoen euro.

⁵¹ Zie artikel 168^e Boek, Omzetting van orde – en thesaurierekeningen naar Fedcom, p. 226.

Bij de raming van de niet-fiscale ontvangsten voor 2012 is rekening gehouden met opbrengsten tengevolge van de steunmaatregelen aan de financiële sector. Volgende ontvangsten kunnen hieruit worden verwacht:

- vergoeding te storten door de bankinstellingen voor het gebruik van de staatswaarborg voor leningen tussen bankinstellingen (791,9 miljoen euro);
- bijdrage van de financiële instellingen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's (979,0 miljoen euro);
- bijdrage van de financiële instellingen aan het Resolutiefonds (251 miljoen euro);
- interesten van leningen toegestaan in het kader van de financiële crisis (385,3 miljoen euro).

De ontvangsten als vergoeding voor de toegekende staatswaarborg aan de banken is afhankelijk van de daadwerkelijk toegekende waarborgen en derhalve moeilijk te ramen.

Noch de algemene toelichting, noch de verantwoording bij de rijksmiddelenbegroting bevatten voldoende informatie over de voorwaardelijke verplichtingen en de omvang van de reeds toegekende overheidswaarborgen. In dit kader wijst het Rekenhof op de nieuwe Europese richtlijn m.b.t. de begrotingskaders van de lidstaten⁵². Deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten relevante informatie over de voorwaardelijke verplichtingen met mogelijke grote gevolgen voor de overheidsbegroting, zoals ondermeer overheidsgaranties, moeten publiceren, met vermelding van de omvang ervan⁵³. De opname van dergelijke informatie in algemene toelichting of andere begrotingsdocumenten zal dus in de toekomst een meer verplichtend karakter krijgen.

De berekeningswijze m.b.t. de vergoedingen voor het gebruik van de staatswaarborg⁵⁴ door de financiële instellingen (791,9 miljoen euro) wordt geregeld in de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector. Op basis van deze berekeningswijze raamt de FOD Financiën voor het begrotingsjaar 2012 deze opbrengst op 492,1 miljoen euro. Tijdens de begrotingsconclaf van 1 december 2011 werd deze opbrengst verhoogd met 299,8 miljoen euro, waarvan:

- *213,6 miljoen euro* als bijkomende vergoeding voor de staatswaarborg die tengevolge van het akkoord van 9 oktober 2011 aan restbank Dexia NV en aan Dexia Crédit Local France werd verleend door de Belgische, Franse en Luxemburgse overheid. Volgens het akkoord neemt de Belgische Staat hiervan maximaal 54 miljard euro ten laste (60,5% van de toegekende waarborg van 90 miljard euro). Het is echter onduidelijk in welke mate de beslissing van de

⁵² Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

⁵³ Artikel 14, 3°, van de richtlijn. Deze informatie dient trouwens mee te worden opgenomen in het stabiliteitsplan dat elke lidstaat bij de Europese Commissie moet indienen.

⁵⁴ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Administratie van de Thesaurie – artikel 16.11.04.

federale regering om deze waarborgregeling te reduceren tot maximaal 27,2 miljard euro de voorziene vergoeding van 213,6 miljoen zal beïnvloeden⁵⁵;

- *84,0 miljoen euro* als 'upfront-fee' voor de waarborg die Dexia NV geniet. Het Rekenhof heeft evenwel geen bijkomende informatie omtrent de berekeningswijze van dit bedrag.
- *2,2 miljoen euro* als bijdrage van de coöperatieven van de Arcogroep tot het Bijzondere Beschermingsfonds voor de deposito's⁵⁶. Met een koninklijk besluit van 10 oktober⁵⁷ werd de depositogarantieregeling uitgebreid tot de coöperatieve vennootschappen die voor meer dan de helft in financiële aandelen zijn belegd. De rechtsgeldigheid van dit koninklijk besluit wordt evenwel aangevochten zowel bij de rechtbank van Eerste Aanleg (in kortgeding) als bij de Raad van State.

De bijdragen aan het Bijzonder Beschermingsfonds⁵⁸ worden ten opzichte van het begrotingsjaar 2011 sterk beïnvloed door het Argenta-arrest⁵⁹. Ten gevolge van dit arrest werd de berekening voor de jaarlijkse bijdragen die moeten worden gestort aan het Bijzonder Beschermingsfonds gewijzigd. Om de impact van deze nieuwe berekeningswijze goed te begrijpen, moeten de bijdragen aan het Bijzonder Beschermingsfonds (979 miljoen euro) en het (nieuwe gecreëerde) Resolutiefonds (251 miljoen euro – zie hieronder) samen worden geanalyseerd. De bijdrage van financiële instellingen aan deze twee fondsen bedraagt aldus 1.230 miljoen euro en is als volgt samengesteld:

- de initiële raming van 263 miljoen door de administratie rekening houdend met de veroordeling door het Argenta-arrest;
- 391 miljoen door de nieuwe berekeningswijze zoals voorzien in de wetwijziging van 28 december 2011⁶⁰ tengevolge van het Argenta-arrest (zie hieronder);

⁵⁵ De Europese Commissie heeft de tijdelijke garantie verleend door de Belgische, Franse en Luxemburgse overheid aan de restbank Dexia NV en Dexia Crédit Local SA, ten belope van 45 miljard euro, op 21 december 2011 goedgekeurd (zie persbericht van de Europese Commissie van 21 december 2011). Het aandeel van België in deze garantie blijft behouden op 60,5%. De federale overheid staat bijgevolg garant voor een maximaal bedrag van 27,2 miljard euro.

⁵⁶ Het gewaarborgde bedrag van de individuele coöperanten bedraagt 1,45 miljard euro. Noch de algemene toelichting, noch de verantwoording bij de rijksmiddelenbegroting bevat geen verdere informatie omtrent de eventuele vereffening van de Arcogroep en de eventuele impact hiervan op het vorderingensaldo.

⁵⁷ Koninklijk besluit van 10 oktober 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's en de levensverzekeringen.

⁵⁸ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Administratie van de Thesaurie – artikel 16.11.06.

⁵⁹ Arrest nr. 115/2011 van 23 juni 2011 van het Grondwettelijk Hof.

⁶⁰ Wet van 28 december 2011 tot invoering van een bijdrage voor de financiële stabiliteit en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten

- een bijzondere bijdrage van 476 miljoen euro tengevolge van de beslissing van het begrotingsconclaaf van 1 december 2011. Deze bijzondere bijdrage wordt evenwel gecompenseerd door een gedeeltelijke terugbetaling vanwege het Beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten aan de financiële instellingen (zie hieronder);
- 100 miljoen euro tengevolge van de verhoging van de financiële stabiliteitsheffing van 0,022% naar 0,035%, beslist tijdens het begrotingsconclaaf.

De nieuwe berekeningswijze bestaat uit twee modules. De eerste berekeningsmodule houdt rekening met het volume aan deposito's, alsmede met het aan de kredietinstelling verbonden risico (wat vroeger niet het geval was). Deze bijdrage wordt gestort in het Bijzonder Beschermingsfonds. De tweede berekeningsmodule betreft een financiële stabiliteitsheffing en wordt gestort in een nieuw opgericht fonds, met name het Resolutiefonds⁶¹.

Tijdens het begrotingsconclaaf van 1 december 2011 werden de initiële basisheffingen voor zowel het Bijzonder Beschermingsfonds als voor het Resolutiefonds verhoogd. Inzake het Resolutiefonds genereert deze bijkomende heffing (van 0,022% naar 0,035%) vanaf het begrotingsjaar 2012 een bijkomende heffing van 100 miljoen euro.

Wat betreft het Bijzonder Beschermingsfonds wordt de basisheffing voor het begrotingsjaar 2012 van 0,23% naar 0,245% en voor het begrotingsjaar 2013 van 0,10% naar 0,15% verhoogd. Aldus wordt voor het begrotingsjaar 2012 voorzien in een bijkomende storting vanwege de financiële instellingen van 476 miljoen euro en voor het begrotingsjaar 2013 159 miljoen euro, in totaal 635 miljoen euro. Deze bijkomende heffingen worden evenwel gecompenseerd door een gedeeltelijke terugbetaling aan de financiële instellingen van de in het verleden gestorte bijdragen aan het Beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten, opgericht bij de wet van 17 december 1998⁶². Voor 2012 wordt voorzien in terugstorting van 426,0 miljoen euro en voor 2013 in 209,0 miljoen, samen 635 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt hierbij op dat het overhevelen van de gelden, weliswaar op onrechtstreekse wijze, vanuit het Beschermingsfonds naar het Bijzondere Beschermingsfonds het vorderingensaldo voor de begrotingsjaren 2012 en 2013 positief beïnvloedt (met respectievelijk 476,0 miljoen euro en 159,0 miljoen euro). Het Beschermingsfonds bevindt zich immers buiten de perimeter van de overheidssector zoals gedefinieerd door het Instituut van de Nationale Rekeningen⁶³, terwijl het Bijzondere Beschermingsfonds zich wel bevindt in deze perimeter.

en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten.

⁶¹ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Administratie van de Thesaurie – artikel 16.11.08.

⁶² Wet van 17 december 1998 tot oprichting van een beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten en tot reorganisatie van de beschermingsregeling voor deposito's en financiële instrumenten.

⁶³ Nationale Bank van België, Dienst Nationale/Regionale Rekeningen – De eenheden van de publieke sector.

De interesten van leningen toegestaan in het kader van de financiële crisis⁶⁴ betreffen de interesten die de federale Staat ontvangt in het kader van haar leningen gegeven aan de Kaupthing Bank, Griekenland en KBC. KBC heeft echter haar intentie bekendgemaakt om een eerste tranche voor een bedrag van 500,0 miljoen euro, aangevuld met een penalty premie van 15% (75,0 miljoen euro), aan de federale overheid in januari 2012 terug te betalen. De rijksmiddelenbegroting (kapitaalontvangsten) voor het begrotingsjaar 2012 houdt geen rekening met deze terugbetaling⁶⁵ en de penalty premie, evenmin met een minderontvangst aan interesten als gevolg hiervan.

Voor de heffing op de niet benutte sites voor de productie van elektriciteit⁶⁶ wordt voor 2012 geen raming vooropgesteld⁶⁷. 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 bedragen als gevolg van lopende juridische geschillen. Het betreft hier een mogelijke terugbetaling van 8,8 miljoen euro.

Er wordt ook een bijdrage van de energiesector⁶⁸ verwacht ten belope van 550,0 miljoen euro (nucleaire rente). Dit betreft 50 miljoen euro meer dan het begrotingsjaar 2011. Hier moet worden bij opgemerkt dat de vermoedelijke gerealiseerde ontvangst voor het begrotingsjaar 2011 betrekking heeft op de nucleaire bijdrage van zowel 2010 (250,0 miljoen euro) als 2011 (250,0 miljoen euro).

3.2 De niet-fiscale kapitaalontvangsten

De niet-fiscale kapitaalontvangsten nemen af van 423,6 miljoen (vermoedelijke ontvangsten 2011) naar 374,1 miljoen euro (voorgestelde raming 2012) wat een daling van 49,5 miljoen euro betekent. De belangrijkste wijzigingen zijn, enerzijds, een daling van de kapitaalwinsten andere dan wisselkoersen (-91,7 miljoen euro)⁶⁹, en anderzijds, een stijging van 62,1 miljoen euro als terugbetaling van een renteloze lening toegekend door de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer. Het betreft de terugbetaling in 2012 van leningen die in 2010 en 2011 respectievelijk voor een

⁶⁴ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Rijksschuld – artikel 26.10.01.

⁶⁵ Titel II - Kapitaalontvangsten – FOD Financiën – Rijksschuld – artikel 86.20.01, voorziet slechts een terugbetaling van 24 miljoen euro.

⁶⁶ Deze heffing werd ingevoerd bij de wet van 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.

⁶⁷ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Administratie van de BTW, registratie en domeinen – artikel 37.70.01.

⁶⁸ Titel I - Lopende ontvangsten – FOD Financiën – Administratie van de BTW, registratie en domeinen – artikel 37.70.02.

⁶⁹ Titel II – Kapitaalontvangsten – FOD Financiën – Rijksschuld - artikel 86.70.02. De vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten voor het begrotingsjaar 2011 bedragen 126,9 miljoen euro. Dit groot bedrag aan ontvangsten komt voornamelijk van de herverkoop in januari 2011 van effecten die verworven worden in het kader van plaatsingen op het einde van het jaar.

bedrag van 856,4 miljoen euro en 386,3 miljoen euro aan de RSZ-Globaal Beheer werden toegekend⁷⁰.

Met betrekking tot deze laatste meerontvangst, merkt het Rekenhof op dat de RSZ-Globaal Beheer in zijn uitgavenbegroting hieromtrent een terugbetaling voorziet van 100,9 miljoen euro⁷¹. De RSZ-Globaal Beheer is in zijn berekening uitgegaan van een ontvangst voor 2011 van 1,1 miljard euro, zodat de terugbetaling is berekend op een lening van in totaal 2,0 miljard euro in plaats van de tot nu toe ontvangen 1,2 miljard euro. Het is niet duidelijk of in 2012 nog een bijkomend bedrag aan de RSZ-Globaal Beheer zal worden gestort⁷².

In januari 2011 bereikte de lening aan de Nationale Kas voor Rampenschade (NKR), ten bedrage van 35 miljoen euro, de eindvervaldag⁷³. In tegenstelling tot de voorgaande jaren werd deze lening slechts gedeeltelijk verlengd, ten bedrage van 25 miljoen euro tot januari 2012. De NKR betaalde bijgevolg in januari 2011 per saldo 10 miljoen euro terug aan de Schatkist. Gezien de benarde liquiditeitspositie van de NKR bestaat het risico dat het bedrag van 25 miljoen euro niet kan worden terugbetaald.

De ontvangsten afkomstig uit de opbrengst van de verkoop van UMTS-licenties⁷⁴ (voor de zogenaamde 4G-licenties) worden geraamd op 80,0 miljoen euro, zijnde een meerontvangst van 10,0 miljoen ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten voor het begrotingsjaar 2011 (70,0 miljoen euro). Volgens de administratie wordt een eerste betaling ten vroegste verwacht op 15 juli 2012 en zal er bijgevolg in 2011 niets van de vooropgestelde ontvangst van 70 miljoen euro worden gerealiseerd. De verantwoordingsnota bij de rijksmiddelenbegroting bevat hierover geen informatie⁷⁵. Het Rekenhof kan aldus de juistheid van het ingeschreven bedrag niet bevestigen.

4 Ontvangsten die worden overgeheveld naar de gedefedereerde entiteiten

4.1 Artikelen 13 tot 16 van het beschikkend gedeelte

Zoals wordt uiteengezet in de verantwoordingsnota's⁷⁶, worden de aan de gemeenschappen en aan de gewesten toegewezen gedeelten - overeenkomstig de bepalingen van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten - bepaald op basis van de geraamde werkelijke groei van het bruto binnenlands product (BBP) van het begrotingsjaar in kwestie. In de laatste economische begroting, namelijk die van 9 september 2011, werd dat percentage geraamd op 2,4% voor 2011 en op 1,6% voor 2012. De Hoge Raad voor de Financiën heeft de groei van het BBP intussen echter opnieuw geraamd en de percentages bedragen nu 2,36% voor 2011 en 0,84% voor 2012. In de verantwoordingsnota's staat een tabel die weergeeft hoeveel het aan elke entiteit toegewezen gedeelte zou verminderen als de werkelijke groei van het BBP blijft

⁷⁰ Algemene uitgavenbegroting 2011 – deel 2 – basisallocatie 51.45.40.85.20.05 (DOC 53 1348/002, p. 688-689).

⁷¹ Algemene toelichting, p. 177 – tabel II.2.

⁷² Zie ook punt 3.2.7 van Deel IV van dit verslag.

⁷³ Titel II – Kapitaalontvangsten – FOD Financiën – Rijksschuld - artikel 89.14.01.

⁷⁴ Titel II – Kapitaalontvangsten – FOD Economie – artikel 77.30.01.

⁷⁵ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/001, p. 527.

⁷⁶ Parl. stuk Kamer DOC 53 1943/001, p. 175.

dalen in 2012. Voor alle gemeenschappen en gewesten samen zou het gaan om een daling van 255,85 miljoen euro. Het Rekenhof heeft zijn berekeningen weliswaar op dezelfde parameters gebaseerd, maar de resultaten zijn licht verschillend (het verschil bedraagt minder dan 173.485,96 euro). De bedragen die in 2012 effectief zullen worden betaald, zullen echter nog anders zijn omdat er een nieuwe evaluatie komt van alle parameters⁷⁷.

Op bladzijde 225 van de verantwoordingen, in de tabel met de « *parameters aangewend voor de opeenvolgende ramingstadiï van toegewezen middelen 2011 en 2012* », zijn twee fouten vastgesteld:

- bovenaan staat het begrotingsjaar 2010 vermeld, terwijl de eerste drie kolommen betrekking hebben op 2011 en de laatste kolom op 2012;
- de cijfers in de laatste twee kolommen (*2011 vermoedelijk/probable en 2012 initieel/initial*) van de lijn « *aantal leerlingen/nombre d'élèves* » kloppen niet. De toegewezen bedragen werden correct becijferd, rekening houdend met het aantal leerlingen voor het schooljaar 2010-2011, zoals dat door het Rekenhof werd vastgesteld op 28 september 2011, namelijk 810.193 en 619.193 (in plaats van 813.045 en 618.938, zoals de tabel vermeldt).

4.2 Artikel 17 van het beschikkend gedeelte

Dit artikel bepaalt dat de overdracht die beoogd wordt in artikel 65bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989, met tien miljoen euro wordt opgetrokken, te verdelen tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie. Die bepaling loopt vooruit op een wijziging van de bijzondere wet die uitvoering geeft aan het institutioneel luik van het regeerakkoord van 1 december 2011.

⁷⁷ De schommelingsgraad van de gemiddelde prijsindex zal bij de volgende economische begroting immers gekend zijn voor 2011 en opnieuw worden geraamd voor 2012. Die economische begroting zal ook de werkelijke groei van het BBP bepalen voor 2011 en de groei voor 2012 ramen. Het NIS zal definitieve cijfers hebben over het bevolkingsaantal op 1 januari 2010 en de cijfers op 1 januari 2011 zullen opnieuw worden geraamd. De FOD Binnenlandse Zaken zal aan de hand van het rijksregister bepalen hoeveel inwoners op 30 juni 2010 jonger waren dan 18 jaar en de situatie op 30 juni 2011 zal opnieuw worden geraamd.

DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

HOOFDSTUK I – ALGEMEEN

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

De in deze ontwerpbegroting ingeschreven begrotingskredieten (103.313,6 miljoen euro⁷⁸) stijgen met 7,2% (+6.967,2 miljoen euro) ten opzichte van de kredieten van het jaar voordien⁷⁹.

Het Rekenhof merkt in dat verband op dat sommige belangrijke kredietwijzigingen geen invloed hebben op het ESR-vorderingensaldo van de overheidssector dan op het begrotingssaldo. Zulks komt ofwel door de economische aard van de verrichtingen waarop die kredieten betrekking hebben (meer in het bijzonder kredietverleningen en deelnemingen), ofwel door het feit dat de derde instantie die bij die verrichting betrokken is, tot dezelfde sector van de overheden behoort.

Het belangrijkste deel van die stijging van kredieten heeft immers betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld, van de algemene uitgavenbegroting, die toenemen met 6.590,3 miljoen euro, maar waarvan de impact op het vorderingensaldo hoofdzakelijk beperkt blijft tot de betaling van de intresten die samenhangen met de leningen op korte en op lange termijn (+1.371,1 miljoen euro)⁸⁰.

Ook twee andere begrotingssecties ondergaan een invloed van die kredietwijzigingen.

In sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid, stijgen de kredieten (+2.057,1 miljoen euro) door de beslissing om extra dotaties toe te kennen om het financieel evenwicht van de algemene socialezekerheidsstelsels te verzekeren (+1.907,6 miljoen euro). Hoewel deze dotaties een invloed hebben op het vorderingensaldo van respectievelijk de federale overheid en de sociale zekerheid, betreft het een

⁷⁸ Vereffeningsoptiek.

⁷⁹ Rekening houdend met de 1^{ste} en 2^{de} aangepaste algemene uitgavenbegroting 2011, bedraagt het totaal bedrag aan vereffeningskredieten voor het jaar 2011 96.346,4 miljoen euro. In deze aanpassingen is namelijk de kredietverhoging opgenomen als gevolg van de participatie van de Staat in het kapitaal van Dexia Bank België. Daarnaast werd midden december 2011 de 3^e en de 4^e aanpassing aan de algemene uitgavenbegroting 2011 goedgekeurd ten belope van respectievelijk 3.779,9 miljoen euro en 118,9 miljoen euro. Hierin werd onder meer bijkomende kredieten ingeschreven voor de terugkoop van effecten van de rijksschuld (4.180,4 miljoen euro). Het Rekenhof stelt vast dat de tabel op pagina 94 van de algemene toelichting geen rekening houdt met deze aanpassingen van de algemene uitgavenbegroting 2011 en dus niet kan worden gebruikt om kredieten te vergelijken.

⁸⁰ Het gegeven dat deze geen invloed hebben op het vorderingensaldo geldt hier voor de kredieten bestemd voor de aflossing en de terugbetaling van leningen op korte termijn en op lange termijn van de rijksschuld (+3.455,9 miljoen euro), voor de terugkoop van effecten van diezelfde rijksschuld (+2.584,1 miljoen euro), voor de betaling van de intresten aan het Zilverfonds (+800,5 miljoen euro) en voor de schrapping van de basisallocatie voorbehouden voor de leningen aan lidstaten van de Europese Unie (-1.287,0 miljoen euro).

overdracht tussen overheidsadministraties die behoren tot Entiteit I, zodat ze uiteindelijk geen invloed hebben op het vorderingensaldo van deze entiteit⁸¹.

De vermindering van de voor sectie 18 – Financiën, gevraagde kredieten (-2.263,9 miljoen euro) kan vooral worden verklaard door de eenmalige deelneming in 2011 van de Staat in het kapitaal van Dexia bank, hetgeen een vermindering van de kredieten voor 2012 als gevolg heeft (-4.000,0 miljoen euro) en door de Belgische bijdrage aan het kapitaal van het Internationaal Monetair Fonds (+1.847,7 miljoen euro). Overeenkomstig de ESR-regels hebben die twee verrichtingen ook geen invloed op het vorderingensaldo van de federale Staat.

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat het aandeel van de primaire uitgaven, na de neutralisering van de uitgaven opgenomen in sectie 51 – Rijksschuld en in sectie 52 – Financiering van de Europese Unie⁸², in nominale termen nagenoeg stabiel is gebleven (+205 miljoen euro op een totaal van 44.670.0 miljoen euro). In reële termen echter dalen ze, rekening houdend met een verwachte inflatie van 2,0%.

2 Kredieten van de beleidsorganen

De in de ontwerpbegroting 2012 ingeschreven vastleggings- en vereffeningskredieten voor de beleidsorganen zijn gebaseerd op de kredieten 2011. Er werd nog geen rekening gehouden met de samenstelling van de nieuwe regering. De kredieten (en in bepaalde gevallen ook de functies) moeten nog worden aangepast. Bij de aanpassing van de kredieten zal onder meer rekening moeten worden gehouden met de vooropgestelde besparing van 3 miljoen euro (zie ook sectie 03).

⁸¹ Zie Deel I, Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo.

⁸² Alsook een bedrag van 73,1 miljoen euro voor de kredieten bestemd voor de interestlasten die ingeschreven worden in sectie 18 – Financiën.

HOOFDSTUK II – SECTIES VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

SECTIE 01 - DOTATIES

Dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap

Krachtens de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap is in de ontwerpbegroting 2012 een krediet van 60,3 miljoen euro ingeschreven als dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap.

Mocht de dotatie worden berekend volgens de strikte toepassing van de wet, dan zou dit een bedrag opleveren van 59,9 miljoen euro, of een verschil van 0,4 miljoen euro voor zowel het waarschijnlijk saldo 2011 als voor de initiële dotatie 2012.

Het Rekenhof heeft reeds in het verleden de aandacht gevestigd op het gebrek aan concordantie tussen de bepalingen van de wet en de in de begroting ingeschreven bedragen⁸³. In antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof in verband met de begroting 2008⁸⁴ had de regering meegedeeld dat de FOD Financiën alle mogelijkheden zou onderzoeken om te komen tot een betere overeenstemming tussen de wettelijke bepalingen en de berekening van de dotatie waar de Duitstalige Gemeenschap recht op heeft. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de situatie tot dusver niet is gewijzigd.

⁸³ Zie inzonderheid Parl. St. Kamer, DOC 52 2222/002, p. 20.

⁸⁴ Parl. St. Kamer, DOC 52 0993/003, p. 136.

SECTIE 03 – FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten

Het globale bedrag van het krediet dat op dit programma is ingeschreven voor uitgaven van allerhande aard (401,7 miljoen euro) vertegenwoordigt ongeveer 1% van de uitgaven (zonder intrestlasten) van de federale overheid.

Tabel – Provisionele kredieten voor uitgaven van allerhande aard ingeschreven in de initiële begrotingen 2008-2012 (in miljoen euro)

Jaar	2008	2009	2010	2011 ⁸⁵	2012
Vastleggingskrediet	197,9	338,7	305,3	512,6	401,7
Vereffeningskrediet	197,9	338,7	305,3	509,2	401,7

Bron: algemene uitgavenbegrotingen voor de periode 2008-2012

Het Rekenhof herinnert eraan dat het er reeds herhaaldelijk heeft op gewezen dat het aanwenden van provisionele kredieten afbreuk doet aan het principe van de begrotingsspecialiteit dat ervan uitgaat dat de kredieten die ter beschikking van de uitvoerende macht worden gesteld, niet op een globale en onbepaalde wijze door de wetgever worden toegekend, maar dat daarentegen limieten worden opgelegd met betrekking tot het gebruik dat de regering ervan kan maken. Een dergelijke doelstelling wordt over het algemeen bereikt door middel van een voldoende expliciete benaming van het programma of de allocatie of, als dat niet het geval is, door een toereikende verantwoording.

In casu blijkt dat de verantwoording niet alleen slechts een partiële opsomming bevat van de verschillende maatregelen die worden overwogen, maar dat ze geen enkele informatie verstrekt over de respectieve kostprijs van die maatregelen. Gelet op de omvang van het bedrag in kwestie, zou het opportuun zijn geweest in de verantwoording de budgettaire weerslag van de maatregelen in kwestie en de precieze finaliteit ervan nader toe te lichten.

⁸⁵ De raming die eind november door de macrobudgettaire dienst van de FOD Budget en Beheerscontrole werd opgesteld, wijst op een onderbenutting van de provisie 2011 ten belope van 360,2 miljoen euro (op een totale onderbenutting van het geheel van de kredieten van de algemene uitgavenbegroting van 918 miljoen euro).

a) *De opgesomde uitgaven waarvan de verantwoording ontoereikend is*

Op basis van de informatie die de FOD Budget en Beheerscontrole heeft verstrekt, heeft het Rekenhof slechts een partieel overzicht bekomen van de uitgaven die ten laste van de provisie zullen worden aangerekend. Het gaat onder meer om:

- middelen vereist voor gecertificeerde opleidingen (60 miljoen euro voor competentietoelagen);
- de financiering van een deel van de personeelsuitgaven als gevolg van een snellere overschrijding dan verwacht van het spilindexcijfer (30,9 miljoen euro);
- gerechtskosten en schadevergoedingen (25 miljoen euro);
- diverse uitgaven met betrekking tot het personeelsbeleid, inzonderheid de mobiliteitsregeling (11,1 miljoen euro), de uitvoering van het plan betreffende de startbaanovereenkomsten (3,7 miljoen euro), evenals de uitgaven voor de sociale inspectie (1,9 miljoen euro).

Het gedeelte dat traditioneel aan de verhuizing werd gewijd, is geschrapt (14,6 miljoen aan vastleggingen en 14,8 miljoen aan vereffeningen in 2011).

b) *Niet opgesomde uitgaven*

Naast voormelde uitgaven worden voor de provisie nieuwe uitgaven overwogen voor een bedrag van 168 miljoen euro, waarvan het voorwerp door de Ministerraad moet worden bepaald in de loop van het begrotingsjaar. Het gaat vooral om uitgavenvoorstellen van de verschillende departementen en waarvoor tijdens het begrotingsconclaf geen definitieve beslissing werd genomen.

Naast die 168 miljoen euro bevat de provisie eveneens een globaal bedrag van 94,1 miljoen euro die volgens de FOD Budget en Beheerscontrole moet worden beschouwd als een algemene reserve eventueel voor uitzonderlijke omvangrijke schadevergoedingen. Deze reserve zal evenwel ook kunnen dienen om andere niet nader genoemde uitgaven te dekken.

Tot slot zijn in deze provisie zogenaamd prioritaire uitgaven ingeschreven die onder meer betrekking hebben op justitie, politie, brandweerdiensten en douane, evenals een herinvestering van efficiëntiewinsten in de openbare diensten. Een bedrag van 30 miljoen, dat bestemd is om die uitgaven te dekken, zal naar de betrokken diensten worden overgeheveld op basis van in de ministerraad overlegde koninklijke besluiten, door een ondersteuningscel met de naam « Optifed » in te schakelen (die nog moet worden geïnstalleerd en waarvan de precieze taken en samenstelling nog niet zijn bepaald).

c) *Risico voor een onderschatting van het provisioneel krediet*

Meer in het algemeen maakt de ontoereikendheid van de verantwoordingen die bij de begroting gevoegd zijn, het niet mogelijk te bepalen of het bedrag van het provisioneel krediet voldoende groot is om er de beoogde uitgaven mee te dekken. Uit de verantwoordingen van de andere secties van de algemene uitgavenbegroting blijkt dat sommige kredieten die de departementen aanvragen, partieel ingeschreven zijn ten laste van de interdepartementale provisie, zonder dat het

mogelijk is geval per geval de financiële impact ervan te becijferen. Dat is onder meer het geval voor de secties 02 (Kanselarij), 12 (Justitie)⁸⁶, 14 (Buitenlandse Zaken)⁸⁷, 17 (Federale Politie)⁸⁸, 19 (Regie der Gebouwen)⁸⁹, 24 (Sociale Zaken)⁹⁰ en 32 (Economie)⁹¹. Dit heeft ook tot gevolg dat het beheer van de kredieten door de verschillende betrokken administraties bemoeilijkt wordt.

Het Rekenhof stelt vast dat eenzelfde bedrag (401,7 miljoen euro) wordt ingeschreven voor de vastleggingskredieten en de vereffeningkredieten van deze interdepartementale provisie. Op basis van de verantwoordingen van de andere ministeriële departementen verschillen de bedragen van de vastleggingen en van de vereffeningen die door de provisie in meerdere gevallen moeten worden gedekt. Zo beloopt het verschil tussen de vereffeningkredieten en de vastleggingskredieten voor de Regie der Gebouwen alleen al ongeveer 48 miljoen euro. Hetzelfde geldt voor de kredieten die zijn ingeschreven voor de Kanselarij. Hier is een vastleggingskrediet van 20,5 miljoen euro in de provisie opgenomen voor de vernieuwing van haar ICT-netwerk, zonder navenante inschrijving van vereffeningkredieten. Voor de FOD Wetenschapsbeleid kan dit verschil tot 156,5 miljoen euro oplopen.

d) Verwezenlijkte besparingen op de kredieten die zijn bestemd voor de beleidscellen en op de facultatieve toelagen

In het begrotingsconclaf werd beslist dat er maatregelen moeten worden genomen tot vermindering van uitgaven op de kredieten bestemd voor de facultatieve toelagen (-20 miljoen euro) en op de uitgaven van de beleidscellen (-3 miljoen euro).

In de voorliggende ontwerpbegroting hebben die besparingsmaatregelen evenwel niet als gevolg dat de in de verschillende basisallocaties in kwestie ingeschreven kredieten met een overeenstemmend bedrag verminderd zijn. In feite werden die maatregelen in de algemene uitgavenbegroting vertaald door een vermindering met hetzelfde bedrag (-23 miljoen euro) van de interdepartementale provisie.

Die beslissing heeft als gevolg dat het ontwerp van algemene uitgavenbegroting zoals nu opgesteld, het niet mogelijk maakt zich ervan te vergewissen dat de aldus beoogde verminderingen ook effectief zullen worden gerealiseerd.

⁸⁶ Zie commentaar betreffende sectie 12.

⁸⁷ Zie commentaar betreffende sectie 14.

⁸⁸ Zie commentaar betreffende sectie 17.

⁸⁹ Zie commentaar betreffende sectie 19.

⁹⁰ Zie commentaar betreffende sectie 24.

⁹¹ Zie commentaar betreffende sectie 32.

SECTIE 12 - FOD JUSTITIE

1 Wetsbepaling 2.12.2

Bovenvermelde wetsbepaling geeft aan de minister van Justitie de toelating aan de griffiers van de hoven en rechtbanken een provisie voor de betaling van gerechtskosten toe te kennen (zie ook punt 3)⁹², omdat de FOD Justitie vanaf 1 januari 2012 in het fedcom-systeem stapt waarin de toekenning van dergelijke voorschotten aan strikte wettelijke voorwaarden is onderworpen.

Artikel 66 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat stelt echter dat het aan de minister van Financiën toekomt voorschotten toe te kennen. Daarbij moet het gebruik van voorschotten worden beperkt tot welbepaalde werkingsuitgaven, die bovendien worden voorbehouden aan rekenplichtigen die formeel verantwoording afleggen aan het Rekenhof. Indien het de bedoeling is met de wetsbepaling in een afwijking te voorzien op voornoemd artikel 66 van de comptabiliteitswet, verdient het aanbeveling deze afwijking op artikel 26 in de wetsbepaling te preciseren.

Het Rekenhof heeft op het bestaan van dit juridische probleem reeds gewezen in zijn 168e Boek⁹³.

2 Activiteit 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) wordt voor het begrotingsjaar 2012 geraamd op 31,7 miljoen euro⁹⁴. Dit is een daling van 6,7 miljoen euro ten opzichte van de volledig benutte kredieten 2011 (38,4 miljoen euro)⁹⁵.

Het verdrag van 31 oktober 2009 met Nederland⁹⁶ bevat een vaste jaarlijkse vergoeding van 30 miljoen euro voor 500 detentieplaatsen. Indien er meer detentieplaatsen worden benut, zijn er daarnaast bijkomende vergoedingen verschuldigd. Tenslotte is voor elk transport van gevangenen dat aan de Nederlandse Staat wordt toevertrouwd, een bijkomende vergoeding van 455 euro verschuldigd.

Uit cijfers verstrekt door de administratie blijkt dat op 30 november 2011 het aantal bezette detentieplaatsen in Tilburg is opgelopen tot 671. Volgens de administratie

⁹² Ook (geld)voorschot of rollend fonds genoemd.

⁹³ 168^e Boek van het Rekenhof, p. 260-268, FOD Justitie: Financiële evolutie, opvolging en beheer van de gerechtskosten in strafzaken.

⁹⁴ Basisallocatie 12.51.02.12.12.00.34.

⁹⁵ De (gedeeltelijke) verdeling van de interdepartementale provisie 2011 is nog niet helemaal begrepen in de tabellen van de algemene begroting 2012. Aan de FOD Justitie werd in 2011 onder meer een bedrag van 6,6 miljoen euro toegekend ter financiering van 150 bijkomende plaatsen te Tilburg.

⁹⁶ 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.

bedraagt de geraamde kost, rekening houdende met de actuele bezetting in Tilburg, ongeveer 40,8 miljoen euro. Het Rekenhof stelt vast dat, indien de actuele bezetting wordt gehandhaafd, het krediet, net zoals in 2011, zal moeten worden verhoogd.

3 Activiteit 12.56.03 – Gewone rechtsmachten – andere werkingskosten

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 12.56.03.12.11.40 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 2012 wordt een krediet ingeschreven van 99 miljoen, zijnde een daling van 12 miljoen euro ten opzichte van het begrotingsjaar 2011 (111 miljoen euro)⁹⁷.

Het Rekenhof wijst er andermaal op dat de FOD de afgelopen jaren op het einde van het jaar steeds te kampen had met een hoog bedrag aan onbetaalde facturen die, bij gebrek aan voldoende begrotingskredieten, naar het volgende begrotingsjaar moeten worden doorgeschoven. Zo werd er in 2011 voor ongeveer 16 miljoen euro aan facturen 2010 betaald⁹⁸. De totale omvang van de openstaande onbetaalde facturen 2011 is niet bekend, omdat de griffies de dringende gerechtskosten alsnog niet registreren in de centrale boekhouding en een consolidatie van de gegevens van alle griffies niet mogelijk is vanwege de uiteenlopende boekhoudprogramma's die ze gebruiken.

Het Rekenhof wijst er tevens op dat de stijgende tendens van de uitgaven voor de gerechtskosten zich vermoedelijk zal verder zetten, onder meer door de bijkomende kosten ingevolge de 'Salduz'-wetgeving. De bijkomende gerechtskosten worden hiervoor geraamd op 6,9 miljoen euro (zie punt 5).

Gelet op de hierboven aangehaalde vaststellingen wijst het Rekenhof op het risico dat het ingeschreven krediet onvoldoende zal zijn om aan alle verplichtingen in 2012 te kunnen voldoen. Het Rekenhof heeft er reeds op gewezen dat er daarbij onvoldoende inzicht is in de oorzaken van de stijging van bepaalde gerechtskosten en een neerwaartse aanpassing van bepaalde tarieven wenselijk kan zijn⁹⁹.

4 Activiteit 12.56.04 – Personeelsuitgaven magistraten¹⁰⁰

In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2012 wordt een krediet van 275,7 miljoen euro ingeschreven bestemd voor de bezoldiging van de magistraten.

⁹⁷ De (gedeeltelijke) verdeling van de interdepartementale provisie 2011 en de herverdelingen van basisallocaties zijn nog niet begrepen in de tabellen van de begroting 2012. Aan de FOD Justitie werd in 2011 onder meer een bedrag van 6,9 miljoen euro toegekend ter financiering van de gerechtskosten. Om alsnog een aantal openstaande schuldvorderingen te kunnen vereffenen werd daarnaast 4,9 miljoen euro krediet toegevoegd via herverdelingen van basisallocaties.

⁹⁸ Zie 168^e Boek van het Rekenhof, p. 260-268, FOD Justitie: financiële evolutie, opvolging en beheer van de gerechtskosten in strafzaken.

⁹⁹ 168^e Boek van het Rekenhof, p. 260.

¹⁰⁰ Basisallocaties 12.56.04.11.00.03 en 12.56.04.11.00.04 voor de bezoldigingen en allerhande toelagen voor respectievelijk het statutaire personeel en de gerechtelijke stagiairs.

Aangezien dit krediet lager is dan de in 2011 gerealiseerde uitgaven (277,1 miljoen euro) zal het ontoereikend zijn om het bestaande wettelijk kader van de rechterlijke orde in te vullen.

5 Inwerkingtreding van de 'Salduz'-wetgeving

De 'Salduz'-wetgeving treedt in werking uiterlijk op 1 januari 2012¹⁰¹. Aan de Ministerraad van 29 september 2011 werd een raming van de bijkomende nood aan vastleggingskredieten tengevolge van deze wetgeving voor het begrotingsjaar 2012 voorgelegd van 40,4 miljoen euro, waarvan 22,1 miljoen euro voor de Federale Politie en 18,3 miljoen euro voor de FOD Justitie¹⁰². Voor de FOD Justitie zou zich dit vertalen in een bijkomende nood aan vereffeningkredieten voor het begrotingsjaar 2012 van 9,7 miljoen euro. Tevens werd beslist de parameters bij de gehanteerde huidige ramingsmethode in de loop van maart 2012 te monitoren en als gevolg hiervan eventueel tijdens de begrotingscontrole 2012 de nodige bijkomende kredieten in te schrijven.

Deze beslissing werd evenwel ingetrokken en herzien door de Ministerraad van 14 oktober 2011¹⁰³. Tijdens deze Ministerraad werd de raming van de kostprijs van de 'Salduz'-wetgeving verminderd tot 39,7 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat hierbij geen nieuwe berekening werd gevoegd en het aldus niet duidelijk is welke posten (hetzij bij de Federale Politie, hetzij bij de FOD Justitie) werden verminderd.

In de aan de Ministerraad van 29 september 2011 voorgelegde raming bedroeg de jaarlijkse meerkost tengevolge van de Salduz-wetgeving voor de FOD Justitie 27 miljoen euro, verdeeld over de volgende uitgavenposten:

- 16 miljoen euro juridische tweedelijnsbijstand;
- 6,9 miljoen euro bijkomende gerechtskosten, meer specifiek voor het bijkomende beroep op tolken;
- 4,1 miljoen euro bijkomende kosten verbonden aan de organisatie van permanentiediensten.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat deze budgettaire implicaties, zowel vastleggingen als vereffeningen, niet mee zijn opgenomen in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2012. Zowel het krediet met betrekking tot de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische bijstand¹⁰⁴, als het krediet voor de tussenkomst in de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus

¹⁰¹ Artikel 10 van de wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan.

¹⁰² Nota aan de Ministerraad van 29 september 2011. Salduz-arrest – Globaal overzicht van de geraamde kosten.

¹⁰³ Nota aan de Ministerraad van 14 oktober 2011. Salduz-arrest – Globaal overzicht van de geraamde kosten.

¹⁰⁴ Basisallocatie 12.56.11.34.41.45.

voor juridische bijstand¹⁰⁵ wordt immers in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2012 slechts licht verhoogd ten opzichte van het begrotingsjaar 2011¹⁰⁶, niettegenstaande de kredieten van 2011 volledig werden benut. Het krediet voor de gerechtskosten daalt (zie punt 3). Het is daarbij niet duidelijk of deze kosten zijn opgenomen in de interdepartementale provisie van de FOD Budget en Beheerscontrole¹⁰⁷. De kans is reëel dat de huidige kredieten op de hiertoe voorziene basisallocaties ontoereikend zullen zijn om alle uitgaven te dekken.

¹⁰⁵ Basisallocatie 12.56.11.34.41.46.

¹⁰⁶ Respectievelijk 69,5 miljoen euro tegenover 68 miljoen euro en 5,7 miljoen euro tegenover 5,6 miljoen euro.

¹⁰⁷ Zie ook sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole.

SECTIE 13 – FOD BINNENLANDSE ZAKEN

1 Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten Programma 13.56.7 – Europese topontmoetingen te Brussel

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2012 houdt rekening met 124 miljoen euro extra uitgaven ter financiering van de Brusselse instellingen in het kader van de vooropgestelde zesde staatshervorming¹⁰⁸. Dit bedrag bevat:

- een dotatie voor het mobiliteitsbeleid van 45 miljoen euro (basisallocatie 13.40.40.45.31.01);
- een dotatie voor taalpremies van 25 miljoen euro (basisallocatie 13.40.40.45.31.02);
- een verhoogde dodehandcompensatie van 24 miljoen euro (basisallocaties 13.40.40.43.21.07 en 13.40.40.45.31.07);
- en een bijkomend krediet van 30 miljoen euro ter ondersteuning van inspanningen om de veiligheid en preventie te verbeteren (via het Fonds ter financiering van sommige uitgaven die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese Toppen te Brussel, basisallocatie 13.56.70.43.22.01).

De verantwoording bevat weinig informatie over de bijkomende uitgaven.

Het Rekenhof stelt vast dat de kredieten voor veiligheid en preventie voortvloeiend uit Europese topontmoetingen via het voornoemd begrotingsfonds worden verhoogd van 25 miljoen euro tot 55 miljoen euro. Het verwijst in dit verband naar zijn 168^e Boek waarin wordt gesteld dat het fonds sinds zijn oprichting in 2003 kampt met een onderbenutting van de in de begrotingen voorziene vereffeningskredieten¹⁰⁹. Het saldo van het fonds beschikbaar voor bijkomende vereffeningen wordt per eind 2012 geraamd op 54,1 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat indien dit saldo wordt aangewend de begroting bijkomend wordt belast.

Daarnaast bevat het programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en van de gemeenten, 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 (basisallocatie 12.40.40.45.31.01). Het krediet voor deze dotatie bedraagt in de begroting voor 2012 104,4 miljoen euro (tegenover 102,8 miljoen euro in 2011¹¹⁰). Dit krediet houdt echter geen rekening met een geraamde gecumuleerde achterstand van 1,4 miljoen euro¹¹¹.

¹⁰⁸ Daarnaast wordt ook een bijkomende dotatie toegekend van 10 miljoen aan de Franse en Vlaamse Gemeenschapscommissies (via het toewijzingsfonds 66.24 en dus buiten de algemene uitgavenbegroting). Zie ook Deel III, Hoofdstuk III.

¹⁰⁹ Zie 168^e Boek van Rekenhof, p. 269-277.

¹¹⁰ De derde aanpassing van de begroting 2011 is nog niet begrepen in de tabellen van de algemene begroting 2012. In deze derde aanpassing worden deze kredieten 2011 verhoogd met 5 miljoen euro.

¹¹¹ Berekeningen op basis van artikel 64 van de bijzondere wet van 19 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten. Krachtens dit artikel

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 criminaliteit¹¹².

Om dat beleid te financieren bestaat er binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZ-PPO) een Veiligheids- en Preventiefonds dat de verplichtingen inzake de strategische veiligheids- en preventieplannen van de gemeenten en de gemeenschapswachten moet financieren en dat zelf wordt gestijfd met btw-ontvangsten. Voor 2012 wordt rekening gehouden met een toekenning van 40,9 miljoen euro btw-ontvangsten¹¹³.

In de Ministerraad van 24 oktober 2008 werd beslist deze gedebudgetteerde uitgaven vanaf 2010 op te nemen in de begroting van de Staat. Vermits de budgettering telkens werd uitgesteld, werden de hiervoor ingeschreven kredieten voor subsidies voor 2010 en 2011 geblokkeerd (basisallocatie 13.56.81.43.22.01). In de begroting voor 2012 wordt voor dezelfde uitgaven een krediet van 38,3 miljoen euro ingeschreven.

De nieuwe regering moet nog voor 2012 beslissen of de betreffende uitgaven via het gedebudgetteerde Veiligheids- en Preventiefonds van de RSZ-PPO of via de algemene uitgavenbegroting moeten worden betaald¹¹⁴.

wordt de dotatie aan de stad Brussel jaarlijks geïndexeerd op basis van een initieel bedrag.

¹¹² Artikelen 69 tot 72 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

¹¹³ Het betreffende financieringsmechanisme is vastgelegd in artikel 66, §2, 1°, van de programmawet van 2 januari 2001.

¹¹⁴ Zie in dit verband ook Boek 2011 over de Sociale Zekerheid van het Rekenhof, p. 107-108.

SECTIE 14 - FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1 Percentage ontwikkelingshulp in vergelijking met het bruto nationaal inkomen

Volgens de door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) vastgelegde criteria moesten de voor de ODA (*Official Development Assistance* – officiële ontwikkelingshulp) bestemde middelen uiterlijk in 2010 minstens 0,7% van het bruto nationaal inkomen (BNI) belopen.

Uit de solidariteitsnota die bij de algemene toelichting bij het begrotingsjaar 2012¹¹⁵ is gevoegd, blijkt dat de totale ODA-uitgaven ten voordele van de ontwikkelingssamenwerking stijgen van 1.984 miljoen euro in 2011 (aangepaste raming) tot 2.170 miljoen euro in 2012¹¹⁶. Het aandeel van de ODA in het bruto nationaal inkomen (BNI)¹¹⁷ stijgt in 2012 licht ten opzichte van 2011, namelijk van 0,53% tot 0,56% van het BNI, maar het blijft lager dan in 2010 toen de ODA nog 0,64% van het BNI¹¹⁸ vertegenwoordigde.

In de verantwoordingen bij de begroting van Ontwikkelingssamenwerking¹¹⁹ wordt ervan uitgegaan dat de ODA/BNI-ratio in de komende jaren zal dalen door de bevrozing van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking en door het uitdoven van de schuldkwijtscheldingen vanaf 2013. Volgens die verantwoordingen zou die ratio 0,5% van het BNI bedragen vanaf 2013.

Tot slot vermeldt de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat niet langer de verplichting om een solidariteitsnota op te nemen in de algemene toelichting. Die verplichting was vervat in artikel 458 van de programmawet van 24 december 2002 tot wijziging van artikel 10 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit in verband met de samenstelling van de algemene toelichting. Dat artikel 10 werd echter opgeheven en de verplichting is dus niet langer van toepassing. Op 11 mei 2011 werd evenwel een wetsvoorstel¹²⁰ ingediend om de wet van 22 mei 2003 te wijzigen en opnieuw de verplichting in te voeren om een solidariteitsnota op te nemen in de algemene toelichting.

2 Aanrekening van de kredieten bestemd voor VN-uitgaven

De kredieten waarvan 11 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen bestemd is voor de missie van de VN in Congo (MONUC)¹²¹ en 1 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen bestemd is voor de financiering van het

¹¹⁵ Parl. stuk Kamer DOC 53 1942/001, 2010-2011, p. 149 en 150.

¹¹⁶ De meeste kredieten die in aanmerking komen voor ODA zijn ingeschreven in sectie 14, deel Ontwikkelingssamenwerking (1.439 miljoen euro).

¹¹⁷ Het BNI voor 2012 wordt geraamd op 387 miljard euro tegenover 376 miljard euro in 2011 (economische begroting van september 2011).

¹¹⁸ Meer bepaald door de kwijtschelding van de schuld van Congo (cf. solidariteitsnota in de algemene toelichting).

¹¹⁹ Parl. stuk Kamer DOC 53 1945/009 – 2010/2011, p. 69 en 70.

¹²⁰ Parl. stuk Kamer DOC 53 1449/001, 2010/2011.

¹²¹ Basisallocatie 54.34.35.40.20 - Missie van de UNO in Congo (DRC).

Internationaal Tribunaal voor Rwanda¹²², zijn ingeschreven in organisatieafdeling 54 - Ontwikkelingssamenwerking.

Het Rekenhof stelt vast dat de uitgaven voor de andere VN-vredesoperaties en de uitgaven voor het Joegoslavië-tribunaal en voor het Internationaal Strafhof worden aangerekend in organisatieafdeling 53 - Bijdragen tot de internationale veiligheid, preventie van conflicten en crisisbeheersing.

Het Rekenhof benadrukt dat het principe van de begrotingsspecialiteit moet worden nageleefd en dat de operaties en tribunalen die van diezelfde internationale instanties afhangen en die dezelfde doelstellingen beogen, coherent moeten worden gegroepeerd in de activiteitenprogramma's van de begroting¹²³.

3 Ongepast gebruik van de interdepartementale provisie

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat meermaals ongepast gebruik werd gemaakt van de interdepartementale provisie ofschoon er geen twijfel bestaat over de uitgaven en de bijbehorende bedragen.

Het Rekenhof merkt op dat slechts bij uitzondering gebruik mag worden gemaakt van provisionele kredieten. Die zijn immers bestemd voor uitgaven die betrekking hebben op diverse begrotingssecties en waarvoor de uitgave of het bijbehorende bedrag onzeker zijn¹²⁴.

Het gaat om de volgende gevallen:

3.1 Programma 14.40.1 – Protocol: aanmaak van identiteitskaarten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen

Het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 betreffende de documenten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen, gewijzigd door het koninklijk besluit van 17 oktober 2000, bepaalt dat de minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken kosteloos diplomatieke identiteitskaarten verstrekt aan leden van het diplomatieke en consulaire kader, waarvan het de categorieën bepaalt.

In 2012 moet een nieuwe, vijfjarige overheidsopdracht ten belope van 1,2 miljoen euro worden gelanceerd voor de productie van die identiteitskaarten.

In de begroting 2012 werden daartoe kredieten ingeschreven ten belope van 200.000 euro aan vastleggingen en vereffeningen¹²⁵. Het verschil (1 miljoen euro) zou worden ingeschreven in de interdepartementale provisie.

De vastleggingskredieten in programma 14.40.1 zijn dus nagenoeg 1 miljoen euro te laag geraamd. De verantwoordingen bij het provisioneel krediet dat is ingeschreven

¹²² Basisallocatie 54.34.35.40.21 - Internationaal Tribunaal voor Rwanda.

¹²³ Het Rekenhof heeft zijn standpunt kenbaar gemaakt in een brief van 31 augustus 2011 aan de minister van Buitenlandse Zaken.

¹²⁴ Rekenhof, 168^e Boek, analyse van de provisies in verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting, p. 105 tot 110.

¹²⁵ Basisallocatie 40.11.12.11.12 – aanmaak van identiteitskaarten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen.

in sectie 03 van de begroting, laten niet toe te bepalen of er ook effectief in die kredieten is voorzien.

3.2 Programma 14.53.1 – Bijdragen van België aan internationale organismen

Via bijdragen aan internationale organismen draagt België bij tot de Europese en internationale veiligheid, tot de preventie van conflicten en tot crisisbeheersing¹²⁶.

In de begroting 2012 zijn 103,1 miljoen euro kredieten voor vastleggingen en vereffeningen ingeschreven voor de financiering van die activiteiten. Volgens het departement bedragen de totale bijdragen echter 107,3 miljoen euro. Het verschil (4,2 miljoen euro) zou worden ingeschreven in de interdepartementale provisie.

De kredieten die voor die bijdragen zijn ingeschreven in programma 14.53.1 zijn dus nagenoeg 4,2 miljoen euro te laag geraamd. De verantwoordingen ter ondersteuning van het provisioneel krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting, laten niet toe te bepalen of er ook effectief in die kredieten is voorzien.

3.3 Programma 14.53.2 - Bijdragen van België aan internationale organismen

België draagt ook bij tot de financiering van internationale activiteiten die verband houden met het wetenschapsbeleid¹²⁷.

In de begroting 2012 zijn 4,2 miljoen euro kredieten voor vastleggingen en vereffeningen ingeschreven voor de financiering van die activiteiten. Volgens het departement bedragen de totale bijdragen echter 4,5 miljoen euro. Het verschil (291.000 euro) zou worden ingeschreven in de interdepartementale provisie.

De kredieten die voor die bijdragen zijn ingeschreven in programma 14.53.2 zijn dus 291.000 euro te laag geraamd. De verantwoordingen ter ondersteuning voor het provisioneel krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting, laten niet toe te bepalen of er ook effectief in die kredieten is voorzien.

¹²⁶ Basisallocatie 53.11.35.40.01 – Bijdragen van België aan internationale organismen (zoals de NAVO, de VN, de WEU, de OVSE, enz.). Cf. verantwoordingen Parl. stuk Kamer DOC 53 1945/009-2010/2011, p. 56 tot 58.

¹²⁷ Basisallocatie 53.21.35.40.01 - Bijdragen van België aan internationale organismen (zoals de OESO, het AIEA, enz.). Cf. verantwoordingen Parl. stuk Kamer DOC 53 1945/009, 2010/2011, p. 58 tot 59.

SECTIE 16 – MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

1 Algemene evolutie van de kredieten in sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging van dit ontwerp van algemene uitgavenbegroting liggen lager dan de kredieten in de begroting van het jaar 2011. In 2011 bedroegen de vastleggingskredieten nog 2.740,8 miljoen euro, terwijl het in 2012 gaat om een bedrag van in totaal 2.572,5 miljoen euro. De vereffeningkredieten volgen dezelfde evolutie en dalen van 2.778,4 miljoen euro tot 2.732,1 miljoen euro. Rekening houdend met de inflatie (2%), zijn de militaire kredieten tegen constante prijzen gedaald met respectievelijk nagenoeg 8,0% (vastleggingen) en 3,6% (vereffeningen).

De militaire personeelskredieten dalen in nominale termen (-8,3 miljoen in vergelijking met 2011, op een totaal krediet van 1,782,2 miljoen euro). In constante prijzen zijn ze met ongeveer 2% gedaald. Die evolutie valt te verklaren door diverse besparingsmaatregelen, waarvan de twee belangrijkste zijn:

- om het aantal militairen in actieve dienst terug te schroeven, kunnen sommigen onder hen vanaf de leeftijd van 50 jaar een specifieke regeling genieten ("Vrijwillige opschorting van de prestaties"). De prestaties worden dan opgeschort met behoud van 75% van de wedde en de daaraan verbonden premies¹²⁸. In 2012 beoogt die maatregel zowat 3.000 militairen;
- tijdens het begrotingsconclaf werd beslist om 120 miljoen euro extra te besparen in de personeelskosten van alle ministeriële departementen, waaronder ook de "bijzondere korpsen". Het Rekenhof stelt echter vast dat de verantwoordingen bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting niet vermelden welke gevolgen die beslissing zal hebben voor Defensie, noch hoe die besparing zal worden gerealiseerd.

De werkingskredieten blijven in nominale waarde onveranderd in vergelijking met 2011 (566,7 miljoen euro aan vereffeningen). De uitgaven die voortvloeien uit de verplichting om de munitievoorraad opnieuw aan te vullen na buitenlandse operaties, en het feit dat voor bepaalde specifieke taken steeds vaker externe firma's moeten worden ingeschakeld omdat een deel van het militair personeel voortijdig vertrekt (zie hoger), zullen dus gecompenseerd moeten worden op het niveau van de andere werkingsuitgaven van het departement.

De vastleggingskredieten voor investeringsuitgaven dalen van 279,5 miljoen euro in 2011 tot 126,8 miljoen euro in 2012. Die daling is grotendeels toe te schrijven aan de beslissing om in dit ontwerp van begroting 2012 geen kredieten op te nemen waarmee in het volgende jaar de uitgaven voor de jaarlijkse schijf van het plan voor de aankoop van groot militair materieel zouden worden gedekt¹²⁹.

¹²⁸ Het Rekenhof verwijst naar de commentaren die het daaromtrent formuleerde in zijn 168^e Boek, p. 111-115.

¹²⁹ Defensie had de kosten voor de aankoop van dat materieel aanvankelijk geraamd op 342,2 miljoen euro. De belangrijkste contracten hadden betrekking op de aankoop van gevechtsvoertuigen ter vervanging van de Leopardtanks (110,0 miljoen), op de aankoop van een systeem van draagbare antitankwapens (46,0 miljoen euro), op de deelname

2 De structuur van de begroting

Bij de analyse van het begrotingsontwerp 2011 had het Rekenhof verschillende opmerkingen geformuleerd over de onaangepaste structuur van de kredieten die zijn ingeschreven in sectie 16¹³⁰. Het had in het bijzonder de nadruk gelegd op het ongedifferentieerde karakter van de militaire personeelsuitgaven, die, verenigd op een enkele basisallocatie¹³¹, 58,7% van de kredieten van sectie 16 vertegenwoordigden.

Het huidig begrotingsontwerp houdt gedeeltelijk rekening met de vraag die het Rekenhof in zijn vorig verslag had geformuleerd. Een deel van de militaire personeelsuitgaven werden immers overgedragen naar enkele nieuwe basisallocaties¹³².

De creatie van een specifiek programma inzake steun aan de Natie groepeert voortaan eveneens het geheel aan militaire personeelsuitgaven betreffende dat type opdracht.

Het Rekenhof constateert dat de impact van de wijzigingen gering is en de basisallocatie in programma 16.50.0 – Bestaansmiddelen (Krijgsmacht) nog meer dan 56,6% van de totale kredieten vertegenwoordigt. Het is van oordeel dat deze basisallocatie zou kunnen worden onderverdeeld om beter rekening te houden met het specifieke karakter van bepaalde prestaties. Het stelt inzonderheid voor dat dit krediet wordt onderverdeeld op basis van het onderscheid dat de wet van 25 mei 2000¹³³ heeft gemaakt tussen de militairen opgenomen in de personeelsenveloppe van het actief kader (art. 2), die overeenstemt met de doelstelling van 30.000 militairen tegen het jaar 2015, en de rest van het personeel, in het bijzonder het personeel met vrijwillige opschorting van prestaties (zie hierboven, punt 1).

Een dergelijke onderverdeling zou het mogelijk maken duidelijk de totale uitgaven vast te stellen van het personeel dat, enerzijds, belast is met de eigenlijke opdrachten van het leger en het deel van de personeelsuitgaven die door hun aard thuishoren in een beleid van sociale begeleiding. Het zou ook wenselijk zijn dat in de verantwoordingsdocumenten een kosten-batenanalyse wordt opgenomen, die toelaat om de impact van de maatregelen inzake inkrimping van het personeel te objectiveren. Bovendien zou met een dergelijke onderverdeling gemakkelijker kunnen worden onderzocht of de doelstelling van 30.000 militairen in 2015, die de regering tijdens het begrotingsconclaf heeft vastgelegd, wordt gerealiseerd.

aan de ontwikkeling van een internationaal programma voor satellietobservatie (45,0 miljoen), op de aankoop van korteafstands-lucht-luchtraketten (29,4 miljoen) en op de installatie van een systeem voor radarherkenning en bommengeleiding op de F-16 vliegtuigen.

¹³⁰ Doc. parl. Kamer, DOC 53,1347/003, p. 32.

¹³¹ Met uitzondering van supplementaire uitgaven voor personeelsleden op buitenlandse zending (programma 16.50.5 - Inzet).

¹³² Basisallocatie 50.11.11.00.03 en basisallocaties van het militair personeel die zijn ingeschreven in de programma's 16.50.6. – Universitair en post-universitair onderwijs en wetenschappelijke instellingen en 16.50.8. – Hulp aan de Natie.

¹³³ Wet van 25 mei 2000 betreffende de personeelsenveloppe van militairen.

Het Rekenhof onderstreept dat de documenten ter voorbereiding van de opstelling van het begrotingsontwerp voor Landsverdediging, waarop het zijn onderzoek baseert, nog opgesteld zijn op basis van de oude begrotingsstructuur. Het gevolg daarvan is dat het, in sommige gevallen, de verantwoordingen die de basis vormen van verschillende kredietvoorstellen en in het bijzonder de kredieten betreffende het personeel, niet voldoende heeft kunnen onderzoeken.

SECTIE 17 – FEDERALE POLITIE EN GEÏNTEGREERDE WERKING

1 Het in werking treden van de 'Salduz' wetgeving

De 'Salduz'-wetgeving trad uiterlijk in werking op 1 januari 2012. In de Ministerraad van 14 oktober 2011¹³⁴ werd de raming van de kostprijs van het 'Salduz'-arrest verminderd van 40,4 miljoen euro naar 39,7 miljoen euro.

De geraamde meerkost voor de Federale Politie van 22,1 miljoen euro werd in de aan de Ministerraad van 29 september 2011 voorgelegde raming verdeeld over de volgende uitgavenposten:

- 5,9 miljoen euro aan bijkomende personeels-, werking en investeringskosten voor de federale politiekorpsen;
- 9,1 miljoen euro in het kader van de federale financiering van de lokale politiezones inzake de meerkosten van het 'Salduz'-arrest voor de lokale politie;
- 7,1 miljoen euro voor de aanpassing van de consultatielokalen in de diverse lokale en federale politieposten.

Het Rekenhof wijst er op dat deze bijkomende kosten m.b.t. de Federale Politie (5,9 miljoen euro)¹³⁵ en m.b.t. de federale financiering van de lokale politiezones (9,1 miljoen euro)¹³⁶ niet zijn inschreven in het huidig begrotingsontwerp. Het is evenmin duidelijk of deze kosten zijn opgenomen in de interdepartementale provisie van de FOD Budget en Beheerscontrole¹³⁷.

2 Programma 17.90.1 – Dotaties aan politiezones met ernstige personeelstekorten

Basisallocatie 17.90.11.01.00.01 voorziet in een provisioneel krediet waarmee de nodige toelagen kunnen worden verleend om het aanwervingsbeleid in politiezones met ernstige personeelstekorten te stimuleren. Voor het begrotingsjaar 2012 werd hiervoor een krediet van 8,0 miljoen euro ingeschreven. Begrotingsruiter 2.17.10 bepaalt dat dit krediet geheel of gedeeltelijk onder de vorm van toelagen mag worden toegekend.

Dit krediet werd naar aanleiding van het begrotingsconclaf van de aangepaste begroting 2010¹³⁸ voor het eerst ingeschreven¹³⁹. Hierbij werd bijkomend bepaald dat een werkgroep beleidscoördinatie die zal vergaderen op initiatief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de leden van het kernkabinet, de toekenningsvoorwaarden en modaliteiten moet voorstellen.

¹³⁴ Nota aan de Ministerraad van 14 oktober 2011. Salduz-arrest – Globaal overzicht van de geraamde kosten.

¹³⁵ Basisallocaties 17.41.12.11.00.03 en 17.41.21.12.00.01.

¹³⁶ Programma 17.90.1 – Dotaties en toelagen.

¹³⁷ Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten.

¹³⁸ Ministerraad van 23 maart 2010.

¹³⁹ Voor een bedrag van 7,7 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat tot op heden deze werkgroep niet werd samengesteld¹⁴⁰. Het wijst er voorts op dat in het begrotingsjaar 2011 een groot gedeelte van deze dotatie (5 miljoen euro) werd toegekend aan alle politiezones. Slechts het resterende gedeelte van het krediet (2,2 miljoen euro) werd aangewend om bijzondere noden van bepaalde zones te financieren¹⁴¹. Het valt bijgevolg niet uit te sluiten dat ook in 2012 dit krediet opnieuw lineair over alle politiezones zal worden verdeeld (i.p.v. enkel aan de politiezones met ernstige personeelstekorten).

3 Programma 17.90.1 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones

De federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones bestaat uit een basisdotatie, een aanvullende dotatie aan de probleemzones en een aantal kleinere toelagen¹⁴². De berekeningswijze voor deze dotaties is wettelijk en reglementair vastgelegd¹⁴³. Deze dotaties worden jaarlijks toegekend bij diverse koninklijk besluiten en bedragen voor het begrotingsjaar 2012 669,7 miljoen euro.

Met betrekking tot de aanvullende dotatie toegekend aan probleemzones vernietigde de Raad van State in 2009 deels de koninklijke besluiten voor de jaren 2003 tot en met 2008¹⁴⁴. 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.

Zoals bij zijn opmerkingen voor het begrotingsjaar 2011, merkt het Rekenhof hierbij nogmaals op dat de administratie tot op heden geen reglementaire initiatieven heeft ondernomen en hiervoor geen kredieten in de begroting 2012 werden ingeschreven¹⁴⁵. Het uitblijven van een aangepast reglementair kader leidt er mogelijks toe dat de bijkomende kost verder oploopt met nalatighedsinteresten. De

¹⁴⁰ Zie de verantwoording bij begrotingsruiter 2.17.10 (Parl. St., Kamer, DOC 1944/001, p. 39).

¹⁴¹ Koninklijk besluit van 22 december 2010 houdende de toekenning van een federale dotatie voor het jaar 2010 om het aanwervingsbeleid in politiezones te stimuleren.

¹⁴² Basisallocatie 17.90.11.43.51.01.

¹⁴³ 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 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.

¹⁴⁴ 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).

¹⁴⁵ Parl. St. Kamer, DOC 53-1347/007, p. 34-35.

toenmalige staatssecretaris van Begroting heeft in zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof voor het begrotingsjaar 2011 er op gewezen dat de verdere regularisatie op de aanvullende dotatie voor het begrotingsjaar 2010 toekomt aan een regering met volle bevoegdheid.

Sectie 18 – FOD FINANCIËN

1 Wetsbepaling 2.18.6 – Dringende betaling bij eventueel uitwinnen van de staatswaarborgen aan de banksector

Wetsbepaling 2.18.6 machtigt de Schatkist, mits voorafgaandelijk schriftelijk akkoord van de minister van Financiën en de minister of staatssecretaris van Begroting, door middel van voorschotten de uitgaven te betalen met betrekking tot de uitoefening van de waarborg toegekend door de federale Staat krachtens artikel 117bis van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en de uitvoeringsbesluiten ervan in het bijzonder.

Het Rekenhof wijst er op dat het artikel 117bis van de wet van 2 augustus 2002, waarnaar in bovenvermeld wetsartikel wordt verwezen, is opgeheven¹⁴⁶ en door artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België werd vervangen¹⁴⁷. De wetsbepaling is niet van toepassing op de waarborgen die worden verleend in toepassing van voormeld artikel 36/24. Overigens is het koninklijk besluit van 18 oktober 2011 tot toekenning van een Staatswaarborg aan bepaalde leningen van Dexia NV en Dexia Crédit Local SA¹⁴⁸, genomen in uitvoering van voormeld artikel 36/24.

Wetsbepaling 2.18.6 dient dus te worden aangepast.

2 Programma 18.61.0 – Europees Stabiliteitsmechanisme

Op de Europese Raad van 24 juni 2011 werd het verdrag tot oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) door de ministers van Financiën van de lidstaten ondertekend. Het ESM is ingesteld als een intergouvernementele organisatie naar internationaal publiekrecht. Het zal functioneren als permanent stabiliteitsmechanisme dat leningen aan lidstaten van de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren zal kunnen verstrekken, met als doel de economische en financiële stabiliteit van de euro te waarborgen. Het kapitaal van het ESM bedraagt 700 miljard euro, waarvan in totaal 80 miljard euro in vijf jaarlijkse schijven moet

¹⁴⁶ Door artikel 23 van de wet van 2 juli 2010 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België, en houdende diverse bepalingen.

¹⁴⁷ Het werd bij artikel 195, 18°, van het koninklijk besluit van 3 maart 2011 betreffende de evolutie van de toezichtsarchitectuur voor de financiële sector als artikel 36/24 in de wet van 22 februari 1998 ingevoegd.

¹⁴⁸ Hetzelfde geldt voor de waarborgen die worden gegeven in toepassing van het koninklijk besluit van 10 oktober 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's en de levensverzekeringen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten houdende de uitbreiding van de beschermingsregeling tot het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen.

worden volstort¹⁴⁹. Het aandeel van België in het totaal geplaatst kapitaal bedraagt 3,4771% en betekent een bijdrage van 2.781,7 miljoen euro.

Het ESM zou initieel operationeel worden medio 2013. De Europese Raad van 9 december 2011 besliste de opstart van het ESM te vervroegen naar 1 juli 2012¹⁵⁰. Het departement wijst erop dat een verdragswijziging wordt voorzien voor het einde van januari 2012. Als gevolg van deze beslissing dient België zijn eerste jaarlijkse bijdrage van 556,3 miljoen euro reeds te storten in 2012 i.p.v. 2013.

Het Rekenhof merkt op dat deze bijdrage niet is ingeschreven in de uitgavenbegroting van het departement¹⁵¹ en bijgevolg bij de begrotingscontrole 2012 zal moeten worden voorzien.

De betaling van de bijdrage beïnvloedt de overheidsschuld (ten belope van 2.781,7 miljoen euro over 5 jaar), gezien ook België hiervoor het nodige kapitaal zal moeten lenen. De participatie in het ESM wordt vanuit boekhoudkundig oogpunt evenwel als een deelneming (ESR-code '8') beschouwd. Bijgevolg heeft deze bijdrage geen impact op het vorderingensaldo, behalve wat betreft de interestlasten (ESR-code '2') op de aangegane financiering.

3 Programma 18.80.0 – Dotatie voor de overdracht van gewestbelastingen

Artikel 68ter van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten voorziet in een dotatie aan de gewesten voor de financiering van de personeelskosten indien deze bij de overname van een dienst van een groep belastingen het personeel van de betrokken federale belastingadministratie mee overnemen.

Vanaf 1 januari 2010 is de dienst van de belastingen van groep 1¹⁵² overgenomen door het Waals Gewest. Het Vlaams Gewest heeft de dienst van de verkeersbelastingen overgenomen op 1 januari 2011. Zowel het Waals als het Vlaams Gewest hebben hierbij beslist het personeel van de betrokken administratie mee over te nemen. Krachtens voormeld artikel hebben beide gewesten bijgevolg recht op een dotatie vanwege de FOD Financiën.

De berekeningsmethode van het basisbedrag van deze dotatie wordt vastgelegd in de wet van 8 maart 2009¹⁵³. Artikel 68ter van voornoemde financieringswet bepaalt

¹⁴⁹ Daarnaast zal het ESM een beroep kunnen doen op een combinatie van toegezegd opvraagbaar kapitaal en garanties van de landen van de eurozone ten belope van in het totaal 620 miljoen euro. Het totaal engagement van België zal hierdoor 24,4 miljard euro belopen, waarvan het grootste gedeelte zal bestaan uit opvraagbaar kapitaal (zie tevens het 168^e Boek van het Rekenhof, "Impact van de steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis en om de financiële stabiliteit van de eurozone te bewaren", p. 167-191).

¹⁵⁰ Algemene toelichting, p. 78.

¹⁵¹ Basisallocatie 18.61.08.84.22.01.

¹⁵² De belastingen van groep 1 omvatten de belasting op de spelen en de weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken.

¹⁵³ Wet van 8 maart 2009 tot vaststelling van de totale kostprijs van de dienst van de gewestelijke belastingen, in uitvoering van artikel 68ter van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

bijkomend dat deze dotaties jaarlijks moeten worden aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer. Op basis van deze wettelijk vastgelegde berekeningsmethode bedroeg eind 2010 het basisbedrag voor de berekening van de dotatie voor het Waals Gewest 3,3 miljoen euro en voor het Vlaams Gewest 13,6 miljoen euro. Door een verkeerde indexering zijn de dotaties echter met 0,9 miljoen euro onderschat. Na correctie bedraagt de dotatie aan het Waals Gewest 3,4 miljoen euro en aan het Vlaams Gewest 14,5 miljoen euro¹⁵⁴.

¹⁵⁴ In de begroting 2012 van het Vlaams Gewest werd deze dotatie in de middelenbegroting ingeschreven voor een bedrag van 14,5 miljoen euro (Vlaams Parlement, Stuk 14 (2011-2012) – Nr. 1 - Middelenbegroting (artikel CB0 CK011 4941 3 01821), p. 29. Het Waals Gewest schrijft deze dotatie echter niet in zijn Middelenbegroting.

SECTIE 19 – REGIE DER GEBOUWEN

1 Toegenomen gebruik van de alternatieve financiering voor de bouw van staatsgebouwen en impact op de schuld van de Regie der Gebouwen

In zijn verslag over de ontwerpen van begroting voor het jaar 2011 had het Rekenhof opgemerkt dat de Regie der Gebouwen vaker gebruik maakte van alternatieve financieringen, waardoor het encours van de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de Belgische Staat aanzienlijk steeg¹⁵⁵. Naar aanleiding van de analyse van het ontwerp van begroting 2012 herhaalt het Rekenhof die opmerking. Tegen 2015 zal een bedrag van nagenoeg 99,3 miljoen euro nodig zijn om de leningen en de bijbehorende intresten af te lossen.

Het encours van de schuld die bij de Regie is ingeschreven en die het gevolg is van die alternatieve financiering, zal de komende jaren wellicht ook sterk in omvang toenemen. Het Rekenhof herinnert er in dat opzicht aan dat de verbintenissen die de Regie is aangegaan, op korte termijn geen enkel vereffeningskrediet vergen omdat de door de ondernemers voorgeschoten bedragen (en ook de intresten) over het algemeen pas door de Staat moeten worden terugbetaald zodra de Staat over het gebouw kan beschikken.

Op 1 januari 2012 bedraagt het encours van de verplichtingen van de Regie 257,1 miljoen euro. In de loop van 2012 en in de volgende jaren moeten evenwel nog verschillende gebouwen worden aangekocht en de impact van die aankopen zal leiden tot een belangrijke netto-toename van dit encours¹⁵⁶. Het gaat meer bepaald om het volgende:

- a) dit ontwerp van begroting verleent voor 2012 machtiging tot het vastleggen van een globale som van 17,1 miljoen euro voor 4 vastgoedprojecten¹⁵⁷. De machtigingen hebben evenwel slechts betrekking op de jaarlijkse vastleggingsschijven en staan los van de totale bijbehorende vastleggingen (228,6 miljoen euro) nodig voor de voltooiing van deze werken. Het grootste deel (186,1 miljoen¹⁵⁸) van die laatste vastleggingen zal nog bovenop het al vermelde encours van verplichtingen op 1 januari 2012 komen en heeft dus een evenredige impact op de schuld van de Regie;
- b) bovendien zal de schuld van de Regie¹⁵⁹ de komende vijf jaar sterk toenemen door een aantal vastgoedprojecten die thans in de voltooiingsfase zitten¹⁶⁰. Volgens de verantwoordingen bij het ontwerp van begroting van de Regie gaat

¹⁵⁵ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, Parl. St. Kamer, DOC 53 1347/03, blz. 39.

¹⁵⁶ Volgens de Regie neemt het encours ingevolge de verplichtingen voor de onroerende projecten voltooid vóór 1 januari 2012 slechts met ongeveer 15 miljoen euro per jaar af, om nog 205 miljoen euro te bedragen per 1 januari 2015.

¹⁵⁷ Artikel 2.19.2.

¹⁵⁸ Hetzij 228,6 miljoen euro waarvan 42,5 miljoen euro is afgetrokken voor de gedeeltelijke uitvoering van de werken aan het justitiepaleis te Luik.

¹⁵⁹ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 175 tot 235.

¹⁶⁰ Los van de DBFM-verrichtingen (zie verder).

het om een minimale impact van 405,8 miljoen euro tegen 2016¹⁶¹, wat meer bepaald wordt verklaard door de start van de volgende werkzaamheden:

- de noodzakelijke investeringen om in 2013 diverse FOD's samen te brengen in de WTC3-toren (het maximale financieringsbedrag is bepaald op 70,5 miljoen euro) (Ministerraad van 20 juli 2010);
- de terbeschikkingstelling, in 2013, van een archieflokaal voor een aantal wetenschappelijke instellingen (15,6 miljoen) (Ministerraad van 25 maart 2010);
- de bouw van een nieuwe instelling voor jeugdige delinquenten in Achêne in 2013 (50,8 miljoen euro) en de bouw van een forensisch psychiatrisch centrum in Gent, begin 2014 (66,5 miljoen euro) en in Antwerpen, in 2015 (58,5 miljoen euro) (Ministerraad van 25 juni 2010);
- de herinrichting van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren, die in 2016 klaar moet zijn (66,1 miljoen euro) (Ministerraad van 25 juli 2008);
- de terbeschikkingstelling van een justitiepaleis in Dinant vanaf 2014 (48,4 miljoen euro), in Namen vanaf 2015 (74,3 miljoen euro) en in Eupen vanaf 2015 (21,7 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er in dit verband op dat in de verantwoordingen bij de begroting van de Regie der Gebouwen geen enkele kosten-batenanalyse is opgenomen met betrekking tot de nieuwe vastgoedprojecten en dat evenmin een raming van de verwachte dalingen op het vlak van huuruitgaven en een raming van de uitzonderlijke onroerende ontvangsten uit die diverse investeringen zijn bijgevoegd.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de Regie der Gebouwen sinds 2011 gebruik mag maken van alternatieve financieringstechnieken die bekend staan als DBFM (*design, build, finance and maintenance*). Er wordt dan een onderneming ingeschakeld die verantwoordelijk is voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van vastgoedprojecten. De aannemer draagt dan het merendeel van de risico's die met die verrichtingen gepaard gaan (laattijdige leveringen, producten die niet conform zijn, meerkosten, enz.). De infrastructuur wordt vervolgens voor lange tijd (25 jaar) ter beschikking gesteld van de Regie, die de gebouwen uiteindelijk kosteloos verwerft¹⁶². Die financiële en juridische constructie lijkt weliswaar sterk op de alternatieve financieringswijzen die de Regie vroeger gebruikte, maar heeft tot gevolg dat de Regie geen investerings- en/of intrestuitgaven meer moet boeken. Ze boekt enkel nog « beschikbaarheidsvergoedingen ».

Er zal gebruik worden gemaakt van DBFM voor de bouw van vijf gevangenissen¹⁶³ en eventueel ook voor de bouw van een justitiepaleis in Dinant. Vanaf 2014 zullen de globale lasten van die financieringstechniek naar schatting 54,9 miljoen euro per

¹⁶¹ Het Rekenhof had al een vergelijkbare opmerking geformuleerd bij de analyse van het ontwerp van staatsbegroting voor het jaar 2009. Parl. stuk Kamer DOC 52 2222/02, blz. 45.

¹⁶² Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 217 tot 220.

¹⁶³ In Beveren, Dendermonde, Marche, Leuze (2014) en Haren (2016).

jaar bedragen. De lasten zullen worden verdeeld over de Regie en de FOD Justitie en zullen vervolgens worden aangerekend op de begrotingen van die twee entiteiten. De lasten voor de gevangenis in Haren (vanaf 2016) zijn nog niet bepaald.

2 Risico's op onderschatting van kredieten

Het Rekenhof benadrukt dat er onzekerheid bestaat over de correcte vaststelling van een aantal begrotingskredieten in het ontwerp van begroting van de Regie der Gebouwen. Het gaat om de volgende punten:

a) het ontwerp houdt slechts deels rekening met de kosten voor de aankoop van de terreinen waarop de toekomstige gevangenis van Haren zal worden gebouwd. De daartoe bestemde vereffeningskredieten zullen normaal gezien ter beschikking van de Regie worden gesteld door een afhouding op de interdepartementale provisie in sectie 03 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting. Volgens de ramingen zou er in 2012 een bedrag van 48 miljoen euro nodig zijn¹⁶⁴.

Het Rekenhof verwijst in dat opzicht naar de algemene opmerking die het formuleert over het risico van de onderschatting van die provisie, over het niet-gedifferentieerde bedrag dat erop is ingeschreven en over de ontoereikendheid van de verantwoordingen die erbij zijn gevoegd¹⁶⁵;

b) de kredieten die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven voor huuruitgaven van de Regie¹⁶⁶ (428,4 miljoen euro) liggen 3,2 miljoen euro lager dan in 2011.

De Regie der Gebouwen had de huuruitgaven aanvankelijk geraamd op 449,5 miljoen euro, rekening houdend met het feit dat ze jaarlijks geïndexeerd moeten worden. Tijdens het begrotingsconclaaf werd beslist dat bedrag met 17,1 miljoen euro te verminderen. Dat bedrag is als volgt samengesteld:

- een eerste deel van de vermindering betrof een bedrag van 5,5 miljoen euro dat overeenstemt met verwachte uitgavendalingen in 2012 als gevolg van huurovereenkomsten waarover opnieuw wordt onderhandeld of die gunstiger uitvallen¹⁶⁷;
- sommige kredieten hebben als doel de Regie in staat te stellen een deel van de installatiewerken in sommige nieuwe inhuringen te bekostigen. De ministerraad stemde ermee in om daar in 2012 een bedrag van 10,1 miljoen euro voor vrij te maken. Tijdens het begrotingsconclaaf werd uiteindelijk 5 miljoen euro toegekend. De verantwoordingsstukken vermelden dat het saldo pas zal worden toegekend bij de begrotingscontrole¹⁶⁸;

¹⁶⁴ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 12.

¹⁶⁵ Zie in dit verslag, sectie 03 FOD Budget en Beheerscontrole.

¹⁶⁶ Basisallocatie 55.22.41.40.01.

¹⁶⁷ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 66.

¹⁶⁸ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 75.

- een deel van de verwachte huuroitgaven (1,7 miljoen euro) werd ingeschreven in de interdepartementale provisie. Het Rekenhof verwijst in dat opzicht opnieuw naar de opmerkingen die het formuleert bij sectie 03 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting met betrekking tot het risico van onderschatting van het provisioneel krediet;
- nagenoeg 4,8 miljoen euro¹⁶⁹ heeft tot slot betrekking op huurovereenkomsten die nog niet door de ministerraad waren goedgekeurd toen het begrotingsconclaaf plaatsvond, maar die voor het merendeel hernieuwd dienen te worden, rekening houdend met de noodzaak om de diverse diensten van de federale Staat te huisvesten. Het Rekenhof sluit bijgevolg niet het risico uit dat het krediet andermaal evenredig wordt onderschat;

c) de stad Brussel heeft bij besluit van de gemeenteraad van 20 december 2010 een taks geheven op kantooroppervlakten die op haar grondgebied zijn gevestigd. Volgens de juridische diensten van de Regie zou de Regie die taks moeten betalen, maar enkel voor de gebouwen die ze huurt. De Regie meent 5,3 miljoen euro te zullen moeten betalen als gevolg van die taks. In dit ontwerp van begroting is daarvoor echter geen enkel krediet ingeschreven¹⁷⁰;

d) het ontwerp van begroting van de Regie der Gebouwen houdt slechts gedeeltelijk rekening met het nog beschikbare saldo van de vastleggingsenveloppes waarin werd voorzien in het kader van het meerjarenplan Justitie en Veiligheid (2005-2010) (enerzijds voor de gevangenen en anderzijds voor de gerechtsgebouwen), noch met het beschikbare saldo van de enveloppe waarin Fedasil voorzag voor de open opvangcentra (2010-2012).

Op 1 januari 2012 bedroegen de beschikbare saldi voor die drie programma's respectievelijk 33 miljoen euro, 17,8 miljoen euro en 19,6 miljoen euro, maar tijdens het begrotingsconclaaf werd uiteindelijk slechts de helft van die sommen toegekend¹⁷¹. In 2012 zal er bijgevolg nagenoeg 31,8 miljoen euro aan vastleggingen te kort zijn om die investeringsprogramma's binnen de initieel vooropgestelde termijn ten uitvoer te brengen.

¹⁶⁹ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 60 en 75.

¹⁷⁰ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 64 tot 66.

¹⁷¹ Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/013, blz. 276, 281, 282 en 286.

SECTIE 21 – PENSIOENEN

1 Fonds voor de geïntegreerde politie (afdeling F)

Het "Fonds voor de geïntegreerde politie", een fonds dat werd opgericht door de wet van 6 mei 2002¹⁷², staat op dit ogenblik in voor de financiering van de rustpensioenen toegekend aan de gewezen personeelsleden van de geïntegreerde politiediensten, alsook van de overlevingspensioenen toegekend aan hun rechthebbenden, voor zover deze ingingen vanaf 1 april 2001. Opdat het fonds deze last zou kunnen dragen, werden alle werkgevers van politieambtenaren (zowel de federale Staat als de lokale politiekorpsen) ambtshalve en onherroepelijk bij het fonds aangesloten.

Door titel 3, hoofdstuk 1 en 2, van de wet van 24 oktober 2011¹⁷³, die in werking treedt op 1 januari 2012, werd dit "Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie", echter omgezet in het "Fonds voor de pensioenen van de federale politie", waardoor enkel nog de Federale Politie en de algemene inspectie van de politie (van ambtswege en onherroepelijk) bij dit fonds aangesloten zijn. De pensioenen van de personeelsleden van de lokale politiezones worden voortaan ondergebracht in het door dezelfde wet en op dezelfde datum opgericht "gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO" (zie hierover ook punt 2).

De begroting van de PDOS houdt geen rekening met de nieuwe wet: zowel bij de ontvangsten (artikel 423) als bij de uitgaven (artikel 543) wordt verder rekening gehouden met de "volledige" geïntegreerde politie.

Op dit ogenblik en op basis van de beschikbare documenten is het voor het Rekenhof niet duidelijk of en, zo ja, welke invloed deze wetswijziging heeft op de federale dotaties voor de PDOS, maar deze afdeling van de begroting is niet langer in overeenstemming met de wetgeving inzake pensioenen van de overheid.

In bijkomende orde merkt het Rekenhof op dat er nog steeds geen reglementair vastgelegde verdeelsleutel is voor de vaststelling van de te ristoreren saldi van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie. Aangezien het huidige Fonds voor de geïntegreerde politie enkel instaat voor de financiering van de nieuwe pensioenen (die zijn ingegaan vanaf 1 april 2001, zijnde de datum van inwerkingtreding van het statuut van de geïntegreerde politie) worden er immers tot vandaag overschotten gerealiseerd (in 2012 nog 87,2 miljoen euro¹⁷⁴).

De verdeling van deze ristorno's moet volgens de nog van kracht zijnde wet gebeuren op basis van een vaste verdeelsleutel die bij koninklijk besluit moet worden vastgelegd. Deze overschotten of ristorno's worden teruggestort aan de verschillende 'kassen' die voor 1 april 2001 de last van de 'politiepensioenen'

¹⁷² Wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het Fonds voor de Pensioenen van de Geïntegreerde Politie en houdende bepalingen inzake sociale zekerheid.

¹⁷³ Wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen.

¹⁷⁴ Parl. St., Kamer, DOC 53 1944/002, p. 21.

moesten dragen (Openbare Schatkist, Pool, verzorgingsinstelling, eigen regime van een gemeente,...) en die dat tot vandaag verder moeten doen voor de op die datum lopende uitkeringen.

Het Rekenhof merkte al herhaaldelijk¹⁷⁵ op dat de verdeling van de *ristorno's* aan de oorspronkelijke pensioenkasen nog steeds geschiedde op basis van voorschotten berekend volgens voorlopige verdeelsleutels, vastgesteld op basis van verschillende opeenvolgende methodes¹⁷⁶.

Ruim tien jaar na de inwerkingtreding van het uniek statuut van de politiediensten en aan de vooravond van een fundamentele omvorming van het fonds waardoor het systeem van *ristorno's* verdwijnt, worden die terugstortingen nog steeds bepaald op basis van voorlopige verdeelsleutels die worden betwist.

2 Pensioenen van het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lokale overheden (afdeling G), pensioenen van het stelsel van de nieuwe bij de RSZPPO aangeslotenen (afdeling H), pensioenen inzake rechtstreekse overeenkomsten (afdeling I) en pensioenen inzake overeenkomsten met verzorgingsinstellingen (afdeling J)

De PDOS berekent en beheert ook de pensioenen van het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lokale overheden (de zogenaamde pool 1), van het stelsel van de nieuwe bij de RSZPPO aangeslotenen (de zogenaamde pool 2)¹⁷⁷, van een deel van de overheden wiens pensioenen worden toegekend via een verzorgingsinstelling (pool 3) en van een deel van de overheden met een eigen pensioenstelsel (pool 4). De pensioeninstelling betaalt deze pensioenen bijna uitsluitend¹⁷⁸ met de maandelijkse voorschotten die ze hiertoe ontving van de RSZPPO.

Daarnaast berekent en beheert de PDOS ook de pensioenen van het Fonds voor de geïntegreerde politie (de zogenaamde pool 5, zie punt 1).

¹⁷⁵ Cf. de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting van het jaar 2005 (Parl. St., Kamer, DOC 51 1370/002, p. 79-80), de commentaar in verband met de uitvoeringsrekening van de begroting over het jaar 2004 (162^e Boek van het Rekenhof, p. 262-267), commentaar bij de aangepaste begroting van het jaar 2006 (Parl. St. Kamer, DOC 51 2449/002, p. 59) en commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010, (Parl. St. Kamer, DOC 52 2222/002 p. 46-47).

¹⁷⁶ Uit het cijfermateriaal dat in de schoot van de hierboven vermelde Commissie werd gehanteerd, bleek dat de schommelingen van de volgens opeenvolgende methodes (met respectievelijk als scharnierdatum 1/4/2001 of 1/1/2002) en gegevens (respectieve weddengegevens zoals bekend op diverse tijdstippen) vastgestelde coëfficiënten toch vrij significant waren. Zo evolueerde de grootste maar eenvoudigst te becijferen coëfficiënt, die van het Fonds voor Overlevingspensioenen, van 0,515205 naar 0,503267.

¹⁷⁷ Van pool 1 maken vooral de 'kleinere' besturen deel uit (samen een kleine 36% van alle statutaire ambtenaren), in pool 2 zitten voornamelijk de 'grotere' besturen (samen ruim 16% van alle statutaire ambtenaren).

¹⁷⁸ Andere ontvangsten komen onder andere voort uit de overdracht van pensioenstortingen vanuit de private sector en uit de terugbetaling van pensioenaandelen bij een loopbaan verdeeld over verschillende overheidsdiensten.

Door de wet van 24 oktober 2011¹⁷⁹ werd de financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten evenwel fundamenteel gewijzigd. In de schoot van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO) werd een fonds, genaamd "het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO" opgericht. Dit fonds is in principe¹⁸⁰ de fusie van de hogergenoemde pools 1 tot en met 4 en van een deel van pool 5, te weten van de "lokale politiezones".

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting van de PDOS nog geen rekening houdt met deze hergroepering van de pensioenen van de provinciale en plaatselijke overheden. Door het feit dat ze worden betaald met middelen die komen uit de begroting van de RSZPPO heeft deze wijziging wel geen directe invloed op de federale dotaties voor de PDOS, maar de opsplitsing in meerdere afdelingen heeft geen juridisch draagvlak meer.

3 Responsabiliseringsbijdrage

De bijzondere wet van 27 april 1994¹⁸¹ voerde een "responsabiliserings"-bijdrage¹⁸² in ter financiering van de overheidspensioenen. De federale Staat draagt de pensioenlast van de ambtenaren van de deelstaten, maar deze deelstaten dragen via voormelde wet gedeeltelijk bij in de financiering van de pensioenen van hun ambtenaren. De vaststelling van die responsabiliseringsbijdrage was het resultaat van ingewikkelde berekeningen gebaseerd op verschillende parameters. De complexiteit van deze berekeningen gaf elk jaar aanleiding tot betwistingen en het ontbrak het systeem aan doorzichtigheid.

Om deze moeilijkheden op te lossen werd het door bovenvermelde wet ingestelde systeem vanaf 1 januari 2001 volledig vervangen door een "eenvoudigere" en "eenvormige" berekeningswijze die werd vastgelegd in de bijzondere wet van 5 mei 2003¹⁸³.

Cruciaal is dat de grootte van de responsabiliseringsbijdrage voortaan uitsluitend werd bepaald door de relatieve grootte van de weddemassa van elk van de betrokken overheden¹⁸⁴ en dat de pensioenadministratie daardoor zelf, zonder tussenkomst van andere overheden, over alle elementen kon beschikken om de voor een bepaald jaar verschuldigde bijdrage snel vast te stellen.

¹⁷⁹ Zie punt 1, voetnoot 2.

¹⁸⁰ Een provinciaal of plaatselijk bestuur kon nog de ambtshalve aansluiting vermijden door vóór 15 december 2011 zijn weigering per aangetekende brief aan de minister van Pensioenen te kennen te geven.

¹⁸¹ Wet van 27 april 1994 tot instelling van een responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

¹⁸² 167^e Boek van het Rekenhof: "Financiering van de overheidspensioenen – responsabiliseringsbijdrage", p. 647-657.

¹⁸³ Bijzondere wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

¹⁸⁴ De exacte berekeningswijze wordt weergegeven in de memorie van toelichting van de wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector. Zie *Parl. St. Kamer*, zitting 2003-2004, DOC 50 2338/001, p. 5-6.

Artikel 10 van de voornoemde wet bevatte een belangrijke beperking: indien de nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage in de loop van 2003 niet definitief werd gemaakt en indien het bovendien niet mogelijk bleek om tot een consensus te komen over de wijzigingen die moesten worden aangebracht aan het berekeningssysteem, bleef de door elk van de overheden verschuldigde bijdrage vastgesteld op het bedrag dat verschuldigd was voor het jaar 2002.

Tijdens de volgende jaren werd er telkens, zoals uitdrukkelijk in de wet is bepaald, een koninklijk besluit¹⁸⁵ getroffen waarin de responsabiliseringsbijdrage werd *bevroren* op het bedrag van 2002, wegens het ontbreken van een akkoord tussen de verschillende betrokken overheden. De pensioenadministratie berekent wel elk jaar het bedrag dat elke overheid zou moeten betalen wanneer de bijzondere wet van 5 mei 2003 onveranderd en ten volle zou worden toegepast. Hieronder wordt in tabelvorm de bevroren bijdrage (van 2002) voor elke overheid vergeleken met de wettelijk berekende bijdrage voor 2011 en met de raming voor 2012.

Tabel 1 - Vergelijking van de bevroren bijdrage met de wettelijk berekende bijdragen voor 2011 en met de raming voor 2012 (in euro)

Overheid	Bevroren bedrag	Bedrag 2011	Raming 2012
Vlaamse Gemeenschap	7.104.687	54.891.525	61.454.437
Franse Gemeenschap	8.427.913	35.796.893	40.076.823
Duitstalige Gemeenschap	108.347	559.515	626.411
Waals Gewest	518.918	2.406.121	2.693.800
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	75.528	480.094	537.494
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	5.439	18.145	20.315
Franse Gemeenschapscommissie	1.836	134.610	150.705
TOTAAL	16.242.668	94.286.903	105.559.985

Bron: cijfers van de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS)

De "Ontwerpverklaring over het algemeen beleid (d.d. 1 december 2011)"¹⁸⁶ stelt omtrent deze responsabilisering inzake pensioenen:

"De vergrijzingskosten mogen dan wel vooral op het federaal vlak liggen, toch moeten de gewesten en gemeenschappen meer aan de budgettaire kost van de vergrijzing bijdragen.

Men stelt daarom voor om vanaf 2012, na overleg met de deelstaten, de berekeningsregels van de bijzondere wet van 5 mei 2003 in werking te stellen om de responsabiliseringsbijdrage van elke deelstaat vast te leggen."

Bij het opstellen van de begroting van de PDOS werd reeds het "volledige bedrag" gebudgetteerd, ondanks het feit dat er nog geen akkoord hierover met de gemeenschappen en gewesten is gesloten. Het al dan niet volledig toepassen van de berekeningregels van de wet van 5 mei 2003 beïnvloedt de hoogte van de federale dotatie voor de PDOS voor een bedrag van ruim 88 miljoen euro.

¹⁸⁵ Koninklijke besluiten van 20 oktober 2005, 26 november 2006, 6 november 2007, 23 december 2008 en 21 december 2009.

¹⁸⁶ Zie p. 61 en 62, punt 4.6.

In bijkomende orde stelt het Rekenhof vast dat de door de betrokken overheden verschuldigde bijdrage voor 2011 nog steeds niet bij koninklijk besluit werd vastgelegd. Door het laattijdig opstellen van dat uitvoeringsbesluit wordt een deel van de geraamde inkomsten waarschijnlijk niet binnen het voorziene begrotingsjaar ontvangen.

Wanneer het uitvoeringsbesluit niet minstens 60 dagen voor het einde van het kalenderjaar wordt gepubliceerd maakt de door de wet voorziene betalingstermijnen het voor de betrokken overheden immers mogelijk om pas volgend begrotingsjaar te betalen, zonder dat ze verwijlrenten verschuldigd zijn.

SECTIE 23 – FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG

1 Programma 23.40.7 – Federale globale plannen

De personeelsuitgaven voor de jongeren tewerkgesteld in het kader van de startbaanovereenkomsten worden aangerekend op basisallocatie 23.40.71.11.00.04¹⁸⁷. Zoals voorgaande jaren, worden voor 2012 op deze basisallocatie geen kredieten voorzien, aangezien deze zijn voorzien binnen de interdepartementale provisie ingeschreven bij de FOD Budget en Beheerscontrole¹⁸⁸.

Het Rekenhof merkt op dat gedurende het ganse jaar 2011 op deze basisallocatie personeelsuitgaven werden aangerekend en aldus kredietoverschrijdingen werden vastgesteld^{189 190}. Deze kredietoverschrijding werd pas geregulariseerd bij het koninklijk besluit van 2 december 2011 tot herverdeling van voornoemde interdepartementale provisie ten belope van een bedrag van 0,8 miljoen euro¹⁹¹.

Het Rekenhof meent echter dat uit het oogpunt van de transparantie en het principe van de begrotingsspecialiteit het aangewezen is in de aan het parlement voorgelegde begroting de werkelijke geraamde kredietbehoeften in de begrotingsprogramma's te voorzien en deze niet op te nemen in de voornoemde interdepartementale provisie.

2 Programma 23.54.0 – Toezicht op het welzijn op het werk

Op 1 juni 2007 is de Europese REACH-verordening in voege getreden¹⁹². REACH is een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden. Tevens werd een Europees agentschap voor chemische stoffen opgericht met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en milieu van de risico's verbonden aan deze producten.

Het implementeren van deze Europese REACH-verordening dient te gebeuren in samenwerking met de andere bevoegde federale en gewestelijke instanties.

¹⁸⁷ BA 23.40.71.11.00.04: Bezoldiging en allerhande toelagen - andere dan statutair personeel.

¹⁸⁸ Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten.

¹⁸⁹ Voor een bedrag van 0,7 miljoen euro (toestand 1 december 2011).

¹⁹⁰ Eind december 2011 bedroeg het nog openstaande vereffeningskrediet op deze basisallocatie 106.978,1 euro.

¹⁹¹ Koninklijk besluit houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende het personeel, van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de wet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2011 en bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven voortvloeiend uit de loopbaanhervorming, de financiering van het Belgisch aandeel in de nieuwe NAVO-zetel, de uitvoering van het plan inzake startbanen bij de FOD's en het BIRB, de wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen, en andere diverse.

¹⁹² Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen - Verordening (EG) Nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006.

Daartoe werd inmiddels op 17 oktober 2011 een samenwerkingsakkoord ondertekend¹⁹³.

De FOD Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het gedeelte van deze verordening dat betrekking heeft op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op het werk. Het departement dient hiertoe de federale reglementering aan te passen aan de Europese verordening en het toezicht hierop te organiseren¹⁹⁴. Voorts moet het departement 30% van het federale gedeelte van de gemeenschappelijke kosten die de uitvoering van voornoemd samenwerkingsakkoord met zich meebrengt, op zich nemen¹⁹⁵.

De algemene uitgavenbegroting voorziet geen specifieke kredieten voor de implementering en uitvoering van deze REACH-verordening. Evenmin kan op basis van de neergelegde verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting worden nagegaan op welke kredieten de uitgaven m.b.t. REACH worden aangerekend. Het is bijgevolg niet mogelijk na te gaan of de FOD Werkgelegenheid aan zijn verplichtingen zoals geformuleerd in het samenwerkingsakkoord, voldoet.

Eenzelfde probleem stelt zich bij de FOD Volksgezondheid¹⁹⁶.

3 Programma 23.56.8 – Financiële tegemoetkoming aan de gewesten

Artikel 35 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten bepaalt de voorwaarden waaronder de gewesten de financiële tegemoetkoming bedoeld in artikel 6, §1, IX, 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen bekomen. Concreet betreft het een financiële tegemoetkoming die wordt toegekend a rato van het aantal werkzoekenden zonder baan dat in het kader van een arbeidsovereenkomst in een wedertewerkstellingsprogramma is opgenomen dat door de gewesten ten laste wordt genomen. Het gewest dient hiertoe een nominatieve lijst van de aan het werk gestelde personen te bezorgen aan de federale minister van Tewerkstelling en Arbeid.

¹⁹³ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Dit akkoord zal in werking treden na gelijktijdige publicatie in het Belgisch Staatsblad van de instemmingswet, -decreten en –ordonnantie.

¹⁹⁴ Onder meer door de wet van 27 juli 2011 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid werd aan deze verplichting voldaan.

¹⁹⁵ Artikel 22, §1, van het samenwerkingsakkoord. Het betreft in het bijzonder de kosten die gepaard gaan met de oprichting en de werking van het Comité REACH, het Wetenschappelijk Comité REACH en het Forum Nationaal REACH. Hieronder worden ook verstaan de personeelskosten voor het leveren van het secretariaat van voornoemde organen. De federale overheid dient 70% van de kosten op zich te nemen en de gewesten 30%. De federale bijdrage wordt als volgt verdeeld: 65% voor de FOD Volksgezondheid, 30% voor de FOD Werkgelegenheid en 5% voor de FOD Economie.

¹⁹⁶ Zie sectie 25 – Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu – organisatieafdeling 53.

Als gevolg van de wetwijziging van 13 juli 2001 (de zogenaamde Sint-Elooisakkoorden) werden de trekkingsrechten vanaf het begrotingsjaar 2002 vastgesteld op 485,8 miljoen euro¹⁹⁷. Momenteel worden deze rechten op basis van een vaste sleutel over de verschillende gewesten en de Duitstalige Gemeenschap verdeeld:

- 3,0 miljoen euro voor de Duitstalige Gemeenschap (basisallocatie 23.56.80.45.23.01);
- 261,6 miljoen euro voor het Vlaams Gewest (basisallocatie 23.56.80.45.31.01);
- 182,2 miljoen euro voor het Waals Gewest (basisallocatie 23.56.80.45.31.01);
- 39,0 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (basisallocatie 23.56.80.45.31.01).

Het Rekenhof merkt op dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn middelenbegroting voor het jaar 2012 een bedrag van 52,7 miljoen euro (13,7 miljoen meer dan de federale raming) inschrijft¹⁹⁸. De andere gewesten en de Duitstalige Gemeenschap hebben wel eenzelfde bedrag als voorgaande jaren ingeschreven in hun middelenbegroting.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meent immers recht te hebben op hogere bedragen dan de forfaitaire bedragen die het van de federale overheid ontvangt. Het gewest eist daarom van de federale overheid de betaling van de sommen die het vroeger te weinig zou hebben gekregen. Hiertoe loopt een procedure bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel¹⁹⁹. Een uitspraak wordt ten vroegste verwacht tegen eind 2012.

¹⁹⁷ Deze verhoging werd gedeeltelijk geconcretiseerd door het koninklijk besluit van 19 januari 2000 (verhoging met 49,6 miljoen euro voor de jaren 2001 tot 2002). De bijkomende verhogingen voor 2002 en 2003 werden niet in een koninklijk besluit vastgelegd terwijl artikel 6, §1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen dat wel verplicht (zie Rekenhof, 160e Boek, Deel IIA, Volume I, verslag en commentaar op de algemene rekening van de Staat voor 2002, p. 113). Sinds 2002 werden er geen koninklijke besluiten meer genomen.

¹⁹⁸ Brussels Hoofdstedelijk Parlement, stuk A-238/1 – Ontwerp van ordonnantie houdende Middelenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2012 (artikel 02.250.01.01.4941), p.31 en stuk A-239/3 – Verslag het Rekenhof, p.21.

¹⁹⁹ Volgens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedragen deze achterstallen 70,6 miljoen euro.

SECTIE 24 – FOD SOCIALE ZEKERHEID

Programma 24.55.2 - Gehandicapten

Door een reorganisatie van de werkprocessen stijgt de productiviteit van de directie-generaal Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid sinds 2009. De lopende administratieve dossiers werden sneller afgehandeld en de opgelopen achterstand werd geleidelijk aan weggewerkt.

Die evolutie heeft geleid tot een daarmee samenhangende stijging van de kosten voor medische expertises²⁰⁰. De administratie heeft die expertises nodig om ter zake beslissingen te kunnen nemen. Bovendien moest ook in kredieten worden voorzien om de kosten te dekken van beroepsprocedures die tegen bepaalde beslissingen worden aangespannen²⁰¹.

De betalingen van expertisecosten zijn gestegen van 3,1 miljoen euro in 2009 tot 3,9 miljoen euro in 2010. Op 26 december 2011 bedroegen de vastleggingen 4,2 miljoen euro en de vereffeningen 3,7 miljoen euro.

Volgens de ramingen van de administratie zou er een krediet van 4,2 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen nodig zijn om de voor 2012 verwachte kosten van medische expertises te dekken. In het ontwerp van begroting voor 2012 is echter slechts een bedrag van 3,1 miljoen euro ingeschreven. Het verschil van 1,1 miljoen euro zou vervat zijn in de interdepartementale provisie.

Daarnaast heeft de opvolging van geschillen in 2009 en in 2010 iets meer dan 2 miljoen euro aan uitgaven gegenereerd. Op 26 december 2011 bedroegen de vastleggingen 2 miljoen euro en de vereffeningen 1,8 miljoen euro.

Volgens de ramingen van de administratie zou er een krediet van 2,1 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen nodig zijn om de voor 2012 verwachte kosten van geschillen te dekken. In het ontwerp van begroting voor 2012 is echter slechts een bedrag van 1,5 miljoen euro ingeschreven. Het verschil van 600.000 euro zou vervat zijn in de interdepartementale provisie.

De verantwoordingen bij het provisionele krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting laten niet toe te bepalen of effectief is voorzien in kredieten ten belope van 1,7 miljoen euro voor medische expertises en geschillen.

Het Rekenhof merkt op dat slechts bij uitzondering gebruik mag worden gemaakt van provisionele kredieten. Die zijn immers bestemd voor uitgaven die betrekking hebben op meerdere begrotingssecties.

²⁰⁰ Op basisallocatie 55.21.12.11.33 – Administratiekosten wegens medische onderzoeken.

²⁰¹ Op basisallocatie 55.21.12.11.10 - Geschillen.

SECTIE 25 – FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU

Organisatieafdeling 55 – DG5 Leefmilieu: implementatie en opvolging van de Europese regelgeving « REACH »

Het Rekenhof verwijst voor de Europese regelgeving inzake « REACH » naar zijn commentaar bij sectie 23 voor programma 23.54.0.

Het directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu neemt deel aan de permanente overlegorganen en fungeert bovendien als bevoegde instantie. In dat kader is het directoraat-generaal belast met de coördinatie van de taken die voortvloeien uit de reglementering en met de coördinatie van de betrekkingen met de Europese Commissie en het European Chemicals Agency. Het directoraat-generaal verzorgt ook het secretariaat van de overlegorganen en het is verantwoordelijk voor de toegang tot de informatie en voor het hosten van een website. Sinds 2011 werkt het directoraat-generaal bovendien mee aan de implementatie van de REACH-reglementering.

Uit de verantwoordingsdocumenten die bij het ontwerp van uitgavenbegroting 2012 zijn gevoegd, kan niet worden afgeleid welke specifieke kredieten binnen het directoraat-generaal Leefmilieu zijn ingeschreven voor de uitvoering van de « REACH »-regelgeving²⁰². Er kan niet worden bepaald of de verdeling van de kosten bij de federale Staat zoals voorzien in het samenwerkingsakkoord, wordt nageleefd. Hetzelfde probleem rijst bij de begroting van de FOD Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg²⁰³.

Volgens de verantwoordingen zijn de kredieten bestemd voor de ontwikkeling van de software REACH IT opgenomen in programma 25.21.2²⁰⁴ en zijn de kredieten bestemd voor inspecties in verband met chemische stoffen die onder de REACH-reglementering vallen, ingeschreven in programma 25.55.7²⁰⁵. In de begrotingstabellen worden die kosten echter niet uitgesplitst binnen de programma's.

Over het algemeen zouden de verantwoordingen van het directoraat-generaal Leefmilieu tabellen moeten bevatten die een overzicht geven van de specifieke wetgevingen en reglementeringen²⁰⁶ en de middelen die worden vrijgemaakt om ze te implementeren. De verantwoordingen zouden ook de budgettaire impact van het samenwerkingsakkoord moeten weergeven.

²⁰² Basisallocatie 55.31.12.11.01- Werkingskosten en activiteiten ten belope van 1,5 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen. Volgens de verantwoordingsdocumenten zouden kredieten voor het samenwerkingsakkoord worden ingeschreven (zie Parl. Doc. Kamer DOC 53 1945/000, 2010-2011 p. 102 tot 107), maar de specifieke bedragen zijn niet vastgesteld.

²⁰³ Zie de commentaar in verband met sectie 23-programma 23.54.0.

²⁰⁴ Basisallocatie 21 22 12 11 10 – SMALS, met 4,3 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen.

²⁰⁵ Basisallocatie 55.71.12.11.01 – Werkingskosten en activiteiten, met 444.000 euro aan vastleggingen en 440.000 euro aan vereffeningen.

²⁰⁶ Naast de REACH-reglementering bestaat er ook een reglementering inzake biociden en een Europese CLP-reglementering (*classification, labelling, packaging*).

SECTIE 32 – FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE

1 Programma 32.41.1 – Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten (FONAARDO)

De ontvangsten van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten bestaan uit heffingen ten laste van de verdelers van aardolieproducten en worden besteed voor de kosten die voortvloeien uit de controle en de analyse van de kwaliteit van die producten. De huidige heffingen werden vastgesteld in 2002²⁰⁷.

Tabel – Vereffeningsmiddelen 2007-2012 (in miljoen euro)

Omschrijving	2007	2008	2009	2010	2011 (begroting)	2012 (begroting)
Saldo op 1 januari	7,1	8,1	8,9	11,1	13,0	13,5
Ontvangsten	3,8	3,7	4,3	3,6	3,9	3,9
Uitgaven	2,8	2,9	2,1	1,7	3,4	3,3
Saldo op 31 december	8,1	8,9	11,1	13,0	13,5	14,1

Bron: uitvoeringsgegevens

Uit de tabel blijkt dat de ontvangsten van het fonds jaar na jaar hoger zijn dan de uitgaven. Het Rekenhof wijst er nogmaals op dat het fonds een onaangewend saldo blijft cumuleren²⁰⁸. Indien het beschikbare saldo in de toekomst wordt aangewend zal het een negatieve impact hebben op het begrotingssaldo van dat jaar.

2 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

Het Rekenhof stelt vast dat, zoals dit voor de begrotingen vanaf het jaar 2008 ook reeds het geval was, er in de begroting 2012 geen vereffeningskredieten²⁰⁹ voor het dekken van de kosten van de ontmanteling (technisch passief) van installaties van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) en van het Instituut voor Radioelementen (IRE) zijn ingeschreven²¹⁰.

²⁰⁷ Koninklijk besluit van 26 mei 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten.

²⁰⁸ Zie ook 163^e Boek van het Rekenhof, p. 276-279.

²⁰⁹ Met uitzondering van 0,1 miljoen euro voor regelmatig periodieke kosten (studies en inventarissen) van het IRE.

²¹⁰ De dotaties voor het technisch passief zijn verschuldigd aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (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 Radioelementen, en tot wijziging van de statuten van dit instituut. In de begroting zijn hiervoor de basisallocatie 32.42.30.31.22.13 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het SCK en de basisallocatie 32.42.30.31.22.24 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte gebouwen, opgenomen.

Het Rekenhof merkte in het verleden reeds op dat hierdoor lasten naar de toekomst worden overgedragen²¹¹. Volgens de verantwoording van de ontwerpbegroting zijn er voor het SCK voorlopig voldoende middelen in het fonds van het NIRAS beschikbaar voor het technisch passief. Voor het IRE wordt de aanleg van provisies voor de ontmanteling van de uitrustingen en de installaties uitgesteld.

De regering heeft in zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof naar aanleiding van de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011 gesteld dat doordat er geen voorschotten meer worden betaald voor onzekere toekomstige werkzaamheden de in de begroting opgenomen kredieten volstaan²¹². 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 2008-2012 op tot 89,9 miljoen euro. Rekening houdende met de in het koninklijk besluit voorziene actualisatievoet van 8% zou hiervoor in 2013 113,6 miljoen euro moeten worden betaald. Dit is dus een meerkost van 23,7 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.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat, daar waar in vorige begrotingen voor het SCK jaarlijks een vastleggingskrediet van 8,5 miljoen euro was ingeschreven, in de begroting 2012 voor het SCK geen vastleggingskrediet meer is voorzien.

In het ontwerp van initiële begroting zijn geen bijkomende kredieten ingeschreven ten voordele van het SCK en het IRE voor investeringen met betrekking tot de fysieke beveiliging. Bij koninklijk besluit van 17 oktober 2011 werden onder meer voor deze instellingen bijkomende veiligheidsvereisten vastgelegd²¹³.

3 Programma 32.42.4 – Sociaal Stookoliefonds

De vzw Sociaal Verwarmingsfonds Stookolie, Lamppetroleum en Propaan in Bulk, die bij ministerieel besluit van 16 september 2005 werd erkend als Sociaal Stookoliefonds²¹⁴, kan (via de OCMW's) aan bepaalde personen met een laag inkomen die stookolie, lamppetroleum of propaangas in bulk gebruiken om hun gezinswoning te verwarmen, een verwarmingstoelage toekennen²¹⁵. Het Sociaal Stookoliefonds wordt gefinancierd door een bijdrage op alle petroleumproducten aangewend voor verwarming en door een subsidie van de FOD Economie.

²¹¹ Parl. St. Kamer, DOC 53-1347/003, p. 41.

²¹² Parl. St. Kamer, DOC 53-1347/007, p. 78-79.

²¹³ Koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de fysieke beveiliging van het kernmateriaal en de nucleaire installaties.

²¹⁴ In toepassing van het koninklijk besluit van 20 januari 2005 tot bepaling van de nadere regels voor de werking en de financiering van een Sociaal Stookoliefonds.

²¹⁵ Vanaf 2009 in toepassing van de artikelen 249 tot 264 van de programmawet van 22 december 2008 en het koninklijk besluit van 27 maart 2009 betreffende de verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds.

Voor de subsidie aan het Sociaal Stookoliefonds wordt in de begroting 2012, zoals dit reeds het geval is sinds 2008, een krediet ingeschreven van 30 miljoen euro²¹⁶. Deze kredieten werden niet steeds volledig aangewend:

Tabel – Gebruik van de vereffeningskredieten 2008-2011 (in miljoen euro)

Omschrijving	2008	2009	2010	2011
Vereffeningskrediet	30,0	30,0	30,0	30,0
Vereffeningen	30,0	0,0	6,4	26,0
Niet vereffende kredieten	0,0	30,0	23,6	4,0

Bron: uitvoeringsgegevens

Op basis van de vastgestelde onderbenutting van de kredieten gedurende de voorbije jaren, kan niet worden uitgesloten dat de in de begroting 2012 ingeschreven kredieten ook zijn overschat. Het Rekenhof wijst op de ontoereikende verantwoording van de kredieten. In de verantwoording ontbreekt onder meer concrete informatie betreffende de planning in de tijd van de verwachte uitgaven.

4 Programma 32.52.1 – Fonds voor forfaitaire verminderingen voor verwarming met stookolie

Voor dit fonds wordt in het ontwerp van begroting 2012 een krediet van 1 miljoen euro voor vastleggingen en vereffeningen ingeschreven. Er is rekening gehouden met de opmerking van het Rekenhof bij de begroting 2011 dat de kredieten van 10 miljoen euro voor vastleggingen en vereffeningen, met uitzondering van een vereffeningskrediet van 0,5 miljoen euro voor het afhandelen van enige achterstand uit 2009, overbodig waren. In de algemene uitgavenbegroting vermindert de beginsituatie 2012 van het fonds hierdoor met 9 miljoen euro.

Daarnaast stelde de regering naar aanleiding van de opmerking van het Rekenhof dat indien alle dossiers tegen eind 2011 konden worden afgerond het saldo van het fonds naar de algemene middelen van de Schatkist zouden worden overgebracht. Midden december 2011 werd reeds bijkomend 0,02 miljoen euro vastgelegd en 0,04 miljoen euro vereffend. Het vastleggings- en vereffeningssaldo van het fonds bedraagt respectievelijk 2,7 en 3,2 miljoen euro. De FOD Economie verwacht dit fonds ten vroegste af te sluiten in de loop van 2012.

²¹⁶ Voor de jaren 2008 en 2009 werden op de basisallocatie 32.42.40.34.41.01 naast het bedrag voor de sociale vermindering voor verwarming met stookolie van 30 miljoen euro tevens een bedrag ingeschreven voor de financiering van een forfaitaire vermindering (respectievelijk ten belope van 13,3 en 11,2 miljoen euro). Deze maatregel werd uiteindelijk vanaf 1 januari 2009 rechtstreeks gefinancierd door de FOD Economie en hield daarna op te bestaan.

SECTIE 33 – FOD MOBILITEIT EN VERVOER

1 De regulator en de ombudsdienst voor zowel het spoorwegvervoer als voor de luchtvaart

Recent werd er een "Fonds betreffende de werking van de Regulering van het Spoorwegvervoer" en een "Fonds betreffende de werking van de economisch regulerende overheid van de luchthaven Brussel-Nationaal" bij wet opgericht²¹⁷. Via de techniek van de organieke fondsen worden de uitgaven van die diensten door eigen ontvangsten gedekt. De inwerkingtreding van voornoemde begrotingsfondsen dient evenwel nog bij koninklijk besluit te worden geregeld.

Binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer bestaan nog andere diensten waarvan de uitgaven eveneens moeten worden gedekt door eigen ontvangsten (voornamelijk vergoedingen die verschuldigd zijn door de gecontroleerde sector). In het verleden somde het Rekenhof al een aantal dergelijke diensten op waarvoor er geen begrotingsfonds bestond²¹⁸. De lijst moet inmiddels nog worden aangevuld met de bij wet van 28 april 2010²¹⁹ opgerichte "Ombudsdienst voor treinreizigers" (programma 33.51.4) en de "Ombudsdienst voor luchtvaartpassagiers en omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal" (programma 33.52.7). De kosten van beide diensten moeten immers eveneens gedekt worden door retributies²²⁰. Het tarief en de betalingsmodaliteiten van de retributies om de kosten van deze ombudsdiensten te dekken, moeten worden vastgelegd bij koninklijk besluit. Dit uitvoeringsbesluit is echter tot op heden nog niet uitgevaardigd.

Voor de "Ombudsdienst voor treinreizigers" moet een overgangperiode²²¹ de transitie tussen de vroegere dienst Ombudsman bij de NMBS en de nieuwe dienst vlot laten verlopen. Tijdens die termijn stelt de NMBS-Holding kantoren en personeel ter beschikking van de ombudsdienst²²². De personeels- en exploitatiekosten, die op jaarbasis op bijna 1,4 miljoen euro worden geraamd, vallen sinds maart 2011 ten laste van de FOD Mobiliteit en Vervoer. De terugbetaling van de uitgaven aan de NMBS-Holding moet het voorwerp uitmaken van een overeenkomst tussen de FOD Mobiliteit en Vervoer en de NMBS-Holding. Deze overeenkomst werd nog niet afgesloten waardoor er in 2011 geen vereffening heeft plaats gevonden. Het Rekenhof merkt op dat de kredieten 2012 voor deze terugbetaling hierdoor mogelijks zijn onderschat. Als compensatie voor de oprichting van de nieuwe ombudsdienst, die moet worden gefinancierd met ontvangsten uit retributies, werd daarnaast de exploitatiedotatie aan de NMBS-Holding met 1,4 miljoen euro verminderd. Deze dotatievermindering is nog niet opgenomen in het beheerscontract 2008-2012 tussen de Belgische Staat en de NMBS-Holding.

²¹⁷ Artikelen 28 en 29 van de wet van 2 december 2011 houdende diverse bepalingen betreffende de mobiliteit.

²¹⁸ Zie "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2010 - Parl. St. Kamer DOC 52-2222/002, p. 54-55.

²¹⁹ Wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen

²²⁰ Respectievelijk bepaald in artikelen 17 en 9 van de wet van 28 april 2010.

²²¹ Het einde van deze overgangperiode wordt bepaald door de minister bevoegd voor het spoorvervoer.

²²² Zie het koninklijk besluit van 23 februari 2011 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van de Ombudsdienst voor treinreizigers tijdens de overgangperiode bedoeld in artikel 18 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen.

Niettegenstaande de "Ombudsdienst voor luchtvaartpassagiers en omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal" in 2012 operationeel zou worden, zijn er hiervoor nog (quasi) geen uitgaven²²³ en geen ontvangsten ingeschreven. Het Rekenhof stelt vast dat het koninklijk besluit, dat in toepassing van de wet het tarief en de betalingsmodaliteiten van de retributie moet vastleggen, eveneens nog niet is uitgevaardigd.

2 Bpost, NMBS-groep, Beliris en Belgocontrol

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 33 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2012 dalen met bijna 4% ten opzichte van de initiële begroting 2011.

Tabel – Vereffeningskredieten FOD Mobiliteit en Vervoer: vergelijking kredieten 2012 met de aangepaste kredieten 2011 (in miljoen euro)

Omschrijving	2011	2012	Mutatie	%
Programma 33.41.5 – Overheidsbedrijven (voornamelijk Bpost)	334,8	330,6	-4,2	-1,3%
Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	2.954,8	2.859,6	-95,2	-3,2%
Programma 33.52.2 – Belgocontrol	9,0	0,0	-9,0	-100,0%
Programma 33.56.2 – Directie vervoersinfrastructuur (Beliris)	150,6	125,3	-25,3	-16,8%
Andere programma's	128,8	122,0	-6,8	-4,5%
Totaal	3.578,0	3.437,5	-140,5	-3,9%

Bron: algemene uitgavenbegroting

Meer dan 95% van het budget van de FOD Mobiliteit en Vervoer is voorbehouden voor de federale financiering van Bpost, de NMBS-groep en de werkzaamheden van Beliris. De in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten voor Bpost en de NMBS-groep zijn respectievelijk 10 miljoen euro en 253 miljoen euro lager dan de in toepassing van de bestaande beheersovereenkomsten berekende bedragen²²⁴.

Vermits voor het Beliris-fonds de geraamde uitgaven even groot zijn als de geraamde ontvangsten (een voorafname op de opbrengst van de personenbelasting van 125 miljoen euro) wordt vooropgesteld dat zowel het saldo beschikbaar voor bijkomende vastleggingen als het saldo van de vereffeningskredieten stabiel zal blijven in 2012. Eind 2011 bedroegen deze saldi respectievelijk 184 miljoen euro en 459,8 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat het eventueel in de toekomst

²²³ Met de in de ontwerpbegroting 2012 ingeschreven kredieten (0,04 miljoen euro) kan, net zoals in 2011, geen volwaardige Ombudsdienst worden opgericht.

²²⁴ Zolang de vijfde beheersovereenkomst tussen de Belgische Staat en bpost niet in werking is getreden, blijft de vierde beheersovereenkomst, afgesloten in 2005 en die afliep op 23 september 2010, van kracht. Op 31 december 2012 lopen de huidige beheersovereenkomsten met de NMBS, de NMBS-Holding en Infrabel ten einde.

aanwenden van het saldo een negatieve impact zal hebben op het begrotingssaldo²²⁵.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat de federale overheid in 2012 geen kredieten inschrijft om het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol te herfinancieren. Er werd evenmin beroep gedaan op het in de initiële begroting voor 2011 ingeschreven krediet van 9 miljoen euro voor het aan Belgocontrol toekennen van een terugvorderbaar voorschot. Deze kredieten werden in de begroting 2011 ingeschreven omdat Belgocontrol bij de opmaak van de begroting liquiditeitsproblemen kende. Voor de bijkomende financiering van zijn activiteiten heeft Belgocontrol de mogelijkheid verkregen, indien nodig, voorlopig terug een beroep op bankleningen te doen.

3 Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen (FOSO)

De Europese wetgeving²²⁶ legt de lidstaten op bij ongevallen op zee een veiligheidsonderzoek te laten uitvoeren door een onpartijdige en permanente onderzoeksinstantie. Om dit in Belgisch recht om te zetten zal een Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen (FOSO) worden opgericht. Voor de werking zal een begrotingsfonds worden opgericht, dat zijn middelen zal bekomen via retributies. Vermits het hiervoor opgestelde wetsontwerp pas in december 2011 werd ingediend²²⁷, houdt onderhavig begrotingsontwerp nog geen rekening met het nieuwe begrotingsfonds. De ontvangsten en de uitgaven van het begrotingsfonds worden geraamd op ongeveer 0,7 miljoen euro.

²²⁵ Zie in dit verband ook de artikelen in het 167^e Boek van het Rekenhof, Volume I, p. 264-269 en 168^e Boek van het Rekenhof, Volume I, p. 329.

²²⁶ Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de richtlijn 1999/35/EG van de Raad en richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad.

²²⁷ Overeenkomstig artikel 25 van de richtlijn moesten de lidstaten de richtlijn uiterlijk tegen 17 juni 2011 hebben omgezet.

SECTIE 44 – POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEBESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE

Programma 44.55.3 – Opvang vluchtelingen

Het ontwerp van begroting 2012 voorziet in een bedrag van 345,4 miljoen euro kredieten voor vastleggingen en vereffeningen voor de dotatie aan het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil)²²⁸. Dat is nagenoeg twee miljoen euro minder dan in de begroting 2011.

Het Rekenhof stelt vast dat in de interdepartementale provisie in totaal 23,1 miljoen euro²²⁹ aan kredieten zouden zijn ingeschreven die bestemd zijn voor de financiering van bijkomende plaatsen in opvangcentra²³⁰.

De verantwoordingen bij het provisionele krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting laten niet toe te bepalen of effectief in die kredieten is voorzien.

Het Rekenhof merkt op dat slechts bij uitzondering gebruik mag worden gemaakt van provisionele kredieten²³¹.

²²⁸ Op basisallocatie 55.35.41.40.44 – Dotatie aan het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers.

²²⁹ Het departement had 30,8 miljoen euro gevraagd.

²³⁰ Parl. stuk Kamer DOC 53 1945/020-2010/2011, p. 54.

²³¹ Rekenhof, 168^e Boek, analyse van de provisies in verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting, p. 104-109.

SECTIE 46 – POD WETENSCHAPSBELEID

1 Programma 46.60.1 – Onderzoek en ontwikkeling op nationaal vlak: interuniversitaire attractiepolen

Sinds 1987 beoogt het federale programma "interuniversitaire attractiepolen" fundamenteel onderzoek te ondersteunen en het wetenschapspotentieel van de universiteiten te versterken via het gebruik van netwerken²³². Op 22 juni 2011 hechtte de Ministerraad zijn goedkeuring aan de lancering vanaf 2012 van de fase VII van de interuniversitaire attractiepolen (IUAP-VII). Fase VII heeft een looptijd van 5 jaar en werd goedgekeurd voor een bedrag van 156,5 miljoen euro (of ongeveer 31,3 miljoen euro per jaar).

De vastlegging van fase VII van 156,5 miljoen euro, zou krachtens de comptabiliteitswet²³³ op de begroting 2012 moeten worden ingeschreven. Het Rekenhof stelt echter vast dat op de basisallocatie 46.60.11.44.30.11 – Inkomensoverdrachten met betrekking tot de interuniversitaire attractiepolen voor de financiering van diverse uitgaven geen vastleggingskrediet is ingeschreven. Daarenboven zijn de ingeschreven vereffeningskredieten 2012 (26,2 miljoen euro) groter dan de eind 2011 nog openstaande vastleggingen van de voorgaande fase VI (22,7 miljoen euro).

2 Programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap

Het programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap bevat de kredieten voor de financiering van het universitair onderwijs verstrekt aan buitenlandse studenten. De financieringswijze van deze staatstegemoetkoming is vastgelegd in de bijzondere financieringswet²³⁴ die tevens in een indexering van de dotaties op basis van een initieel bedrag voorziet.

Enerzijds belopen de bedragen voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap die bekomen worden ingevolge een loutere toepassing van de wet, respectievelijk 35,9 miljoen euro en 72,8 miljoen euro. In het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting voor 2012 wordt respectievelijk 34,3 miljoen euro en 69,6 miljoen euro ingeschreven. Anderzijds bestaat er nog een achterstand van respectievelijk 0,6 miljoen euro en 1,3 miljoen euro. Globaal leidt dat tot een onderschatting van de kredieten met 6,7 miljoen euro (2,2 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 4,5 voor de Franse Gemeenschap).

²³² Krachtens artikel 6bis, §2, 2° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid hiervoor bevoegd.

²³³ Artikel 19 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat stelt dat de begroting de vastleggingskredieten bevat ten belope waarvan de bedragen kunnen worden vastgesteld uit hoofde van de verbintenissen ontstaan of gesloten tijdens het begrotingsjaar.

²³⁴ Artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

3 Programma 46.62.0 – Plantentuin van Meise

Volgens de algemene uitgavenbegroting wordt er voor 2012 een nieuwe financieringsregeling voor de Nationale Plantentuin van Meise ingevoerd. In plaats van de uitgaven rechtstreeks in de overheidsboekhouding aan te rekenen (vanaf 2012 ook voor de POD Wetenschapsbeleid via Fedcom), zullen voor bepaalde uitgaven toelagen worden toegekend. In het programma 46.62.0 – Plantentuin van Meise zijn, ter vervanging van een reeks bestaande basisallocaties, hiervoor twee nieuwe basisallocaties opgenomen²³⁵. Het Rekenhof merkt op dat de nieuwe werkwijze niet wordt verantwoord en dat de juridische basis voor de nieuwe regeling alsnog ontbreekt.

²³⁵ Basisallocatie 46.62.02.41.70.01 – Toelage aan de Plantentuin-werkingskosten en basisallocatie 46.62.03.61.71.01 – Toelage aan de Plantentuin-constructies, aanpassingswerken en vaste uitrusting.

SECTIE 51 – RIJKSSCHULD

Programma 51.45.1 – Lasten van leningen

1 Inschrijving in de begroting van wisselkoersverliezen en afrondingsverschillen

Bepaalde financiële verrichtingen in deviezen, uitgevoerd door de Thesaurie, kunnen leiden tot wisselkoersverliezen en afrondingsverschillen.

Bij de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2011 werden twee basisallocaties gecreëerd om die uitgaven te kunnen inschrijven in de begroting²³⁶.

Het Rekenhof stelt vast dat die twee basisallocaties niet meer zijn opgenomen in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2012, terwijl de Thesaurie nog dergelijke verrichtingen zal uitvoeren in 2012.

2 Commissies op openbare uitgiften

In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2012 werd een krediet van 45,1 miljoen euro ingeschreven om er commissies op openbare uitgiften mee te bekostigen²³⁷ betreffende de uitgifte van staatsbons, de uitgifte van Euro Medium Term Notes en de syndicaties van OLO's.

In de verantwoordingen staat dat de commissies voor de plaatsing van staatsbons berekend werden op basis van een uit te geven bedrag van 300 miljoen euro²³⁸.

Bij de laatste uitgifte van staatsbons werd 5,7 miljard euro opgehaald.

Het krediet dat is ingeschreven in het ontwerp van begroting lijkt dus te laag geraamd.

²³⁶ BA 51.45.10.12.11.08 – Afrondingsverschillen (1.000 euro) en BA 51.45.11.81.70.13 – Koersverschillen (300.000.000 euro). Vóór 2011 werden die kosten gedragen door het organieke fonds in programma 51.45.1.

²³⁷ BA 45.10.12.11.05 – Commissies op openbare uitgiften.

²³⁸ Parl. stuk Kamer DOC 53 1945/022 blz.5 en 6.

HOOFDSTUK III – TERUGBETALINGSFONDSEN EN TOEWIJZINGSFONDSEN

1 Toewijzingsfonds in verband met de ontvangsten van de directe belastingen

1.1 Artikel 66.24 – Administratie der directe belastingen. Aan de Franse Gemeenschapscommissie, aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie en aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegewezen gedeelte van de personenbelasting

De ingeschreven bedragen omvatten een stijging met 10 miljoen euro van de dotaties aan de Franse Gemeenschapscommissie en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, zoals gepland in artikel 17 van het beschikkend gedeelte van het ontwerp van rijksmiddelenbegroting,²³⁹.

De verantwoording heeft het overigens over ontvangsten die bestemd zijn voor de Franse en de Vlaamse Gemeenschap, terwijl ze worden toegewezen aan de Franse Gemeenschapscommissie en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie²⁴⁰.

1.2 Artikel 66.34 – Toewijzingsfonds betreffende de bijdrage van de bedrijfsvoorheffing aan de sociale zekerheid

Dat artikel voorziet in een afnemings van 1,4 miljard euro. Artikel 66, §1, 2^e lid²⁴¹, van de programmawet van 2 januari 2001 zou bijgevolg moeten worden gewijzigd om die afnemings in 2012 mogelijk te maken.

²³⁹ Zie de opmerking in deel III – Ontwerp van rijksmiddelenbegroting.

²⁴⁰ Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2012, 18 FOD Financiën, Parl. St., DOC 53 1945/012, p.61.

²⁴¹ "Het overeenkomstig het eerste lid bepaalde bedrag mag niet lager zijn dan 4.418.251 duizend euro en wordt jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen. Als de BTW-opbrengst ontoereikend is om de betalingen uit te voeren die verschuldigd zijn krachtens:

- 1° het besluit van de Raad van 29 september 2000 met betrekking tot het stelsel van de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (2000/597/EG, Euratom);
- 2° artikel 43 van de programmawet van 11 juli 2005;
- 3° artikel 36, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
- 4° de artikelen 66, §1, §2, §3bis, §3sexies, vierde lid, §11, §13 en 67bis van de voorliggende wet;
- 5° artikel 116 van de programmawet van 27 december 2006;
- 6° de artikelen 190 en 191 van de programmawet van 24 december 2002;
- 7° artikel 21ter van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt;
- 8° de artikelen 57 tot 59 van de programmawet van 22 december 2008,

mag voor de jaren 2009, 2010 en 2011 een bijkomend bedrag voorafgenomen worden van de opbrengst van de bedrijfsvoorheffing, zonder dat deze voorafname groter kan zijn dan het vastgestelde tekort in de BTW-ontvangsten."

1.3 Artikel 66.35 – Toewijzingsfonds betreffende de financiering van de Sociale Maribelfondsen met een deel van de vrijstelling bedrijfsvoorheffing

Artikel 66.38 – Aan de sociale zekerheid toegewezen opbrengst van de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid

Die twee toewijzingsfondsen zouden derdenrekeningen moeten zijn. De ontvangsten die via deze fondsen passeren, worden immers niet toegewezen maar worden door de Staat geïnd voor rekening van een derde, in casu voor de RSZ.

1.4 Artikel 66.97 – Affectatie van een gedeelte van de vennootschapsbelasting aan de sociale zekerheid

Artikel 66.98 – Affectatie van een deel van de belasting op niet-inwoners aan de sociale zekerheid

Artikel 66.99 – Affectatie van een deel van de personenbelasting aan de sociale zekerheid

Er wordt niet expliciet vermeld hoe die bedragen werden geraamd en er wordt hierbij niet verwezen naar de bepalingen van de artikelen 66, §§7, 8, 9, 10, 12 en 14, van de programmawet van 2 januari 2001. Er wordt bovendien niet gepreciseerd voor welke bedragen voor 2012 koninklijke besluiten moeten worden genomen. Op basis van die wettelijke bepalingen raamt het Rekenhof het totaal van die bedragen op 176.781.000 euro, d.i. 1.414.000 euro meer dan in de verantwoording is vermeld²⁴².

2 Toewijzingsfondsen in verband met de ontvangsten uit indirecte belastingen

2.1 Artikel 66.31 – Toewijzingsfonds betreffende de bijdrage van de BTW aan het Fonds RVA inzake het educatief verlof

Voor het jaar 2011 verduidelijkt de verantwoording gedeeltelijk de betekenis van de toevoeging aan artikel 66, §2, 4, van de programmawet van 2 januari 2001²⁴³, ingevoegd door artikel 61 van de programmawet van 23 december 2009. Volgens de verantwoording is naast het bedrag van 25.384.000 euro bepaald in artikel 66, §2, 4°, van de wet van 2 januari 2001 voor het jaar 2011 voorzien in een aanvullende toewijzing van 9.798.000 euro, waardoor de totale toewijzing voor het jaar 2011 uitkomt op 35.182.000 euro. Krachtens het koninklijk besluit van 27 juli 2011 « wordt het vast bedrag, bedoeld in artikel 66, §2, 4°, in fine, van de programmawet van 2 januari 2001, voor de financiering van het betaald educatief verlof voor het jaar 2011 echter vastgesteld op 12.700.000 euro. » Het voor 2011

²⁴² Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2012, 18 FOD Financiën, Parl. St., DOC 53 1945/012, p. 92, 94 en 96: 53.093.000 euro + 405.000 euro + 121.869.000 euro = 175.367.000 euro.

²⁴³ Programmawet van 2 januari 2001, art. 66, §2, 4° « een bedrag van 25.384.000 euro ter financiering van het betaald educatief verlof. Voor het jaar 2011 is dit bedrag gelijk aan het bedrag van de bijdragen bedoeld ter financiering van het betaald educatief verlof verminderd met 30 miljoen euro ».

aan het educatief verlof toegewezen bedrag zou bijgevolg 38.084.000 euro bedragen, zijnde 2.902.000 euro meer dan aangekondigd in de verantwoording²⁴⁴.

2.2 Artikel 66.33 – Aan de sociale zekerheid toegewezen opbrengst van de accijnzen op tabakfabrikaten

Artikel 67ter van de programmawet van 2 januari 2001 voorziet in de voorafneming van ontvangsten van accijnzen die moeten worden toegekend aan het RIZIV, zonder enige precisering over de aard van de vooraf te nemen accijnzen, terwijl artikel 66, §5, van diezelfde wet een voorafneming van de ontvangsten uit accijnzen op de verkoop van tabaksfabrikaten vermeldt. Het bedrag dat met toepassing van de bepalingen moet worden voorafgenomen van de accijnzen op tabak, beloopt 834.525.163,80 euro²⁴⁵, d.i. 25.000 euro meer dan het bedrag dat op dat artikel is ingeschreven.

2.3 Artikel 66.37 – Toewijzingsfonds betreffende de bijdrage van de BTW aan de sociale zekerheid

Er zou een wijziging moeten worden aangebracht in artikel 116, 1°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 om de voorafneming van de BTW-ontvangsten ten voordele van het Asbestfonds mogelijk te maken. Sedert 2009 is er immers geen enkele bepaling die het mogelijk maakt 10 miljoen euro aan BTW-ontvangsten vooraf te nemen en toe te wijzen aan het Asbestfonds.

Om alle toewijzingen van de BTW-ontvangsten mogelijk te maken, zou moeten worden overwogen de toepassing van artikel 66, §1, 2° lid, van de programmawet van 2 januari 2001 te verlengen om de waarschijnlijk ontoereikende BTW-ontvangsten in de loop van het jaar 2012 te ondervangen.

De artikelen 66 tot 67bis van de programmawet van 2 januari 2001 wijzen een deel van de BTW-ontvangsten toe aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De bedragen die in de verantwoording in detail worden belicht, impliceren echter dat een reeks koninklijke besluiten moeten worden genomen in verband met de volgende materies:

- art. 66, §1, 6° lid, dienstencheques: 668.788.000 euro;
- art. 66, §1, 8° lid, tijdelijke werkloosheid: 69.902.000 euro;
- art. 66, §1, 13° lid, outplacement: 7.081.000 euro;
- art. 66, §1, 11° lid, Fonds voor sluiting van ondernemingen: 2.649.000 euro;
- art. 66, §2, 2°, PWA: 19.810.000 euro;
- art. 66, §1, 7° lid, startbaanovereenkomsten: 4.720.000 euro;
- art. 66, §1, 10° lid, sociale economie: 842.000 euro;
- art. 66, §13, geneeskundige verzorging voor werknemers: 1.377.854.000 euro;

²⁴⁴ Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2012, 18 FOD Financiën, Parl St., DOC 53 1945/012, p 66.

²⁴⁵ 757.989.798,87 euro voor het RIZIV, 61.228.291,87 euro voor de RSZ en 15.307.072,97 euro voor het RSVZ.

- art. 66, §13, geneeskundige verzorging voor zelfstandigen: 135.924.000 euro;
- art. 67bis, administratiekosten voor het RIZIV: 1.874.606.000 euro;
- art. 66, §1, 12^e lid, Fonds voor gehandicapten: 5.000.000 euro.

De in 2012 toe te wijzen BTW-ontvangsten voor de geneeskundige verzorging werden geraamd²⁴⁶ op 3.456 miljoen euro voor de werknemers en op 341 miljoen euro voor de zelfstandigen. In de verantwoording is sprake van bedragen van 1.378 miljoen euro en 136 miljoen euro, zijnde een vermindering met 2.078 miljoen euro voor de werknemers en met 205 miljoen euro voor de zelfstandigen, wat neerkomt op een totale vermindering met 2.283 miljoen euro²⁴⁷. De globale besparing werd door het begrotingsconclaf vastgesteld op 2.300 miljoen euro²⁴⁸.

Er kunnen overigens nog verschillende andere overwegingen in verband met de verantwoording worden geformuleerd:

- het Fonds voor de Sluiting van Ondernemingen (FSO) wordt in de rubriek « zelfstandigen » vermeld, terwijl het daar geen deel van uitmaakt;
- de overdracht van de kleine risico's tussen werknemers en zelfstandigen zou zich moeten bevinden in het Globaal Beheer van de werknemers en zelfstandigen;
- evenzo zouden de RIZIV-supplementen werknemers en zelfstandigen de titel « geneeskundige verzorging » moeten krijgen en moeten worden opgenomen in de rubriek Globaal Beheer van de werknemers en de zelfstandigen;
- in het Globaal Beheer van de werknemers wordt het in artikel 66, §3bis, 4^e lid, van de wet van 2 januari 2001 bepaalde bedrag van 4 miljoen euro dat wordt toegewezen aan de RSZ, vermeld onder een rubriek « gehandicapten » terwijl de bestemming ervan niet in de wet wordt gepreciseerd;
- de rubriek Fonds voor gehandicapten moet met toepassing van art. 66, §1, 12^e lid, van de programmawet van 2 januari 2001 betiteld worden als activering van werkzoekenden met een verminderde arbeidsgeschiktheid en mag zich niet in de rubriek RIZIV bevinden;
- de rubriek bijzondere toewijzing, die betrekking heeft op de toewijzing bedoeld in art. 66, §11, van dezelfde wet, zou beter thuishoren bij de financiering van de RSZ.

2.4 Artikel 66.44 – Toewijzingsfonds betreffende de bijdrage van de BTW aan het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie

Met toepassing van de artikelen 190 en 191 van de programmawet van 24 december 2002 worden BTW-ontvangsten toegewezen aan de RSZPPO voor rekening van de politiezones en aan het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie. Voor 2012 liggen de bedragen van de voorafgenomen

²⁴⁶ Tweeënveertigste verslag voor de regering van het beheerscomité van de sociale zekerheid van 30 september 2011, p. 44.

²⁴⁷ In vergelijking met een begrotingsdoelstelling voor de geneeskundige verzorging berekend volgens de 4,5%-groeinorm.

²⁴⁸ Notificaties van de beslissingen van het begrotingsconclaf van 1 december 2011, p. 32.

ontvangsten 3.713.000 euro lager dan de som van het bedrag bedoeld in artikel 190 en bepaald in omzendbrief PLP van 12 oktober 2011 die handelt over de richtlijnen voor het opstellen van de politiebegroting 2012 ten behoeve van de politiezones (103.155.000 euro) en van het in artikel 191 bedoelde geraamde bedrag van de in % van de wedden vastgestelde bijdragen die moeten worden gestort aan het Fonds voor de pensioenen (109.782.000 euro), zijnde in totaal 212.937.000 euro.

2.5 Artikel 66.93 – Toewijzingsfonds betreffende de toewijzing vanuit de jaarlijkse taks op de verzekeringscontracten aan de RSZ-zelfstandigen

Artikel 66, §3sexies, van de programmawet van 2 januari 2001 voorziet in de toekenning van een voor 2008 vastgelegd bedrag van 2.530.000 euro, dat jaarlijks moet worden aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen. De in de verantwoording vermelde bedragen liggen hoger dan deze welke worden bekomen wanneer de in de wet bepaalde indexaanpassing wordt toegepast²⁴⁹.

De voorafnemings- en de toewijzing komen bijgevolg op een gecumuleerd bedrag dat 65.463,51 euro te hoog ligt (2,4% van het toegewezen bedrag).

²⁴⁹ Die procentuele verandering bedraagt 0,95% voor 2009, 1,0219% voor 2010 en is geraamd op 1,0348% voor 2011 en op 1,095% voor 2012.

$2.530.000,00 \times 0,95 = 2.528.735,00$ in plaats van 2.531.000,00 d.i. 2.265,00 euro te veel voor 2009;

$2.528.735,00 \times 1,0219 = 2.584.114,30$ in plaats van 2.642.539,56 d.i. 58.425,26 euro te veel voor 2010;

$2.584.114,30 \times 1,0348 = 2.674.041,47$ in plaats van 2.676.000,00 d.i. 1.958,53 euro te veel voor 2011;

$2.674.041,47 \times 1,0195 = 2.726.185,28$ in plaats van 2.729.000,00 d.i. 2.814,72 euro te veel voor 2012.

DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID

1 Inleiding

Voor 2012 wil de regering voor de sociale zekerheid tot een budgettair nulsaldo komen in ESR-termen. Ze heeft verschillende besparingsmaatregelen genomen om de uitgaven in de sociale zekerheid onder controle te houden. De Staat kent een specifieke toelage van 3.596 miljoen euro toe om die budgettaire doelstelling te halen.

De totale ontvangsten van het Globaal Beheer van de werknemers worden geraamd op 67.049,9 miljoen euro, de totale uitgaven op 66.803,1 miljoen euro. Voor 2012 wordt een begrotingsresultaat van 246,8 miljoen euro verwacht.

De totale ontvangsten van het Globaal Beheer van de zelfstandigen worden geraamd op 6.367,4 miljoen euro, de totale uitgaven op 6.253,8 miljoen euro. Er wordt een begrotingsresultaat verwacht van 113,6 miljoen euro.

De totale ontvangsten en uitgaven van de Geneeskundige Verzorging belopen 29.052,9 miljoen euro (zonder de tak van de uitkeringen) en zijn in evenwicht.

Behalve wat betreft de besparingsmaatregelen die door de regering werden goedgekeurd en de specifieke maatregelen voor de geneeskundige verzorging, zijn de ontvangsten- en uitgavenramingen voor de Globale Beheeren van de werknemers en de zelfstandigen gebaseerd op de cijfers die in september 2011 aan het Monitoringcomité werden bezorgd²⁵⁰. Die cijfers gingen nog uit van de hypothese dat de economie in 2012 met 1,6% van het BBP zou groeien.

Binnen het bedrag van 11,3 miljard euro aan verschillende maatregelen die werden genomen om de begrotingsdoelstelling te halen, heeft de regering voorzien in een bedrag van 1,35 miljard euro om in 2012 de gevolgen van de verwachte groeidaling te corrigeren, om zodoende rekening te houden met de noodzakelijke aanpassing van de in september bepaalde bedragen aan de nieuwe economische vooruitzichten en aan de groeivoet van het BBP die gebruikt werd om de begroting 2012 uit te werken (0,8%). Het voor de sociale zekerheid bestemde gedeelte van de conjunctuurcorrectie belooft 637 miljoen euro. Dat bedrag, dat een verwacht tekort moet compenseren, zal worden beschouwd als een negatieve ESR-correctie.

2 Controle van de begrotingsgegevens door het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de begrotingsvoorstellen gecontroleerd op basis van de gegevens die het ter plaatse heeft bekomen in de verschillende gecontroleerde instellingen.

Voor de begroting 2012 heeft het Rekenhof de bedragen van de voorafbeeldingen van september 2011 kunnen controleren, maar het kon niet alle inlichtingen bekomen over de bedragen van de ramingen van de nieuwe begrotingsmaatregelen van december 2011 in verband met de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft wel alle gewenste verduidelijkingen bekomen voor de geneeskundige verzorging, sector waarin alle overlegmechanismen in werking werden gesteld.

²⁵⁰ 42^e verslag aan de regering van de RSZ-Globaal Beheer van 23 september 2011 en 2^e verslag aan de regering van het sociaal statuut der zelfstandigen van 5 oktober 2011.

Om de besparingen te verwezenlijken, moet eerst de wetgeving worden aangepast. Zo werd in de tak werkloosheid de reglementering al aangepast aan de beslissingen inzake de wachtuitkeringen, het brugpensioen en loopbaanonderbreking, maar moet de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen nog volledig worden uitgewerkt. Ook in de geneeskundige verzorging moeten de besparingen nog worden uitgevoerd (met uitzondering van de maatregelen in de geneesmiddelensector). Voor de pensioenhervorming zijn de basisprincipes vastgelegd in de wet van 28 december 2011, maar die bepalingen moeten nog verder worden uitgevoerd.

Daarnaast moeten ook de koninklijke besluiten die de bedragen van de alternatieve financiering bevestigen, tijdig worden genomen.

3 Globaal Beheer van de werknemers

3.1 Ontvangsten

3.1.1 Algemene evolutie van de lopende ontvangsten

De geraamde lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer voor de begroting 2012 stijgen met 2,98% ten opzichte van de begroting 2011 en met 3,11% in vergelijking met de aangepaste ramingen van de verwezenlijkingen 2011 in september 2011.

Deze groei ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011 is het gevolg van:

- de stijging met 4,70% van de bijdragen (voornamelijk toe te schrijven aan de stijging van de gewone bijdragen en aan de regeringsmaatregelen);
- de stijging met 33,26% van de toelagen van de Staat (de specifieke toelage wordt verdrievoudigd) die gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een daling met 10,01% van de alternatieve financiering;
- de daling met 26,65% van de andere ontvangsten (voornamelijk ingevolge het wegvallen van de overdrachten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging²⁵¹).

3.1.2 Bijdragen

a) Gewone bijdragen

De gewone bijdragen zouden 40.978,3 miljoen euro bedragen in 2012 en zouden met 1.487,8 miljoen euro (+3,77%) stijgen ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

Het Rekenhof merkt op dat de bijdrageverminderingen in 2010 6.452,5 miljoen euro beliepen, maar dat ze volgens de voorlopige realisaties 2011 6.854,2 miljoen euro bedragen (+6,23% in vergelijking met het jaar voordien). Volgens de begrotingsramingen zouden ze tegen courante prijzen nog moeten stijgen tot 6.907,4 miljoen euro in 2012 (+0,78% in vergelijking met het jaar voordien). De bijdrageverminderingen vormen een inkomstendering voor de ontvangsten van de

²⁵¹ Schrapping van de bijdrage aan het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging en van de bijdrage aan de begrotingsdoelstelling.

RSZ, ook al leveren ze terugverdieneffecten op inzake werkgelegenheid. Het bedrag van de sociale bijdragen zal in 2012 waarschijnlijk lager uitvallen dan de ramingen ingevolge de verwachte verslechtering van de economische toestand. De regering heeft dat verschil verwerkt in de conjunctuurcorrectie van 637 miljoen euro.

b) Specifieke bijdragen

De specifieke bijdragen, die voornamelijk betrekking hebben op het dubbel vakantiegeld, de premies voor groepsverzekering en de bedrijfswagens, stijgen met 103,6 miljoen euro (+5,37%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

c) Regeringsmaatregelen

De regeringsmaatregelen, die in totaal geschat worden op 357,4 miljoen euro, worden geëxpliciteerd in de commentaar van de algemene toelichting²⁵².

De voornaamste maatregelen zijn de structurele hervormingen van de arbeidsmarkt, met een verwachte impact van 91,9 miljoen euro op het vlak van de ontvangsten (cf. punt 3.3.), en de strijd tegen de sociale fraude.

Maatregelen inzake de strijd tegen de sociale fraude

In het algemeen wil de regering het werk van het College voor de strijd tegen de fraude en van het ministerieel comité voor de strijd tegen de fiscale en de sociale fraude voortzetten.

In 2012 zullen alle maatregelen in één plan worden geïntegreerd.

Een reeks bestaande maatregelen zullen verder worden uitgevoerd:

- de versterking van de internationale samenwerking inzake grensoverschrijdende fraude door het afsluiten van bilaterale akkoorden;
- een betere samenwerking tussen de verschillende controlediensten;
- een intensievere benutting van de gegevensbanken (data matching en data mining);
- de strijd tegen schijnzelfstandigen en schijnwerknemers;
- de invoering van specifieke maatregelen in risicosectoren²⁵³;
- de strijd tegen valse sociale documenten.

Er zullen ook nieuwe maatregelen ten uitvoer worden gelegd:

- men dient in het bijzonder een maatregel te vermelden die door de minister van Sociale Zaken werd genomen naar aanleiding van een audit van het Rekenhof

²⁵² Algemene toelichting, begroting 2012 “Het Globaal Beheer van de werknemers”, tabel II.2, p. 176.

²⁵³ Bouw, vleeshandel, schoonmaak, dienstencheques.

inzake uitkeringen²⁵⁴. De ziekenfondsen moeten voortaan het RIZIV één keer per trimester op de hoogte brengen van het totale bedrag van de niet-verschuldigde betalingen. Bovendien moeten ze de oorzaak van de niet-verschuldigde betaling vermelden. Door deze maatregel moet de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV een vollediger beeld krijgen van alle niet-verschuldigde betalingen. Deze maatregel zal echter niet operationeel zijn in 2012. Eerst zal de wet van 1994 op het RIZIV hiervoor gewijzigd moeten worden;

- ingevolge initiatieven van het arbeidsauditoraat zullen de controlediensten moeten samenwerken in de strijd tegen het kiezen van een fictieve woonplaats.

Er zullen ook wetswijzigingen moeten worden doorgevoerd:

- vastleggen van een periode gedurende dewelke een werkgever geen vrijstellingen en verminderingen van bijdragen meer kan krijgen als hij zijn verplichtingen inzake Dimona en DmfA niet heeft nageleefd;
- strijd tegen fictieve ondernemingen.

Er is in een extra bedrag van 2,5 miljoen euro voorzien om de controlediensten te versterken, waarvan 625.000 euro voor de RSZ-Globaal Beheer.

De financiële opbrengst van de bovenvermelde maatregelen werd geraamd op 110 miljoen euro – waarvan 99 miljoen euro werd toegewezen aan de RSZ-Globaal Beheer en 11 miljoen euro aan het RSVZ-Globaal Beheer -, waar bovenop nog 30 miljoen euro komt voor de maatregel SIGeDIS²⁵⁵ (die sedert 2010 gepland is, maar nog niet ten uitvoer kon worden gelegd).

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de methode en de hypothesen die werden gehanteerd om dat bedrag te ramen. De uitsplitsing van de globale raming²⁵⁶ werd niettemin verstrekt. Die raming valt gevoelig hoger uit dan de ramingen die voor de begroting 2011 werden gemaakt (45 miljoen euro). Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat er vaak een groot verschil is tussen de ingekohierde bedragen en de effectief geïnde bedragen – zulks geldt in het bijzonder voor de fraude met dienstencheques.

²⁵⁴ Rekenhof: « *Beheer van de uitkeringen in de ziekte- en invaliditeitsverzekering* », verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, april 2011, 42 bladzijden, beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

²⁵⁵ SIGeDIS is een vzw bij de RVP die onder andere informatie over de tweede pensioenpijler beheert – het zou de bedoeling zijn de niet-geïnde bijdrage van 8,86% op de stortingen aan de tweede pijler te recupereren.

²⁵⁶ Cijferramingen van 15 december 2011 van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude, toegevoegd aan de eerste minister.

Geraamde ontvangsten voor 2012 - zonder SIGeDIS (in miljoen euro)

Verbetering van de samenwerking tussen controlediensten en gegevensuitwisseling	40,3
Strijd tegen de fraude met bijdragen	37
Strijd tegen de fraude met uitkeringen	25
Strijd tegen de grensoverschrijdende fraude	7,7
TOTAAL	110

3.1.3 Staatstoelagen

a) Toelagen voor de prestaties

De toelage voor de prestaties belooft 6.182,3 miljoen euro en stijgt met 122,5 miljoen euro (+2,02%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

b) Specifieke toelage

De regering wil net zoals in 2010 en 2011 het financieel evenwicht van de sociale zekerheid verzekeren door een aanvullende dotatie bij de bestaande financieringen, en dat tot in 2014.

De specifieke toelage, die elk jaar op zodanige wijze wordt berekend dat de ESR-rekeningen van de sociale zekerheid noch een overschot noch een tekort vertonen, belooft volgens de begrotingsramingen 2012 3.236 miljoen euro, d.i. een stijging met 2.228,4 miljoen euro (+221,16%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

Artikel 73 van de programmawet van 23 december 2009 kende de RSZ-Globaal Beheer in 2011 een bedrag van 1.643,9 miljoen euro toe. De helft van dat bedrag moest in twaalf maandelijkse schijven worden gestort, de andere helft kon bij koninklijk besluit worden aangepast naargelang de economische evolutie. Het voorziene bedrag werd in 2011 teruggebracht tot 1.007,6 miljoen euro omdat de RSZ-Globaal Beheer een goede thesaurietoestand had.

3.1.4 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de RSZ-Globaal Beheer bedraagt 11.507,1 miljoen euro in 2012, en ze daalt met 1.279,5 miljoen euro (-10,01%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

Dat resultaat kan voornamelijk worden verklaard door:

- de stijging met 143,9 miljoen euro (+1,58%) van de afhouding op de btw-ontvangsten en met 100,5 miljoen euro (+23,06%) van de roerende voorheffing;
- de vermindering met 1.525,2 miljoen euro (-52,5%) van de alternatieve financiering RIZIV-Geneeskundige Verzorging.

De aanzienlijke vermindering van de alternatieve financiering RIZIV-Geneeskundige Verzorging hangt rechtstreeks samen met het feit dat de begrotingsdoelstelling van de geneeskundige verzorging werd vastgelegd op een bedrag dat 2 miljard euro lager ligt dan de doelstelling die werd bekomen met toepassing van de vroegere norm van 4,5% (+ gezondheidsindex)²⁵⁷.

3.1.5 Externe overdrachten

De externe overdrachten verminderen met 1.095,5 miljoen euro als gevolg van de schrapping van de overdrachten afkomstig van de geneeskundige verzorging en als gevolg van de vermindering van de andere overdrachten die inzonderheid afkomstig zijn van het FBZ en van de RVA.

3.1.6 Inkomsten uit beleggingen

Het Rekenhof stelt vast dat een inkomst van 212 miljoen euro is ingeschreven als een inkomst uit beleggingen in verband met de herwaardering van de portefeuilles. Het merkt zoals de voorgaande jaren op dat dat bedrag niet kan worden gebruikt om budgettaire uitgaven te doen, dat de herwaardering wordt geneutraliseerd in de ESR-consolidatie en dat de intresten worden gekapitaliseerd²⁵⁸ (met uitzondering van de intresten van het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging, die in 2012 worden teruggestort aan de globale beheren).

3.2 Uitgaven

3.2.1 Evolutie van de lopende uitgaven

De ramingen van de lopende uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer voor de begroting 2012 stijgen met 1,43% ten opzichte van de begroting 2011 en met 0,93% in vergelijking met de in september 2011 aangepaste ramingen van de realisaties 2011.

Deze evolutie ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011 is toe te schrijven aan:

- de stijging met 3,38% van de prestaties buiten de geneeskundige verzorging (voornamelijk een stijging inzake uitkeringen, pensioenen en werkloosheid) en met 8,51% van de diverse uitgaven die de stijging van de kosten van de dienstencheques omvatten;
- de vermindering met 0,02% van de betalingskosten, met 1,96% van de administratiekosten, met 3,88% van de externe overdrachten (voornamelijk naar het RIZIV-Geneeskundige Verzorging) en met 54,64% van de intrestlasten;
- de inschrijving van een niet-verdeeld bedrag om de met een maand vervroegde indexering van de prestaties, zijnde 67,3 miljoen euro, te dekken.

²⁵⁷ Cf. hieronder de commentaar in verband met de geneeskundige verzorging.

²⁵⁸ *Parl. St.*, Kamer, 27 april 2011, DOC. 53-1347/003, Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, p. 50.

3.2.2 Prestaties buiten de geneeskundige verzorging

a) RIZIV-uitkeringen

De prestaties RIZIV-uitkeringen stijgen met 385,2 miljoen euro (+7,04%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

Deze uitgaven zouden hoofdzakelijk stijgen door een aanpassing van de uitkeringen aan de index (+2,34%) en door een stijging van het aantal dagen waarvoor uitkeringen verschuldigd zijn (van +1,15% tot +4,14%, naargelang de aard van de prestaties).

Die ramingen liggen lichtjes lager dan deze van september 2011 die de dienst Uitkeringen van het RIZIV heeft uitgevoerd wegens « een combinatie van de effecten van een meer uniforme en samenhangende toepassing van de huidige regelgeving, de follow-up van de aanbevelingen van het Rekenhof en de uitvoering van het «back to work»-plan »²⁵⁹.

b) RVP

De pensioenuitgaven stijgen met 1.098,3 miljoen euro (+5,70%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011.

Pensioenhervorming

De wet van 28 december 2011²⁶⁰ bevat een aantal structurele maatregelen om werknemers langer aan het werk te houden, met name:

- een verhoging van de minimumleeftijd en van het aantal loopbaanjaren om vervroegd met pensioen te kunnen gaan;
- het minder laten doorwegen van sommige perioden van inactiviteit in de berekening van het pensioen;
- het optrekken van het aantal loopbaanjaren voor de mijnwerkers, de zeevarenden, de beroepsjournalisten en het vliegend personeel in de burgerluchtvaart tot het aantal jaren dat geldt voor alle werknemers en, samen met die verlenging, het opheffen van de bijzondere stelsels voor de beroepsjournalisten en de burgerluchtvaart op 31 december 2011.

Die hervormingen zullen pas vanaf 2013 een impact hebben op de pensioenuitgaven:

- voor de opheffing van de bijzondere stelsels is er een overgangperiode voorzien voor de werknemers vanaf 55 jaar;

²⁵⁹ Algemene toelichting, Parl. Doc. Kamer DOC 53 1942/001, p. 186. De opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof verwijst naar het *Beheer van de uitkeringen in de ziekte- en invaliditeitsverzekering*», verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2011, beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

²⁶⁰ Wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, Belgisch Staatsblad, 30 december 2011, ed. 4.

- de verhoging van de effectieve leeftijd voor het vervroegd pensioen en de verhoging van het aantal loopbaan jaren zijn pas van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2013 ingaan.

De verhoging van de pensioenleeftijd zou volgens de berekeningen van de RVP voor de werknemers en de zelfstandigen samen in 2013 een besparing opleveren van 21,3 miljoen euro en in 2014 een besparing van 49,7 miljoen euro. Die besparing is bovendien maar een deel van de in totaal 292 miljoen euro die de pensioenhervorming in 2013 zou moeten opleveren, omdat ook rekening moet worden gehouden met de impact van de hervorming van de ambtenarenpensioenen. Of de hervorming van de ambtenarenpensioenen in 2013 een besparing van ongeveer 270 miljoen euro oplevert, kon door het ontbreken van gedetailleerde informatie niet worden achterhaald.

Pensioenen van beroepsjournalisten en burgerluchtvaart

Het opheffen van de bijzondere regelingen voor het vliegend personeel van de burgerluchtvaart en voor de beroepsjournalisten op 31 december 2011 heeft in de praktijk gevolgen voor de ontvangen bijdragen. Zonder bijkomende bepalingen vervalt immers vanaf 2012 de verplichting voor de werkgevers en werknemers in die stelsels om nog bijkomende bijdragen te betalen. Voor 2012 raamt RVP de opbrengst van die bijdragen op 19,2 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat, indien in de overgangsbepalingen geen bijkomende financiering wordt voorzien voor de verworven rechten tot en met 31 december 2011, het globaal beheer van de werknemers de volledige kost van deze rechten zal moeten dragen.

Project Athena

Het project Athena van vzw SIGÉDIS beoogt de ontwikkeling van een multisectoriële loopbanendatabank. In 2012 heeft de RVP in zijn begroting voor dit project nog geen budgetten en financieringsbronnen voorzien, omdat nog wordt gewacht op het advies van de Nationale Arbeidsraad over het te volgen scenario betreffende de fasering, timing en rol van de diverse actoren die bij het project zijn betrokken of moeten worden betrokken en dit op basis van de voorbereidende studies en analyses van SIGeDIS vzw.

Het Rekenhof heeft in zijn Boek 2011 over de sociale zekerheid opgemerkt dat "*de ontbinding van de vzw CIMIRe, de formalisering van de overdracht van haar activiteiten en de definitieve bestemming van haar rechten, verplichtingen en patrimonium vertraging oplopen. Dit is een gevolg van het feit dat er beleidsbeslissingen ontbreken over de ontwikkeling van een multisectoriële loopbaandatabank (project Athena). Ook de definitieve taakverdeling tussen de RVP en SIGeDIS blijft hierdoor onzeker*"²⁶¹.

Overdracht betalingen CDVU naar RVP

Het Rekenhof merkt op dat er in de begroting van 2012 geen middelen zijn voorzien voor de overdracht naar de RVP van de betalingen van de prestaties, beheerd door

²⁶¹ Rekenhof, Boek 2011 over de sociale zekerheid, p. 94-97.

de PDOS en betaald door de CDVU. In de derde bestuursovereenkomst²⁶² van de RVP 2010-2012 is bepaald dat de RVP voor het einde van deze overeenkomst zal instaan voor de praktische uitvoering van de betaling van de prestaties beheerd door de PDOS, op basis van de betalingsinstructies van de PDOS. De overname van de betaling van de overheidspensioenen door de RVP moet nog geregeld worden door verdere wettelijke bepalingen. Daarna zal de bestuursovereenkomst moeten aangepast worden om bijkomende budgettaire middelen te voorzien die nodig zijn voor de integratie van deze betalingen in de betaalprogramma's van de RVP.

c) *RKW*

De prestaties inzake kinderbijslag stijgen met 136,6 miljoen euro (+3,12%) ten opzichte van de voorlopige verwezenlijkingen 2011.

Het aandeel van derden in de administratiekosten, als de RKW optreedt voor hun rekening, zou moeten kunnen worden opgetrokken door een koninklijk besluit²⁶³.

d) *RVA*

In vergelijking met de voorlopige realisaties 2011 stijgen de uitgaven in verband met de brugpensioenen met 17,4 miljoen euro (+1,06%), terwijl de uitgaven in verband met de werkloosheid en de loopbaanonderbreking dalen met respectievelijk 283,1 miljoen euro (-3,88%) en 26,8 miljoen euro (-3,30%).

Wat de specifieke maatregelen betreft, wordt verwezen naar punt 3.3. over de structurele hervorming van de arbeidsmarkt.

3.2.3 Administratiekosten

De administratiekosten dalen met 23,5 miljoen euro (-1,96%) in vergelijking met de voorlopige realisaties 2011.

Dat resultaat omvat:

- een stijging van de kosten van de centrale instellingen met 8,2 miljoen euro (+1,18%);
- een daling van de kosten van de medewerkende instellingen met 7,9 miljoen euro (-1,56%);
- een nieuwe besparing qua uitgaven ten belope van 23,9 miljoen euro.

De nota onder tabel II.2 van de algemene toelichting preciseert dat de niet-uitgesplitste besparingen op het vlak van de beheerskosten van de OISZ 33 miljoen euro bedragen en dat het bedrag van 23,9 miljoen euro voorlopig pro rata is toegewezen. Tot nog toe heeft enkel het RIZIV een specifiek bedrag qua besparing opgenomen in zijn administratiekosten.

²⁶² Koninklijk besluit van 22 december 2009 tot goedkeuring van de derde bestuursovereenkomst van de Rijksdienst voor Pensioenen, artikel 20.

²⁶³ Rekenhof, 165^e Boek, Administratiekosten voor uitbetaling van kinderbijslag voor rekening van derden, p. 443-447.

Behalve de besparingen op de administratiekosten is er, naar analogie met de maatregelen die voor de federale departementen gelden, ook voorzien dat in 2012 een bedrag van 102 miljoen euro niet zal worden uitgegeven. Die "onderbenutting" is niet verdeeld over de verschillende instellingen, maar wordt globaal opgenomen in de ESR-correcties²⁶⁴.

3.2.4 Externe transfers

De transfers naar het RIZIV-Geneseskundige Verzorging dalen met 938,2 miljoen euro (-4,17%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011. Deze daling hangt samen met de nieuwe definitie van de begrotingsdoelstelling inzake geneseskundige verzorging.

3.2.5 Intrestlasten

De intrestlasten dalen met 9,6 miljoen euro (-54,64%) ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011 en zitten daardoor nagenoeg op hetzelfde niveau als dat van de voorlopige realisaties 2010.

De intrestlasten vloeien hoofdzakelijk voort uit het dagelijkse beheer van de thesauriebehoeften van het globaal beheer. Na een verdubbeling van de intrestvoeten begin 2011, zou de RSZ-Globaal Beheer in 2012 - volgens de inlichtingen die bij de RSZ werden ingewonnen - gunstige intrestvoeten op korte termijn kunnen genieten. In het laatste trimester van 2011 werd al een evolutie in die zin vastgesteld.

3.2.6 Varia

De belangrijkste uitgaven zijn deze in verband met dienstencheques, die met 142,7 miljoen euro (+10,05%) stijgen ten opzichte van de voorlopige realisaties 2011. De beperking van het aantal dienstencheques per persoon in 2012 zal slechts een beperkt effect (geraamd op 7 miljoen euro) hebben op de stijging van die uitgaven.

Vanaf 1 januari 2012 wordt een bijkomende beperking van het aantal cheques ingevoerd. Een gebruiker kan maximaal 500 cheques per jaar bestellen. Per gezin wordt het aantal cheques beperkt tot 1.000 per jaar. De beperking tot 1.000 cheques per gezin en per kalenderjaar is evenwel niet van toepassing op de gebruikers die in de huidige regeling meer dan 500 cheques per jaar kunnen bestellen²⁶⁵.

Op basis van de historische gegevens van de uitgiftemaatschappij wordt de besparing geraamd op ongeveer 2,8 miljoen euro op jaarbasis. De geraamde besparing is lager dan het bedrag dat hiervoor is opgenomen in het begrotingsontwerp (7 miljoen euro op jaarbasis). Het Rekenhof merkt op dat de overige maatregelen die inzake dienstencheques zijn opgenomen, niet direct becijferbaar zijn. De besparing zal pas het gevolg zijn van een controle door de inspectiediensten waarbij inbreuken worden vastgesteld.

Vanaf 2013 wordt de prijs van de dienstencheque verhoogd met 1 euro. Er wordt verwacht dat het aantal gebruikers of het aantal aangekochte cheques hierdoor

²⁶⁴ Cf. Algemene toelichting, tabel op p. 49.

²⁶⁵ Gehandicapte gebruikers, gebruikers die een gehandicapt kind ten laste hebben of eenoudergezinnen die één of meerdere kinderen ten laste hebben.

nauwelijks wordt beïnvloed. Voor 2013 wordt de besparing voor de begroting van de RVA geraamd op 86 miljoen euro. In de daaropvolgende jaren zal de verhoging van de prijs van de dienstencheque een jaarlijkse besparing in de begroting van de RVA opleveren van 121 miljoen euro (op basis van het geraamd aantal verkochte cheques voor 2013)²⁶⁶.

3.2.7 Kapitaaluitgaven

De programmawet van 23 december 2009 voorzag in artikel 74 de mogelijkheid om in 2010 en 2011 aan de RSZ-Globaal Beheer een renteloze lening toe te kennen. Omdat die lening is bedoeld om het tekort van de sociale zekerheid in ESR-termen te beperken tot 0,5% van het BBP in 2010 en 0,3% in 2011, kan het bedrag ervan bij koninklijk besluit worden aangepast in functie van de evolutie van de ontvangsten en uitgaven tijdens het jaar. Aldus werd met betrekking tot 2010 een bedrag toegekend van 952,7 miljoen euro voor 2010²⁶⁷ in de plaats van het in de wet voorziene bedrag van 1.712,8 miljoen euro. Voor 2011 werd van het voorziene bedrag van 1.066,1 miljoen euro nog maar 290 miljoen euro gestort (het definitieve bedrag moet nog worden vastgesteld)²⁶⁸.

De RSZ-Globaal Beheer heeft overeenkomstig de wettelijke bepalingen in 2012 een eerste terugbetaling opgenomen in de begroting, voor een bedrag van 100,9 miljoen euro. Dit bedrag is berekend op basis van de stortingen met betrekking tot 2010 (952,7 miljoen euro) en op basis van het wettelijk voorziene bedrag van 1.066,1 miljoen euro voor 2011. In de middelenbegroting is voor de vaststelling van de terugbetaling uitgegaan van het bedrag van 952,7 miljoen euro voor 2010 en het verlaagde bedrag van 290 miljoen euro voor 2011, zodat de terugbetaling volgens de middelenbegroting 62,1 miljoen euro bedraagt.

²⁶⁶ De lagere opbrengst voor 2013 wordt verklaard doordat de laatste 3 maanden van het jaar pas in januari van het volgende jaar worden betaald.

²⁶⁷ Van dit bedrag werd 856,4 miljoen euro gestort in 2010. Het saldo, 96,3 miljoen euro, werd vastgesteld op basis van het thesaurieresultaat in 2010 en is in 2011 gestort (cf. artikel 1 van het koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van het bedrag van de tweede schijf van de lening voor het jaar 2010 en het bedrag van de eerste schijf van de lening voor het jaar 2011 bedoeld in artikel 74, eerste lid, van de programmawet van 23 december 2009 die door de Federale Staat, door toedoen van de Administratie van de Thesaurie, moeten worden gestort aan de RSZ-Globaal Beheer).

²⁶⁸ Cf. artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 23 maart 2011.

3.3 Structurele hervorming van de arbeidsmarkt

3.3.1 Maatregelen inzake de werkloosheidsuitkeringen

a) *Strengere toegangsvoorwaarden voor de (wacht-) inschakelingsuitkeringen en beperking van de inschakelingsuitkeringen in de tijd*

Vanaf 1 januari 2012 zal de beroepsinschakelingstijd op 310 dagen komen (of 12 maanden in de zin van de werkloosheidsregelgeving) voor alle nieuwe werkzoekenden, ongeacht hun leeftijd, en zullen de personen in de beroepsinschakelingstijd maar een inschakelingsuitkering kunnen genieten indien ze aantonen dat ze zich actief inzetten om een baan te vinden of actief aan een "individueel inschakelingstraject" meewerken.

De strengere toegangsvoorwaarden voor de inschakelingsuitkeringen en de beperking ervan in de tijd (tot 3 jaar) zou in 2012 een geraamde besparing opleveren van 131 miljoen euro waarvan 81 voor de verlenging van de beroepsinschakelingstijd. Voor 2013 en 2014 zijn respectievelijk 134 en 136 miljoen euro geraamd.

De geraamde besparing in 2012 met 81 miljoen euro voor de verlenging van de beroepsinschakelingstijd werd berekend op basis van de instroom van een volledig jaar. Daar de nieuwe regeling slechts geldt voor de nieuwe werkzoekenden die vanaf 1 januari 2012 een uitkeringsaanvraag indienen, is het geraamde bedrag aan besparingen in 2012 te hoog geraamd. De besparing voor 2012 zal bijgevolg zeer beperkt zijn (slechts drietal maanden impact). Deze ingeschreven besparing is dus overschat met een bedrag van 67,5 miljoen euro.

De besparingen volgend uit de verlenging van de wachttijd wegens geen 3 positieve evaluaties en de opschorting van de inschakelingsuitkering gedurende 6 maanden zullen in 2012 nog geen budgettaire impact hebben daar er voorafgaand 3 evaluaties moeten gebeurd zijn en deze om de 4 maanden plaatsvinden. Bovendien moeten de gewestelijke werkgelegenheidsdiensten zich hiervoor nog organiseren.

De besparingen volgend uit de beperking in de tijd tot 3 jaar zullen pas vanaf 2015 resulteren in het weigeren van inschakelingsuitkeringen. De bijkomende besparing van 50 miljoen euro voor 2012 lijkt dan ook zeer voorbarig. Ook de ramingen voor 2013 en 2014 (134 en 136 miljoen euro) lijken te hoog daar de beperking tot 3 jaar pas vanaf 2015 volledig in werking zal treden.

b) *Verhoging van de leeftijd voor de anciënniteitstoeslag*

Het aanpassen van de leeftijdsvoorwaarde van 50 naar 55 jaar voor de anciënniteitstoeslag zou in 2012 een geraamde besparing opleveren van 7,5 miljoen euro.

Volgens de berekeningen van RVA gebaseerd op de instromers per jaar zou dit een besparing opleveren van 0,3 miljoen euro op jaarbasis. Gezien de aanpassing pas ingaat op 1 juli 2012²⁶⁹, zou dit slechts een besparing betekenen in 2012 van 0,15

²⁶⁹ Waardoor die aanpassing bijgevolg voor werklozen die in het tweede semester instromen, gemiddeld 3 maanden van toepassing is.

miljoen euro. De besparing van de anciënniteitstoelage voor 2012 is dan ook met 7,35 miljoen euro overschat.

De geraamde besparing voor 2013 en 2014 van telkens 15 miljoen euro stemt overeen met de berekening van RVA voor deze maatregel op kruissnelheid. Het is evenwel pas vanaf 2016 dat deze maatregel ten volle zijn besparingen zal bereiken.

c) Versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

De besparingen ten gevolge van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, de verhoogde controle op de voor de arbeidsmarkt en de strakkere voorwaarden voor een passende dienstbetrekking werden in totaal begroot op 116 miljoen euro voor 2012.

De degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen zal toenemen en de werkloosheidsuitkering zal variëren in functie van periodes.

Deze maatregel zal in de loop van 2012 voor de nieuwkomers in werking treden, voor de huidige rechthebbenden zijn er overgangsmaatregelen.

Opdat de hervorming in 2012 geen bijkomende kosten zou genereren, zal de hervorming van de 1e periode (met hogere werkloosheidsuitkeringen) pas in 2013 van kracht worden, terwijl de wijzigingen aan de 2e en de 3e periode reeds in 2012 zullen van kracht worden.

De stijging in de werkloosheidsuitkeringen in de eerste periode wordt becijferd op jaarlijks 23,8 miljoen euro vanaf 2013.

Vanaf 2013 zullen de voorwaarden om werkloosheidsuitkeringen te genieten en weer in de 1e of 2e periode te vallen worden versoepeld om beter rekening te houden met de situaties van deeltijds werken, interim, kortdurend werk of overeenkomsten van bepaalde duur.

De RVA heeft een berekening gemaakt gebaseerd op assumpties inzake de samenstelling van de categorieën werklozen alsook het lineair karakter van de degressiviteit.

Dit levert een netto-besparingen op van 22,6 miljoen voor 2012, 35,9 miljoen voor 2013 en 72,9 miljoen voor 2014.

d) Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt

De mogelijke besparingen volgend uit de verhoging vanaf 2013 van de leeftijd naar 60 jaar waarop het beschikbaarheidsbeginsel zal worden toegepast zijn niet apart begroot.

Gezien deze maatregel pas ingaat in 2013, zal deze in 2012 nog geen budgettaire impact hebben.

De controle op de beschikbaarheid wordt een bevoegdheid van de gewesten (VDAB/Forem/Actiris). Dit impliceert een overheveling van personeel en middelen.

De federale overheid brengt de leeftijd waarop de actieve beschikbaarheid wordt gecontroleerd in 2013 op 55 jaar en in 2016 op ten minste 58 jaar, maar zodra de bevoegdheid "controle op de beschikbaarheid" naar de gewesten zal zijn overgedragen, zullen de gewesten de leeftijd waarop de beschikbaarheid wordt gecontroleerd nog kunnen aanpassen, om beter rekening te houden met de specificiteit van hun arbeidsmarkt.

Via een samenwerkingsakkoord met de gewesten zou er een snellere procedure worden ingevoerd voor de controle op de beschikbaarheid. Het is de bedoeling om de controletermijnen met de helft te verminderen.

Er is geen informatie over wat dit aan bijkomende werklast zal geven voor de (gewestelijke) werkgelegenheidsdiensten en de mogelijk daaruit volgende kosten.

e) Striktere voorwaarden voor een passende dienstbetrekking

De mogelijke besparingen volgend uit de strakkere voorwaarden voor een passende dienstbetrekking (afstand woon-werkverkeer van 25 naar 60 km en termijn waarin een job ongeschikt kan worden geacht van 6 maanden naar 3 tot 5 maanden in functie van de leeftijd en de anciënniteit) zijn niet apart begroot.

f) Impact van de structurele hervormingen van de arbeidsmarkt

De structurele hervormingen van de arbeidsmarkt moeten tot een verhoging van de werkzaamheidsgraad leiden, die resulteert in een vermindering van de prestaties van de sociale zekerheid en een terugverdieneffect door de toegenomen economische activiteit.

Samen met de winsten voor de begroting die met de hervorming van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen gepaard gaan en rekening houdend met de impact die reeds werd geïntegreerd op het niveau van de hervorming van de inschakelingsuitkeringen, verwacht men in 2012 een winst van 115,6 miljoen in termen van mindere prestaties en een winst van 91,9 miljoen euro in termen van terugverdieneffecten.

Om deze twee aspecten te begroten, gaat de regering uit van de veronderstelling dat elke bijkomende baan 28.000 euro opbrengt, waarvan 10.488 euro aan minder prestaties (en 17.512 euro aan terugverdieneffecten via de ontvangen sociale bijdragen en de belastingen).

De regering verwacht dat de voorgestelde structurele hervormingen in 2012 voor 15.000 bijkomende jobs zullen zorgen, 26.000 jobs in 2013 en 36.000 banen in 2014.

Het bedrag aan mindere prestaties ligt in lijn met het gemiddelde bedrag dat een vergoede werkloze na een voltijdse betrekking ontvangt. De begrotingsstukken bevatten evenwel geen informatie over de wijze van raming van de te verwachten jobcreatie.

3.3.2 Responsabilisering voor de tijdelijke werkloosheid

In de begroting is voorzien dat er vanaf 2012, in overleg met de sociale partners, een responsabilisering van de werkgevers wordt ingevoerd indien er een

overbenutting van de tijdelijke werkloosheid is. De responsabilisering moet resulteren in een meerontvangst van 14 miljoen euro voor 2012 en de daaropvolgende jaren. De sociale partners zullen onderzoeken hoe de individuele werkgever kan geresponsabiliseerd worden. Er wordt gedacht aan een jaarbijdrage, verschuldigd door de werkgevers die het stelsel van de tijdelijke werkloosheid onterecht gebruiken, zoals het geval is in de bouwsector. De jaarbijdrage kan overeenstemmen met een vastgesteld bedrag per dag van werkloosheid die boven een vast te stellen grens ligt. Voor de bouwsector is die grens vastgelegd op 110 werkloosheidsdagen.

Om voor de overbenutting van de tijdelijke werkloosheid op jaarbasis een ontvangst van 14 miljoen euro te realiseren, is een responsabiliseringsbijdrage nodig van vijf euro per dag voor het aantal dagen tijdelijke werkloosheid dat boven de grens van 110 dagen per werkgever ligt.

3.3.3 Brugpensioenen

De regels van het conventioneel brugpensioen worden hertekend. Vanaf 1 januari 2012 wordt het halftijds brugpensioen opgeheven. Het stelsel zal geleidelijk uitdoven doordat er vanaf 2012 niemand meer tot het stelsel kan toetreden.

Voor het algemeen stelsel van brugpensioen komen er strengere voorwaarden inzake leeftijd en loopbaan. Voor nieuwe CAO's afgesloten vanaf 1 januari 2012 wordt de minimumleeftijd voor brugpensioen 60 jaar en 40 jaar beroepsancienniteit. Voor de bestaande CAO's blijven de voorwaarden ongewijzigd. Pas vanaf 1 januari 2015 zullen de voorwaarden van de bestaande CAO's en de nieuwe CAO's gelijk zijn, zijnde een minimumleeftijd van 60 jaar en een beroepsancienniteit van 40 jaar.

Het brugpensioen ingeval van collectief ontslag blijft mogelijk. Voor ondernemingen in moeilijkheden wordt de leeftijd opgetrokken van 50 jaar naar 52 jaar in 2012. Voor die categorie van ondernemingen stijgt de leeftijd met 6 maand per jaar zodat in 2018 de leeftijd voor brugpensioen 55 jaar bedraagt. Voor de ondernemingen in herstructurering wordt de leeftijd opgetrokken vanaf 1 januari 2013 naar 55 jaar. Ondernemingen in herstructurering mogen lagere leeftijdsgrenzen toepassen onder bepaalde voorwaarden²⁷⁰.

In totaal bedragen de besparingen in het brugpensioenstelsel 25 miljoen euro voor 2012, 50 miljoen euro voor 2013 en 75 miljoen euro voor 2014. De FOD Sociale Zekerheid gaat uit van een opsplitsing voor 2012 in 20 miljoen bijkomende bijdragen RSZ en 5 miljoen euro besparingen op uitgaven RVA.

De afschaffing van het halftijds brugpensioen zou een brutobesparing opleveren van 2,78 miljoen euro. Er wordt echter een substitutie-effect a rato van 30% verwacht naar de sector werkloosheid, wat een extra kostprijs geeft van ongeveer 2,08 miljoen euro. De nettobesparing inzake halftijds brugpensioen komt neer op 0,7 miljoen euro, volgens de berekeningen van de RVA.

²⁷⁰ Bij een collectief ontslag van minstens 20% van het personeel en het gaat om werknemers van eenzelfde technische eenheid of een volledige activiteit die minstens 2 jaar bestaat. Onder die voorwaarden is brugpensioen op 1 januari 2013 mogelijk 52,5 jaar in plaats van 55 jaar.

De RVA raamt de besparing door de aanpassing van de voorwaarden voor het brugpensioen op 6,3 miljoen euro op jaarbasis. Voor 2012 wordt uitgegaan van een besparing van 3,1 miljoen euro.

Voor de ondernemingen in herstructurering wordt de minimumleeftijd vanaf 2013 opgetrokken naar 55 jaar. Die verstrenging zou vanaf 2013 een besparing opleveren van jaarlijks 2,26 miljoen euro.

De besparingen door de verhoging van de brugpensioenleeftijd en de afschaffing van het halftijds brugpensioen bedragen volgens de RVA in 2012 bijgevolg 3,8 miljoen euro, terwijl bij de begrotingsopmaak rekening is gehouden met een besparing van 5 miljoen euro. Voor 2013 en 2014 blijkt uit de gegevens van de RVA een besparing van 9,26 miljoen euro per jaar.

Bij de begrotingsopmaak ging de regering uit van respectievelijk 50 en 75 miljoen euro aan besparingen, maar het is niet duidelijk of en hoe die besparingen moeten worden verdeeld tussen ontvangsten uit bijkomende bijdragen en uitgaven.

3.3.4. Loopbaanonderbreking en tijdskrediet

Vanaf 1 januari 2012 worden de voorwaarden voor het tijdskrediet en de loopbaanonderbreking gewijzigd.

Het algemeen stelsel van het tijdskrediet wordt beperkt tot 1 jaar voltijds, op te nemen onder vorm van een voltijdse of een halftijdse of een 1/5 vermindering. Het huidige stelsel van 1/5 vermindering wordt afgeschaft.

Het gemotiveerd tijdskrediet geeft een bijkomend recht van 3 jaar (ingeval van zorg, medische bijstand, palliatieve zorg of opleiding) of 4 jaar (ingeval van ziek of gehandicapt kind) bovenop het algemeen stelsel van tijdskrediet.

De toekenningsvoorwaarden inzake loopbaan en leeftijd worden verstrengd.

De besparingen inzake tijdskrediet en loopbaanonderbreking, in de begroting geraamd op 51,7 miljoen euro konden bij gebrek aan informatie door het Rekenhof niet wedersamengesteld worden.

De besparingen door een beperking van de loopbaanonderbreking tot 60 maanden in plaats van de huidige 72 maanden worden door RVA geraamd op 4,5 miljoen euro op jaarbasis²⁷¹.

De overige maatregelen inzake tijdskrediet of loopbaanonderbreking konden niet gecijferd worden door de RVA.

²⁷¹ Het gaat hier om loopbaanonderbrekers jonger dan 50 jaar.

4 Globaal Beheer van het sociaal statuut der zelfstandigen

4.1 Ontvangsten

In 2012 liggen de lopende ontvangsten 2,1% hoger dan in 2011.

Die stijging is vooral toe te schrijven aan de stijging van de staatstoelage met 19,2% ten opzichte van 2011. Evenals in 2010 en 2011 wordt in 2012 een bijkomende staatstoelage toegekend om het evenwicht van de sociale zekerheid te verzekeren. In 2012 bedraagt die toelage voor het RSVZ 359,6 miljoen euro. Voor 2011 zal 112 miljoen euro worden betaald²⁷².

De socialezekerheidsbijdragen worden geraamd op 3.645,7 miljoen euro, d.i. een stijging met 2,45% t.o.v. 2011. In die ramingen is rekening gehouden met de weerslag van de door de regering besliste maatregelen in het kader van de strijd tegen de sociale fraude (zie punt 3.1.2.). Omdat de bijdragen die de zelfstandigen in 2012 moeten betalen, worden berekend op basis van hun inkomsten in 2009, heeft de vertraging van de groei geen onmiddellijk gevolg voor de vaststelling van die bijdragen. De groeivertraging kan wel een impact hebben op de werkelijke inningen (door een toename van het aantal faillissementen of omdat de zelfstandigen minder vlot betalen). Die impact is echter moeilijk te ramen.

In 2012 bedraagt de alternatieve financiering 966,1 miljoen euro, tegenover 1.106,3 miljoen euro in 2011. Door de beslissing om de globale begrotingsdoelstelling te verminderen (zie punt 5.2), daalt het bedrag aan alternatieve financiering voor het RIZIV-Geneskundige Verzorging tot 135,9 miljoen euro (in 2011: 292,6 miljoen euro).

In tegenstelling tot de vorige jaren zijn in 2012 geen overdrachten voorzien vanuit de begroting van het RIZIV-Geneskundige Verzorging: door de vermindering van de globale begrotingsdoelstelling is er in 2012 geen budgettaire marge om die overdrachten te verwezenlijken. In dat verband wordt aangestipt dat de vermindering van de lopende ontvangsten waartoe het wegvallen van die overdrachten aanleiding geeft, wordt gecompenseerd door de bijzondere staatstoelage.

4.2 Uitgaven

De lopende uitgaven stijgen met 0,43% ten opzichte van 2011. Die geringe toename is volledig toe te schrijven aan de daling van de overdracht naar het RIZIV-Geneskundige Verzorging met 5,62% ten opzichte van 2011. Die daling houdt verband met de beslissing om de groei van de globale begrotingsdoelstelling in 2012 te beperken.

De uitgaven voor de andere prestaties stijgen daarentegen met 4,17%. De toename is het sterkst voor de uitkeringsverzekering (+5,87%) en bij de pensioenen (+4,35%).

²⁷² In de initiële begroting was hiervoor 182,7 miljoen euro voorzien, maar door de evolutie van de ontvangsten en uitgaven in de loop van het jaar, werd dit bedrag verminderd met 70,7 miljoen euro tot 112 miljoen euro.

5 RIZIV-geneeskundige verzorging

5.1 Begrotingsontvangsten

De begroting voor geneeskundige verzorging (zonder de uitkeringen) bedraagt 29.052,9 miljoen euro²⁷³ voor 2012 en is in evenwicht.

De begrotingsontvangsten omvatten een bedrag van 23.842,7 miljoen euro afkomstig van de globale beheren (bijdragen en aanvullende alternatieve financiering), 2.762,6 miljoen euro voor de eigen alternatieve financiering²⁷⁴ van het RIZIV, 963,2 miljoen euro voor bijdragen (bijdragen gepensioneerden en persoonlijke bijdragen) en 1.484,4 miljoen euro voor andere diverse ontvangsten.

5.2 Begrotingsuitgaven

De uitgaven 2012 van het RIZIV zijn op te splitsen in twee categorieën, namelijk 25.627,4 miljoen euro aan uitgaven die onderworpen zijn aan de globale begrotingsdoelstelling en 3.425,5 miljoen euro aan andere uitgaven.

In 2011 beliep de globale begrotingsdoelstelling 25.869,3 miljoen euro en beliepen de andere uitgaven 3.598,2 miljoen euro. De begrotingsdoelstelling 2011 omvatte echter een bedrag van 1.093,5 miljoen euro dat moest worden overgedragen ter vrijwaring van het evenwicht van de sociale zekerheid. Als men die overdracht buiten beschouwing laat, beliep het gedeelte van de begrotingsdoelstelling 2011 dat was voorbehouden voor de gezondheidsuitgaven dus 24.775,9 miljoen euro. Het Rekenhof merkt bijgevolg op dat de begrotingsdoelstelling 2012, die geen overdrachten meer bevat, met 3,44% stijgt ten opzichte van de gecorrigeerde begrotingsdoelstelling 2011.

De in 2012 geplande uitgaven stijgen met 4,89% in vergelijking met de geraamde voorlopige realisaties voor 2011²⁷⁵.

Die stijgingen liggen lager dan de toename van de uitgaven voor geneeskundige verzorging tussen 2010 en 2011, die op 7,05% wordt geraamd²⁷⁶.

²⁷³ De begrotingsnota ARGV 2011/100 van 12 december 2011 van het RIZIV vermeldt een bedrag van 29.002,5 miljoen euro, terwijl de Algemene Toelichting (pp. 215-216) een bedrag van 29.052,9 miljoen euro vermeldt.

²⁷⁴ De begrotingsnota ARGV 2011/100 van 12 december 2011 van het RIZIV vermeldt een bedrag van 2.712,8 miljoen euro.

²⁷⁵ Nota van de CBC nr. 2011/263 Commissie voor Begrotingscontrole van 19/09/2011. De uitgaven 2011 worden op 24.432,7 miljoen euro geraamd.

²⁷⁶ Ibid. Het geraamde bedrag van de uitgaven 2010 belooft 22.823,6 miljoen euro en dat van de uitgaven 2011 24.432,7 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 7,05%.

Bepaling van de globale begrotingsdoelstelling

De wettelijke groeinorm²⁷⁷ voor de globale begrotingsdoelstelling was tot 2011 vastgesteld op 4.5% boven de gezondheidsindex. Die stijging werd becijferd op basis van de begrotingsdoelstelling van het voorgaande jaar. De mechanische toepassing van die wettelijke norm zou voor 2012 een begrotingsdoelstelling van 27.607,2 miljoen euro hebben opgeleverd.

Volgens de nota van de Algemene raad van het RIZIV²⁷⁸, zou de toepassing van de norm hebben geleid tot een verschil van 1.575,8 miljoen euro tussen de voor 2012 geraamde uitgaven en de begrotingsdoelstelling 2012.

In tegenstelling tot de voorgaande jaren werd de begrotingsdoelstelling niet bepaald op basis van de begrotingsdoelstelling van het voorgaande jaar, maar op basis van de verwachte uitgaven 2012 die in oktober 2011²⁷⁹ op 26.031,4 miljoen euro werden geraamd.

De regering heeft de globale begrotingsdoelstelling bepaald op 25.627,4 miljoen euro, rekening houdend met een indexering ten belope van 14,3 miljoen euro, een technische correctie RSZ-PPO van 6,5 miljoen euro en besparingsmaatregelen ten belope van 424,8 miljoen euro in 2012 (in functie van de spreiding van de data van inwerkingtreding) en 526 miljoen euro over een volledig jaar.

Het gaat om een dertigtal maatregelen die de regering heeft genomen om de in de begrotingsdoelstelling voor geneeskundige verzorging vervatte stijging van de uitgaven te beperken. De maatregelen omvatten voornamelijk de volgende besparingen:

- 164,4 miljoen euro in de farmaceutische sector (bv. besparing van 52 miljoen euro als gevolg van de algemene daling met 1,95% van de prijzen van de farmaceutische specialiteiten die op 1 april 2012 worden terugbetaald en een besparing van 22 miljoen euro als gevolg van de daling van de voorschriften voor antibiotica en voor geneesmiddelen tegen maagzweren;
- 122,5 miljoen euro als gevolg van een beperking van de indexering in de sector van de erelonen;
- 60 miljoen euro aan besparingen inzake medische erelonen (waarvan 26,6 miljoen euro bij de medische beeldvorming);
- 40,2 miljoen euro aan besparingen bij de implantaten en het klein chirurgisch materiaal;

²⁷⁷ Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, artikel 40.

²⁷⁸ Nota ARGV 2011/76 "Begroting 2012 - Globaal voorstel van het Verzekeringscomité" van 4 oktober 2011. In een voorgaande nota CBC 2011/261 van 15/9/2011 met de titel « Rapport van de Commissie voor begrotingscontrole in het kader van de vaststelling van het budget voor geneeskundige verzorging voor het jaar 2012 », worden de uitgaven 2012 geraamd op 25.885,65 euro en het verschil tussen het normatieve bedrag en die uitgaven wordt dus geraamd op 1.721,6 miljoen euro.

²⁷⁹ Nota RIZIV ARGV 2011/76 "Begroting 2012 - Globaal voorstel van het Verzekeringscomité".

- 19,1 miljoen euro heeft betrekking op de financiering van de ziekenhuizen;
- 10 miljoen euro is afkomstig van de zuurstoftherapie;
- 8,6 miljoen euro moet komen van de bandagisten en orthopedisten.

Bovendien zal een bedrag van 320,1 miljoen euro bij wijze van besparing niet worden uitgegeven, hoewel het in de begrotingsdoelstelling is opgenomen. Het bedrag in kwestie is uit te splitsen in twee delen: het eerste deel houdt verband met de gunstige evolutie van de consumptie en het tweede is toe te schrijven aan een bevrozing van de in de begroting gereserveerde bedragen voor verschillende maatregelen zoals het « globaal medisch dossier » voor 46 miljoen euro en de « zorgtrajecten » voor 10.2 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat meer dan de helft van de door de regering voorgestelde besparingsmaatregelen nieuwe procedures of een aanpassing van de bestaande procedures vergen. De maatregelen treden op verschillende tijdstippen in werking (een derde van de maatregelen wordt in april van kracht en 6 maatregelen treden ten laatste in juli 2012 in werking). De toepassing van de besparingsmaatregelen en de verwachte onderbenutting (vermindering van de consumptie en bevrozing van de gereserveerde bedragen) moeten regelmatig worden gecontroleerd.

Hoewel het RIZIV al beschikt over verschillende systemen om de begrotingsuitgaven op te volgen²⁸⁰, moet de frequentie van de controles worden opgedreven om de resultaten van de maatregelen van nabij op te volgen en in voorkomend geval bijsturingmaatregelen te nemen om de partiële begrotingsdoelstellingen te kunnen halen.

De begroting vermeldt overigens nog steeds "negatieve uitgaven" ten belope van 574,5 miljoen euro. De "negatieve uitgaven" zijn samengesteld uit verschillende bedragen:

- 108,4 miljoen euro aan uitgaven die worden begrepen via de globale begrotingsdoelstelling en die zonder bijkomende correctie een tweede keer zouden worden begrepen via de uitgaven die het RIZIV-Geneskundige Verzorging buiten de begrotingsdoelstelling ten laste neemt;
- 146 miljoen euro aan uitgaven voor de financiering van buitenlands verzekerden die zijn begrepen via de begroting voor de internationale overeenkomsten (buiten de globale begrotingsdoelstelling), maar die - zonder bijkomende correctie - ook worden opgenomen via de globale begrotingsdoelstelling;
- de onderbenutting van 320,1 miljoen euro waartoe bij de begrotingsopmaak is beslist.

Het Rekenhof pleit er andermaal voor om dat systeem van negatieve uitgaven achterwege te laten en de overeenstemmende uitgaven rechtstreeks aan te rekenen in of buiten de globale doelstelling, naargelang de aard van de uitgave.

²⁸⁰ Met name: de permanente audit van het RIZIV en het mechanisme voor de opvolging van de uitgaven via het zgn. knipperlichtensysteem (dat waarschuwt voor een risico op overschrijding van een partiële begrotingsdoelstelling).

5.3 Liquiditeitoverschotten die door de verzekeringsinstellingen worden teruggestort

De verzekeringsinstellingen ontvangen elke maand voorschotten waarmee ze hun uitgaven kunnen betalen. Die voorschotten worden berekend op basis van hun aandeel in de begrotingsdoelstelling. De voorbije jaren lagen die voorschotten systematisch hoger dan de uitgaven van de verzekeringsinstellingen. Sinds 2006 kunnen de verzekeringsinstellingen een deel van die liquiditeiten terugstorten aan het RIZIV²⁸¹, waardoor het RIZIV minder vaak moet terugvallen op middelen moet opvragen bij de globale beheren.

Op die manier hebben de verzekeringsinstellingen ten aanzien van het RIZIV een schuldvordering geaccumuleerd die midden december 2011 geraamd werd op 1.036,9 miljoen euro²⁸². De liquiditeitoverschotten lijken echter af te nemen, want midden december 2010 bedroegen ze nog 1.312,6 miljoen euro.

5.4 Fonds voor de vergoeding van gezondheidsschade

De wet van 31 maart 2010 heeft een fonds voor de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg opgericht. De wet geeft de burger recht op een vergoeding sinds 2 april 2010. Het fonds is echter nog niet operationeel. Voor 2012 werd voorzien in een bedrag van 12,5 miljoen euro om de uitgaven van het fonds te dekken ten laste van de administratiekosten van het RIZIV.

5.5 Administratiekosten

Wat het werkingsbudget van het RIZIV betreft, werd een bedrag van 3,5 miljoen euro voorlopig pro rata toegewezen aan het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, als aandeel in de besparing van 33 miljoen euro die werd opgelegd aan de sector van de sociale zekerheid.

Bovendien werd beslist 43 miljoen euro te besparen op de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen.

6 Andere stelsels van sociale zekerheid

RSZPPO

a) Aanpassing van de ontvangsten

Voor de RSZPPO zijn de ontvangsten uit sociale bijdragen verhoogd met 76 miljoen euro ten opzichte van de gegevens van september 2011. Die correctie was

²⁸¹ 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 ».

²⁸² Een deel van die schuldvordering die bij het RIZIV werd geboekt en die vroeger de « wachtreserve » werd genoemd, omvat eveneens de tegoeden die de verzekeringsinstellingen sinds 2005 hebben verworven. Die tegoeden mogen enkel worden gebruikt om er toekomstige verstrekkingen mee te dekken.

noodzakelijk wegens een verkeerde inschatting van de verminderingen "sociale maribel".

b) Gevolgen van het nieuwe financieringssysteem voor de pensioenen

Vanaf 1 januari 2012 is het nieuwe financieringskader voor de pensioenen van de lokale en provinciale besturen van kracht²⁸³. De krachtlijnen van de nieuwe financiering zijn gesteund op een solidarisering en responsabilisering van de verschillende pools²⁸⁴ binnen de RSZPPO. De financiering is gesteund op een basisbijdragevoet die jaarlijks wordt betaald door alle aangesloten besturen en die vanaf 2016 zal zijn geharmoniseerd in de gefusioneerde pool. De uitgaven die niet zijn gedekt door de basisbijdragevoet zullen jaarlijks worden gedekt door een bijkomende responsabiliseringsbijdrage, te betalen door de werkgevers die een hogere pensioenlast hebben dan de pensioenlast die wordt gedekt door de basisbijdragevoet.

Aangezien alle besturen ambtshalve worden opgenomen in de gesolidariseerde pool²⁸⁵, is de RSZPPO de lokale besturen tegemoetgekomen door een korting toe te staan op de basisbijdragevoet voor de eerste 3 jaren. Die korting wordt gefinancierd met een aanwending van de beschikbare reserves overeenkomstig de bepalingen van het KB van 13 november 2011²⁸⁶. Voor 2012 bedraagt de opname van de reserves door de lokale overheden 104 miljoen euro. Voor 2013 en 2014 zal de aanwending respectievelijk 118,9 miljoen euro en 123 miljoen euro bedragen. De aanwending van de reserves heeft evenwel geen invloed op het resultaat, maar is enkel van belang voor het ESR-saldo.

Alhoewel de pensioenwet voor de lokale besturen van kracht is, is bij de ramingen van de pensioenontvangsten 2012 van de lokale en provinciale besturen nog steeds uitgegaan van een ongewijzigde wetgeving. De ramingen als gevolg van de nieuwe pensioenwet zullen pas naar aanleiding van de begrotingscontrole van 2012 in de begroting van de RSZPPO worden opgenomen.

²⁸³ Wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen.

²⁸⁴ Pool 1 en pool 2 (beheerd door RSZPPO). Pool 3 en pool 4 (beheerd door eigen bestuur of verzekeringsinstelling) worden ambtshalve aangesloten bij de gesolidariseerde pool, zoals opgenomen in de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones.

²⁸⁵ Het is evenwel mogelijk dat lokale besturen niet wensen toe te treden tot de gesolidariseerde pool. Aan die besturen zal een gedeelte van de eigen beschikbare reserves worden terugbetaald. Zij moesten dit ten laatste op 15/12/2011 aan de RSZPPO laten weten. 55% van de lokale besturen van de toenmalige pool 3 en 4 sluiten zich volgens de recente informatie van de RSZPPO niet aan bij de gesolidariseerde pool. De extra kostprijs ervan van ongeveer 20 miljoen euro is al verrekend in de aanwending van de reserves.

²⁸⁶ Koninklijk besluit van 13 november 2011 tot uitvoering van de artikelen 16, eerste lid, 2), en 22, §3, van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten en van de lokale politiezones.

Het Rekenhof stelt vast dat ook in de voorstelling van de begroting van de RSZPPO de indeling in verschillende pools nog is behouden, hoewel dit onderscheid door de wetwijziging zonder voorwerp is geworden. Een gelijkaardige vaststelling geldt voor de begroting van de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS)²⁸⁷ die voor rekening van de RSZPPO de pensioenen uitbetaalt.

²⁸⁷ Cf. Deel III - Algemene Uitgavenbegroting, sectie 21.