



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



*Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 27 november 2015*

## INHOUD

Inleiding	6
<b>Deel I</b>	<b>7</b>
Algemene toelichting	7
<b>1 Schematische voorstelling</b>	<b>7</b>
<b>2 Macro-economische parameters</b>	<b>8</b>
<b>3 Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteits-programma 2015-2018 en het ontwerpbegrotingsplan 2016</b>	<b>9</b>
3.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	9
3.2 Afbouw van de overheidsschuld	12
<b>4 Het begrotings- en het vorderingensaldo</b>	<b>12</b>
4.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid	12
4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid	16
4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I	16
4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II	16
<b>5 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting</b>	<b>16</b>
<b>6 Overzicht van de belangrijkste structurele maatregelen die werden goedgekeurd tijdens de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015</b>	<b>17</b>
6.1 Inleiding	17
6.2 Raming van het structurele saldo (2019)	18
6.3 Bijzondere commentaar in verband met bepaalde structurele maatregelen die naar aanleiding van de conclaven werden goedgekeurd	19
6.3.1 Niet-gedetailleerde principebeslissingen	19
6.3.2 Onderbenuttingen en budgettaire behoedzaamheid	20
6.3.3 Terugverdieneffecten	20
6.3.4 Daling van de interestlasten	21
6.3.5 Inaanmerkingneming van de doelstelling op middellange termijn (2019-2020)	21
6.3.6 Effect van de nieuwe structurele maatregelen die de Ministerraad op 28 augustus 2015 heeft goedgekeurd	22
<b>Deel II</b>	<b>23</b>
Ontvangsten van Entiteit I	23
<b>Hoofdstuk I</b>	<b>23</b>
Ontvangsten van de federale overheid	23
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>23</b>
<b>2 Fiscale ontvangsten</b>	<b>24</b>
2.1 Algemene evolutie van de fiscale ontvangsten	24
2.2 De gebruikte ramingsmethode	26

2.3	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	27
2.3.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	27
2.3.2	De aanvullende weerslag van nieuwe fiscale maatregelen	28
<b>3</b>	<b>Niet-fiscale ontvangsten</b>	<b>32</b>
3.1	Bijdrage van de energiesector	32
3.2	Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen	33
3.3	Emission Trading System (CO <sub>2</sub> -quota's)	33
3.4	Recuperatie van de alimentatievorderingen	33
3.5	Verhoging van de monopolierente van de Nationale Loterij	34
	<b>Hoofdstuk II</b>	<b>35</b>
	<b>Ontvangsten van de sociale zekerheid</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de inkomsten</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>Eigen inkomsten</b>	<b>36</b>
2.1	Inkomsten van de RSZ	36
2.1.1	Werkgeversbijdragen	36
2.1.2	Andere bijdragen	39
2.2	Inkomsten van het RSVZ	39
<b>3</b>	<b>Alternatieve financiering van de sociale zekerheid</b>	<b>40</b>
	<b>Deel III</b>	<b>42</b>
	<b>Uitgaven van Entiteit I</b>	<b>42</b>
	<b>Hoofdstuk I</b>	<b>42</b>
	<b>Algemene uitgavenbegroting – Inleiding</b>	<b>42</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting</b>	<b>42</b>
<b>2</b>	<b>Organieke fondsen</b>	<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Inbreuken tegen de begrotingspecialiteit</b>	<b>45</b>
3.1	Interdepartementale provisies	45
3.2	Wijzigingen binnen de begrotingsprogramma's	46
<b>4</b>	<b>Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen</b>	<b>47</b>
4.1.	Overdrachten naar de deelstaten	47
4.2	Gewestelijke personenbelasting	49
<b>5</b>	<b>Ontbrekende begrotingsdocumenten</b>	<b>51</b>
	<b>Hoofdstuk II</b>	<b>52</b>
	<b>Secties van de algemene uitgavenbegroting</b>	<b>52</b>
	<b>Sectie 12 – FOD Justitie</b>	<b>52</b>
1	Algemeen	52
2	Personeelsuitgaven	52
2.1	Programma 12 56 0 – Gewone rechtsmachten	53
2.2	Programma 12 59 1- Laïciteit	54

3	Werkings- en investeringskredieten	54
3.1	Achterstallen	54
3.2	Werkings- en IT-investeringskredieten	55
3.3	Programma 12 40 2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen	55
3.4	Programma 12 51 7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenen	56
3.5	Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten	56
4	Kredietoverdrachten	56
4.1	Programma 12.40.4– Internationale samenwerkingen en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie	56
4.2	Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand	57
4.3	Programma 12 56 6 – Dotatie aan het Instituut voor gerechtelijke opleiding	57
<b>Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken</b>		<b>58</b>
1	Algemene opmerkingen betreffende de begroting van de FOD	58
1.1	Stijging van de kredieten	58
1.1.1	Programma 13.40.4 - Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen	58
1.1.2	Organisatie-afdeling 54 - Civiele Veiligheid	59
1.2	Schrappingen van programma's en wijzigingen van basisallocaties	59
1.2.1	Hervorming van de Civiele Veiligheid	59
1.2.2	Wijziging van verschillende organisatie-afdelingen	59
2	Overdracht van lasten	60
<b>Sectie 16 - Landsverdediging</b>		<b>61</b>
1	Werkings- en investeringskredieten	61
2	Gebruik van de interdepartementale provisie	62
<b>Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking</b>		<b>63</b>
1	Programma 17.90.1 – Dotaties en subsidies	63
2	Besparingen inzake pensioenen	64
<b>Sectie 18 – FOD Financien</b>		<b>65</b>
1	Wettelijke bepalingen	65
2	Programma 18.53.0 Inning en invordering – Bestaansmiddelen	65
3	Programma 18.61.1 Administratie der thesaurie – Internationale financiële betrekkingen	66
<b>Sectie 19 – Regie der Gebouwen</b>		<b>67</b>
1	Investeringsprogramma	67
2	Huuruitgaven	68
3	De uitgaven gefinancierd door alternatieve financiering	68
4	Financieringsfonds	69
<b>Sectie 21 – Pensioenen</b>		<b>71</b>
<b>Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid</b>		<b>73</b>
	Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	73
<b>Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)</b>		<b>75</b>
1	Programma 25.21.4 - Beheer van het personeel	75
2	Organisatieafdeling 25.54 - Budgettair beheer van de begrotingsfondsen	75
3	Programma 25.55.9 - Fonds "Klimaatresponsabilisering"	76
4	Programma 25.54.5 - Dotatie aan het FAVV	77

5	Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)	78
	<b>Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie</b>	<b>79</b>
	Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief	79
	<b>Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer</b>	<b>80</b>
	Programma 33.52.2 - Belgocontrol	80
	<b>Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie</b>	<b>81</b>
1	Financiële impact asielcrisis	81
2	Programma 44.55.1 – Recht op maatschappelijke integratie (RMI)	81
	<b>Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid</b>	<b>83</b>
	Herstructurering van de begroting	83
	<b>Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld</b>	<b>84</b>
	Programma 51.54.1 – Lasten van leningen	84
	<b>Hoofdstuk III</b>	<b>85</b>
	<b>Uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>85</b>
1	<b>Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>85</b>
2	<b>Ontwerpbegrotingen van de openbare instellingen van socialezekerheidsinstellingen</b>	<b>87</b>
3	<b>Bespreking van de begrotingsmaatregelen</b>	<b>88</b>
3.1	Uitkeringsgerechtigden	88
3.2	RIZIV – Geneeskundige verzorging	89
	<b>BIJLAGE</b>	<b>92</b>

# 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 de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016 aanleiding geeft<sup>1</sup>.

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden pas op 13 november aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is later dan de wettelijk voorgeschreven datum van 15 oktober<sup>2</sup>.

---

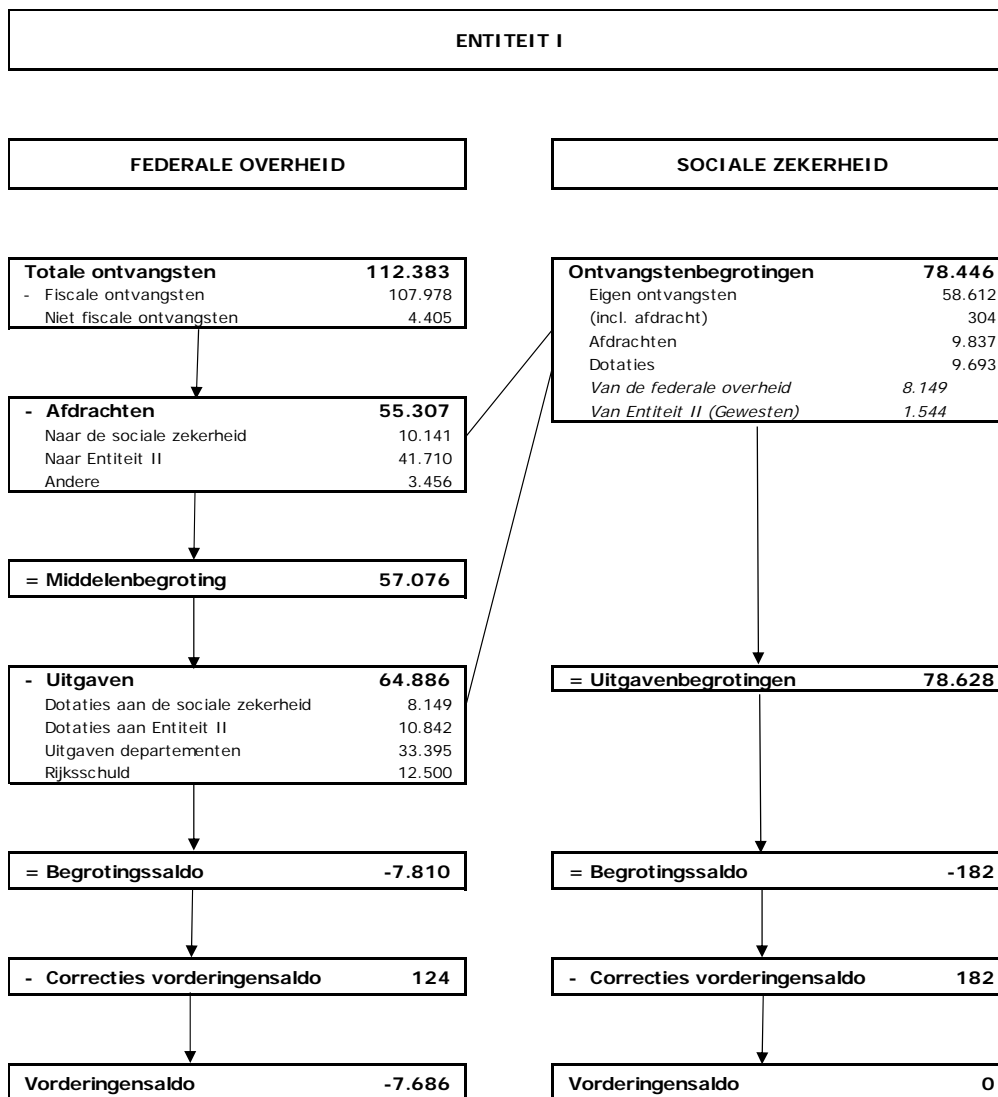
<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1350/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1351/001 (rijksmiddelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1352/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting) en *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1353/001 tot /025 (verantwoording van de algemene uitgavenbegroting).

<sup>2</sup> Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat

DEEL I

# Algemene toelichting

## 1 Schematische voorstelling



## 2 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de begroting 2016 werden de ramingen van het Monitoringcomité van 22 september 2015 als vertrekbasis genomen<sup>3</sup>. Deze ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 9 september 2015, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB). Deze ramingen houden ook rekening met de reeds in juli 2015 door de federale regering genomen maatregelen<sup>4</sup>.

In de economische begroting van september 2015 wordt uitgegaan van een economische groei voor België van 1,2% in 2015 en 1,3% van het bbp in 2016<sup>5</sup>.

Zowel de Europese Commissie als het Internationaal Muntfonds (IMF) hebben recent de economische groei voor België bevestigd<sup>6</sup>. De Europese Commissie raamde in november 2015 immers de groei van het bbp voor België voor zowel 2015 als voor 2016 op 1,3% van het bbp<sup>7</sup>. Het IMF verwachtte in oktober 2015 voor België een groei van het bbp in 2015 en 2016 van respectievelijk 1,3% en 1,5%<sup>8</sup>.

De impact op het vorderingensaldo 2016 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) ingevolge een mogelijk lagere bbp groei met 0,5% wordt geraamd op 0,2% van het bbp of 0,9 miljard euro<sup>9</sup>.

De begroting 2016 werd opgemaakt in de veronderstelling dat er geen overschrijding van de spilindex zou plaatsvinden in 2016. Het FPB verwacht momenteel dat de spilindex reeds overschreden wordt in augustus 2016, waardoor de sociale uitkeringen in september 2016 en de wedden van het overheidspersoneel in oktober 2016 zouden worden aangepast. De FOD Budget en Beheerscontrole heeft een eerste raming van de impact hiervan op de begroting gemaakt. De uitgaven van entiteit I zouden hierdoor kunnen stijgen met ongeveer 0,1% van het bbp (433,3 miljoen euro)<sup>10</sup>. De stijging van de ontvangsten zou ongeveer 0,05% van het bbp bedragen (220,8 miljoen euro)<sup>11</sup>. De FOD Budget en Beheerscontrole wijst er op dat het om een voorlopige inschatting gaat waarbij (voor de ontvangsten) enkel de direct meetbare elementen in rekening werden gebracht. Om een meer gedetailleerde impact te kunnen berekenen, is er een nieuwe economische begroting nodig.

<sup>3</sup> De ramingen van het Monitoringcomité van 22 september 2015 zijn een actualisatie van de ramingen van het Monitoringcomité van 9 juli 2015.

<sup>4</sup> De regering besliste reeds over een eerste reeks maatregelen in juli 2015. Deze maatregelen werden goedgekeurd op de Ministerraad van 28 augustus 2015 (en 1 oktober 2015 voor de hervorming van de organieke begrotingsfondsen).

<sup>5</sup> In de economische begroting van 11 juni 2015 werd nog uitgegaan van een economische groei voor België van 1,2% in 2015 en 1,5% van het bbp in 2016.

<sup>6</sup> In de meest recent beschikbare ramingen van de groei voor België van de OESO (juni 2015) en de NBB (juni 2015) werd de groei nog iets hoger ingeschat (voor 2015- 2016 respectievelijk 1,3% - 1,8% en 1,2% - 1,5%): zie ook Economische indicatoren nr. 2015-46 van 13 november 2015.

<sup>7</sup> European Economic Forecast, herfst 2015, p. 68-69.

<sup>8</sup> World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices, October 2015, p. 32.

<sup>9</sup> Algemene toelichting, p. 59-60.

<sup>10</sup> Waarvan 106,5 miljoen euro aan primaire uitgaven, 1,5 miljoen euro aan bijkomende dotaties aan de instellingen van openbaar nut (en gelijkgestelde organismen) en 325,1 miljoen aan bijkomende uitgaven in de sociale zekerheid.

<sup>11</sup> Waarvan 128,3 miljoen euro aan bijkomende bedrijfsvoorheffing en 72,5 miljoen euro aan bijkomende sociale bijdragen.



### 3 **Conformiteit van de begroting 2016 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018 en het ontwerpbegrotingsplan 2016**

Op 29 april 2015 heeft het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (het Overlegcomité) akte genomen van het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018 (na de expliciete goedkeuring ervan door de federale Ministerraad op 24 april 2015). Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 voorziet onder meer voor de gezamenlijke overheid in een structureel begrotingsevenwicht in 2018.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 is gebaseerd op de aanbevelingen van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën (HRF)<sup>12</sup>. De HRF adviseerde om het structureel tekort in de periode 2015-2018 jaarlijks te verbeteren met 0,7% van het bbp zodat het structureel evenwicht in 2018 wordt bereikt. Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 hernam de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van de HRF<sup>13</sup>.

Het ontwerpbegrotingsplan zoals ingediend bij de Europese Commissie in oktober 2015 herneemt quasi integraal de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van het stabiliteitsprogramma 2015-2018. De vooropgezette verbetering van het structureel saldo in 2016 wordt weliswaar verhoogd met 0,1% van het bbp tot 0,8% waardoor de structurele inspanning in 2018 tot 0,5% kan worden beperkt. De schuldgraad zou in 2016 afnemen met 0,2 procentpunt tot 107% van het bbp.

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

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

---

<sup>12</sup> Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015.

<sup>13</sup> Waarbij, rekening houdende met een structureel tekort van -2,8% van het bbp in 2014, een structurele verbetering voor 2015 van 0,8% werd vooropgezet en de structurele inspanning in 2018 tot 0,6% van het bbp kon worden beperkt.

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)<sup>24</sup>

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Structureel saldo – gezamenlijke overheid</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Entiteit I	-2,2%	-1,6%	-1,0%	-0,4%	0,0%	0,0%
Entiteit II	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
<b>Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,1%</b>
Entiteit I	-2,6%	-2,2%	-1,8%	-0,8%	0,0%	-0,2%
Entiteit II	-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%

Bron: Het ontwerpbegrotingsplan van België van oktober 2015, p. 12 en de algemene toelichting, p. 9 en 52

De regering stelt voor België in 2016 een structurele verbetering van 0,8% van het bbp voorop (0,6% voor entiteit I en 0,2% voor entiteit II). Hierdoor zou het structureel tekort en het vorderingstekort respectievelijk maximaal 1,2% en 2,1% van het bbp bedragen. Voor entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) bedragen deze tekorten maximaal 1% en 1,8% van het bbp en voor entiteit II (gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden) maximaal telkens 0,2% van het bbp. Voor entiteit I wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid.

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

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen toe te voegen (-0,3% van het bbp). Het betreft:
  - de toevoeging van een aantal eenmalige uitgaven voor -0,2% van het bbp (veiligheidsprovisie, asielprovisie en uitgave in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie). De Europese Commissie moet nog beoordelen in hoeverre de Belgische bijkomende uitgaven in verband met de recente asielcrisis al dan niet als niet structurele uitgaven kunnen worden beschouwd;
  - het in rekening brengen van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor -0,2% (doorstortingen en effect taxshift 1 en 2);
  - de toevoeging van een aantal eenmalige ontvangsten voor +0,1% (anticipatieve heffing pensioensparen en liquidatiebonus).

<sup>24</sup> De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen (vorderingensaldo 2016 en 2019). Het ontwerpbegrotingsplan vermeldt voor het vorderingensaldo 2016 van entiteit I een doelstelling -1,9% en voor het vorderingensaldo 2017 van de gezamenlijke overheid een doelstelling van -1,0% (telkens ook een afwijking van -0,1%).

- De neutralisatie van de in het structureel saldo begrepen correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve output gap (-0,5% van het bbp)<sup>15</sup>.

De Europese Commissie raamt in zijn herfstvooruitzichten het structureel tekort op -2,1% van het bbp (in plaats van -1,2% van het bbp), het vorderingstekort op -2,6% van het bbp (in plaats van -2,1%) en de schuldgraad op 107,1% van het bbp (in plaats van 107% van het bbp – zie punt 4.2).

Bij de berekening van het vorderingensaldo heeft de Europese Commissie de positieve effecten van de taxshift mee in zijn groeiprognoses opgenomen en zijn ze dus al mee verwerkt in de macro-economische prognoses. In de federale begroting rekent men op een bijkomende positieve impact van 225 miljoen euro (wat ongeveer overeenkomt met bijna 0,1% extra groei)<sup>16</sup>. Impliciet is de groeiverwachting van de Europese Commissie dus minder. Voorts houdt de Europese Commissie geen rekening met een aantal maatregelen<sup>17</sup> omdat deze onvoldoende gespecificeerd zijn. De Commissie schat tevens de impact van een aantal fiscale maatregelen<sup>18</sup> wegens de onzekerheid lager in. De Commissie voorziet bovendien een indexering van de overheidslonen en uitkeringen in de herfst. Tot slot gaat de Commissie in tegenstelling tot het ontwerpbegrotingsplan en de federale ontwerpbegroting niet uit van een verbetering van het saldo van de lokale overheden<sup>19</sup>.

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2016 – prognose EU en stabiliteitsplan (in % bbp)<sup>20</sup>

	Ontwerp- begrotings- plan	Geraamde verbetering	EU prognose herfst 2016	Geraamde verbetering
Structureel tekort 2015	-2,0	0,6	-2,5	0,3
Vorderingstekort 2015	-2,6	0,5	-2,7	0,4
Structureel tekort 2016	-1,2	0,8	-2,1	0,4
Vorderingstekort 2016	-2,1	0,5	-2,6	0,1

<sup>15</sup> De cyclische component voor entiteit I waarmee in de algemene toelichting wordt mee rekening gehouden, bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,3% van het bbp in 2016). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

<sup>16</sup> In het ontwerpbegrotingsplan rekende de federale regering nog op een terugverdieneffect van 300 miljoen euro. In de federale ontwerpbegroting wordt dit effect teruggebracht naar 225 miljoen euro.

<sup>17</sup> Zoals de redesign van de overheid, de besparingen in de sociale zekerheid en de verhoogde onderbenutting van de primaire uitgaven.

<sup>18</sup> Het betreft onder meer de kaaimantaks en de recuperatie van het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief.

<sup>19</sup> Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium

<sup>20</sup> De hoogte van de output gap (en de hoogte van de potentiële groei) wordt door de Europese Commissie op een andere manier berekend. De correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap die de Europese Commissie toepast is voor de gezamenlijke Belgische overheid hierdoor systematisch ongeveer 0,3% van het bbp kleiner en zijn structureel saldo dus 0,3% van het bbp negatiever.

### 3.2 Afbouw van de overheidsschuld

De Nationale Bank van België (NBB) becijferde de overheidsschuld voor 2014 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 427,3 miljard euro of 106,7% van het bbp<sup>21</sup>.

Door de lage economische groei in 2015 kan de endogene groei van de schuld in 2015 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo)<sup>22</sup> niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp waardoor de schuldgraad, bij een vorderingensaldo van -2,6%, zou toenemen met 0,5 procentpunt tot 107,2%.

Door onder meer de hogere inflatieverwachtingen voor 2016 (en het lagere geraamde vorderingensaldo) is de endogene groei van de schuld in 2016 kleiner dan de toename van het bbp. De schuldgraad in 2016 neemt hierdoor af en dit met bijna 0,2 procentpunt tot 107%<sup>23</sup>.

## 4 Het begrotings- en het vorderingensaldo

### 4.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid

In de algemene toelichting wordt het begrotingssaldo geraamd op -7.810 miljoen euro<sup>24</sup>. De federale overheid raamt daarnaast het vorderingensaldo op -7.686 miljoen euro of -1,85% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 12 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid<sup>25</sup>. Bij de raming van de samenstellende delen van het vorderingensaldo van de federale overheid worden de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis geraamd. De niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarbij de nodige correcties worden aangebracht.

Ter verduidelijking van de algemene toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van zowel het begrotingssaldo als het vorderingensaldo schematisch weer.

---

<sup>21</sup> Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, NBB, 30 september 2015.

<sup>22</sup> Er wordt voor 2015 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld van respectievelijk 10,8 en -0,5 miljard euro.

<sup>23</sup> Er wordt voor 2016 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld ten belope van respectievelijk 8,6 en 1 miljard euro.

<sup>24</sup> Algemene toelichting, p. 5.

<sup>25</sup> Algemene toelichting, p. 34.

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

Omschrijving	Raming 2015		Initiële begroting 2016	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	106.702	106.702	110.742	110.742
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.063	-3.063	-2.963	-2.963
- Verschil tussen ESR en kas		1.208		199
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	103.639	104.847	107.779	107.978
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-54.780	-54.780	-55.290	-55.290
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	+13		-4	
<b>Fiscale middelen</b>	<b>48.872</b>	<b>50.067</b>	<b>52.485</b>	<b>52.688</b>
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.384	5.384	4.388	4.388
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.315		-727	
- Correctie moment van registratie	+454		+330	
<b>Niet-fiscale middelen</b>	<b>4.523</b>	<b>5.384</b>	<b>3.991</b>	<b>4.388</b>
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.621	-51.621	-52.386	-52.386
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+53		+53	
- Onderbenutting	+833		+874	
- Bni-bijdrage (sectie 52) <sup>26</sup>	-3.229		-3.798	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-29	-29	-30	-30
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.934		+1.934	
- Correctie investeringen ziekenhuizen en maximumfactuur <sup>27</sup>	-5		-815	
- Correctie moment van registratie	80		+106	
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>-51.984</b>	<b>-51.650</b>	<b>-54.062</b>	<b>-52.416</b>
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.653	-10.653	-10.316	-10.316
- Correctie interesten van andere secties	-53		-53	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-5		-5	
<b>Interestlasten</b>	<b>-10.711</b>	<b>-10.653</b>	<b>-10.374</b>	<b>-10.316</b>
<b>Primair saldo te consolideren instellingen</b>	<b>117</b>		<b>110</b>	
<b>Onverdeelde correcties</b>	<b>32</b>		<b>164</b>	

<sup>26</sup> De bni-bijdrage (sectie 52) is in deze voorstelling ten onrechte geen begrotingsuitgave. Deze uitgave wordt alsnog opgenomen onder het saldo van de schatkistverrichtingen voor de bepaling van het netto te financieren saldo van -8.860,7 miljoen euro (algemene toelichting, p. 5).

<sup>27</sup> Deze correctie op de primaire uitgaven wordt gemaakt voor bevoegdheden die de federale overheid blijft opnemen voor rekening van de gemeenschappen waarbij de dotaties aan de gemeenschappen overeenkomstig werden verminderd. Deze uitgaven werden tot en met 2015 gedragen door de sociale zekerheid

<b>ESR-code 8 uitgaven van sectie 51</b>		<b>-3.698</b>		<b>-1.401</b>
<b>Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)</b>		<b>-780</b>		<b>-753</b>
<b>Saldo federale overheid</b>	<b>-9.151</b>	<b>-11.330</b>	<b>-7.686</b>	<b>-7.810</b>

*Bron: algemene toelichting en Rekenhof*

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

In vergelijking met de aangepaste begroting 2015 werd de geraamde onderbenutting voor 2015 verhoogd met 215 miljoen euro tot 833 miljoen euro. Op basis van de huidige realisaties van de uitgaven 2015 verwacht de regering dat deze onderbenutting zal worden gerealiseerd. De uitgaven op de kredieten werden daartoe reeds vanaf 12 oktober 2015 beperkt tot de niet-samendrukbare uitgaven<sup>28</sup>. Voor 2016 stelt de regering de onderbenutting op 874 miljoen euro.

De correctie voor het moment van registratie van de primaire uitgaven bevat de neutralisatie van de voorafbetalingen voor het programma AIRBUS 400M (+96 miljoen euro in 2016 en +430,5 miljoen euro cumulatief tot en met 2016). Deze aankoop van legermateriaal moet volgens ESR pas op het moment van levering worden aangerekend. De leveringen zijn gepland voor 2019 en 2020 (telkens ongeveer voor 0,5 miljard euro).

De begroting raamt het ESR-saldo van de te consolideren instellingen voor 2015 en 2016 respectievelijk op 111 en 105 miljoen euro<sup>29</sup>. Het hierin begrepen geraamde saldo van APETRA daalt tegenover 2015 met 196,1 miljoen euro tot 15,1 miljoen euro.

APETRA beheert de Europees en internationaal oplegde aardolievoorraadplicht van België. Deze aan te leggen strategische noodvoorraad moet ten minste 90 dagen netto-invoer van aardolieproduct bedragen (dit is dus een kwart van de jaarlijkse invoer). APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen. De hoogte van de bijdrage varieert per kwartaal en is gekoppeld aan de evolutie van de aardolieprijs.

Het saldo van APETRA voor 2016 werd geraamd op basis van een gelijkblijvende voorraadplicht<sup>30</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat, door de daling van de aardolieprijzen, de huidige APETRA-bijdrage te laag is om de aangegane leningen terug te betalen zoals gepland (80 miljoen euro per jaar). Daarenboven zal de voorraadverplichting vanaf 2016 zeer sterk toenemen. Om alsnog aan de Europees en internationaal opgelegde voorraadplicht te voldoen, zullen vanaf 2016 of extra voorraadstocks of extra tickets<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Omzendbrief van 12 oktober 2015 betreffende de begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het begrotingsjaar 2015.

<sup>29</sup> Primaire saldo en interesten, zie ook algemene toelichting, p. 166-172.

<sup>30</sup> Het Rekenhof stelde naar aanleiding van de aangepaste begroting 2015 reeds vast dat voor de raming van het ESR-saldo van APETRA rekening werd gehouden met de verkoop van het surplus aan voorraadstocks boven de 90 dagen. Indien deze verkopen alsnog integraal plaatsvinden in 2015 zal door de lage aardolieprijzen het saldo van APETRA in 2015 minstens 60 miljoen lager zijn dan geraamd. Eventueel worden de vooropgezette verkopen beperkt waardoor het resultaat van APETRA in 2015 slechts 100 miljoen euro zou bedragen.

<sup>31</sup> Olievoorraden kunnen worden aangehouden via "tickets" of korte termijn beschikkingsrechten: dit is een recht dat wordt gekocht om, bij een crisis die uitbreekt gedurende de looptijd van het recht, bij de ticketverkoper afgewerkte aardolieproducten aan te kopen aan de op dat moment geldende marktprijs.

moeten worden aangekocht, of een combinatie van beide. Het ticketsysteem is duurder dan de aankoop van voorraadstocks (ook in het geval van een oliecrisis) maar is weliswaar ook flexibeler (korte termijn). Daarbij is het gebruik van tickets afhankelijk van het aanbod en dus beperkt in volume. Indien de helft van de extra benodigde voorraadstocks effectief wordt aangekocht dan bedraagt het benodigde extra budget aan huidige prijzen ruim 200 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de samenstelling van de onverdeelde correcties in de algemene toelichting niet wordt toegelicht (+164 miljoen euro). Het betreft:

- de efficiëntiewinsten uit de redesign-oefening van entiteit I: +100 miljoen euro;
- de overige bijkomende maatregelen in de sociale zekerheid in het kader van het regeerakkoord (inzake arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en pensioenen): +57 miljoen euro. De opbrengst van deze maatregel in 2016 wordt door de regering op +100 miljoen euro geraamd, de restende opbrengst van +43 miljoen euro is bij de onverdeelde overgangscorrecties van de sociale zekerheid ondergebracht;
- het gebruik van de substitutie-effecten: -38 miljoen euro. Een daling van de RSZ-bijdragen geeft aanleiding tot een stijging van de fiscale inkomsten. Deze stijging zal worden gebruikt in de sociale zekerheid (voor de werkgevers non-profit) en de sociale correctie van de taxshift. Deze laatste moet nog concreet worden verdeeld;
- de bijkomende correctie voor het saldo van bepaalde federale instellingen: +45 miljoen euro. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen houdt bij de opmaak van de nationale rekeningen steeds rekening met het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen waarvan de FOD Budget en Beheerscontrole niet over de uitvoeringsgegevens beschikt. De bijkomende correctie bij de begroting 2016 stemt overeen met het gemiddelde gerealiseerde ESR-saldo van deze instellingen van de voorbije jaren.

Het Rekenhof wijst er op dat er voor de hierboven vermelde efficiëntiewinsten uit de redesign-oefening van entiteit I en de overige bijkomende maatregelen in de sociale zekerheid in het kader van het regeerakkoord geen onderliggende ramingen werden verkregen.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo voor de niet-fiscale ontvangsten rekening wordt gehouden met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten (die 185,4 miljoen euro hoger liggen, waarvan 163,3 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden<sup>32</sup>). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Zie commentaar bij de niet-fiscale ontvangsten (deel 2, hoofdstuk I - punt 3.5).

<sup>33</sup> Volgens de ESR reglementering moeten deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten worden aangerekend. Indien een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen worden geïnd, kunnen de nodige correcties worden aangebracht. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

#### 4.2 Het vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 17 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven<sup>34</sup>.

De ESR-begroting van de sociale zekerheid is in 2016 in evenwicht. Het Rekenhof stelt vast dat de samenstelling van de onverdeelde correcties in de algemene toelichting niet volledig wordt toegelicht (+184 miljoen euro).

#### 4.3 Het vorderingensaldo van entiteit I

Het vorderingensaldo van entiteit I wordt geraamd op -7.686 miljoen euro of -1,85% van het bbp en stemt overeen met het vorderingensaldo van de federale overheid<sup>35</sup>.

#### 4.4 Het vorderingensaldo van entiteit II

Voor Entiteit II wordt in het ontwerp-begrotingsplan en in de algemene toelichting een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp vooropgesteld en dit stemt overeen met het geraamde vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten. Voor de lokale overheden wordt ervan uitgegaan dat in 2016 een evenwicht zal worden gerealiseerd.

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

### 5 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerp-begroting

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack<sup>36</sup>, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Fiscal Compact<sup>37</sup>) en Two-Pack<sup>38</sup>) te bereiken, werd bij wet van 10 april 2014<sup>39</sup> de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

---

<sup>34</sup> Algemene toelichting, p. 44-47.

<sup>35</sup> Algemene toelichting, p. 47-49.

<sup>36</sup> De Six Pack omvat vijf verordeningen en 1 richtlijnen. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

<sup>37</sup> De Wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

<sup>38</sup> De Two-Pack bestaat uit 2 verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

<sup>39</sup> De Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.



Met de wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003<sup>40</sup>, werden deze Europese begrotingsverplichtingen ook opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013<sup>41</sup> coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De bijlage van dit rapport bevat een overzicht van de wetsaanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden. Daarbij is ook nagegaan of de nieuwe verplichtingen worden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, behalve wat de indieningsdatum betreft (13 november 2015 i.p.v. 15 oktober 2015). Wat de verplichting tot een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring<sup>42</sup> betreft, is deze wel niet volledig<sup>43</sup>. De FOD Budget en Beheerscontrole benadrukt echter dat de instellingen opgenomen in voormelde opsomming de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met overheid te consolideren instellingen<sup>44</sup>.

## **6 Overzicht van de belangrijkste structurele maatregelen die werden goedgekeurd tijdens de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015**

### **6.1 Inleiding**

Tijdens het begrotingsconclaf van afgelopen zomer en dat van het najaar 2015 is de regering het eens geworden over een reeks maatregelen<sup>45</sup> om te beantwoorden aan de internationale verplichtingen van België op het vlak van het meerjarenbegrotingstraject. De regering besliste ook de fiscaliteit te hervormen (de zogeheten "taxshift II") om de belasting op arbeidsinkomsten de komende jaren te verminderen, en ze nam maatregelen om de concurrentiekracht van de ondernemingen te verhogen, meer bepaald door de werkgeverslasten te verminderen. Om die hervorming te financieren zijn financieringsbronnen ingeschreven. De eerste taxshift (taxshift I) dateert van november 2013 en omvatte diverse maatregelen waaronder de uitvoering van het pact voor de competitiviteit, de toekenning van een welzijnsenveloppe en een vermindering van de forfaitaire beroepskosten.

Het Rekenhof stelt vast dat de begrotingsgegevens van na het eerste conclaf werden opgesteld in een meerjarenperspectief tot 2020. Dit is dus langer dan de looptijd van het stabiliteitsprogramma dat onderworpen is aan de goedkeuring van de Europese autoriteiten, en langer dan deze legislatuur. Die werkwijze is een hele verbetering in

---

<sup>40</sup> Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

<sup>41</sup> Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

<sup>42</sup> Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen

<sup>43</sup> Algemene toelichting, p. 170 (tabel 2).

<sup>44</sup> Algemene toelichting, p. 166.

<sup>45</sup> Samengevat in de notificaties van de ministerraden van 28 augustus en 10 oktober 2015.

vergelijking met vroeger en maakt het mogelijk de houdbaarheid van de goedgekeurde maatregelen op objectieve wijze te beoordelen.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de notificaties die werden opgesteld na afloop van de ministerraden, de ontvangsten- en uitgavenramingen vanuit structureel oogpunt voorstellen, waarbij niet-permanente maatregelen geneutraliseerd worden, wat eveneens strookt met een Europese vereiste en toelaat de begrotingsresultaten beter te bevatten.

## **6.2 Raming van het structurele saldo (2019)**

De algemene toelichting geeft op bladzijde 58 een raming van het structurele saldo van Entiteit I in de loop van de periode 2016-2019. Volgens die raming zou dat saldo evolueren van -4,18 miljard euro in 2016, naar -3,46 miljard euro in 2017, -1,99 miljard euro in 2018 en, tot slot, -3,15 miljard euro na afloop van die periode.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het structurele saldo al enige jaren het voornaamste onderdeel is geworden voor de beoordeling van het begrotingsbeleid van de Belgische overheden, en dat de Commissie zich voornamelijk op dat saldo baseert om te oordelen of het Europese begrotingspact al dan niet werd nageleefd. Het Rekenhof stelt echter vast dat de algemene toelichting weinig aandacht besteedt<sup>46</sup> aan de modaliteiten voor de overgang van het nominale vorderingensaldo naar het structurele saldo. Het beveelt dan ook aan die modaliteiten meer in detail te expliciteren bij de volgende begrotingscontrole.

Op basis van de informatie die de FOD Budget en Beheerscontrole meedeelde, is het saldo in kwestie als volgt tot stand gekomen.

De uitgaven die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van taxshift II zullen in 2019 een negatief effect hebben van 5.158,0 miljoen euro. Dat cijfer is uit te splitsen in:

- 3.693,0 miljoen euro die rechtstreeks voortvloeien uit de maatregelen die in juli 2015 werden goedgekeurd in het raam van taxshift II;
- 999,0 miljoen euro die voortvloeien uit de beslissing die de ministerraad van 11 oktober 2015 nam om de belastingverminderingen voor de lage en middelgrote inkomens structureel op te trekken in 2018 (149,0 miljoen euro) en de bijkomende belastingvermindering die initieel gepland was voor 2020 een jaar vroeger in werking te laten treden (850,0 miljoen euro);
- 466,0 miljoen euro, wat overeenstemt met de raming van de impact van taxshift II op Entiteit II.

### *Ontvangsten*

Tijdens het begrotingsconclaaf van de maand juli werden diverse compenserende maatregelen genomen voor in totaal 6.628,9 miljoen euro in 2019, te weten:

- 1.065,0 miljoen euro in de vorm van groene fiscaliteit (865,0 miljoen euro) en een gezondheidstaks (200,0 miljoen euro);
- 711,9 miljoen euro bij wijze van btw op elektriciteit;
- 1.483,0 miljoen euro aan niet-arbeidsgebonden fiscaliteit;
- 650,0 miljoen euro aan primaire uitgaven ("re-design").
- 1.956,0 miljoen euro aan sociale uitgaven;

---

<sup>46</sup> Eigenlijk slechts één samenvattende tabel (p. 58).

- 763,0 miljoen euro in de vorm van diverse bijkomende ontvangsten.

De verwachte terugverdieneffecten (600,0 miljoen euro) en de daling van de interestlasten (950,0 miljoen euro) dragen bij aan de verbetering van het vorderingensaldo met eenzelfde bedrag.

#### *Overgang van het nominale vorderingensaldo naar het structurele saldo*

De regering heeft vervolgens al die ontvangsten en al die uitgaven toegepast op het nominale vorderingensaldo (met inbegrip van de technische correcties) dat wordt verwacht voor het jaar 2019 (-6.958,0 miljoen euro). Tot slot heeft ze de niet-structurele maatregelen geneutraliseerd (111,0 miljoen euro) en rekening gehouden met de conjuncturele impact (623,0 miljoen euro) en met de correcties voor overdrachten (50 miljoen euro).

### **6.3 Bijzondere commentaar in verband met bepaalde structurele maatregelen die naar aanleiding van de conclaven werden goedgekeurd**

Naar aanleiding van het onderzoek van de bij de twee conclaven goedgekeurde notificaties wordt de volgende commentaar geformuleerd. Het Rekenhof verwijst eveneens naar de opmerkingen in de gedeelten van dit verslag over het onderzoek van de opbrengst van de fiscale ontvangsten, van de niet-fiscale ontvangsten en van de maatregelen inzake sociale zekerheid<sup>47</sup>.

#### **6.3.1 Niet-gedetailleerde principebeslissingen**

Het Rekenhof onderstreept vooreerst dat voor twee belangrijke beslissingen die de regering heeft aangenomen naar aanleiding van de Ministerraad van 28 augustus 2015, tot nu toe enkel een principebeslissing werd genomen, zonder dat hiervoor op voldoende wijze uitvoeringsmaatregelen werden gedefinieerd. Deze vaststelling geldt voor de besparingen die zullen moeten worden uitgevoerd in het kader van het "re-design" van de administratie, waarvoor geen enkele informatie werd meegedeeld (structurele inspanning tegen 2020: 750 miljoen euro), en de maatregelen die moeten worden genomen inzake sociale uitgaven, waarvoor tussen dit en 2020 een structurele inspanning van 700 miljoen euro zal worden gevraagd "overeenkomstig het regeerakkoord". Deze toestand heeft de Europese Commissie er inzonderheid toe gebracht geen rekening te houden met het effect van die twee maatregelen naar aanleiding van haar onderzoek van het begrotingsplan van België voor het jaar 2016<sup>48</sup>.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat het voor 2019 voorziene saldo van -3,15 miljard euro nog geen rekening houdt met een bijkomende structurele inspanning van 500,0 miljoen euro in 2017 en 505,0 miljoen euro in 2018. De modaliteiten voor die inspanning moeten nog worden bepaald door een werkgroep onder leiding van de beleidschef van de eerste minister.

---

<sup>47</sup> De Europese Commissie had eveneens sommige van die commentaren geformuleerd (Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 9, 11, pp. 3 en 4).

<sup>48</sup> Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11. p. 4.

### 6.3.2 Onderbenuttingen en budgettaire behoedzaamheid

Het Rekenhof stelt vast dat de doelstelling inzake onderbenutting van de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016<sup>49</sup> werd vastgesteld op 874 miljoen euro. Deze maatregel moet structureel van aard zijn<sup>50</sup>.

Gelijkaardige maatregelen inzake administratieve blokkeringen en onderbenutting werden eveneens opgelegd aan de instellingen van openbaar nut (140,0 miljoen euro in 2016, een bedrag dat ongewijzigd is gebleven tegenover 2015) en aan de beheersbegrotingen van de openbare instellingen van sociale zekerheid (110,1 miljoen euro in 2016, d.i. een stijging met 16,1 miljoen euro in vergelijking met het jaar voordien).

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de Europese Commissie van oordeel is dat ze met deze bedragen geen rekening kon houden omdat voldoende nauwkeurige aanwijzingen over de modaliteiten voor de tenuitvoerlegging ervan ontbraken<sup>51</sup>.

### 6.3.3 Terugverdieneffecten

Het Rekenhof vermeldt dat de regering in haar meerjarenraming 2015-2020 rekening heeft gehouden met de verwachte impact van de extra ontvangsten ("Terugverdieneffecten") door de implementering van de taxshift II (300 miljoen euro in 2016 en 900 miljoen euro tegen 2020). Die terugverdieneffecten hebben zowel betrekking op de stijging van de personenbelasting via jobcreatie, als op de stijging van de vennootschapsbelasting via een toename van de belastbare grondslag, de toename van de sociale bijdragen en tot slot de daling van de sociale uitkeringen inzake werkloosheid. Het wijst erop dat de regering zich voor het bepalen van dat cijfer heeft gebaseerd op een studie die het Federaal Planbureau in de loop van 2014 intern had uitgevoerd.

Volgens die studie zou de globale impact in termen van terugverdieneffecten van een vermindering van de werkgeversbijdragen ten belope van ongeveer 2 miljard euro, over een periode van 5 jaar, voor een vol jaar nagenoeg 860 miljoen euro bedragen. Met toepassing van die berekening werden de terugverdieneffecten die overeenstemmen met de in 2016 toegepaste maatregelen op 565 miljoen euro geraamd.

Uit behoedzaamheid heeft de regering verkozen slechts een bedrag van 300 miljoen euro in aanmerking te nemen in de ramingen die werden bezorgd aan de Europese overheid en die werden opgenomen in de algemene toelichting voor 2016.

Het Rekenhof vermeldt in dat verband dat ze de interne studie van het Federaal Planbureau niet heeft kunnen inkijken en dat ze bijgevolg de werkhypothesen waarop ze werd uitgevoerd, niet heeft kunnen onderzoeken.

Het Rekenhof vermeldt bovendien dat de regering, rekening houdend met het uitstel tot 1 april 2015 van de inwerkingtreding van bepaalde sociale maatregelen, uiteindelijk heeft beslist de impact van de terugverdieneffecten in 2016 met 225 miljoen euro terug te schroeven.

---

<sup>49</sup> Verslag van het monitoringcomité van 9 juli 2015, p. 67-68.

<sup>50</sup> Op basis van een meer recentere en maandelijkse opvolging van het verbruik van de kredieten en een vergelijking met voorgaande jaren, verwacht de FOD Budget en Beheerscontrole dat een onderbenutting van 800 miljoen euro voor 2015 (en dus ook voor 2016) haalbaar is.

<sup>51</sup> Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p. 4.

Het stelt tot slot vast dat de terugverdieneffecten van de tenuitvoerlegging van taxshift I werden geïntegreerd in de berekening van het structureel beginsaldo van het jaar 2016.

#### **6.3.4 Daling van de interestlasten**

Het Agentschap van de Schuld was in zijn ramingen 2016-2018 op 29 juni 2015 van oordeel dat de interestlasten van de overheidsschuld, gelet op de verwachte evolutie van de interestlasten, in de periode 2016-2018 globaal met 540,0 miljoen euro zouden moeten dalen. Een dergelijke vermindering is mogelijk geworden door de progressieve vermindering van de gemiddelde percentages van de effecten van de overheidsschuld, ingevolge de vervanging van de oudste leningen door meer recente leningen. Het monitoringcomité van 9 juli 2015 heeft de positieve weerslag van die minderuitgaven meegenomen en heeft deze afgetrokken van het bedrag van de structurele inspanning die in de loop van die jaren zal moeten worden gedaan.

Het Agentschap van de Schuld heeft op 14 september 2015 een tweede evaluatie van de evolutie van de interestlasten gemaakt, waaruit blijkt dat de in 2016 verschuldigde interesten opnieuw naar beneden bijgesteld zouden moeten worden met 105,0 miljoen euro in 2016, 182,0 miljoen euro in 2017 en 267,8 miljoen euro in 2018.

De regering heeft naar aanleiding van de Ministerraad van 28 augustus 2015 de economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni in aanmerking genomen als basis voor de evaluatie van de meerjarenevolutie van de interesten van de schuld; die waren gebaseerd op gunstigere interestvoeten op 10 jaar dan deze welke het Agentschap van de Schuld hanteerde<sup>52</sup>. De extra positieve impact tegenover de cijfers van het Agentschap van de Schuld belooft 50 miljoen euro in 2016, 400 miljoen euro in 2017 en 950 miljoen euro in 2018. Dat laatste cijfer werd eveneens toegepast op de jaren 2019 en 2020. Die evaluaties werden gehandhaafd tijdens het conclaaf van oktober 2015.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat de regering naar aanleiding van datzelfde conclaaf die ramingen niet heeft aangepast aan de actualisering van de vooruitzichten inzake interestvoeten voor 2016 die het Federaal Planbureau had opgesteld<sup>53</sup>. Het verwijst eveneens naar de commentaar die het heeft geformuleerd in verband met de extra vermindering die in 2016 werd toegepast op basis van de Quantitative Easing van de ECB<sup>54</sup>.

#### **6.3.5 Inaanmerkingneming van de doelstelling op middellange termijn (2019-2020)**

Het stabiliteitsprogramma 2014-2017 dat de regering op 30 april 2014 heeft goedgekeurd, voorzagt in een verbetering van het structurele saldo met 0,75% per jaar. Die verbetering moest leiden tot een evenwicht van de overheidsfinanciën in de loop van het jaar 2016, tot het opbouwen van een begrotingsoverschot van 0,75% in 2017 en tot slot tot de handhaving van dat overschot in de loop van de daaropvolgende jaren. Die doelstelling op middellange termijn (DMT), die beantwoordde aan een Europese eis, moest de mogelijkheid bieden de leefbaarheid op lange termijn van de Belgische overheidsfinanciën te verzekeren wegens haar aanzienlijke overheidsschuld en de stijgende kosten van de vergrijzing.

<sup>52</sup> 0,8% in plaats van 1,7% in 2016 en 1% in plaats van 2,56% in 2018.

<sup>53</sup> Voor het jaar 2016 ging het Federaal Planbureau uit van 0,8%. Dat vooruitzicht werd vervolgens bijgesteld naar 1,1% in de loop van het derde trimester 2015. Thans gaat men uit van 0,9%.

<sup>54</sup> Cf. deel II, Uitgaven van entiteit I, Algemene uitgavenbegroting, sectie 51.

Het convergentieplan 2015-2018 dat op 24 april 2015 door de regering werd goedgekeurd, heeft dan weer een versoepeling van dat traject voorgesteld en aangeraden het begrotingsevenwicht pas in 2018 te bereiken. De Europese Commissie heeft ingestemd met het opschuiven van de DMT met twee jaar.

Het Rekenhof onderstreept in dat verband dat er geen sprake is van de verbintenis vanaf het jaar 2019 begrotingsoverschotten te boeken, bij die gelegenheid op de helling werd gezet. Het vermeldt in dat opzicht dat het monitoringcomité in juli 2015 bij het bepalen van de structurele inspanning rekening hield met die Europese verplichting, en de impact ervan op entiteit I op nagenoeg 610 miljoen euro raamde.

Het Rekenhof stelt echter vast dat hetzelfde niet geldt bij de raming van de begrotingsinspanning (3,15 miljard euro) in de tabel op p. 58 van de algemene toelichting, die gebaseerd is op de hypothese van de handhaving van een structureel saldo in evenwicht na 2018.

### **6.3.6 Effect van de nieuwe structurele maatregelen die de Ministerraad op 28 augustus 2015 heeft goedgekeurd**

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de algemene toelichting enkel de evolutie van het structurele saldo in de loop van de jaren 2017-2019 vermeldt. Het merkt echter op dat een zeker aantal maatregelen die naar aanleiding van het conclaaf van augustus werden genomen, pas vanaf 2020 een impact op het evenwicht van de overheidsfinanciën zullen beginnen uit te oefenen.

Zo zal de uitdieping van de taxshift in de loop van 2020 leiden tot een extra vermindering van de sociale bijdragen met 850,0 miljoen euro. Deze maatregel zal ten dele worden gecompenseerd door 127 miljoen euro extra fiscale ontvangsten en 100 miljoen euro extra besparingen bij de primaire uitgaven.

De verwachte extra terugverdieneffecten worden op 300,0 miljoen euro geschat.

Tot slot worden 9,0 miljoen euro nieuwe besparingen inzake sociale uitgaven verwacht.

In vergelijking met 2019 zou het structureel saldo van 2020 dus een negatieve invloed van 314,0 miljoen euro van die maatregelen ondergaan.

## DEEL II

# Ontvangsten van Entiteit I

## HOOFDSTUK I

# Ontvangsten van de federale overheid

### 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2016 bedragen 112.383,2 miljoen euro. Dit betekent een stijging van 3,4% tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 (+3.701,5 miljoen euro) en van 1,9% tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015 (+2.129,7 miljoen euro). De afdrachten bedragen 55.307,4 miljoen euro. Tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 dalen deze afdrachten met 5.332,5 miljoen euro (-8,8%). Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2015 stijgen ze met 504,9 miljoen euro (+0,9%).

Tabel – De totale lopende en kapitaalontvangsten op kasbasis (in miljoen euro)

Kolom 1	Gerealiseerde ontvangsten 2014	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015	Initieel 2016
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>108.681,7</b>	<b>110.253,5</b>	<b>112.383,2</b>
<i>Fiscale ontvangsten</i>	103.717,7	104.847,5	107.978,2
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	4.964,0	5.406,0	4.405,0
<b>Totale afdrachten</b>	<b>60.676,6</b>	<b>54.802,5</b>	<b>55.307,4</b>
<i>Europese Unie</i>	2.613,3	2.767,4	2.848,5
<i>Gewesten</i>	18.648,5	19.072,4	18.423,4
<i>Gemeenschappen</i>	22.701,5	22.725,2	23.287,2
<i>Sociale zekerheid</i>	16.176,8	9.613,9	10.140,7
<i>Diversen</i>	536,5	623,6	607,6
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>48.005,1</b>	<b>55.450,8</b>	<b>57.075,8</b>
<i>Fiscale ontvangsten</i>	43.077,8	50.067,1	52.687,5
<i>Niet fiscale ontvangsten</i>	4.927,3	5.383,7	4.388,3
Percentage van de rijksmiddelen	44,17%	50,29%	50,79%

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

Het saldo, ten belope van 57.075,8 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo stijgt met 18,9% (9.070,7 miljoen euro) tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 en met 2,93% (1.625,0 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2015. Het aandeel van de rijksmiddelen in de totale ontvangsten (50,79%) stijgt zowel tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2014 (44,17%) als de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2015 (50,29%).

Ingevolge de zesde staatshervorming zijn een aanzienlijk gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven. Die moeten dus gefinancierd worden met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 11.368,0 miljoen euro, een stijging van 606,4 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015 (10.761,6 miljoen euro). De rijksmiddelen worden verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

De stijging van de totale ontvangsten (+2.129,7 miljoen euro) komt gedeeltelijk (504,9 miljoen) ten goede van de afdrachten, door een bijkomende overdracht (1.304,5 miljoen euro) van middelen naar de sociale zekerheid ter compensatie van de kostprijs van de taxshift op vlak van de Sociale Zekerheid<sup>55</sup>. De overdrachten van BTW-opbrengsten naar de sociale zekerheid nemen verder af met 912,6 miljoen euro ingevolge de zesde staatshervorming.

In de ontvangsten is ook een bedrag van 670,9 miljoen euro begrepen door een verschuiving van de vrijstelling van 1% van de storting van de bedrijfsvoorheffing naar de sociale zekerheid. Deze maatregel wordt nader toegelicht bij de bespreking van de ontvangsten van de sociale zekerheid<sup>56</sup>.

## **2 Fiscale ontvangsten**

### **2.1 Algemene evolutie van de fiscale ontvangsten**

Zoals bovenstaande tabel aantoont worden de kasontvangsten voor 2016 geraamd op 107.978,2 miljoen euro, een stijging van 3.130,7 miljoen euro (3,0%) tegenover de vermoedelijke realisaties 2015 en 4.260,5 miljoen euro (4,1%) tegenover de realisaties 2014.

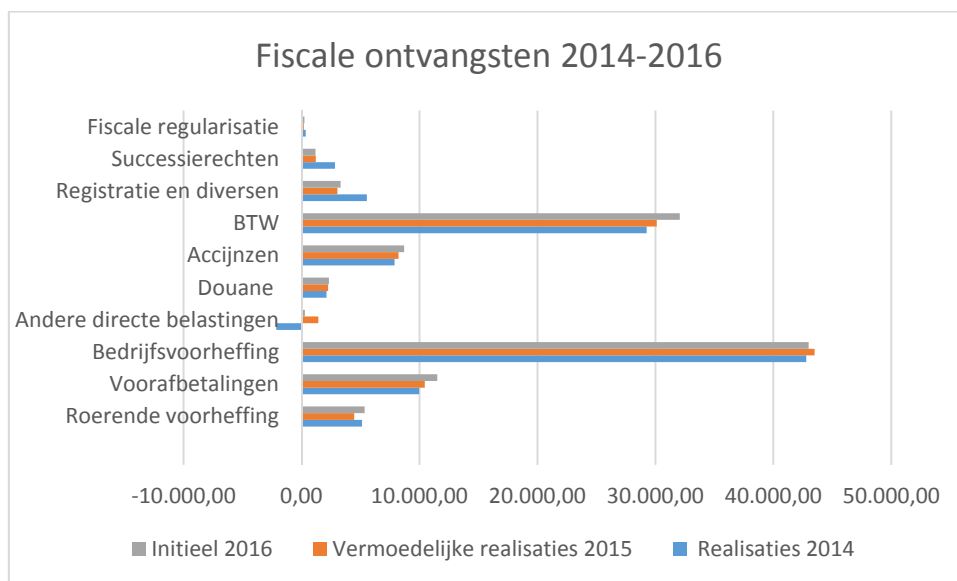
---

<sup>55</sup> Zie ook Deel II – Hoofdstuk 2 – punt 2.1.

<sup>56</sup> Zie Deel II – Hoofdstuk II – punt 2.



**Grafiek:** Fiscale kasontvangsten 2014-2016



Bron: Algemene Toelichting – Doc 54 1350/001, p.104

De invoer van bijkomende heffingen heeft tot gevolg dat de geraamde inkomsten uit roerende voorheffing (+19,7% of 880,8 miljoen euro), accijnzen (+5,9% of 486,0 miljoen euro) en BTW (+6,5% of 1.958,0 miljoen euro) aanzienlijk hoger zijn dan de vermoedelijke realisaties 2015.

De fiscale ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (-1,1% of -493,3 miljoen euro) zijn enerzijds negatief beïnvloed door de competitiviteits- en koopkrachtmaatregelen en anderzijds positief beïnvloed door de verschuiving van de vrijstelling bedrijfsvoorheffing naar de sociale zekerheid.

De stijging van de voorafbetalingen (+10,2% of 1.063,1 miljoen euro) t.o.v. 2015 kan in belangrijke mate toegeschreven worden aan de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks (221 miljoen euro) en de substitutie- en terugverdieneffecten van de taxshift (198,7 miljoen euro). Bij de raming werd rekening gehouden met de minderontvangsten<sup>57</sup> die in oktober 2015 werden vastgesteld. Volgens de FOD Financiën zijn deze het gevolg van het overramen van de impact van de in 2015 genomen fiscale maatregelen in de voorafbetalingen<sup>58</sup> van 2015. Een analyse door de FOD Financiën wijst uit dat deze beperkt zou moeten worden tot 70%.

De daling van de ontvangsten uit de inkohiering van vennootschappen (-22,3% of 1.201,7 miljoen euro) wordt verklaard door het hernemen van een normaal<sup>59</sup> inkohieringsritme in 2015 en 2016.

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

<sup>57</sup> De minderontvangsten worden in 2015 geraamd op 882 miljoen (715 miljoen euro voorafbetalingen en 167 miljoen BTW). Voor 2016 worden deze herhaard op 905 miljoen euro.

<sup>58</sup> In 2015 worden voor 1.592,6 miljoen euro maatregelen ingeschreven in de voorafbetalingen, Algemene Toelichting DOC 54 1025/001 p. 62.

<sup>59</sup> In 2015 zijn de kasontvangsten uitzonderlijk hoog door een belangrijke vertraging in de inkohiering in 2014.

## 2.2 De gebruikte ramingsmethode

Sinds 2014 worden de fiscale ontvangsten geraamd op ESR-basis. Aangezien de middelenbegroting steunt op het kasconcept, worden de fiscale ontvangsten vervolgens omgezet door middel van "kascorrecties"<sup>60</sup>, de tegenhanger van de "ESR-correcties". Het verschil met de raming van de totale fiscale ontvangsten op kasbasis is in hoofdzaak toe te schrijven aan de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (45.889,8 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden voor de bedrijfsvoorheffing. Deze correctie wordt geraamd op 2.963,3 miljoen euro.

De ontvangsten uit de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedesaggregeerde macro-economische methode<sup>61</sup>. De FOD Financiën gaat ervan uit dat de terugverdieneffecten, opgenomen in vroegere conclaven, verrekend zijn in de gebruikte parameters. De overige (kleinere) posten van de fiscale ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden geraamd op 110.742,4 miljoen euro. Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2015 bedraagt de stijging 3,79% (4.040,3 miljoen euro). In vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten 2014 betekent dit een stijging van 2,23% (+2.413,9 miljoen euro).

In het verslag van het monitoringcomité van 22 september 2015, dat heeft gediend voor de initiële begroting 2016, werden de fiscale ontvangsten (ESR-basis) voor 2016 geraamd op 109.633 miljoen euro. De toename van de ontvangsten (+ 1.109,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens de begrotingsconclaven van 28 augustus 2015 en 11 oktober 2015 (1.930,6 miljoen euro met een impact op 2015 van 463,5 miljoen euro en 1.467,1 miljoen euro op 2016) en rekening houdend met een herraming van de fiscale ontvangsten 2015 (-821,2 miljoen euro)<sup>62</sup>.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op een aantal onzekerheden:

- de fiscale maatregelen<sup>63</sup> worden voor 100% verrekend in de voorafbetalingen;
- de fairness tax<sup>64</sup> wordt behouden. Er loopt een procedure bij het Grondwettelijk Hof en er bestaat een risico op terugbetaling. De ontvangsten voor deze maatregel werden in 2014 geraamd op 215 miljoen euro. De FOD Financiën beschikte op het moment van de begrotingsopmaak 2016 nog niet over gegevens inzake realisaties;

<sup>60</sup> Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2016 worden geraamd op 2.963,3 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt, zie Algemene Toelichting p. 104. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

<sup>61</sup> Hierbij wordt rekening gehouden met de macro-economische parameters zoals beschreven in punt 3 van dit verslag.

<sup>62</sup> Dit bedrag is samengesteld als volgt: -905 miljoen euro (herraming 882 miljoen euro minderontvangsten 2015), het structureel maken van 111 miljoen euro aan fiscale regularisatie, en diverse herramingen voor 4,6 miljoen euro)

<sup>63</sup> Zie tabel 5 – algemene toelichting, p. 101.

<sup>64</sup> Deze taks werd op 1 januari 2014 ingevoerd als een afzonderlijke aanslag van 5,15% op uitgekeerde winsten die niet effectief werden belast als gevolg van de toepassing van de aftrek voor risicokapitaal of overgedragen verliezen.

- de vennootschapsbelasting ten laste van de intercommunales maakt ook het onderwerp uit van een procedure bij het Grondwettelijk Hof (210 miljoen euro recurrent, 110 miljoen euro bijkomend in 2016 omdat de intercommunales geen voorafbetalingen hebben verricht in 2015).

Het Rekenhof wijst erop dat de diamanttaks<sup>65</sup>, waarvan de opbrengst op 50 miljoen euro werd geraamd, voorsnog geen uitvoering vindt door het uitblijven van de beslissing van de Europese Commissie betreffende het karakter van deze taks, waardoor de inning van deze taks hoogst onzeker is en niet meer opgenomen is in de fiscale ontvangsten.

### 2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De maatregelen worden ook op ESR-basis geraamd. De netto-weerslag van deze maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2016 bedraagt 1.364,9 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (-102,2 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (1.467,1 miljoen euro) die werden beslist tijdens de conclaven van augustus en oktober 2015.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2016" bij de algemene toelichting (p. 99-101) bevat een overzicht van deze maatregelen.

Zowel de herziening van de budgettaire ramingen van de bestaande fiscale maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen worden hieronder besproken.

#### 2.3.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen (-102,2 miljoen euro) betreft enerzijds de uitvoering van maatregelen genomen in het begrotingsconclaf van oktober 2014 (22,6 miljoen euro) en anderzijds herschattingen van bestaande maatregelen op basis van meer recente of preciezere beschikbare gegevens (-124,8 miljoen euro). De belangrijkste bedragen hebben betrekking op:

- verhoging van de forfaitaire beroepskosten (-450 miljoen euro);
- verhoging van de werkbonus (-140,3 miljoen euro);
- verhoging van de forfaitaire beroepskosten, weerslag opcentiemen (-31 miljoen euro);
- harmonisatie van de BTW-grondslag (+190 miljoen euro);
- cliquetsysteem voor de accijnzen op diesel (+100 miljoen euro);
- strijd tegen belastingfraude (+75 miljoen euro);
- hervorming en verhoging van de accijnzen op tabak (+75 miljoen euro);
- groei van de fiscale uitgaven (+15 miljoen euro);
- niet-indexering van een deel van de fiscale uitgaven (+28,6 miljoen euro).

Het Rekenhof ontving geen actualisatie van de impact van de maatregel tot harmonisatie van de BTW-grondslag. Het betreft o.m. de BTW-heffing op esthetische chirurgie en de beperking van het verlaagd tarief van 6% tot woningen die al minstens 10 jaar in gebruik zijn.

---

<sup>65</sup> Door deze maatregel worden de geregistreerde diamanthandelaars niet langer belast op de werkelijke winst, maar moeten ze een taks betalen op 0,55% van de totale omzet die ze halen uit de diamanthandel. De Raad van State vraagt zich af of deze taks niet moet beschouwd worden als een door Europa verboden staatssteun. Daarom vindt de maatregel pas ingang na het akkoord van de Europese Commissie.

### 2.3.2 De aanvullende weerslag van nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens de begrotingsconclaven van augustus en oktober 2015 nam de regering een aantal fiscale maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2016 op 1.467,1 miljoen euro wordt geraamd:

- verhoging BTW-tarief op elektriciteit (591 miljoen euro);
- opsporing en rechtzetting van het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief op elektriciteit voor huishoudelijk gebruik (188 miljoen euro);
- doorkijkbelasting (340 miljoen euro);
- permanente fiscale en sociale regularisatie (66 miljoen euro);
- terugverdieneffecten (225 miljoen euro, waarvan 132,7 miljoen fiscale ontvangsten);
- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten, waaronder een investeringsaftrek voor investeringen in innovatieve technologie (-40 miljoen euro);
- koopkrachtmaatregelen voor alle inkomens, in het bijzonder voor de lage en middeninkomens (- 850 miljoen euro);
- accijnzen op diesel (70 miljoen euro);
- accijnzen op tabak (50 miljoen euro);
- accijnzen op alcoholhoudende dranken (220 miljoen euro);
- gezondheidstaks (50 miljoen euro);
- hervorming van het reglementaire kader van de vastgoedbevaks (speciale investeringsstructuur "SIS") (250 miljoen euro);
- speculatiebelasting (op meerwaarden bij de verkoop van aandelen binnen de 6 maanden) (34 miljoen euro);
- verhoging van het tarief van de roerende voorheffing van 25% naar 27% (290 miljoen euro) en veralgemening van het tarief van de roerende voorheffing (m.b.t. intresten uit volksleningen en residentiële vastgoedbevaks) (5 miljoen euro);
- verhoging van de investeringsaftrek voor zelfstandigen en KMO's (-44 miljoen euro);
- fiscale aanpassing voor pensioenen in het kader van de verhoging van de welvaartsenveloppe (-5 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering ook een aantal maatregelen genomen heeft die niet zijn opgenomen in het bovenvermelde bedrag van 1.467,1 miljoen euro, omdat zij op ESR-basis geen impact hebben, m.n.:

- maatregelen voor hoogtechnologische activiteiten, m.b.t. de versterking van de niet-doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor ploegenarbeid (-12,1 miljoen euro);
- uitbreiding van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor nacht- en ploegenarbeid (-150 miljoen euro).

Met betrekking tot de meeste van de bovenstaande maatregelen kon het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie bekomen over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat in de berekeningsnota's veelal wordt uitgegaan van de bestaande situatie en er onvoldoende rekening wordt gehouden met de prijselasticiteit, de wijzigingen in consumentengedrag of andere ontwikkelingsmogelijkheden. Het is niet uitgesloten dat bepaalde ontvangsten uit deze fiscale maatregelen zijn overraamd.

Over de hiernavolgende maatregelen wenst het nog volgende bijkomende opmerkingen te formuleren:

### *Verhoging BTW-tarief elektriciteit van 6 naar 21%*

Voor de terugkeer naar een BTW-tarief van 21% op elektriciteit raamt de FOD Financiën, op basis van ingediende BTW-aangiften, een ontvangst van 591 miljoen euro, aangevuld met een éénmalige opbrengst van 188 miljoen euro voor het oneigenlijk gebruik van het verlaagd BTW-tarief. Er wordt geen rekening gehouden met een prijselasticiteit. Het Rekenhof ontving geen bijkomende verantwoordingsstukken om deze berekeningen te staven.

Verwijzend naar een studie van het Federaal Planbureau over de effecten van een verlaagd BTW-tarief voor elektriciteit<sup>66</sup>, merkt het Rekenhof ook op dat de netto-opbrengst van de tariefverhoging lager is door de neveneffecten die zo'n tariefverhoging creëert.

### *Doorkijkbelasting ("Kaaimantaks")*

Dit betreft geen nieuwe maatregel<sup>67</sup> noch een aanpassing van de raming van de opbrengst voor het jaar 2016. Deze belasting, van toepassing op de inkomsten vanaf 1 januari 2015, betreft de invoering van een regeling van transparante taxatie voor inkomsten ontvangen door juridische constructies in de zin van artikel 2, §1, 13° WIB 92 (o.a. trusts, stichtingen). Dergelijke inkomsten zullen belast worden in de personenbelasting of in de rechtspersonenbelasting als een roerend, onroerend, divers of beroepsinkomen.

De verhoging van de initieel geraamde opbrengst (+340 miljoen) steunt op een berekeningsnota van de FOD Financiën van april 2015, die ook reeds beschikbaar was bij de aanpassing van de begroting 2015<sup>68</sup>. De in het vooruitzicht gestelde geactualiseerde becijfering van het effect van deze maatregel werd nog niet aan het Rekenhof voorgelegd. Het Rekenhof wijst bijgevolg opnieuw op de onzekerheden verbonden aan deze raming, waaronder de gebruikte parameters en de mate waarin de taks kan ontweken worden.

### *Permanente fiscale regularisatie*

De bestaande vrijwillige regularisatie zal vanaf 2016 vervangen worden door een wettelijke regeling. De regering raamt de jaarlijkse opbrengst op 250 miljoen euro. Dit is 66 miljoen euro meer dan de geraamde opbrengst van de fiscale regularisatie in 2015. Het Rekenhof is van oordeel dat de raming van deze opbrengsten precair is gelet op de afwezigheid van betrouwbare parameters terzake en de sterke schommelingen op jaarbasis van het budgettair effect van gelijkaardige maatregelen in het verleden.

Bovendien moet er op gewezen worden dat de Raad van State heeft gepreciseerd dat, na de 6<sup>de</sup> staatshervorming, de federale regering niet alleen kan beslissen in deze materie en dat een voorafgaandelijk akkoord met de gewesten noodzakelijk is om tot deze nieuwe permanente regularisatie over te gaan. De inwerkingtreding van deze maatregel vanaf 1 januari 2016 kan hierdoor in het gedrang komen.

<sup>66</sup> Cf. Rapport van het Federaal Planbureau: Evaluatie van de BTW-verlaging op elektriciteit voor huishoudelijk gebruik, juni-juli 2015.

<sup>67</sup> Deze belasting werd ingevoerd door de programmawet van 10 augustus 2015, artikel 38-47.

<sup>68</sup> Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2015 (Parl. St. Kamer, DOC 54.1026/002 p. 19).

### *Hervorming van het reglementaire kader van de vastgoedbevaks (speciale investeringsstructuur "SIS")*

De begrotingsnotificaties<sup>69</sup> voorzien in de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbevaks door de creatie van een nieuw privaat investeringsfonds voor vastgoed in overleg met de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA). De geraamde budgettaire opbrengst (250 miljoen) gegenereerd door dit nieuw investeringsvehikel, zou onder meer voortkomen uit exit-taksen, vennootschapsbelasting en abonnementstaksen.

Zowel de datum van inwerkingtreding als de uitwerking van de concrete modaliteiten van deze nieuwe investeringsstructuur zullen determinerend zijn voor de te verwachten fiscale opbrengsten. De beleidscel van de minister van Financiën blijkt hiervoor overigens nog het advies van de FSMA af te wachten.

### *Accijnzen op diesel*

Het Rekenhof wijst erop dat het behalen van de beoogde opbrengst afhankelijk zal zijn van de prijsschommelingen. Omdat de gebudgetteerde opbrengst (70 miljoen euro) via het zogenaamde cliquetsysteem<sup>70</sup> wordt gehaald, bestaat het risico dat de basisprijsverlagingen in 2016 te laag uitvallen of zich te laat in het jaar voordoen. Bovendien is geen rekening gehouden met wijzigingen in het consumentengedrag van buitenlanders en grensbewoners wanneer de Belgische prijzen minder concurrentieel worden.

### *Speculatiebelasting*

Met ingang van 1 januari 2016 zal er een belasting worden ingevoerd op de speculatieve meerwaarden die de particuliere belegger realiseert bij de verkoop van beursgenoteerde aandelen, opties, warrants en aandelencertificaten binnen de zes maanden na aankoop en dit volgens de LIFO-methode. De minderwaarden kunnen niet in mindering worden gebracht. Het rendement van de speculatiebelasting werd verhoogd van 28 miljoen euro naar 34 miljoen euro. Die verhoging houdt rekening met de nieuwe budgettaire berekening van de FOD Financiën op basis van een schatting van de theoretische opbrengst van dergelijke belasting, over de periode van 2000-2014, aan een tarief van 33%.

Het Rekenhof merkt op dat de toekomstige opbrengst afhankelijk zal zijn van het beursklimaat en bijgevolg ook kan schommelen van jaar tot jaar. Bovendien valt moeilijk te voorspellen in hoeverre de beleggers de taks zullen proberen te ontwijken door bijvoorbeeld hun aandelen minstens 6 maanden aan te houden of hun beleggingsstrategie aan te passen (beleggen via buitenlandse brokers, of in andere producten).

### *Verhoging van de investeringsaftrek voor zelfstandigen en KMO's*

Deze maatregel kadert in de toekenning van een totale enveloppe van 150 miljoen aan de zelfstandigen en KMO's, waarvan 44 miljoen aan fiscale maatregelen en 106 miljoen aan sociale maatregelen. De FOD Financiën heeft echter de kost voor de verhoging van de investeringsaftrek van 4% naar 8% geraamd op 58,4 miljoen euro. De raming van de FOD steunt op verouderde gegevens (cijfers van de aanslagjaren 2004-2006) omdat de

<sup>69</sup> Ministerraad 28 augustus 2015, p. 22/25.

<sup>70</sup> Een verlaging van de basisprijs van diesel wordt voor de helft omgezet in een verhoging van de accijns

gewone investeringsaftrek sinds de invoering van de aftrek voor risicokapitaal vanaf het aanslagjaar 2007 was afgeschaft vooraleer deze in 2014 tijdelijk werd heringevoerd.

#### *Terugverdieneffecten*

Voor de raming van de terugverdieneffecten steunt de regering op een interne studie van het Federaal Planbureau van 2014 over de impact van een patronale lastenverlaging voor een bedrag gelijk aan 0,5% van het bbp, of 2 miljard euro op 5 jaar. De verlaging van de patronale lasten in het kader van de taxshift zou hiermee vergelijkbaar zijn. In 2016 wordt slechts 75% van de 300 miljoen euro in aanmerking genomen, omdat de algemene maatregel betreffende de werkgeversbijdragen pas op 1 april 2016 ingaat. Deze opbrengst van 225 miljoen euro wordt voor 132,7 miljoen toegewezen aan de fiscale ontvangsten, de rest aan de ontvangsten Sociale Zekerheid.

Het Rekenhof beschikt over onvoldoende elementen om dit correct in te schatten.

#### *Koopkrachtmaatregelen voor alle inkomens*

De koopkrachtmaatregelen betreffen enerzijds de verruiming van het tarief van 25% en anderzijds de verruiming van de eerste schijf van 30% van de forfaitaire beroepskosten. De FOD Financiën raamde de uitgaven op respectievelijk 425 en 433 miljoen euro. Deze maatregelen gaan gepaard met de prefinanciering van het deel dat ten laste is van de regionale overheden (351 miljoen euro) en van de doorstorting van 25% van de oponentien tijdens het aanslagjaar (31 miljoen euro).

#### *Verlaging BTW-tarief op scholenbouw*

De Ministerraad van 16 oktober 2015 keurde een ontwerp van koninklijk besluit goed voor de verlaging van de BTW naar 6% op scholenbouw met ingang op 1 januari 2016. Niettegenstaande de FOD Financiën de kostprijs van deze maatregel op 100 miljoen euro raamde, is deze minderontvangst niet opgenomen in de initiële begroting. Om eenzelfde BTW-ontvangst te genereren zou een groei in de scholenbouw moeten gerealiseerd worden van 250%. Er werd geen rekening gehouden met terugverdieneffecten. Verder rijst de vraag of de tariefverlaging kan doorgevoerd worden, aangezien scholenbouw niet op de Europese lijst<sup>71</sup> staat voor de toepassing van het verlaagd tarief.

Tot slot werden tijdens de begrotingsconclaven een aantal niet-fiscale maatregelen genomen die de fiscale ontvangsten beïnvloeden:

- activering: vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor de aanvullende uitkering (3 miljoen euro);
- rente Nationale Loterij (5 miljoen euro);
- substitutie-effecten van de taxshift gekoppeld aan de daling van de bijdragen van de zelfstandigen (13,4 miljoen euro);
- substitutie-effecten als gevolg van de verlaging van de patronale sociale bijdragen (88 miljoen euro).

---

<sup>71</sup> Bijlage III van de BTW-richtlijn 2006/112.

### 3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten ingeschreven in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting bedragen 4.388,3 miljoen euro, zijnde een daling van 995,3 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015. Deze vermindering is voornamelijk toe te schrijven aan een daling van de wisselwinsten op de financiële dienst van de Schuld<sup>72</sup> (-546 miljoen euro, zonder impact op het vorderingensaldo van de federale overheid) en de inschrijving in 2015 van een uitzonderlijke ontvangst uit de opbrengsten van de boetes opgelegd door de Belgische Mededingingsautoriteit<sup>73</sup> (-174 miljoen euro, zonder impact op het structureel saldo).

De niet-fiscale ontvangsten worden onderverdeeld over de lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten, respectievelijk voor 3.497,8 miljoen euro en voor 890,5 miljoen euro.

#### 3.1 Bijdrage van de energiesector

Bij het onderzoek van de aanpassing van de begroting voor 2015<sup>74</sup> had het Rekenhof gewag gemaakt van een risico op overschatting van de ontvangsten die worden verwacht uit de bijdrage van de energiesector (405,0 miljoen euro).

In het voorliggende ontwerp van middelenbegroting wordt de opbrengst van die bijdrage voor 2015<sup>75</sup> met 200,0 miljoen euro teruggeschroefd. Voor het jaar 2016 wordt die bijdrage geraamd op 130,0 miljoen euro<sup>76</sup>. Het gaat om een structurele ontvangst<sup>77</sup>.

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de wet van 28 juni 2015<sup>78</sup> voor de verlenging van de levensduur tot in 2025 van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 als voorwaarde stelt dat vóór 30 november 2015 een overeenkomst moet worden gesloten tussen de federale Staat en de eigenaar van de kerncentrales. Die overeenkomst moet onder andere de modaliteiten voor de berekening van de jaarlijkse bijdrage preciseren waarvan supra sprake.

Tot nu toe is geen informatie beschikbaar over de vorderingen van de onderhandelingen tussen de Staat en de eigenaar. De wet bepaalt in dat verband dat, indien die overeenkomst niet is gesloten binnen de bovenvermelde termijn, de datum voor desactivering van Doel 1 en Doel 2 wordt vervroegd naar 31 maart 2016<sup>79</sup>. In die hypothese zou de verwachte ontvangst van 130 miljoen euro opnieuw moeten worden geraamd.

---

<sup>72</sup> Titel II. KapitaalontvangstenI, sectie II, hoofdstuk51, artikel 86.70.01.

<sup>73</sup> Titel I, Lopende ontvangsten, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 38.10.09

<sup>74</sup> Parl. doc. Kamer, DOC 54 1026/002, p. 71.

<sup>75</sup> Er is een ontvangst van 799,1 miljoen euro geboekt voor 2012 (rekening houdend met een overdracht van 250 miljoen in verband met 2011), van 481,1 miljoen euro in 2013 en van 469,3 miljoen euro in 2014.

<sup>76</sup> Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.02.

<sup>77</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft op 17 september 2015 het beroep verworpen dat de elektriciteitsproducenten (Electrabel, EDF Luminus en EDF Belgium) hadden ingediend om de nucleaire taks 2013 te betwisten en is van oordeel dat de bijdrage gewettigd is en onder het algemeen belang ressorteert. Voor de voorgaande jaren werd eenzelfde beslissing genomen (17 juli 2014 voor de nucleaire taks 2012 bijvoorbeeld).

<sup>78</sup> Wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie.

<sup>79</sup> Artikel 2, 2°, van de wet van 28 juni 2015.



De Ministerraad heeft op 28 augustus 2015<sup>80</sup> bovendien de heffing<sup>81</sup> op de niet-benutte sites voor elektriciteitsproductie vastgelegd op 100 miljoen euro in 2015 en op 20 miljoen euro in 2016. Die ontvangsten zouden afhankelijk kunnen zijn van de totstandkoming van het in de wet van 28 juni 2015 bepaalde akkoord. Er zijn nog steeds hangende geschillen en sedert 2011 werd geen enkele kasontvangst geboekt. Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat geen enkele verantwoording werd verstrekt ter ondersteuning van de bedragen die als ontvangsten zijn ingeschreven voor de jaren 2015 en 2016.

### 3.2 Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen

Het ontwerp van middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 voorziet in een niet-fiscale ontvangst van 75 miljoen euro als dividend van Belfius<sup>82</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat dat bedrag overeenstemt met het cijfer dat werd geopperd door de voorzitter van de raad van bestuur van die bank naar aanleiding van de voorstelling van de zesmaandelijks resultaten op 28 augustus 2015. Die structurele ontvangst wordt voor de periode 2017-2020 vastgelegd op 150 miljoen euro<sup>83</sup>.

### 3.3 Emission Trading System (CO<sub>2</sub>-quota's)

In het ontwerp van middelenbegroting voor het jaar 2016 werd een ontvangst van 5,1 miljoen euro ingeschreven als opbrengsten van de veiling van emissierechten in het kader van het Emission Trading System (CO<sub>2</sub>-quota's)<sup>84</sup>.

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de in de middelenbegroting ingeschreven ontvangst overeenstemt met het federale deel van die emissierechten en dat er nog een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten over de verdeling ervan tussen de federale Staat en de drie gewesten. Zolang dat akkoord er niet is, blijft de ontvangst geblokkeerd. Het valt dus niet uit te sluiten dat de ontvangst in 2016 opnieuw niet wordt geïnd<sup>85</sup>.

### 3.4 Recuperatie van de alimentatievorderingen

Er is in de middelenbegroting een specifiek artikel<sup>86</sup> ingeschreven voor het aanrekenen van de gerecupereerde bedragen op de voorschotten die de belastingadministratie heeft toegekend aan bepaalde begunstigden van alimentatiegelden<sup>87</sup>.

De in dat verband geplande ontvangsten voor 2016 worden geraamd op 175,2 miljoen euro.

<sup>80</sup> Ministerraad van 28 augustus 2015- Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en van de initiële begroting 2016, p. 1.

<sup>81</sup> Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.01.

<sup>82</sup> Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

<sup>83</sup> Ministerraad van 28 augustus 2015- Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en van de initiële begroting 2016, p. 18 en bijlage p. 2

<sup>84</sup> Titel I, sectie II, hoofdstuk 25, artikel 36.90.03.

<sup>85</sup> Zie tevens Deel III – Hoofdstuk II – Sectie 25

<sup>86</sup> Titel II, sectie II, hoofdstuk 18, §2, art 58.20.03

<sup>87</sup> Terugvordering van alimentatiegelden, hoofdstuk. 1, sect. 2, §2, artikel 58.20.03.

Het Rekenhof heeft er reeds op gewezen dat de ontvangstenramingen niet enkel op de tijdens het jaar vastgestelde rechten waren gebaseerd, zoals bepaald in de wet<sup>88</sup>, maar eveneens op het encours van de vastgestelde rechten van de voorgaande jaren.

Het bedrag van de vastgestelde rechten 2016 zou op basis van de verantwoordingen in werkelijkheid 26,6 miljoen euro bedragen.

### **3.5 Verhoging van de monopolierente van de Nationale Loterij**

De Ministerraad van 28 augustus laatstleden<sup>89</sup> heeft beslist om het bedrag van de door de Nationale Loterij aan de Staat verschuldigde monopolierente voor 2015 met 10 miljoen euro te verhogen tot 105 miljoen euro. Die bijdrage zal op structurele wijze opnieuw worden verhoogd om vastgelegd te worden op 135 miljoen euro<sup>90</sup>.

Het Rekenhof wijst erop dat die ontvangstenstijging ten voordele van de Staat wellicht zal leiden tot een daling van de door de Nationale Loterij aan de begunstigde entiteiten uitgekeerde toelagen.

Krachtens artikel 39 van de bestuursovereenkomst die de Staat en de Nationale Loterij sloten op 20 juni 2010, mag de Staat het geglobaliseerde bedrag van de monopolierente en de subsidies immers slechts verhogen voor zover de onderneming afsluit met een positief boekhoudkundig resultaat na storting van de belastingen, monopolierente, subsidies, afnemingen voor de wettelijke reserves en na de overdrachten van de verliezen van de voorgaande jaren. Uit de momenteel beschikbare ramingen blijkt echter dat noch in 2015, noch in 2016 aan die voorwaarde zal worden voldaan.

---

<sup>88</sup> Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>89</sup> Notificaties van de Ministerraad van 28 augustus 2015, p. 18/25.

<sup>90</sup> Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 36.50.01 – 'Monopolierente van de Nationale Loterij'. Het bedrag van de monopolierente wordt bepaald voordat de roerende voorheffing wordt ingehouden. Artikel 36.50.01 omvat uitsluitend de ontvangst die verschuldigd is na belasting door de Loterij. De roerende voorheffing op de monopolierente wordt geboekt onder titel I, sectie I, hoofdstuk 18, §1, artikel 37.00.02 van de middelenbegroting ('Niet-verdeelde belasting geïnd als voorheffing').

## HOOFDSTUK II

# Ontvangsten van de sociale zekerheid

### 1 Algemene evolutie van de inkomsten

Voor 2016 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)<sup>91</sup> geraamd op 78.446 miljoen euro. Die raming ligt 265,6 miljoen euro (0,34%) lager dan de verwachte ontvangsten voor 2015. De daling van de ontvangsten tegenover 2014 is vooral het gevolg van de overdracht van bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten in het kader van de zesde staatshervorming (onder meer de gezinsbijslagen, het stelsel van de dienstencheques, de uitgaven voor de ouderenzorg).

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

Omschrijving	Ontvangsten 2014	Verwachte ontvangsten 2015	Geraamde ontvangsten 2016
Bijdragen	53.788,7	55.224,0	54.420,1
Staatstoelagen	14.198,1	9.654,9	9.692,8
Alternatieve financiering	15.935,2	9.289,7	9.836,6
Andere ontvangsten	5.093,1	4.543,0	4.496,5
<b>Totaal</b>	<b>89.015,1</b>	<b>78.711,6</b>	<b>78.446,0</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016.

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 69,37%, is afkomstig uit de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de andere stelsels buiten globaal beheer. De overdrachten door de federale Staat vertegenwoordigen 24,90% van de totale ontvangsten en bestaan uit de staatstoelage (12,36%) en het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 12,54%).

De geraamde ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen liggen 803,9 miljoen euro (1,46%) lager dan de verwachte ontvangsten voor 2015. Ze liggen ook ongeveer 1 miljard euro lager dan de ramingen van het Monitoringcomité van september 2015. Die evolutie is het gevolg van de maatregelen inzake de taxshift (en, in mindere mate, van de andere begrotingsmaatregelen) waartoe de regering heeft beslist. Door die maatregelen dalen de ontvangsten uit bijdragen bij de RSZ-Globaal Beheer met 897 miljoen euro en bij het RSVZ-Globaal Beheer met 70 miljoen euro. Wat de RSZ-Globaal Beheer betreft is de werkelijke weerslag van de taxshift hoger dan blijkt uit het verschil tussen de ramingen

<sup>91</sup> Om dubbelstellingen te vermijden, zijn de cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

van het Monitoringcomité en de Algemene Toelichting, omdat ook de bij de opmaak van de begroting 2015 toegezegde enveloppe voor het Competitiviteitspact<sup>92</sup> (zie punt 2.1 in dit hoofdstuk) mag worden gebruikt om de werkgeversbijdragen te verminderen. Die enveloppe was al in de begrotingsramingen van het Monitoringcomité verwerkt.

De ontvangsten uit de staatstoelagen liggen in de ramingen voor 2016 38 miljoen euro (0,39%) hoger dan volgens de verwachte ontvangsten 2015. Die stijging vloeit voort uit de jaarlijkse aanpassing van dat bedrag aan de evolutie van de index.

Tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015 nemen de ontvangsten uit de alternatieve financiering in 2016 met 546,9 miljoen euro (5,89%) toe. Die stijging is bijna volledig toe te schrijven aan de toename van de middelen uit de roerende voorheffing met 1.398,3 miljoen euro tot 2.106,6 miljoen euro in 2016. Die stijging wordt verklaard door twee factoren. Enerzijds zorgt de verhoging van de roerende voorheffing in 2016 ervoor dat het aandeel van de sociale zekerheid met 93,6 miljoen euro stijgt tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015<sup>93</sup>. Anderzijds krijgen de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal beheer een bijkomend bedrag van 1.304,7 miljoen euro om de daling van hun ontvangsten uit bijdragen als gevolg van de taxshift op te vangen. De ontvangsten uit de BTW daarentegen dalen met 881 miljoen euro (12,08%) tegenover de verwachte ontvangsten voor 2015. Zoals in 2015 wordt het bedrag van de BTW voor de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer verminderd om de gevolgen op te vangen van de zesde staatshervorming. Door de overdracht van bevoegdheden zijn de uitgaven van de sociale zekerheid sinds 2014 gedaald. Om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming, zal de regering samen met de sociale partners de financieringsbronnen van de sociale zekerheid evalueren en hervormen<sup>94</sup>. In afwachting van die hervorming worden de overdrachten van de BTW verminderd, om ervoor te zorgen dat de begroting van de sociale zekerheid in ESR-termen in evenwicht is.

## 2 Eigen inkomsten

### 2.1 Inkomsten van de RSZ

#### 2.1.1 Werkgeversbijdragen

Om de werkgelegenheid te bevorderen en de koopkracht te verbeteren, heeft de regering beslist om het nominale percentage van de werkgeversbijdragen tegen 2020 te verminderen van 32,40% tot 25%. In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 heeft de regering zich ertoe verbonden dat geen enkele werkgever na de hervorming hogere bijdragen zal betalen dan ervoor.

Het nominale percentage bestaat uit twee componenten:

- de basisbijdrage van 24,92% die wordt berekend op het loon van de werknemers<sup>95</sup>;
- de loonmatigingsbijdrage van 7,48%.

<sup>92</sup> Wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

<sup>93</sup> Zijnde 15% van de totale ontvangsten uit de roerende voorheffing (artikel 66, §6, van de programmawet van 2 januari 2001).

<sup>94</sup> Zie in die zin de Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting 2015, DOC. 54/0494/001, p. 26.

<sup>95</sup> Met "werknemer" wordt bedoeld: iedereen die met een arbeidsovereenkomst is aangeworven. Op die regel bestaan wel uitzonderingen.

Door de toepassing van de structurele bijdragenverminderingen<sup>96</sup> ligt de werkelijke bijdragenvoet ook nu al lager en bedraagt hij tussen 17% (voor lonen van minder dan 1.500 euro per maand) en 28% (voor lonen vanaf 4.400 euro per maand).

De daling van de werkgeversbijdragen zal in verschillende fasen worden doorgevoerd. De eerste fase gaat van start op 1 april 2016. De minderontvangst die in 2016 1,6 miljard euro mag bedragen (2,1 miljard euro voor een volledig jaar), is het resultaat van de volgende maatregelen:

- de enveloppe die bij de opmaak van de begroting 2015 werd voorzien voor een verhoging van de structurele bijdragenverminderingen in 2016 (in de Algemene Toelichting omschreven als "middelen van het competitiviteitspact" of "taxshift 1"): 450 miljoen euro in 2016 (600 miljoen euro voor een volledig jaar);
- een enveloppe die gelijk is aan het bedrag van de vrijstelling voor het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing waarvan de werkgevers nu genieten en die wordt afgeschaft<sup>97</sup>: 670,9 miljoen euro in 2016 (894,5 miljoen euro voor een volledig jaar);
- een bijkomende enveloppe (in het kader van de "taxshift 2"): 465 miljoen euro voor 2016 (620 miljoen euro voor een volledig jaar).

De RSZ heeft de concrete weerslag op de ontvangsten geraamd, rekening houdend met het opgelegde budgettaire kader en met de verdeling ervan tussen de profitsector, de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen<sup>98</sup>. De verdeling tussen de verschillende categorieën is nodig, omdat de verlaging van de bijdragen niet voor alle werkgevers op dezelfde manier kan worden doorgevoerd.

#### *Praktische uitwerking van de verlaging van de bijdragen*

Voor de werkgevers van de profitsector wordt de basisbijdrage vanaf 1 april 2016 verlaagd van 24,92% tot 22,66% (de loonmatigingsbijdrage blijft ongewijzigd). De structurele bijdragenverminderingen stijgen en worden tegelijk herverdeeld: tegenover 2015 daalt het forfait en worden hogere verminderingen toegekend voor de lage lonen. De volgende tabel geeft de ramingen van de RSZ weer. Die zijn opgemaakt in de veronderstelling dat de verlaging van de bijdragen op 1 januari in werking treedt.

---

<sup>96</sup> Competitiviteitspact: wet van 15 mei 2014 betreffende de uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

<sup>97</sup> Die vrijstelling is vastgesteld op 1% van de loonmassa (artikel 275 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen).

<sup>98</sup> In de uiteenzetting over de verlaging van de werkgeversbijdragen in de Algemene Toelichting wordt de profitsector ook aangeduid als "categorie 1", de non-profitsector als "categorie 2" en de sector van de beschutte werkplaatsen als "categorie 3".

Tabel - Impact van de verlaging van de werkgeversbijdragen voor de profitsector (in miljoen euro)

Omschrijving		Ontvangsten 2016, voor taxshift	Ontvangsten 2016, na taxshift
Werkgeversbijdragen (exclusief loonmatigingsbijdrage)	A	25.239,3	23.372,7
Structurele bijdrageverminderingen - Totaal	B	4.447,0	4.521,0
- forfait		3.979,5	3.767,7
- lage lonen		60,4	346,2
- hoge lonen		407,2	407,1
Werkelijk verschuldigde bijdragen	A-B	20.792,3	18.851,7
Verschil tussen de ramingen voor en na tax shift			1.940,6
Ter beschikking gestelde enveloppen			
Middelen uit het competitiviteitspact (aandeel van de profitsector in de enveloppe van 600 miljoen euro)			540,0
Middelen uit de afschaffing van de vrijstelling bedrijfsvoorheffing			894,5
Bijkomende enveloppe voor de verlaging van de bijdragen (aandeel van de profitsector in de enveloppe van 620 miljoen euro)			535,7
Totaal van de toegekende middelen (op jaarbasis)			1.970,2
Enveloppe voor 2016 (drie kwartalen)			1.477,7

Bron: RSZ

Voor de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen is een enveloppe voorzien van 144,3 miljoen euro op jaarbasis<sup>99</sup>, in 2016 beperkt tot 108,2 miljoen euro. Hoe de bijdragenvermindering concreet zal worden doorgevoerd, ligt nog niet vast. In de non-profitsector en de sector van de beschutte werkplaatsen bestaat immers een specifiek mechanisme waarbij het forfaitaire bedrag van de structurele bijdragenverminderingen voor een deel wordt gebruikt om nieuwe banen te creëren. De werkgevers betalen het bedrag van de forfaitaire bijdragenvermindering aan de RSZ, die het doorstort naar specifieke fondsen, de fondsen "Sociale Maribel". Die fondsen verdelen de middelen over de werkgevers die nieuwe banen hebben gecreëerd (in de begrotingstabellen van de RSZ en van de Algemene Toelichting staan ze bijgevolg als een uitgave).

De technische complexiteit, het budgettaire kader en de belofte dat geen enkele werkgever na de hervorming meer bijdragen betaalt dan voor de hervorming, zorgen ervoor dat de werkelijke impact van de hervorming op de ontvangsten van de RSZ kan afwijken van de ramingen. Het Rekenhof zal de evolutie in latere begrotingsverslagen opvolgen.

<sup>99</sup> Meer bepaald: 60 miljoen euro uit de enveloppe van het competitiviteitspact en 84,3 miljoen euro uit de bijkomende enveloppe van 620 miljoen euro.

### *Financiering van de bijdragenverminderingen*

Voor de financiering van de bijdragenverminderingen krijgt de RSZ 1.256 miljoen euro aan bijkomende middelen uit de roerende voorheffing, bovenop het krachtens de huidige wettelijke bepalingen toegekende bedrag<sup>100</sup> (zie Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.1). Dat bedrag dekt niet het volledige bedrag van de geraamde minderontvangst van 1,6 miljard euro. Daarnaast moet de verlaging van de bijdragen de werkgevers ertoe aanzetten om bijkomende jobs te creëren. Het terugverdieneffect dat met die bijkomende tewerkstelling gepaard gaat, is in de begroting 2016 geraamd op 225 miljoen euro (weerslag voor drie kwartalen) en is het totaal van de bijkomende fiscale ontvangsten (133 miljoen euro), de bijkomende ontvangsten uit bijdragen voor de RSZ (34,2 miljoen euro) en lagere uitgaven voor de RVA (58 miljoen euro).

De berekening van de terugverdieneffecten steunt op een interne studie uit 2014 van het Federaal Planbureau Het Rekenhof beschikt niet over de nodige gegevens om de juistheid hiervan te beoordelen (zie ook punt Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.3).

#### **2.1.2 Andere bijdragen**

De werkgeversbijdragen op de aanvullende vergoeding in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en het stelsel van werkloosheid met aanvullende vergoeding zullen in 2016 worden verhoogd voor alle nieuwe werklozen die in één van die twee systemen stappen. Die maatregel moet 20 miljoen euro opleveren. Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop die bijkomende opbrengst werd geraamd.

Wettelijk mag het aanvullend pensioen (tweede pijler) worden uitbetaald vanaf de leeftijd van zestig jaar (de werkelijke uitstapleeftijd is vastgelegd in de pensioenplannen die met de werkgever worden afgesloten). De regering wil de wettelijke leeftijd optrekken tot en laten samenvallen met de leeftijd waarop ook het wettelijk pensioen wordt uitbetaald. Die aanpassing zal zorgen voor bijkomende ontvangsten voor de RSZ, omdat op de stortingen in het kader van de tweede-pensioenpijler een RSZ-bijdrage van 8,86% moet worden betaald. Over de wijze waarop die opbrengst is geraamd, heeft het Rekenhof geen informatie gekregen.

#### **2.2 Inkomsten van het RSVZ**

Vanaf 1 januari 2015 geldt een andere berekeningswijze voor de sociale bijdragen van zelfstandigen: de bijdragen worden voortaan elk jaar berekend op basis van de inkomsten van het jaar zelf en niet meer op basis van de inkomsten van drie jaar geleden.

Het Rekenhof stelt vast dat het RSVZ zijn methode voor de raming van de bijdragen niet heeft herzien om met die nieuwigheid rekening te houden. Het onderstreept ter informatie dat de verwachte ontvangsten voor het jaar 2015 op basis van de kasrealisaties op 30 juni zouden kunnen oplopen tot een bedrag gelijk aan 105,71 % van het bedrag dat het RSVZ voor datzelfde jaar heeft gebudgetteerd.

Het wijst er bovendien op dat de ramingen waarvan het RSVZ uitgaat inzake de vermindering van de sociale bijdragen (-77,4 miljoen euro) afwijken van de ramingen

---

<sup>100</sup> Artikel 66, §6, van de programmawet van 2 januari 2001 bepaalt dat 15% van de opbrengsten uit de roerende voorheffing is bestemd voor de sociale zekerheid. Voor de RSZ-Global Beheer gaat het in 2016 om een bedrag van 721,7 miljoen euro.

waarvan de FOD Sociale Zekerheid uitgaat en die in de algemene toelichting zijn opgenomen (-70,4 miljoen)<sup>101</sup>. Er werd geen uitleg verstrekt voor dit verschil.

### 3 Alternatieve financiering van de sociale zekerheid

Voor 2016 belopen de totale fiscale ontvangsten van derden en de aan de sociale zekerheid toegewezen ontvangsten 10.140,7 miljoen euro. Dat is 500 miljoen euro meer dan in 2015.

Een bedrag van 9.839,8 miljoen euro aan ontvangsten is toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de totalen die zijn vermeld in de tabel der ontvangsten van de federale overheid enerzijds en in de tabellen aangaande de stelsels van sociale bescherming in de algemene toelichting anderzijds, een verschil van 3,2 miljoen euro vertonen<sup>102</sup>.

#### *Toegewezen BTW-ontvangsten*

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid bestaat grotendeels uit het deel van de BTW-ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen: in 2016 vloeit nagenoeg 6.414,2 miljoen euro aan BTW-ontvangsten naar de sociale zekerheid. Dat is evenwel minder dan in 2015 (7.295,2 miljoen euro)<sup>103</sup>.

In afwachting van de geplande hervorming van de alternatieve financiering werd het globale bedrag afkomstig van de BTW-ontvangsten zo berekend dat het resultaat van de sociale zekerheid in ESR-termen nul is<sup>104</sup>. Er valt op te merken dat er nog geen wettelijke grondslag is voor het jaar 2016<sup>105</sup>.

Bovendien verdwijnt vanaf 2016 de alternatieve financiering die verband hield met de BTW-verlaging voor elektriciteit in 2014 en 2015. Het BTW-tarief voor elektriciteit is op 1 september 2015 immers opnieuw opgetrokken van 6% naar 21 %.

De alternatieve financiering bestemd voor het RIZIV daalt eveneens met 150,5 miljoen euro in 2016, in uitvoering van een beslissing van de Ministerraad van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van de begroting geneeskundige verzorging<sup>106</sup>.

#### *Toegewezen ontvangsten afkomstig van de roerende voorheffing*

De toegewezen ontvangsten afkomstig van de roerende voorheffing stijgen, van 708,3 miljoen euro in 2015 tot 2.106,6 miljoen euro in 2016<sup>107</sup>. Bovenop de toewijzing van 15%

<sup>101</sup> Algemene toelichting, p. 208.

<sup>102</sup> Cf. algemene toelichting, p. 109 en 178.

<sup>103</sup> Cf. algemene toelichting, p. 182.

<sup>104</sup> Het bedrag werd met 5.271,6 miljoen euro verminderd, als volgt gespreid: -5.048,6 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers en -223,0 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen (algemene toelichting p. 192-193).

<sup>105</sup> Volgens artikel 66, §3octies, van de programmawet van 2 januari 2001 geldt die vermindering vooralsnog enkel voor het jaar (voor een bedrag van 4.254,8 miljoen euro).

<sup>106</sup> Artikel 67bis van de programmawet van 2 januari 2001. Het exacte bedrag voor 2016 moet nog worden bepaald bij in de Ministerraad genomen koninklijk besluit.

<sup>107</sup> Cf. algemene toelichting, p. 182.



van de ontvangsten, zoals in het verleden, komt vanaf januari 2016 immers nog een bijkomende voorafneming van 1.304,5 miljoen euro<sup>108</sup>. Die maatregel compenseert de kost van de taxshift op het niveau van de sociale zekerheid. De wettelijke grondslag voor die toewijzing ontbreekt vooralsnog.

Het Rekenhof merkt ook op dat de stijging van de ontvangsten die in dat opzicht aan de sociale zekerheid zijn toegewezen, berust op het vooruitzicht dat die belasting sterk zal toenemen (19,8%)<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Cf. algemene toelichting, p. 192 en 208.

<sup>109</sup> Cf. algemene toelichting, p. 110.

## DEEL III

# Uitgaven van Entiteit I

## HOOFDSTUK I

# Algemene uitgavenbegroting – Inleiding

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

De in deze ontwerpbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (105.851,7 miljoen euro) dalen globaal met 5.079,2 miljoen euro tegenover de kredieten van het jaar 2015 (110.930,9 miljoen euro)<sup>110</sup>.

Die daling heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen af met 5.921,5 miljoen euro, waarvan -5.493 miljoen euro voor de aflossing van de schuld en -428,5 miljoen euro voor de niet-schuld uitgaven (voornamelijk interesten: -344,9 miljoen euro en kredietverleningen: -90 miljoen euro). De bni-bijdrage, ingeschreven in sectie 52, stijgt met 536,7 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 305,6 miljoen euro tot 52.385,5 miljoen euro. Voor de vergelijking van de kredieten 2015-2016 brengt de algemene toelichting voor de vereffeningskredieten 2015 twee correcties aan. Een eerste correctie bestaat uit een vermindering van de kredieten 2015 ten laste van de gemeenschappen en gewesten (530,5 miljoen euro)<sup>111</sup>. De tweede verhoogt de kredieten 2015 met een nog door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goed te keuren bijkomende dotatie aan de gemeenschappen van 80,8 miljoen euro<sup>112</sup>. Rekening houdend met deze correcties, stijgen de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 met 764,5 miljoen euro (+1,5%)<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Algemene uitgavenbegroting, p. 11.

<sup>111</sup> Zie algemene toelichting, p. 123. Het betreft hier uitgaven die ten laste zijn van de gewesten en de gemeenschappen. Voor 2016 worden dergelijke kredieten niet langer ingeschreven.

<sup>112</sup> Deze verhoging zal worden verwerkt in een nog door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goed te keuren aanpassingsblad (algemene toelichting, p. 123).

<sup>113</sup> Algemene toelichting, p. 85 en p. 133. Daarnaast houdt de algemene toelichting rekening met een bijkomende verschil van 9,2 miljoen euro inzake de kredieten 2015.

## 2 Organieke fondsen

### *Administratieve vereenvoudiging van de organieke fondsen*

De regering heeft op 1 oktober 2015<sup>114</sup> in de Ministerraad beslist de werking van de organieke fondsen die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven, te rationaliseren en die als gevolg hebben dat:

- 30 organieke fondsen worden geschrapt en er zal een overgangsregeling komen voor 6 andere fondsen die op termijn zal leiden tot de verdwijning ervan of tot de oprichting van een nieuw fonds na aanpassing van hun beschikbare kredieten aan de geplande uitgaven;
- de handhaving van 6 organieke fondsen mits echter een onmiddellijke of progressieve desaffectatie van een deel van de thans beschikbare kredieten, met als gevolg dat de aldus gedesaffekteerde kredieten zullen kunnen worden gebruikt voor de financiering van de algemene uitgaven van de Staat;
- de handhaving van de huidige toestand voor 35 fondsen<sup>115</sup>. Het gaat inzonderheid om alle fondsen met Europese of internationale financiering, de fondsen 13.5 (bewakingsdiensten), 13.6 en 23.5 (risico's op zware ongevallen), 32.7 (Fapetro), 33.6 (Beliris) en 46.1 (terugvorderbare voorschotten)<sup>116</sup>. Voor sommige van die fondsen wordt bepaald dat die handhaving herbekeken zou kunnen worden naar aanleiding van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2017.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de organieke fondsen worden geregeld door artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Ze zijn gerechtvaardigd als de wetgever het om een specifieke reden noodzakelijk achtte bepaalde ontvangsten specifiek te bestemmen voor de financiering van bepaalde uitgaven. Ze vormen zodoende een afwijking van het universaliteitsprincipe, volgens welk alle ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven. De volgende fondsen beantwoorden bijvoorbeeld aan die motivering:

- de fondsen die worden gestijfd door heffingen of bijdragen gestort door een categorie burgers of ondernemingen in ruil voor een dienstprestatie door de federale administratie;
- de fondsen voor wedergebruik waarop de ontvangsten afkomstig van prestaties door de administratie worden aangerekend en die de administratie in haar voordeel kan hergebruiken (FOD Buitenlandse Zaken, Ministerie van Landsverdediging en Federale Politie);
- de drie fondsen die worden gestijfd door een deel van de opbrengst van de personenbelasting met toepassing van de financieringswetten van de

<sup>114</sup> Notificaties van de Ministerraad van 1 oktober 2015 in verband met de administratieve vereenvoudiging van de organieke fondsen.

<sup>115</sup> Sommige fondsen worden gehandhaafd, maar overgedragen naar staatsdiensten met afzonderlijk beheer of instellingen van openbaar nut (categorie A). Zulks geldt voor het fonds 02.1 (Financiering van informatie- en communicatie-opdrachten) die wordt overgedragen naar het IPC en de fondsen 25.4, 25.5 en 25.6 (Planten) die worden overgeheveld naar het FAVV.

<sup>116</sup> De nummering van de fondsen staat los van die van de begrotingsprogramma's waarin ze zijn opgenomen.

- gemeenschappen en de gewesten (het fonds voor de Europese toppen<sup>117</sup>, het fonds Beliris<sup>118</sup> en het fonds voor de betaling van de taalpremies<sup>119</sup>);
- het fonds gestijfd door de opcentiemen op de penale boeten voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden;
  - het fonds gestijfd door de begrotingsoverschotten en de uitzonderlijke niet-fiscale ontvangsten voor de financiering van het Zilverfonds;
  - het Belgisch fonds voor voedselzekerheid, gestijfd door een jaarlijkse afnemings van de winsten van de Nationale Loterij, voor de financiering van de voedselhulp in landen van de zone beneden de Sahara.

Het Rekenhof merkt op dat de wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen moet worden gewijzigd om die hervorming van de organieke fondsen te kunnen concretiseren. Het voorontwerp van programmawet zoals goedgekeurd door de Ministerraad van 11 oktober 2015 voorziet hiertoe de nodige artikelen.

Hetzelfde geldt voor de wetten die de aard en/of de omvang van de ontvangsten van sommige fondsen bepalen. Zo krijgt het Belgisch fonds voor voedselzekerheid een financiële bijdrage van 250 miljoen euro, afkomstig van de nettowinsten van de Nationale Loterij, die aan dit fonds werd gewaarborgd in de loop van de periode 2010-2020<sup>120</sup>. De desaffectatie van de kredieten van dat fonds zal in concreto worden gerealiseerd door de kredieten te handhaven die strikt noodzakelijk zijn om het uitstaande bedrag van de vroeger aangegane verbintenissen te vereffenen<sup>121</sup>.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de toestand van de organieke fondsen sedert 2015 niet meer is opgenomen in de eigenlijke begrotingstabellen van de algemene uitgavenbegroting. Die toestand werd in 2015 eerst gewoon beknopt samengevat in de algemene toelichting, vooraleer hij dit jaar in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting werd opgenomen in een afzonderlijke tabel<sup>122</sup>. Daaruit volgt dat de kredieten van die fondsen voortaan op dezelfde manier worden voorgesteld als de andere kredieten en dat ze enkel van de andere kredieten kunnen worden onderscheiden door de vermelding "fon". Die nieuwe voorstelling verschaalt de informatie voor het parlement, aangezien ze het niet meer mogelijk maakt gemakkelijk een link te leggen tussen de uitgaven die effectief door elk van die fondsen worden gedragen en de saldi van de kredieten die erop beschikbaar zijn.

---

<sup>117</sup> Fonds ter financiering van sommige uitgaven die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen te Brussel, evenals van uitgaven voor veiligheid en preventie die verbonden zijn aan de nationale en internationale hoofdstedelijke functie van Brussel (programma 13.56.7).

<sup>118</sup> Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel (programma 33.55.2).

<sup>119</sup> Fonds voor de financiering van de taalpremies (programma 13.40.4).

<sup>120</sup> Wet van 19 juni 2011 houdende uitvoering en wijziging van de wet van 19 januari 2010 tot opheffing van de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds en tot oprichting van een Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid.

<sup>121</sup> Het is overigens de bedoeling dat in de loop van het jaar 2016 een voorstel tot hervorming van de begroting van de Samenwerking aan de Ministerraad wordt voorgelegd (notificatie van 1 oktober 2015).

<sup>122</sup> "Raming van de middelen van de organieke begrotingsfondsen". Tabel II. 2 van de algemene uitgavenbegroting. Alle fondsen worden hierin opgenomen, met inbegrip van de geschrapte fondsen, die zich enkel van de gehandhaafde fondsen onderscheiden doordat er geen uitgaven zijn in 2016.

### *Geschrapte fondsen*

Sommige organieke fondsen zijn al ettelijke jaren inactief en vermelden kleine saldi van beschikbare kredieten<sup>123</sup>.

Het Rekenhof merkt echter op dat een aantal geschrapte fondsen niet aan die beschrijving beantwoorden. Dit geldt meer in het bijzonder voor de fondsen 13.4 (beveiliging tegen brand en ontploffing), 32.5 (continentaal plat) en 32.9 (overmatige schuldenlast). Die worden gestijfd door de bijdragen die worden gestort in ruil voor door de administratie geleverde prestaties<sup>124</sup>. Voor die fondsen zullen de variabele kredieten voortaan worden vervangen door limitatieve basisallocaties.

De regering heeft bij de notificaties van 1 oktober 2015 aangegeven dat de bijdragers van die oude fondsen bepaalde waarborgen zouden krijgen. Van de kredieten die de variabele kredieten zullen vervangen, zal meer bepaald geen herverdeling van kredieten naar andere activiteiten van de betrokken FOD's mogen gebeuren. Deze beperking is opgenomen in wetsbepaling 1-01-3, §8. Daarenboven zou de boekhouding zo moeten worden georganiseerd dat een nauwe band wordt behouden tussen het volume van de specifiek verwachte ontvangsten en het volume van kredieten die in de toekomst voor dezelfde uitgaven zullen worden toegekend.

### *Gehandhaafde fondsen waarvan de kredieten gedeeltelijk worden gedesaffecteerd*

De regering heeft eveneens beslist om enkel voor 2016 de modaliteiten voor de overdracht van de op het einde van het begrotingsjaar op bepaalde organieke fondsen beschikbare kredieten te wijzigen. Vóór het einde van het jaar zal een desaffectatie van kredieten gebeuren om te vermijden dat een deel van de beschikbare saldi wordt overgedragen<sup>125</sup>. De middelen die op 1 januari van het volgende jaar beschikbaar zouden blijven, zouden naargelang de fondsen beperkt worden tot het dekken van de in de loop van 2017 verwachte uitgaven op basis van de verwezenlijkingen van de voorgaande jaren. Die desaffectatie zou moeten worden geregulariseerd door de invoeging van een specifieke bepaling in het ontwerp van begrotingsaanpassing van 2016.

## **3 Inbreuken tegen de begrotingsspecialiteit**

### **3.1 Interdepartementale provisies**

In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016 (sectie 03) zijn drie interdepartementale provisies voor een totaal bedrag van 558,0 miljoen euro vastleggingskredieten en 653,0 miljoen euro vereffeningskredieten opgenomen.

De belangrijkste interdepartementale provisie, ten belope van 350 miljoen euro<sup>126</sup>, werd in deze begroting ingeschreven voor het dekken van de niet-structurele uitgaven in verband met asiel en migratie. Het Rekenhof herinnert in dat verband eraan dat dat

<sup>123</sup> Die fondsen werden trouwens al ettelijke jaren niet meer vermeld in de tabellen van de algemene uitgavenbegroting ondanks de wettelijke verplichting. Het fonds van de Rode Kruis, dat vooral van boekhoudkundige aard was, werd overigens eveneens geschrapt.

<sup>124</sup> Het fonds 12.2 (kansspelen), waarvan de Ministerraad op 1 oktober 2015 beslist had het te schrappen, werd uiteindelijk gehandhaafd in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016.

<sup>125</sup> Het Rekenhof heeft in de voorbije jaren verschillende opmerkingen geformuleerd in verband met dat overschot, dat gedeeltelijk kan worden verklaard door de maatregelen inzake begrotingsbehoedzaamheid van de voorbije jaren.

<sup>126</sup> Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

niet-structurele karakter afhangt van de vraag hoe de Europese Commissie deze achteraf beoordeelt op basis van de verantwoordingen die de Belgische regering haar zal bezorgen.

Er is een provisie ten belope van 208,0 miljoen euro ingeschreven voor de vastlegging en de vereffening van uitgaven van allerlei aard<sup>127</sup>, namelijk gerechtskosten, schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentie-ontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en "andere diverse uitgaven".

Het Rekenhof herhaalt dat de groepering van uitgaven van zo diverse aard binnen eenzelfde basisallocatie de budgettaire transparantie schaadt<sup>128</sup>.

Volgens de verantwoordingen bij deze ontwerpbegroting belopen de beschikbare kredieten om het hoofd te bieden aan de in het opschrift van deze basisallocatie niet opgesomde uitgaven (de "marge") in 2016 slechts 4,5 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat de regering in de loop van het voorbije jaar, wegens ontoereikendheid van de provisie voor uitgaven van diverse aard, verschillende afnemingen van de interdepartementale provisie inzake veiligheid heeft moeten uitvoeren voor uitgaven die daarmee geen verband hebben. Dergelijke vaststelling geldt meer in het bijzonder voor de overdracht van een krediet van 44,7 miljoen euro voor de vereffening van de achterstallige facturen van de FOD Justitie<sup>129</sup>, van 23,9 miljoen euro voor het dekken van de lasten van het verleden bij Belgocontrol en van 7,5 miljoen euro voor de betaling van de BTW en van het technisch passief van het NIRAS<sup>130</sup>.

Tot slot is een provisie van 95,0 miljoen euro vereffeningskredieten opgenomen voor het dekken van de niet-structurele uitgaven in verband met veiligheid<sup>131</sup>. Ook de niet-structurele aard van deze provisie zal ter beoordeling aan de Commissie worden voorgelegd.

### 3.2 Wijzigingen binnen de begrotingsprogramma's

De uitgavenkredieten worden op grond van het principe van de begrotingspecialiteit niet globaal toegekend aan de regering maar worden verdeeld in zogenaamde "activiteitenprogramma's". De bedoeling van die specialiteit is enerzijds de toegekende kredieten en anderzijds de doelstellingen die de uitvoerende macht nastreeft, met elkaar te linken. Overigens groeperen zogenaamde "bestaansmiddelenprogramma's" de kredieten die niet makkelijk voor de verwezenlijking van die doelstellingen kunnen worden geïdentificeerd<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

<sup>128</sup> Op p. 132 van de algemene toelichting is een "indicatieve" verdeling van die kredieten vermeld.

<sup>129</sup> Koninklijk besluit van 29 oktober 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

<sup>130</sup> Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

<sup>131</sup> Basisallocatie 03.41.10.01.00.02. Het is thans niet mogelijk om na te gaan hoe de regering de begroting van 2016 zal aanpassen om het hoofd te bieden aan de uitgaven die uit de terreurdreiging zijn ontstaan (er is 400 miljoen euro uitgetrokken) en of ze daarvoor een interdepartementale provisie zal gebruiken.

<sup>132</sup> Artikel 48 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het Rekenhof stelt vast dat in dit ontwerp van algemene uitgavenbegroting verschillende kredieten die tot nu toe ononderbroken waren vermeld in activiteitenprogramma's, werden gegroepeerd binnen die bestaansmiddelenprogramma's. Een dergelijke groepering beperkt de parlementaire controle, aangezien ze voortaan niet meer de mogelijkheid biedt om te bepalen waarvoor die kredieten vanaf 2016 zullen worden toegekend.

Het Rekenhof verwijst naar de commentaar die het daaromtrent formuleert ten aanzien van de secties 12 (FOD Justitie), 13 (FOD Binnenlandse Zaken), 18 (FOD Financiën), 25 (FOD Volksgezondheid) en 46 (POD Wetenschapsbeleid) van het voorliggende ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

## 4 Overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen

### 4.1 Overdrachten naar de deelstaten

Overeenkomstig de wetten die de financiering van de gemeenschappen en de gewesten regelen<sup>133</sup>, worden de aan die entiteiten verschuldigde bedragen vastgesteld op basis van de inflatie en groei van het bbp, die werden bepaald door de economische begroting van het Federaal Planbureau van 9 september 2015<sup>134</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat de bedragen die vermeld zijn in de verantwoordingen bij de middelenbegroting berekend werden in overeenstemming met de wet en dat rekening werd gehouden met de parameters van de economische begroting.

Op grond daarvan moeten de deelstaten in 2016 in totaal 40.967,7 miljoen euro<sup>135</sup> van de Staat ontvangen via toegekende middelen, toewijzingen op begrotingsfondsen en dotaties die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven<sup>136</sup>.

#### *Toegekende middelen*

De verklaring dat de PB-middelen<sup>137</sup> die naar de Vlaamse Gemeenschap (-87,6 miljoen euro, d.i. -1,7%) en de Franse Gemeenschap (-98,4 miljoen euro, d.i. -3,9%) vloeien, dalen tegenover 2015, schuilt in de wettelijke bepaling die die overdrachten gericht vermindert op grond van de bijdrage van de gemeenschappen tot de sanering van de overheidsfinanciën in 2016<sup>138</sup>. Voor de Franse Gemeenschap omvat dat bedrag ook een vermindering met 28,5 miljoen euro bij wijze van correctie die verband houdt met het bestaan van een overgangperiode die loopt tot 2034.

De daling van de PB-middelen die naar het Vlaams Gewest (-461,0 miljoen euro, d.i. -16,41%), het Waals Gewest (-216,5 miljoen euro, d.i. -7,8%) en het Brussels

<sup>133</sup> Het gaat voornamelijk om de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, om de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en om de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

<sup>134</sup> En ook op basis van demografische en fiscale gegevens.

<sup>135</sup> Zijn daar niet in vevat: de bedragen die verschuldigd zijn krachtens de dode hand, waarvoor de berekeningsparameters thans niet beschikbaar zijn.

<sup>136</sup> De ontvangsten die de Staat int krachtens de gewestelijke PB komen verderop aan bod, in punt 2.

<sup>137</sup> De toegewezen middelen inzake BTW en PB transiteren via toewijzingsfondsen in de algemene uitgavenbegroting (parl. stuk Kamer DOC 54 1352/02, p. 691-698).

<sup>138</sup> Hetzelfde geldt echter niet voor het deel van de BTW dat naar de gemeenschappen vloeit (15.492,3 miljoen euro), en waarvan het globale groeipercentage (2,55%) in overeenstemming is met de inflatie en met de groei van het bbp.

Hoofdstedelijk Gewest (-54,2 miljoen euro, d.i. -4,7%) vloeien, is een gevolg van het feit dat in 2016 een bij wet voorziene nominale daling werd toegepast, van de implementering van een nieuw systeem om de nationale solidariteitstussenkomst te bepalen, en, tot slot, van een correctie die moet worden toegepast in de loop van de genoemde overgangperiode.

#### *Dotaties aan de gemeenschappen*

De dotaties die in sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven voor de financiering van de nieuwe bevoegdheden die naar de gemeenschappen werden overgeheveld, stijgen met 0,25% tegenover 2015.

Die evolutie, die voortvloeit uit de bepalingen van de financieringswet, is eerst en vooral te verklaren door het feit dat de door de Staat verschuldigde sommen niet volledig zijn afgestemd op de werkelijke groei van het bbp, omdat de gemeenschappen bijdragen tot de kost van de vergrijzing.

De evolutie valt in 2016 ook te verklaren door het feit dat de gemeenschappen middelen toegewezen krijgen voor de tenlasteneming van ziekenhuizen. De gebruikelijke overdrachten die de Staat verschuldigd is voor de financiering van die ziekenhuizen (+594,2 miljoen euro) worden in 2016 uitzonderlijk gecompenseerd door de kosten van investeringen die voorheen door de Staat werden gedaan, ten laste te leggen van de gemeenschappen (-804,0 miljoen euro), wat in overeenstemming is met de financieringswet.

#### *Organieke fondsen*

In verband met de organieke fondsen vermeldt het Rekenhof dat de in 2016 geplande administratieve vereenvoudiging van de fondsen zal leiden tot de desaffectatie van een deel van de middelen die aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden toegekend voor de organisatie van Europese toppen<sup>139</sup>. De Ministerraad van 10 oktober 2015 laatstleden besliste meer bepaald dat *een grondige analyse (dient te) worden gemaakt om het bedrag van de desaffectatie te bepalen in functie van de wettelijkheid van de kredietaanvragen*<sup>140</sup>.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het Beliris-fonds dat in sectie 33 van de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven<sup>141</sup> al jarenlang heel wat middelen omvat. Zo wordt het saldo van de vastleggingskredieten per 1 januari in het voorliggend ontwerp van begroting op 324,6 miljoen euro geraamd voor het jaar 2016. In het raam van de vereenvoudiging van die fondsen besliste de regering om dit organieke fonds niet te schrappen. Er is evenwel bepaald dat voor de fondsen die behouden blijven, de uitgaven parallel met de jaarlijkse ontvangsten zullen evolueren. In zoverre dat fonds gestijfd wordt door een jaarlijkse voorafnemings van 125 miljoen euro op de PB, zou de toepassing van een dergelijke regel tot gevolg kunnen hebben dat het beschikbare bedrag van 324,6 miljoen euro misschien niet kan worden vastgelegd. De Ministerraad

<sup>139</sup> Programma 13.56.7 - fonds ter financiering van sommige verrichte uitgaven die verbonden zijn aan de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen te Brussel, evenals van uitgaven voor veiligheid en preventie die verbonden zijn aan de nationale en internationale hoofdstedelijke functie van Brussel.

<sup>140</sup> Notificatie van de Ministerraad van 10 oktober 2015, p. 3.

<sup>141</sup> Programma 33.55.2 - fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel.



van 10 oktober 2015 heeft evenwel bepaald dat de minister van Begroting van die algemene regel mag afwijken.

#### *Bevoegdheden die voorlopig behouden blijven*

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat diverse bevoegdheden die naar de gemeenschappen of gewesten werden overgeheveld, voorlopig nog zullen worden uitgeoefend door de federale overheid, ondanks wat artikel 75, §1, voorschrijft, namelijk dat die tenlasteneming zich beperkt tot 31 december 2015. Een dergelijke situatie doet zich meer bepaald voor bij het mobiliteitsbeleid<sup>142</sup>. In dat verband werd beslist dat dergelijke uitgaven op de algemene uitgavenbegroting zouden worden aangerekend als het gaat om gemeenschappelijke kosten voor de FOD Mobiliteit en de gewesten<sup>143</sup>. De terugbetaling door de gewesten zou dan worden uitgevoerd op de middelenbegroting. Omgekeerd, indien het om strikt gewestelijke bevoegdheden gaat<sup>144</sup>, zullen de ontvangsten- en uitgavenverrichtingen worden beschouwd als verrichtingen voor rekening van derden.

#### **4.2 Gewestelijke personenbelasting**

De gewestelijke personenbelasting is gelijk aan de gewestelijke opcentiemen verminderd met de gewestelijke fiscale uitgaven. De gewestelijke personenbelasting die als middelen van de gewesten gelden voor een begrotingsjaar, is de belasting van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal.

Omdat de bedragen van opcentiemen en fiscale uitgaven van een aanslagjaar pas in de loop van het volgende jaar bekend zijn, dient tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten te worden gewerkt die moeten worden geraamd.

Net zoals in 2015 zullen de opcentiemen van de gewesten in 2016 die zijn bij ongewijzigd beleid. In dat geval is het totaalbedrag van de opcentiemen voor de drie gewesten samen gelijk aan de autonomiefactor vermenigvuldigd met de belasting Staat. Voor de raming van de voorschotten voor 2016 moet dus de belasting Staat van aanslagjaar 2016 worden geraamd.

In september 2015 is een raming gemaakt van de belasting Staat van het aanslagjaar 2016.

De ramingmethode is in principe telkens dezelfde: voor een staal van belastingplichtigen, verdeeld over de drie gewesten, met de gegevens van een afgesloten aanslagjaar, wordt een simulatie gemaakt van wat de belasting Staat zou opleveren. De resultaten van deze simulatie worden vervolgens geëxtrapoleerd naar het betrokken aanslagjaar.

Voor het totaalbedrag belasting Staat gebeurt die extrapolatie aan de hand van de parameters inflatie, reële groei van het belastbaar inkomen en elasticiteit van de personenbelasting ten aanzien van het belastbaar inkomen. Voor de verdeling van het totaalbedrag onder de gewesten wordt het aandeel van elk uit de simulatie geëxtrapoleerd op basis van de gewestelijke reële groei van het belastbaar inkomen en

<sup>142</sup> Het Rekenhof verwijst ook naar de becommentariëring van sectie 24 van de algemene uitgavenbegroting, wat betreft het behoud in de Staatsbegroting van de kredieten die nodig zijn om er de uitkeringen aan gehandicapten mee te betalen.

<sup>143</sup> Het gaat meer bepaald over het dekken van de kosten van de computerprogramma's voor het rijbewijs.

<sup>144</sup> Uitzonderlijk vervoer, binnenvaart, vervoer van gevaarlijke goederen.

de gewestelijke elasticiteit van de personenbelasting ten aanzien van het belastbaar inkomen.

Voor de raming van september 2015 werden de gegevens van het aanslagjaar 2013 van 335.560 dossiers ingebracht in het reële berekeningsprogramma van de personenbelasting van het aanslagjaar 2015.

Die raming geeft als resultaat voor de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 het bedrag van 45.252,4 miljoen euro. De belasting Staat van het aanslagjaar 2016 werd verkregen door op dat bedrag een groeivoet toe te passen van 1,724%. Op dat resultaat werd vervolgens een bedrag van 450,0 miljoen euro in mindering gebracht, namelijk het geraamde bedrag van taxshift I voor het aanslagjaar 2016, en een bedrag in meer van 14,6 miljoen euro, zijnde de impact van de niet-indexering van sommige federale fiscale uitgaven in de personenbelasting<sup>145</sup>.

De raming van september 2015 geeft per gewest volgende bedragen als belasting Staat, en met toepassing van de voorlopige autonomiefactor 25,99%, als opcentiemen 2016:

Tabel – Belasting Staat en opcentiemen

	Belasting Staat	Opcentiemen
Vlaams Gewest	28.987.378.981	7.533.819.797
Waals Gewest	12.919.815.637	3.357.860.084
Brussels Gewest	3.689.749.577	958.965.915
<b>Totaal</b>	<b>45.596.944.195</b>	<b>11.850.645.796</b>

<sup>145</sup> Daarentegen heeft de taxshift II in 2016 geen impact voor de gemeenschappen en de gewesten.

Na vermindering van de opcentiemen met de geraamde fiscale uitgaven, bedragen de voorschotten van de gewestelijk personenbelasting voor 2016:

Tabel – Voorschotten van de gewestelijke personenbelasting

	Opcntiemen	Fiscale uitgaven	Voorschotten
Vlaams Gewest	7.533.819.797	2.048.449.614	5.485.370.184
Waals Gewest	3.357.860.084	865.320.798	2.492.539.286
Brussels Gewest	958.965.915	170.241.321	788.724.594
<b>Totaal</b>	<b>11.850.645.796</b>	<b>3.084.011.732</b>	<b>8.766.634.064</b>

## 5 Ontbrekende begrotingsdocumenten

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting van de Dienst voor Wetenschappelijke en Technische informatie (DWTI), een staatsdienst met afzonderlijk beheer<sup>146</sup>, niet ter goedkeuring wordt voorgelegd (wetsbepaling 5.-01-1 - zie tabel 4 van algemene uitgavenbegroting Deel II)<sup>147</sup>.

In tegenstelling tot de bepalingen van artikel 3 van de wet van 16 maart 1954 zijn de begrotingen van de parastatalen van categorie B, noch de synoptische tabellen van de instellingen van categorie D, toegevoegd aan de verantwoording van de begroting.

<sup>146</sup> Koninklijk besluit van 19 augustus 1997 houdende oprichting, binnen de Federale diensten voor wetenschappelijk, technische en culturele aangelegenheden, van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer "Dienst voor wetenschappelijke en technische informatie" (DWTI), met toepassing van artikel 3, §1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

<sup>147</sup> Parl. St. Kamer; Doc 54 1352/002).

## HOOFDSTUK II

# Secties van de algemene uitgavenbegroting

## Sectie 12 – FOD Justitie

### 1 Algemeen

De FOD Justitie heeft verschillende kredieten samengevoegd bij de personeelskredieten van de rechterlijke orde en bij een substantieel deel van de kredieten in verband met de werking en de IT-investeringen van het departement. Organisatieafdeling 63 – Dienst voor strafrechtelijk beleid werd geschrapt en de kredieten werden volledig ondergebracht onder afdeling 40 – Centrale diensten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de schrapping van verschillende programma's of basisallocaties en de hergroepering van de kredieten ervan binnen bestaande basisallocaties afbreuk doet aan het principe van de begrotingspecialiteit en aan de transparantie die noodzakelijk is voor de door de Kamer uitgeoefende controle.

Bovendien zijn die fusies en de integratie, in de begrotingstabellen, van de kredieten van nagenoeg 101,1 miljoen euro bekomen bij de eerste aanpassing van de begroting 2015, die bestemd waren om gedeeltelijk de achterstallen van de jaren 2011 tot 2014 te dekken, niet bevorderlijk om te begrijpen hoe de kredieten evolueren.

De verantwoordingen ter staving van de kredietevolutes zijn ontoereikend.

### 2 Personeelsuitgaven

Voor 2015 waren er, vóór de tweede aanpassing, 1.302 miljoen euro<sup>148</sup> kredieten beschikbaar, waarvan 79,6% was verbruikt op 31 oktober 2015. Op basis van de maandelijkse monitoring zouden vier posten op het einde van het jaar een negatief saldo kunnen vertonen: de bezoldigingen van het niet-statutair personeel van de penitentiaire inrichtingen<sup>149</sup> (-2,6 miljoen euro), van het statutair personeel dat blijft toegewezen aan het gesloten centrum van Tongeren<sup>150</sup> (-0,9 miljoen euro), van de statutaire magistraten<sup>151</sup> (-7,8 miljoen) en de uitgaven voor de bezoldigingen van het niet-confessioneel personeel<sup>152</sup> (-3,4 miljoen euro). De beschikbare personeelskredieten zouden niettemin blijven volstaan om de nodige herverdelingen uit te voeren.

<sup>148</sup> In 2014 beliepen de personeelsuitgaven 1.379 miljoen euro. Het verschil tussen 2014 en 2015 kan worden verklaard door de overdracht van de Justitiehuzen naar de deelstaatentiteiten (-73,2 miljoen euro) ingevolge de zesde staatshervorming en het in rekening nemen, overeenkomstig de ESR-regels, van de forfaitaire en andere onkostenvergoedingen (basisallocaties 12.11.99) en de betalingen voor het gedetacheerd personeel (basisallocaties 12.21.48). Voor de jaren 2015 en 2016 dient een bedrag van 9,5 miljoen euro te worden toegevoegd dat overeenstemt met die onkostenvergoedingen en betalingen.

<sup>149</sup> Basisallocatie 12 51 01 11.00.04.

<sup>150</sup> Basisallocatie 12 51 50 11.00.03.

<sup>151</sup> Basisallocatie 12 56 04 11.00.03.

<sup>152</sup> Basisallocatie 12 59 10 11.00.03.

Voor 2016 werden 1.268,3 miljoen euro personeelskredieten uitgetrokken. De berekeningsbasis voor de toegekende kredieten houdt rekening met de kredieten die werden toegekend bij de eerste begrotingsaanpassing van 2015.

### 2.1 Programma 12 56 0 – Gewone rechtsmachten

Het Rekenhof stelt vast dat de ontwerpbegroting, binnen het bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten, de personeelskredieten samenvoegt die verband houden met het statutair en niet-statutair personeel van de hoven en rechtbanken, met de statutaire en niet-statutaire magistraten en met het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring<sup>53</sup>, echter met uitzondering van de personeelskredieten van het college van de hoven en rechtbanken, van het college van het openbaar ministerie en van het Hof van Cassatie en van de kredieten in verband met de forfaitaire en andere onkostenvergoedingen. Er blijft enkel een onderscheid tussen statutair en niet-statutair personeel bestaan.

Die kredieten dalen globaal overigens met 15,8 miljoen euro tegenover 2015. In de volgende tabel wordt de evolutie van die kredieten tussen 2014 en 2016 geschetst:

Tabel – Evolutie van de personeelskredieten van de programma's 12 56 0 & 12 56 4 (in miljoen euro)

Basisallocaties	2014	2015	2016
Vereffeningkredieten	Realisaties	Aangepast	Initieel
12 56 01 11.00.03	274,2	273,4	532,8
12 56 01 11.00.04	86,6	86,2	89,9
12 56 04 11.00.03	287,3	271,6	--
12 56 04 11.00.04	5,5	5,7	--
12 56 40 11.00.03	1,1	1,1	--
12 56 40 11.00.04	0,6	0,5	--
<b>Totalen</b>	<b>655,2</b>	<b>638,4</b>	<b>622,6</b>

Bron: Rekenhof en SAP-Fedcom

Het Rekenhof heeft in 2015 vastgesteld<sup>54</sup> dat kredieten van 2014 waren overschreden en dat die overschrijdingen zich vooral bij de FOD Justitie situeerden. De niet-aangewende personeelskredieten van die begrotingssectie (72,5 miljoen euro vastleggingen en meer dan 73 miljoen euro vereffeningen) waren nochtans toereikend om die overschrijdingen te dekken, maar ze werden niet via herverdelingen geregulariseerd.

Gelet op de in 2014 vastgestelde overschrijding bij de personeelskredieten van organisatieafdeling 56, namelijk 9,6 miljoen euro vastleggingen en 9,4 miljoen euro vereffeningen en ook gelet op het hierboven opgeworpen risico op overschrijding in 2015 en het ontbreken van vermeldingen in de verantwoordingen, is het niet zeker dat de in 2016 uitgetrokken kredieten zullen volstaan.

<sup>53</sup> Programma 12 56 4. De werkings- en investeringskosten van dat orgaan worden eveneens opgenomen in die van programma 12 56 01.

<sup>54</sup> Brief met kenmerk A 5-3.708.144 B1 van 20 mei 2015.

Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat de kamers voor de bescherming van de maatschappij in het kader van de wet van 5 mei 2014<sup>155</sup> op 1 januari 2016 in werking zullen treden. Die kamers zullen bestaan uit een magistraat en twee assessoren, gespecialiseerd in sociale integratie en in klinische psychologie, d.i. 6 assessoren<sup>156</sup>, alsook uit het griffiepersoneel van de kamers voor de bescherming van de maatschappij. De extra kosten worden geraamd op 1,1 miljoen euro.

De personeelskredieten van de rechterlijke orde worden overigens beperkt door omzendbrief nr. 645 van 12 mei 2015<sup>157</sup>. Die legt voor 2016 een vastleggingslimiet van 643,4 miljoen euro vast voor de personeelsenveloppe van de rechterlijke orde, met inbegrip van de colleges en het Hof van Cassatie.

## 2.2 Programma 12 59 1- Laïciteit

De voor de bezoldigingen van het niet-confessioneel personeel<sup>158</sup> toegekende kredieten blijken sedert 2010 ontoereikend. Het tekort wordt in 2015 op 3,4 miljoen euro geraamd. In 2016 worden de toegekende kredieten, ten belope van 11,2 miljoen euro, met 229.000 euro verminderd tegenover de begroting 2015.

Gelet op de behoeften die op 16 miljoen euro worden geraamd, zullen de kredieten ontoereikend zijn, wat de erkenning hypothekeert van de laatste drie<sup>159</sup> lokale centra voor niet-confessionele morele dienstverlening. Aanvankelijk was echter gepland om het kader uiterlijk in 2008 in te vullen.

## 3 Werkings- en investeringskredieten

### 3.1 Achterstallen

De eerste aanpassing van de begroting 2015 heeft de werkingskredieten met 101,1 miljoen euro opgetrokken om facturen van de jaren 2011 tot 2014, die op 4 februari 2015 nog niet waren betaald, aan te zuiveren<sup>160</sup>. Die achterstallen hadden voornamelijk betrekking op gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken<sup>161</sup>, medische kosten ten behoeve van gedetineerden en geïnterneerden<sup>162</sup>, aankopen van niet-duurzame goederen en diensten van de rechterlijke orde<sup>163</sup> en de IT-uitgaven van zeven organisatieafdelingen van de FOD<sup>164</sup>. Op 1 oktober 2015 waren 95,71 miljoen euro van de voor die achterstallen bestemde kredieten vastgelegd.

In juni 2015 werd het bedrag van die achterstallen herraamd op 145,78 miljoen euro. De meest significante stijgingen hebben betrekking op dezelfde basisallocaties van hierboven, namelijk de gerechtskosten (+25,84 miljoen, met inbegrip van de telefoniekosten voor prestaties uitgevoerd van 2012 tot 2014 door twee operatoren, die op 16,9 miljoen euro worden geraamd), de algemene werking van de rechterlijke orde

<sup>155</sup> Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen.

<sup>156</sup> De vacante betrekkingen voor assessoren gespecialiseerd in klinische psychologie en in sociale integratie werden op 7 mei 2015 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

<sup>157</sup> Omzendbrief nr. 645 van 12 mei 2015 betreffende de federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten in 2015 en 2016 (cf. Belgisch Staatsblad van 26 mei 2015).

<sup>158</sup> Basisallocatie 12 59 10 11.00.03.

<sup>159</sup> Andenne, Diest, Jemeppe, d.i. maximum 15 personen.

<sup>160</sup> Het bedrag van die facturen werd geraamd op 182,9 miljoen euro op 31 december 2014.

<sup>161</sup> Basisallocatie 12 56 03 12.11.40: + 36 miljoen euro.

<sup>162</sup> Basisallocatie 12.51.32.121131: + 39,1 miljoen euro.

<sup>163</sup> Basisallocatie 12. 56 02 12.11.01: + 11,5 miljoen euro.

<sup>164</sup> Organiseatieafdelingen 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56: + 10,5 miljoen euro.

(+3,94 miljoen euro), de medische kosten van gedetineerden en geïnterneerden (+3,14 miljoen) en de IT-uitgaven (+3,11 miljoen). Bovendien heeft een extra bedrag van 5,58 miljoen euro betrekking op facturen, die nu geen link hebben met een basisallocatie.

Tot slot moet aan die achterstallen een bedrag van 6,2 miljoen euro telefonie-uitgaven worden toegevoegd die in 2014 werden gedaan en die in 2015 werden gefactureerd. Dat bedrag wordt gedekt door een overdracht van de interdepartementale provisie<sup>165</sup>.

Op grond van artikel 70 van de wet van 22 mei 2003<sup>166</sup> heeft de regering, via een in Ministerraad<sup>167</sup> overlegde begrotingsberaadslaging, machtiging verleend tot het vastleggen, boven de kredieten geopend in de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2015, van uitgaven op basisallocatie 12 56 03 12.11.40 (gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken) voor een bedrag van 35 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers laten weten<sup>168</sup> dat de uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden die door artikel 70 van de bovenvermelde wet worden vereist, ontbreken.

### 3.2 Werkings- en IT-investeringskredieten

De werkings- en IT-investeringskredieten werden gegroepeerd in organisatieafdeling 40 (Centrale diensten) met uitzondering van de IT-kredieten van het Belgisch Staatsblad, van de Veiligheid van de Staat, van het college van hoven en rechtbanken, van het college van het openbaar ministerie en van de Kansspelcommissie. Op die kredieten werd overigens een vermindering ten belope van 11,7 miljoen euro toegepast. Op basis van de verantwoordingen kan men zich niet ervan vergewissen of ze zullen volstaan.

### 3.3 Programma 12 40 2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen

Die dienst is belast met de coördinatie van en het toezicht op de materiële organisatie van het werk van de voogden<sup>169</sup> van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die kandidaat-vluchtelingen zijn, die zich op het Belgisch grondgebied of aan de grens bevinden zonder de vereiste documenten of die zich in een toestand van kwetsbaarheid of mensenhandel bevinden.

Het Rekenhof stelt vast dat de globaal aan die dienst toegekende kredieten van 3,4 miljoen euro in 2015 dalen naar 3,1 miljoen euro in 2016 en dat ze waarschijnlijk ontoereikend zullen zijn.

Ingevolge de toestroom van migranten en om iets te doen aan de bestaande achterstand inzake het aanstellen van voogden<sup>170</sup>, heeft de Ministerraad ermee ingestemd<sup>171</sup> 6 voltijdse equivalenten (VTE) voor die dienst aan te werven en heeft hij ingestemd met de toekenning van extra middelen die noodzakelijk zijn voor de organisatie van

<sup>165</sup> Koninklijk besluit van 26 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 5 november 2015.

<sup>166</sup> Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>167</sup> Begrotingsberaadslaging nr. 3232 van de Ministerraad van 23 oktober 2015.

<sup>168</sup> Brief A 5-3.710.492 L1 van 12 november 2015.

<sup>169</sup> Koninklijk besluit van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 "Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen" van de programmawet van 24 december 2002.

<sup>170</sup> Volgens de FOD zou er een achterstand bestaan voor de aanwijzing van 150 voogdijen voor verenigingen. De extra voogdijen zouden op 800 worden geraamd.

<sup>171</sup> Ministerraad van 4 september 2015, punt 13.

voogdijen<sup>172</sup> (subsidies aan de verenigingen, erelonen, lonen en vergoedingen van de voogden, vertaalkosten, leeftijdstesten). Voor 2015 vallen die kredieten, 878.819 euro, ten laste van het provisioneel krediet ingeschreven op programma 03-41-1<sup>173</sup>.

### **3.4 Programma 12.51.7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenen**

Het Rekenhof is van oordeel dat de toegekende 10,1 miljoen euro vastleggingskredieten en 9,3 miljoen euro vereffeningskredieten<sup>174</sup> waarschijnlijk niet zullen volstaan om de contractuele vergoedingen voor de nieuwe forensische psychiatrische centra (FPC) te betalen.

Eenzijds wordt de contractuele vergoeding die moet worden betaald aan het consortium dat het FPC van Gent uitbaat, door het departement geraamd op 12,37 miljoen euro, wanneer er op basis van het contract meer dan 215 mensen geïnterneerd zijn. Die capaciteit zal in 2016 waarschijnlijk worden bereikt. Anderzijds zou het FPC van Antwerpen in het voorjaar 2016 voorlopig moeten worden opgeleverd en zou het eveneens kunnen worden toevertrouwd aan een privé-exploitant.

### **3.5 Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten**

Het Rekenhof vestigt ook de aandacht op de weerslag van de inwerkingtreding, op 1 januari 2016, van de wet van 5 mei 2014<sup>175</sup>. Die bepaalt dat via gerechtelijke beslissing psychiatrische of forensisch psychiatrische deskundigenonderzoeken kunnen worden bevolen. Het departement raamt die extra kosten op 8,1 miljoen euro.

Gelet op het vereffeningskrediet van 73,3 miljoen euro dat in 2016 is uitgetrokken waarin noch die extra kosten noch de bestaande achterstallen zijn geïntegreerd, concludeert het Hof dat er hier sprake is van een onderschatting.

## **4 Kredietoverdrachten**

### **4.1 Programma 12.40.4– Internationale samenwerkingen en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie**

In 2015 beliep de bijdrage van België aan Interpol 809.163 euro. Het verschil tussen de beschikbare kredieten (696.000 euro) en het bedrag van de bijdrage zou moeten worden gedekt door een herverdeling.

In 2016 werd een krediet van 690.000 euro uitgetrokken<sup>176</sup>.

Het Rekenhof is van oordeel dat de kredieten opnieuw ontoereikend zullen zijn. Volgens het departement heeft Interpol een stijging van de bijdragen met 3% gepland. Die zouden oplopen tot 54,37 miljoen euro in totaal. Het aandeel van België bedraagt 1,533% van dat bedrag, zijnde 833.492 euro.

<sup>172</sup> Ministerraad van 11 september 2015, punt 18.

<sup>173</sup> Koninklijk besluit van 26 oktober 2015.

<sup>174</sup> Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

<sup>175</sup> Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen.

<sup>176</sup> Basisallocatie 12.40.41.35.40.01.



#### 4.2 Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand

De vereffeningskredieten in verband met de tweedelijns gerechtelijke bijstand en de Salduz-prestaties beliepen 84,3 miljoen euro in 2014 dankzij de niet-recurrente toekenning van een bedrag van 7,4 miljoen euro waartoe werd beslist door de Ministerraad<sup>177</sup>.

In 2015 beliepen de initiële kredieten 77,9 miljoen euro. In 2016 belopen de geplande kredieten 78,8 miljoen euro<sup>178</sup>.

De stijging met 0,86 miljoen euro in 2016 stemt overeen met een indexering, maar het is niet zeker dat die kredieten zullen volstaan als de Europese richtlijn 2013/48/EU<sup>179</sup>, die uiterlijk op 27 november 2016 van kracht moet worden in de Lidstaten, zal zijn omgezet in Belgisch recht. Die richtlijn voorziet immers, voor de door een Europees aanhoudingsmandaat getroffen personen, in de mogelijkheid gerechtelijke bijstand te genieten zowel in het land waar de arrestatie gebeurt als in het land waar het mandaat wordt uitgeschreven. Ze voorziet ook in de toegang tot een advocaat vanaf de eerste fase van de ondervragingen door de politie, en tijdens de hele strafprocedure. Het recht op toegang tot een advocaat, in het kader van strafprocedures, zal overigens ook gelden voor verdachten of vervolgte personen, ongeacht of ze al dan niet van hun vrijheid zijn beroofd.

#### 4.3 Programma 12 56 6 – Dotatie aan het Instituut voor gerechtelijke opleiding

Krachtens artikel 38 van de wet van 31 januari 2007<sup>180</sup> belopen de kredieten voor de financiering van het Instituut voor gerechtelijke opleiding<sup>181</sup> minstens 0,9% van de loonmassa<sup>182</sup> van het personeel waarvan het de opleiding moet verzorgen: met name de magistraten, de gerechtelijke stagiairs, de referendarissen, de parketjuristen, de leden en het personeel van de griffies en van de parketsecretariaten. Die coëfficiënt moest van de wet elk jaar gedurende 4 jaar met 0,25% worden opgetrokken tot 1,9% van de loonmassa.

Sedert de inwerkingtreding van de wet in 2009 werd enkel de coëfficiënt van 0,9% op de loonmassa toegepast voor de jaarlijkse berekening van de dotatie en werd de geplande verhoging met 0,25% immers jaar na jaar uitgesteld.

Voor 2016 stelt het Rekenhof vast dat niet een percentage van de loonmassa in aanmerking werd genomen als basisbedrag om de kredieten te bepalen, maar de dotatie van 2015 ten belope van 4,47 miljoen euro. Die was reeds met 0,73 miljoen euro verminderd tegenover de begrotingen 2013 en 2014. Na toepassing van een besparing met 2% belopen die kredieten 4,381 miljoen euro.

<sup>177</sup> Ministerraad van 4 april 2014, Notificaties in verband met de begrotingscontrole 2014, p. 4.

<sup>178</sup> Basisallocaties 12 56 11 34.41.45 & 34.41.46.

<sup>179</sup> Europese richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures.

<sup>180</sup> Wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding.

<sup>181</sup> Basisallocatie 12 56 61 41.40.01.

<sup>182</sup> Onder loonmassa moet worden verstaan de totale budgettaire last te dragen door de begroting van organisatieafdeling 56, waarin de werkgeversbijdragen, de kinderbijslag, het vakantiegeld, de eindejaarstoelage en de haard- en standplaatstoelage zijn begrepen (artikel 38 van de wet van 31 januari 2007).

## Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

### 1 Algemene opmerkingen betreffende de begroting van de FOD

Het Rekenhof merkt op dat de kredieten<sup>183</sup> die zijn ingeschreven op de begroting 2016 van sectie 13 toenemen tegenover 2015. Ze stijgen bij de vastleggingen van 1.011,6 miljoen euro tot 1.365,3 miljoen euro en bij de vereffeningen van 993,6 miljoen euro tot 1.356,7 miljoen euro. Die sectie werd overigens grondig geherstructureerd nadat een aantal programma's en basisallocaties werd afgeschaft en gehergroepeerd bij de bestaansmiddelenprogramma's.

#### 1.1 Stijging van de kredieten

##### 1.1.1 Programma 13.40.4 - Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen

Een krediet ten belope van 277,3 miljoen euro<sup>184</sup> werd ingeschreven als een dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil)<sup>185</sup> nadat die instelling werd overgedragen van de POD Maatschappelijke Integratie<sup>186</sup> aan de FOD Binnenlandse Zaken. In 2015 bedroegen de kredieten voor die dotatie 296,2 miljoen euro. Tijdens de Ministerraad van 15 april 2014<sup>187</sup> werd beslist om de dotatie aan Fedasil met 20 miljoen euro te verminderen vanaf 2016 en tot 2019, wat een totale daling van 80 miljoen euro betekent, die wordt gefinancierd door structurele maatregelen, teneinde met eigen middelen doelmatiger en doeltreffender te worden. In 2016 werd echter rekening gehouden met een indexering van de werkingskosten en een volume-effect van 1,1 miljoen euro in totaal. Toch zou volgens de verantwoordingsstukken van de initiële begroting 2016 van Fedasil de toegekende dotatie moeten volstaan om de geraamde uitgaven te dekken<sup>188</sup>.

Naast de toegekende dotatie krijgt Fedasil ontvangsten van om en bij 20,2 miljoen euro als verantwoordelijke autoriteit in België voor het Europees Vluchtelingenfonds en voor de controle van de door de commissie gestorte fondsen. Dat bedrag werd volledig opgenomen bij de uitgaven voor orde. In het raam van het nieuwe Europese programma van het Asiel- en Migratiefonds (AMIF) werden projecten ingediend bij dat Europese fonds voor een bedrag van 8,4 miljoen euro. Die projecten zullen worden geleid door Fedasil.

Ingevolge de migratiecrisis van de laatste maanden is een provisie 'Asiel en Migratie' van 350 miljoen euro opgenomen in de begroting 2016 van de FOD Budget en Beheerscontrole<sup>189</sup>. Die is bedoeld om de bijkomende uitgaven te compenseren die de verschillende departementen mogelijk zullen moeten doen in de loop van het begrotingsjaar.

<sup>183</sup> Limitatieve en variabele kredieten.

<sup>184</sup> Basisallocatie 13.40.42.41.40.44.

<sup>185</sup> Instelling van openbaar nut van categorie A, opgericht bij de programmawet van 19 juli 2001, artikel 60 en volgende.

<sup>186</sup> Voorheen waren die kredieten ingeschreven op basisallocatie 44.55.35.41.40.44-Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

<sup>187</sup> Beslissingen van de Ministerraad van 15 oktober 2014, notificaties begrotingen 2015-2019, p. 21.

<sup>188</sup> *Parl. Stuk* Kamer, DOC 54 1352/002, p. 791-794 en DOC 54 1353-025, p. 1.

<sup>189</sup> Basisallocatie 03.41.10.01.00.03: Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft asiel en migratie.

Dat bedrag wordt geneutraliseerd voor het bepalen van het structurele saldo aangezien die uitgaven worden beschouwd als tijdelijk en uitzonderlijk.

### **1.1.2 Organisatie-afdeling 54 - Civiele Veiligheid**

Sinds 1 januari 2015 worden de gemeentelijke brandweerdiensten geleidelijk geïntegreerd in de hulpverleningszones, aangezien de laatste zone moet zijn opgericht op 1 januari 2016. Die nieuwe juridische entiteiten beschikken over een eigen budget voor hun werking en het uitvoeren van hun opdrachten. Dat budget bestaat meer bepaald uit federale dotaties, met name een basisdotatie<sup>190</sup> en bijkomende dotaties<sup>191</sup>. In overeenstemming met het in maart 2014 goedgekeurde financieringsplan en conform de beslissingen van de Ministerraad van 11 oktober 2015<sup>192</sup> bedragen de begrotingskredieten in 2016 voor de bijkomende dotaties<sup>193</sup> meer dan 105 miljoen euro (tegenover 65 miljoen euro in 2015). Die stijging verklaart in hoofdzaak de toename van de vereffeningskredieten voor de organisatie-afdeling. Die stijgen van 164,8 miljoen euro in 2015 tot 203,3 miljoen euro in 2016.

## **1.2 Schrappingen van programma's en wijzigingen van basisallocaties**

### **1.2.1 Hervorming van de Civiele Veiligheid**

De herstructurering van de aan organisatie-afdeling 54 toegewezen kredieten is het gevolg van de hervorming van de Civiele Veiligheid en beoogt ook de overeenstemming met de nieuwe economische classificatie<sup>194</sup>. Zo werden nieuwe basisallocaties gecreëerd met economische code '6354' om de ten voordele van de prezones en de hulpverleningszones uitgevoerde aankopen te identificeren, en met economische code '4354' om de ten voordele van de hulpverleningszones uitgevoerde overdrachten te identificeren.

### **1.2.2 Wijziging van verschillende organisatie-afdelingen**

Bij organisatie-afdeling 50-Crisiscentrum werden de programma's 'Commissie Veiligheid Rallywedstrijden en specifieke initiatieven'<sup>195</sup>, 'Kustwacht'<sup>196</sup> en 'Onderhoud en werking alarmeringscentra'<sup>197</sup> geschrapt. De kredieten ervan werden overgedragen aan het bestaansmiddelenprogramma van dezelfde organisatie-afdeling.

---

<sup>190</sup> De berekeningswijzen van de federale basisdotatie werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 4 april 2014 inzake vaststelling, berekening en betaling van de federale basisdotatie voor de hulpverleningszones.

<sup>191</sup> De verdeelsleutels voor de bijkomende federale dotaties werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones.

<sup>192</sup> Beslissingen van de Ministerraad van 11 oktober 2015 – Notificaties van de begrotingscontrole 2015 en de initiële begroting 2016, p. 3-4.

<sup>193</sup> Inclusief de kredieten betreffende basisallocatie 13.54.20.63.54.08.

<sup>194</sup> Die nieuwe economische classificatie is van toepassing sinds 1 september 2014 en vervangt die van maart 2009. Ze houdt rekening met de gevolgen van de overgang naar ESR<sub>2010</sub> en met sommige eisen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, teneinde de tegenhangers op het niveau van de overdrachten aan de lokale overheden goed te identificeren.

<sup>195</sup> Programma 13.50.3.

<sup>196</sup> Programma 13.50.4.

<sup>197</sup> Programma 13.50.5.

Bij organisatie-afdeling 51-Instellingen en bevolking werd het programma ‘Protocol’<sup>198</sup> geschrapt. De kredieten ervan werden overgedragen aan het bestaansmiddelenprogramma.

Bij organisatie-afdeling 56-Preventie en veiligheidsbeleid werd het programma ‘Voetbalcel’<sup>199</sup> geschrapt. De eraan toegewezen kredieten werden overgedragen aan het bestaansmiddelenprogramma. Hetzelfde gebeurde met het programma ‘Politiegebouwen’<sup>200</sup>, waarvan de kredieten werden overgedragen aan het programma ‘Algemene administratieve politie – Opleiding, preventie en uitrusting’<sup>201</sup> en waarbij een nieuwe basisallocatie werd gecreëerd<sup>202</sup>. Bovendien werden de verschillende basisallocaties met betrekking tot de specifieke werkingskredieten samengebracht onder programma 56-1.

Het programma ‘Geschillen Federale politie en bijzondere vergoeding personeelsleden lokale politie’<sup>203</sup> werd eveneens geschrapt. De eraan toegewezen kredieten werden overgedragen aan het programma ‘Juridische ondersteuning’<sup>204</sup>.

Het Rekenhof benadrukt dat de schrapping van specifieke programma’s en de overdracht ervan aan bestaansmiddelenprogramma’s nadelig kunnen zijn voor de transparantie van de begroting en voor het specialiteitsprincipe.

## 2 Overdracht van lasten

Sinds 2013 moet de betaling van huurlasten van het deel van WTC II dat door de dienst ICT en door Vreemdelingenzaken wordt gebruikt, worden gecompenseerd bij de kredieten van de FOD Binnenlandse Zaken<sup>205</sup>. In 2013 konden de kredieten echter pas aan het eind van het jaar worden herverdeeld, op het moment dat er vrije ruimte bleek te zijn, zodat de uitgaven van het jaar 2013 geboekt zijn op de begroting 2014.

Omdat de bij de opmaak van de initiële begrotingen en van de aanpassingen 2014 en 2015 gevraagde bedragen niet waren toegekend, belopen de achterstallen voor het door de dienst ICT gebruikte deel van WTC II momenteel 0,7 miljoen euro, en deze voor het door Vreemdelingenzaken gebruikte deel 5,6 miljoen euro.

Aan de hand van de verantwoordingen is het niet mogelijk na te gaan of de werkingskredieten van de FOD zullen volstaan om die uitgaven ten laste te nemen<sup>206</sup>.

---

<sup>198</sup> Programma 13.51.3.

<sup>199</sup> Programma 13.56.5.

<sup>200</sup> Programma 13.56.9.

<sup>201</sup> Programma 13.56.1.

<sup>202</sup> Basisallocatie 13.56.19.43.51.02.

<sup>203</sup> Programma 13.56.6.

<sup>204</sup> Programma 13.40.7.

<sup>205</sup> Ministerraad van 30 november 2012, notificaties met betrekking tot de opmaak van de begroting 2013, p. 29.

<sup>206</sup> Basisallocatie 13.40.02.12.11.01 voor de huurlasten van de dienst ICT en basisallocatie 13.55.02.12.11.01 voor de huurlasten van Vreemdelingenzaken-Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten met uitsluiting van informatica-uitgaven.

## Sectie 16 - Landsverdediging

### 1 Werkings- en investeringskredieten

De totale vereffeningskredieten bedragen 2.339,2 miljoen euro en dalen met 111,9 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015 (2.451,1 miljoen euro)<sup>207</sup>, voornamelijk ingevolge het specifieke besparingsplan voor Defensie zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 (46,2 miljoen euro).

De personeelskredieten<sup>208</sup> bedragen 1.589,4 miljoen euro, dit is een daling van 65,1 miljoen euro<sup>209</sup> tegenover de aangepaste begroting 2015 (1.654,5 miljoen euro). Deze daling is niet enkel te verklaren door de opgelegde besparingen, maar tevens door de natuurlijke personeelsvermindering (-1.092 VTE militairen en -62 VTE burgerpersoneel) en de beperking van het aantal aanwervingen tot 700 militairen en 50 burgerpersoneelsleden. De budgettaire ruimte ontstaan door deze beperkte vervanging van het personeel, maakt het voor Defensie echter mogelijk om binnen het toegestane principe van de begrotingsenveloppe de besparingen op onder andere de werkings- en investeringskredieten (12 miljoen euro), opgelegd tijdens voormeld begrotingsconclaaf, te compenseren<sup>210</sup>.

Indien rekening wordt gehouden met het voor Defensie voorbehouden krediet van 100 miljoen euro in de interdepartementale provisie (zie punt 2), bedragen de werkings- en investeringskredieten<sup>211</sup> 756,8 miljoen euro, een stijging van 53,6 miljoen euro t.o.v. de aangepaste begroting 2015. Deze toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een verhoging van de middelen voor het encours op investeringen (17,6 miljoen euro)<sup>212</sup> en een stijging in de werkingsuitgaven (8,7 miljoen euro) als gevolg van een verhoging van het aantal trainingdagen samen met een inhaalbeweging ten gevolge van de besparingen in 2015 in het domein van infrastructuur (energie, kuiscontracten, houtkap) en communicatie- en informatiesystemen<sup>213</sup>.

<sup>207</sup> Dit bedrag houdt rekening met het krediet van 100 miljoen euro dat bij de opmaak van de aangepaste begroting 2015 vanuit de interdepartementale provisie werd toegekend.

<sup>208</sup> De personeelskredieten omvatten de ESR-code 11 vermeerderd met de bezoldiging voor het gedetacheerd personeel (ESR-code 12.48) en de forfaitaire onkostenvergoedingen (ESR-code 12.99). De uitgaven voor de hospitalisatieverzekering (ESR-code 11.05) worden daarentegen in mindering gebracht.

<sup>209</sup> Deze daling bestaat uit een lineaire besparing van 32,6 miljoen euro, een interne compensatie van 31 miljoen euro en een technische correctie van 1,5 miljoen euro.

<sup>210</sup> Het begrotingsconclaaf van oktober 2014 bevestigt voor het ministerie van Landsverdediging het principe van de begrotingsenveloppe (p. 15). Dit principe houdt in dat de begrotingsnormen uit de begrotingsrichtlijnen gelden om de globale enveloppe te bepalen. Hierbij kan Defensie tijdens de verschillende fasen van de begrotingsopmaak zelf over de toewijzing van de kredieten beschikken.

<sup>211</sup> De werkings- investeringskredieten omvatten de ESR-codes 12 en 7. En vermeerderd met het krediet voor de financiering van de hospitalisatieverzekering (ESR-code 11.05). De bezoldiging voor gedetacheerd personeel (de ESR-codes 12.48) en de forfaitaire onkostenvergoeding (ESR-code 12.99) worden in mindering gebracht.

<sup>212</sup> Het encours is het bedrag van de vastleggingen dat nog moet worden vereffend.

<sup>213</sup> Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2015 werd een bijkomend bedrag van 4,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten ter financiering van uitgevoerde infrastructuurwerken (programma 50.3) niet toegekend. Hierdoor moest Defensie voor eenzelfde bedrag aan openstaande facturen naar 2016 doorschuiven. Het betreft in hoofdzaak de facturatie van de bouw van het didactisch complex op het kamp Adj. Brasseur in Amay (2,3 miljoen euro). Daarnaast heeft Defensie een aantal maintenance activiteiten naar 2016 uitgesteld.

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2015 stemde de Ministerraad in met een onderbenutting van de primaire uitgaven van 873,6 miljoen euro. Het aandeel van Defensie in deze bijkomende besparingen is momenteel niet gekend.

## **2 Gebruik van de interdepartementale provisie**

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

Aan vastleggingszijde zal dat trekkingsrecht integraal worden aangewend voor de meest dringende investeringen. Aan vereffeningskant zal het integraal worden aangewend voor het encours m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel<sup>214</sup> en van de infrastructuur<sup>215</sup>. Wegens het noodzakelijk karakter van deze uitgaven moeten deze kredieten worden opgenomen in de respectieve begrotingsprogramma's i.p.v. in de interdepartementale provisie.

---

<sup>214</sup> Waarvan 70 miljoen euro voor de betaling van de aankoop van transportvoertuigen (basisallocatie 16.50.2.2.74.10.01), 20 miljoen euro voor specifieke kapitaalinvestering (basisallocatie 16.50.2.2.74.70.01) en 10 miljoen euro voor infrastructuurwerken aan gebouwen.

<sup>215</sup> De totale openstaande schuld op de basisallocatie 16.50.2 bedraagt 988,8 miljoen euro en op de basisallocatie 16.50.3 bedraagt deze 25,4 miljoen euro.

## Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

### 1 Programma 17.90.1 – Dotaties en subsidies

#### *Federale dotatie aan de politiezones*

Om de meerkosten te dekken die door de politiehervorming worden gegeneerd<sup>216</sup>, kent de federale Staat de politiezones een dotatie toe, die een basisdotatie, een aanvullende dotatie om het hoofd te bieden aan de meerkosten gegeneerd door de wijzigingen van het personeelsstatuut en tot slot een dotatie die samenhangt met de inwerkingtreding van de Salduz-wet groepeert. De verschillende bedragen worden door een wet<sup>217</sup> en een koninklijk besluit<sup>218</sup> vastgelegd. In 2016 is een bedrag van 718,4 miljoen euro in de begroting ingeschreven.

De Raad van State<sup>219</sup> heeft echter de krachtens het bovenvermelde koninklijk besluit genomen besluiten tot toekenning van een aanvullende dotatie aan politiezones vernietigd<sup>220</sup>. Naar aanleiding van dat arrest hebben politiezones een geding ingesteld tegen de Belgische Staat en hebben ze gelijk gekregen<sup>221</sup>. De Belgische Staat werd veroordeeld tot het betalen van 23,15 miljoen euro, te verhogen met de verwijlinteressen vanaf de datum van het vonnis<sup>222</sup>, te vermeerderen met 11,1 miljoen euro als de andere politiezones eveneens een rechtszaak zouden aanspannen. De federale Staat heeft echter beroep aangetekend tegen die beslissing.

Na te hebben onderstreept dat er terzake wetgevend werk moet gebeuren<sup>223</sup> herinnert het Rekenhof er opnieuw aan dat geen enkel krediet is ingeschreven voor de betaling van de verschuldigde sommen.

#### *Ondersteuning van het aanwervingsbeleid*

De regering kent de Federale Politie een subsidie toe om het aanwervingsbeleid van de politiezones met een groot personeelstekort te ondersteunen. Voor het jaar 2016 gaat het om een bedrag<sup>224</sup> van 8,5 miljoen euro. Die subsidie werd tot nu toe gelijkmatig verdeeld onder alle politiezones. Het Rekenhof wijst erop dat die verdeling niet toelaat

<sup>216</sup> Basisallocatie 17.90.11.43.51.01 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitezones en aan de gemeenten ter dekking van de meerkosten voortvloeiend uit de politiehervorming.

<sup>217</sup> Artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

<sup>218</sup> Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage voor 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.

<sup>219</sup> Verschillende zones die geen dossier hadden ingediend, hebben immers procedures bij de Raad van State opgestart.

<sup>220</sup> Arresten van de Raad van State 196 373 van 24 september 2009, 198 866, 196 867 en 198 868 van 14 december 2009.

<sup>221</sup> Beslissing van de rechtbank van eerste aanleg van 9 januari 2014.

<sup>222</sup> De verwijlinteressen belopen 1.288 euro per dag.

<sup>223</sup> Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, Parl. Doc., Kamer DOC 53 1347/003, p. 35.

<sup>224</sup> Basisallocatie 17.90.11.01.00.01 – Provisie bestemd om het aanwervingsbeleid in politiezones met ernstige personeelstekorten te stimuleren.

tegenoet te komen aan de vastgelegde doelstelling selectief de politiezones te ondersteunen die effectief met een personeelstekort kampen.

## **2 Besparingen inzake pensioenen**

Het stelsel van de overheidspensioenen werd in 2012<sup>225</sup> hervormd om de voorwaarden inzake leeftijd en duur van de diensten te harmoniseren. De wetgever had nochtans afwijkende regels<sup>226</sup> bepaald voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie.

Het Grondwettelijk Hof heeft echter die bepaling via een arrest van 10 juli 2014<sup>227</sup> vernietigd. Dit heeft als gevolg dat de datum van de effectieve pensionering van de betrokken personeelsleden werd uitgesteld.

De regering heeft de minderuitgaven inzake pensioenen die hieruit voortvloeiden, als besparingsmaatregelen geboekt. Daartoe werd bepaald dat de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS) een bedrag van 29,1 miljoen euro aan de FOD Sociale Zekerheid zou storten.

De kredieten van de begroting van de Pensioendienst van de Overheidssector (PDOS) werden met 11,4 miljoen euro verminderd voor de pensioenen van het personeel van de Federale Politie<sup>228</sup>.

De wetgever heeft via een wet van 21 mei 2015<sup>229</sup> de door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling aangepast. Dit heeft als gevolg dat het afwijkend stelsel inzake pensioenen terug is ingesteld. Het Rekenhof is van oordeel dat het voorliggend begrotingsontwerp geen rekening houdt met die wetswijziging en met het uitblijven van de minderuitgaven die daaruit voortvloeien.

---

<sup>225</sup> Wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

<sup>226</sup> Artikel 88, gewijzigd door de wet van 13 december 2012 houdende diverse bepalingen in verband met de pensioenen van de overheidssector.

<sup>227</sup> Arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof van 10 juli 2014.

<sup>228</sup> Cf. artikel in verband met sectie 21.

<sup>229</sup> Wet van 21 mei 2015 tot wijziging van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.



## Sectie 18 – FOD Financien

### 1 Wettelijke bepalingen

De wettelijke bepaling 1-01-3, §2, van de algemene uitgavenbegroting laat de regering toe om binnen eenzelfde sectie van de begroting personeelskredieten onder en uitsluitend onder elkaar te herverdelen<sup>230</sup>. Die bepaling wordt al jarenlang ingevoegd om de departementen toe te laten het hoofd te bieden aan de onzekerheden die verband houden met de personeelsramingen, terwijl de globale enveloppe voor die uitgaven ongewijzigd blijft. Er bestaat een analoge bepaling (1-01-3, §3) voor de werkings- en de investeringskredieten<sup>231</sup>.

Het voorliggend ontwerp van algemene uitgavenbegroting omvat een bepaling (artikel 2.18.3, §2) die voortaan toelaat de vastleggingskredieten voor personeel en werking van de FOD Financien te herverdelen naar bepaalde basisallocaties van andere aard. Het gaat om basisallocaties waarvoor het Rekenhof in vorige verslagen heeft gewezen op risico's op onderschatting van de kredieten<sup>232</sup>. Dat soort herverdeling werd ingevoerd bij de aanpassing van de begroting 2015 maar gold enkel voor de DAVO<sup>233</sup> (Dienst voor alimentatievorderingen).

Deze werkwijze gaat in tegen het beginsel van de begrotingspecialiteit, dat stelt dat in de begroting opgenomen machtigingen gelden voor duidelijk omschreven en onderscheiden activiteiten.

De nieuwe machtigingen beogen meer bepaald de gerechts- en vervolgingskosten<sup>234</sup>, maar ook de vergoedingen die verschuldigd zijn aan bpost voor het gebruik van de rekeningen 679<sup>235</sup>, alsook de basisallocatie waarmee verrichtingen worden gedekt die andere overheidsentiteiten uitvoeren in het kader van het koninklijk besluit van 15 juli 1997<sup>236</sup> en waarvoor in 2015 en in 2016 vermoedelijk een tekort aan kredieten zal zijn van 6,3 miljoen euro. Dat tekort is toe te schrijven aan het feit dat geen rekening is gehouden met transacties van de Pensioendienst voor de overheidssector. De machtiging beoogt ook de basisallocatie "Schadevergoedingen aan derden"<sup>237</sup>, waarvoor slechts 2 miljoen euro aan kredieten zijn gevraagd. Het betreft een raming, er zijn geen definitieve gegevens beschikbaar met betrekking tot de hangende zaken die kunnen uitmonden in een arrest in 2016.

### 2 Programma 18.53.0 Inning en invordering – Bestaansmiddelen

In de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 is een krediet van 26,6 miljoen euro ingeschreven voor de betaling van voorschotten inzake

<sup>230</sup> Met name de basisallocaties 11.00.03, 11.00.04, 12.21.48 en 12.11.99.

<sup>231</sup> Met name de basisallocaties met de economische codes 12 en 74, alsook de basisallocaties 21.40.01 en 21.60.02.

<sup>232</sup> Parl. stuk Kamer, DOC 54 1026/002, p. 93.

<sup>233</sup> Basisallocatie 18.53.03.53.20.02 – Voorschotten inzake alimentatievorderingen.

<sup>234</sup> Basisallocatie 18.40.02.12.11.11 – Gerechts- en vervolgingskosten.

<sup>235</sup> Basisallocatie 18.40.02.12.11.10 – Vergoedingen aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen.

<sup>236</sup> Basisallocatie 18.40.06.21.10.01 – Verrichtingen in het kader van het KB 1997. Het betreft hier de vergoeding die de FOD Financien aan Bpost betaalt voor het gebruik van de 679-rekeningen van de rekenplichtigen.

<sup>237</sup> In 2014 en in 2013 werden op die basisallocatie (18.40.03.34.41.40) respectievelijk 3,6 miljoen en 4,5 miljoen euro aan uitgaven aangerekend.

alimentatievorderingen<sup>238</sup>. Dat krediet is met 1 miljoen euro gestegen in vergelijking met het begrotingsjaar 2015.

Onderhoudsgerechtigden met maandelijkse inkomsten die lager zijn dan een bepaald grensbedrag, kunnen een voorschot op de onderhoudsuitkering vragen. De wet van 12 mei 2014<sup>239</sup> heeft dat grensbedrag opgetrokken van 1.400 euro naar 1.800 euro. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat het al vernoemde krediet van 26,6 miljoen euro ontoereikend zou kunnen zijn. Het benadrukt evenwel dat alle voorschotten op onderhoudsuitkeringen gedekt zouden moeten kunnen worden middels de wettelijke bepaling 2.18.3 die voorziet in de al aangehaalde kredietherverdeling.

### 3 Programma 18.61.1 Administratie der thesaurie – Internationale financiële betrekkingen

In 2009 besliste de raad van bestuur van het IMF een deel van de opbrengst van de verkoop van goud terug te storten in de vorm van dividenden, op voorwaarde dat een voldoende aantal Staten dat dividend zouden terugstorten in de vorm van een bijdrage aan de PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust)<sup>240</sup>.

In oktober 2012 en 2013 ontving België via de Nationale Bank van België (NBB) twee dividenden van het IMF, zijnde het Belgische deel in de verdeling van de opbrengst van de goudverkoop. Aangezien de Belgische Staat slechts 75% van de door de NBB verdeelde winsten ontvangt, en opdat het een budgettair neutrale verrichting zou zijn, besliste de Belgische Staat slechts datzelfde percentage aan het FMI terug te storten<sup>241</sup>.

Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2013 werd beslist elke schijf van die bijdrage met een jaar uit te stellen, wat verklaart waarom de bijdrage van 2013 (11,8 miljoen euro) in 2014 werd vereffend.

Van de bijdrage 2014 (aanvankelijk 29,5 miljoen euro maar door de evolutie van de wisselkoersen opgetrokken tot 31,4 miljoen euro) werd in 2015 slechts 13,7 miljoen euro betaald. Het saldo (17,7 miljoen euro) zou dus in 2016 moeten worden betaald, maar daar is slechts een bedrag van 1,9 miljoen euro voor ingeschreven.

---

<sup>238</sup> Basisallocatie 18.53.03.53.20.02.

<sup>239</sup> Wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden.

<sup>240</sup> Met dat fonds kan het IMF leningen tegen verlaagde rentevoeten toestaan aan lage-inkomenslanden. De Ministerraad van 5 oktober 2012 stemde in met dat voorstel.

<sup>241</sup> Basisallocatie 18.61.18.54.42.02.

## Sectie 19 – Regie der Gebouwen

In deze sectie van de algemene uitgavenbegroting zijn de dotaties ingeschreven die de Regie der Gebouwen<sup>242</sup> toelaten de uitgaven te financieren voor de huisvesting van de diensten van de Staat, alsook om de internationale verplichtingen van de Staat inzake immobiëlen na te komen.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen, die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting<sup>243</sup>.

### 1 Investeringsprogramma

Het investeringsprogramma omvat de vastleggingskredieten die zijn voorzien in de begroting van de Regie voor de investeringen in gebouwen, voor de renovatie- en restauratiewerken en voor het buitengewoon onderhoud.

De Regie moet overeenkomstig artikel 5, §2, van haar organieke wet<sup>244</sup> een meerjarenplan voor de vastgoedbehoefte opmaken. De modaliteiten voor de uitwerking, het overleg, de validering en de goedkeuring van dit meerjarenplan, de eventuele wijziging ervan en de rapportering erover, zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 12 juli 2015<sup>245</sup>. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een jaarlijks goed te keuren operationeel plan (investeringsprogramma). Het strategisch en tactisch plan leggen de strategie, de ligging en de programmatie vast van de uit te voeren vastgoedoperaties. Het strategisch plan en de masterplannen worden goedgekeurd door de Ministerraad, het operationeel plan door de toezichthoudende minister. Het operationeel plan legt de uit te voeren vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vast. In het besluit is voorzien dat de eerste strategische en operationele meerjarenplannen in 2015 worden goedgekeurd.

Het Rekenhof merkt op dat bij de indiening van het huidig begrotingsontwerp geen van deze plannen was goedgekeurd. Dit kan een optimale dienstverlening aan de klanten, een doeltreffende werking van de instelling en een efficiënte aanwending van de middelen bemoeilijken.

In het huidig begrotingsontwerp van de Regie is er voor het investeringsprogramma 2016 222,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten ingeschreven<sup>246</sup>. Gelet op het ontbreken van een goedgekeurd operationeel plan, zijn deze kredieten berekend op

---

<sup>242</sup> De Regie der Gebouwen is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. De federale middelen die vanuit sectie 19 aan de Regie der Gebouwen worden toegekend zijn opgedeeld in dertien basisallocaties waarbij elke basisallocatie een bepaalde dotatie vertegenwoordigt.

<sup>243</sup> Parl. St., Kamer, DOC 54 1352 002, p. 770-782.

<sup>244</sup> Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen.

<sup>245</sup> Koninklijk besluit houdende invoering van de modaliteiten voor het opmaken van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoefte in toepassing van artikel 5, §2, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

<sup>246</sup> Deze vastleggingskredieten zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 533.01, 533.03, en 536.02 en worden gefinancierd met de investeringsdotatie. Volledigheidshalve wordt meegegeven dat naast deze investeringsdotatie ook een dotatie wordt toegekend voor de investeringen voor de Europese Unie (basisallocatie 55.24.61.41.04). Met deze dotatie worden de artikelen 533.11 en 536.11 van de begroting van de Regie gefinancierd.

basis van de vereffeningskredieten van het voorgaande jaar en dus niet op basis van de werkelijke behoeften en nieuwe verbintenissen van het volgende jaar<sup>247</sup>.

Tot en met het begrotingsjaar 2015, zijn deze vastleggingskredieten in schijven vrijgegeven. De Ministerraad van 1 oktober 2015 heeft beslist dit mechanisme te schrappen. De Regie moet voortaan periodiek rapporten over het operationeel plan en het meerjarenvereffeningsplan. Het Rekenhof acht het aangewezen deze plannen op te nemen in de verantwoordingsnota bij de initiële en de aangepaste begroting zodat de raming van de vastleggings- en vereffeningskredieten kan worden beoordeeld.

## **2 Huuruitgaven**

De kredieten voor de uitgaven van de onroerende goederen die de Regie huurt voor rekening van de Staat<sup>248</sup> zijn binnen de begroting van de Regie voorzien op de artikelen 537.01, 537.03 en 537.05. De Regie ontvangt hiervoor de nodige middelen via de basisallocatie 55.22.41.40.01 (huurdotatie). Deze huuruitgaven bedroegen in 2014 462,4 miljoen euro.

Door de impact van de zesde Staatshervorming en door een daling van het aantal federale ambtenaren besliste de Ministerraad van 15 oktober 2014 een programma te starten om de huuruitgaven met 5% te verminderen. Dit programma moest een besparing van 23,8 miljoen euro opleveren. In zijn commentaren bij de aangepaste begroting 2015 merkte het Rekenhof op dat deze besparing mogelijk niet zou worden verwezenlijkt<sup>249</sup>. Volgens een laatste raming (oktober 2015) zou de effectieve besparing 9 miljoen euro bedragen.

Bij het huidige ontwerp van begroting stijgen de kredieten voor de huuruitgaven met 22,2 miljoen euro tot 457 miljoen euro. In de stijging zit de voorziene index en een volumestijging van 12,5 miljoen euro. Ondanks deze verhoging is het mogelijk dat het krediet voor 2016 nog te laag is ingeschat. De huuruitgaven voor het begrotingsjaar 2016 zijn op basis van de inventaris van de huurcontracten op 1 mei 2015 door de Regie immers geraamd op 463,5 miljoen euro<sup>250</sup>.

## **3 De uitgaven gefinancierd door alternatieve financiering**

De dotatie 'alternatieve financiering' (basisallocatie 55.22.41.40.04) dekt de financiële lasten voor alle bouw-, onderhouds- en installatiewerken die zijn gerealiseerd met andere financiële middelen dan de dotaties van de Staat of de opbrengsten van het Financieringsfonds.

---

<sup>247</sup> Voor een meer gedetailleerde verantwoording van deze berekeningsmethode wordt verwezen naar de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting (Parl. St., Kamer, DOC 54 1353/013, p. 7).

<sup>248</sup> Wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen, artikel 2, artikel 19, 2<sup>o</sup> en artikel 20, §1, 2<sup>o</sup>.

<sup>249</sup> Parl. St., Kamer DOC 54 1026/002, p. 43.

<sup>250</sup> Voor een gedetailleerde lijst wordt verwezen naar de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting (Parl. St., Kamer, DOC 54 1353/013, p. 76-93).

Deze dotatie is bestemd voor de betaling van:

- De kapitaalsaflossingen van de leningen (artikel 560.05 ad 19 miljoen euro).
- De jaarlijkse vergoedingen in het kader van de DBFM<sup>251</sup>-contracten (artikel 533.04 ad 28 miljoen euro).
- De intresten op leningen (artikel 525.05 ad 4,3 miljoen euro)

De gevangenissen van Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne en Beveren zijn gebouwd met de DBFM-techniek. Bij DBFM staat een consortium van privébedrijven in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van het gebouw. De Regie der Gebouwen treedt op als bouwheer en zal gedurende 25 jaar een beschikbaarheidsvergoeding betalen. Daarna neemt de Belgische Staat de gevangenis kosteloos over van het consortium. In 2016 bedraagt de beschikbaarheidsvergoeding voor deze 3 gevangenissen 26,9 miljoen euro. De gevangenis van Haren zal met dezelfde techniek worden gebouwd. De beschikbaarheidsvergoeding die vanaf 1 september 2018 zal verschuldigd zijn, wordt geraamd op 49 miljoen euro per jaar. Ook voor de gevangenissen van Dendermonde en Antwerpen zal dezelfde techniek worden toegepast. Hiervoor is er nog geen raming beschikbaar.

Het Rekenhof wijst erop dat door de toename van het aantal DBFM-contracten de dotatie "alternatieve financiering" de toekomstige begrotingen zwaarder zal belasten.

#### 4 Financieringsfonds

De Regie kan de opbrengsten van de verkopen van haar onroerende goederen aanwenden<sup>252</sup>. Jaarlijks gebruikt de Regie hiervan 5,5 miljoen euro voor het investeringsprogramma.

Volgens artikel 2.19.6 van het ontwerp van Algemene Uitgabenbegroting 2016 worden de op het eind van het begrotingsjaar niet gebruikte gelden van het Financieringsfonds overgedragen naar het volgend begrotingsjaar en gevoegd bij de ontvangsten van dat jaar. Noch in de wetstabel, noch in het verantwoordingsprogramma is de stand van het Financieringsfonds opgenomen.

De voogdijministers voorzagen in hun beleidsplan van 2014 en 2015 in een versnelde valorisatie van de leegstaande staatseigendommen. De opbrengst uit verkopen werd in 2014 en 2015 geraamd op 25,5 miljoen euro<sup>253</sup>. De waarde van de onroerende goederen die de Regie der Gebouwen in 2015 aan het Federaal Aankoopcomité heeft overgedragen wordt geraamd op 77,3 miljoen euro. De waarde van de leegstaande gebouwen die nog niet werden overgedragen aan het Federale Aankoopcomité werd in 2015 geraamd op 140 miljoen euro.

<sup>251</sup> Design, build, finance and maintenance.

<sup>252</sup> Artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat er binnen de Regie der Gebouwen een financieringsfonds wordt opgericht. Dat fonds wordt, in afwijking van de artikelen 60 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, gestijfd met de opbrengst van alle onroerende verrichtingen aangaande de goederen van de Staat die onder de bevoegdheid vallen van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert. Artikel 335, §4, van de vernoemde programmawet stelt dat de middelen van het financieringsfonds worden aangewend ter financiering van de opdrachten toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen. In de praktijk worden die middelen altijd gebruikt voor investeringsuitgaven (artikel 533.01 van de uitgavenbegroting van de Regie), maar in principe zouden ook uitgaven voor huur of onderhoud op die manier gefinancierd kunnen worden.

<sup>253</sup> De meeropbrengsten uit de verkopen zouden volgens de minister in 2015 deels worden aangewend om het eventuele tekort voor de recurrente huuruitgaven te regulariseren.

Ondanks de portefeuille aan vastgoed dat in principe nog kan worden gevaloriseerd, daalt de raming van de opbrengsten uit verkopen voor 2016 en 2017 van 25 miljoen euro naar 5,5 miljoen euro<sup>254</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat de doelstelling om het onbenut vastgoedpark sneller te valoriseren niet langer is vertaald in de begroting<sup>255</sup>.

De Regie kon het Rekenhof ook geen lijst bezorgen van vastgoed dat in 2016 zou worden verkocht.

---

<sup>254</sup> De raming van de opbrengsten stijgt wel in 2018, 2019 en 2020 tot respectievelijk 18,1 miljoen euro, 39,2 miljoen euro en 43,3 miljoen euro. De Regie zal deze opbrengsten aanwenden om de financiering van de hergroepering van de diensten van het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (W.I.V.) en van het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA.) mogelijk te maken. De kostprijs van dit project is geraamd op 84,2 miljoen euro en zal, zoals beslist door de Ministerraad van 28 augustus 2015, worden gefinancierd door de verkoop van de sites en bijkomende verkopen.

<sup>255</sup> Artikel 414.09 "Opbrengst van alle onroerende verrichtingen ter stijving van een financieringsfonds" en artikel 490.11 "Opbrengst van de verkoop van gebouwen bestemd voor renovatie en/of wederinhuring, door de storten aan de Schatkist, of aan andere begunstigden.

## Sectie 21 – Pensioenen

In deze sectie van de uitgavenbegroting worden de dotaties ingeschreven die aan de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) worden toegekend<sup>256</sup>. Deze dotaties moeten het voor PDOS mogelijk maken de rust- en overlevingspensioenen van de openbare sector, de pensioenen van de NMBS, de vergoedingspensioenen, de oorlogsrenten en de arbeidsongevallenrenten te betalen.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotaties na op basis van de eigenlijke begroting van PDOS (en de daarbij horende verantwoording en opsplitsing in artikelen)<sup>257</sup>. Het merkt daarbij op dat de verantwoording bij de ontwerp-begroting van PDOS voor *'dotatie 1: pensioenen openbare sector'* voor een aantal uitgaven en inkomsten erg summier, onduidelijk en zelfs onbestaande is. Het kan hierdoor niet nagaan of de kredieten voor deze uitgaven en inkomsten toereikend zullen zijn om alle verplichtingen na te komen.

Zo wordt in de algemene verklaring van de wijziging van deze dotatie de *'besparing federale politie (arrest Grondwettelijk Hof 10/07/2014)'* geraamd op ongeveer 11,4 miljoen euro. Dit cijfer wordt niet gestaafd. Ook het overzicht van de belangrijkste uitgavenartikels stelt hierover enkel vast dat *'voor 2016 reeds rekening wordt gehouden met een verminderde aangroei als gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof'*<sup>258</sup>. Overigens ontbreekt de tabel met een overzicht van het aantal te verwachten 'nieuwe pensioenen'.

Bij begrotingsartikel *'531.1133 militaire rustpensioenen'* staat enkel een tabel met de geraamde aangroei van het aantal pensioenen, zonder verdere duiding. Op die basis kan de impact van de recente pensioenhervormingen op de aangroei van het aantal gepensioneerd militairen niet worden vastgesteld.

Ook de verantwoording bij de raming van de belangrijkste ontvangsten van PDOS, namelijk het begrotingsartikel *'420.3701 afhouding persoonlijke bijdrage'*, is, zoals de voorbije jaren, ontoereikend. De toelichting verduidelijkt dat *'de geraamde ontvangsten van 2015 werden aangepast aan de voor 2016 van toepassing zijnde gemiddelde indexcoëfficiënt en vervolgens vermenigvuldigd met een coëfficiënt (bv. 1,01 of 0,99, enz.) al naargelang de in 2016 verwachte evolutie van het volume'*. De reële waarde van de twee variabelen (index en aangroei) wordt echter niet vermeld, noch verantwoord<sup>259</sup>.

Ook de raming van de ontvangsten ingevolge de overdrachten van de pensioenbijdragen van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) naar PDOS in toepassing van de wet van 5 augustus 1968 (begrotingsartikel 420.4701) is weinig betrouwbaar<sup>260</sup>. In de verantwoording geeft PDOS immers aan dat *'de evolutie van deze opbrengst een eerder fluctuerend verloop kent en afhankelijk is van het tijdstip waarop de Rijksdienst*

<sup>256</sup> PDOS is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

<sup>257</sup> Parl. St. Kamer, van de AUB- deel 5 (Begrotingen van de instelling van openbaar nut (p. 795).

<sup>258</sup> Deze summier verantwoordingsartikel is bovendien verkeerd vermeld bij het begrotingsartikel 531.1133 (uitgaven voor militaire rustpensioenen). De uitgaven voor pensioenen van de federale politie horen thuis in begrotingsartikel 531.1134.

<sup>259</sup> Officieus vernam het Rekenhof dat de raming zou zijn gebaseerd op een ongewijzigde indexcoëfficiënt en op een aangroei-coëfficiënt van 0,993 tegenover de ramingen voor 2015, zodat enkel is rekening gehouden met een beperkte volumedaling.

<sup>260</sup> Wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

voor *Pensioenen de stortingen doet*'. Het Rekenhof brengt in herinnering dat het in zijn onderzoek van juli 2008 naar de overdracht van pensioenbijdragen tussen het privéstelsel en het openbare stelsel gewezen heeft op de problematiek van het onregelmatig ritme waarmee de RVP de pensioenafhoudingen aan PDOS overmaakt<sup>261</sup>. Het stelt vast dat PDOS geen gevolg heeft gegeven aan zijn aanbevelingen om de procedure voor de regelmatige inning van deze pensioenbijdragen te verbeteren.

.

---

<sup>261</sup> Rekenhof, *'Overdracht van de pensioenbijdragen uit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel'*, verslag overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2008, beschikbaar op de website [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



## Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid

### Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De tegemoetkomingen aan personen met een handicap hebben tot doel aan de personen met een handicap van wie de inkomsten ontoereikend worden beschouwd een financiële tegemoetkoming toe te kennen. Deze tegemoetkoming bestaat, enerzijds, uit de Inkomensvervangende en Integratietegemoetkomingen (IVT-IT), en, anderzijds, uit de Tegemoetkomingen hulp aan Bejaarden (THAB). Deze sociale uitkeringen worden voor het begrotingsjaar 2016 op respectievelijk 1.478,2 miljoen euro en 502,2 miljoen euro geraamd.

De zesde staatshervorming voorziet in de overheveling van de THAB naar de gemeenschappen. De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet wel in een overgangperiode tot en met 31 december 2015. De financiële middelen ter financiering van de THAB en de werkings- en personeelskosten zijn opgenomen in de dotatie aan de gemeenschappen (programma 01.35.1)<sup>262</sup>.

De gemeenschappen gaven te kennen dat ze deze opdracht inzake THAB op 1 januari 2016 niet kunnen uitvoeren en hebben daarom de FOD Sociale Zekerheid verzocht deze overgangperiode met minimaal 1 jaar te verlengen. Het Rekenhof merkt op dat deze verlenging nog niet tot protocolakkoorden met de gemeenschappen heeft geleid of via een aanpassing van BFW is geregeld<sup>263</sup>.

Met het oog op de verlenging van de overgangperiode, werd tijdens het postbilateraal overleg beslist de financiering van deze uitkeringen niet meer in de federale begroting op te nemen, en per gemeenschap een orderekening te creëren<sup>264</sup>. De werkmiddelen tot uitbetaling van de THAB zullen door de FOD Sociale Zekerheid aan de betrokken gemeenschap worden gefactureerd. De personeelsleden belast met de uitbetaling van de THAB worden vanaf 2016 overgeheveld naar de betrokken gemeenschap. Ze worden voor de periode van minimaal 1 jaar echter opnieuw ter beschikking gesteld van de FOD Sociale Zekerheid<sup>265</sup>.

Begrotingsruiter 2.24.5 voorziet in een reglementaire basis voor deze orderekeningen. Het artikel stipuleert in dit verband dat de uitgaven voor de sociale bijstandsuitkering "Tegemoetkoming hulp aan Bejaarden" (THAB) worden beperkt ten belope van de door de overeenstemmende gemeenschap gestorte bedragen. Omdat op deze orderekeningen geen debetpositie is toegelaten, kan de federale overheid de uitgaven echter niet prefinancieren. Om de continuïteit in de uitbetaling van deze sociale uitkeringen te verzekeren, zullen de gemeenschappen bijgevolg tijdig moeten voorzien in voldoende hoge provisies op deze orderekeningen.

---

<sup>262</sup> In toepassing van artikel 47/7 van de BFW.

<sup>263</sup> Deze protocolakkoorden moeten bovendien door de desbetreffende parlementen worden goedgekeurd en door een wet en decreten worden bekrachtigd.

<sup>264</sup> Deze THAB-uitkeringen worden immers beschouwd als financiële verrichtingen met derdengelden die krachtens artikel 19 van de comptabiliteitswet van 2003 van de federale begroting worden uitgesloten. Deze orderekeningen moeten door de betreffende gemeenschap met ontvangsten worden gespijsd. De FOD Sociale Zekerheid zal deze ontvangsten aanwenden voor de uitbetaling van de THAB voor rekening van de betrokken gemeenschappen.

<sup>265</sup> De personeelsuitgaven worden dus op de begroting van de desbetreffende gemeenschappen aangerekend.

Met het oog op de continuïteit van de betalingen en omdat tot op heden geen protocolakkoorden zijn opgemaakt zodat de tijdige prefinanciering door de gemeenschappen niet juridisch afdwingbaar is, vindt het Rekenhof het voorzichtig, als overgangsmaatregel, per orderekening een maximale debettoestand te bepalen.

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

### 1 Programma 25.21.4 - Beheer van het personeel

De begroting van de FOD Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Leefmilieu omvat twee ondersteunende<sup>266</sup> en zes operationele<sup>267</sup> organisatieafdelingen. De toegewezen opdrachten van de FOD VVVL zijn verdeeld over deze organisatieafdelingen. In de afdelingen zijn verschillende programma's opgenomen om de doelstellingen te verwezenlijken. De voorgaande jaren werden de personeelskredieten van de FOD VVVL verdeeld over deze programma's.

Met het oog op een administratieve en budgettaire vereenvoudiging, heeft de FOD VVVL in het huidig begrotingsontwerp meer dan twee derde van de personeelskredieten gegroepeerd in een nieuw begrotingsprogramma (25.21.4 "Beheer van het personeel") binnen de organisatieafdeling 21 "Beheersorganen"<sup>268</sup>.

Het Rekenhof meent dat deze hergroepering van de limitatieve personeelskredieten in één enkel programma niet consistent en transparant is en bovendien in strijd is met het principe van een programmabegroting zoals voorzien in de wet van 22 mei 2003<sup>269</sup>. Het beveelt daarom aan de algemene werkingskosten, waaronder de personeelskosten, op te nemen in het bestaansmiddelenprogramma van de verschillende organisatieafdelingen (i.p.v. in één programma voor de ganse FOD). In de verantwoordingsnota moet per organisatieafdeling een overzicht worden opgenomen van de middelen (o.m. personeelsaantal en personeelskost) die per programma worden aangewend om de doelstellingen te bereiken.

### 2 Organisatieafdeling 25.54 - Budgettair beheer van de begrotingsfondsen

Zoals bepaald in de programmawet van 24 december 2002 beheert het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) voor rekening van de FOD VVVL drie organieke begrotingsfondsen: het Grondstoffenfonds, het Plantenfonds en het Dierenfonds<sup>270</sup>. Het FAVV houdt het budgettair en boekhoudkundig beheer van deze fondsen afzonderlijk bij in zijn begroting en boekhouding<sup>271</sup>.

De personeels- en werkingsuitgaven van de personeelsleden van de FOD VVVL die belast zijn met de uitvoering van de opdrachten van de begrotingsfondsen werden tot

<sup>266</sup> Organisatieafdeling 21 "Beheersorganen" en 40 "Algemene diensten".

<sup>267</sup> Organisatieafdelingen 51 "Gezondheidsvoorzieningen", 52 "Basisgezondheidszorgen en crisisbeheer", 53 "Medex", 54 "Dieren, planten en voeding", 55 "Leefmilieu" en 56 "Wetenschapsbeleid".

<sup>268</sup> De personeelskredieten van de Federale Raad voor Duurzame ontwikkeling, van de organisatieafdeling 56 "Wetenschapsbeleid" en van de organieke fondsen van de organisatieafdeling 54, die worden beheerd door het FAVV, maken niet het voorwerp uit van deze centralisatiebeweging.

<sup>269</sup> De artikelen 48 en 50 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>270</sup> Artikel 303 van de programmawet van 24 december 2002.

<sup>271</sup> Artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2003 betreffende de wijze waarop het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen gemachtigd is de ontvangsten te innen, uitgaven te doen, in te staan voor het boekhoudkundig beheer hiervan en van de overgedragen reserves van het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten, het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

op heden gefinancierd door een transfert uit deze fondsen naar een orderekening van de FOD VVVL.

In het kader van de budgettaire vereenvoudiging van de begrotingsfondsen, zoals beslist door het begrotingsconclaf van 28 juli 2015 en de Ministerraad van 1 oktober 2015, en in uitvoering van begrotingsruiter 2.25.16<sup>272</sup> zijn deze uitgaven (5,4 miljoen euro) voortaan als limitatieve kredieten opgenomen in de begroting van de FOD VVVL<sup>273</sup>. Ter compensatie is de dotatie aan het FAVV met eenzelfde bedrag verminderd. Het FAVV wordt hiervoor op zijn beurt gecompenseerd door een transfert uit de begrotingsfondsen naar de eigen middelen.

Het Rekenhof merkt op dat deze werkwijze weinig transparant is. Bovendien is ze in strijd met de wet- en de regelgeving waarin het FAVV gemachtigd wordt deze fondsen te beheren<sup>274</sup> en met het wettelijk principe dat de uitgaven van de begrotingsfondsen met de daarvoor toegewezen ontvangsten moeten worden gefinancierd i.p.v. met een limitatief krediet<sup>275</sup>.

Het beveelt tevens aan de ontvangsten en uitgaven evenals het budgettair en boekhoudkundig beheer van voormelde begrotingsfondsen toe te wijzen aan één en dezelfde entiteit, hetzij het agentschap, hetzij de departementale organisatie.

### 3 Programma 25.55.9 - Fonds "Klimaatresponsabilisering"

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

De BFW legt de principes van dit mechanisme vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector terug te dringen<sup>276</sup>. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid<sup>277</sup>. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het gewest een financiële malus ten laste gelegd<sup>278</sup>.

Om de bonusmalusregeling van dit mechanisme te financieren is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht. De FOD VVVL heeft dit fonds onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme" opgenomen<sup>279</sup>. De ontvangsten ervan bestaan uit:

<sup>272</sup> Parl. St., Kamer, DOC 54/1352/001, p. 62.

<sup>273</sup> Hiervoor creëerde de FOD VVVL binnen de organisatieafdeling 54 "Dieren, Planten en Voeding" drie nieuwe uitgavenprogramma's: programma 54.6 "Beheer Dierenfonds", programma 54.7 "Beheer Grondstoffenfonds" en programma 54.8 "Beheer Plantenfonds".

<sup>274</sup> Artikel 303 van de programmawet van 24 december 2002 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2003.

<sup>275</sup> Artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>276</sup> Artikel 65quater, §2, van de BFW.

<sup>277</sup> De bonus wordt afgehouden van het federaal deel van de veiling van de emissierechten (artikel 65quater, §5, 1°, van de BFW).

<sup>278</sup> Deze malus wordt afgehouden van de middelen aan het gewest, zoals opgenomen in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de BFW.

<sup>279</sup> Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, artikel 5.

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

De opbrengsten van het veilen van de emissierechten moeten worden verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de nadere regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten tussen deze entiteiten<sup>280</sup>. Bij de indiening van het huidig ontwerp was er nog geen samenwerkingsakkoord. Hierdoor kunnen deze ontvangsten nog steeds niet worden aangewend en staan ze geblokkeerd op een orderekening die wordt beheerd door de FOD VVVL. Eind oktober 2015 bedroeg het saldo van deze rekening bijna 330 miljoen euro.

In het huidig ontwerp is in het begrotingsfonds een ontvangstenraming opgenomen van 5,2 miljoen euro. Er zijn nog geen uitgavenkredieten ingeschreven. Het Rekenhof wijst op het onzekere karakter van deze ontvangsten voor het begrotingsjaar 2016, en dit in gevolge het uitblijven van het samenwerkingsakkoord.

#### 4 Programma 25.54.5 - Dotatie aan het FAVV

De dotatie aan het FAVV<sup>281</sup> moet die toelaten zijn opdrachten inzake voedselveiligheid te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.54.51.41.40.01) bedraagt voor het begrotingsjaar 2016 88,2 miljoen euro.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

Het merkt op dat deze dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2016<sup>282</sup> en dus niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

Voorts wijst het erop dat het FAVV op 31 december 2014 over een financiële reserve van 162 miljoen euro beschikt als gevolg van de tijdens de voorgaande jaren opgebouwde begrotingsoverschotten<sup>283</sup>. Ook het ontwerp van begroting 2016 van het FAVV vertoont een positief saldo van 0,9 miljoen euro. Het Rekenhof merkt hierbij op dat de berekening van de dotatie aan het FAVV geen rekening houdt met deze reserves<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> BFW, artikel 65quater, §7.

<sup>281</sup> Het FAVV is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

<sup>282</sup> De bij conclaaf opgelegde besparingen of beslissingen worden bijkomend in mindering gebracht en verrekend.

<sup>283</sup> Bron: Rekenhof. Dit saldo houdt geen rekening met de saldi van de begrotingsfondsen die worden beheerd door het FAVV (zie punt 2 van dit artikel).

<sup>284</sup> Artikel 3, §1, van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen bepaalt onder meer dat het agentschap gefinancierd wordt met een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting. Overeenkomstig paragraaf 2 van hetzelfde artikel, kan het FAVV over zijn financiële reserve beschikken. Deze wet voorziet niet in nadere bepalingen omtrent de berekeningswijze van deze dotatie en de aanwending van deze financiële reserves.

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

De dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)<sup>285</sup> moet dit agentschap toelaten zijn opdrachten inzake het beheer van geneesmiddelen en gezondheidsproducten te vervullen. Deze dotatie (basisallocatie 25.59.02.41.40.01) bedraagt voor het begrotingsjaar 2016 16,8 miljoen euro.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

Het merkt op dat deze dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2016<sup>286</sup> en dus niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

### *De opmaak van de begroting*

Het Rekenhof stelt vast dat op het ontvangstenartikel 450-030 "Gebruik van de financiële reserve" van het begrotingsontwerp van het agentschap 1,9 miljoen euro is voorzien om de begroting in evenwicht te brengen door een beroep te doen op het gecumuleerd begrotingsoverschot van de vorige jaren. Volgens het FAGG zal de financiële reserve waarschijnlijk niet worden aangewend omdat ook voor 2016 een onderbenutting van de personeelskredieten wordt verwacht.

In 2014 werden de personeelskredieten voor 4 miljoen euro onderbenut<sup>287</sup>. Voor 2015 raamt het FAGG de globale onderbenutting op 3 miljoen euro. Niettegenstaande deze onderbenutting stijgen de personeelskredieten in 2016 (37,4 miljoen euro) tegenover de uitgaven 2014 (30,9 miljoen euro).

### *Het financieringsmechanisme "buffer"*

Op grond van zijn oprichtingswet van 20 juli 2006<sup>288</sup> kan het FAGG zijn financiële reserves tevens aanwenden voor "verbeterprojecten" voor een bedrag van 2,2 miljoen euro (het zogenaamd financieringsmechanisme "buffer"). De Ministerraad van 4 april 2014 koppelde hieraan de voorwaarde dat het FAGG erop toeziet dat tegenover de uitgave een overeenkomstige omzet wordt genoteerd.

Het Rekenhof merkt op dat bij de indiening van het huidig ontwerp het nog niet duidelijk was welke projecten er in 2016 met deze reserve opgestart zullen worden en welke opbrengsten en uitgaven deze toekomstige projecten zullen genereren.

---

<sup>285</sup> Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

<sup>286</sup> De bij conclaaf opgelegde besparingen of beslissingen worden bijkomend in mindering gebracht en verrekend.

<sup>287</sup> De toegekende personeelskredieten (hoofdstuk 51 van de begroting van het FAGG) bedroegen 34,9 miljoen euro waarvan 30,9 miljoen euro werd aangewend.

<sup>288</sup> Zoals gewijzigd door artikel 34 van de wet van 30 juli 2013 houdende diverse bepalingen.

## Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

### Programma 32 42 3 – Financiering van het nucleair passief

In de algemene beleidsnota Energie<sup>289</sup>, betreffende het fonds van de technische passiva van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE), verklaart de regering "een eerste aanzet" te zullen geven om de verwijdering van radioactief afval te verzekeren en om oplossingen uit te werken voor de stockage van hoog verrijkt verbruikt uranium.

Het Rekenhof stelt vast dat de middelen die het IRE in 2016 krijgt toegekend<sup>290</sup>, meer dan de helft lager liggen dan het krediet dat in 2015 werd toegekend (van 7,6 naar 3,3 miljoen euro), terwijl de verantwoordingen<sup>291</sup> preciseren dat, om de geraamde uitgaven voor de verwerking van radioactief afval te dekken, de kredieten tussen 2017 en 2019 inderdaad zouden moeten worden opgetrokken tot 21,6 miljoen euro.

In 2015 werden ten laste van het provisionele krediet in programma 03-41-1 bijkomende kredieten bekomen ten belope van 4,275 miljoen euro bij de vastleggingen en bij de vereffeningen<sup>292</sup>, en recent werd een bijkomend bedrag van 15,5 miljoen euro bij de vastleggingen<sup>293</sup> toegekend.

---

<sup>289</sup> Algemene beleidsnota "Energie-Milieu-Duurzame ontwikkeling" van 6 november 2015, doc. 54 1428/012, p. 16.

<sup>290</sup> Basisallocatie 32 42 30 31.22.22 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

<sup>291</sup> Verantwoording AUB voor het begrotingsjaar 2016, doc. 54 1353/018, p. 83 en volgende.

<sup>292</sup> Koninklijk besluit van 2 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 8 oktober 2015.

<sup>293</sup> Koninklijk besluit van 29 oktober 2015, Belgisch Staatsblad van 9 november 2015.

## Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

### Programma 33 52 2 - Belgocontrol

Belgocontrol heeft de federale Staat voor het jaar 2015 maandelijks de totale kosten van de financiering van de luchtvaartnavigatiediensten ten belope van 23,9 miljoen euro gefactureerd, d.i. de luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische gewestelijke openbare luchthavens (15,4 miljoen euro) en de luchtvaartnavigatiedienstverlening op de luchthaven van Brussel-Nationaal (8,5 miljoen euro).

Het krediet, dat niet was uitgetrokken in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015, werd toegekend ten laste van het provisioneel krediet "veiligheid", ingeschreven<sup>294</sup> op programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting. In de loop van 2015 werden negen facturen voor een bedrag van 19,1 miljoen euro vereffend en het terugvorderbaar voorschot van 10 miljoen euro<sup>295</sup> kon op 9 oktober 2015 worden terugbetaald.

In 2015 moeten 22,2 miljoen euro kredieten worden vereffend. De laatste factuur van december 2015 van naar schatting 1,655 miljoen euro, zal in januari 2016 worden betaald, en volgens de verantwoordingen zal ze worden aangerekend ten laste van hetzelfde provisioneel krediet voor 2016.

Voor 2016 is geen krediet uitgetrokken voor de financiering van Belgocontrol, dit in afwachting van een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten om de modaliteiten en de financiering van de luchtvaartnavigatiedienst in de Belgische luchthavens te regelen.

---

<sup>294</sup> Koninklijk besluit van 23 augustus 2015 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015 en bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid, Belgisch Staatsblad van 4 september 2015.

<sup>295</sup> Toegekend door het koninklijk besluit van 19 december 2014, Belgisch Staatsblad van 30 december 2014.



## Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie

### 1 Financiële impact asielcrisis

De regering raamt de impact van de asielcrisis voor 2016 op de begroting van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) op 237,8 miljoen euro. Ze gaat hierbij uit van een toename van 30.000 dossiers en een erkenningsgraad van 70%. De regering neemt aan dat hiervan 65,7 miljoen euro (zijnde 6.235 beslissingen) is opgenomen in de kredieten ingeschreven onder het programma 44.55.1. Het betreft in het bijzonder toelagen aan de OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (52,5 miljoen euro)<sup>296</sup> en van de maatschappelijke hulp in toepassing van de wet van 2 april 1965 (10,4 miljoen euro)<sup>297</sup> evenals terugbetalingen van dringende medische hulp (2,8 miljoen euro)<sup>298</sup>. De bijkomende impact wordt zo herleid tot 172,2 miljoen euro, op te splitsen in 131,5 miljoen euro aan toelagen in het kader van het recht op maatschappelijke integratie, 37,4 miljoen euro aan toelagen in het kader van de wet van 2 april 1965 en 3,2 miljoen euro als terugbetaling van dringende medische hulp.

Voor de financiering van de bijkomende impact moet de POD MI beroep doen op het provisioneel krediet ter financiering van de asielcrisis (programma 03.41.1).

### 2 Programma 44.55.1 – Recht op maatschappelijke integratie (RMI)

Basisallocatie 44.55.11.43.52.16 omvat het aandeel van de federale Staat in het leefloon dat wordt betaald door de OCMW's, de activering en de dossierkosten. De rechtsgrond is terug te vinden in de wet van 26 mei 2002<sup>299</sup> en het koninklijk besluit van 11 juli 2002<sup>300</sup>. Voor het begrotingsjaar 2016 werd een krediet ingeschreven van 777,6 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat het krediet mogelijk onderraamd is omdat het bedrag onder meer is berekend op basis van hetzelfde stijgingspercentage van het aantal begunstigden tijdens de periode 2014-2015 en bij ongewijzigd beleid. De uitgaven voor 2015 worden door de POD MI geraamd op 743,5 miljoen euro. Dit betekent een bijna volledige benutting van het toegekende budget (747,6 miljoen euro). De beperkte stijging van het krediet in 2016 (+30,0 miljoen euro) veronderstelt dus, enerzijds, een volledige toewijzing van het bijkomende krediet aan de asielcrisis (stijging van het aantal asioldossiers – zie punt 1), en anderzijds, een daling van het aantal bestaande leefloners. Uit de statistieken<sup>301</sup> van de POD MI blijkt nochtans dat de meeste leefloners de Belgische nationaliteit hebben en dat de structurele stijging van het aantal leefloners mede te verklaren is door bepaalde risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen,...) en door de impact van de wijzigingen in de werkloosheidsreglementering. Anderzijds houdt de berekening van de impact van de asielcrisis rekening met de kost van een volledig jaar, wat gezien de termijn van een erkenningsprocedure, wellicht te ruim berekend is.

<sup>296</sup> Basisallocatie 44.55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van recht op maatschappelijke integratie (777,6 miljoen euro).

<sup>297</sup> Basisallocatie 44.55.12.43.52.23 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van maatschappelijke hulp (176,2 miljoen euro).

<sup>298</sup> Basisallocatie 44.55.12.34.32.00 Terugbetaling aan HZIV (53,7 miljoen euro).

<sup>299</sup> Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

<sup>300</sup> Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

<sup>301</sup> Statistisch rapport POD MI – september 2015.

Of het krediet toereikend is, zal bijgevolg in belangrijke mate afhangen van de toestroom en de erkenning van de asielzoekers en de mate waarin het departement beroep kan doen op voormelde interdepartementale provisie.

## Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

### Herstructurering van de begroting

Het Rekenhof stelt vast dat kredieten die voordien bestemd waren voor de bezoldiging van een deel van het specifiek contractueel personeel<sup>302</sup>, werden samengebracht in programma 46.21.0 - Leiding en beheer. Een nieuwe wettelijke bepaling (artikel 2.46.6 van de algemene uitgavenbegroting) maakt het mogelijk de kredieten voor statutair en niet-statutair personeel van dat programma te herverdelen naar andere specifieke basisallocaties.

Die voorstelling van de begroting strookt niet met het beginsel van de begrotingspecialiteit, noch met de transparantie die vereist is voor de door de Kamer uitgeoefende controle.

---

<sup>302</sup> Basisallocatie 46.60.11.11.00.16 – Bezoldigingen en allerhande toelagen voor het contractueel personeel specifieke taken aangeworven voor het beheer van de O&O programma's en acties op nationaal vlak en van de interuniversitaire attractiepolen; basisallocatie 46.60.21.11.00.18 - Bezoldigingen en allerhande toelagen voor het contractueel personeel - specifieke taken - aangeworven voor het permanent beheer van de O&O programma's en -acties op internationaal vlak; basisallocatie 46.60.15.41.30.01 – Dotatie aan de Dienst voor Wetenschappelijke en technische informatie (DWTI) voor het deel met betrekking tot het personeel, en basisallocatie 61.12.11.00.04 - Bezoldigingen en allerhande toelagen aan ander dan statutair personeel.

## Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld

### Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

Volgens de meest recente raming van het Agentschap van de Schuld van 14 september 2015 en zoals hernomen in het rapport van het monitoringscomité van 22 september 2015, zouden de intrestlasten voor het jaar 2016 (zonder gekapitaliseerde intresten van het Zilverfonds), waarvoor in sectie 51 kredieten moeten worden voorzien, 10.365,7 miljoen euro belopen<sup>303</sup>.

Uit het voorliggende ontwerp van begroting en de bijhorende verantwoording in verband met sectie 51 blijkt echter dat de kredieten voor intrestlasten 10.315,7 miljoen euro bedragen, d.i. precies 50 miljoen euro lager dan de raming van het Agentschap van de Schuld van 14 september 2015<sup>304</sup>.

Deze verlaging vloeit voort uit de conclaafbeslissing van 28 juli 2015 om de raming van de intrestlasten voor de periode 2016-2018 in totaal met 950 miljoen euro te verminderen, waarvan 50 miljoen euro in 2016. Bij dit begrotingsconclaaf raamde het monitoringscomité, op basis van de synthesesnota van het Agentschap van de Schuld, de interestlasten (exclusief Zilverfonds) nog op 10.471 miljoen euro. De beslissing om de raming van de interestlasten in 2016 met 50 miljoen euro te verminderen, werd dus toegepast op de raming van het Agentschap van de Schuld van een latere datum, nl. 14 september 2015.

Volgens het Agentschap van de Schuld gaat de regering uit van een bijkomende verlaging van de intrestvoeten, o.a. als gevolg van de "Quantitative Easing"(QE) van de ECB<sup>305</sup>.

Het Rekenhof merkt op dat de door de regering toegepaste berekeningswijze niet precies wordt toegelicht in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting<sup>306</sup>.

---

<sup>303</sup> Comité de Monitoring – Actualisation 2015-2016 – 22/06/2015 p. 28 ([www.begroting.be](http://www.begroting.be)).

<sup>304</sup> Basisallocaties 51.45.10.21.01 10.01 (Rente van de leningen op lange termijn in Belgische frank en in euro – 10.178,9 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.10.08 (Rente van de leningen op korte termijn in euro - -23,7 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.20.02 (Rente van leningen op lange termijn in vreemde munt- 172,8 miljoen euro) en basisallocatie 51.45.21.20.08 (Rente van leningen op korte termijn in vreemde munt - -12,2 miljoen euro). Deze vermindering werd integraal toegepast op de rente van leningen op lange termijn in euro of Belgische frank.

<sup>305</sup> Deze "Quantitative Easing" behelst de sedert begin 2015 gevoerde expansieve monetaire politiek van de ECB, waarbij meer geld in het financiële systeem wordt gepompt via de inkoop van overheidsobligaties om zo de groei van de Europese economie te bevorderen.

<sup>306</sup> Zie Parl. St. Kamer; DOC 54-1353/022.

## HOOFDSTUK III

# Uitgaven van de sociale zekerheid

### 1 Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid

Voor 2016 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)<sup>307</sup> geraamd op 78.628,4 miljoen euro. Ze liggen 178,2 miljoen euro (0,23 %) hoger dan de verwachte uitgaven voor 2015.

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

Omschrijving	Uitgaven 2014	Verwachte uitgaven 2015	Geraamde uitgaven 2016
Prestaties	77.802,3	69.904,9	70.298,6
Werkingskosten	2.508,1	2.208,9	2.187,6
Andere uitgaven	8.153,5	6.336,3	6.142,2
<b>Totaal</b>	<b>88.463,9</b>	<b>78.450,2</b>	<b>78.628,4</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016

<sup>307</sup> Om dubbelstellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

Tabel - Evolutie van de prestaties (2014-2016, in miljoen euro)

Stelsels en prestaties <sup>308</sup>	Uitgaven 2014	Verwachte uitgaven 2015	Geraamde uitgaven 2016
RSZ-Globaal Beheer	43.945,8	39.351,6	39.833,7
<i>Arbeidsongeschiktheid</i>	<i>6.643,5</i>	<i>7.051,89</i>	<i>7.436,1</i>
<i>Pensioenen</i>	<i>22.337,2</i>	<i>23.246,9</i>	<i>23.857,4</i>
<i>Werkloosheid</i>	<i>9.557,7</i>	<i>8.566,6</i>	<i>8.056,2</i>
<i>Arbeidsongevallen</i>	<i>210,6</i>	<i>217,8</i>	<i>219,5</i>
<i>Beroepsziekten</i>	<i>260,9</i>	<i>258,1</i>	<i>254,2</i>
<i>Mijnwerkers en zeevarenden</i>	<i>9,7</i>	<i>10,4</i>	<i>10,3</i>
<i>Gezinsbijslagen</i>	<i>4.926,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
RSVZ-Globaal Beheer	3.956,0	3.809,5	3.904,1
<i>Arbeidsongeschiktheid</i>	<i>394,7</i>	<i>410,7</i>	<i>429,7</i>
<i>Pensioenen</i>	<i>3.288,6</i>	<i>3.387,3</i>	<i>3.462,7</i>
<i>Faillissementsverzekering &amp; palliatieve zorgen</i>	<i>7,9</i>	<i>11,5</i>	<i>11,7</i>
<i>Gezinsbijslagen</i>	<i>264,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
RIZIV-Geneeskundige Verzorging	26.308,1	23.851,8	23.812,6
Stelsels buiten globaal beheer	3.592,4	2.892,0	2.748,2
<b>Totaal</b>	<b>77.802,3</b>	<b>69.904,9</b>	<b>70.298,6</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid en Algemene Toelichting 2016.

Van de totale geconsolideerde uitgaven wordt 70.298,6 miljoen euro (89,41%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen. Dat bedrag stijgt tegenover de verwachte uitgaven voor 2015 met 393,7 miljoen euro (0,56%).

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de totale uitgaven voor prestaties in 2016 met 482 miljoen euro (1,22%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2015. Die stijging is het gevolg van een stijging van de uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 384,3 miljoen euro (5,45%) en van de uitgaven voor pensioenen met 610,5 miljoen euro (2,63%). In de twee gevallen wordt de stijging verklaard door een toename van het aantal rechthebbenden. Van zijn kant verwacht de RVA dat het aantal werklozen in 2016 zal afnemen, waardoor de uitgaven voor werkloosheid tegenover 2015 dalen met 510,4 miljoen euro (-5,96%).

Bij het RSVZ-Globaal Beheer nemen de uitgaven voor prestaties in 2016 toe met 94,6 miljoen euro tegenover 2015. De uitgaven voor arbeidsongeschiktheids-uitkeringen

<sup>308</sup> Vanaf 2015 zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor de uitgaven voor gezinsbijslagen.

nemen in 2016 toe met 19 miljoen euro (4,63%) tegenover 2015. Bij de pensioenen bedraagt de toename 75,4 miljoen euro (2,23%). Zoals bij de RSZ-Globaal Beheer is die evolutie het gevolg van een toename van het aantal rechthebbenden.

Voor 2016 is de globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging vastgesteld op 23.812,6 miljoen euro, hetzij 39,2 miljoen euro (0,16%) minder dan de globale begrotingsdoelstelling voor 2015. Die lagere begrotingsdoelstelling is het gevolg van het feit dat de gemeenschappen in 2016 bevoegd worden voor de uitgaven voor investeringen in de ziekenhuizen.

De daling van de uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten globaal beheer met 143,7 miljoen euro (-4,97%) is vooral het gevolg van de evolutie van de uitgaven bij DIBISS.

## **2 Ontwerpbegrotingen van de openbare instellingen van socialezekerheidsinstellingen**

Het Rekenhof heeft eveneens de begrotingsgegevens van de openbare instellingen van sociale zekerheid onderzocht. Het wijst erop dat zijn analyse in de meeste gevallen steunt op voorlopige documenten, gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens. Deze toestand die niet eigen is aan het jaar 2016, leidt ertoe dat het Rekenhof zich niet ervan heeft kunnen vergewissen of de in het begrotingsconclaf goedgekeurde maatregelen effectief werden doorgerekend in de definitieve begrotingen van die instellingen.

Het Rekenhof herinnert er in dat opzicht aan dat de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid binnen Entiteit I moeten worden geconsolideerd en dat het door de recurrente vertraging bij het indienen van de ontwerpbegrotingen van die instellingen moeilijk is een algemeen overzicht van de door de Staat voorziene financiële verrichtingen te hebben. Het vraagt bijgevolg dat die begrotingsontwerpen in de toekomst zouden worden gefinaliseerd binnen een termijn die het Rekenhof in staat stelt zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement te vervullen.

Er werden soms significante verschillen vastgesteld tussen de gegevens in de algemene toelichting en de gegevens in de voorbereidende begrotingsdocumenten van de meeste socialezekerheidsinstellingen. Het Rekenhof onderstreept trouwens in dat verband dat de beheerders van die instellingen meestal niet beschikken over de informatie in de algemene toelichting vooraleer dat document wordt gepubliceerd.

Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoek eveneens vastgesteld dat de beheersorganen van de socialezekerheidsinstellingen meestal de na het begrotingsconclaf opgestelde notificaties ontvangen, zonder dat hun de informatie in verband met de besparingen of de door de Ministerraad goedgekeurde berekeningsmodaliteiten worden meegedeeld.

Zo beschikten die instellingen, toen het Rekenhof hun begroting onderzocht, bijvoorbeeld nog niet over een overzicht van de manier waarop de in augustus en oktober laatstleden goedgekeurde besparingsmaatregelen inzake uitgaven nog onder die instellingen moesten worden verdeeld. Daaruit volgt inzonderheid dat hun beheersorganen niet kunnen bepalen over welke middelen ze effectief zullen beschikken om hun wettelijke opdrachten in het jaar 2016 te kunnen vervullen.

Ook een aantal goedgekeurde maatregelen inzake sociale uitkeringen werden nog niet voldoende nauwkeurig gepreciseerd, waardoor het risico ontstaat dat ze niet of later zullen worden toegepast. Er wordt daarvoor verwezen naar de onderstaande commentaren.

### 3 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

#### 3.1 Uitkeringsgerechtigden

##### *Berekening van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers*

Naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2015 heeft de regering beslist om vanaf 1 januari 2015 voor de uitkeringen voor de primaire arbeidsongeschiktheid (d.i. het eerste jaar van ziekte) het gemiddelde loon van de voorbije twaalf maanden in aanmerking te nemen (in plaats van het loon van de laatste maand die aan de ziekte voorafgaat)<sup>309</sup>. In 2016 moet die maatregel een besparing opleveren van 26 miljoen euro.

Bij het toekennen van een uitkering volgens de nieuwe berekeningswijze zullen de verzekeringsinstellingen meer informatie nodig hebben en dus bijkomende gegevens moet raadplegen of opvragen. Dat vereist een aanpassing van de informaticatoepassingen van de verzekeringsinstellingen, maar ook van de bij de uitvoering betrokken openbare instellingen van sociale zekerheid (bv. de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid). De bijkomende controle- en verificatiewerkzaamheden mogen geen vertraging of onderbreking veroorzaken bij de berekening, toekenning en betaling van de uitkeringen.

Die technische en administratieve vereisten hebben ertoe geleid dat de uitvoering van de maatregel is vertraagd. In de notificaties van juli 2015 is de geraamde besparing voor 2015 dan ook teruggebracht tot 13,5 miljoen euro (in de initiële begroting 2015 was een besparing van 30 miljoen euro ingeschreven<sup>310</sup>). Voor 2016 wordt de besparing geraamd op 26 miljoen euro, d.i. 12,5 miljoen euro meer dan de ramingen voor 2015. Uit de beschikbare informatie blijkt niet hoe dit bedrag is geraamd.

Het Rekenhof wijst er op dat de besparing mogelijk is overschat. In zijn ontwerpbegroting voor 2016 (die ook de actuele ramingen voor 2015 bevat) gaat het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) ervan uit dat de maatregel pas in de loop van 2016 in werking zal treden en heeft het voor 2015 geen besparing opgenomen. Voor 2016 raamt het RIZIV de besparing op 11,8 miljoen euro.

##### *Re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen*

De regering wil de re-integratie van arbeidsongeschikte personen bevorderen en de procedures voor de toekenning en de controle van de uitkeringen strenger maken. Die maatregelen moeten in 2016 een besparing opleveren van 56 miljoen euro (51,5 miljoen euro in de regeling van de werknemers en 4,5 miljoen euro in de regeling van de zelfstandigen).

Uit de beschikbare documentatie blijkt dat de socio-professionele re-integratie van arbeidsongeschikte personen voorlopig alleen betrekking heeft op de werknemers. Het is de bedoeling om voor werknemers die nog kunnen werken, maar hun huidige functie niet meer kunnen uitoefenen, een op maat gemaakt begeleidingsplan uit te werken (herscholing, begeleiding in de zoektocht naar werk... ).

Over de praktische kant (screening van de arbeidsongeschikte personen om uit te maken wie in aanmerking komt voor een individueel begeleidingsplan, opstellen van

<sup>309</sup> Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting voor het jaar 2015, Kamer, DOC. 54-0494/001, p. 198.

<sup>310</sup> Zie voor de geraamde besparing 2015 de Algemene Toelichting bij de initiële begroting 2015, DOC. Kamer, 54-0494/001, p. 198.



het plan, opvolgen van de uitvoering) wordt nog overlegd met de sociale partners (via de Nationale Arbeidsraad) en met de verzekeringsinstellingen. Ook de regelgeving (Ziekteverzekeringswet, wetgeving inzake het welzijn op het werk) moet nog worden aangepast. Daardoor zal de maatregel - die al was ingeschreven in de begroting 2015 - pas vanaf 2016 van kracht worden. De minister van Sociale Zaken benadrukt dat de sleutel tot succes ligt in een mentaliteitswijziging bij alle betrokken personen<sup>311</sup>. Daarom wordt ernaar gestreefd om werkgevers en werknemers te sensibiliseren door de voordelen van de regeling in de verf te zetten en zouden arbeidsongeschikte werknemers niet worden verplicht om in het systeem te stappen.

Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop de besparing is geraamd. Het RIZIV kon de geraamde besparing niet bevestigen, omdat het naar eigen zeggen nog niet over voldoende kwantitatieve gegevens beschikt om een betrouwbare raming te maken van de besparingen die met die maatregel kunnen worden verwezenlijkt, omdat nog maar een beperkt aantal mensen met succes een volledig begeleidingstraject heeft doorlopen.

#### *Uitbreiding van de periode van gewaarborgd loon*

Volgens de regeerverklaring van 11 oktober 2014 zou de periode van gewaarborgd loon (d.i. de periode waarin de werkgever het loon van een zieke werknemer betaalt) worden opgetrokken van één maand naar twee maanden. Dat moest de werkgevers ertoe aanzetten om, via preventieve maatregelen en aangepast werk, te vermijden dat werknemers vervroegd de arbeidsmarkt verlaten.

Het Rekenhof stelt vast dat die maatregel, waarmee in 2016 354 miljoen euro zou worden bespaard, niet zal worden uitgevoerd.

#### *Niet nader uitgewerkte besparing*

Volgens de begrotingsnotificaties van 28 augustus 2015 zullen in 2016 bijkomende besparingen worden verwezenlijkt in de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (RIZIV) en in de uitgaven voor pensioenen. De besparing wordt op 100 miljoen euro geraamd, waarvan 42,9 miljoen euro betrekking zou hebben op de uitkeringen bij het RIZIV<sup>312</sup>. Dat bedrag is opgenomen bij de correcties voor de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo (ESR-correcties).

Het Rekenhof stelt vast dat nog geen concrete besparingsmaatregelen zijn uitgewerkt en dat bijgevolg niet kan worden vastgesteld of de geraamde besparing realistisch is. De minister van Sociale Zaken stelt in dat verband dat de besparingen zullen voortvloeien uit een (nog aan de Ministerraad voor te leggen) actieplan Arbeidsongeschiktheid.

### **3.2 RIZIV – Geneeskundige verzorging**

In juli 2015 legde de regering de structurele besparing voor het RIZIV-Geneeskundige Verzorging voor 2016 vast op 285 miljoen euro. Bovenop dat bedrag komt de bijkomende structurele besparing van 76 miljoen euro die binnen het in 2014

---

<sup>311</sup> Zie het antwoord van de minister van Sociale Zaken op de mondelingen vragen van de dames C. Fonck en M. Gerken en de heer R. Hedebouw, Kamer, Commissie voor de Sociale Zaken, 21 oktober 2015 (DOC. COM 249).

<sup>312</sup> Het saldo van 52.1 miljoen euro heeft betrekking op maatregelen bij de overheidspensioenen.

vastgelegde meerjarentraject 2015-2018 in 2016 moet worden verwezenlijkt<sup>33</sup>. In 2016 moet het RIZIV-Geneeskundige Verzorging dus 361 miljoen euro besparen.

Uit een analyse van de begrotingsdocumenten blijkt dat het RIZIV-Geneeskundige Verzorging in 2016 netto voor 412,6 miljoen euro zal besparen. De volgende tabel bevat de samenstelling van dat bedrag.

Tabel - Besparingen en nieuwe uitgaven: verdeling over de rubrieken (in miljoen euro)

	Binnen de globale begrotingsdoelstelling	Buiten de globale begrotingsdoelstelling	Totaal
Besparingen	-309,8	-264,3	-574,1
<i>Verzekeringsinstellingen</i>	<i>0,0</i>	<i>-38,7</i>	<i>-38,7</i>
<i>Onderbenutting van de uitgaven</i>	<i>-117,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-116,8</i>
<i>Andere besparingen</i>	<i>-192,8</i>	<i>-225,6</i>	<i>-418,4</i>
Uitgaven voor nieuw beleid	104,4	57,1	161,5
Nettobesparing	-205,4	-207,2	-412,6

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens Algemene Toelichting

Het verschil met de in de Algemene Toelichting vermelde structurele besparing is het gevolg van twee factoren.

- De besparing van 361 miljoen euro houdt geen rekening met de opgelegde besparing in de werkingskosten van de verzekeringsinstellingen (38,7 miljoen euro).
- De besparing van 361 miljoen euro bevat twee bedragen voor nieuwe initiatieven die worden verwezenlijkt op de begroting van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid voor de Voedselketen en Leefmilieu (totaal: 12,8 miljoen euro).

#### Globale begrotingsdoelstelling en besparingen

De globale begrotingsdoelstelling is vastgesteld op 23.812,6 miljoen euro, tegenover 23.851,8 miljoen euro voor 2015. De daling tegenover het vorige jaar is vooral het gevolg van de overdracht aan de gemeenschappen en gewesten van de budgetten voor de investeringen in de ziekenhuizen (486,7 miljoen euro)<sup>34</sup>.

Van de uitgaven voor prestaties mag in 2016 maximaal 23.607,2 miljoen euro worden besteed aan de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging, wat een besparing oplevert van 205,4 miljoen euro. In de praktijk blijft dat bedrag behouden binnen de globale begrotingsdoelstelling, maar wordt het in 2016 niet gefinancierd<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Zie Algemene Toelichting bij het ontwerp van begroting 2015, DOC. Kamer 54-0494/001 p. 222 en notificaties van de Ministerraad van 15 oktober 2014, p. 31-32.

<sup>34</sup> Voor de berekening, zie Algemene Toelichting, p. 218.

<sup>35</sup> In de Algemene Toelichting wordt daarom daartoe een bedrag van 205,4 miljoen euro afgetrokken van de totale geraamde uitgaven van de rubriek "Diverse". Op die manier blijft de begroting van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging in evenwicht en wordt die besparing toch niet gefinancierd.

De besparing bestaat uit drie elementen.

- Het verschil van 117 miljoen euro tussen de globale begrotingsdoelstelling (23.812,6 miljoen euro) en de voor 2016 door het RIZIV geraamde uitgaven (23.695,6 miljoen euro) wordt beschouwd als een onderbenutting en mag in 2016 niet worden gebruikt om nieuwe uitgaven te financieren.
- Het voor 2016 geraamde bedrag voor de indexering van de honoraria mag niet worden uitgegeven, wat een besparing betekent van 82,5 miljoen euro.
- Daarnaast wordt een bijkomende besparing opgelegd van 5,9 miljoen euro, d.i. het verschil tussen de andere besparingen (10,3 miljoen euro) en de nieuwe initiatieven (104,4 miljoen euro)/

Uit de documenten waarover het Rekenhof beschikt blijkt dat de gegevens over de budgettaire weerslag van de besparingen en de uitgaven voor nieuw beleid<sup>316</sup> afkomstig zijn van het RIZIV of van de FOD Volksgezondheid (raming van de nieuwe maatregelen in de ziekenhuissector). In enkele gevallen (besparing van 10,4 miljoen euro in de thuisverpleging, krediet van 25 miljoen euro voor de geneesheren) wordt een enveloppe vastgelegd en wordt aan de bevoegde commissies binnen het RIZIV het initiatief gelaten om concrete maatregelen uit te werken.

#### *Maatregelen buiten de globale begrotingsdoelstelling*

In de uitgaven buiten de globale begrotingsdoelstelling wordt in totaal 264,3 miljoen euro bespaard en worden nieuwe uitgaven ingeschreven voor 57,1 miljoen euro<sup>317</sup>.

De grootste besparing (176,3 miljoen euro) is de vermindering van de uitgaven voor internationale verdragen<sup>318</sup>. Het RIZIV raamde de uitgaven op 1.020,7 miljoen euro, een stijging met 24,5 miljoen euro tegenover de verwachte uitgaven voor 2015. Die raming - die vertrekt van een extrapolatie van de gegevens van het verleden - zou volgens de informatie 250 miljoen euro hoger liggen dan kan worden verwacht op basis van de meest recente uitgavenramingen. Het Rekenhof heeft geen cijfers over die ramingen en kan bijgevolg niet vaststellen of die hypothese realistisch is. Wel wordt aangestipt dat de uitgaven voor internationale verdragen erg ongelijkmatig evolueren.

#### *Verschillen tegenover de Algemene Toelichting*

Het Rekenhof wijst er op dat de cijfers in zijn verslag op enkele punten verschillen van de bedragen in Deel 4 van de Algemene Toelichting. Zo bedragen de besparingen (de onderbenutting uitgezonderd) 418,3 miljoen euro, wat tien miljoen euro meer is dan in de tabel in de Algemene Toelichting<sup>319</sup>. Ook de totale uitgaven voor nieuwe initiatieven liggen tien miljoen euro hoger. Die verschillen vloeien voort uit de beslissing van de minister om een bijkomende besparing op te leggen aan de groothandelsverdelers van geneesmiddelen (10 miljoen euro) en die middelen te gebruiken voor "een versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg". Het Rekenhof stelt vast dat die laatste maatregel nog niet verder is uitgewerkt.

<sup>316</sup> Zie voor een overzicht, Algemene Toelichting tabellen op p. 220-221.

<sup>317</sup> Idem. De maatregelen in de kolom "FOD Volksgezondheid" zijn niet meegeteld in de nieuwe initiatieven van het RIZIV.

<sup>318</sup> Die rubriek bevat de door de verzekeringsinstellingen betaalde uitgaven voor buitenlandse patiënten die worden teruggevorderd van de buitenlandse socialezekerheidsinstellingen.

<sup>319</sup> Algemene Toelichting, p. 220.

## **BIJLAGE**

**Bijlage: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de comptabiliteitswet van 22 mei 2003**

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Uiterlijke periode voor het indienen van het ontwerpbegrotingsplan aan Europa: 15 oktober (artikel 6 verordening 473/2013) <sup>320</sup>	Ja	Het ontwerpbegrotingsplan werd bij de Europese Commissie op 15 oktober 2015 ingediend
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober i.p.v. 31 oktober (artikel 45)	Neen	Algemene toelichting werd ingediend op 13 november 2015
De algemene toelichting bevat een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (artikel 46)	Ja	Algemene toelichting, p. 59-60
De algemene toelichting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld (artikel 46)	Gedeeltelijk	Algemene toelichting, p. 166-173. De gehanteerde perimeter voor de opmaak van de tabel stemt niet volledig overeen met de consolidatieperimeter van de federale overheid (sector S.1311 van de lijst van de eenheden van de overheidssector). De FOD Budget en Beheerscontrole merkt wel op dat de instellingen betrokken bij deze raming de belangrijkste stromen en saldi van de met de federale overheid te consolideren instellingen dekken <sup>321</sup>
De begroting van de federale Staat moet worden opgemaakt op basis van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen <sup>322</sup> (artikel 124, §1)	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, september 2015
Betekenisvolle afwijkingen tussen de economische prognoses die werden weerhouden bij de opmaak van de federale begroting en de economische prognoses van de Europese Commissie of andere onafhankelijke instanties moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/2, §1)	Ja	Algemene toelichting, p. 79-81

<sup>320</sup> Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

<sup>321</sup> Algemene toelichting, p. 166.

<sup>322</sup> Artikel 109 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen bepaalt dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen deze opdracht toevertrouwt aan het Federaal Planbureau.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
De uitwerking van de begroting moet zich inschrijven in een begrotingskader op middellange termijn. Deze middellange termijn dekt de regeerperiode en minimaal een periode van 3 jaar. De jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning (artikel 124/3, §1) <sup>323</sup> .	Ja	Algemene toelichting, p. 49-60
De meerjarige begrotingsplanning moet gebaseerd zijn op de economische prognoses van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning, de eventuele actualisering en de afwijking van de jaarlijkse begroting tegenover de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, §2).	Ja	Algemene toelichting, p. 49-60. De meerjarenbegroting is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2017-2019 die het Federaal Planbureau in juni 2015 publiceerde. De cijfers voor het begrotingsjaar 2016 zijn gebaseerd op de economische begroting van september 2015.

*Bron: Rekenhof*

<sup>323</sup> De meerjarige begrotingsplanning bevat volgende elementen:

- 1° algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;
- 2° prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- 3° een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën;
- 4° een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

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



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)