



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018



Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 17 november 2017

INHOUD

Inleiding	6
Deel I	
Ontwerp van begrotingsplan 2018 en algemene toelichting	7
1 Schematische voorstelling	7
2 Macro-economische parameters	8
3 Overeenstemming van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan 2018 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020	9
3.1 Ontwerpbegrotingsplan 2018	10
3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)	12
3.3 Verbetering van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)	16
3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad	17
3.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven	18
3.6 Analyse van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie	19
4 Evolutie van het meerjarenkader	20
4.1 Budgettair meerjarenkader	20
4.2 Hervorming van de vennootschapsbelasting	21
5 Begrotings- en vorderingensaldo	24
5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	24
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	27
5.3 Vorderingensaldo van entiteit I	27
5.4 Vorderingensaldo van entiteit II	28
6 Structureel saldo	29
7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting	30
Deel II	
Ontvangsten van entiteit I	32
Hoofdstuk I	
Ontwerp van Rijksmiddelenbegroting	32
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	32
2 Fiscale ontvangsten	33
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	33
2.2 Basisraming door de FOD Financiën	34
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)	36

2.4	Realisatie van de fiscale conclaafmaatregelen 2016	37
2.5	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	39
2.5.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	39
2.5.2	Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen	40
2.5.3	Hervorming vennootschapsbelasting	46
3	Niet-fiscale ontvangsten	48
3.1	Algemeen overzicht	48
3.2	Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen	49
3.3	Retributies Nationaal Pandregister	49

Hoofdstuk II

Ontvangsten van de sociale zekerheid 50

1	Algemene evolutie van de ontvangsten	50
2	Eigen ontvangsten	51
2.1	Ontvangsten van de RSZ	51
2.1.1	Taxshift	51
2.1.2	Andere begrotingsmaatregelen	51
2.2	Ontvangsten van het RSVZ	52
2.3	Strijd tegen de sociale fraude	53
2.4	Ontvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging	55
3	Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid	55
3.1	Dotaties van de federale Staat	55
3.2	Alternatieve financiering	57

Deel III

Uitgaven van entiteit I 60

Hoofdstuk I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding 60

1	Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting	60
1.1	Algemene voorstelling	60
1.2	Toevoeging van twee nieuwe secties in de algemene uitgavenbegroting	61
2	Interdepartementale provisies	62
3	Financiering van de deelstaatentiteiten	65
4	Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten	67

Hoofdstuk II

Secties van de algemene uitgavenbegroting 70

Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister	70
---	----

Programma 02.36.1 – Zetelbeleid	70
Sectie 12 - FOD Justitie	72
1 Algemene toestand van de kredieten	72
2 Programma 12.56.1 – Juridische tweedelijnsbijstand	73
3 Programma 12.62.4 – Commissie voor de hulp aan slachtoffers van gewelddaden en aan occasionele redders	73
4 Provisionele kredieten	74
Sectie 13 - FOD Binnenlandse Zaken	75
Technische correctie met betrekking tot de opvang van vluchtelingen	75
Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	76
1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	76
2 Enabel, nieuw Belgisch ontwikkelingsagentschap	77
Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	78
1 Algemeen	78
2 Besparingsplan Defensie	78
3 Investeringsplan in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie"	78
4 Investeringsplan in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"	79
Sectie 17 - Federale Politie en geïntegreerde werking	81
Sectie 18 - FOD Financiën	83
1 Algemeen overzicht	83
2 Vergoedingen aan bpost voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen	83
Sectie 19 - Regie der Gebouwen	85
1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.614103)	85
2 Dotatie Brussels Justitiepaleis (basisallocatie 19.55.21.614108)	86
3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001)	86
4 Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002)	87
5 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004)	87
6 Verkoop van vastgoed	88
Sectie 24 - FOD Sociale Zekerheid	90
Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	90
Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)	91
1 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)	91
2 Programma 25.59.0 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG)	92
Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	94
1 Algemene evolutie van de kredieten	94
2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen	94
3 Programma 32.49.4 – Bestrijding van de overmatige schuldenlast	95

Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer	96
1 Programma 33.21.0 – Bestaansmiddelen van de beheersorganen	96
2 Programma 33.22.4 – Ombudsdienst treinreizigers	96
3 Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	96
4 Programma 33.52.2 – Belgocontrol	98
Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)	99
1 Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid	99
Sectie 46 - POD Wetenschapsbeleid	100
1 Algemene evolutie van de kredieten	100
2 Oprichting van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie	101
Sectie 51 - Rijksschuld	102
1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen	102
Hoofdstuk III	
Uitgaven van de sociale zekerheid	104
1 Algemene evolutie van de uitgaven	104
1.1 Uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer	104
1.2 Uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer	105
1.3 Uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging	105
1.4 Uitgaven van de stelsels buiten Globaal Beheer	106
2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid	106
3 Commentaar bij de maatregelen	106
3.1 Uitvoering van de maatregelen 2016	106
3.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2018	107
3.3 Specifieke maatregelen	108
3.3.1 Door het begrotingsconclaf van juli 2017 niet-uitgesplitste maatregelen	108
3.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging	108
3.3.3 RIZIV-Uitkeringen	110
3.3.4 RVA en werkgelegenheid	110
3.3.5 FPD - werknemerspensioenen en ambtenarenpensioenen	112
3.3.6 FPD - ambtenarenpensioenen	112
Bijlagen	114
Bijlage 1: Overzicht hervorming vennootschapsbelasting	115
Bijlage 2: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de wet van 22 mei 2003	117
Bijlage 3: Samenvatting van het verslag naar de raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen	120

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn commentaren en opmerkingen in verband met de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2018¹.

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 20 oktober 2017 ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, hebben de ministers van Begroting en van Financiën vooraf een overzicht gekregen van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof², waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 16 november 2017 werden georganiseerd.

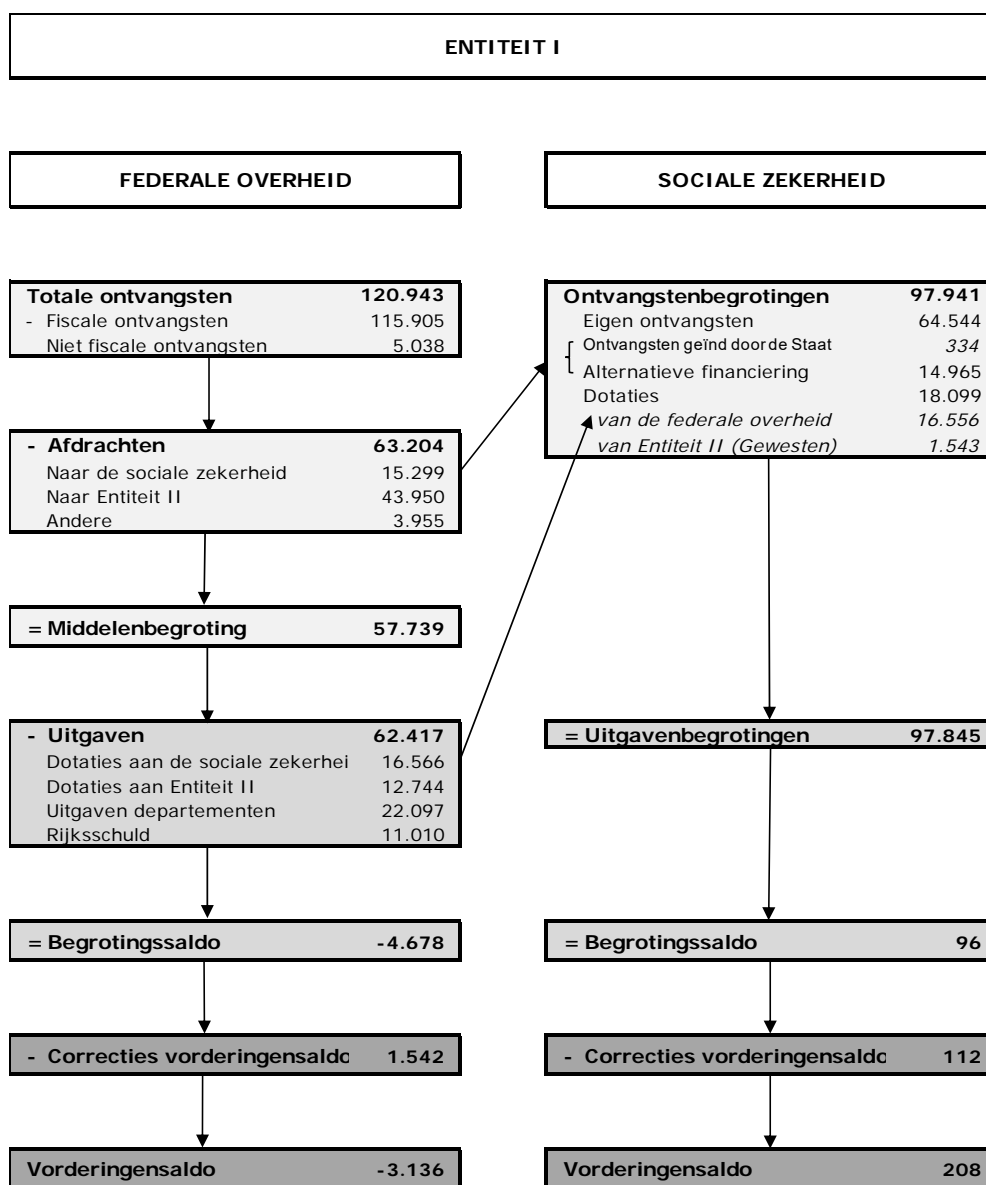
¹ *Parl. St.*, Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001 (algemene toelichting), *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2108/002 (middelenbegroting), en *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2689/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

² Zie de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 gericht aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de kenmerken A 3-3.711.880 B1 en A 5-3.711.880 L1.

DEEL I

Ontwerp van begrotingsplan 2018 en algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de initiële begroting 2018 de ramingen van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 als vertrekbasis. Dit comité maakte zijn ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. Het Monitoringcomité baseert zich op de economische begroting van 8 juni 2017 en de economische vooruitzichten 2017-2022 van 20 juni 2017 van het Federaal Planbureau (hierna: FPB).

Terwijl het FPB in februari 2017 de groei voor 2017 nog raamde op 1,4% van het bbp, voorziet het in de nieuwe ramingen van juni voor België een economische groei van 1,6% in zowel 2017 als 2018.

Eind juli 2017 was de federale regering ervan overtuigd dat de economische groei nog hoger zal zijn. Ze houdt rekening met een verhoging van de groei met 0,2% voor 2017 en 2018 samen en een impact van 368 miljoen euro op het vorderingensaldo en het structureel saldo van entiteit I³.

Bovenstaande prognose is ondertussen deels bevestigd door de nieuwe economische begroting van 7 september 2017. Het FPB is immers van oordeel dat de reële groei in 2017 en 2018 telkens 1,7% zal bedragen. Tegenover de vorige raming blijft de gecumuleerde verhoging van de raming van de reële groei over 2017 en 2018 echter beperkt tot 0,13%, dit is in 2017 en 2018 respectievelijk 0,08% en 0,05% (zie tabel). De verhoging van de raming van de reële groei heeft een impact op de berekening van het vorderingensaldo.

Het Rekenhof wijst erop dat voor de impact op het structureel saldo enkel de gecumuleerde verhoging van de raming van de potentiële groei van 0,07% in aanmerking mag worden genomen. Immers, wegens het effect van de negatieve *output gap* is de toename van de groeiraming in september 2017 van het FPB deels cyclisch (voor het verschil tussen de verhoging van de reële groei en de verhoging van de potentiële groei).

Tabel – Evolutie van de raming van de groei door het FPB (in %)

Omschrijving	Raming juni	Raming september	Evolutie
Reële groei 2017	1,62	1,70	0,08
Potentiële groei 2017	1,36	1,40	0,04
Reële groei 2018	1,61	1,66	0,05
Potentiële groei 2018	1,31	1,34	0,03

Bron: Rekenhof (op basis van raming FPB)

³ Door toepassing van de 0,2% op het geraamde bbp voor 2018 (449,6 miljard euro) en rekening houdende met de elasticiteitscoëfficiënt (0,605) en het aandeel hierin van entiteit I (0,674) bekomt men 368 miljoen euro. De algemene toelichting beschrijft op pagina 51 de gevoeligheid van de overheidsfinanciën van entiteit I voor een wijziging in bbp-groei.

De Europese Commissie⁴ verwachtte recent voor 2018 dat de groei nog hoger zal zijn en 1,8% van het bbp zal bedragen. Daarnaast bevestigt ze voor 2017 de groei van 1,7% van het bbp.

Het Monitoringcomité maakte zijn ramingen op in de veronderstelling dat België de spilindex in 2018 niet zal overschrijden⁵. Het FPB bevestigde dit uitgangspunt in zijn meest recente inflatievooruitzichten⁶. Volgens deze zal in 2018 de inflatie 1,5% bedragen.

3 Overeenstemming van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan 2018 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020

België moet in het raam van het Europees begrotingspact verschillende criteria in acht nemen inzake overheidsfinanciën, met name een nominaal vorderingentekort van minder dan 3% van het bbp, een ritme van structurele sanering van de overheidsfinanciën op middellangetermijn en een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60% van het bbp. In het streven naar een begroting in structureel evenwicht (de zogenaamde gulden regel) moet het structureel saldo jaarlijks met 0,6% van het bbp verbeteren.

Daarnaast hecht de Europese Commissie vanaf eind 2016 meer belang aan een vierde criterium: de uitgavenregel, die inhoudt dat de netto primaire uitgaven maximaal met een zeker percentage mogen groeien. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2018 1,6%.

De Belgische overheden hebben in het meerjarig stabiliteitsprogramma van eind april 2017 het begrotingstraject voor de periode 2017-2020 vastgelegd in functie van deze vier criteria.

België heeft meer recent (midden oktober 2017) bij de Europese instanties zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2018 ingediend. In dit plan actualiseren de Belgische overheden de begrotingsdoelstellingen voor 2017 en 2018. De Europese Commissie zal binnenkort het ontwerpbegrotingsplan beoordelen. De Commissie publiceerde op 9 november 2017 al haar herfstvooruitzichten (zie punt 3.6).

De federale regering detailleert in de algemene toelichting van 20 oktober 2017 de begrotingsdoelstellingen 2018 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden). De algemene toelichting bevat daarnaast een meerjarenkader waarin de federale overheid projecties voor de belangrijkste uitgaven- en ontvangstenposten van de Belgische overheden bij ongewijzigd beleid weergeeft. Het Rekenhof wijst erop dat de regering bij dit meerjarenkader de meerjarige begrotingsdoelstellingen niet vermeldt noch de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn beschrijft.

⁴ European Economic Forecast, herfst 2017, p. 74-75.

⁵ De laatste overschrijding van de spilindex dateert van mei 2017. Daardoor werden de sociale uitkeringen en de bezoldigingen aangepast met 2% in respectievelijk juni en juli 2017.

⁶ Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De recentste actualisatie dateert van dinsdag 7 november 2017.

Het Rekenhof analyseert hierna of de voorstellen voor 2018 die in het ontwerpbegrotingsplan en in de algemene toelichting zijn opgenomen, in overeenstemming zijn met de verplichtingen die in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 zijn aangegaan.

3.1 Ontwerpbegrotingsplan 2018

Begrotingsdoelstellingen ontwerpbegrotingsplan 2018

Het ontwerpbegrotingsplan 2018 van België beoogt voor de gezamenlijke overheid een verdere structurele verbetering van de overheidsfinanciën. België beperkt daarbij voor 2018 het vorderingentekort en het structureel tekort tot respectievelijk 1,1% en 0,8% van het bbp.

Tegenover het stabiliteitsprogramma van België van april 2017 stijgt de vanaf 2019 te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 0,4% naar 0,8% van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan 2018 vertrekt immers van een negatiever structureel saldo voor 2017, voornamelijk door een verslechtering van het structureel saldo van entiteit II met 0,1%. Daarnaast blijft de structurele verbetering van de federale overheid tegenover 2017 beperkt tot 0,3% (tegenover 0,6% in het stabiliteitsprogramma 2017-2020). Hiervoor nam de federale overheid in de zomer van 2017 maatregelen ten belope van 0,6% van het bbp.

Tegenover 2016 zal het structureel saldo met 1% van het bbp verbeteren (0,7% in 2017 en 0,3% in 2018).

Volgens het ontwerpbegrotingsplan zal de schuldgraad in 2018 afnemen met 1,4% van 104,1% tot 102,7% van het bbp (zie verder punt 3.4).

Onderstaande tabel vermeldt de vooropgezette percentages 2016-2018 voor het vorderingensaldo en het structureel saldo van zowel het stabiliteitsprogramma 2017-2020 als van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018.

Tabel – Evolutie 2016-2018 van het vorderingensaldo en het structureel saldo van de gezamenlijke overheid volgens het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 (SP) en volgens het ontwerpbegrotingsplan of Draft Budgetary Plan (DBP) voor 2018 van oktober 2017 (in percentages van het bbp)

Jaar	2016		2017		2018	
	SP	DBP	SP	DBP	SP	DBP
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,62	-2,50	-1,57	-1,48	-0,73	-1,10
Entiteit I	-2,68	-2,66	-1,51	-1,34	-0,30	-0,55
Entiteit II	0,06	0,16	-0,06	-0,14	-0,43	-0,55
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-1,98	-1,80	-0,98	-1,08	-0,36	-0,81
Entiteit I	-1,99	-1,98	-0,94	-0,93	-0,34	-0,68
Entiteit II	0,01	0,18	-0,04	-0,15	-0,02	-0,13

Bron: Rekenhof (op basis van het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13, het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

Strategische investeringen

Zoals aangekondigd in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 wil de federale regering de volgende jaren de (strategische) investeringen verhogen om de economie aan te wakkeren⁷.

Ook in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting bevestigt de federale regering dit engagement⁸. Het is de ambitie tegen 2030 60 miljard euro te investeren, door de publieke, private en publiek-private investeringen in een aantal strategische sectoren te stimuleren. In de begroting voor 2018 heeft de federale regering 647,5 miljoen euro aan bijkomende investeringsuitgaven ingeschreven in de strategische sectoren mobiliteit, overheidsgebouwen, digitalisering en energie.

Op basis van de informatie in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting, stelt het Rekenhof vast dat de regering geen duidelijke details geeft over de concrete investeringsplannen. Aan de hand van aanvullende info van de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) kan het Rekenhof echter de volgende preciseringen verstrekken:

⁷ De federale regering kondigde in september 2016 het Nationaal Pact voor Strategische Investerings aan. Voor de uitwerking van dit pact heeft ze een Strategisch Comité samengesteld. Dit comité maakte een eerste rapport op. Zie ook *Parl. St. Kamer*, 24 oktober 2017, DOC 54 2708/024, *Algemene Beleidsnota van de Kanselarij van de Eerste minister*, p. 3-4 en de powerpointpresentaties op www.premier.be:

- *Nationaal Pact voor Strategische Investerings – Operationele fase*, 31.03.2017;
- *Nationaal Pact voor Strategische Investerings – Eerste rapport Strategisch Comité*, 11.09.2017.

⁸ Zie ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 3, 12, 17 en 32 en de algemene toelichting, p. 6.

- De federale regering beschikt over een eerste voorlopige lijst met investeringsprojecten voor 29,2 miljard euro. De publieke en publiek-private investeringen maken ruim de helft van deze projecten uit. Deze hebben voornamelijk betrekking op:
 - mobiliteit: GEN-werkzaamheden (1 miljard euro) en meerjareninvesteringsplannen 2016-2020 Infrabel en NMBS (7,2 miljard euro);
 - overheidsinfrastructuur: gevangenissen (2,2 miljard euro);
 - defensie (3,5 miljard euro).

Het is de bedoeling in december 2017 bijkomende investeringsprojecten te identificeren en bovenstaande lijst uit te breiden.

- De federale regering legt in de begroting 2018 647,5 miljoen euro bijkomende investeringsuitgaven vast. Deze hebben voornamelijk betrekking op:
 - mobiliteit: GEN-werkzaamheden (91,7 miljoen euro) en meerjareninvesteringsplannen 2016-2020 Infrabel en NMBS (20,8 miljoen euro);
 - overheidsinfrastructuur: bouwkosten *Nato Communications and Information Agency* (NCIA) (3,9 miljoen euro), bouwkosten van *SHAPE Village* (137,8 miljoen euro) en de renovatie van de gevangenis van Merksplas (150,9 miljoen euro);
 - digitalisering: *i-Police* (53,3 miljoen euro).

In 2018 zal de regering hiervan 181,6 miljoen euro vereffenen.

Voor de renovatie van de gevangenis van Merksplas keurde de ministerraad eind 2016 de investeringsenveloppe goed. Na verdere studie zal de Regie der Gebouwen de renovatie gefaseerd uitvoeren. Volgens de verantwoording zal zij de verbintenissen pas vanaf 2019 aangaan (29,2 miljoen euro in 2019, 41,5 miljoen euro in 2021, 32,4 miljoen euro in 2023, 20 miljoen euro in 2025 en 28,6 miljoen euro in 2027)⁹. De Regie schrijft dus in haar begroting 2018 geen vastleggingskredieten voor dit project in.

Het Rekenhof wijst erop dat onder de huidige Europese regelgeving dergelijke strategische investeringen op het moment van vereffening (of moment van levering van militair materieel) zowel het vorderingensaldo als het structureel saldo beïnvloeden.

3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)

Raming vorderingensaldo 2018

Het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 raamt dat het vorderingensaldo in 2018 zal afnemen met 0,4% tot -1,1% van het bbp (waarvan -0,55% voor entiteit I en -0,55% voor entiteit II).

Onderstaande tabel vermeldt de percentages voor het vorderingensaldo van de verschillende entiteiten alsook de jaarlijkse evolutie voor de periode 2016-2018.

⁹ Zie *Parl. St. Kamer*, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/012, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – 19. Regie der Gebouwen*.

Tabel – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid 2016-2018 (in percentages van het bbp)

Jaar	SalDI			Verbetering tegenover het voorgaande jaar		
	2016 ¹⁰	2017	2018	2016-2015	2017-2016	2018-2017
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,50	-1,48	-1,10	0,01	+1,02	+0,38
Entiteit I	-2,66	-1,34	-0,55	-0,38	+1,32	+0,79
Entiteit II	0,16	-0,14	-0,55	0,39	-0,30	-0,41

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en p. 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

De algemene toelichting bij de begroting 2018 raamt het vorderingensaldo van entiteit I eveneens op -0,55% van het bbp of op -2.461 miljoen euro (waarvan -3.136 miljoen euro voor de federale overheid, +209 miljoen euro voor de Sociale Zekerheid, +98 miljoen onverdeelde maatregelen en +368 miljoen euro conjunctuurcorrectie)¹¹.

Conclafmaatregelen 2018 van entiteit I

Het rapport van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 raamde het vorderingensaldo 2018 bij ongewijzigd beleid voor entiteit I op -1,2% van het bbp (-5.473 miljoen euro). Dit rapport vormde voor de federale regering het referentiepunt bij de opmaak van de begroting 2018.

De regering nam eind juli voor 2.613 miljoen euro (0,6% van het bbp van het jaar 2017)¹² structurele maatregelen en correcties met een impact op het vorderingensaldo, waarvan 1.796 miljoen euro aan correcties tegenover het rapport uit Monitoringcomité¹³, -289 miljoen euro nieuwe initiatieven en 1.106 miljoen euro nieuwe maatregelen.

De maatregelen en correcties bestaan uit:

- de conjunctuurcorrectie: +368 miljoen euro;
- fiscale maatregelen: +979 miljoen euro;
- niet-fiscale maatregelen: +200 miljoen euro (bijkomende dividenden);
- besparingen in de primaire uitgaven: + 435 miljoen euro;
- nieuwe initiatieven: -289 miljoen euro, waarvan 203 miljoen voor de financiering van een aantal maatregelen uit het thematisch conclaaf van juli (zie *infra*);

¹⁰ Rekeningen van de overheid 2016 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (hierna: INR) van 20 oktober 2017, berekening door het INR van het vorderingensaldo volgens het concept HRF.

¹¹ Algemene toelichting, p. 10.

¹² Het geraamde bbp van 2017 bedroeg 435,5 miljard euro en 449,6 miljard euro voor 2018. Het is onduidelijk waarom de regering de besparing van 0,6% van het bbp in 2018 op het bbp van 2017 berekent. De te realiseren inspanning is hierdoor 0,02% van het bbp van 2018 kleiner (dit is 85,1 miljoen euro).

¹³ Het betreft de conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro, correcties voor volume-effecten van 300 miljoen euro en technische correcties van 1.128 miljoen euro.

- sociale maatregelen: +920 miljoen euro.

Tijdens het begrotingsconclaf van september herzag de regering een aantal structurele maatregelen met een bijkomende negatieve impact van 44 miljoen euro op het vorderingensaldo: -206 miljoen euro aan sociale maatregelen, -10 miljoen aan diverse maatregelen en +172 miljoen euro aan bijkomende opbrengsten (zie *infra*).

Daarnaast werden de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten geactualiseerd met een effect voor de federale overheid van +178 miljoen euro structureel en +265 miljoen euro éénmalig (zie ook punt 5.1).

De begroting 2018 houdt dus rekening met 2.747 miljoen euro aan structurele maatregelen en correcties¹⁴, waarvan de belangrijkste (2.613 miljoen euro)¹⁵ worden geëxpliciteerd in de algemene toelichting.

Maatregelen van de thematische ministerraad van 26 juli 2017

De thematische ministerraad van afgelopen zomer inzake economische ontwikkeling en sociale cohesie besliste een aantal hervormingen door te voeren en/of verder uit te werken om jobs te creëren, de koopkracht te bevorderen en de sociale cohesie te versterken¹⁶.

Het Rekenhof stelt vast dat, met de beperkte informatie in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting, de regering bovenstaande maatregelen niet duidelijk toelicht.

Aan de hand van aanvullende info van de FOD BOSA stelt het Rekenhof vast dat de maatregelen een budgettaire impact hebben van 3.119 miljoen euro¹⁷.

De meeste maatregelen waren reeds vervat in de ramingen van het Monitoringcomité. Het betreft voornamelijk:

- *taxshift* fase 2 en 3 (2.131 miljoen euro);
- harmonisering van de forfaitaire beroepskosten ten voordele van de zelfstandigen (25 miljoen euro);
- vermindering van de bijdragedrempel voor zelfstandigen bij het begin van hun activiteit (40,6 miljoen euro);
- uitvoering van het nationaal investeringspact (647,5 miljoen euro): zie punt 3.1.

Een deel van de maatregelen ten belope van 238 miljoen euro wordt gefinancierd via de interdepartementale provisie. Het betreft voornamelijk de volgende maatregelen:

¹⁴ Dit is 2.613 miljoen euro, -44 miljoen en +178 miljoen euro. Ten opzichte van het Monitoringcomité stijgt het vorderingensaldo van de federale overheid met 3.012 miljoen euro (dit is 2.747 miljoen euro structureel en 265 miljoen euro eenmalig door de actualisering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten).

¹⁵ Zie algemene toelichting, p. 7

¹⁶ Zie powerpoint-presentatie op www.premier.be: *Thematische ministerraad – Ambitieuze hervormingen voor jobs, koopkracht en sociale cohesie. Het betreft maatregelen op het gebied van de fiscaliteit, de competitiviteit en het werk, de investeringen, de modernisering van de administratie en de sociale cohesie en de strijd tegen de armoede, slides 1-51.*

¹⁷ De FOD BOSA stelde het Rekenhof in het bezit van een tabel. Het Rekenhof verkreeg geen notificaties van de thematische ministerraad.

- strijd tegen de sociale dumping op bouwerven via de aanpassing van het afwijkend stelsel inzake opzegtermijnen (15 miljoen euro);
- verhoging van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan van de werknemers (25 miljoen euro);
- invoering van een vrij aanvullend pensioen op vraag van de werknemer (19 miljoen euro);
- afsluiten van een sociaal meerjarenakkoord in de non-profitsector (31 miljoen euro);
- betere terugbetaling van de raadplegingen bij een klinisch psycholoog (22,5 miljoen euro);
- verhoging van de uitkeringen tot de armoedegrens en de versterking van de aftrekbaarheid van de kinderopvangkosten voor alleenstaande werknemers met een laag inkomen (100 miljoen euro).

Tijdens het begrotingsconclaf van september herzag de regering een aantal maatregelen. De regering hield onder meer rekening met een opbrengst van 172 miljoen euro van een aantal maatregelen van de thematische ministerraad, voornamelijk:

- uitbreiding van de flexi-jobs naar de gepensioneerden (+31 miljoen euro);
- invoering van starterjobs voor jonge werknemers van 18 tot en met 21 jaar (+18 miljoen euro);
- stimuleren van de oudere werknemers om langer te werken (+107 miljoen euro).

Voor de overige maatregelen van de thematische ministerraad stelt de regering dat deze ofwel geen budgettaire impact hebben in 2018 (en later) ofwel gecompenseerd zullen worden door andere structurele maatregelen. Het betreft¹⁸:

- toestaan van niet-belaste inkomsten tot 500 euro extra per maand;
- hervorming van de vennootschapsbelasting;
- specifieke e-commerce maatregelen;
- uitbreiding van de studentenarbeid;
- aanpassing van het begrip passende dienstbetrekking voor werkzoekenden;
- gefaseerde vermindering van de arbeidskosten met 100 miljoen euro in de bouwsector;
- bevordering van de transparantie van de telecomprijzen;
- aanpassing van de opzeggingstermijn tijdens de proefperiode;
- toestaan van interim-werk in alle privésectoren;
- invoering van *green bonds* voor institutionele investeerders;
- invoering van interim-werk in het openbaar ambt;
- hervorming van het openbaar ambt;
- bevordering van de Belgische logistieke sector;
- invoering van een optioneel systeem voor btw-onderwerping voor verhuur van onroerende goederen;
- invoering van gedeeltelijke pensionering (vanaf 2019);
- invoering van een duaal systeem voor de 3^{de} pensioenpijler (30% op 940 euro of 25% op 1.200 euro);
- bevordering van het welzijn op het werk;

¹⁸ Powerpointpresentatie, slides 3, 4 en 5, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 33, 37, 38, 39, 40, 44, 45 en 46.

- strijd tegen de stijgende schuldoverlast;
- verlenging van de sociale bescherming aan Medisch Mentaal Psychisch of Psychiatrisch werkzoekenden (MMPP's);
- automatische toekenning van rechten op basis van inkomsten of het statuut;
- strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt via *mystery calls*;
- bevordering van opleiding door werk;
- invoering van een pensioenkrediet van 48 maanden voor mantelzorgers;
- controleren en activeren van personen met een handicap.

De regering stelt dat deze budgettaire neutrale maatregelen meestal in werking zullen treden vanaf 1 januari 2018. Het Rekenhof wijst erop dat sommige maatregelen een positieve of negatieve budgettaire impact kunnen hebben (zie Deel I, punt 4.2, en Deel II, punt 2.5.3).

3.3 Verbetering van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)

In tegenstelling tot het vorderingensaldo worden voor het structureel saldo de effecten van de economische conjunctuur en van de *one-off*-maatregelen geneutraliseerd. Het geeft daardoor beter rekenschap van het effect op middellange en lange termijn van de begrotingsbeslissingen van de overheid.

Volgens het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 neemt het structureel saldo in 2018 af met 0,3% tot -0,8% van het bbp (waarvan -0,7% voor entiteit I en -0,1% voor entiteit II).

De Europese Commissie wees er naar aanleiding van de opmaak van het stabiliteitsprogramma op dat België in 2018 verder moet opschuiven richting een structureel begrotingsevenwicht. Ze stelde een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp voor¹⁹.

Onderstaande tabel vermeldt de jaarlijkse percentages voor het structureel saldo van de verschillende entiteiten en de evolutie van deze percentages voor de periode 2016-2018.

¹⁹ Aanbeveling van de Europese Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van België.

Tabel – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid 2016-2018 (in percentages van het bbp)

Jaar	Saldi			Verbetering tegenover het voorgaande jaar		
	2016	2017	2018	2016-2015	2017-2016	2018-2017
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-1,80	-1,08	-0,81	+0,24	+0,72	+0,27
Entiteit I	-1,98	-0,93	-0,68	-0,08	+1,05	+0,25
Entiteit II	0,18	-0,15	-0,13	0,32	-0,33	+0,02

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

De algemene toelichting bij de begroting 2018 raamt het structureel saldo van entiteit I voor 2018 eveneens op -0,7% van het bbp of op -3.054 miljoen euro²⁰.

Het rapport van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 raamde het structureel saldo 2018 bij ongewijzigd beleid voor entiteit I op -1,3% van het bbp (-5.801 miljoen euro). De regering nam eind juli voor 2.613 miljoen euro (0,6% van het bbp van het jaar 2017) structurele maatregelen. De ontwerpbegroting 2018 beïnvloedt het structureel saldo met +134 miljoen euro: -44 miljoen ingevolge de herziening van een aantal structurele maatregelen en 178 miljoen euro door de actualisering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten (zie punt 3.2).

3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad

Het INR becijferde op 5 oktober 2017²¹ de overheidsschuld voor 2016 op 447,2 miljard euro of 105,7% van het bbp.

De regering raamt dat de schuldgraad in 2017 zal afnemen met 1,6% (van 105,7% tot 104,1% van het bbp) en in 2018 met 1,4% (van 104,1% tot 102,7% van het bbp).

In 2017 neemt de schuld ook af met de opbrengsten uit de verkoop van een gedeelte van de BNP Paribas aandelen (0,5% van het bbp)²².

Voor 2018 houdt de raming van de schuldgraad geen rekening met gelijkaardige opbrengsten. De ministers van Financiën en van Begroting kondigden in hun brief van 31 oktober 2017 aan de Europese Commissie met de aanvullende informatie over het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, aan dat ze het aandeel van België in banken verder zullen analyseren.

²⁰ Algemene toelichting, p. 12.

²¹ Zie EDP rapportering van het INR van 5 oktober 2017 en de persmededeling van het INR van 20 oktober 2017.

²² Algemene toelichting, p. 15.

Tabel – Geraamde evolutie van de overheidsschuld 2016-2018 (in % bbp)

	2016	2017	2018
Schuldgraad ^{23 24}	105,7	104,1	102,7
Evolutie van de schuldgraad		-1,6	-1,4
- waarvan endogeen		-1,8	-2,1
- waarvan exogeen		0,2	0,7

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbelegtingsplan voor 2018, p. 9)

3.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven

Zoals hierboven vermeld, past de Europese Commissie het criterium van de maximale groei van de netto primaire uitgaven (de zogenaamde uitgavenregel) toe, d.w.z. van de uitgaven zonder de interestlasten. Om dat criterium toe te passen dient men eveneens:

- de uitgaven die volledig met inkomsten uit fondsen van de Europese Unie worden gefinancierd, uit te sluiten;
- de cyclische veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen uit te sluiten;
- de eenmalige inkomsten- en uitgavenmaatregelen uit te sluiten;
- de vaste activa te spreiden over een periode van vier jaar;
- rekening te houden met de nieuwe inkomsten of de bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen omdat deze nieuwe uitgaven kunnen financieren.

Dit criterium is, in tegenstelling tot het structureel saldo, beter voorspelbaar en omvat factoren die de overheid in principe volledig zelf controleert.

De netto primaire uitgaven mogen volgens de Europese Commissie in principe maar stijgen met de potentiële economische groei. Voor de landen die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt, begrenst ze daarbij deze groei om de vereiste structurele verbetering te bereiken. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2018 1,6%²⁵.

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

²³ Voor 2016 houdt de tabel rekening met de EDP-rapportering van het INR van 5 oktober 2017. Het ontwerpbelegtingsplan voor 2018 houdt daarentegen rekening met de (geraamde) bbp-cijfers van de economische begroting van september 2017. Het FPB raamde toen het bbp van 2016 lager waardoor de schuldgraad 2016 0,3% hoger was. De daling van de schuldgraad met bijna 0,3% is in principe ook van toepassing in 2017 en 2018 (maar is in de tabel niet aangepast).

²⁴ De algemene toelichting (p. 15) houdt rekening met de (geraamde) bbp-cijfers van de vooruitzichten op middellange termijn van het FPB van juni 2017. Het FPB raamde het bbp toen nog iets lager waardoor de schuldgraden 2017 en 2018 0,2% van het bbp hoger waren dan in het ontwerpbelegtingsplan voor 2018.

²⁵ Assessment of the 2017 stability programme for Belgium, 23 mei 2017, p. 16.

De Europese Commissie wees er in haar brief van 27 oktober 2017 in verband met het ontwerp-begrotingsplan voor 2018 op dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven (voor 2018 een afwijking van 0,5% van het bbp)²⁶.

3.6 Analyse van het ontwerp-begrotingsplan door de Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in haar herfstvooruitzichten (zie tabel hieronder) het vorderingstekort van België in 2018 op -1,4% van het bbp (in plaats van -1,1% in het ontwerp-begrotingsplan), het structureel tekort op -1,5% van het bbp (in plaats van -0,8%) en de schuldgraad op 102,5% van het bbp (in plaats van 102,7%).

Het verschil op het structureel saldo vloeit voor 0,3% voort uit de lagere inschatting van de verbetering van het vorderingensaldo door de Commissie (+0,1% in plaats van +0,4% van het bbp)²⁷.

Bovendien is de correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de *output gap* die de Europese Commissie toepast, voor de gezamenlijke Belgische overheid in 2017 en 2018 ongeveer 0,4% van het bbp lager²⁸.

Het structureel saldo 2018 in de reeds vernoemde herfstvooruitzichten wijkt hierdoor dus met 0,7% van het bbp af van dit van het ontwerp-begrotingsplan voor 2018.

Tabel – Gezamenlijk Belgisch overheidstekort en -schuld 2017-2018 – prognose EU en ontwerp-begrotingsplan voor 2018 (in % bbp)

	Ontwerp-begrotingsplan	Geraamde verbetering	EU prognose herfst	Geraamde verbetering
2017				
Vorderingstekort	-1,5	1,0	-1,5	1,0
Structureel tekort	-1,1	0,7	-1,5	0,6
Overheidsschuld	104,1	1,6	103,8	1,9
2018				
Vorderingstekort	-1,1	0,4	-1,4	0,1
Structureel tekort	-0,8	0,3	-1,5	0,0
Overheidsschuld	102,7	1,4	102,5	1,3

Bron: Rekenhof

²⁶ Dit stemt overeen met een afwijking van 1,1% ten opzichte van de netto primaire uitgaven.

²⁷ De Commissie houdt bij gebrek aan informatie geen rekening met de hervorming van de vennootschapsbelasting.

²⁸ Volgens de Commissie wordt de *output gap* in 2018 positief. Hierdoor wordt de correctie voor de *output gap* in 2018 negatief (-0,1% van het bbp).

De Europese Commissie raamt in haar herfstvooruitzichten dat het structureel saldo van België in 2018 niet zal verbeteren (tegenover een structurele verbetering van 0,6% van het bbp in 2017). In haar brief van 27 oktober 2017 in verband met het ontwerp-begrotingsplan voor 2018 wees ze er al op dat België volgens haar afwijkt van de vereiste structurele verbetering (voor 2018 en voor 2017 en 2018 samen). De Europese Commissie zal binnenkort het ontwerp-begrotingsplan voor 2018 diepgaander beoordelen.

4 Evolutie van het meerjarenkader

4.1 Budgettair meerjarenkader

De algemene toelichting²⁹ bevat, conform de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat³⁰, een budgettair meerjarenkader.

De regering baseert zich hiervoor op de macro-economische parameters van de economische vooruitzichten van het FPB van juni 2017 en de vooruitzichten op middellange termijn 2017-2022 die deze instelling op dezelfde datum heeft gepubliceerd.

Na de verrekening van de verwachte weerslag van de maatregelen die de regering in het raam van de initiële begroting 2018 heeft goedgekeurd, blijkt dat het vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) toeneemt van -0,5% van het bbp in 2018 naar -1,2% in 2019 en 2020, d.i. een verslechtering met 0,7% (tabel 23 van de algemene toelichting).

Het structureel saldo van entiteit I neemt toe van -0,7% in 2018 (-3.054,0 miljoen euro) tot -1,1% in 2019 (-4.993 miljoen euro) en -1,2% in 2020 (-5.631,0 miljoen euro). De neutralisatie van de conjuncturele verbetering heeft een negatief effect van -915 miljoen euro op het structureel saldo tussen 2018 en 2020 (tabel 24 van de algemene toelichting).

De schuldgraad van de volledige overheid neemt, zonder de eventuele verkoop van activa, af van 102,9% van het bbp in 2018 naar 101,1% in 2020. Dit komt neer op een vermindering van 1,8% op twee jaar (tabel 26 van de algemene toelichting).

Het Rekenhof stelt vast dat de informatie in de algemene toelichting onvoldoende beantwoordt aan artikel 124/3 van de bovengenoemde wet van 22 mei 2003. Dit artikel bepaalt dat de meerjarige begrotingsplanning vier elementen moet bevatten, namelijk:

- algemene en transparante begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld of eventuele andere samenvattende indicatoren, zoals de uitgaven;
- prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen op middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing toelaat de middellangetermijndoelstellingen voor de begroting te verwezenlijken, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;

²⁹ Parl. St. Kamer, DOC 54 2688/001, p. 44 tot 51.

³⁰ Artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

- een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen, in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

De tabellen bevatten immers enkel een meerjarenbegroting bij ongewijzigd beleid vanaf 2019. Ze leggen geen verband met globale meerjarige begrotingsdoelstellingen.

Ook uiteenzettingen ter ondersteuning van de bovenvermelde tabellen individualiseren de belangrijke ontvangsten- en uitgavenposten niet. Ze verstrekken daarenboven geen informatie over de impact op middellange termijn en het effect op lange termijn van het meerjarenbeleid van de regering. Dit geldt met name voor de gevolgen van een aantal beslissingen van de thematische ministerraden die door hun aard een meerjareneffect kunnen hebben. Rekening houdend met de politieke verbintenis van de regering om de uitgaven te doen waardoor die beslissingen ten uitvoer kunnen worden gelegd, zou het opportuun geweest zijn het budgettaire effect ervan te vermelden in het hoofdstuk in verband met het meerjarige begrotingskader van entiteit I.

Zo had ook de netto weerslag van de extra verminderingen van de fiscale ontvangsten en de sociale bijdragen ingevolge de implementatie van de *taxshift* in de periode 2018-2020, duidelijker kunnen worden toegelicht.

4.2 Hervorming van de vennootschapsbelasting

De regering wenst met een hervorming van de vennootschapsbelasting een stabiel fiscaal kader te creëren, dat inspeelt op de tendensen in de internationale omgeving en de aantrekkelijkheid van de Belgische economie moet stimuleren. De regering opteert hierbij voor een daling van de basistarieven, de aanpassing van een aantal niches die op Europees niveau steeds meer onder druk komen te staan en de vereenvoudiging of harmonisatie van de compenserende maatregelen. Terzelfdertijd zullen een aantal Europese richtlijnen (de ATAD-richtlijn³¹) omgezet worden in de Belgische regelgeving. De regering geeft aan dat deze hervorming budgetneutraal zal verlopen, door de invoering van compenserende maatregelen die de belastbare basis zullen verruimen. De effecten op macro-economisch vlak (m.n. de positieve terugverdieneffecten, de negatieve effecten bij een *standstill* en gedragswijzigingen bij de ondernemingen)³² werden hierbij buiten beschouwing gelaten³³.

De hervorming bestaat, naast tariefverlagingen, uit 7 stimulerende maatregelen en 29 compenserende maatregelen. De FOD Financiën raamde de budgettaire impact van de meeste van die maatregelen met behulp van de berekeningsmodule MiSIS³⁴. Hij voerde zijn berekeningen uit op de ontvangsten van het aanslagjaar 2015 op basis van een representatieve steekproef. Het waren de meest recente cijfergegevens die ter beschikking stonden bij de finalisatie van de berekeningen in juli 2017. Deze gegevens werden geëxtrapoleerd naar het

³¹ Anti Tax Avoidance Directive - Richtlijn (EU) 2016/1164, van de Raad van Europa van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingsontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

³² Met uitzondering voor de notionele intrestaftrek, waarbij er uitgegaan wordt van het vertrek van 90% van de financieringsvennootschappen.

³³ Deze taak werd toevertrouwd aan de Nationale Bank van België (hierna: NBB). De resultaten van deze studie waren nog niet gekend bij de finalisatie van het rapport van het Rekenhof.

³⁴ Met deze tool kan de FOD Financiën de interactie van verschillende maatregelen op de belastbare basis berekenen.

aanslagjaar 2019 op basis van de macro-economische parameters van het FPB en vervolgens omgezet naar begrotingsjaren. De FOD wijst hierbij op de gemaakte hypothesen en het feit dat voor een aantal maatregelen geen statistische gegevens beschikbaar zijn (inzonderheid de invoering van de fiscale consolidatie (500 miljoen euro) en omzetting van de ATAD-richtlijn³⁵ (750,2 miljoen euro)). Voorts gaat de FOD Financiën uit van een jaarlijkse stijging van het percentage aan voorafbetalingen. Hij verwijst hiervoor naar de maatregel van de regering om de penalisatie voor onvoldoende voorafbetaling sterk te verhogen. Voor 2018 gebruikte de FOD Financiën een voorafbetalingspercentage van 62% voor aanslagjaar 2018, voor 2019 65% en voor 2020 67%. Omwille van de ingrijpende impact van deze hervorming zal de FOD Financiën bij elke begrotingsopmaak de budgettaire effecten opnieuw ramen.

De resultaten van deze berekening, die zijn opgenomen als bijlage 1, wijzen voor de jaren 2018-2020 op een licht overschot, zodat de hervorming pas op kruissnelheid volledig budgetneutraal zal zijn: 208,1 miljoen euro in 2018, 308 miljoen euro in 2019 en 108,4 miljoen euro in 2020.

Het Rekenhof ontving meer gedetailleerde informatie over de meeste maatregelen, zodat het de volgende opmerkingen kan formuleren.

In de eerste plaats verwijst het Rekenhof naar de conclusies van zijn onderzoek naar de ramingsmethodes van de fiscale ontvangsten door de FOD Financiën³⁶. Van alle via de macro-economische methode geraamde inkomsten leidde de vennootschapsbelasting tot de hoogste foutenmarge, vooral als gevolg van het cyclisch karakter van ondernemingen en de soms onvoorspelbare gedragseffecten.

Het Rekenhof is overigens van mening dat de berekeningen van de impact van de hervorming onvoldoende aandacht besteden aan de hierna volgende factoren, waarvan de weerslag op de belastbare basis de budgetneutraliteit in het gedrang kan brengen. Daarenboven is het moeilijk na te gaan of de veiligheidsmarge van de eerste jaren om de aanpassingen van de hervorming op te vangen voldoende zal zijn, temeer omdat de impact niet werd berekend.

Gedragseffecten van de ondernemingen:

- de tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek van 20% in 2018 en 2019 voor KMO's zou kunnen leiden tot een concentratie van de investeringen in deze periode;
- de belastbaarheid van de kapitaalverminderingen vanaf 2018 kan ondernemingen aanzetten voor het jaareinde kapitaalverminderingen door te voeren volgens de huidige regelgeving.

Door de regering na de berekeningen van de FOD Financiën genomen maatregelen:

- de tariefverlaging van de exittaks voor de vastgoedvehikels van 16,5% naar 12,5% zal slechts van toepassing zijn voor de jaren 2018 en 2019; vanaf 2020 stijgt de exittaks

³⁵ Het betreft de omzetting van de richtlijnen m.b.t de hybride mismatches met derde landen, de belasting van bepaalde niet-uitgekeerde inkomens van gecontroleerde buitenlandse vennootschappen in hoofde van de controlerende belastingplichtigen en de exitheffing bij overdracht van aandelen met verlies van belastingrechten.

³⁶ Zie Deel II – Hoofdstuk I – Punt 2.2 en bijlage 2.

opnieuw naar 15⁰%, waardoor een centralisatie van activiteiten in 2018 en 2019 kan worden verwacht;

- de invoering van een *grandfathering*³⁷ voor de vergroening van de autokosten in éénmanszaken, zou een negatieve impact kunnen hebben in 2018;
- de wijziging van de fasering van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor bachelors naar 40% in 2018 en 80% in 2020 heeft een verhoogde impact in deze jaren tot gevolg;
- de verhoging van de DBI-af trek van 95% naar 100%;
- de verlaging van de belasting op stopzittingsmeerwaarden naar 10% i.p.v. 15% en de toevoeging van de leeftijdsvoorwaarde van 60 jaar;
- de wijziging van de volgorde van aftrekken in de korf;
- de aanpassing van de maatregel betreffende de hybride wagens;
- de toevoeging van een loonvoorwaarde van max. 75.000 euro voor dezelfde bedrijfsleider bij verbonden vennootschappen;
- de beperking van de verrekening van verliezen tot vaste inrichtingen binnen de Europese Unie.

Verouderde gegevens en momentopnames:

- de recentste gegevens van de notionele intrestaftrek dateren van 2015; rekening houdend met de lage intrestvoeten van de voorbije jaren en het fluctuerend karakter van het eigen vermogen van de ondernemingen moet voorbehoud gemaakt worden over de geraamde impact;
- de gegevens betreffende de investeringen, gebruikt om de wijziging van de afschrijvingsregimes te ramen, dateren van 2012³⁸, waardoor geen rekening is gehouden met latere incentives, o.m. een verhoging van de investeringsaftrek in 2016, waardoor de investeringen onderraamd zijn;
- de gegevens m.b.t. de vooruitbetaalde kosten en de voorzieningen; de FOD Financiën maakte gebruik van de gegevens uit Belfirst voor het boekjaar 2014;
- de kapitaalverminderingen steunen op de gegevens van Belfirst.

Impact van de conclaafmaatregelen bij de initiële begroting 2018:

- de activering van het spaargeld (12.315 miljoen euro)³⁹ door de invoering van een vrijstelling van de meerwaarde op aandelen⁴⁰ kan een impact hebben op diverse elementen die de belastbare basis (o.m. winstbelasting en notionele intrestaftrek) beïnvloeden;
- de verwachte investeringsboost door de vastgoedvehikels zal een impact hebben op de voorafbetalingen⁴¹.

³⁷ Voor wagens aangekocht voor 1 augustus 2018 kan de belastingplichtige opteren voor de toepassing van de nieuwe formule indien die voordeliger uitvalt, en anders de 75% aftrekbaarheid behouden.

³⁸ Het betreffen dezelfde gegevens als opgenomen in de studie van de Hoge Raad van Financiën, *De vennootschapsbelasting in een "Post-BEPS"-omgeving* van juli 2016.

³⁹ Raming door de beleidscel van Financiën: 5% van de spaartegoeden op de gereguleerde spaarrekeningen op 31 december 2016.

⁴⁰ Zie Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.5.2.

⁴¹ Zie Deel II – Hoofdstuk II – punt 2.5.2.

Het Rekenhof wijst erop dat de hervorming ook niet-structurele inkomsten bevat:

- verschuiving van de inkomsten uit inkohiering naar voorafbetalingen;
- beperking van de vooruitbetaalde kosten;
- beperking van de overgedragen kosten;
- wijziging van de afschrijvingsregimes;
- tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek;
- tijdelijke verlaging van de exittaks naar 12,5%.

Gezien het belang van deze hervorming is het volgens het Rekenhof aangewezen de berekening te actualiseren op basis van de gegevens van het aanslagjaar 2016 die thans beschikbaar zijn.

De specifieke impact van deze elementen op de begroting van 2018 is opgenomen onder Deel II – Hoofdstuk 1 – punt 2.5.3.

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2018 het begrotingsaldo 2018 op -4.678 miljoen euro⁴² en het vorderingensaldo 2018 op -3.136 miljoen euro (-0,70% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 7 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo⁴³. De federale overheid raamt de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis. Ze raamt de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven daarentegen op kasbasis, waarbij ze de nodige ESR-correcties aanbrengt.

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

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

Omschrijving	Raming 2017		Initiële begroting 2018	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	115.603	115.603	119.090	119.090
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.898	-2.898	-2.906	-2.906
- Verschil tussen ESR en kas		-279		-279
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	112.705	112.426	116.184	115.905
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-60.993	-60.993	-63.185	-63.185
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – niet federaal	-48		-9	
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere			1.502	
Fiscale middelen	51.664	51.433	54.492	52.720

⁴² Algemene toelichting, p. 5.

⁴³ Algemene toelichting, p. 16.

Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	6.763	6.763	5.038	5.038
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-19	-19	-19	-19
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-2.601		-976	
- Correctie op moment van registratie	226		447	
Niet-fiscale middelen	4.369	6.744	4.490	5.019
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t.e.m.46	-51.477	-51.477	-51.407	-51.407
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	49	49	46	46
- Onderbenutting	910		900	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-2.750		-3.172	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-39	-39	-29	-29
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	128		184	
- Correctie op moment van registratie	143		194	
Primaire uitgaven	-53.036	-51.467	-53.284	-51.390
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51) ⁴⁴	-9.345	-9.345	-8.871	-8.871
- Correctie interesten van andere secties	-49	-49	-46	-46
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-25		-24	
Interestlasten	-9.419	-9.394	-8.941	-8.917
Primair saldo te consolideren instellingen	159		78	
Onverdeelde correcties	125		29	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-2.074		-2.110
Saldo federale overheid	-6.138	-4.758	-3.136	-4.678

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD BOSA stelt het Rekenhof vast dat de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Om in overeenstemming te zijn met het ESR-principe van vastgestelde rechten voert het INR bij de opmaak van de nationale rekeningen afhankelijk van de soort fiscale ontvangst een verschuiving op de kasontvangsten van een of twee maanden door. Hierdoor stemmen de

⁴⁴ In de uitgavenbegroting 2017 van sectie 51 zijn er voor 9.285 miljoen euro kredieten ingeschreven. Voor het verschil van 60 miljoen euro zal de FOD Financiën nog bijkomende kredieten inschrijven.

fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit. De algemene toelichting houdt voor de begroting 2018 rekening met een verschuiving op de vastgestelde rechten van -279 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde, net zoals bij de vorige begrotingen, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen. De correctie van -279 miljoen euro betreft voornamelijk een verschuiving voor de kohieren vennootschappen (-177,9 miljoen euro) en de btw (-94,5 miljoen euro).

In afwijking van artikel 19 van de wet van 22 mei 2003, zoals gewijzigd bij wet van 25 december 2016, bevat de middelenbegroting de raming van de fiscale ontvangsten op kasbasis (en niet de raming op basis van vastgestelde rechten).

Fiscale afdrachten: ESR-correctie van 1.502 miljoen euro voor de afrekening van de fiscale autonomie 2015-2017 (1.350 miljoen euro) en voor de aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen personenbelasting en btw (152 miljoen euro)

De gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (de fiscale autonomie) is in de periode 2015-2017 berekend op basis van een voorlopige autonomiefactor (zie ook Deel III, Hoofdstuk I, punt 3). Op basis van de actualisering van de autonomiefactor is er voor deze periode 1.461 miljoen euro te veel doorgestort aan de gemeenschappen en gewesten (dit is ruim 0,32% van het bbp). De berekening van het vorderingensaldo van de federale overheid brengt dit bedrag in 2018 in mindering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten. Het vorderingensaldo van de federale overheid stijgt hierdoor eenmalig met 1.461 miljoen euro en daalt overeenkomstig eenmalig voor de gemeenschappen en gewesten.

De inhouding in kastermen is echter beperkt waardoor de federale overheid in 2018 maar 111 miljoen euro effectief in mindering van de afdrachten zal brengen. De berekening van het ESR-vorderingensaldo omvat bijgevolg een correctie van 1.350 miljoen euro.

Daarnaast is ook de toename van de aan de gemeenschappen en gewesten verschuldigde toegewezen personenbelasting en btw beperkt. De berekening van het ESR-vorderingensaldo houdt rekening met een correctie van 152 miljoen euro op de te hoge doorstorting.

Niet-fiscale ontvangsten: vastgestelde rechten

Bij de bepaling van het vorderingensaldo houdt de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met de kasontvangsten (na afdrachten 5.019 miljoen euro) en niet met de vastgestelde rechten. De raming van die laatste ligt in de begroting 2018 18,4 miljoen euro hoger, waarvan 17,8 miljoen euro bestemd is voor de terugvordering van de alimentatiegelden.

Primaire uitgaven: onderbenutting

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2018 op 900 miljoen euro. Deze onderbenutting stemt overeen met de onderbenutting die de regering naar aanleiding van de aangepaste begroting 2017 vooropstelde (910 miljoen euro). In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting van de primaire uitgaven⁴⁵.

⁴⁵ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen (van aanpassing) van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van*

Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting in een onderbenutting van respectievelijk 85 miljoen en 134 miljoen euro. De gerealiseerde onderbenutting schommelde voor de federale instellingen in de afgelopen jaren tussen 150 miljoen euro en 300 miljoen euro. Ook de sociale zekerheidsinstellingen realiseerden in de afgelopen jaren telkens de vooropgestelde onderbenutting.

Daarnaast besliste de regering om een aanvullende onderbenutting van 75 miljoen euro te realiseren. Deze onderbenutting werd nog niet verdeeld over de primaire uitgaven binnen de centrale administratie, de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen, maar werd voorlopig aangerekend als onverdeelde correctie op het ESR-resultaat van entiteit I (zie verder punt 5.3). De totale onderbenutting voor entiteit I bedraagt dus bijna 1,2 miljard euro⁴⁶.

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

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2018 van de sociale zekerheid op +209 miljoen euro (+0,05% van het bbp). Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer⁴⁷.

5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2018 van entiteit I op -2.461 miljoen euro (-0,55% van het bbp)⁴⁸. Dit saldo houdt rekening met:

- het vorderingensaldo van de federale overheid: -3.136 miljoen euro of -0,70% van het bbp (zie punt 4.1);
- het vorderingensaldo van de sociale zekerheid: +209 miljoen euro of +0,05% van het bbp (zie punt 4.2);
- een aantal onverdeelde maatregelen: +98 miljoen euro of +0,02% van het bbp. Het betreft voornamelijk de bijkomende onderbenutting van 75 miljoen euro (zie punt 4.1);
- de conjunctuurcorrectie: +368 miljoen euro of +0,08% van het bbp (zie punt 2).

het Rekenhof van 19 mei 2017, p. 21 [FR: p. 103]. De gerealiseerde onderbenutting schommelde tussen de 900 miljoen en 1.100 miljoen euro.

⁴⁶ Het betreft 1.194 miljoen euro (900 miljoen euro, 85 miljoen euro, 134 miljoen euro en 75 miljoen euro).

⁴⁷ Algemene toelichting, p. 40-43.

⁴⁸ Algemene toelichting, p. 10.

5.4 Vorderingsaldo van entiteit II

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan houden rekening met een vorderingsaldo voor entiteit II in 2018 van -2.481 miljoen euro (-0,55% van het bbp)⁴⁹. Het betreft de raming van het vorderingsaldo van:

- de gemeenschappen en gewesten: -2.444 miljoen euro (-0,54% van het bbp);
- de lokale overheden: -37 miljoen (-0,01% van het bbp). Deze raming is gebaseerd op de middellange termijnvooruitzichten 2017-2022 van het FPB⁵⁰.

Tegenover het stabiliteitsprogramma is de raming van het vorderingsaldo van de entiteit II -0,12% van het bbp negatiever.

De raming voor de gemeenschappen en gewesten (zie ook tabel) houdt rekening met:

- de door hen geraamde vorderingsaldi of doelstellingen bij de opmaak van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018: -437 miljoen euro (-0,10% van het bbp);
- de door hen buiten de begrotingsdoelstellingen gehouden uitgaven (-2.007 miljoen euro of -0,44% van het bbp). Het ontwerpbegrotingsplan licht deze uitgaven toe⁵¹ ⁵². Het betreft voornamelijk de herziening van de autonomiefactor⁵³ (zie ook punt 3.2) en een aantal investeringen.

Tabel – Totaal vorderingsaldo 2018 van de gemeenschappen en gewesten volgens het ontwerpbegrotingsplan (in miljoen euro)

Omschrijving	Doelstelling vorderings-saldo	Uitgaven buiten de begrotings-doelstelling	ESR-vorderings-saldo
Vlaamse Gemeenschap	+1	-1.218	-1.217
Franse Gemeenschap	-221	0	-221

⁴⁹ Algemene toelichting, p. 13-14 en ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 11. Tabel 8 op pagina 11 van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 houdt voor België rekening met 50,7% van het bbp inkomsten en 51,8% van het bbp uitgaven. Het saldo bedraagt -1,1% van het bbp of -4.942 miljoen euro, waarvan -2.461 miljoen euro entiteit I en -2.481 miljoen euro entiteit II.

⁵⁰ Zie het rapport van het Monitoringcomité van 8 juli 2017, p. 93.

⁵¹ Het ontwerpbegrotingsplan corrigeert voor het Waals Gewest de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling met +50 miljoen euro. Hierdoor houdt het plan niet langer rekening met een uitgave buiten de begrotingsdoelstelling voor de afrekening van voorgaande jaren van de bijzondere financieringswet. De uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling van het Waals Gewest stemmen hierdoor overeen met de herziening van de autonomiefactor. Voor de Vlaamse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevat het ontwerpbegrotingsplan wel een uitgave buiten de begrotingsdoelstelling voor de afrekening van voorgaande jaren van de bijzondere financieringswet (respectievelijk 68 en 32 miljoen euro).

⁵² Het ontwerpbegrotingsplan houdt voor de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vermelde factoren rekening met een correctie van -380 miljoen euro.

⁵³ Vlaamse Gemeenschap 937 miljoen euro, Waals Gewest 409 miljoen euro en Brussels Hoofdstedelijk Gewest 115 miljoen euro.

Waals Gewest	-217	-409	-626
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0	-380	-380
Duitstalige Gemeenschap	0	0	0
Franse, Vlaamse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies	-	-	-
Totaal gemeenschappen en gewesten	-437	-2.007	-2.444

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan)

De door de gemeenschappen en gewesten geraamde vorderingensaldi van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 zijn niet volledig in overeenstemming met hun begrotingen 2018.

In totaal zal het ESR-vorderingensaldo volgens de begrotingen van de gemeenschappen en gewesten 81 miljoen euro negatiever zijn⁵⁴.

De gemeenschappen en gewesten moeten daarnaast toezien op de realisatie van de raming van de lokale besturen.

6 Structureel saldo

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

De raming van de *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de middellange termijnvooruitzichten 2017-2022 van het FPB. De negatieve *output gap* in België bedroeg 1,1% van het bbp in 2016 en zal quasi nul zijn in 2020⁵⁵. In 2018 neemt de *output gap* af met 0,3% tot 0,6% van het bbp (1,6% reële groei tegenover 1,3% potentiële groei). De cyclische component waarmee België rekening kan houden, bedraagt 60,5% van de negatieve *output gap*, waarvan 40,8% voor entiteit I en 19,7% voor entiteit II. De cyclische component in 2018 bedraagt dus 0,34% van het bbp (tegenover 0,5% in 2017).

De algemene toelichting bevat de samenstelling van het structureel saldo van entiteit I, entiteit II en België⁵⁶.

⁵⁴ Dit is +10 miljoen euro (Vlaamse Gemeenschap), -50 miljoen euro (Waals Gewest) en -42 miljoen euro (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

⁵⁵ De negatieve *output gap* in België neemt in 2017 af met 0,2% om daarna in de periode 2018-2020 jaarlijks met ongeveer 0,3% te verminderen.

⁵⁶ Algemene toelichting, p. 13 en 14.

Het structureel saldo van België zal in 2018 -0,81% van het bbp bedragen, dit is -3.653 miljoen euro. De overgang van het vorderingstekort (-4.942 miljoen euro) naar het structureel tekort voor België wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren. Het betreft de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor 218 miljoen euro of 0,05% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen en wijziging aandeel voorafbetalingen in belasting vennootschappen);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.507 miljoen euro of +0,34% van het bbp).

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

In overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*⁵⁷, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*⁵⁸) en *Two-Pack*⁵⁹), heeft de wet van 10 april 2014⁶⁰ de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

De wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003⁶¹ heeft de Europese begrotingsverplichtingen ook opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁶² coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden. Het akkoord moet waarborgen dat deze verplichtingen door elk van de overheden worden nageleefd.

Bijlage 2 van dit rapport bevat een overzicht van de wetsaanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden. Het Rekenhof heeft 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.

⁵⁷ Het *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en één richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Het *Two-Pack* bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing op 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, met uitzondering van de uiterlijke indieningsdatum (15 oktober) en de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie. De regering diende het federale begrotingsontwerp (algemene toelichting) bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in op 20 oktober 2017. De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën heeft aan het Rekenhof te kennen gegeven de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses nog vóór het einde van 2017 uit te voeren.

In de algemene toelichting⁶³ worden niet alle instellingen en fondsen vermeld die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring⁶⁴. De FOD BOSA benadrukt dat de vermelde instellingen de belangrijkste stromen en saldi dekken van de met de overheid te consolideren instellingen⁶⁵.

⁶³ Algemene toelichting, p. 156-157 (tabel 2).

⁶⁴ Zoals bepaald door het INR.

⁶⁵ Algemene toelichting, p. 153.

DEEL II

Ontvangsten van entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontwerp van Rijksmiddelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2018 bedragen 120.942,9 miljoen euro, een stijging van 1,5% (+1.753,6 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2017. De afdrachten bedragen 63.204,0 miljoen euro. Tegenover de vermoedelijke afdrachten 2017 stijgen ze met 2.192,2 miljoen euro (+3,6%).

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke realisatie	Initieel	Verschil	%
	2017	2018		
Totale ontvangsten	119.189,3	120.942,9	1.753,6	1,5%
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>112.426,3</i>	<i>115.904,9</i>	<i>3.478,6</i>	<i>3,1%</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>6.763,0</i>	<i>5.038,0</i>	<i>-1.725,0</i>	<i>-25,5%</i>
Totale afdrachten	61.011,8	63.204,0	2.192,2	3,6%
Europese Unie	3.290,5	3.427,5	137,0	4,2%
Gewesten	18.934,4	19.046,6	112,2	0,6%
Gemeenschappen	24.323,2	24.922,3	599,1	2,5%
Sociale Zekerheid	13.972,4	15.298,7	1.326,3	9,5%
Anderen	491,3	508,9	17,6	3,6%
Middelenbegroting	58.177,5	57.738,9	-438,6	-0,8%
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>51.433,0</i>	<i>52.720,2</i>	<i>1.287,2</i>	<i>2,5%</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>6.744,5</i>	<i>5.018,7</i>	<i>-1.725,8</i>	<i>-25,6%</i>
Percentage van de Middelenbegroting	48,8%	47,7%		

Bron: Algemene toelichting⁶⁶ en Rekenhof

⁶⁶ Algemene toelichting, tabel 9 (p. 22) en tabel 10 (p. 25).

Het saldo van 57.738,9 miljoen euro wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo daalt met 0,8% (-438,6 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2017. Deze daling is te verklaren door een afname van de niet-fiscale ontvangsten (-1.725,0 miljoen euro), voornamelijk als gevolg van het wegvallen van de uitzonderlijke opbrengst van de verkoop van BNP Parisbas-aandelen in 2017. Ook het aandeel van de middelenbegroting in de totale ontvangsten (47,74%) daalt tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2017 (48,81%).

Ingevolge de zesde staatshervorming is een gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven. Die moeten dus gefinancierd worden met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 13.090,4 miljoen euro, een stijging van 410,1 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017 (12.680,3 miljoen euro). De middelenbegroting wordt verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De kasontvangsten voor 2018 worden geraamd op 115.904,9 miljoen euro, een stijging van 3.478,6 miljoen euro (+3,1%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2017.

De fiscale ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (+0,5% of 202,8 miljoen euro) blijven nagenoeg constant door enerzijds de autonome groei (+3,2% of 1.538,2 miljoen euro) en anderzijds de maatregelen voor de *taxshift* (-1.599,2 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat er geen rekening is gehouden met de minderontvangsten door de bijkomende vrijstelling op bedrijfsvoorheffing die toegekend werd voor de bouwsector (-100 miljoen euro).

De evolutie van de voorafbetalingen (+7,6% of 845,4 miljoen euro) vloeit hoofdzakelijk voort uit de stijging van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting (+865,1 miljoen euro). Deze toename wordt verklaard door een autonome groei van 520,1 miljoen euro en de conclaafmaatregelen (345 miljoen euro), m.n. een verwachte toename van de ontvangsten als gevolg van de hogere ontvangsten in het tweede kwartaal van 2017 (+104,3 miljoen euro), het op kruissnelheid komen van een aantal maatregelen in de strijd tegen fiscale fraude (+140 miljoen euro) en het opnieuw inschrijven van ontvangsten m.b.t. de vastgoedbeleggingsfondsen (+100 miljoen euro). De voorafbetalingen in de personenbelasting nemen af met 19,8 miljoen euro als gevolg van de hervorming van de vennootschapsbelasting (-74,3 miljoen euro).

De zuivere btw neemt toe (+3,7% of 1.106,1 miljoen euro), in hoofdzaak door de autonome groei.

De ontvangsten uit de accijnzen nemen toe (+4,5% of 403,1 miljoen euro) door de accijnsverhogingen op brandstoffen (+231,7 miljoen euro) en tabak (+119,7 miljoen euro), de indexering van de accijnzen (93,5 miljoen euro) en de invoering van accijnzen op suikerhoudende dranken (62 miljoen euro).

De stijging van de roerende voorheffing (11,4% of 536,0 miljoen euro) wordt in belangrijke mate verklaard door de autonome groei van de roerende voorheffing op dividenden (5,6% of 156 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+272,2 miljoen euro), meer bepaald aanscherping van de doorkijkbelasting (+50 miljoen euro), de aanpassing van de

meerwaardetaks op schuldvorderingen (+125 miljoen euro) en de hervorming van de vennootschapsbelasting (+97,2 miljoen euro).

De stijging van de ontvangsten "Diverse rechten en taksen" (+14,1% of 415,9 miljoen euro) is in hoofdzaak te verklaren door de weerslag van nieuwe fiscale maatregelen, zoals de verhoging van de beurstaks (50 miljoen euro), de fiscale fraude (75 miljoen euro) en de invoering van een effectentaks (+254 miljoen euro).

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

Algemeen

De middelenbegroting steunt op het kasconcept. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis en vervolgens zet hij deze om naar kasontvangsten door de toepassing van "kascorrecties" (-3.184,9 miljoen euro). Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing⁶⁷. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.206,9 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2018 raamt op 2.906,4 miljoen euro⁶⁸.

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën gebruik van een gedesaggregeerd macro-economische model⁶⁹ voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen).

Het Rekenhof heeft die ramingsmethodes onderzocht. Een samenvatting van de resultaten van dat onderzoek is opgenomen als bijlage 3⁷⁰.

Naar aanleiding van het begrotingsconclaf van 2016 heeft de regering een taskforce opgericht met als opdracht deze ramingsmethodes te evalueren en te verbeteren. Deze taskforce heeft zijn werkzaamheden nog niet beëindigd. In zijn antwoord op het onderzoek van het Rekenhof deelde de minister van Financiën mee dat de macro-economische ramingsmethode het voorwerp zal uitmaken van een externe analyse.

De FOD Financiën geeft ook aan dat hij het macro-economisch model van de personenbelasting en van de vennootschapsbelasting zal moeten herzien door de maatregelen die de regering nam bij deze begroting, met name de invoering van belastingvrije inkomsten, die de elasticiteitscoëfficiënt bij de personenbelasting beïnvloeden, en de hervorming van de vennootschapsbelasting.

⁶⁷ De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten, zie algemene toelichting, p. 31. In 2018 worden geen BLEU-belastingen opgenomen, het Rekenhof ontving hiervoor geen verklaring.

⁶⁸ Dit is het bedrag exclusief de vrijstelling voor de bouwsector (100 miljoen euro) en de startersjobs (18 miljoen euro).

⁶⁹ Voor de initiële begroting 2018 wordt gesteund op de macro-economische parameters, vastgesteld door het FPB in de economische begroting van juni 2017.

⁷⁰ Het integraal verslag 'Raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen' zal vanaf 21 november 2017 ter beschikking gesteld worden op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

Zoals aangegeven in Deel I, punt 2, voorziet de regering in een algemene conjunctuurcorrectie (+368 miljoen euro). Deze correctie zal vooral de fiscale ontvangsten beïnvloeden.

Wat de roerende voorheffing betreft, gebruikt de Stafdienst een specifieke methode. Het Rekenhof ontving laattijdig informatie in dat verband, die echter de onderliggende berekeningsnota niet bevatte. Het Rekenhof kan bijgevolg niet beoordelen hoe de Stafdienst rekening houdt met de impact van de belastingvrije liquidatieboni en de liquidatiereserves. Deze vroegere conclaafmaatregelen hebben weliswaar in voorgaande jaren tot een bijkomende opbrengst geleid, maar ze kunnen voortaan leiden tot een daling van die ontvangsten in de toekomstige begrotingen.

Raming verwachte ontvangsten 2017

De vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten van het lopende jaar vormen in de hogergenoemde modellen één van de startpunten voor de raming van de ontvangsten van het volgend jaar. Het is dus belangrijk dat de FOD Financiën de ontvangsten van het lopend jaar zo correct mogelijk inschat.

De FOD Financiën maakte in juni 2017 een raming van de fiscale ontvangsten 2017. Dit betekent dat de gekende realisaties beperkt zijn tot maximaal vijf maanden (kasontvangsten tot en met mei, omgezet naar ESR-termen) en bijgevolg moeten worden geëxtrapoleerd op basis van de ramingen voor de resterende periode. Voor de personenbelasting, de btw en de accijnzen gebruikt de FOD Financiën het macro-economisch model, met toepassing van de meest recente parameters van het FPB. De andere inkomsten worden geraamd door specifieke inschattingen van de FOD Financiën.

De FOD Financiën bracht ook de impact van de maatregelen in de algemene toelichting van de aangepaste begroting 2017 mee in rekening, op basis van de inwerkingtreding ervan.

Zo verminderde de FOD Financiën op basis van de ontvangsten van het eerste kwartaal de bijkomende ontvangsten door de btw-tariefverhoging van elektriciteit (-51 miljoen euro), de accijnsverhogingen op tabak (-52,4 miljoen euro) en energieproducten (-5,1 miljoen euro). Door een niet tijdige uitvoering van de regelgeving, heeft hij ook de bijkomende ontvangsten uit de vastgoedbeleggingsfondsen (-100 miljoen euro) en het *crossborderproject* (-75,3 miljoen euro) niet meer opgenomen. Hij neemt aan dat de impact van de notionele intrestaftrek (+325 miljoen euro) inmiddels verwerkt is in de voorafbetalingen van het eerste trimester, en door extrapolatie in de volgende kwartalen mee is genomen.

De FOD Financiën verhoogde de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting (+170 miljoen euro) op basis van de hogere realisaties in de eerste vijf maanden van 2017. De geraamde ontvangsten zijn nu 1 miljard euro hoger dan in 2016. De FOD Financiën neemt aan dat 250 miljoen euro kan worden toegeschreven aan de verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen, als gevolg van een hogere penaliserende bij onvoldoende voorafbetalingen. Die inschatting zal al dan niet worden bevestigd door de inkohieringen in 2018 en 2019.

De FOD Financiën hield tot slot als gevolg van de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (118,6 miljoen euro) geen rekening met de bijkomende opbrengsten van de inkohiering van het aanslagjaar 2016, omdat de wettelijke bepalingen⁷¹ nog niet waren goedgekeurd.

Het Rekenhof merkt op dat het geen informatie ontving over de raming van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten i.v.m. de roerende inkomsten.

Raming basisontvangsten 2018

De regering verhoogde tijdens het begrotingsconclaf de startbasis van de voorafbetalingen met 100 miljoen euro (technische correctie), omdat de stijgende ontvangsten zich ook doorzetten in de maanden volgend op het monitoringverslag⁷². Zoals eerder gemeld is het niet zeker of dit structurele inkomsten betreft of een verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen.

In afwijking van voorgaande jaren, is er bij de raming van de basisontvangsten geen rekening gehouden met een impact van de intrestvoet van de notionele intrestaf trek en de afschaffing van de *Exces Profit Rulings*, die werd geïntegreerd in het kader van de hervorming van de vennootschapsbelasting (zie punt 2.5.3).

Het Rekenhof wijst er verder nog op dat verschillende maatregelen het voorwerp uitmaken van beroepen bij hoven en rechtbanken. Het betreft:

- de procedures aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op online kansspelen en weddenschappen, de *fairness tax*, de vennootschapsbelasting op de intercommunales, de btw op plastische chirurgie om esthetische redenen en de beurstaks bij buitenlandse makelaar⁷³;
- de beroepen aanhangig bij het Europees Hof van Justitie betreffende de afschaffing van de *Exces Profit Rulings*.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)

Terwijl het Monitoringcomité in zijn verslag van 8 juli 2017 de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 118.102,2 miljoen euro raamde, raamt de ontwerpbegroting die op 119.089,8 miljoen euro. De toename (+987,6 miljoen euro) is vooral toe te schrijven aan de verhoging van de startbasis van de voorafbetalingen (100 miljoen euro) en de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens de begrotingsconclaven van 28 juli 2017 en 29 september 2017 (903,0 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de hervorming van de moratorium- en nalatigheidsintresten (20,1 miljoen euro) niet is geïntegreerd.

Volgens de regering zou de hervorming van de vennootschapsbelasting geen impact hebben op de fiscale ontvangsten, uitgaande van de hypothese dat die hervorming budgetneutraal is. Wel beïnvloedt deze hervorming onderling de verschillende ontvangstenposten. Het

⁷¹ Wetsontwerp houdende diverse fiscale bepalingen, goedgekeurd in de ministerraad van 22 juni 2017.

⁷² Op 12 oktober 2017 bedragen de voorafbetalingen van de vennootschappen 2.512,9 miljoen euro meer tegenover 12 oktober 2016 (10.259 miljoen euro tegenover 7.746 miljoen euro).

⁷³ De FOD Financiën deelde volgende impact mee: btw op online kansspelen (45 miljoen euro), *fairness tax* (raming aanslagjaar 2016: 70 miljoen euro), btw plastische chirurgie (voorziene budgettaire impact: 82 miljoen euro, maar de realisaties zijn nog niet gekend).

Rekenhof verwijst hiervoor naar tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2018"⁷⁴ bij de algemene toelichting (p. 91).

De regering heeft daarnaast een aantal fiscale maatregelen genomen in de thematische conclaven over veiligheid en over economische ontwikkeling en cohesie. De impact hiervan is ofwel opgenomen onder de provisie "nieuwe maatregelen" ofwel moet hij worden gecompenseerd binnen de enveloppe van de bevoegde minister (zie Deel I – punt 3.1 van het rapport). Het is echter onduidelijk hoe deze compensatie zal gebeuren.

Ook na de indiening besliste de regering een aantal nieuwe fiscale maatregelen (zie punt 2.5.2). Deze zijn niet opgenomen in de algemene toelichting.

2.4 Realisatie van de fiscale conclaafmaatregelen 2016

Algemeen

Het Rekenhof heeft in zijn 174^e Boek het rendement onderzocht van de fiscale maatregelen waartoe de regering besliste in de verschillende begrotingsconclaven van 2016⁷⁵. Ze raamde de opbrengst ervan op 2.453,0 miljoen euro. De maatregelen werden grotendeels uitgevoerd in de programmawetten van 26 december 2015 en 1 juli 2016. Het geraamde bedrag bevat echter niet de opbrengst van de nieuwe fiscale regularisatie (66 miljoen euro) en van de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (349 miljoen euro). De regering kwalificeerde deze maatregelen als technische correcties. Het bedrag houdt evenmin rekening met de vermindering van de fiscale ontvangsten in het kader van de *taxshift*.

Opvolging van de fiscale maatregelen

Op basis van gegevens van de Studiedienst van de FOD Financiën, heeft het Rekenhof getracht na te gaan in welke mate de regering de vooropgestelde opbrengst van deze maatregelen heeft gerealiseerd en de geraamde kostprijs van belastingsverminderingen goed heeft geëvalueerd. Het kon de opbrengst van een aantal fiscale maatregelen echter niet precies becijferen doordat de noodzakelijke opvolgingscodes in de belastingaangiftes ontbreken (bv. de doorkijkbelasting, geraamde opbrengst van 460 miljoen euro) of de ontvangsten zijn opgenomen in het geheel van de ontvangsten (bv. de verhoging van de roerende voorheffing, de Panama-maatregelen, geraamd op 65 miljoen euro en de belastingverminderingen in het kader van de *taxshift*). Het is dan ook niet mogelijk het rendement van deze maatregelen te bepalen, de oorzaken van de afwijkingen correct toe te wijzen en de financiering van de *taxshift* te beoordelen.

Een aantal maatregelen leverde niet het geraamde rendement op omdat het wetgevende kader niet tijdig in werking kon treden (de hervorming van het reglementair kader van de gereguleerde vastgoedfondsen en de oprichting van een gespecialiseerd vastgoedvehikel (250 miljoen euro) en de deeleconomie (20 miljoen euro)) of omdat de regering in een latere fase de ramingen zelf naar beneden bijstelde (de opbrengst van de maatregel "gerichte controles op oneigenlijk gebruik verlaagd btw-tarief en de geraamde ontvangsten uit de tariefverhoging van de btw op elektriciteit). De volgende maatregelen leverden minder ontvangsten op dan geraamd: accijnsverhogingen tabak (-113,7 miljoen

⁷⁴ Zie de lijn "Maatregelen hervorming vennootschapsbelasting".

⁷⁵ Het betreft de begrotingsconclaven van juli 2015, oktober 2015 en april 2016.

euro), accijnzen op alcohol (-32 miljoen euro), de diamanttaks (-12,8 miljoen euro) en de btw op kansspelen (-28,1 miljoen euro).

De permanente fiscale regularisatie⁷⁶ moest volgens de raming 250 miljoen euro opbrengen, maar kon pas laattijdig van start gaan. Mee door de bevoegdheidsproblemen van het Centraal Contactpunt en het uitblijven van samenwerkingsovereenkomsten met de regio's bleef het aantal ingediende regularisaties en het aantal afgeronde dossiers beneden de verwachtingen. De realisaties bedroegen 35,2 miljoen euro, waarvan slechts 8,8 miljoen euro betrekking had op de nieuwe fiscale regularisatie.

De fiscale ontvangsten van 2016 werden bijkomend positief beïnvloed door enkele regeringsmaatregelen bij de ontwerpbegroting van 2017: de wettelijke regeling voor de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (éénmalige inkomsten voor de rechtzetting van de aanslagjaren voor 2016 ten belope van 391 miljoen euro) en het anticipatief effect van de verhoging van de roerende voorheffing van 27% naar 30% vanaf 1 januari 2017 (raming 189 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2017).

Belastingsverminderingen in het kader van de taxshift

Om dezelfde redenen als aangegeven hierboven, kan de FOD Financiën niet altijd berekenen hoeveel de belastingverminderingen in het kader van de *taxshift* werkelijk kosten.

Zo neemt de FOD Financiën in zijn monitoring de budgettaire effecten van de fiscale maatregelen voor de verhoogde vrijstelling tot doorstorting van bedrijfsvoorheffing soms samen. Het betreft hier in het bijzonder de verhoging van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor nacht- en ploegenarbeid (150 miljoen euro) en de vermindering van de bedrijfsvoorheffing (270 miljoen euro) in het kader van het competitiviteitspact (*taxshift I*) zoals beslist door de vorige regering. De huidige regering integreerde echter deze maatregel in een algemene lastenverlaging. Volgens de gegevens van de FOD Financiën zorgde de verhoogde vrijstelling van doorstorting in het kader van nacht- en ploegenarbeid vermoedelijk voor 364 miljoen euro minder ontvangsten⁷⁷.

De regering splitste de maatregel m.b.t. de hoogtechnologische activiteiten (80 miljoen euro) op in drie nevenmaatregelen: een bijkomende vrijstelling voor bedrijfsvoorheffing, een bijkomende investeringsaftrek voor hoogtechnologische productie en een verhoogde notionele intrestaftrek. Doordat het koninklijk besluit met de uitvoeringsregels uitbleef, traden deze maatregelen in 2016 niet in werking. De regering heeft in haar thematisch conclaaf over de economische ontwikkeling en sociale cohesie van juli 2017 beslist ze mee op te nemen in de hervorming van de vennootschapsbelasting.

De vermoedelijke kostprijs van de verhoging van de netto-inkomsten (geraamd op 850 miljoen euro voor de federale overheid) bedraagt volgens de informatie die het Rekenhof verkreeg in totaal 1.141,8 miljoen euro. Dit bedrag houdt echter ook rekening met de impact op de gemeentelijke en gewestelijke opcentiemen. De minderontvangsten van de gewesten en de gemeenten als gevolg van de *taxshift* moeten de komende jaren nog in rekening worden gebracht. De FOD Financiën kan de minderontvangsten voor de federale overheid

⁷⁶ Wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie.

⁷⁷ De vrijstelling op de bedrijfsvoorheffing wordt ESR-matig als een uitgave geboekt en niet als een mindering van ontvangsten.

momenteel niet berekenen omdat de volledige inkohiering van de personenbelasting nog niet is gekend.

2.5 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De nettoweerslag van de maatregelen uit de begrotingsconclaven op de geraamde ontvangsten voor 2018 bedraagt -160,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven (-1.063,1 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (903,0 miljoen euro) die werden beslist in de conclaven van juli 2017 en september 2017.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2018" bij de algemene toelichting (p. 91) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen, die gebeurt op ESR-basis, wordt ten onrechte verminderd met 39 miljoen euro voor de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor bachelors. Uit ESR-oogpunt moeten de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.206,9 miljoen euro) immers bruto worden geraamd en de vrijstelling op de bedrijfsvoorheffing moet als uitgave worden geboekt (zie tevens punt 2.2).

2.5.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

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

De FOD Financiën voegt volgende impact toe:

- de indexering van de accijnzen (93,5 miljoen euro);
- de accijnzen op tabak (99 miljoen euro);
- de verhoging voor de accijnzen op diesel (231,7 miljoen euro);
- de *taxshift II* op de personenbelasting (-1.579,2 miljoen euro);
- de *taxshift I* op de personenbelasting (31,4 miljoen euro);
- de strijd tegen fiscale fraude (50 miljoen euro);
- de betere invordering (75 miljoen euro);
- de inkohiering vennootschapsbelasting intercommunales (-37,1 miljoen euro);
- de diverse kleinere herramingen (-27,4 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst op volgende aandachtspunten:

Betere invordering (75 miljoen euro) en fiscale fraude (50 miljoen euro)

De impact van de maatregelen die is ingeschreven, is conform de conclaafbeslissingen van oktober 2014 en augustus 2015. Maar de concrete acties zijn overlappend met diverse fraudemaatregelen (betere invordering, fiscale fraude, *crossborder* en *redesign*), waardoor het risico bestaat dat de geraamde opbrengsten overraamd zijn. De FOD Financiën verwacht wel dat een aantal maatregelen nog verder op kruissnelheid komen.

Verhoging van de accijnzen op diesel

De FOD Financiën geeft aan dat de impact van de accijnsverhogingen op de btw (40,76 miljoen euro) al verrekend is in de parameters van het FPB.

Herraming taxshift II

De regering geeft verdere uitvoering aan de taxshift, zoals opgenomen in de programmawet van 26 december 2015. Vanaf aanslagjaar 2019 worden de tarieven van 25% en 40% verder verbreed, zodat het tarief van 30% verdwijnt, de forfaitaire beroepskosten worden uniform op 30% gebracht en de inkomensgrens om recht te hebben op een verhoogde belastingvrije som wordt vanaf 1 januari 2018 verhoogd.

De FOD Financiën herraamde de fiscale impact van de taxshift II met behulp van het SIRE Model, met gegevens van 2014, op basis van de macro-economische parameters van het FPB van juni 2017 en rekening houdend met de definitieve autonomiefactor. Hij raamt de negatieve impact nu op 1.579,2 miljoen euro⁷⁸, dit is 148,9 miljoen euro meer dan de raming in 2015. Oorzaken zijn de hogere kost voor de forfaitaire beroepskosten (108,6 miljoen euro) en de hogere kosten ten laste van de regionale entiteiten (40,3 miljoen euro).

2.5.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Algemeen

Tijdens de begrotingsconclaven van juli en september 2017 nam de regering fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2018 van 903,0 miljoen euro. De maatregelen hebben betrekking op:

Technische correcties:

- herstelwet inzake minnelijke schikking (+50 miljoen euro);
- fiscale fraude (o.m. *transfer pricing*) (+100 miljoen euro);
- vastgoedbeleggingsfondsen (+100 miljoen euro);
- aanpassing van artikel 19bis WIB92 m.b.t. dakfondsen (+50 miljoen euro);
- verhoging beurstaks (+50 miljoen euro);
- nachtwerk e-commerce (+20 miljoen euro).

Nieuwe maatregelen:

- accijns op dranken met suiker of toegevoegde zoetstof (+75 miljoen euro);
- abonnementstaks op beleggingsrekeningen en activering spaargeld (+254 miljoen euro);
- afschaffing van de drempel van 25% bedoeld in artikel 19bis WIB92 (+75 miljoen euro);
- kaaimantaks (+50 miljoen euro);
- accijnzen op tabak (+25 miljoen euro);
- fiscale fraude (+50 miljoen euro);
- bestrijding fraude cao 90 (+2,5 miljoen euro);
- betere controle op de 80%-regel pensioenen (+5 miljoen euro);
- invoering van een fiscaal aantrekkelijke niet-recurrente winstpremie (-3,5 miljoen euro).

De regering keurde ook een aantal fiscale maatregelen goed in de thematische ministerraden over veiligheid en over economische ontwikkeling en cohesie. Deze hebben, behoudens enkele uitzonderingen (zie *infra*), geen budgettaire impact in 2018 maar belasten de begroting vanaf 2019, aangezien zij voornamelijk via de kohieren verlopen. Ze zijn verspreid over verschillende rubrieken in de begroting (ofwel in tabel 5, ofwel in de

⁷⁸ Waarvan 1.107,6 miljoen federaal en 471,6 miljoen euro regionaal.

interdepartementale provisie, ofwel te compenseren). Het Rekenhof is van oordeel dat dit de transparantie niet ten goede komt⁷⁹.

De fiscale maatregelen uit de thematische ministerraden zijn:

- hervorming van de vennootschapsbelasting (budgetneutraal);
- fiscale en parafiscale vrijstelling tot 500 euro per maand voor vrijetijdswerk voor werknemers en gepensioneerden;
- harmonisering van de forfaitaire beroepskosten voor zelfstandigen (-25 miljoen euro);
- vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing in de bouwsector (-100 miljoen euro);
- bevorderen van *scale-ups* en investeringen in groeikapitaal en aanpassing van het statuut private privaks (-0,5 miljoen euro);
- optioneel btw-stelsel voor vastgoedontwikkelaars (budgetneutraal);
- tweede pensioenpijler van zelfstandigen (-12 miljoen euro);
- derde pensioenpijler (budgetneutraal);
- verhoging van de belastingvrije som voor alleenstaande ouders met een laag inkomen en verhoging van het % aftrekbaarheid van uitgaven voor kinderopvang (-20 miljoen euro);
- fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro).

Enkel de maatregelen betreffende de hervorming van de vennootschapsbelasting, de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing in de bouwsector en de verhoging van de belastingvrije som voor alleenstaande ouders hebben een impact in 2018.

Voor de meeste van bovenstaande maatregelen bekwam het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister⁸⁰ informatie over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag.

Het Rekenhof merkt op dat de berekeningsnota's van de accijnsverhogingen, met uitzondering voor de accijnzen op diesel, uitgaan van de bestaande situatie en onvoldoende rekening houden met prijselasticiteit en wijzigingen in consumentengedrag. Het is dus niet uitgesloten dat de verwachte ontvangsten zijn overraamd.

Het Rekenhof formuleert de volgende specifieke opmerkingen.

Optioneel btw-stelsel voor vastgoedontwikkelaars (budgetneutraal – thematisch conclaaf)

Het gaat om een administratieve versoepeling van de btw-toepassing in de bouwsector. Deze maatregel zou worden uitgewerkt tegen het einde van het jaar via een administratieve onderrichting.

Vastgoedbeleggingsfondsen (100 miljoen euro – technische correctie)

Omdat de hervorming van de GVV's vertraging opliep, verschuift de regering de geraamde opbrengsten van 2017 naar 2018, waarbij ze ervan uitgaat dat zij deze opbrengst integraal via

⁷⁹ Zie Deel III – punt 3.1 van dit rapport.

⁸⁰ In hoofdzaak met de beleidscel van de minister van Financiën.

voorafbetalingen zal realiseren. Voor nieuwe maatregelen gaat de FOD Financiën in principe uit van een voorafbetalingspercentage van 70%.

Het Rekenhof wijst erop dat de exittaks door de hervorming van de vennootschapsbelasting daalt van 16,5% naar 12,5%. Gelet op een voorafbetalingspercentage dat de FOD Financiën op 70% raamt, genereert de vooropgestelde belastbare basis van 600 miljoen euro in 2018 slechts 53,55 miljoen euro bijkomende opbrengsten. Om een opbrengst van 100 miljoen euro in de voorafbetalingen te realiseren, is een belastbare basis vereist van 1.200 miljoen euro.

Meerwaardetaks op obligaties (artikel 19bis WIB92): onderwerping van dakfondsen (50 miljoen euro – technische correctie) en vermindering van de drempel van 25% naar 10% (75 miljoen euro – nieuwe maatregel)

De regering wil de ontvangsten uit de meerwaardetaks op obligaties in beleggingsfondsen verdubbelen⁸¹ door de verlaging van de toepassingsdrempel van 25% naar 10% en door de verruiming van het toepassingsgebied naar de AICB's (Alternatieve Instellingen voor Collectieve Beleggingen) en de dakfondsen⁸².

De beleidscel van de FOD Financiën berekende de budgettaire impact van de drempelverlaging op basis van de opbrengst van de vorige⁸³. Het Rekenhof merkt op dat door het ontbreken van de cijfergegevens 2012 en 2013 informatie ontbreekt om het effect van de drempelverlaging in het eerste jaar te kennen. Ook is er onvoldoende rekening gehouden met de impact van de tariefverhogingen van de roerende voorheffing in deze periode⁸⁴. Hierdoor is het niet uitgesloten dat de ontvangsten lager zijn dan geraamd.

Voor de berekening van de budgettaire impact van de verruiming naar de AICB's gaat de beleidscel ervan uit dat 10% van de huidige beleggingen (60 miljard euro) kan worden onderworpen aan de taks en dat er in het eerste jaar al 86,2% van de opbrengst op kruisnelheid zal worden gerealiseerd.

Het Rekenhof merkt op dat de meerwaardetaks maar van toepassing is op de nieuwe intreders en het dus mogelijk is dat de opbrengsten overraamd zijn. Het ontving te weinig bijkomende toelichting om de basisgegevens in de berekeningsnota naar de verruiming naar de dakfondsen te beoordelen. Het neemt akte van de basisgegevens die de berekening ondersteunen. In tegenstelling tot de bepalingen in de notificaties, zal de maatregel van

⁸¹ De meerwaardetaks bracht in 2016 95,6 miljoen euro op (het tarief van de roerende voorheffing steeg ondertussen van 27% naar 30%).

⁸² Dakfondsen zijn fondsen die zelf beleggen in beleggingsfondsen. Dit kan zowel onder de vorm van een BEVEK, als onder de vorm van een gemeenschappelijk beleggingsfonds (GBF). Met de maatregel wil de regering de GBF's onder Belgisch recht onderwerpen aan de meerwaardetaks (voordien vrijgesteld door artikel 265 WIB92, waardoor de belegger ook aan de meerwaardetaks ontsnapte).

⁸³ Eind 2012 verlaagde de regering de drempel van 40% naar 25% voor de nieuwe intreders, deze maatregel ging gepaard met een verruiming naar overdrachten onder bezwarende titel (artikel 40 van de wet van 13 december 2012 houdende fiscale en financiële bepalingen).

⁸⁴ De roerende voorheffing steeg van 15% in 2011 tot 27% in 2016. De beleidscel paste een correctiefactor van 27,19% toe voor alle mogelijke effecten, behalve de drempelverlaging, die de ontvangsten zouden hebben beïnvloed. Volgens het Rekenhof bedraagt het effect van de tariefverhogingen alleen al 80%, waardoor de geraamde opbrengst daalt naar 45 miljoen euro.

toepassing zijn vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en niet enkel voor de nieuwe intreders.

Op kruissnelheid voorziet de regering door vermelde maatregelen in een ontvangst van 165,68 miljoen euro⁸⁵. Hoewel de regering de inkomsten voor 2018 verminderde tot 125 miljoen euro, verwacht ze nochtans hogere ontvangsten door de onmiddellijke belastbaarheid van de dakfondsen. Er is nochtans een anticipatief gedrag van de belegger mogelijk waarbij hij, voor de inwerkingtreding van de maatregel, zou kunnen vermijden de belasting op nog niet-gerealiseerde meerwaarden in de dakfondsen te betalen.

Volgens de beleidscel zou de verwachte meeropbrengst overigens de minderontvangst van de verhoging van de beurstaks compenseren (zie hieronder). Het Rekenhof betreurt deze methode waarbij verschillende belastingcategorieën worden gecompenseerd (nl. roerende voorheffing en diverse taksen), die de transparantie van de fiscale ontvangsten vermindert. Het niet correct toewijzen van de roerende voorheffing heeft ook gevolgen voor de overdrachten aan de sociale zekerheid.

Verhoging van de beurstaks (50 miljoen euro – technische correctie)

De beleidscel geeft aan dat de tariefverhoging van de beurstaks in een stabiele omgeving 34 miljoen euro opbrengsten genereert. De minderontvangst (16 miljoen euro) zal worden gecompenseerd met de verwachte meeropbrengsten uit de meerwaardebelasting van de dakfondsen.

Het Rekenhof verwijst naar zijn opmerking bij de maatregel m.b.t. de meerwaardetaks. Het voegt eraan toe dat de beleidscel bij haar berekening geen rekening houdt met de verwachte opbrengsten uit de bijkomende beursactiviteit door de activering van spaargelden (zie hieronder).

Taks op effectenrekeningen (254 miljoen euro)

Het Rekenhof ontving een berekeningsnota van de beleidscel van de minister van Financiën, die gedeeltelijk steunt op informatie van de Nationale Bank en Febelfin.

Het Rekenhof wijst op de moeilijkheid om deze opbrengst op accurate wijze te ramen en op de onzekerheden verbonden aan deze raming:

1. De belastbare basis is niet precies gekend. De regering gaat uit van een belastbare basis van 169 miljard euro⁸⁶. De ramingen van de NBB en Febelfin lopen evenwel uiteen en over sommige bestanddelen is geen precieze informatie beschikbaar.
2. Het effect van gedragwijzigingen is moeilijk becijferbaar. Anticipatieve acties waardoor de effectenportefeuille onder de drempel van 500.000 euro wordt gebracht (bijvoorbeeld door de omzetting naar aandelen op naam) zijn mogelijk.
3. In een aantal gevallen heeft de belegger de keuze om deze taks te betalen op het moment van indiening van zijn PB-aangifte, waardoor de belasting een jaar later kan worden betaald dan in het geval van onmiddellijke afhouding door de tussenpersoon.

⁸⁵ 59,98 miljoen euro voor de drempelverlaging, 27 miljoen voor de AICB's en 78,7 miljoen voor de dakfondsen.

⁸⁶ Een basisbedrag van 545 miljard euro waarvan 31% hoger dan 500.000 euro.

Activering van spaargelden

De regering wenst de spaargelden te activeren door een aantal stimuli in te voeren om de spaarders er toe te bewegen meer te investeren in risicovollere beleggingsinstrumenten met als doel de spaarder meer te laten investeren in de reële economie, met name:

- verlaging van de vrijstelling op geregementeerde spaarrekeningen en toekenning van een vrijstelling op aandelen (begrotingsconclaf: -61 miljoen euro vanaf 2019);
- bevorderen van *scale-ups* en investeringen in groeikapitaal en de aanpassing van het statuut van private privaks (thematisch conclaf: -0,5 miljoen euro);
- derde pensioenpijler: verhoging van de bijdrage in pensioenspaarfondsen (thematisch conclaf: budgetneutraal).

De effecten van deze maatregelen zullen pas verrekend worden bij de inkohiering van de personenbelasting en dus pas effect hebben voor de begroting van de volgende jaren⁸⁷.

De Nationale Bank raamt de kostprijs van de vrijstelling op aandelen op 190 miljoen euro, maar de beleidscel verwacht dat de terugverdieneffecten van nieuwe aandeelhouders de kostprijs kunnen reduceren tot 61 miljoen euro door bijkomende beurstaksen (30,3 miljoen euro)⁸⁸ en roerende voorheffing op dividenden (99 miljoen euro)⁸⁹.

Bij de bevordering van groeibedrijven rekent de regering erop dat de minderontvangsten in de personenbelasting (11,9 miljoen euro) gecompenseerd zullen worden door de bijkomende ontvangsten uit de sociale bijdragen en de bedrijfsvoorheffing (11,4 miljoen euro) als gevolg van de aanwerving van bijkomend personeel. De aanwerving van bijkomend personeel is echter geen noodzakelijke voorwaarde om de investeerder te laten genieten van de belastingvermindering.

Het succes van de bijkomende bijdrage voor de derde pensioenpijler is afhankelijk van de keuze en de financiële mogelijkheden van de spaarder. De regering verwacht dat de kost wordt gecompenseerd door de terugverdieneffecten uit de abonnementstaks, de anticipatieve heffing en de eindbelasting (1,3 miljoen euro).

Doorkijkbelasting ('Kaaimantaks') (50 miljoen euro – nieuwe maatregel)

In de programmawet wordt de doorkijkbelasting op een achttal punten versterkt. Voor 2018 wordt de extra budgettaire opbrengst geraamd op 50 miljoen euro. Op basis van de ontvangen informatie was het voor het Rekenhof echter niet mogelijk na te gaan waarop deze raming is gebaseerd of een uitspraak te doen over het budgettair effect van de voorgestelde aanpassingen. Het Rekenhof stelt ook vast dat er geen cijfergegevens beschikbaar zijn over de actuele opbrengst van de belasting en dat, ondanks de verstrenging en de beoogde vereenvoudiging van de wetgeving, de toepassing van de kaaimantaks zeer complex blijft en de opbrengst ervan zeer moeilijk te ramen is.

⁸⁷ Dit is de geraamde kostprijs zonder terugverdieneffecten.

⁸⁸ Hoewel de beleidscel een toenemende beursactiviteit in 2018 verwacht, worden deze bijkomende ontvangsten niet opgenomen onder de ontvangsten van de beurstaksen – zie maatregel beurstaks.

⁸⁹ Deze bijkomende aandeelhouders zullen op hun beurt recht hebben op een belastingvermindering. Dit heeft een weerslag op de begroting 2020. De beleidscel gaf aan dat ze deze impact niet kon berekenen.

Tweede pensioenpijler zelfstandigen (-12 miljoen euro – thematisch conclaaf)

Het Rekenhof merkt op dat het geen berekeningsnota ontving en de budgettaire impact niet kan beoordelen voor deze maatregel, die zou moeten worden gecompenseerd binnen het bevoegde departement.

Fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro – thematisch conclaaf)

De beleidscel van de FOD Financiën wijst erop dat deze maatregel nog verder moet worden uitgewerkt en dat hij pas vanaf het aanslagjaar 2019 een budgettair effect zal hebben. Dit moet gebeuren binnen het toegekende budget van 35 miljoen euro, dat volgens de beleidscel van de minister van de begroting is opgenomen in de interdepartementale provisie van 68,5 miljoen euro⁹⁰.

Gezien het Rekenhof geen informatie over de uitvoeringsmodaliteiten van deze maatregel heeft, kan het de kostprijs ervan niet beoordelen.

Vrijstelling van 500 euro per maand met een maximum van 6.000 euro per jaar (thematisch conclaaf)

Deze maatregel zou geen directe negatieve impact hebben, voor zover de beoogde activiteiten geen substitutie vormen voor jobs in het reguliere arbeidscircuit⁹¹.

Het Rekenhof ontving echter van de FOD Financiën een berekeningsnota waarbij een negatieve impact van 150 miljoen wordt verwacht (voornamelijk in de ontvangsten van sociale bijdragen, maar ook een minderontvangst van bedrijfsvoorheffing). Voor een verdere bespreking van deze maatregel verwijst het naar Deel II – Hoofdstuk II.

Bijkomende opmerking

De regering heeft geen rekening gehouden met de impact van een aantal besliste maatregelen en gerechtelijke beslissingen die gekend waren bij de opmaak van de begroting:

- verlaging van de voordelen in natura op Gsm's, tablets en laptops (-0,7 miljoen euro);
- verlaging van de btw op hygiënische producten en defibrillatoren (-13,4 miljoen euro);
- afschaffing van het nultarief bij pro deo activiteiten (inwerkingtreding 1 januari 2018);
- onderwerping van de havens aan de vennootschapsbelasting vanaf AJ2019 n.a.v. de beslissing van de Europese Commissie van 27 juli 2017 (+42 miljoen euro);
- terugbetaling van roerende voorheffing op Franse dividenden n.a.v. een uitspraak van het Hof van Cassatie op 16 juni 2017;
- verrekening van de Amerikaanse bronheffing;
- wijziging van de vrijstelling van btw op kostendelende verenigingen n.a.v. een uitspraak van het Hof van Justitie op 21 september 2017;

De FOD Financiën deelde mee dat ze deze elementen zal meenemen in de begrotingscontrole.

⁹⁰ Zie Deel III – Hoofdstuk I – Punt 2 van dit rapport (bespreking van de interdepartementale provisie).

⁹¹ Zie opmerking in hoofdstuk RSZVZ

2.5.3 Hervorming vennootschapsbelasting

Het Rekenhof verwijst naar de tabel, opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Zoals eerder gemeld, maakte de FOD Financiën zijn berekeningsnota op in een statische omgeving, zonder rekening te houden met terugverdieneffecten of gedragwijzigingen. Deze oefening resulteert voor 2018 in een veiligheidsmarge 208,1 miljoen euro. De FOD Financiën beschouwt dit als budgetneutraal. Het Rekenhof analyseerde de belangrijkste maatregelen binnen het beschikbare tijdsbestek. Het ontving van de FOD Financiën bijkomende toelichtingen over de ramingen van deze maatregelen.

In aanvulling op de opmerkingen die het Rekenhof opnam in de meerjarenbegroting, wenst het nog een aantal specifieke opmerkingen te maken voor 2018.

Verlaging exittaks van 16,5% naar 12,5% (8,2 miljoen euro)

De FOD Financiën nam aan dat door de tariefverlaging een verhoging van de belastbare basis van 125 miljoen kan verwacht worden. Het Rekenhof wijst erop dat er geen rekening gehouden werd met de technische correctie (100 miljoen euro in voorafbetalingen)⁹² die is opgenomen in de algemene toelichting. Deze bijkomende opbrengsten werden berekend aan het huidige tarief van 16,5%. De tariefdaling zal bijgevolg een negatieve impact hebben op de ontvangsten.

Vergroening van de autokosten personenbelasting (budgetneutraal)

De regering wenst de aftrekregeling voor autokosten in de personenbelasting te harmoniseren met de bestaande regeling voor vennootschappen (op basis van CO₂-uitstoot). Volgens de FOD Financiën zou de toepassing van de formule budgetneutraal zijn. De wijziging van de maatregel (voor wagens aangekocht voor 1/1/2018 moet de CO₂-formule enkel worden toegepast indien deze voordeliger is voor de belastingplichtige, anders mag hij de aftrek van 75% behouden) zal echter een negatieve impact hebben.

Stopzettingsmeerwaarden aan 15% (-18,2 miljoen euro)

De budgettaire kost van deze maatregel zal lager zijn, omdat in de berekening nog geen rekening werd gehouden met de beperking van het toepassingsgebied: het tarief zal enkel van toepassing zijn voor de meerwaarden die worden verwezenlijkt of vastgesteld bij de stopzetting van een éénmanszaak vanaf de leeftijd van 60 jaar, wegens overlijden of in het kader van een gedwongen definitieve stopzetting. De regering verlaagde het tarief wel naar 10%.

Uitbreiding vrijstelling bedrijfsvoorheffing voor bachelors (-39 miljoen euro)

De berekening ging uit van een vrijstelling in 2018 van 1/3. De regering heeft de vrijstelling voor 2018 opgetrokken naar 40%, zodat de budgettaire kost zou oplopen tot 46,8 miljoen euro. De budgettaire kost op kruissnelheid is geraamd op 116,9 miljoen euro.

Invoering van een korf (315,7 miljoen euro)

De regering wil een aantal aftrekken van de belastbare basis beperken in functie van het resultaat van het jaar. De incrementele notionele investeringsaftrek⁹³ zal in de korf nu als

⁹² Zie Deel II – Hoofdstuk I – Punt 2.5.2.

⁹³ Dit is de nieuwe notionele inrestaftrek die gelijk zal zijn aan het verschil van het voortschrijdend gemiddelde van de jaarlijkse aangroei van het eigen vermogen over 5 jaar.

eerste in aanmerking komen voor aftrek, terwijl in de berekening van de FOD Financiën deze als laatste aftrekpost was opgenomen⁹⁴. Volgens de FOD Financiën zal deze wijziging geen budgettaire impact hebben in 2018. Er wordt wel een negatieve impact verwacht in de volgende jaren, waardoor de opbrengst van de korf zal afnemen.

Ontmoediging vervennootschappelijking (107,9 miljoen euro)

De FOD Financiën neemt aan dat 30% van de vennootschappen die momenteel niet voldoen aan deze minimumbezoldiging, eerder zullen opteren voor het betalen van de sanctie dan de bezoldigingen te verhogen (de fiscale last is namelijk hoger dan de sanctie). Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën in zijn berekening voor 2018 verkeerdelijk een aanslag van 10% gebruikte. De aanslag voor 2018 en 2019 is vastgesteld op 5%. De budgettaire opbrengst vermindert hierdoor met 36,6 miljoen euro. Verder wijst het Rekenhof erop dat de regering deze maatregel wijzigde door de beperking in te voeren van de minimumbezoldiging tot een maximum van 75.000 euro voor verbonden vennootschappen, indien deze over dezelfde bedrijfsleider beschikken. De impact van deze wijziging is niet meegedeeld.

Excess Profit Rulings (43,5 miljoen euro)

Alhoewel de *Excess Profit Rulings* al zijn afgeschaft sinds 2016, voegt de FOD Financiën deze toe als een budgettaire opbrengst bij de hervorming van de vennootschapsbelasting, omdat deze nog niet in de belastbare basis van 2014 waren opgenomen. De FOD Financiën neemt aan dat deze ook nog niet zijn opgenomen in de parameters van het FPB. Het Rekenhof wijst erop dat dit geen maatregel betreft, maar eerder een technische correctie. Het merkt op dat deze inkomsten, alhoewel onzeker door het beroep aanhangig bij het Europees Hof van Justitie, als structurele opbrengst worden ingeschreven. De FOD Financiën raamt deze inkomsten voor aanslagjaar 2016 inmiddels op 118 miljoen euro.

Verhoging DBI-aftrek van 95% naar 100% (-80,8 miljoen euro)

Deze maatregel is niet opgenomen in de berekening. De FOD Financiën neemt aan dat slechts 25,4% van de DBI's in het jaar zelf in mindering kunnen gebracht worden. Het resterend gedeelte wordt als stock overgedragen naar de daaropvolgende aanslagjaren. Hij raamt het aftrekbare kostenforfait van 5% voor 2018 derhalve op 420,3 miljoen euro (25,4% van 1.641,8 miljoen euro). Aan een tarief van 29,6% en een voorafbetalingspercentage van 65% betekent dit een budgettaire minderontvangst voor 2018 van 80,8 miljoen euro.

Belastbaarheid van kapitaalverminderingen (97,2 miljoen euro);

Kapitaalverminderingen zullen vanaf volgend jaar in eerste instantie pro rata worden aangerekend op het gestort kapitaal en de in het kapitaal geïncorporeerde belaste reserves. Hierdoor ontstaat een dividend waarop roerende voorheffing van 30% verschuldigd is (voorheen kon de kapitaalvermindering volledig en belastingvrij worden aangerekend op het werkelijk gestort kapitaal). Het gedeelte toegerekend op het werkelijk gestort kapitaal blijft wel nog belastingvrij. De regeling zal gelden voor kapitaalverminderingen beslist door de algemene vergadering vanaf 1 januari 2018. Het Rekenhof wijst op het anticipatief effect van

⁹⁴ De volgorde van de aftrekken, opgenomen in de korf, is belangrijk omdat deze aftrekken niet allemaal in dezelfde mate overdraagbaar zijn. De wijziging van de volgorde kan dus een effect hebben op het definitief verlies van bepaalde aftrekposten. De incrementele NIA is niet overdraagbaar. Door deze aftrekpost naar boven te plaatsen, vermindert het risico dat een gedeelte ervan niet in mindering kan gebracht worden van het belastbaar resultaat. De stock aan NIA van voor het aanslagjaar 2013 is deels beperkt overdraagbaar gedurende 7 jaar, een ander deel is onbeperkt overdraagbaar. De andere aftrekposten in de korf (de overgedragen DBI's, de overgedragen aftrek van innovatie-inkomsten en de overgedragen verliezen) zijn onbeperkt overdraagbaar.

de ondernemingen om nog voor het jaareinde een belastingvrije kapitaalvermindering door te voeren. Ook de wijzigingen aan de notionele intrestaftrek zetten de ondernemingen aan tot een kapitaalvermindering. Hierdoor kan de opbrengst overraamd zijn.

Tenslotte wijst het Rekenhof erop dat een bedrag van 324,6 miljoen euro betrekking heeft op niet-structurele inkomsten en dus een negatieve impact heeft op het structureel saldo.

- Verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen (399,2 miljoen euro);
- Beperking van de vooruitbetaalde kosten (50,3 miljoen euro);
- Beperking van de voorziening voor risico's en kosten (32,5 miljoen euro);
- Minderopbrengsten door een tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek tot 20% (-165,6 miljoen euro);
- Meeropbrengsten door een tijdelijke verlaging van de exittaks tot 12,5% (8,2 miljoen euro).

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemeen overzicht

In de middelenbegroting voor het jaar 2018 is 5.019 miljoen euro⁹⁵ aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven, dit is 1.726 miljoen euro minder dan de geraamde bedragen 2017. Dat verschil is voornamelijk te verklaren doordat de regering in 2017 BNP Paribas-aandelen heeft verkocht voor 1.947 miljoen euro.

Volgens de algemene toelichting bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo 4.491 miljoen euro, dit is 121 miljoen euro meer dan in 2017 (op basis van de verwachte ontvangsten). Er werden overgangscorrecties uitgevoerd voor -528 miljoen euro, overeenkomstig de ESR-methodologie: meer bepaald de neutralisatie van kredietverleningen en deelnemingen⁹⁶, de spreiding van de aanrekening van de overname van pensioenfondsen⁹⁷, de aanrekening van de telecomlicenties⁹⁸ en de neutralisatie van het dividend van de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (hierna: FPIM)⁹⁹.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën (sectie 18) in de middelenbegroting verschillende artikelen voor niet-fiscale ontvangsten aanpaste om beter aan te sluiten bij de nieuwe interne structuur van de FOD. Die aanpassing heeft geen budgettaire impact.

⁹⁵ De niet-fiscale ontvangsten belopen in totaal 5.038 miljoen euro, waarvan ongeveer 19 miljoen euro moet worden afgetrokken omdat dat bedrag naar de gewesten is overgeheveld (nalatigheidsinteressen en moratoriuminteressen op aan de gewesten overgedragen belastingen). Cf. algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, p. 105.

⁹⁶ Het betreft verrichtingen met code 8 voor een bedrag van -976 miljoen euro (-2.601 miljoen euro in 2017 door de verkoop van de BNP Paribas-aandelen).

⁹⁷ +415 miljoen euro.

⁹⁸ +55 miljoen euro.

⁹⁹ -23 miljoen euro.

3.2 Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen

De middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 voorziet in 577,6 miljoen euro aan dividenden van deelnemingen van de Staat in financiële instellingen (+13,7 miljoen euro in vergelijking met 2017)¹⁰⁰.

De verantwoordingen bij de middelenbegroting preciseren niet vanwaar die dividenden afkomstig zijn.

3.3 Retributies Nationaal Pandregister

De wet van 25 december 2016¹⁰¹ heeft de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2013 betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen en de invoering van een Nationaal Pandregister uitgesteld tot 1 januari 2018. De hervorming van het pandrecht had moeten ingaan op 1 december 2014. Om het geïnformatiseerde systeem van het Nationaal Pandregister operationeel te krijgen, werd de hervorming eerder al uitgesteld tot 1 januari 2017¹⁰².

Voor 2018 is dan ook een nieuwe ontvangst¹⁰³ van 11,1 miljoen euro¹⁰⁴ voorzien.

¹⁰⁰ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

¹⁰¹ Artikel 36 van de wet van 25 december 2016 houdende de wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen.

¹⁰² Dat online geïnformatiseerde systeem is ontworpen om pandrechten rechtstreeks te kunnen invoeren (invoer, wijziging, vernieuwing of schrapping van een inschrijving en toekenning van een rang) en te kunnen raadplegen. Een inschrijving in het register is tien jaar geldig en bij de uitvoering wordt rekening gehouden met de rangschikking van de schuldeisers.

¹⁰³ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 36.90.01 – Retributies voor inschrijvingen in het Nationaal Pandregister.

¹⁰⁴ Raming op basis van het aantal verrichtingen in het pandregister en volgens een tarifiering van de retributies.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Het ontwerp van de initiële begroting 2018 raamt de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de overheidspensioenen en de stelsels buiten Globaal Beheer)¹⁰⁵ op 97.940,7 miljoen euro. Ze stijgen met 1.987,4 miljoen euro (2,07%) tegenover de volgens de algemene toelichting verwachte ontvangsten voor 2017.

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

Omschrijving	Ontvangsten 2016	Verwachte ontvangsten 2017	Geraamde ontvangsten 2018
Bijdragen	57.357,3	59.035,4	60.122,0
Staatstoelagen en toelagen van de deelentiteiten	20.537,1	18.817,4	18.098,8
Alternatieve financiering	9.783,5	13.645,3	14.964,8
Andere ontvangsten	4.547,8	4.455,3	4.755,1
Totaal	92.225,7	95.953,4	97.940,7

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2017) en algemene toelichting 2018.

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 61,39%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de verschillende stelsels. De toelagen van de overheden vertegenwoordigen 33,76% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de deelentiteiten (18,48%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 15,28%).

Het Rekenhof wijst erop dat het ontwerp van de initiële begroting 2018 is gebaseerd op de gegevens over de ontvangsten en uitgaven die in juli 2017 aan de bevoegde ministers zijn meegedeeld. In tegenstelling tot de werkwijze die in de vorige jaren werd gehanteerd, zijn die gegevens niet geactualiseerd in september. Hierdoor bestaat het risico dat ontvangsten of uitgaven zijn over- of ondergewaardeerd.

¹⁰⁵ Om dubbeltellingen te vermijden zijn de cijfers exclusief de overdrachten tussen de openbare instellingen van sociale zekerheid.

2 Eigen ontvangsten

2.1 Ontvangsten van de RSZ

2.1.1 Taxshift

In 2018 gaat de tweede fase van de *taxshift* van start. De bijdragevoet voor de werkgeversbijdragen daalt in 2018 naar 25%. De RSZ raamt de minderontvangst door de daling van de bijdragevoet van 32,4% (bijdragevoet voor de eerste fase van de *taxshift*) naar 25% op 6,5 miljard euro, waarvan 4,5 miljard euro voor de tweede fase van de *taxshift* (d.i. tegenover de ontvangsten van 2017). Samen met de daling van de bijdragevoet wordt ook het stelsel van de structurele bijdrageverminderingen hervormd. De forfaitaire bijdragevermindering en de structurele vermindering voor hoge lonen vervallen, terwijl de bijdragevermindering voor de lage lonen wordt versterkt, waardoor de kost van de federale structurele bijdrageverminderingen met 3,5 miljard euro daalt (van 6,3 miljard euro in 2017 naar 2,8 miljard euro in 2018). Door die hervorming bedraagt de minderontvangst voor de RSZ in 2018 ongeveer 1 miljard euro (4,5 miljard euro minder bijdragen, te verminderen met 3,5 miljard euro door de lagere kost van de bijdragenverminderingen). Dat bedrag houdt nog geen rekening met de terugverdieneffecten uit de creatie van bijkomende banen door de verlaging van de bijdragevoet en de hervorming van de structurele verminderingen. Die terugverdieneffecten zijn echter moeilijk te becijferen.

De *taxshift* wordt gefinancierd vanuit de alternatieve financiering. Het bedrag voor 2018 (2.300,2 miljoen euro) is bij wet vastgesteld en ligt 427,9 miljoen euro hoger dan het bedrag voor 2017¹⁰⁶. Dat bedrag, dat het verlies aan bijdragen compenseert na aftrek van de terugverdieneffecten, is geraamd aan de hand van simulaties die zijn gebaseerd op de aangegeven bijdragen voor 2014.

Het Rekenhof wijst erop dat de ramingen inzake de *taxshift* moeten worden geactualiseerd. De toekomstige financiering moet worden geraamd op basis van de cijfers over de impact van de eerste fase van de *taxshift* (die op 1 april 2016 is ingegaan).

2.1.2 Andere begrotingsmaatregelen

Twee maatregelen, waartoe de regering bij de opmaak van de begroting heeft beslist, hebben een positieve weerslag op de bijdragen van de RSZ: de starterjobs (18 miljoen euro) en de arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden (8 miljoen euro). Omdat de impact van die maatregelen voor de RSZ en voor de andere betrokken instellingen of departementen nog niet kan worden bepaald, is de weerslag ervan in de begrotingsdocumenten opgenomen bij de onverdeelde overgangscorrecties voor entiteit I¹⁰⁷.

De maatregel van de arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden is een aanvulling op de maatregel uit de initiële begroting 2017. Die stelde de versoepeling van de regeling voor toegelaten activiteiten in het vooruitzicht¹⁰⁸. De regering gaat ervan uit dat aanvullende maatregel het aantal langdurig zieken dat opnieuw aan de slag gaat, zal doen toenemen. Dat zorgt voor besparingen in de ziekteverzekering en voor bijkomende sociale

¹⁰⁶ Artikel 5, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹⁰⁷ Algemene toelichting, p. 10-11.

¹⁰⁸ Parl. St. Kamer, 23 november 2016, DOC 54-2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017*. Algemene toelichting, p. 197.

en fiscale inkomsten. Het Rekenhof merkt op dat de maatregel rond de toegelaten activiteiten zelf pas in 2018 effectief van start zal gaan.

Ook andere maatregelen hebben gevolgen voor de ontvangsten van de RSZ. Dat is het geval voor de invoering van een activeringsbijdrage en responsabiliseringsbijdrage (bedoeld om werkgevers te responsabiliseren om oudere werknemers langer actief te houden), de uitbreiding van het systeem van flexijobs naar gepensioneerden en de detailhandel en de hervorming van de regeling voor de deelname van werknemers in de winst van een onderneming.

Het Rekenhof wijst erop dat die bijkomende opbrengsten geraamd zijn op basis van hypothesen en verwachtingen die onvoldoende onderbouwd zijn.

Dat geldt onder meer voor de raming van de bijkomende ontvangsten uit de winstpremie¹⁰⁹. Door het fiscaal tarief te verlagen van 25% naar 7% en de voorwaarden voor de toekenning van die premie te versoepelen, zou het bedrag aan uitgekeerde premies in 2018 stijgen tot 200 miljoen euro (d.i. 130 miljoen euro meer dan de verwachte uitbetaling voor 2017). De raming van de sociale en fiscale weerslag (17 miljoen euro aan bijkomende sociale ontvangsten en 3,5 miljoen euro minder fiscale ontvangsten) is gebaseerd op de gegevens, zoals blijkt uit de RSZ-aangiftes.

Het Rekenhof merkt op dat de budgettaire impact kan beïnvloed worden door gedragseffecten, zoals de mogelijke aanpassing van de verloningsstructuur van de werknemer.

2.2 Ontvangsten van het RSVZ

De daling van de bijdragevoet door de *taxshift* leidt in 2018 tot een verlies dat wordt geraamd op 220,8 miljoen euro. Om dat verlies te compenseren, stijgt de alternatieve financiering met 102 miljoen euro in vergelijking met 2017.

Het Rekenhof stelt vast dat verschillende elementen lijken te wijzen op een onderschatting van de ontvangsten uit sociale bijdragen:

- ze werden geraamd op basis van de inkomsten van drie jaar geleden en niet op basis van de inkomsten van het jaar zelf;
- de stijging van het percentage van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage op de tweede pensioenpijler werd niet in aanmerking genomen in de algemene toelichting (onderschatting met 5,5 miljoen euro).

De verwachte meeropbrengst van 6 miljoen euro door de strijd tegen de grensoverschrijdende fraude en de fictieve aansluitingen, door de reorganisatie van de sociale inspectie en door de hervorming van de gelijkstelling van de studieperiode voor de

¹⁰⁹ De wet van 22 mei 2001 betreffende de werknemersparticipatie in het kapitaal en in de winst van de vennootschappen wordt gewijzigd om de toekenning van een winstpremie mogelijk te maken. Die winstpremie wordt omschreven als "de premie die wordt toegekend in speciën indien de vennootschap (...) een deel of het geheel van de winst van een boekjaar wenst toe te kennen aan de werknemers (...)". De winstpremie komt in de plaats van het participatieplan dat voorziet in een deelname in de winst. Zie Kamer, 6 november 2017, DOC 54-2746/001, ontwerp van programmawet, artikel 33.

berekening van het pensioen, die al is inbegrepen in de ontvangsten uit bijdragen, zou daarentegen overschat kunnen zijn. Potentiële verliezen van ontvangsten uit sociale bijdragen voor wat betreft de deeleconomie werden overigens niet in aanmerking genomen.

Ten slotte werden het overschot en het verlies van sociale bijdragen met betrekking tot de vrijstelling tot 6.000 euro van sommige activiteiten niet berekend in de algemene toelichting (zie hierna).

Commentaar betreffende de begrotingsmaatregelen

Niet-belaste bijkomende inkomsten in sommige sectoren

Op 1 januari 2018 wordt een fiscale en sociale vrijstelling van kracht ten belope van 6.000 euro per jaar voor alle inkomsten uit vrijetijdswerk in specifieke non-profitfuncties. De maatregel zal ook van toepassing zijn op de deeleconomie.

Volgens de door de beleidscel van de minister van Sociale Zaken overgezonden berekeningshypotheses zorgt die maatregel voor 10,7 miljoen euro aan bijkomende sociale bijdragen voor het zelfstandigenstelsel (5.000 personen die nog geen zelfstandigenstatuut hebben, zouden er toegang toe krijgen), 55,8 miljoen euro aan bijkomende onrechtstreekse fiscale ontvangsten en 25 miljoen euro aan fiscale en sociale ontvangsten in het geval van een overschrijding van de inkomensdrempel van 6.000 euro per jaar.

De FOD Financiën deelde andere hypotheses mee, die concludeerden dat de Staat een groot verlies aan inkomsten zou leiden, te weten een verlies aan socialezekerheidsbijdragen van 109 miljoen euro (in de veronderstelling dat 40.000 huidige zelfstandigen gebruik zouden maken van die bepaling en zouden afzien van het statuut) en een verlies aan fiscale ontvangsten ten belope van 42,5 miljoen euro.

Daling van de bijdragedrempel voor zelfstandigen bij aanvang van hun activiteiten

Deze maatregel beoogt progressieve inkomensdrempels in te voeren voor de berekening van de minimale sociale bijdrage van zelfstandigen in hoofdberoep voor de eerste twee jaren aan sociale bijdragen. Tijdens het thematisch conclaaf van juli werd het ontvangstenverlies geraamd op 40,6 miljoen euro.

De ministerraad van 25 oktober 2017 belastte de bevoegde minister ermee met een budget van 20 miljoen euro een voorstel op te maken, op basis waarvan de bijdragedrempels voor startende zelfstandigen vanaf 2018 kunnen worden verlaagd.

De geraamde verliezen aan sociale bijdragen werden niet afgetrokken van de ontvangsten. Het RSVZ beschikt echter over een enveloppe van 25 miljoen euro ter verbetering van het zelfstandigenstatuut waarmee deze inkomstenderving kan worden gefinancierd¹¹⁰.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

Bij de RSZ wordt de totale opbrengst van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude voor 2018 in de algemene toelichting geraamd op 239 miljoen euro. Ongeveer 80% (194,2 miljoen euro) daarvan is het gevolg van beslissingen die in voorgaande begrotingsjaren werden genomen.

¹¹⁰ Zie ook hoofdstuk III van het deel Uitgaven van entiteit I van dit verslag, punt 1.2.

Voor het RSVZ worden de ontvangsten voortvloeiend uit de maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude in de algemene toelichting geraamd op 16,1 miljoen euro voor 2018, waarvan 11,1 miljoen euro voor vroegere maatregelen¹¹¹ en vijf miljoen euro voor maatregelen die werden getroffen bij de opmaak van de begroting 2018.

De algemene toelichting vermeldt een totaalbedrag van 50 miljoen euro als verwacht rendement van de implementering van negen nieuwe maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude¹¹². 90% van dat bedrag valt onder het werknemersstelsel en 10% onder het zelfstandigenstelsel. Die verdeling zal worden herzien bij de volgende begrotingscontrole. Er werd immers beslist dat slechts 8,80% van het geraamde bedrag zou worden toegevoegd aan de ontvangsten van het RSVZ, wat een correctie van 0,6 miljoen euro betekent.

Noch de algemene toelichting, noch de begrotingsnotificaties verduidelijken de individuele financiële gevolgen van de maatregelen. De algemene toelichting maakt geen onderscheid tussen de bijkomende ontvangsten en de besparingen, verdeelt het bedrag niet over de instellingen en houdt overigens geen rekening met de ontwikkelingskosten voor de implementering van die maatregelen.

Het Rekenhof benadrukt dat die ramingen omzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Het merkt op dat de basishypotheses en de berekening van de financiële gevolgen van de verschillende maatregelen niet steeds voldoende zijn onderbouwd. Bovendien hangt de realisatie af van de middelen (op het vlak van personeel en analyse) waarover de instellingen beschikken die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen. Daarenboven zijn de werkelijke gevolgen van die maatregelen moeilijk te bepalen omdat de financiële realisaties vervat zijn in het totaalbedrag van de ontvangsten en uitgaven.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het in zijn Boek 2017 over de Sociale Zekerheid¹¹³ opmerkte dat verschillende maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude niet waren geïmplementeerd¹¹⁴ en dat de financiële gevolgen van de wel degelijk gerealiseerde maatregelen bovendien niet konden worden geraamd. Het beval aan indicatoren te definiëren voor het rendement van die maatregelen en benadrukte opnieuw de noodzakelijke invoering van een exhaustieve, gedetailleerde en actuele rapportering.

Het Rekenhof nam akte van de initiatieven die de regering in het raam van het actieplan 2017 heeft genomen om de geïmplementeerde maatregelen beter te kunnen traceren en om de financiële rapportering omtrent de strijd tegen de sociale fraude te verbeteren.

¹¹¹ Maatregelen getroffen in het raam van de initiële begrotingen 2015 en 2016 en van de begrotingsaanpassing 2015.

¹¹² De negen nieuwe maatregelen betreffen de nieuwe wet op de arbeidsrelaties, de aanpak van de sociale fraudefenomenen in de grootsteden, de uitkeringsfraude bij de gehandicapten, het protocol tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de sociale inspectiediensten, de *single permit* en de uitbreiding van het Limosa-kadaster, PEC car washes, het charter tussen de sociale inspectiediensten en de ondernemingen, de nieuwe indeling van sancties in het Sociaal Strafwetboek en de hogere boetes op tachograaffraude.

¹¹³ Rekenhof, Boek 2017 over de Sociale Zekerheid, p. 57-66. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

¹¹⁴ Die maatregelen waren geraamd op 118,8 miljoen euro.

2.4 Onvangsten van het RIZIV-Geneskundige Verzorging

Het RIZIV raamt de ontvangsten in 2018 voor de terugbetaling door de geneesmiddelenbedrijven van uitgaven in het kader van de overeenkomsten "artikel 81"¹¹⁵ op 303,6 miljoen euro. Via die overeenkomsten worden één of meer specialiteiten tijdelijk opgenomen in de lijst van door de ziekteverzekering terugbetaalde specialiteiten. De kost voor de ziekteverzekering wordt daarbij verdeeld tussen het RIZIV en het bedrijf dat de specialiteit(en) op de markt brengt¹¹⁶. De overeenkomsten bepalen welk bedrag het bedrijf terugbetaalt en hoe dat bedrag wordt bepaald (meestal als een percentage van de verwezenlijkte omzet van het bedrijf).

De ontvangsten voor 2018 hebben voor een deel betrekking op uitgaven van 2018 en voor een deel op uitgaven van vorige jaren (2016 en 2017). Dit is inherent aan de gehanteerde werkwijze: het RIZIV kan de vergoeding pas berekenen als de uitgaven voor een volledig jaar gekend zijn voor het geneesmiddel of de geneesmiddelen waarop de overeenkomst betrekking heeft. Omdat de overeenkomsten vertrouwelijk zijn en de rapportering hierover summier is, kan het Rekenhof niet nagaan of de raming van de ontvangst voldoende is onderbouwd.

3 Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

De financiering van de sociale zekerheid is gewijzigd bij wet van 18 april 2017 tot hervorming van de financiering. De financiering bestaat uit een toelage van de federale staat en middelen uit de alternatieve financiering.

3.1 Dotaties van de federale Staat

In 2018 ligt de dotatie van de federale Staat en van de deelentiteiten aan de sociale zekerheid 718,8 miljoen euro (3,82%) lager dan in de verwachte ontvangsten voor 2017. Dat is vooral het gevolg van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid die in 2017 is doorgevoerd. Die hervorming heeft vooral een weerslag op de berekening van de dotaties voor de Globale Beheren.

Voortaan bestaat de dotatie van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer uit een jaarlijkse basisdotatie die wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex, de evolutie van de vergrijzing en een evenwichtsdotatie.

Die evenwichtsdotatie wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om hun begroting in evenwicht te brengen. Bij de begrotingscontrole wordt het aangepast. De vaststelling van het definitieve bedrag is gebaseerd op een aantal criteria (responsabiliseringsfactoren), zoals de bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen van het

¹¹⁵ De benaming verwijst naar overeenkomsten die worden gesloten overeenkomstig de artikelen 81 en 81bis van het koninklijk besluit van 21 december 2002 (dat de voorwaarden vastlegt waaronder de ziekteverzekering de uitgaven voor geneesmiddelen vergoedt).

¹¹⁶ Het RIZIV en de geneesmiddelenbedrijven kunnen die overeenkomsten sluiten als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 81 van het koninklijk besluit van 21 december 2001. De overeenkomsten moeten een aantal clausules bevatten, waaronder een compensatieschema.

Stabiliteitspact, de weerslag van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude of de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners¹¹⁷.

Voor 2018 bedraagt de basisdotatie voor het stelsel van de werknemers 1.948,6 miljoen euro. De evenwichtsdotatie wordt voor 2018 voor het stelsel van de werknemers vastgelegd op 2.252,8 miljoen euro. Voor het stelsel van de zelfstandigen is de basisdotatie vastgesteld op 368,4 miljoen euro. Voor de evenwichtsdotatie worden geen middelen toegekend omdat het stelsel geen tekort heeft voor 2018.

Het stelsel van de overheidspensioenen dat vanaf 2016 is opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid ontvangt voor 2018 een staatstoelage van 11.556,1 miljoen euro, een toename met 323,6 miljoen euro tegenover 2017.

De toelage aan de stelsels buiten Globaal Beheer blijft nagenoeg ongewijzigd. Ze bevat de dotaties van de federale Staat voor de sector van de overzeese sociale zekerheid, in afwachting van een hervorming van dit stelsel en voor het Asbestfonds en de dotatie van de federale Staat en de deeltentiteiten voor de financiering van het stelsel van de loopbaanonderbreking in de overheidssector.

Tabel 2 – Toelagen van de federale Staat en van de deeltentiteiten aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer (in miljoen euro)

	2017	2018
RSZ-GB	6.665,0	5.659,2
Gewone staatstoelage	1.953,0	1.948,6
Specifieke staatstoelage	6,3	6,3
Evenwichtsdotatie	3.217,1	2.252,9
Toelagen deeltentiteiten	1.488,6	1.451,4
RSVZ-GB	370,1	368,4
Gewone staatstoelage	370,1	368,4
Evenwichtsdotatie	0,0	0,0
Stelsels buiten GB	549,8	514,9
Overheidspensioenen	11.232,5	11.556,2
TOTAAL	18.817,4	18.098,8

Bron: Algemene toelichting 2018

¹¹⁷ Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

3.2 Alternatieve financiering

Algemeen overzicht

De via de toewijzingsfondsen overgedragen middelen vertegenwoordigen naar schatting 15.298,7 miljoen euro van de voor de sociale zekerheid bestemde ontvangsten¹¹⁸, d.i. 9,5% meer in vergelijking met de ramingen 2017¹¹⁹.

Dit bedrag bestaat uit:

- de in de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid opgenomen fiscale ontvangsten voor 2018. In de ontwerpbegroting bedragen deze 14.964,8 miljoen euro, d.i. 1.319,5 miljoen euro meer dan de ramingen van 2017;
- de ontvangsten van de sociale Maribel (105,2 miljoen euro) en van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (228,7 miljoen euro). Deze bedragen worden bepaald bij het inkohieren van de personenbelasting¹²⁰.

De begroting 2018 is opgesteld in overeenstemming met de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid¹²¹, die de alternatieve financiering van de sociale zekerheid moet vereenvoudigen. De alternatieve financiering wordt gefinancierd vanuit de btw (11.310,7 miljoen euro) en de roerende voorheffing (3.654,1 miljoen), eventueel aangevuld door een voorafname van de accijnzen op tabak ingeval die bronnen ontoereikend zouden zijn. Deze middelen worden opgesplitst in een basisbedrag, een bedrag om de impact van de *taxshift* op de sociale zekerheid te neutraliseren en een bedrag om de geneeskundige verzorging te financieren.

Het basisbedrag (7.869,7 miljoen euro) stijgt met 429,1 miljoen euro in vergelijking met de in 2017 verwachte middelen als gevolg van de in 2018 voorziene toename van de geïnde netto-ontvangsten van de btw (+3,7%) en van de roerende voorheffing (+11,4%). De voorafnames worden berekend op een percentage vastgelegd in wet van 18 april 2017 (zie tabel hieronder) en gestort aan de RSZ-Globaal Beheer¹²² en aan het RSZV¹²³.

Ter compensatie van de *taxshift* en de verminderingen van de federale sociale bijdragen legt de wet voor de jaren 2017-2020 de jaarlijkse bedragen vast van de aanvullende alternatieve financiering¹²⁴. Van het bedrag van 2.678,1 miljoen euro voor 2018 (+529,9 miljoen euro in vergelijking met 2017) is 2.300,2 miljoen euro (+427,9 miljoen euro) bestemd voor de RSZ, 377,9 miljoen euro (+102,0 miljoen euro) voor het RSVZ. 63% is afkomstig van btw-

¹¹⁸ Die ontvangsten belopen 97.940,7 miljoen euro in totaal.

¹¹⁹ Algemene toelichting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2688/001, p. 149.

¹²⁰ Die ontvangsten zijn ontvangsten voor rekening van de RSZ en zijn geen ontvangsten van de federale overheid. Ze zijn dus geen fiscale ontvangsten die kunnen worden toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De toewijzingsfondsen 66.35 (Maribel) en 66.38 (Bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid) zouden dus moeten worden geschrapt en hun verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

¹²¹ Die financiering werd gewijzigd door de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹²² De artikelen 2 en 3 van de wet van 18 april 2017.

¹²³ De artikelen 9 en 10 van de wet van 18 april 2017.

¹²⁴ De artikelen 5 en 12 van de wet van 18 april 2017.

ontvangsten (1.687,2 miljoen euro), 37% van de ontvangsten van de roerende voorheffing (990,9 miljoen euro).

Voor de alternatieve financiering van de gezondheidssector wordt 4.417,1 miljoen euro (+360,6 miljoen euro) afgenomen van de inzake btw¹²⁵ geraamde geïnde netto-ontvangsten voor 2018. Dit bedrag wordt rechtstreeks betaald aan de twee globale beheren. De definitieve bedragen zullen bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

De onderstaande tabel geeft de raming van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor 2018 weer.

Tabel – Voorstel van alternatieve financiering van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Alternatieve financiering	Bedragen	Berekeningswijze
Werknemers – RSZ Globaal Beheer		
Basis	4.170,7	13,41% van de btw-ontvangsten – bij wet vastgesteld percentage
	2.133,2	40,73% van de roerende voorheffing – bij wet vastgesteld percentage
<i>Taxshift</i>	1.449,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	851,1	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	4.015,3	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	12.619,4	

¹²⁵ De artikelen 17 en 19 van de wet van 18 april 2017.

Zelfstandigen – Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen		
Basis	1.035,7	3,33% van de btw-ontvangsten – bij wet vastgesteld percentage
	530,0	10,12% van de roerende voorheffing – bij wet vastgesteld percentage
<i>Taxshift</i>	238,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	139,8	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	401,8	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	2.345,4	

Bron: Rekenhof

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding

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

1.1 **Algemene voorstelling**

De vereffeningskredieten die in de ontwerpbegroting 2018 zijn ingeschreven (101.424,0 miljoen euro), dalen met 8.634,9 miljoen euro tegenover de kredieten in de aangepaste begroting 2017.

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 vermeldt een bedrag voor het jaar 2017 dat geen rekening houdt met het ontwerp van tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017¹²⁶ (+29.721 miljoen euro). Dat bedrag werd toegevoegd aan de kredieten 2017 om de algemene evolutie van de kredieten te bepalen.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 blijven globaal stabiel en variëren slechts met -0,2%, terwijl de vereffeningskredieten die zijn ingeschreven in sectie 51-FOD Financiën, voor de rijksschuld met 8.751,1 miljoen euro dalen tot 46.844,8 miljoen euro. Die daling is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat er minder verrichtingen zijn in verband met aflossingen en terugbetalingen van schuldeffecten. Die verrichtingen hebben geen invloed op het vorderingensaldo. Integendeel, de daling van de ramingen van de intresten (-414,1 miljoen euro) zorgt voor een verbetering van dat saldo¹²⁷.

De bni-bijdrage die in sectie 52-FOD Financiën is ingeschreven voor de financiering van de Europese Unie, stijgt tot slot met 486,2 miljoen euro.

De volgende tabel schetst de evolutie van de vereffeningskredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2017. Die kredieten zijn opgedeeld volgens de economische classificatie (ESR).

¹²⁶ *Parl. St. Kamer*, 4 oktober 2017, DOC 54 2685/001, *Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, en het amendement van 17 oktober 2017 (DOC 54 2685/002), goedgekeurd in de Commissie voor de Financiën en de Begroting op 26 oktober 2017.

¹²⁷ Die kostendaling is het resultaat van een herfinanciering van oude langetermijnleningen die daarna goedkoper werden, en van de uitgifte van nieuwe leningen op middellange en lange termijn tegen lagere rentevoeten.

Tabel – Evolutie van de vereffeningskredieten (in miljoen euro)

Beschrijving	Aangepaste begroting 2017	Initiële begroting 2018	Verschil	%
Personeel (ESR-code 11)	6.009,3	5.945,2	-64,1	-1,1%
Werking (ESR-code 12)	1.743,6	1.820,1	76,5	4,4%
Investerings (ESR-code 7)	467,8	499,6	31,8	6,8%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	42.134,6	42.021,5	-113,1	-0,3%
Renten (ESR-code 21)	78,6	75,0	-3,6	-4,6%
Provisies (ESR-code 0)	945,4	861,9	-83,5	-8,8%
Kredietverlening en deelnemingen (ESR-code 8)	102,0	156,9	54,9	53,8%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	25,9	27,0	1,1	4,2%
Subtotaal secties 01 tot 46	51.507,0	51.407,2	-99,8	-0,2%
Werking (ESR-code 12)	37,1	26,6	-10,5	-28,3%
Renten (ESR-code 21)	9.285,6	8.871,5	-414,1	-4,5%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	2,2	2,5	0,3	13,7%
Kredietverlening en van deelnemingen (ESR-code 8)	12.138,1	7.395,9	-4.742,2	-39,1%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	34.132,9	30.548,3	-3.584,6	-10,5%
Subtotaal sectie 51	55.596,0	46.844,8	-8.751,1	-15,7%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	2.685,8	3.172,0	486,2	+18,1%
Subtotaal sectie 52	2.685,8	3.172,0	486,2	+18,1%
Totaal	109.788,9	101.424,0	-8.364,9	-7,6%

Bron: Algemene uitgavenbegroting en Rekenhof

1.2 Toevoeging van twee nieuwe secties in de algemene uitgavenbegroting

De algemene uitgavenbegroting 2018 bevat twee nieuwe secties: sectie 06 – FOD Beleid en Ondersteuning en sectie 07 – Onafhankelijke Organen.

De toevoeging van sectie 06 volgt uit de beslissing van de regering om het beheer van de verticale FOD's te rationaliseren¹²⁸. Ze omvat de kredieten die voorheen waren ingeschreven in de secties 03 – FOD Budget en Beheerscontrole, 04 – FOD Personeel en Organisatie en 05 – FOD Informatie- en Communicatietechnologie, alsook de kredieten van Empreva, de gemeenschappelijke dienst voor preventie en bescherming op het werk, die voorheen waren ingeschreven in sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

De nieuwe sectie 07 omvat de dotaties bestemd voor de financiering van drie instellingen die in totaal 8,3 miljoen euro¹²⁹ bedragen en voorheen waren ingeschreven in sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. De verantwoordingsdocumenten die als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting zijn gevoegd, preciseren niet waarom die specifieke sectie werd toegevoegd.

Volgens de bij de minister van Begroting opgevraagde informatie is sectie 07 op termijn bedoeld voor alle instellingen waarvoor de Europese Commissie een budgettaire en functionele autonomie wenst te waarborgen tegenover het departement waarvan ze afhangen (maritieme controle, de ombudsman bij de spoorwegen enz.). Ook besliste de regering om er kleine structuren aan toe te voegen zodat zij de technische ondersteuning van de FOD BOSA kunnen genieten.

2 Interdepartementale provisies

In (de nieuwe) sectie 06 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 zijn twee interdepartementale provisies ingeschreven voor een globaal bedrag van 850,9 miljoen euro¹³⁰. In vergelijking met 2017 dalen de provisionele kredieten met 93,2 miljoen euro.

Dat bedrag is verdeeld in een algemene provisie¹³¹ van 519,8 miljoen euro (vastleggings- en vereffeningskredieten) en een provisie van 326,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 331,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Die laatste is specifiek bedoeld voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme¹³².

In tegenstelling tot het voorgaande jaar is in de begroting 2018 geen provisie ingeschreven om de niet-structurele kosten voor asiel en migratie te dekken. Het Rekenhof wijst er in dat

¹²⁸ Koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning.

¹²⁹ Te weten het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (4,5 miljoen euro), het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (3,0 miljoen euro) en het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel (0,6 miljoen euro).

¹³⁰ Programma 06.90.1 – Provisies.

¹³¹ Basisallocatie 06.90.10.01.00.01 – Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van gerechtskosten en schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentieontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en andere diverse uitgaven.

¹³² Basisallocatie 06.90.10.01.00.10 – Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme.

verband op dat op 9 november 2017 60 miljoen euro werd getransfereerd vanuit de provisie 2017 die bedoeld was voor de opvang van vluchtelingen (232,0 miljoen euro).

Algemene provisie

De tabel, met de indicatieve verdeling die in de algemene toelichting is vervat¹³³, geeft aan dat het bedrag van 519,8 miljoen euro is bestemd voor drie soorten van uitgaven:

- recurrente uitgaven die zich naar alle waarschijnlijkheid zullen voordoen, zonder vooraf te kunnen bepalen wanneer ze zullen plaatsvinden en op welke basisallocaties ze moeten worden aangerekend. De tabel in de algemene toelichting geeft een gedetailleerd overzicht van de uitgaven die aan die criteria beantwoorden. Het gaat voornamelijk om sommen die de Staat verschuldigd is als gevolg van gerechtelijke veroordelingen (59,2 miljoen euro) en om een aantal kleinere uitgaven (verhuiskosten, verkeersveiligheidsfonds,...) waarvoor 94,6 miljoen euro aan kredieten zijn voorzien;

Voor de bijdrage in 2018 aan het *Afghanistan National Army Trust Fund* van de NAVO is 1 miljoen euro ingeschreven¹³⁴. In vorige jaren bedroeg de bijdrage aan het fonds telkens 15 miljoen dollar (jaarlijks krediet van 15 miljoen euro op de basisallocatie 14.53.11.35.40.02 van de FOD Buitenlandse Zaken). Deze kredieten worden in 2018 in de interdepartementale provisie opgenomen omdat onder meer het bedrag nog niet vaststaat. Daarnaast is het ook nog niet zeker welk departement de bijdrage aan het fonds zal vereffenen (de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Buitenlandse Zaken of het Ministerie van Landsverdediging). Het is voor het Rekenhof niet duidelijk waarom de kredieten dalen met 14 miljoen euro;

- uitgaven in verband met nieuwe initiatieven. De regering gebruikt de interdepartementale provisie al enige jaren regelmatig als een instrument om de overheidsuitgaven te beheersen. Bij de opmaak van de begroting bepaalt een omzendbrief van de minister van Begroting strikte normen voor de evolutie van de kredieten. Voorstellen die leiden tot een overschrijding van die normen worden aangegeven als "nieuwe initiatieven" en worden grondig onderzocht door de Inspectie van Financiën en door de regering. Wanneer de initiatieven worden goedgekeurd, worden de kredieten soms niet ingeschreven in de begrotingen van de departementen maar in de interdepartementale provisie. In de loop van het begrotingsjaar kunnen ze van daaruit bij in de ministerraad overlegd koninklijk besluit worden getransfereerd naar de begrotingen van de betrokken departementen.

In het ontwerp van initiële begroting 2018 is 154,0 miljoen euro gereserveerd voor nieuwe initiatieven. Hoe de regering tot dat cijfer is gekomen, wordt echter niet verklaard, noch in de algemene toelichting noch in de verantwoordingen van sectie o6 van de algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de FOD Financiën initieel een specifieke provisie van 19,0 miljoen euro had gevraagd om de gevolgen van de Brexit te kunnen afhandelen. Daarmee zouden voornamelijk 386 nieuwe douaniers worden aangeworven

¹³³ Parl. St. Kamer, DOC 54 2688/001, p. 118.

¹³⁴ Zie Parl. St. Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/004, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – o6. FOD Beleid en Ondersteuning*.

en opgeleid. Voor de raming van die behoeften had de FOD Financiën zich gebaseerd op de hypothese van een harde Brexit en het ontbreken van een akkoord in onderling overleg tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. De ministerraad heeft dat voorstel uiteindelijk afgewezen. Volgens de administratie zullen indien nodig kredieten vanuit de interdepartementale provisie worden getransfereerd, ook al is die uitgave niet specifiek opgenomen in de tabel van de algemene toelichting;

- de tenuitvoerlegging van een deel van de besliste maatregelen tijdens de thematische ministerraden van 14 mei en 26 juli 2017. Volgens de algemene toelichting waren deze respectievelijk gewijd aan veiligheid (68,5 miljoen euro) en aan de economische ontwikkeling en sociale cohesie (202,8 miljoen euro). De minister van Begroting heeft het Rekenhof echter meegedeeld dat deze bedragen uiteindelijk zouden worden verdeeld in 33,5 miljoen euro voor Justitie¹³⁵ en 237,8 miljoen euro voor het sociaaleconomische. De algemene toelichting verschaft echter slechts gedeeltelijke informatie over de bestemming van die bedragen¹³⁶. Het Rekenhof beveelt aan de financiële consequenties van de thematische ministerraden omstandiger toe te lichten¹³⁷. Die duiding zou bij de aanpassing van de begroting 2018 kunnen worden opgenomen in de algemene toelichting.

Het Rekenhof benadrukt bovendien dat de maatregelen die werden genomen tijdens de thematische ministerraad van 26 juli 2017, globaal geschat op 237,8 miljoen euro¹³⁸, niet enkel hogere uitgaven, maar ook een daling van bepaalde ontvangsten¹³⁹ impliceren voor de Staat.

Specifieke provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme

Op basis van de informatie die werd opgevraagd bij de beleidscel van de minister van Begroting, moeten de kredieten van de provisie "terrorisme" (326,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 331,1 miljoen euro aan vereffeningkredieten) het mogelijk maken meer middelen te geven aan de Federale Politie (192,3 miljoen euro aan vastleggingen en 180,3 miljoen euro aan vereffeningen) en aan de FOD Justitie (77,2 miljoen euro aan vastleggingen en 77,9 miljoen euro aan vereffeningen).

De provisionele kredieten bestemd voor Defensie (21,5 miljoen euro aan vastleggingen en 22,1 miljoen euro aan vereffeningen) dalen in vergelijking met de begroting 2017 (53,9 miljoen euro aan vastleggingen en 60,3 miljoen euro aan vereffeningen). Dat verschil is te verklaren

¹³⁵ Het gaat om de maatregel "verzekering rechtsbijstand", te weten de promotie van de verzekering rechtsbijstand voor een fiscale stimulans, voor de personen die geen toegang hebben tot de juridische bijstand in tweede lijn. Deze maatregel werd beslist tijdens de thematische ministerraad van 14 mei 2017.

¹³⁶ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2688/001, p. 9, 115 en 212.

¹³⁷ Het Rekenhof heeft een meer gedetailleerd overzicht van de goedgekeurde maatregelen en de bijbehorende financiering opgevraagd en ontvangen.

¹³⁸ De maatregelen houden meer bepaald in dat de socialebeschermingsuitkeringen sneller worden opgetrokken tot de armoedegrens en omvatten voorts een verhoging van het minimumpensioen in het geval van een volledige loopbaan en de terugbetaling van raadplegingen bij klinisch psychologen.

¹³⁹ Vallen onder die categorie: de hogere aftrekbaarheid van kinderopvangkosten voor alleenstaande werknemers met een laag inkomen, het fiscale kader dat gekoppeld is aan de invoering van de volwaardige tweede pensioenpijler voor zelfstandigen (natuurlijke personen) en de strijd tegen sociale dumping in de bouwsector (gefaseerde vermindering van de arbeidskosten).

door de sterke daling (18,0 miljoen euro in plaats van 52,6 miljoen euro) van de bedragen bestemd om de aanwezigheid van militairen op straat te verzekeren.

Er zijn ook bijkomende middelen voor de FOD Binnenlandse Zaken (8,8 miljoen euro), de FOD Mobiliteit en Vervoer (6,9 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (2,9 miljoen euro aan vastleggingen en 7,5 miljoen euro aan vereffeningen) en de FOD Volksgezondheid (2,2 miljoen euro).

Tot slot zullen specifieke middelen worden besteed aan cybersecurity (6,8 miljoen euro aan vastleggingen en 11,8 miljoen euro aan vereffeningen) en aan innovatie inzake digitale telecommunicatie (6,8 miljoen euro aan vastleggingen en 7,8 miljoen euro aan vereffeningen).

Op 9 november 2017 was de provisie "terrorisme" die was ingeschreven in de begroting 2017, voor 29,4% benut op het vlak van vastleggingen (96,9 miljoen euro) en voor 41,7% op het vlak van vereffeningen (136,3 miljoen euro).

3 Financiering van de deelstaatentiteiten

Overeenkomstig de wetten betreffende de financiering van de gemeenschappen en van de gewesten¹⁴⁰, draagt de federale Staat diverse middelen over naar de deelstaten. Op basis van de informatie in de begrotingsdocumenten is in 2018 52.559,9 miljoen euro verschuldigd¹⁴¹. Dit is een stijging met 970,3 miljoen euro (+1,9%) tegenover het voorgaande jaar. Naast de jaarlijkse aanpassing die voortvloeit uit de macro-economische en demografische parameters, is die stijging ook te verklaren door de financiering van de nieuwe bevoegdheden in verband met de interuniversitaire polen (31,6 miljoen euro)¹⁴² en door de beperkte inhouding (37,4 miljoen euro) door de federale Staat voor de ziekenhuisinvesteringen¹⁴³ die hij financiert voor rekening van de gemeenschappen.

Gehanteerde berekeningsparameters

Overeenkomstig artikel 33, §2, 2^e lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 gebruikt de regering voor het berekenen van de verschuldigde bedragen aan de gewesten en de gemeenschappen de parameters die werden gepubliceerd in de laatste economische begroting van het FPB. Zij gebruikte voor 2018 een inflatiepercentage van 1,2% en een reële groei van het bbp van 1,7%. Voor 2017 bedroegen die percentages respectievelijk 2,1% en 1,7%.

¹⁴⁰ In de vorm van kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, delen van rijksbelastingen en gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting.

¹⁴¹ Die gegevens omvatten niet de gewestelijke belastingen die de federale overheid int voor rekening van die entiteiten. Ze omvatten evenmin de sommen die verschuldigd zijn bij wijze van dode hand, waarvoor in programma 13.40.4 kredieten ten belope van 103,2 miljoen euro zijn ingeschreven, noch de middelen die worden toegekend in het raam van de klimaatresponsabilisering en die thans niet bepaald kunnen worden.

¹⁴² Die middelen zijn in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting niet geïndividualiseerd, maar opgenomen in het totaalbedrag van de dotaties van de Vlaamse en van de Franse Gemeenschap, vermeld in afdeling 35-Dotaties aan de gemeenschappen (6^e staatshervorming) van sectie 01 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018.

¹⁴³ Afdeling 36-Uitgaven voor rekening van de gemeenschappen ter financiering van een deel van de maximumfactuur en van bepaalde investeringen in de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen van sectie 01 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018.

Die percentages worden uitgedrukt met één cijfer na de komma. Daaruit volgt dat, in vergelijking met de voorgaande ramingen, de gecumuleerde verbetering van de reële groei van het bbp in 2017 (1,7% in plaats van 1,6%) en in 2018 (1,7% in plaats van 1,6%) 0,2% van het bbp bedraagt. Dat gecumuleerde percentage is hoger dan het percentage (0,13%) berekend met meer cijfers na de komma. Het Rekenhof verwijst naar de commentaar hierover in deel I, punt 2 "Macro-economische parameters" van zijn begrotingsverslag.

Het herinnert er ook aan dat de overgedragen bedragen voorschotten zijn en dat de definitief verschuldigde bedragen worden bepaald op het moment dat de aangepaste begroting van het volgende jaar wordt ingediend. Overeenkomstig artikel 33, §2, 1^e lid, van de bijzondere wet zullen die bedragen worden bepaald op basis van meer cijfers na de komma dan in de economische begroting van het FPB. Bijgevolg zullen ze worden bepaald op een toename van het bbp met 0,13% (cf. *supra*).

Effecten van de definitieve bepaling van de fiscale uitgaven en van de autonomiefactor

In de periode 2015-2017 werd de gewestelijke personenbelasting bepaald op basis van een voorlopig percentage vermeld in artikel 5/2 van de bijzondere financieringswet. De bedragen die werden overgedragen als gevolg van de regionalisering van de fiscale uitgaven steunden op een voorlopig bedrag vermeld in artikel 35*decies*¹⁴⁴. De wet bepaalt dat die twee uitgangspunten in de loop van 2017 moeten worden herberekend op basis van de effectieve realisaties van 2015. Het nieuwe percentage en het nieuwe bedrag zullen vanaf 2018 met terugwerkende kracht van toepassing zijn op de jaren 2015-2017¹⁴⁵.

Uit de herberekening blijkt dat er in die drie jaar 1.626,4 miljoen euro te veel naar de gewesten is overgedragen, waarvan 165,0 miljoen euro ter financiering van de fiscale uitgaven en 1.461,4 miljoen euro voor de gewestelijke PB¹⁴⁶.

Overeenkomstig de ESR-methodologie ondervindt het vorderingensaldo van entiteit I een positieve weerslag van die uitzonderlijke transfer. Die wordt echter geneutraliseerd om het structurele saldo te bepalen¹⁴⁷.

De bijzondere financieringswet bepaalt dat de terugbetaling van dat bedrag over verschillende jaren moet worden gespreid¹⁴⁸. De door de gewesten aan de federale Staat terug te betalen sommen worden jaarlijks voor 2% afgehouden van de overgedragen middelen¹⁴⁹. Voor 2018 bedraagt die inhouding 124,3 miljoen euro.

¹⁴⁴ De autonomiefactor werd voorlopig bepaald op 25,990%. De voorlopige fiscale uitgaven beliepen 3.047.959.879 euro.

¹⁴⁵ Het definitieve percentage en het definitieve bedrag belopen respectievelijk 24,957% en 2.727.385.689,46 euro.

¹⁴⁶ Die herziening heeft ook een impact op het bepalen van de berekening van de sommen die verschuldigd zijn op grond van het transitiemechanisme en bij wijze van solidariteitstegemoetkoming. Die impact is evenwel zeer beperkt.

¹⁴⁷ In de loop van de jaren 2015 tot 2017 heeft de federale regering rekening gehouden met omgekeerde correcties om het structurele saldo te bepalen.

¹⁴⁸ Artikel 54, 7^e en 9^e lid.

¹⁴⁹ De bijzondere wet bepaalt evenwel dat de berekening van die 2% van toepassing is op de middelen zoals ze werden bestemd vóór de toepassing van de aftrek aangaande de responsabilisering van de deelstaatentiteiten inzake pensioenen.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de bepalingen van de bijzondere financieringswet niet respecteert bij de verrekening van de inhouding van 2%. De wet bepaalt immers dat de inhouding moet gebeuren op de maandelijkse stortingen waarin artikel 54, 4^e en 5^e lid, voorziet, en dus op de toegewezen PB¹⁵⁰. De FOD heeft echter de inhoudingen niet enkel verrekend met de toegewezen PB (titel IV van de wet) maar ook met de gewestelijke PB (titel III/1).

Oneigenlijk gebruik van de toewijzingsfondsen

De belastingen die de Staat voor een deel toewijst aan de deelstaten op grond van titel IV van de bijzondere wet, zijn volgens die wet rijksbelastingen. Om deze reden transfereren deze via de toewijzingsfondsen (zie tabel 3 van de algemene uitgavenbegroting)¹⁵¹.

Sinds de invoering van de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd om hun opcentiemen te bepalen. De wet beschouwt de opbrengst van die opcentiemen als een gewestbelasting. De gewestelijke PB zijn ontvangsten die de Staat int voor rekening van derden¹⁵². Die transfereren dus ten onrechte via dezelfde toewijzingsfondsen als die voor de toegewezen PB¹⁵³.

Met het oog op meer budgettaire transparantie stelt het Rekenhof voor de middelen die verschuldigd zijn in het kader van gewestelijke PB niet meer op te nemen in de toewijzingsfondsen. Het stelt dan ook voor deze te scheiden van de delen van de rijksbelastingen die worden toegewezen op grond van titel IV van de bijzondere financieringswet.

4 Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten

De wet van 22 mei 2003¹⁵⁴ is met ingang van 1 januari 2018 van toepassing op de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's) en de administratieve openbare instellingen (AOI's).

In de tabellen met de begrotingen van de ADBA's en de AOI's met ministerieel beheer¹⁵⁵ ontbreekt de kolom met de kredieten voor de uitgaven of de ramingen van de ontvangsten van de laatste goedgekeurde begroting van het begrotingsjaar t-1 en de kolom met de uitvoering van de begroting van het begrotingsjaar t-2. Artikel 4 van het koninklijk besluit

¹⁵⁰ Artikel 54, §1, 7^e lid: "(...) Wanneer de in artikel 5/2, §1, bedoelde autonomiefactor definitief is bepaald, wordt per gewest het verschil berekend (...). Het verschil wordt naargelang het geval "in mindering gebracht of toegevoegd aan de in het vierde en het vijfde lid bedoelde maandelijkse storting (...), met dien verstande dat de verrekening op elk van de maandelijkse stortingen niet meer mag bedragen dan 2% van die maandelijkse stortingen."

¹⁵¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2690/002, p. 557.

¹⁵² Naar analogie met de gemeentelijke opcentiemen, waarvan het percentage ook bepaald wordt door de lokale overheden.

¹⁵³ Het oneigenlijk gebruik van de toewijzingsfondsen slaat ook op de niet-fiscale ontvangsten van de gewesten die zijn ingeschreven op toewijzingsfonds 66.25.

¹⁵⁴ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁵⁵ *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 - Deel II*, p. 563-660. De voorgaande jaren werden de begrotingen van deze diensten opgenomen als staatsdiensten met afzonderlijk beheer en instellingen van openbaar nut van categorie A.

van 31 juli 2017¹⁵⁶ verplicht nochtans de vermelding van deze gegevens in de begrotingstabellen. De FOD BOSA stelt dat door de nieuwe voorstelling van de verrichtingen volgens de economische classificatie (ESR 2010) een vergelijking met vorige jaren onmogelijk is.

Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017 moeten de begrotingen van de ADBA's en de AOI's vergezeld zijn van een verantwoording van de begrotingsartikelen. Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoordingsdocumenten in beginsel¹⁵⁷ terug te vinden zijn in de verantwoording van de sectie, waaronder de ADBA of de AOI valt. De verantwoording van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG) die behoort tot het beleidsdomein Volksgezondheid (sectie 25), is ten onrechte opgenomen onder sectie 23¹⁵⁸ van de algemene uitgavenbegroting (FOD Werkgelegenheid).

Het Rekenhof stelt verder vast dat de begroting van het Belgisch Commissariaat-generaal voor de Internationale Tentoonstellingen¹⁵⁹, een ADBA, niet ter goedkeuring is voorgelegd (wetsbepaling 5-01-1, zie tabel 4 van de algemene uitgavenbegroting).

Terwijl de begroting van het GEN-fonds voor het eerst in tabel 4 is opgenomen, is dat niet langer het geval voor de stichting Godtschalck. Het Rekenhof herinnert er vooreerst aan dat beide behoren tot de perimeter van de federale overheid (S1311) en worden opgenomen in het vorderingensaldo.

Het GEN-fonds wordt ten onrechte via de wetsbepaling 5-01-1 als een ADBA opgenomen in de begrotingstabel. De FOD BOSA verwijst hiervoor naar artikel 56 van de programmawet van 19 juli 2001 dat voorziet in de oprichting van een organiek fonds met de benaming "Fonds voor de inrichting van het Gewestelijk Express Net (GEN) in en rond Brussel". Dit fonds werd echter, na de overdracht van zijn middelen aan de NMBS-Holding, door artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005, opgeheven. De door de FOD ingeroepen rechtsgrond bestaat dus niet meer. Overigens kan een organiek begrotingsfonds niet als een ADBA in de zin van artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 worden beschouwd. Daarvoor moeten de nodige wettelijke initiatieven worden genomen, conform artikel 77 van de wet¹⁶⁰. Voor een meer uitvoerige bespreking van de financiering van het GEN-fonds verwijst het Rekenhof naar zijn rapport van januari 2017¹⁶¹.

¹⁵⁶ Koninklijk besluit van 31 juli 2017 tot uitvoering van de artikelen 20, §2, tweede lid, 78, eerste lid, 80, tweede lid, 86, eerste lid, 87, §2/1, 89, eerste lid, en 96, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁵⁷ Voor de volgende instellingen ontbreken de verantwoordingen bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018: Internationaal Perscentrum (IPC) (ADBA), GEN-fonds (ADBA?), FPB (AOI).

¹⁵⁸ *Parl. St. Kamer*, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/013, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – Sectie 23- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*, p. 160-177.

¹⁵⁹ Opggericht door de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (artikelen 62-68).

¹⁶⁰ De ADBA's zijn diensten waarvan het beheer en de boekhouding door een wet zijn gescheiden van het algemeen bestuur, zonder dat hen een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, ongeacht of die wet deze diensten als een ADBA kwalificeert of niet.

¹⁶¹ Rekenhof, *Invoering en financiering van het Gewestelijk Expressnet (GEN)*, januari 2017, p. 45-58. Beschikbaar op www.rekenhof.be

In strijd met artikel 87, §2, van de wet van 22 mei 2003 zijn de begrotingen van de AOI met beheersautonomie¹⁶² niet als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting meegedeeld.

¹⁶² Het betreft de instellingen van openbaar nut van categorie B (bv. War Heritage Institute, Nationaal Geografisch Instituut, Koninklijke Muntchouwborg, Nationaal Orkest van België, Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van het Ministerie van Landsverdediging) en C (bv. Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen, Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle) zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Programma 02.36.1 – Zetelbeleid

De vastleggings- en vereffeningskredieten van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister bedragen in 2018 respectievelijk 392,6 miljoen euro en 163,6 miljoen euro. In vergelijking met de aangepaste begroting 2017 stijgen de vastleggingskredieten met 172,4 miljoen euro (+78,3%) en de vereffeningskredieten met 12,2 miljoen euro (+8,0%).

De stijging van de vastleggingskredieten is voornamelijk toe te schrijven aan de centralisering van het zetelbeleid van België in het programma 02.36.1 – Zetelbeleid¹⁶³ en de investeringen die hiermee verband houden¹⁶⁴. Het zetelbeleid omvat de uitgaven van de federale Staat voor internationale organisaties die hun zetel of een vertegenwoordiging hebben in België. Voordien waren de uitgaven voor het zetelbeleid ingeschreven in de begrotingen van verschillende departementen¹⁶⁵.

Het programma 02.36.1-Zetelbeleid bevat 266,7 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 40,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. In het programma zijn o.a. kredieten voorzien voor het optrekken van het nieuwe gebouw van het *Nato Communications and Information Agency* (NCIA) in Casteau (85,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten)¹⁶⁶ en voor de heropbouw van de Belgische afdeling van de *SHAPE International School*¹⁶⁷ (6,4 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten)¹⁶⁸.

Daarnaast is in voornoemd programma een vastleggingskrediet van 140 miljoen euro ingeschreven voor de afbraak en de wederopbouw van de in het SHAPE-dorp gelegen woningen¹⁶⁹. Het Rekenhof stelt vast dat hieromtrent in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting 2018¹⁷⁰ een meerjarenraming ontbreekt van de bedragen die tijdens de volgende begrotingsjaren in uitvoering van de vastgelegde verbintenissen zullen worden vereffend.

¹⁶³ Zoals beslist door de ministerraad tijdens het begrotingsconclaaf van 29 september 2017.

¹⁶⁴ Deze investeringen maken deel uit van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings van de federale regering.

¹⁶⁵ Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën, Defensie, Regie der Gebouwen en Wetenschapsbeleid.

¹⁶⁶ Basisallocaties 02.36.10.72.00.01 (83,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten, geen vereffeningskredieten in 2018) en 02.36.10.54.41.01 (1,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten, geen vereffeningskredieten in 2018).

¹⁶⁷ *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*.

¹⁶⁸ Basisallocatie 02.36.10.54.41.02.

¹⁶⁹ Basisallocatie 02.36.10.72.00.03.

¹⁷⁰ *Parl. St. Kamer*; 24 oktober 2017, DOC 54 2691/003, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018. Sectie 02 FOD Kanselarij van de Eerste Minister*, p. 56.

Fonds "SHAPE-Domeinen"

Het Rekenhof wijst erop dat door de geplande afbraak het aantal beschikbare woningen en dus ook de huuropbrengsten zullen dalen. Hierdoor dreigen de benodigde kredieten voor de wederopbouw onvoldoende uit te vallen. In dit verband merkt het Rekenhof op dat het fonds "SHAPE-Domeinen" het volledige project met eigen middelen financierde, maar tijdelijk een negatief saldo mocht vertonen.

Sectie 12 - FOD Justitie

1 Algemene toestand van de kredieten

De voor 2018 toegekende vereffeningskredieten bedragen 1.856,6 miljoen euro. Dit is 52,6 miljoen euro meer dan in 2017¹⁷¹, ondanks een lineaire besparing van 33,8 miljoen euro. De twee meest significante stijgingen worden hierna belicht. De uitgavenkredieten voor de werking, die samenhangen met de inning van de verkeersboeten in het raam van het *Cross-border*-project (+10,6 miljoen euro)¹⁷², en de variabele kredieten voor de vergoeding van de advocaten belast met de juridische bijstand (+7,4 miljoen euro)¹⁷³, werden verdubbeld om rekening te houden met een volledig begrotingsjaar¹⁷⁴.

De kredieten die in het ontwerp van tweede begrotingsaanpassing 2017 zijn ingeschreven op de nieuwe activiteit 12.56.07 – Verkeersveiligheid, werden in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 opgenomen in een nieuw programma voor de financiering van alternatieve straffen en maatregelen¹⁷⁵. Dat programma omvat ook de kredieten¹⁷⁶ voor de financiële hulp aan instellingen, steden en gemeenten voor de aanwerving van personeel dat is belast met de begeleiding van alternatieve gerechtelijke maatregelen¹⁷⁷.

De nieuwe organisatieafdeling 58 (Directoraat-generaal Wetgeving en Fundamentele Rechten en Vrijheden) neemt een deel van de personeels- en werkingskredieten over van afdeling 40 (Centrale diensten) en de volledige kredieten van de Dienst Voogdij minderjarige vreemdelingen¹⁷⁸ evenals van de internationale samenwerking¹⁷⁹, van de veiligheidsmaatregelen¹⁸⁰ en van de transfers naar de gemeenschappen inzake jeugdbescherming¹⁸¹. De oprichting van die afdeling blijkt budgettair neutraal, behalve voor drie krediettransfers van sectie 23 van de algemene uitgavenbegroting (Werkgelegenheid en Arbeid) om drie onthaalcentra voor slachtoffers van mensenhandel te subsidiëren¹⁸².

¹⁷¹ De vergelijking wordt uitgevoerd rekening houdend met de cijfers in het wetsontwerp (goedgekeurd in de Commissie voor de Financiën en de Begroting van 26 oktober 2017) houdende de 2^e begrotingsaanpassing 2017 (Kamer, DOC 54 2685/001) dat de kredieten met 5,2 miljoen euro verhoogt. Dit is het aandeel van Justitie in de federale ontvangsten in samenhang met de verkeersveiligheid (5% van het jaarlijks bedrag van het vroeger verkeersveiligheidsfonds). Dat limitatieve krediet is ingeschreven in de nieuwe activiteit 12.56.07 (Verkeersveiligheid) die toelaat subsidies toe te kennen aan instellingen, steden en gemeenten in het raam van de gerechtelijke maatregelen in het vlak van wegverkeer.

¹⁷² Basisallocatie 12.56.05.12.11.24 – Werkingsuitgaven verbonden aan de inning van verkeersboetes, in nationaal en internationaal kader.

¹⁷³ Basisallocatie 12.56.11.34.41.49 – Vergoedingen van de advocaten belast met de juridische bijstand.

¹⁷⁴ De twee projecten zijn met vertraging in werking getreden op 1 juli 2017. Zie eveneens punt 3 infra.

¹⁷⁵ Programma 12.56.2 – Financiering van de alternatieve straffen en maatregelen. Er werden 15,9 miljoen euro kredieten ingeschreven voor 2018.

¹⁷⁶ Voordien ingeschreven onder activiteit 12.56.06 – Financiële steun aan de instellingen.

¹⁷⁷ Basisallocatie 12.56.22.43.22.01.

¹⁷⁸ Programma 12.40.2.

¹⁷⁹ Programma 12.40.4, waaronder de aandelen die België verschuldigd is aan Interpol en Schengen-SIS.

¹⁸⁰ Programma 12.40.5, waaronder de onderzoeken en opsporingen in het raam van de bescherming van personen en goederen.

¹⁸¹ Programma 12.56.5.

¹⁸² Basisallocaties 12.58.52.33.00.33, 34 en 35: +112.000 euro elk.

2 Programma 12.56.1 – Juridische tweedelijnsbijstand

De limitatieve vereffeningskredieten voor de vergoeding van advocaten die zijn belast met de juridische tweedelijnsbijstand, stijgen met meer dan 19,1 miljoen euro¹⁸³.

Het Rekenhof stelt vast dat geen verantwoording wordt gegeven voor die stijging met meer dan 25%. Op basis van de begrotingsvoorstellen van het departement kan niet eenvoudig worden bepaald of die stijging is toe te schrijven aan de invoering van 21% btw op de prestaties van advocaten¹⁸⁴ en/of de financiële impact van de Salduz-wet bis¹⁸⁵, te meer omdat voor de berekening van de in 2018 verschuldigde bedragen enkel het gerechtelijk jaar 2016-2017 in aanmerking zou worden genomen.

De variabele kredieten die eveneens zijn bestemd voor de vergoeding van advocaten die zijn belast met de juridische tweedelijnsbijstand, stijgen overigens met 7,4 miljoen euro om rekening te houden met kredieten voor een volledig begrotingsjaar¹⁸⁶. De verantwoording van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor de FOD Justitie verstrekt echter geen informatie over de parameters die werden gebruikt om dat krediet te bepalen.

Die kredieten werden in 2017 voor het eerst ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, naar aanleiding van de oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Dit fonds wordt gestijfd door de retributies¹⁸⁷ geïnd in burgerlijke zaken en strafzaken en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De retributies worden geraamd op 8,0 miljoen euro in 2017 en 16,1 miljoen euro in 2018. De verantwoording van de middelenbegroting vermeldt niets over de wijze waarop die ontvangsten werden geraamd. Op 6 november 2017 bedroegen de sedert 1 mei 2017 geïnde ontvangsten 3,9 miljoen euro. De FOD Justitie heeft echter een monitoring- en rapporteringssysteem ingesteld om de evolutie van die ontvangsten op te volgen.

3 Programma 12.62.4 - Commissie voor de hulp aan slachtoffers van gewelddaden en aan occasionele redders

Artikel 2.12.7 van de ontwerp-begroting biedt de mogelijkheid 22,6 miljoen euro van de beschikbare middelen van het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van de opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders te desaffecteren. Die kredieten zullen worden toegevoegd aan de algemene middelen van de Schatkist. Dit vormt een afwijking op

¹⁸³ Basisallocatie 12.56.11.34.41.45: 75,75 miljoen euro in 2017 en 94,9 miljoen euro in 2018. In samenhang daarmee stijgt basisallocatie 12.56.11.34.41.46 (tussenkost in de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand) in dezelfde verhouding (+22,75%) aangezien krachtens artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek is voorzien in een jaarlijkse subsidie voor de kosten in verband met de organisatie van de bureaus, die overeenstemt met 8,108% van de vergoeding.

¹⁸⁴ De toepassing van die maatregel die op 1 april 2017 gepland was, werd door de FOD Financiën uitgesteld tot 1 september en vervolgens tot 1 januari 2018. Deze maatregel is het resultaat van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Grondwettelijk Hof.

¹⁸⁵ Wet van 21 november 2016 betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord.

¹⁸⁶ Basisallocatie 12.56.11.34.41.49 – Vergoedingen van de advocaten belast met de juridische bijstand. De wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand is pas op 1 mei 2017 van kracht geworden.

¹⁸⁷ Titel I, Sectie II, hoofdstuk 18, artikel 38.50.03-Opbrengsten van retributies geïnd in burgerlijke zaken, in strafzaken en in zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ontvangsten toegewezen aan programma 12.56.1).

artikel 62, §2, lid 1 tot 3, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het Rekenhof herinnert eraan dat in 2016 reeds 84,6 miljoen euro kredieten¹⁸⁸ werden gedesaffecteerd en dat de ontvangsten van het fonds (40,81 miljoen euro in 2016) veel hoger liggen dan de werkelijke uitgaven van de Commissie voor de vergoeding van slachtoffers (11,36 miljoen euro in 2016).

4 Provisionele kredieten

Binnen de globale enveloppe van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme¹⁸⁹ is in 2018 een bedrag van 77,2 miljoen euro aan vastleggingen en 77,9 miljoen euro aan vereffeningen voorbehouden voor de FOD Justitie. Dat bedrag is bestemd voor verschillende doelen zoals de gerechtskosten (16 miljoen euro), de gerechtelijke organisatie (11 miljoen euro), het Kanaalplan (13,9 miljoen euro), de CTIF (19,8 miljoen euro), de Staatsveiligheid (9,5 miljoen euro) en de strafinrichtingen (5,2 miljoen euro).

¹⁸⁸ Artikel 2.12.4 van de wet van 12 juli 2016 houdende de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

¹⁸⁹ Cf. eveneens het hoofdstuk in verband met de interdepartementale provisies.

Sectie 13 - FOD Binnenlandse Zaken

Technische correctie met betrekking tot de opvang van vluchtelingen

Tijdens de ministerraad van 28 juli 2017 keurde de regering verschillende technische correcties goed ter verbetering van het vorderingensaldo van de federale Staat. De regering rechtvaardigt een deel van die correcties (300,0 miljoen euro) door volume-effecten als gevolg van een gunstige evolutie van de macro-economische parameters¹⁹⁰.

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting niet vermeldt dat die 300,0 miljoen euro een bedrag van 105 miljoen euro bevat voor de opvang van vluchtelingen door Fedasil. Die aanpassing steunt¹⁹¹ op een bijwerking van de parameters voor de berekening van de uitgaven van deze instelling. Volgens de regering houden die parameters een groot risico op schommelingen in, meer in het bijzonder wat het aantal asielzoekers in de loop van het jaar 2018 betreft.

Doordat dit bedrag wordt ingeschreven bij de technische correcties, worden de kredieten die nodig zijn voor vluchtelingenopvang niet gewijzigd in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken¹⁹². Indien nodig, zullen de uitgaven worden gedekt door middel van beschikbare middelen gefinancierd met de beschikbare reserves van Fedasil. Het aanwenden van deze reserve zal een negatief effect hebben op het vorderingensaldo van entiteit I. De kredieten van de FOD Binnenlandse Zaken zullen worden aangepast bij de begrotingscontrole.

Binnen de voornoemde 300,0 miljoen euro deed de regering eenzelfde technische correctie van 35,0 miljoen euro voor de uitgaven voor vluchtelingenopvang door de OCMW's (zie tevens opmerking bij sectie 44).

¹⁹⁰ Algemene toelichting, p. 7.

¹⁹¹ Beslissingen van de ministerraad van 28 juli 2017, notificaties begroting 2017-2018, p.4.

¹⁹² Basisallocatie 13.40.42.41.40.44 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, met een bedrag van 253,7 miljoen euro.

Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2018 voor ontwikkelingssamenwerking¹⁹³ bedragen 1.206,7 miljoen euro¹⁹⁴ en dit rekening houdende met index- en wisselkoersaanpassingen, de al vastgelegde betalingsverplichtingen en de bijkomende besparing van 30 miljoen euro¹⁹⁵.

In de solidariteitsnota rekent de administratie voor 2018 momenteel met een onderbenutting van de kredieten ontwikkelingssamenwerking van ruim 120 miljoen euro¹⁹⁶. De regering is immers van plan een deel van de toegekende kredieten te blokkeren met het oog op de realisatie van de onderbenuttingsdoelstelling¹⁹⁷. De effectieve onderbenutting die de regering zal opleggen, is echter niet gekend. Het Rekenhof beveelt nogmaals aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar telkens administratief te blokkeren¹⁹⁸.

In zijn rapport over de aangepaste begroting 2017¹⁹⁹, wees het Rekenhof erop dat de ESR-aanrekening van de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken, in het bijzonder met betrekking tot de bijdrage voor de 18^{de} IDA-wedersamenstelling²⁰⁰, vragen deed rijzen. De regering had hierover aan het INR advies gevraagd.

In zijn voorlopig advies van 7 juni 2017²⁰¹, is het INR van oordeel dat als er een vaststaand recht wordt gecreëerd en het bedrag gekend is, het volledige bedrag van de bijdrage moet worden aangerekend op het ogenblik dat het recht ontstaat en dit ongeacht de betalingskalender. Dit is echter maar van toepassing in zoverre dat de bijdrage *unqualified* of onvoorwaardelijk is²⁰². Indien de bijdrage daarentegen *qualified* of voorwaardelijk is, is dit niet van toepassing. In zijn advies stelt het INR dat hij dit standpunt door Eurostat zal laten confirmeren.

¹⁹³ Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

¹⁹⁴ Tegenover 1.242,5 miljoen euro in 2017.

¹⁹⁵ Conform het lineair uitgestippelde besparingstraject van 15 oktober 2014. Zie ook *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2018 - Solidariteitsnota*, p. 133-137.

¹⁹⁶ De solidariteitsnota raamt de ODA-aanrekenbare uitgaven op 1.059,2 miljoen euro. Het verschil met de vereffeningskredieten ontwikkelingssamenwerking van 147,5 miljoen euro betreft 26,8 miljoen euro uitgaven die niet in aanmerking komen als ODA-uitgaven en een geraamde onderbenutting van 120,7 miljoen euro (dit is 10% van de kredieten).

¹⁹⁷ Zie *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2018*, p. 28.

¹⁹⁸ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen (van aanpassing) van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 19 mei 2017*, p. 60-62 [FR: p. 142-144].

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Het betreft het lidmaatschap van de Internationale Ontwikkelingsassociatie van de Wereldbank.

²⁰¹ Voorlopig advies van het INR van 7 juni 2017 aan de federale overheid over de aanrekening van de bijdrage voor de 18^{de} IDA-wedersamenstelling.

²⁰² Dit betekent dat er geen bijkomende voorwaarden moet worden vervuld en de bijdrage effectief verschuldigd is. In het andere geval moeten er eerst nog aanvullende voorwaarden worden vervuld alvorens de bijdrage (onvoorwaardelijk) verschuldigd wordt.

Eurostat bereidt hierover momenteel een *guidance note* voor en wil zich voorlopig niet uitspreken. In afwachting en uit voorzichtigheid zal de regering in de bevestiging van de nieuwe bijdragen aan de ontwikkelingsbanken²⁰³ uitdrukkelijk stellen dat alleen de eerste vereffeningstranche (2018) een onvoorwaardelijke verbintenis is en alle overige vereffeningstranches (2019-2026) voorwaardelijk zijn. De regering zal daarna de bevestiging van de bijdrage (indien nodig) aanpassen en elke vereffeningstranche omzetten van voorwaardelijke naar onvoorwaardelijke bijdragen.

Indien uit de *guidance note* van Eurostat blijkt dat de in 2017 vast te leggen 18^{de} IDA-wedersamenstelling en 14^{de} AOF-wedersamenstelling *unqualified* zijn, dan moet België deze integraal op de begroting 2017 aanrekenen (respectievelijk 297,1 miljoen euro en 72 miljoen euro). De ESR-uitgaven 2018 voor de afdeling Ontwikkelingssamenwerking dalen in dat geval met respectievelijk 59,4 miljoen euro en 9,5 miljoen euro²⁰⁴.

2 Enabel, nieuw Belgisch ontwikkelingsagentschap

Het wetsontwerp i.v.m. Enabel²⁰⁵, vanaf 1 januari 2018 de nieuwe benaming van de Belgische Technische Coöperatie, ligt thans ter goedkeuring voor bij het parlement. Er zal vervolgens een beheerscontract tussen de Belgische Staat en Enabel worden uitgewerkt²⁰⁶.

Het Rekenhof wijst erop dat de ontwerpbegroting 2018 rekening houdt met deze aanpassing met de nieuwe activiteit 14.54.10 – Enabel (nieuwe benaming – ex-BTC). Binnen deze activiteit beperkt de regering de vereffeningstekorten voor de dekking van de operationele kosten van Enabel tot 175 miljoen euro (basisallocaties 14.54.10.54.52.02 en 14.54.10.54.52.45). De nieuwe initiatieven voor begrotingshulp, gedelegeerde samenwerking, regionale samenwerking en samenwerking met lokale organisaties van de civiele maatschappij zullen voortaan ook via de kredieten voor de dekking van de operationele kosten (basisallocatie 14.54.10.54.52.02) verlopen. Door deze heroriëntering, beleidskeuzes en besparingen dalen de vereffeningstekorten van bijna 215 miljoen euro in 2017, naar 195 miljoen euro in 2018 tot ruim 175 miljoen euro in de volgende jaren.

²⁰³ In het *Instrument of Commitment* (het formele document en juridische instrument waarmee België bevestigt dat het zich ertoe verbindt om bij te dragen).

²⁰⁴ Basisallocaties 14.54.33.54.42.09 en 14.54.33.54.42.07.

²⁰⁵ De nieuwe naam is de 'Belgische' variëteit van het Engelse werkwoord 'enable', dit is 'mogelijk maken'.

²⁰⁶ Het bestaande beheerscontract met BTC loopt normaal nog tot 31 augustus 2019 (zie artikel 21 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 houdende instemming met het vierde beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk Belgische Technische Coöperatie).

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

1 Algemeen

De vastleggingskredieten bedragen 12.040,8 miljoen euro, dit is een stijging van 9.489,8 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017 (2.550,9 miljoen euro), die vooral voortvloeit uit de investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie" van 29 juni 2016²⁰⁷ (zie punt 3) en in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn" (zie punt 4).

De vereffeningkredieten bedragen 2.519,1 miljoen euro en stijgen met 38,4 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017.

2 Besparingsplan Defensie

Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober 2015 had de regering beslist om bij Defensie over de periode 2015-2019²⁰⁸ 360,6 miljoen euro te besparen op de vastleggingskredieten en 367,6 miljoen euro op de vereffeningkredieten. De regering besliste in mei 2017²⁰⁹ deze besparing niet verder te zetten.

Concreet betekent dit dat de regering de voor 2018 voorziene besparing van 43,2 miljoen euro in vastlegging en 46,1 miljoen euro in vereffening schrapt, waardoor de budgettaire middelen van Defensie stijgen. Defensie gebruikt deze bijkomende middelen om 'nieuwe initiatieven' te financieren, zoals de bijkomende loonkost als gevolg van de beslissing van sommige militairen om vrijwillig langer in dienst te blijven²¹⁰.

3 Investeringsplan in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie"

De toename van de vastleggingskredieten is voornamelijk te wijten aan de uitvoering van het investeringsplan in het kader van de Strategische Visie van Defensie, zoals vastgelegd in de militaire programmawet van 23 mei 2017²¹¹ voor 9.598,9 miljoen euro. Het betreft onder meer de investeringsprogramma's voor de nieuwe gevechtsvliegtuigen, de multipurpose-fregatten, de schepen voor mijnenbestrijding en transportvoertuigen (lichte en mediane versie van een gezamenlijk internationaal gemotoriseerd platform)²¹².

²⁰⁷ De ministerraad van 29 juni 2016 heeft akte genomen van deze strategische visie.

²⁰⁸ Begrotingsconclaaf 2015, p. 16.

²⁰⁹ *Parl. St. Kamer*, 23 mei 2017, CRIV 54 COM 670, *Integraal verslag Verenigde commissies voor de buitenlandse betrekkingen en voor de Landsverdediging*, p. 6.

²¹⁰ Andere nieuwe initiatieven zijn onder meer het stabiel houden van het inzetniveau bij operaties en de herbevoorrading van verschillende munitietypes en nieuw radiomateriaal.

²¹¹ Wet van 23 mei 2017 houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030. (Belgisch Staatsblad, 8 juni 2017, p. 62819).

²¹² Het betreft de investeringen op basisallocatie 16.50.2.2.54.41.00 (379,5 miljoen euro), basisallocatie 16.50.22.74.10.01 (310,7 miljoen euro), basisallocatie 16.50.22.74.22.01 (117,7 miljoen euro) en basisallocatie 16.50.22.74.70.01 (8.791 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie²¹³ en de beleidsnota van de minister van Landsverdediging²¹⁴ slechts summiere informatie bevatten. Gezien het budgettaire belang van de investeringen voor de komende jaren, meent het Rekenhof dat het aangewezen is in deze documenten meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de geplande investeringen voor de periode 2016-2030 dat als bijlage aan voormelde wet werd toegevoegd, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken i.v.m. de aankoopprojecten (overheidsopdrachten).

Defensie zal de investeringen i.v.m. met de militaire programmawet pas vanaf het begrotingsjaar 2020 vereffenen. Dit verklaart in grote mate het verschil met de vastleggingskredieten. De regering nam deze financieringsmethode mee in haar strategische visie voor Defensie en in artikel 3 van voormelde wet van 23 mei 2017.

De eerste betalingen met betrekking tot de vastleggingen 2018 Strategische Visie zullen volgens Defensie plaatsvinden in 2020 voor 131,9 miljoen euro. Wat de levering betreft, kon Defensie geen informatie verschaffen m.b.t. de bovengenoemde vastleggingen.

Het Rekenhof brengt in herinnering dat de aankoop van legermateriaal volgens de ESR-reglementering pas bij de levering in het vorderingensaldo moet worden opgenomen. Het is dus het moment van levering en niet van vereffening dat bepalend is voor het vorderingensaldo.

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

De ministerraad van oktober 2016²¹⁵ besliste de eindsaldi van de afgeschafte organieke begrotingsfondsen 16.1, 16.2 en 16.3²¹⁶ voor 200 miljoen euro over te hevelen naar het in 2016 opgerichte begrotingsfonds 16.4²¹⁷. Defensie mocht dit bedrag in de periode 2017-2019 aanwenden om dringende investeringen in materieel op korte termijn vast te leggen en te vereffenen. De overheveling van 200 miljoen euro moet ESR-neutraal zijn op het moment van levering van het materiaal dat Defensie hiermee aankoopt (zie punt 3). Dit betekent dus dat bij de levering eenzelfde bedrag elders moet worden bespaard in de vereffeningskredieten van Defensie of van andere departementen.

Daarnaast verleende dezelfde ministerraad een machtiging om in het kader van de strategische investering bijkomend 88,6 miljoen euro vast te leggen. Hij keurde hiervoor een investeringsprogramma op korte termijn van 288,6 miljoen euro goed, waarvan 200 miljoen euro gefinancierd door voormelde overheveling en 88,6 miljoen euro met bijkomende kredieten. Van de overgehevelde 200 miljoen euro mocht Defensie 10 miljoen euro

²¹³ *Parl. St. Kamer*, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/009, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het ministerie van Landsverdediging*.

²¹⁴ *Parl. St. Kamer*, 17 oktober 2017, DOC 54 2708/005, *Algemene beleidsnota Defensie*.

²¹⁵ Begrotingsconclaf 2017, p. 4-6

²¹⁶ Fonds 16.1 Prestaties van derden, fonds 16.2 Verkoop materiaal & fonds 16.3 Verkoop onroerende goederen.

²¹⁷ Fonds 16.4 voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit prestaties tegen betaling, vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwd patrimonium.

vastleggen in 2016 en 190 miljoen euro in 2017. De toegestane vastleggingen voor 2017 bedroegen dus 278,6 miljoen euro.

De ministerraad besliste op 1 en 29 september 2017 het investeringsprogramma gefinancierd met het nieuwe begrotingsfonds 16.4 (190 miljoen euro) te herschikken. Hierdoor verschuiven 119,8 miljoen euro van de toegestane vastleggingen van 2017 naar 2018²¹⁸. Op basis van de verkregen informatie is die beslissing het gevolg van aanpassingen of heroriënteringen van de initiële investeringsprojecten, veelal afgesloten in het kader van partnerschappen met de buurlanden²¹⁹.

Het Rekenhof merkt op dat die beslissing leidt tot een verschuiving van de betaal- en leveringsschema's naar de komende jaren.

Concreet betekent dit dat de vereffeningskredieten 2018 met 14,2 miljoen euro verminderen tegenover het initieel vereffeningsplan. Dat voorzag voor 2018 in 68,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten, na de aanpassing nog 54,5 miljoen euro. De vereffeningskredieten voor 2017 blijven behouden op 54 miljoen euro.

Wat de leveringen betreft, voorziet Defensie voor het begrotingsjaar 2017 in een levering van 1,3 miljoen euro i.p.v. 5 miljoen euro. Voor 2018 plant het departement geen leveringen meer i.p.v. 38 miljoen euro. Voor 2019 en de periode daarna (2020 en 2021) worden respectievelijk in 128,7 miljoen euro (initieel: 72,3 miljoen euro) en 70 miljoen euro²²⁰ (initieel 88 miljoen euro) aan leveringen voorzien.

Indien de volgende regering blijft vasthouden aan het voornemen om voor 200 miljoen euro de ESR-neutraliteit te behouden (zie *supra*), dan moet Defensie (of eventuele andere departementen) voor 2019 en de periode 2020-2021 bijkomend 128,7 miljoen en 70 miljoen euro besparen (in de vereffeningskredieten). Indien de regering afziet van de ESR-neutraliteit, dan zullen de vorderingensaldi van die jaren een negatieve impact van 198,7 miljoen euro²²¹ ondergaan.

²¹⁸ Van het bedrag van 190 miljoen euro mag Defensie in 2017 nog 70,2 miljoen euro vastleggen. Indien de toegestane vastleggingen voor investeringen op korte termijn binnen het kader van de strategische investeringen (88,5 miljoen euro) mee in rekening worden gebracht, bedragen de toegestane vastleggingen voor 2017 158,8 miljoen euro i.p.v. 278,6 miljoen.

²¹⁹ Nota aan de ministerraad van 28 augustus 2017 i.v.m. de aanpassingen van het plan dringende investeringen op korte termijn van Defensie.

²²⁰ Waarvan 53,4 miljoen euro in 2020 en 16,6 miljoen euro in 2021.

²²¹ De verwachte levering van 1,3 miljoen euro voor 2017 zal Defensie nog dit jaar intern moeten compenseren op zijn vereffeningskredieten

Sectie 17 - Federale Politie en geïntegreerde werking

De kredieten voor de federale politie bedragen in de initiële begroting 2018 1.995,01 miljoen euro voor de vastleggingen (+68,54 miljoen euro) en 1.990,47 miljoen euro voor de vereffeningen (+68,7 miljoen euro).

Die verhogingen hebben hoofdzakelijk betrekking op drie programma's²²² die enerzijds betrekking hebben op de personeelskredieten van de algemene directie van het middelenbeheer en de informatie (+17,0 miljoen euro) en anderzijds op de kredieten voor de financiering van het DAB-veiligheidskorps (+35,0 miljoen euro). Het DAB-veiligheidskorps is een eenheid die is belast met de bescherming van gevoelige sites zoals kerncentrales. Het werd in 2017 opgericht en kreeg voor het eerst kredieten bij de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017²²³. Het ging enkel om werkings- en investeringskredieten, aangezien het personeel pas vanaf 2018 in functie zal treden.

De meest significante stijging doet zich voor bij de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme. De kredieten stijgen hier immers met nagenoeg 60,0 miljoen euro tot 192,33 miljoen euro aan vastleggingen en 180,25 miljoen euro aan vereffeningen²²⁴. Een deel ervan (85,0 miljoen euro) is recurrent. Ze hebben vooral betrekking op het Kanaalplan, de algemene directie Gerechtelijke Politie, de directie van de speciale eenheden en het ANPR-systeem²²⁵.

Er worden in die provisie eveneens niet-recurrente kredieten (20,5 miljoen euro) ingeschreven voor de aanwerving van personeel. Die kredieten zijn bestemd voor het bezoldigen van de nieuwe rekruten tijdens hun opleiding²²⁶. Ze worden pas in de algemene uitgavenbegroting opgenomen bij de definitieve aanwerving, na het slagen voor de opleiding.

Voor het project *I-Police*²²⁷ zijn 76,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 47,0 miljoen euro aan vereffeningkredieten ingeschreven. Ze zijn voor 20,0 miljoen euro recurrent.

Het Rekenhof onderstreept dat dat project is opgenomen²²⁸ in de lijst van investeringen die de regering in 2018 wil realiseren voor een bedrag van 647,5 miljoen euro op een totaal van 60,0 miljard euro investeringen tussen nu en 2030²²⁹.

Het is van oordeel dat die kredieten in de begroting van de betrokken administratie hadden moeten worden ingeschreven. Dat ze in een interdepartementale provisie zijn opgenomen,

²²² Programma's: 17-41-3: Personeelsuitgaven – DAB; - 17-41-4: Werkings- en investeringsuitgaven – DAB; - 17-43-1: Algemene directie van het middelenbeheer en de informatie – Vaste personeelsuitgaven.

²²³ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2685/001.

²²⁴ De details over de bedragen in de provisie voor de strijd tegen het terrorisme zijn afkomstig van de administratie.

²²⁵ Dit systeem kan zowel overdag als 's nachts opnemen en onmiddellijk vooraf in één of meer databases ingevoerde verdachte kentekenplaten identificeren.

²²⁶ Volgens de door de administratie verstrekte inlichtingen zijn er 1.422 plaatsen beschikbaar.

²²⁷ Dit project heeft als doel een gemeenschappelijke database op te richten voor het uitwisselen van informatie tussen de federale politie en de lokale politie.

²²⁸ Informatie van de minister van Begroting.

²²⁹ Ontwerp van begrotingsplan van België - oktober 2017, p.17.

bevordert de transparantie van de begroting niet. Bovendien bevatten de parlementaire documenten hierover geen informatie.

Sectie 18 - FOD Financiën

1 Algemeen overzicht

De bij sectie 18 ingeschreven vereffeningskredieten (1.956,7 miljoen euro) stijgen met 96,6 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017, voornamelijk wegens de invoeging van twee nieuwe kredieten: de deelneming in de *Asian Infrastructure Investment Bank*²³⁰ (jaarkrediet van 10,4 miljoen euro over 5 jaar)²³¹ en de bijdrage van België aan de 18^{de} wedersamenstelling van de middelen van de Internationale Ontwikkelingsassociatie (241 miljoen euro via twee intrestvrije leningen van 80 miljoen euro in 2018 en 2019 en één van 81 miljoen euro in 2020). Die twee nieuwe kredieten betreffen code 8-verrichtingen en hebben geen rechtstreekse impact op het vorderingensaldo van de Staat.

In het raam van het "zetelbeleid"²³² werd voorzien in kredietoverdrachten ten belope van 6,8 miljoen euro naar de Kanselarij van de Eerste Minister. Het Rekenhof verwijst naar zijn opmerking hierover onder sectie 02.

De aan de personeelsuitgaven toegewezen kredieten blijven stabiel. Ze houden rekening met de integratie van een deel van het personeel van de Koninklijke Munt van België²³³, met de overdracht van de grondbelasting aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest²³⁴ en met de vervanging "één per één" van de aan controlefuncties toegewezen personeelsleden²³⁵.

2 Vergoedingen aan bpost voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen

In overeenstemming met het principeakkoord van 22 september 2009 stort de federale Staat jaarlijks een vergoeding aan bpost voor het gebruik van de bankrekeningen 679 van de staatsrekenplichtigen. Sinds het vijfde beheerscontract, dat in werking trad op 1 januari 2014, wordt deze vergoeding volledig ten laste van de FOD Financiën gelegd via twee

²³⁰ De ministerraad van 19 juni 2015 had principieel ingestemd met de kandidatuur van België als gewoon lid van de *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Die kandidatuur werd aanvaard door de *Board of Governors* van de *AIIB* op 23 maart 2017. Er zal een wetsontwerp worden voorgelegd aan het parlement om de statuten van de *AIIB* goed te keuren tegen eind dit jaar. Gedurende 5 jaar zal jaarlijks een bedrag van 11.380.000 USD moeten worden gestort.

²³¹ Basisallocatie 18 61 17 84.23.03 – Belgische deelneming in de *AIIB*.

²³² De kredieten voor de terbeschikkingstelling van de nodige gebouwen voor de huisvesting van de aan de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)* verbonden leden, alsook de kredieten voor de betaling van de tussenkomst vanwege de Belgische Staat aangaande de huurgelden voor de kantoren van de *World Customs Organization* worden geschrapt en volledig overgedragen naar de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

²³³ Op 1 januari 2018 zal de Koninklijke Munt van België sommige van haar activiteiten stopzetten en zal het Muntfonds worden afgeschaft. In die context zal het personeel worden herschikt binnen de FOD Financiën. Wat de begroting betreft, is die verrichting neutraal, aangezien de ermee verband houdende budgetten (1.488 duizend euro) zullen worden overgedragen.

²³⁴ In het raam van de 5^e staats hervorming zal de dienst van de onroerende voorheffing worden overgenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ordonnantie van 23 maart 2017) op 1 januari 2018. Het effect op de personeelskredieten beloopt -2.672 duizend euro, maar wordt gecompenseerd door een even grote stijging van de dotatie op basisallocatie 18.40.07.45.36.01 (Dotatie voor de overdracht van gewestbelastingen - Brussels Hoofdstedelijk Gewest), in overeenstemming met artikel 68ter van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

²³⁵ Beslissing genomen tijdens de ministerraad van 29 september 2017 (punt 27).

basisallocaties²³⁶. Een in 2016 ondertekende overeenkomst tussen bpost en de federale Staat bepaalde een bedrag van 0,791 euro per verrichting. Voor het jaar 2018 werd hiervoor in een krediet van 42,6 miljoen euro voorzien.

In het raam van de voorbereiding van een overheidsopdracht betreffende de voor de federale Staat gepresteerde financiële diensten werd in juli 2017 een nieuwe overeenkomst ondertekend met betrekking tot de rekeningen 679. Die voorziet onder andere in een bezoldigings- en tarifieringssysteem op basis van een jaarlijks forfait van 39 miljoen euro voor de jaren 2018 en 2019 en van 38 miljoen euro voor de jaren 2020 tot 2022. Dit niet-indexeerbaar forfait is geldig ongeacht het aantal uitgevoerde verrichtingen en treedt in werking op 1 januari 2018.

Bijgevolg stelt het Rekenhof vast dat het krediet in de initiële begroting 2018 3,6 miljoen euro te hoog werd geraamd.

²³⁶ Er werd voorzien in een krediet van 26.850 duizend euro op BA 18 40 02 12.11.10 – Vergoeding aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen, en in een krediet van 15.800 duizend euro op BA 18 40 06 21.10.01 – Verrichtingen KB 1997 - intresten.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

Deze sectie van de algemene uitgavenbegroting bevat de dotaties waarmee de Regie der Gebouwen²³⁷ de huisvesting van de diensten van de Staat en de internationale verplichtingen van de Staat op het vlak van immobiliën financiert.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting²³⁸.

1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.614103)

Met de investeringsdotatie financiert de Regie de investeringsprojecten van 2018 en van de voorgaande jaren. Ze bedraagt 101,8 miljoen euro.

Vastgoedstrategie en investeringsprogramma

De Regie moet overeenkomstig artikel 5, §2, van haar organieke wet een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeftes opmaken. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een operationeel plan²³⁹. Zoals in zijn rapport bij de initiële en aangepaste begroting 2017, wijst het Rekenhof erop dat deze plannen bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet zijn goedgekeurd²⁴⁰. Ook het investeringsprogramma 2018 is nog niet definitief goedgekeurd. Dit kan maar na de voltooiing van het aangepast investeringsprogramma 2017 zodat duidelijk is welke projecten de Regie naar 2018 moet doorschuiven.

De berekening van de investeringsuitgaven gebeurt andermaal op basis van het krediet van het voorgaande jaar, zonder verband met de reëel geplande investeringsprojecten. Het Rekenhof kan bijgevolg niet nagaan of de kredieten overeenstemmen met de reële investeringsbehoeften.

Financiering van de restauratie van het nationaal patrimonium

In het kader van haar statutaire opdrachten, staat de Regie ook in voor de restauratiewerken aan het Nationaal Patrimonium. De Nationale Loterij financiert deze werken en kent hiervoor jaarlijks een subsidie toe²⁴¹. De regering keurt het nodige koninklijk besluit echter pas in juli of augustus van het begrotingsjaar goed. Bij de opmaak van de begroting is de Regie dus onzeker of zij effectief de subsidie zal ontvangen. Zo besliste de ministerraad in

²³⁷ 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.

²³⁸ *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, p. 631-640.

²³⁹ Het strategisch en tactisch plan legt de strategie, de ligging en de programmatie vast van de vastgoedoperaties. Het operationeel plan dat jaarlijks moet worden geactualiseerd, legt de uit te voeren vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vast.

²⁴⁰ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 84 en *Parl. St. Kamer*, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 8.

²⁴¹ De Regie schrijft jaarlijks hiervoor een bedrag in op het ontvangstenartikel 414.08 "Buitengewone ontvangsten" en op het uitgavenartikel 536.13 "Verrijking en bescherming van het nationaal patrimonium".

2016 geen subsidie toe te kennen en in 2017 deze te beperken tot 2,3 miljoen euro²⁴². Gezien die onzekerheid schrijft de Regie voor 2018 voorzichtigheidshalve slechts 2,3 miljoen euro als te ontvangen subsidie in.

Het Rekenhof merkt op dat dit krediet niet volstaat om het bestaande encours (5,4 miljoen euro) volledig te betalen. Ook beschikt de Regie in principe niet over kredieten om nieuwe verbintenissen voor restauratiewerken te sluiten. Omdat er nog geen investeringsprogramma 2018 is, kan het Rekenhof niet oordelen welke middelen hiervoor nodig zijn. Mogelijk moet de Regie opnieuw haar investeringsdotatie aanspreken om de reële behoeften voor deze restauratiewerken te financieren.

2 Dotatie Brussels Justitiepaleis (basisallocatie 19.55.21.614108)

De Regie gebruikt deze dotatie (1,8 miljoen euro) voor het onderhoud en de restauratie van het Justitiepaleis van Brussel.

De Regie is in 2017 gestart met de studie en de werken voor de restauratie van de gevels van het gebouw. De restauratie zal gebeuren in vier fasen. Voorlopig zal enkel de restauratie van de gevel Poelaertplein (fase A) worden gegund. De Regie zal de andere fasen gunnen in functie van de budgettaire mogelijkheden²⁴³. De Regie raamt de restauratiewerken van de fase A op 24,2 miljoen euro. In de meerjarenraming is hiermee nog geen rekening gehouden. De dotatie zal de komende jaren dan ook moeten stijgen zodat de Regie haar verplichtingen kan nakomen.

3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001)

Om de huurgelden en de uitgaven voor de aanpassingswerken in gehuurde gebouwen te financieren, ontvangt de Regie een huurdotatie. Deze bedraagt 481,5 miljoen euro.

De Regie raamt de uitgaven op 559,3 miljoen euro²⁴⁴. De instelling zuivert het tekort van 77,7 miljoen euro aan met opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met de aanwending van de financiële reserve²⁴⁵. Dit tekort houdt hoofdzakelijk verband met de inrichtingswerken in gehuurde gebouwen.

Om te besparen op de huuruitgaven, moet de Regie in uitvoering van het regeerakkoord van 9 oktober 2014, de behoefte aan kantooroppervlakte centraliseren, normeren en reguleren én een meerjarig bezettingsplan opmaken dat maximaal gebruik maakt van de nieuwe arbeidsvormen (*dynamic office*, telewerken,...). In functie van deze beslissing, besliste de ministerraad van 15 oktober 2014 om de huurdotatie structureel met 5% te verminderen. Door de wijzigende behoeften van de klanten en de kosten die daarmee gepaard gaan, kan de Regie tot op heden deze besparing niet realiseren.

Zo keurde de ministerraad op 18 december 2015 het meerjarig bezettingsplan Brussel fase I goed. Dit plan wijzigde achteraf grondig. De behoeften van de klanten en de kostprijs van de

²⁴² Respectievelijk de ministerraden van 20 juli 2016 en van 28 juli 2017. De Regie rekende bij de opmaak van de begroting 2016 en 2017 op een ontvangst van 8,8 miljoen euro.

²⁴³ De kostprijs voor de volledige restauratie van de gevels is geraamd op 94,4 miljoen euro.

²⁴⁴ De Regie raamt de huurgelden op 487,3 miljoen euro en de uitgaven voor de inrichtingswerken op 72 miljoen euro.

²⁴⁵ De Regie bouwt haar financiële reserve op met de overschotten uit de opbrengsten van de verkoop van vastgoed en met het gedeelte van de dotaties dat ze niet aanwendt.

werken lagen immers hoger dan geraamd. Bovendien lanceerden verschillende overheidsdiensten in het kader van de *redesign*. De ministerraad keurde vervolgens op 12 mei 2017 een aangepast bezettingsplan Brussel fase I-bis goed. Dit plan beperkte zich tot tijdelijke verhuisbewegingen²⁴⁶ om het WTCII-gebouw te kunnen verlaten.

Het oorspronkelijk plan Brussel fase I werd verder opgesplitst in 3 andere dossiers:

- de creatie van een aanmeldcentrum in Neder-Over-Heembeek²⁴⁷;
- de verwerving van het Galileegebouw via een koop/huuroptie van de eigenaar Belfius en de integratie van het FAGG en de FOD VVVL met het RIZIV²⁴⁸;
- de huisvesting van de FOD BOSA in WTC III²⁴⁹ (Brussel fase I-ter).

4 Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002)

Met deze dotatie betaalt de Regie in hoofdzaak de wedden, lonen, vergoedingen en werkingskosten van haar eigen personeel. Ze bedraagt 85,5 miljoen euro.

De Regie raamt de benodigde kredieten op 90,5 miljoen euro. Tijdens het bilateraal overleg werd beslist het krediet met 5 miljoen euro te verminderen. Hierbij werd verwezen naar de beslissing van de ministerraad van 20 oktober 2016 om in het kader van de *redesign* van de federale overheid de dotatie vanaf 2017 structureel met 5 miljoen euro te verminderen. Zoals bij de aangepaste begroting 2017, stelt het Rekenhof opnieuw vast dat deze vermindering niet steunt op onderbouwde berekeningen in het kader van een herstructureringssoefening²⁵⁰. Dit strookt niet met het opzet van de *redesign*²⁵¹.

Om alle uitgaven te kunnen betalen zal de Regie ook hier opbrengsten uit de verkoop van vastgoed (1,6 miljoen euro) moeten aanwenden²⁵².

5 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004)

De dotatie "alternatieve financiering" 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 uit de verkoop van vastgoed.

²⁴⁶ De diensten van de FOD Binnenlandse Zaken die nu zijn gehuisvest in het WTCII-gebouw zullen niet langer worden gecentraliseerd maar gehuisvest in meerdere gebouwen.

²⁴⁷ Goedgekeurd op de ministerraad van 3 juli 2017.

²⁴⁸ Goedgekeurd op de ministerraad van 12 mei 2017.

²⁴⁹ Goedgekeurd op de ministerraad van 20 juli 2017.

²⁵⁰ *Parl. St. Kamer*, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 69, De Regie heeft in 2017 een studie besteld om de organisatiestructuur te optimaliseren. Deze studie is afgerond. Momenteel stelt de Regie een implementatieplan op. Bij de indiening van het huidige ontwerp beschikt de Regie niet over een budgettaire vertaling van deze studie en gegevens over de mate waarin dat zal leiden tot een daling van de kosten.

²⁵¹ De ministerraad van 22 april 2016 besliste dat de minister van ambtenarenzaken er op moest toezien dat het rendement zou worden gehaald zonder lineaire besparingen op te leggen aan te departementen.

²⁵² Het tweede wetsontwerp tot aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017 bevat een machtiging (*Parl. St. Kamer*, DOC 2685/001).

Deze dotatie bedraagt 49,4 miljoen euro en is bestemd voor de betaling van de kapitaalsaflossingen van de leningen, de interesten en de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de DBFM-contracten (*design, build, finance, maintenance*).

In 2018 bedragen de beschikbaarheidsvergoedingen voor de DBFM-contracten 27 miljoen euro. De Regie zal deze vergoedingen gedurende 25 jaar moeten betalen. De kostprijs voor deze vergoedingen zal door de beslissingen die zijn genomen voor de renovatie en de uitbreiding van de penitentiaire inrichtingen, de komende jaren opmerkelijk stijgen. Deze lopen op tot meer dan 150 miljoen euro in 2022²⁵³ en zullen toekomstige begrotingen zwaar belasten.

Tabel – Meerjarenraming van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen voor de penitentiaire inrichtingen 2018-2022 (in miljoen euro)

Instelling	2018	2019	2020	2021	2022
Beveren	10,2	10,2	10,3	10,3	10,3
Leuze	8,7	8,7	8,8	8,8	8,8
Marche	8,1	8,1	8,1	8,2	8,2
Dendermonde			5,8	11,5	11,5
Haren			12,3	49,0	49,0
Antwerpen				7,5	10,0
Masterplan III				26,5	53,0
Totaal	27,0	27,1	45,2	121,8	150,8

Bron: Regie der Gebouwen

6 Verkoop van vastgoed

De Regie kan door de programmawet van 22 december 1989 de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed aanwenden voor haar werking²⁵⁴. Deze programmawet bepaalt niet nader voor welke uitgaven de Regie deze opbrengsten kan aanwenden. Sinds 1993 mag de Regie jaarlijks 5,5 miljoen euro van deze opbrengsten aanwenden voor haar investeringsuitgaven. In het wetsontwerp houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017²⁵⁵ is voorzien om de Regie toe te laten om de meeropbrengsten uit de verkopen ook aan te wenden voor andere doeleinden (werken in gehuurde gebouwen, eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen, bezetterslasten, kosten voor *outsourcing*,...).

Ook in het huidig ontwerp is het de Regie toegestaan, om haar verplichtingen te kunnen nakomen, deze opbrengsten aan te wenden voor andere doeleinden. Zo gebruikt de Regie 7

²⁵³ De beschikbaarheidsvergoeding voor de gevangenis van Haren is geraamd op 49 miljoen euro en voor de gevangnissen in het Masterplan III op 53 miljoen euro.

²⁵⁴ Programmawet van 22 december 1989, artikel 335, §3.

²⁵⁵ Het wetsontwerp is ingediend in de Kamer op 4 oktober 2017 (*Parl. St. Kamer, DOC 2685/001*).

miljoen euro om het opgelegde ESR-saldo van 8 miljoen euro te bereiken en 66,5 miljoen euro om mogelijke tekorten bij de huur- en werkingsuitgaven te voorkomen. De Regie moet dus steeds meer niet-recurrente opbrengsten aanwenden om de lopende verplichtingen na te komen.

De Regie raamt de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed op 79 miljoen euro²⁵⁶, dit is bijna 30 miljoen euro hoger dan de realisaties in 2016. Het Rekenhof ontving een lijst van de verkopen met een geraamde opbrengst van slechts 46,5 miljoen euro. Het kan dan ook niet nagaan of de geraamde doelstelling haalbaar is.

²⁵⁶ De opbrengsten uit de verkoop van vastgoed zijn binnen de eigen begroting van de Regie terug te vinden onder de artikelen met de ESR-code 76.

Sectie 24 - FOD Sociale Zekerheid

Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De FOD Sociale Zekerheid raamt het krediet voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap²⁵⁷ voor 2018 op 1.649,6 miljoen euro (tegenover 1.554,3 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2017).

In tegenstelling tot de vorige jaren is de raming voor 2018 niet gebaseerd op de evolutie van het aantal rechthebbenden en het gemiddelde bedrag per maand per uitgavencategorie (inkomensvervangende tegemoetkoming/integratietegemoetkoming). De problemen met de nieuwe IT-applicatie Curam (ter uitvoering van het project Handicare van de vorige regering) maakten dit onmogelijk.

De raming gebeurt nu globaal per uitgavencategorie op basis van de evolutie van de geraamde groei van de uitgaven in de periode 2016-2018, een welvaartsaanpassing en de geraamde achterstallen. Aangezien de realisaties in vorige begrotingsjaren telkens nauw aansloten bij de ramingen²⁵⁸, kan men stellen dat de vroegere methode een accurate raming waarborgde. Het Rekenhof beschikt niet over gegevens waaruit het kan afleiden dat de nieuwe ramingsmethode even accuraat zal zijn.

Voormelde IT-problemen hebben ook geleid tot een achterstand in de behandeling van dossiers. Hoewel het Rekenhof meermaals navraag heeft gedaan, kon de administratie geen precieze informatie ter zake verstrekken.

²⁵⁷ Basisallocatie 55.31.34.31.06 – Betaling van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap bij toepassing van de wet van 27 februari 1987.

²⁵⁸ Voor 2014: toegekend krediet van 1.942,6 miljoen euro en benut voor 1.915,2 miljoen euro (benuttingsgraad: 98,6%), voor 2015: toegekend krediet van 2.016,3 miljoen euro en benut voor 1.958,6 miljoen euro (benuttingsgraad: 97,2%) en voor 2016: toegekend krediet van 1.507,2 miljoen euro en benut voor 1.505,4 miljoen euro (benuttingsgraad 99,8%). Volledigheidshalve merkt het Rekenhof op dat de bedragen voor 2014 en 2015 de uitkeringen bevat voor de Tegemoetkomingen aan hulp aan Bejaarden (THAB). Vanaf 2016 zijn de THAB-uitkeringen ten laste van de gemeenschappen.

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

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

Het FAVV²⁵⁹ ontvangt een dotatie van 93,9 miljoen euro om zijn opdrachten in het kader van de voedselveiligheid uit te voeren (basisallocatie 25.54.51.41.40.01).

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting²⁶⁰.

Het FAVV raamt de ontvangsten op 169,68 miljoen euro en de uitgaven op 199,39 miljoen euro. Dit tekort is een gevolg van de beslissingen die de ministerraad nam in het kader van de fipronilcrisis.

Het FAVV beschikt over een bijzondere provisie om werkingskosten te betalen die verbonden zijn aan het beheer van onvoorziene incidenten binnen de voedselketen²⁶¹. Het koninklijk besluit van 10 november 2005²⁶² legt de provisie vast op 10 miljoen euro²⁶³ en definieert welke kosten met de provisie kunnen worden betaald. Die kunnen betrekking hebben op transport, reiniging, behandeling, vernietiging of ontsmetting van dieren en producten, alsook voor monsternamen en analyse²⁶⁴.

De instelling raamt de kosten die met de provisie kunnen worden betaald op 9,5 miljoen euro²⁶⁵. De vergoeding van de waarde van goederen, producten of dieren, evenals van economische verliezen ten gevolge van de onvoorziene incidenten en het beheer ervan kunnen niet worden gedekt met de provisie²⁶⁶.

De ministerraad van 1 september 2017 keurde een voorontwerp van wet goed dat voorziet in een compensatieregeling om bedrijven die het slachtoffer zijn van de crisis te vergoeden. Het

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ *Parl. St. Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 653-656.

²⁶¹ Wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het FAVV, artikel 9.

²⁶² Koninklijk besluit van 10 november 2005 houdende vaststelling van de nadere regels en het bedrag van de bijzondere provisie bedoeld in artikel 9 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

²⁶³ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

²⁶⁴ Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

²⁶⁵ Met het wetsontwerp tot tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017 (*Parl. St. Kamer, 4 oktober 2017, DOC 54 2685/001, Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, verhoogt het FAVV het artikel 527 000 "allerlei uitgaven voor crisispreventie en -beheer en studies met betrekking tot de activiteiten van het FAVV" tot 12,5 miljoen euro (+ 10 miljoen euro).

²⁶⁶ Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

wetsontwerp²⁶⁷ stelt dat de federale compensatie wordt betaald met de reserves van het FAVV, volgens de modaliteiten vastgelegd in een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. De ministerraad van 29 september 2017 besliste dat het FAVV hiervoor 30 miljoen euro doorstort aan de Schatkist (ontvangstenartikel 25.46.40.05). Eenzelfde bedrag is als uitgavenkrediet opgenomen in de begroting van de FOD BOSA, onder het programma 80.1 "Compensatie van de verliezen ten gevolge van de fipronilcrisis". Het Rekenhof wijst erop dat deze budgettaire constructie weinig transparant is.

De procedure en de uitvoeringsbepalingen voor de compensaties aan de bedrijven in de pluimveesector zullen nader worden uitgewerkt bij koninklijk besluit²⁶⁸. De regering raamt de budgettaire impact voor deze sector op 12,3 miljoen euro. Voor de andere sectoren (verwerkende sector, distributiesector, groothandel) was er bij de indiening van de ontwerp-begroting 2018 nog geen ontwerp van besluit, noch een akkoord over de hoogte van de compensaties.

Het Rekenhof kan zich bijgevolg ook nog niet uitspreken over het realistisch karakter van het krediet van 30 miljoen euro ten aanzien van alle verplichtingen ingevolge de fipronilcrisis.

2 Programma 25.59.0 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG)

Het FAGG²⁶⁹ ontvangt een dotatie van 16,1 miljoen euro om zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting²⁷⁰.

Het Rekenhof stelt vast dat in de verantwoordingsnota van de FOD VVVL²⁷¹ geen toelichting is gegeven over de doelstellingen die het agentschap moet nastreven, noch over de middelen die het FAVV hiervoor inzet²⁷².

²⁶⁷ De Commissie van het bedrijfsleven keurde het wetsontwerp goed op 6 november 2017 (*Parl. St. Kamer*, 6 november 2017, DOC 54 2693/004, *Wetsontwerp betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis*).

²⁶⁸ De ministerraad keurde op 29 september 2017 het ontwerp van besluit goed.

²⁶⁹ Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954. Het agentschap werd opgericht bij wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

²⁷⁰ *Parl. St. Kamer*, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 653-656.

²⁷¹ *Parl. St. Kamer*, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/015, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*.

²⁷² Het Rekenhof heeft wel een ontwerp van de verantwoordingsnota ontvangen. De commentaar steunt dan ook op dit ontwerp.

Het FAGG dient een begroting in evenwicht in. Het raamt de ontvangsten en uitgaven op 76,6 miljoen euro. Zoals in zijn rapport bij de aangepaste begroting 2016²⁷³ en de initiële begroting 2017²⁷⁴, stelt het Rekenhof opnieuw vast dat de geraamde uitgavenkredieten opmerkelijk hoger liggen (+12,4 miljoen euro of +19%) dan de in het laatst gekende volledige jaar (2016) aangewende kredieten (64,2 miljoen euro). Zo stijgen de personeelskredieten met meer dan 6 miljoen euro (+18%). Het FAGG wijt dit aan de achterstand in de aanwervingen. Ook moet het aanwervingen in de toekomst mogelijk maken.

Om een begroting in evenwicht te kunnen presenteren, liggen ook de ontvangstenramingen 2018 (76,6 miljoen euro) veel hoger dan de realisaties in 2016 (64,9 miljoen euro).

Het FAGG raamt de opbrengsten van de sector op ongeveer 80%. Het FAGG streeft ernaar zijn werking zoveel mogelijk kostendekkend te maken via het zogenaamde ‘*fee-for-service-principe*’. Hiervoor wil het de heffingsstructuur in 2018 aanpassen. Het bedrag van de heffing zal fluctueren in functie van de kostprijs van de prestatie. Het FAGG zal nieuwe variabele heffingen invoeren en een groot aantal bestaande heffingen verhogen of verlagen. Hiertoe schrijft het FAGG in zijn ontwerpbegroting een nieuwe ontvangst van 5,8 miljoen euro in²⁷⁵.

Bij de opmaak van het begrotingsverslag was geen nadere informatie beschikbaar over welke heffingen reglementair nog moeten worden ingevoerd of aangepast om te kunnen te beantwoorden aan de gewijzigde heffingsstructuur. Bijgevolg kan het Rekenhof niet nagaan of de ontvangsten- en uitgavenramingen realistisch zijn.

²⁷³ *Parl. St. Kamer*, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 62. Bij de aangepaste begroting 2016 lagen de geraamde uitgavenkredieten (74,7 miljoen euro) 23% (+13,9 miljoen euro) hoger dan de gerealiseerde uitgavenkredieten 2015 (60,8 miljoen euro).

²⁷⁴ *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 92. Bij de initiële ontwerpbegroting 2017 lagen de geraamde uitgavenkredieten (73,2 miljoen euro) 20% hoger (of 12,4 miljoen euro) dan de aangewende kredieten 2015 (60,8 miljoen euro).

²⁷⁵ Ontvangstenartikel 36.90.00.012.

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat de kredieten in sectie 32 dalen tegenover de aangepaste begroting 2017. De vastleggingskredieten dalen van 646,1 miljoen euro naar 560,2 miljoen euro (-85,9 miljoen euro) en de vereffeningskredieten van 625,2 miljoen euro naar 561,8 miljoen euro (-63,4 miljoen euro).

Die daling houdt hoofdzakelijk verband met het einde van de detailontwerpfase van het project betreffende de nieuwe polyvalente onderzoeksreactor Myrrha²⁷⁶ bij het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) (-10,0 miljoen euro²⁷⁷) en met afgenomen budgettaire behoeften voor de Airbus-programma's²⁷⁸ (-80,8 miljoen bij de vastleggingen en -58,3 miljoen bij de vereffeningen).

2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen

Verwerking van verrijkt uranium

Een nieuwe basisallocatie, ingevoegd bij de eerste aangepaste begroting 2017²⁷⁹, kent voor 2018 18,6 miljoen euro aan kredieten toe aan het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE) van Fleurus, voor de financiering van de verwerking van bestraald verrijkt uranium van dat instituut.

De ministerraad heeft het financieringsmechanisme goedgekeurd²⁸⁰ tot in 2045. Die gaat uit van een som die volgens een eerste analyse en tegen courante waarde naar schatting tussen 262,5 en 338 miljoen euro zou bedragen. De analyse hield rekening met diverse voorwaarden zoals het sluiten van een publiek-publieke samenwerking (PPS) tussen het IRE en het SCK. Die PPS zou vóór het jaareinde rond moeten zijn, nadat de bevoegde internationale en supranationale autoriteiten het investeringsproject op de site van het SCK hebben goedgekeurd.

Om de budgettaire impact te beperken, zal die subsidie deels worden gecompenseerd door de financiering van de btw op de nucleaire passiva uit de begroting van de FOD Economie te halen²⁸¹. Een wetsontwerp zou de compensatie van de btw op de saneringswerken van de nucleaire passiva ten laste van de federale Staat moeten regelen door de btw-ontvangsten toe te wijzen. Bovendien zullen binnenkort de FOD Economie, de FOD Financiën en NIRAS (de overheidsinstelling die instaat voor de sanering van de nucleaire passiva) een samenwerkingsprotocol moeten afsluiten.

²⁷⁶ Basisallocatie 32.42.50.41.40.07. De detailontwerpfase (2010-2014) werd verlengd (2015-2017).

²⁷⁷ *Multi-purpose hybrid Research Reactor for High-tech Applications*. Het betreft een hybride en multifunctionele onderzoeksreactor voor innoverende toepassingen.

²⁷⁸ Basisallocatie 32.44.40.51.22.01. Bij de vereffeningen is een bedrag van 13,3 miljoen euro voorzien.

²⁷⁹ Basisallocatie 32.42.50.51.11.01 – Dotatie aan het IRE voor de verwerking van verrijkt uranium.

²⁸⁰ Ministerraad van 21 april 2017, punt 26.

²⁸¹ Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief: vijf basisallocaties omvatten de dotaties waarmee NIRAS de nucleaire passiva financiert ('het passief BP', 'het passief SCK•CEN', 'het passief IRE-gebouwen en 'het passief IRE-afval en uranium'). Drie van die basisallocaties hebben betrekking op de betaling van 14,4 miljoen euro aan btw (vereffeningskredieten).

3 Programma 32.49.4 – Bestrijding van de overmatige schuldenlast

Het Rekenhof heeft al meermaals²⁸² gewezen op de recurrente onderfinanciering van de uitgaven voor erelonen, emolumenten en andere kosten van schuldbemiddelaars²⁸³.

Hoewel de regering een structurele oplossing wil vinden²⁸⁴, stelt het Rekenhof vast dat er nog altijd te weinig kredieten zijn. Volgens de FOD werden eind 2016 voor nagenoeg 890.000 euro aan schuldvorderingen overgedragen. Voor 2017 schat de FOD op basis van de dossiers van de eerste negen maanden dat er 1 miljoen euro tekort zal zijn. De kredieten voor 2018²⁸⁵ (7,3 miljoen, dit is 300.000 euro minder dan in 2017) dreigen dus ontoereikend te zijn.

Tijdens de thematische ministerraad van 26 juli 2017 over de sociale cohesie en de armoedebestrijding, voorzag de regering in niet-budgettair becijferde maatregelen in het raam van de strijd tegen de schuldenoverlast, namelijk de evaluatie van de afbetaalcapaciteit van leners, de versterking van de kadermaatregelen voor kredietmaatschappijen, en de versterking van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Die maatregelen zouden moeten worden gefinancierd met middelen uit de interdepartementale provisie. Volgens de inlichtingen van de administratie, is er voor de strijd tegen de schuldenoverlast echter niet in nieuwe middelen voorzien.

²⁸² Cf. de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer* DOC 54 0495/002) en bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (DOC 54 1026/002).

²⁸³ Basisallocatie 32.49.40.12.11.58.

²⁸⁴ Antwoord van de minister van Begroting: *Parl. St. Kamer* DOC 54 1351/004, p. 247.

²⁸⁵ In basisallocatie 32.49.40.12.11.58 – Betaling van erelonen, emolumenten en kosten van schuldbemiddelaars. In 2016 en in 2017 was er een krediet van 7,6 miljoen euro ingeschreven.

Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer

1 Programma 33.21.0 – Bestaansmiddelen van de beheersorganen

Werkingskosten met betrekking tot informatica

De FOD Mobiliteit en Vervoer vermeldt in zijn begrotingsvoorstellen een achterstand bij de vergoedingen van de raadplegingen van het Rijksregister in het raam van het beheer van zijn twee authentieke databanken²⁸⁶. De achterstand voor de jaren 2016 en 2017 bedraagt op 9 november 2017 4,5 miljoen euro. Die vloeit voort uit de kosten van de externe raadplegingen door derden²⁸⁷.

Volgens het departement zou het budget voor 2018 (9,7 miljoen euro²⁸⁸) moeten volstaan om de kosten te financieren van de raadplegingen voor intern gebruik door de operationele dienst van de FOD die de documenten aflevert. De werkelijke kost van de externe raadplegingen die de FOD Binnenlandse Zaken factureert, blijkt daarentegen niet in aanmerking te zijn genomen. De begrote bedragen zijn immers gelijk aan die van het jaar 2017.

De FOD onderzoekt of de financiering van die externe raadplegingen ten laste vallen van zijn kredieten.

2 Programma 33.22.4 – Ombudsdienst treinreizigers

Deze dienst is opgericht via de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen. In 2017 bedroegen de vereffeningskredieten 1,2 miljoen euro. Het Rekenhof stelt vast dat in de begroting 2018 hiervoor geen krediet is ingeschreven.

De statuten van de dienst worden thans herzien. Die werkzaamheden zullen wellicht niet vóór 31 december 2017 zijn afgerond. De bedoeling is de ombudsdienst om te vormen tot een gekwalificeerde entiteit in de zin van artikel XVI.24 van het Wetboek van economisch recht, belast met de buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen en beantwoordend aan de in artikel XVI.25 van het voornoemde Wetboek opgenomen voorwaarden²⁸⁹.

In afwachting van die herziening werd beslist de kredieten voor de dienst op te nemen in de interdepartementale provisie.

3 Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer

*GEN en prioritaire infrastructuur*²⁹⁰

In overeenstemming met de beslissing van de ministerraad van 31 maart 2017²⁹¹ werden in de begroting 2018 nieuwe kredieten ingeschreven voor de investeringen in bijkomende

²⁸⁶ Inschrijvingen van voertuigen (DIV) en rijbewijzen.

²⁸⁷ Gewesten, gemeenten, politie, examencentra voor rijbewijzen en centra voor technische controle, Renta (Federatie van Voertuigen Verhuurders).

²⁸⁸ Basisallocatie 33.21.02.12.11.04.

²⁸⁹ Die artikelen beogen de omzetting van de richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013.

²⁹⁰ Zie tevens Deel III – Hoofdstuk I, punt 4.

²⁹¹ Ministerraad van 31 maart 2017, punt 35, p.14.

spoorcapaciteit van de NMBS en van Infrabel²⁹². Deze kredieten bedragen respectievelijk 6,9 miljoen euro en 27,2 miljoen euro²⁹³ en dienen voor de financiering van de realisatie van de prioritaire infrastructuur en van het GEN.

Aan deze middelen moeten nog de kredieten (58,2 miljoen euro²⁹⁴) voor het door de NMBS beheerde 'Fonds Gewestelijk Expresnet (GEN)'²⁹⁵ worden gevoegd. Die zullen volgens de verantwoording worden benut voor 57,6 miljoen euro²⁹⁶.

Dezelfde verantwoording voorziet eveneens in het gebruik van 27,6 miljoen euro. Dit bedrag wordt gefinancierd met een lening (2017-2031) van een miljard euro²⁹⁷ waarmee de voornoemde ministerraad principieel instemde.

Voor de financiering in 2018 van de GEN-investeringen (91,7 miljoen euro²⁹⁸) en van de prioritaire infrastructuur, zijn er dus in totaal 119,3 miljoen euro aan kredieten uitgetrokken.

Volgens bij het departement ingewonnen inlichtingen was er op 1 januari 2016 op het GEN-fonds een saldo van 228,4 miljoen euro beschikbaar. Infrabel en de NMBS hebben in 2016 en in 2017 respectievelijk 57,4 miljoen euro en 46,7 miljoen euro aangewend. De in 2018 ten laste van het fonds geplande uitgaven bedragen 56,3 miljoen euro voor Infrabel en 3,8 miljoen euro voor de NMBS. Die cijfers zijn tevens terug te vinden in de documenten die bij de ministerraad van 19 oktober 2017 zijn gevoegd²⁹⁹. Deze documenten houden verband met de wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorlopige regels die gelden als beheerscontract van Infrabel en de NMBS (cf. *infra*). Deze bedragen stemmen dus niet overeen met de cijfers (119,3 miljoen euro) die zijn opgenomen in de verantwoordingsstukken ingediend bij de Kamer op 24 oktober laatstleden. Naast de reeds voorziene kredieten bij sectie 33, bedragen de voor 2018 vermelde kredieten 34,1 miljoen euro ten laste van de bovenvermelde lening en 60,2 miljoen euro ten laste van het GEN-fonds. Dit is, door de op sectie 33 van de begroting ingeschreven kredieten toe te voegen, in totaal 128,4 miljoen euro. De globale investeringsenveloppe voor 2017 verschilt eveneens: ze bedraagt 46,7 miljoen euro in de aan de ministerraad voorgelegde documenten en 85,6 miljoen euro in de verantwoordingsdocumenten van de ontwerp-begroting. Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen over dit verschil.

²⁹² Basisallocaties 33.51.11.51.11.04 en 33.51.11.51.11.53.

²⁹³ Volgens de verantwoording dekt de bijdrage voor 2018 de kosten 2017 (6,6 miljoen euro) en 2018 (27,6 miljoen euro).

²⁹⁴ Artikel 51.11.00. Investeringsbijdragen aan overheidsbedrijven, deel II van het ontwerp van begroting, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2690/002, p. 622.

²⁹⁵ De liquide middelen van het organiek fonds, opgericht in 2001 en opgeheven in 2005, werden overgedragen aan de NMBS, die belast is met het beheer in naam en voor rekening van de Staat.

²⁹⁶ Voor 2017: 78,77 miljoen euro. Zie *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2691/017, p.104.

²⁹⁷ Op 31 december 2015 moest nog 800 miljoen euro worden gefinancierd buiten het 'GEN-fonds' teneinde de werkzaamheden af te ronden (zie *Gewestelijk Expresnet (GEN) – Invoering en financiering*, verslag van het Rekenhof van 25 januari 2017).

²⁹⁸ Dat bedrag is opgenomen in het nationaal investeringspact.

²⁹⁹ Ministerraad van 19 oktober 2017 - notificatie punt 11 - Ontwerp van koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorlopige regels die als beheerscontract van Infrabel en de NMBS gelden. De tabel wordt voorgesteld als bijlage 1 bij het ontwerp van koninklijk wijzigingsbesluit.

Artikel 1 van het in ministerraad van 19 oktober 2017 goedgekeurde ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het bovengenoemd koninklijk besluit van 21 december 2013 beoogt de versterking van de controle op de tenuitvoerlegging van de financiering ten laste van het fonds en van de leningen. Dit komt tegemoet aan een aanbeveling die het Rekenhof had geformuleerd in zijn verslag over het GEN van 25 januari 2017.

De administratie benadrukt overigens dat volgens het Federaal Agentschap van de Schuld³⁰⁰ de lening van één miljard euro moest worden aangegaan op basis van het schema van de werkzaamheden. Er mocht dus niet meer worden geleend dan nodig volgens de financiële behoeften, aangezien het beleggen van excedentaire bedragen niets zou opbrengen en zelfs tot kosten zou kunnen leiden. Het Agentschap was van oordeel dat de rentevoeten op korte termijn die als basis zullen dienen voor de berekening van de opbrengst van de belegging van de excedentaire sommen, nog lang heel laag zullen blijven. De lening zal op het einde van de werken voor één miljard euro op de schulden van de Staat wegen.

4 Programma 33.52.2 – Belgocontrol

Het samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 tussen de Belgische Staat en de gewesten bepaalt dat de terminaldiensten van de regionale luchthavens gratis zijn omdat die activiteiten reeds in 1989 werden gepresteerd zonder mogelijke terugvordering bij de gewesten.

Volgens de minister van Mobiliteit wordt het samenwerkingsakkoord uit 1989 met de gewesten momenteel heronderhandeld. Deze onderhandeling moet het financieel evenwicht van Belgocontrol consolideren, in een geest van heractualisatie van de verhoudingen met de deelstaten overeenkomstig de Europese regelgeving³⁰¹.

Volgens de FOD werden sedert januari 2017 verschillende bilaterale vergaderingen tussen de kabinetten belegd in aanwezigheid van Belgocontrol en de gewestelijke besturen. In een eerste fase werden de gewesten geïnformeerd over de kosten van de regionale luchthavens. De volgende besprekingen gaan over een heronderhandeling van het samenwerkingsakkoord.

Sedert de inwerkingtreding van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol draagt de federale Staat het tekort van de terminalactiviteiten³⁰². Vanaf 2018 zouden de kredieten voor dat tekort jaarlijks gedurende vijf jaar met 20% verminderen (*phasing-out*). De voor 2018 voorziene kredieten worden op die manier verminderd met 4,9 miljoen euro aan vastleggingen en 2,4 miljoen euro aan vereffeningen. Het Rekenhof vestigt de aandacht op het feit dat het tijdschema en de herziening van het akkoord volgens de verantwoording een impact kunnen hebben op de vereiste bedragen. Het is bijgevolg niet zeker dat de voor 2018 ingeschreven kredieten zullen volstaan.

³⁰⁰ Antwoord van 6 maart 2017 aan de FOD Mobiliteit.

³⁰¹ Algemene beleidsnota – Mobiliteit, 26 oktober 2017, *Parl. St. Kamer* DOC 54 2708/026, p.15.

³⁰² Koninklijk besluit van 25 april 2014, tot goedkeuring van het derde beheerscontract, artikelen 32 tot 39.

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

Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid

Het krediet voor de terugbetaling van het Recht op Maatschappelijke Integratie³⁰³, in hoofdzaak de door de OCMW's uitgekeerde leeflonen, bedraagt in het begrotingsontwerp voor 2018 1.085,1 miljoen euro, een stijging met 58,3 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting van 2017.

De POD raamt de kredieten voor 2018 op 1.166,1 miljoen euro. Hij baseert zich voornamelijk op het vermoedelijk aantal begunstigden (leefloontrekkers) en de gemiddelde kostprijs per begunstigde. Het departement houdt rekening met een gemiddelde van 155.000 leefloontrekkers (+18.000 tegenover de begrotingscontrole 2017 en +28.000 tegenover de initiële begroting 2017). Die stijging steunt op een extrapolatie van het stijgingsritme van het aantal begunstigden in het afgelopen jaar³⁰⁴.

Nadat tijdens het (post)bilateraal overleg de stijging van de variabelen ter discussie was gesteld, werd het krediet beperkt tot 1.125,1 miljoen euro. Vervolgens stelde de ministerraad tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2017 dat, door de grote variabiliteit in het aantal begunstigden, de behoeften in 2018 niet nauwkeurig kunnen worden bepaald. Hij beperkte daarom, in afwachting van de begrotingscontrole 2018, het krediet tot 1.085,1 miljoen euro, door het volume-effect voor 2018 te verminderen met 35 miljoen euro en te voorzien in een bijkomende besparing van 5 miljoen euro door een betere controle en opvolging van de leefloonstudenten³⁰⁵.

Op basis van wat voorafgaat, is het dus niet uit te sluiten dat het toegekende krediet ontoereikend is. Het is niet bekend of in de in 2018 toe te wijzen interdepartementale provisie hiervoor de eventueel nodige extra middelen zijn opgenomen.

³⁰³ Basisallocatie 55.11.43.52.16 – Toelagen aan de OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

³⁰⁴ Deze stijging is, afgezien van de structurele stijging van het aantal begunstigden, vooral toe te schrijven aan de doorwerking van de asielcrisis en de verschuiving van andere sociale tegemoetkomingen (bv. werkloosheidsuitkering) naar het leefloon.

³⁰⁵ Notificaties van de ministerraad van 28 juli 2017, p. 7-8.

Sectie 46 - POD Wetenschapsbeleid

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat in de ontwerpbegroting voor 2018 voor sectie 46 434,7 miljoen euro vastleggingskredieten en 468,2 miljoen euro vereffeningskredieten zijn ingeschreven. In vergelijking met de aangepaste begroting 2017, is dit een daling van 196,1 miljoen euro in vastleggingen en 143,3 miljoen euro in vereffeningen. Die daling vloeit hoofdzakelijk voort uit de overdracht naar de gemeenschappen van een significant deel van diverse uitgaven³⁰⁶ voor de interuniversitaire attractiepolen (IUAP)³⁰⁷ (24,3 miljoen euro in 2017) en van alle dotaties³⁰⁸ voor de financiering van het universitair onderwijs³⁰⁹ (117 miljoen euro in 2017) en van de Plantentuin van Meise³¹⁰ (8,9 miljoen euro in 2017).

Wat de IUAP betreft, worden de kredieten overgedragen op basis van artikel 53 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten³¹¹. Er blijven enkel 7 miljoen euro aan vereffeningskredieten behouden om de huidige financieringsfase van de IUAP af te sluiten. Als redenen om de dotaties aan de gemeenschappen in te schrijven in sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting 2018 wordt verwezen naar de geringe toegevoegde waarde van de POD voor het administratief beheer van die overdrachtdossiers en naar de budgettaire coherentie.

De ontwerpbegroting van sectie 46 ondergaat nog andere wijzigingen, maar deze zijn budgettair neutraal. Zo worden de volledige personeelskredieten van de federale wetenschappelijke instellingen (FWI)³¹² geïntegreerd in hun respectieve dotatie³¹³. De kredieten van het personeel dat ressorteert onder de ruimtevaartactiviteiten³¹⁴ worden opgenomen in de bezoldigingen van het niet-statutair personeel³¹⁵ van de POD enerzijds (+1,49 miljoen euro) en in de dotaties van de FWI anderzijds (+307.000 euro).

³⁰⁶ Basisallocatie 46.60.11.44.30.01.

³⁰⁷ De voor de financiering van die uitgaven noodzakelijke kredieten (31,6 miljoen euro) zijn voortaan ingeschreven in afdeling 35 – dotaties aan de gemeenschappen (6^e staatshervorming) van sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2018.

³⁰⁸ Er zijn voortaan kredieten (127 miljoen euro) ingeschreven in afdeling 37 – andere dotaties aan de gemeenschappen van sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2018.

³⁰⁹ Kredieten bestemd voor de Vlaamse Gemeenschap (38,6 miljoen euro) en voor de Franse Gemeenschap (78,4 miljoen euro). Die kredieten waren tot 2017 ingeschreven op programma 46.61.6.

³¹⁰ Kredieten bestemd voor de Franse Gemeenschap (1,8 miljoen euro) en voor de Vlaamse Gemeenschap (7,1 miljoen euro). Die kredieten waren tot 2017 ingeschreven op programma 46.62.0.

³¹¹ Artikel 53 dat een nieuw artikel 47/11 in de bijzondere wet van 16 januari 1989 invoegt, bepaalt dat vanaf het begrotingsjaar 2018 een jaarlijkse dotatie zal worden toegekend waarvan de basisbedragen 17,7 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 13,9 miljoen euro voor de Franse Gemeenschap bedragen.

³¹² Basisallocaties 46.60.30.11.00.03 (-46,1 miljoen euro) en 46.60.30.11.00.04 (-18,6 miljoen euro).

³¹³ De POD Wetenschapsbeleid hiermee komt tegemoet aan de aanbeveling die het Rekenhof formuleert in het kader van zijn controle van de rekeningen van deze FWI.

³¹⁴ Basisallocaties 46.60.22.11.00.20 (-909.000 euro) en 46.60.22.35.40.12 (-894.000 euro).

³¹⁵ Basisallocatie 46.21.01.11.00.04.

2 Oprichting van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie

De ministerraad besliste op 26 november 2016 een Belgisch Interfederaal Ruimtevaartagentschap op te richten. Het besliste tevens de POD op te heffen en als algemene directie te integreren in de FOD Economie. Deze integratie was echter nog niet gerealiseerd op de geplande datum van 1 juli 2017. Daarom werd niets gewijzigd in de begrotingsvoorstellen van de betrokken departementen, zoals bepaald in de omzendbrief van 27 april 2017 houdende de richtlijnen voor de voorafbeelding van de begrotingen 2018 tot 2020.

De algemene beleidsnota van 19 oktober 2017³¹⁶ verstrekt enkele preciseringen, enerzijds over de toekomst van de nieuwe structuur die bevoegd is inzake ruimtevaartbeleid (het Interfederaal Ruimtevaartbureau) en anderzijds over de toegenomen autonomie van de FWI³¹⁷. Pas nadat het organisatiemodel van het Interfederaal Ruimtevaartbureau en van de autonome FWI zal zijn gedefinieerd, kan de opheffing en de overdracht van de POD overwogen worden³¹⁸.

³¹⁶ Kamer, DOC 54 2708/012, punt 1.5.2, p. 14 e.v.

³¹⁷ Idem, punt 1.6, p. 16 e.v.

³¹⁸ Idem, punt 1.7, p. 17 e.v.

Sectie 51 - Rijksschuld

1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

Het Agentschap van de Schuld raamt de intrestlasten van de rijksschuld in 2018 op 8,9 miljard euro³¹⁹. Het steunt zich voor zijn berekening onder meer op een geraamd netto te financieren saldo van 3,2 miljard euro. Die raming houdt rekening met een vorderingentekort voor de federale overheid van 0,4% van het bbp zoals opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2017-2020³²⁰. Het Agentschap voegt een aantal correcties toe om het tekort in kasoptiek te ramen³²¹.

In de algemene toelichting (p. 80-82) raamt de regering het netto te financieren saldo voor 2018 op 6,7 miljard euro. Ze vertrekt voor haar berekening van het begrotingssaldo, waaraan ze het saldo van de schatkistverrichtingen en overgangscorrecties naar kasbasis toevoegt.

Het verschil van 3,5 miljard euro vloeit voort uit een verschil in berekeningswijze en in tijdstip. Het Agentschap beschikt bij de opmaak van zijn begrotingsramingen immers niet over de cijfers uit de algemene toelichting en volgt daarom een andere benadering. Het benadrukt dat de impact ervan op de intrestlasten beperkt is:

- +9,7 miljoen euro, indien de regering het bijkomende kastekort financiert door bijkomende uitgaven op lange termijn;
- -5,6 miljoen euro, indien de regering het bijkomende kastekort financiert door bijkomende uitgaven op korte termijn.

Het Rekenhof merkt op dat de regering het verschil niet toelicht in de algemene toelichting, noch bij de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van deze sectie. Hoewel door de lage intrestvoeten de impact op de te financieren intrestlast beperkt is, beveelt het aan dit in de toekomst wel te doen.

2 Uitgaven in verband met de rijksschuld die in andere begrotingssecties dan sectie 51 zijn opgenomen

Het Rekenhof stelt vast dat in de begrotingssecties 18 (FOD Financiën) en 33 (FOD Mobiliteit en Vervoer) basisallocaties zijn opgenomen met een economische code (ESR-code) die wijzen op uitgaven in verband met de rijksschuld. Het gaat om 100,6 miljoen euro, waarvan 73,6 miljoen euro aan intresten (economische code 21.10) en 27,0 miljoen euro aan aflossingen (economische code 91.10).

De tabel hierna bevat het overzicht van deze basisallocaties.

Tabel – Uitgaven i.v.m. de rijksschuld buiten sectie 51 (in miljoen euro)

Basisallocatie	Vastleggings-kredieten	Vereffenings-kredieten
----------------	------------------------	------------------------

³¹⁹ Het betreft hier enkel de intrestlasten aangerekend op deze begrotingssectie.

³²⁰ Stabiliteitsprogramma 2017-2020 van België, tabel 7, p. 15.

³²¹ Zoals het verschil tussen de gelopen en vervallen intresten, uitgiftepremies en annulatiepremies voor swaps.

<i>Intresten</i>			
18.40.06.21.10.01	Verrichtingen KB 1997 - intresten	15,8	15,8
18.61.06.21.10.06	Rente op borgtochten en consignaties	30,2	30,2
33.51.12.21.10.01	Terugbetaling lening NMBS deel interesten	20,6	20,6
33.51.12.21.10.51	Terugbetaling lening Infrabel deel interesten	7,0	7,0
Totaal		73,6	73,6
<i>Aflossingen</i>			
33.51.12.91.10.01	Terugbetaling lening NMBS deel kapitaal	21,3	21,3
33.51.12.91.10.51	Terugbetaling lening Infrabel deel kapitaal	5,6	5,6
Totaal		27,0	27,0

Het Rekenhof is van oordeel dat alle uitgaven in verband met de rijksschuld in sectie 51 moeten worden opgenomen zodat ze kunnen worden verwerkt in de officiële toestand van de rijksschuld die door het Federaal Agentschap van de Schuld wordt uitgegeven.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

In het ontwerp van de initiële begroting 2018 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, overheidspensioenen en stelsels buiten Globaal Beheer)³²² geraamd op 97.844,7 miljoen euro. Ze liggen 2.138,2 miljoen euro (+2,23%) hoger dan de volgens de algemene toelichting verwachte uitgaven voor 2017.

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

Omschrijving	Uitgaven 2016	Verwachte uitgaven 2017	Geraamde uitgaven 2018
Prestaties	82.913,4	85.866,4	87.874,2
Werkingskosten	2.188,4	2.243,9	2.259,0
Andere uitgaven	8.048,2	7.596,2	7.711,5
Totaal	93.150,0	95.706,5	97.844,7

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2017) en algemene toelichting 2018

1.1 Uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de uitgaven voor prestaties in 2018 met 708,7 miljoen euro (+1,73%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2017. De stijging is vooral het gevolg van volumefactoren en de genomen maatregelen. De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen met 406,9 miljoen euro (+5,15%) en de uitgaven voor pensioenen (werknemers) met 873,2 miljoen euro (+3,49%). Die stijging is toe te schrijven aan de toename van het aantal vergoede dagen (uitkeringsverzekering) of rechthebbenden (pensioenen). De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoelage, loopbaanonderbreking en tijdskrediet van de RVA dalen met 461,3 miljoen euro (-6,11%). Die evolutie is het gevolg van een verwachte daling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Het Rekenhof merkt op dat de bedragen inzake pensioenuitgaven die in de algemene toelichting worden vermeld, nettobedragen zijn. De Federale Pensioendienst (FPD) brengt immers van het totaal van de geraamde bruto-uitgaven de geraamde ontvangsten in mindering die voortvloeien uit de terugvordering van niet-verschuldigde prestaties (114,5 miljoen euro) en uit de opbrengst van de solidariteitsbijdrage (93,6 miljoen euro).

³²² Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de openbare instellingen van sociale zekerheid.

1.2 Uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer

In vergelijking met de verwachte uitgaven voor 2017 stijgen de geraamde prestaties van het RSVZ met 143,6 miljoen euro (+3,48%). Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de pensioenen (92,7 miljoen euro). Er wordt overigens een nieuwe enveloppe van 25 miljoen euro toegekend, waarbij een saldo van 0,7 miljoen euro van een vroegere enveloppe komt, voor de verbetering van het sociaal statuut der zelfstandigen. Er is nog niet beslist hoe het bedrag zal worden bestemd.

1.3 Uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging stijgen met 813,7 miljoen euro (+2,85%) ten opzichte van de verwachte uitgaven voor 2017. De globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging is voor 2018 vastgesteld op 25.449,6 miljoen euro, een stijging met 774,8 miljoen euro (+3,04%) ten opzichte van 2017.

Bovenop het bedrag van 25.362,8 miljoen euro dat voortvloeit uit de toepassing van de wettelijke bepalingen (d.i. de verhoging van de globale begrotingsdoelstelling van 2017 met de groeinorm van 1,5% en de middelen nodig voor de indexering van de uitgaven) zijn naar aanleiding van de opmaak van de begroting voor 2018 bijkomende middelen toegekend voor 86,8 miljoen euro voor de uitvoering van drie maatregelen:

- bijkomende plaatsen in een aangepaste infrastructuur voor geïnterneerden in het kader van het masterplan internering³²³ (13 miljoen euro);
- de betaling, vanaf 1 juli 2018, van jaarlijkse premies aan ziekenhuizen voor de tewerkstelling van sommige groepen van werkzoekenden³²⁴ (58,8 miljoen euro);
- de uitbreiding van de tegemoetkoming van de ziekteverzekering vanaf 1 januari 2018 tot alle geïnterneerden die in het ziekenhuis verblijven (met uitzondering van de niet-verzekerde geïnterneerden die niet legaal in België verblijven). De FOD Justitie zal bijgevolg enkel instaan voor de betaling van remgeld, niet terugbetaalbare geneesmiddelen en supplementen. Het betaalde remgeld telt mee in het kader van de maximumfactuur³²⁵.

De regering heeft nog twee andere maatregelen aangekondigd:

- de gedeeltelijke terugbetaling van de raadplegingen bij een klinisch psycholoog in 2018 (22,5 miljoen euro);
- het sociaal meerjarenakkoord voor de federale non-profitsector (25 miljoen euro).

De middelen voor die maatregelen zijn voorlopig begrepen in de interdepartementale provisie. Ze zullen in de begrotingsdoelstelling worden geïntegreerd van zodra ze in werking

³²³ Overeenkomstig de beslissing van de ministerraad van 18 november 2016.

³²⁴ De premie wordt toegekend aan ziekenhuizen die langdurig werklozen of personen met een leefloon aanwerven (zie koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector). Tot en met 30 juni 2018 beheert de RSZ-Globaal Beheer die uitgaven.

³²⁵ De FOD Justitie en het RIZIV zullen de weerslag van de uitgaven opnieuw evalueren bij de begrotingscontrole.

treden (of, wat betreft de middelen voor het meerjarenakkoord, van zodra een akkoord is gesloten).

1.4 Uitgaven van de stelsels buiten Globaal Beheer

De uitgaven voor prestaties van de stelsels buiten Globaal Beheer stijgen met 380,7 miljoen euro (+2,35%) tot 16.575,0 miljoen euro. De uitgaven van de overheidspensioenen stijgen met 409,4 miljoen euro (+2,64%) tot 15.889,0 miljoen euro, terwijl de uitgaven voor de andere stelsels dalen met 28,7 miljoen euro (-4,02%) tot 686,0 miljoen euro.

2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid

Het Rekenhof heeft de begrotingsgegevens onderzocht van de openbare instellingen van sociale zekerheid. In bepaalde gevallen waren er alleen voorlopige documenten beschikbaar, gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens. Het Rekenhof kan bijgevolg niet garanderen dat de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf, effectief zouden worden geïntegreerd in de definitieve begrotingen van die instellingen.

Er zijn soms grote verschillen tussen de gegevens in de algemene toelichting en de gegevens in de voorbereidende begrotingsdocumenten van sommige socialezekerheidsinstellingen. Het Rekenhof benadrukt dat de beheerders van die instellingen over het algemeen pas over de informatie in die algemene toelichting beschikken nadat die toelichting gepubliceerd is.

3 Commentaar bij de maatregelen

3.1 Uitvoering van de maatregelen 2016

Het Rekenhof heeft in zijn Boek 2017 over de Sociale Zekerheid³²⁶, dat handelt over de uitvoering van de begroting 2016, de implementatie geanalyseerd van de door de regering genomen maatregelen om de uitgaven te beperken en extra ontvangsten te realiseren. Die maatregelen werden op 877,6 miljoen euro³²⁷ geschat. De maatregelen in verband met de *taxshift*, die hebben geleid tot lagere ontvangsten, zijn niet in dat bedrag opgenomen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat verschillende maatregelen niet werden geïmplementeerd (responsabilisering van de werkgevers en van de werknemers in geval van arbeidsongeschiktheid, verstrenging van de voorwaarden voor het opnemen van tijdskrediet, invoering van een gemengd pensioen, enz.) of niet werden uitgevoerd volgens de door de regering vooropgestelde planning (verplichting om te bewijzen dat men in aanmerking komt om uitkeringen voor economische werkloosheid te kunnen ontvangen, harmonisering van de loopbaanonderbreking, eenmalige vermindering van de vergoedingsbasis voor geneesmiddelen, enz.). Die vertragingen zijn voornamelijk te verklaren door de

³²⁶ Rekenhof, Boek 2017 over de Sociale Zekerheid, p. 45-57. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

³²⁷ De meeste maatregelen leiden weliswaar tot een uitgavenbesparing of tot extra ontvangsten, maar een zeker aantal ervan leidt tot extra kosten of minderontvangsten. Dat is zo voor de nieuwe initiatieven of de kosten voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen. In het licht van het totaalbedrag zijn die kosten echter financieel weinig significant.

adviesprocedures, het feit dat de uitvoeringsbesluiten niet werden genomen en dat de materie technisch ingewikkeld is.

Het is vaak moeilijk te bepalen welke weerslag de in de loop van het begrotingsjaar van kracht geworden maatregelen in werkelijkheid hebben.

Aangezien de begrotingsmaatregelen een belangrijke component van het socialezekerheidsbeleid zijn, heeft het Rekenhof de OISZ opnieuw aanbevolen passende systemen uit te werken om de effecten ervan te evalueren.

De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft in haar antwoord onderstreept dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is, om het aandeel van een maatregel af te zonderen in de evolutie van de budgettaire ontvangsten en uitgaven en dat het invoeren van een systeem van statistische en financiële opvolging van elke maatregel apart, aanzienlijke middelen zou vereisen die vaak niet in verhouding zouden zijn met de maatregel. Ze heeft er bovendien op gewezen dat de commissies "Financiën en Begroting" bij de RSZ-Globaal Beheer en bij het RSVZ, die werden ingesteld door de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, de regeringsmaatregelen op reglementair en budgettair vlak opvolgen. Gelet op de door het Rekenhof aangehaalde moeilijkheden beperkt de budgettaire opvolging zich thans tot het aanpassen van de aanvankelijk geraamde budgettaire weerslag op basis van de eventuele vertragingen bij de reglementaire uitvoering van de verschillende maatregelen.

Voor de maatregelen in verband met de strijd tegen de sociale fraude wordt verwezen naar hoofdstuk II van Deel II - Ontvangsten van entiteit I, punt 2.

3.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2018

De regering heeft een veertigtal maatregelen in het vlak van de sociale zekerheid goedgekeurd.

Het Rekenhof stelt vast dat de verschillende documenten die het ontvangen heeft, niet overeenstemmen, noch in het vlak van de informatie over de maatregel zelf noch in het vlak van de verwachte opbrengst. De maatregel met betrekking tot de niet-belaste aanvullende inkomsten in bepaalde sectoren, die op 1 januari 2018 van kracht moest worden, is bijvoorbeeld niet opgenomen in de algemene toelichting. De in de thematische ministerraad van juli 2017 goedgekeurde maatregelen, die niet in detail worden vermeld in de notificaties van september 2017, worden voor het merendeel evenmin becijferd in de algemene toelichting. Ze zijn trouwens niet opgenomen in de rubriek sociale zekerheid in de overzichtstabel van de maatregelen die de beleidscel van de minister van Begroting in november 2017 heeft overgezonden. Het merendeel ervan wordt vermeld in de primaire uitgaven van de departementen of in de rubriek ESR-correcties.

Het Rekenhof merkt op dat verschillende maatregelen inzake sociale prestaties nog niet voldoende geconcretiseerd zijn, met het risico dat ze niet toepasbaar zijn of pas later in werking zullen kunnen treden.

Voor andere maatregelen beschikt het Rekenhof overigens niet over de berekeningshypothese of over voldoende onderbouwde hypothesen om het aangekondigde bedrag te kunnen verifiëren.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de hierna geformuleerde commentaar en naar hoofdstuk II van Deel II - Ontvangsten van entiteit I, punt 2.

3.3 Specifieke maatregelen

De maatregelen in verband met de sociale zekerheid die aanleiding geven tot opmerkingen, worden hierna becommentarieerd, in de sector waarin ze de grootste financiële weerslag hebben.

3.3.1 Door het begrotingsconclaaf van juli 2017 niet-uitgesplitste maatregelen

In de budgettaire notificaties van juli 2017 was sprake van "andere maatregelen" ten belope van 206 miljoen euro, in drie domeinen:

- de pensioensector, voor 52 miljoen euro;
- de sociale sector, voor 64 miljoen euro;
- de sector werk, voor 90 miljoen euro.

De notificaties van 29 september 2017 hebben verschillende maatregelen gedetailleerd uitgewerkt, voor een totale opbrengst 204,2 miljoen euro, die de "andere maatregelen" waarvan sprake in de notificaties van juli 2017 annuleren en vervangen. De beleidscel van de minister van Begroting verdeelt de bedragen van die maatregelen echter anders over de sector pensioenen, de sociale sector en de sector werk dan in de initiële verdeling.

- de maatregelen met betrekking tot de pensioensector belopen 19,6 miljoen euro;
- de maatregelen met betrekking tot de sociale sector belopen 103,1 miljoen euro;
- en die met betrekking tot de sector werk 81,6 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de maatregelen op inadequate wijze zijn verdeeld over de drie sectoren. Twee maatregelen voor een bedrag van 17 miljoen euro die worden aangemerkt als behorend tot de pensioensector bijvoorbeeld, hebben een fiscale weerslag en een weerslag op de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ en het RSVZ³²⁸, en niet op de pensioenuitgaven. Dat is eveneens het geval voor andere maatregelen die onder de andere twee sectoren vallen.

De initiële notificaties met betrekking tot de "andere maatregelen" van de pensioensector in het raam van een meerjarenbegroting gingen daarenboven uit van een opbrengst van 253,4 miljoen euro in 2019 en 2020. Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen in verband met de implementatie van toekomstige aanvullende besparingen in die sector.

3.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Besparingen

De globale begrotingsdoelstelling (25.449,6 miljoen euro) bevat een structurele onderbenutting van 76,4 miljoen euro, waardoor de werkelijk te besteden doelstelling in 2018 25.373,2 miljoen euro bedraagt. Om de geraamde uitgaven (25.611,1 miljoen euro) af te

³²⁸ Het gaat om de maatregel waardoor de bijdrage op het bedrag van de aanvullende pensioenpremies die de bestaande drempel overschrijden, naar 3% wordt verhoogd en om de maatregel inzake een betere controle van de 80%-regel in verband met het opbouwen van een aanvullend pensioen.

stemmen op dat bedrag, moet 237,9 miljoen euro worden bespaard. De Algemene Raad van het RIZIV heeft die besparingen als volgt verdeeld:

- 187,8 miljoen euro voor de uitgaven voor geneesmiddelen: voor de realisatie van de besparingen heeft de Algemene Raad zestien maatregelen voorgesteld³²⁹;
- 35,9 miljoen euro bij de artsenhonoraria: de akkoordcommissie artsen-ziekenfondsen moet nog concrete besparingen uitwerken³³⁰;
- 6,2 miljoen euro verspreid over de andere partiële doelstellingen: de bevoegde overeenkomstencommissies moeten de concrete besparingen nog uitwerken;
- 8 miljoen euro in het kader van het *Pact Medische Technologieën* tussen de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de industrie van de medische technologie³³¹.

Het Rekenhof heeft van het RIZIV informatie gekregen over de berekeningswijze van de voorgestelde besparingen. Bij die ramingen formuleert het de volgende opmerkingen:

- De weerslag van de besparingen is geraamd voor een volledig jaar. Voor de uitvoering van de al vastgelegde besparingen moet in een aantal gevallen de wetgeving worden gewijzigd of moeten de bestaande procedures worden aangepast. Die procedurestappen kunnen ertoe leiden dat de maatregelen later dan gepland in werking treden, waardoor het bedrag van de besparingen niet volledig wordt gehaald.
- De besparingen binnen de andere partiële begrotingsdoelstellingen (6,2 miljoen euro), in de sector van de implantaten (8 miljoen euro) en een besparing van 6 miljoen euro in de artsenhonoraria moeten nog verder worden uitgewerkt.

Overeenkomsten met de geneesmiddelenindustrie

Zoals toegelicht in het hoofdstuk over de ontvangsten³³² kan het RIZIV met de geneesmiddelenbedrijven overeenkomsten sluiten om specialiteiten tijdelijk op te nemen in de lijst van door de ziekteverzekering terugbetaalde specialiteiten. De kost voor de ziekteverzekering wordt in die overeenkomsten "artikel 81" verdeeld tussen het RIZIV en het bedrijf dat de geneesmiddelen op de markt brengt. Tussen 2012 en 2016 zijn de bruto-uitgaven voor die geneesmiddelen (d.i. voor aftrek van de ontvangsten uit de compensatiebetalingen) met 159,22% gestegen (van 298,7 miljoen euro tot 774,3 miljoen euro). Hun aandeel in de uitgaven is toegenomen van 7,26% in 2012 tot 17,81% in 2016. In dezelfde periode stegen de andere uitgaven met 3,10% (113 miljoen euro)

Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg³³³ en de Commissie voor Begrotingscontrole wijzen op het toenemende belang van overeenkomsten "artikel 81" voor nieuwe geneesmiddelen. De Commissie voor Begrotingscontrole wijst er ook op dat de

³²⁹ Voor een overzicht van de maatregelen, zie algemene toelichting, p. 213.

³³⁰ Waarvan 29,9 miljoen euro als compensatie voor nieuwe initiatieven waartoe de akkoordcommissie in 2016 heeft beslist (zie algemene toelichting, p. 212).

³³¹ Het *Pact Medische Technologieën* van 5 oktober 2016 moet de veiligheid en de toegankelijkheid van medische hulpmiddelen voor de patiënten verbeteren. In dat Pact verbinden de overheid en de industrie zich voor meer duidelijkheid, een vereenvoudiging en een betere opvolging in de wereld van medische hulpmiddelen. De besparingen, die een onderdeel zijn van de gemaakte afspraken, worden bij het RIZIV opgenomen in de partiële begrotingsdoelstelling van de implantaten.

³³² Zie Deel II, Hoofdstuk II - Ontvangsten van de sociale zekerheid.

³³³ Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, *Pistes om het Belgische systeem van artikel 81-overeenkomsten te verbeteren - Synthèse*, KCE Reports 288As, ter beschikking op www.kce.fgov.be.

compensatiebetalingen (123,6 miljoen euro of 15,96% van de uitgaven voor die geneesmiddelen in 2016) onvoldoende zijn om het begrotingstraject van het *Toekomstpact*³³⁴ met de geneesmiddelenindustrie te respecteren³³⁵. Omdat de uitgaven voor die geneesmiddelen een grote financiële weerslag hebben, dringt het Rekenhof erop aan dat de minister de aangekondigde evaluatie van het systeem zo vlug mogelijk uitvoert³³⁶.

3.3.3 RIZIV-Uitkeringen

In het ontwerp van de initiële begroting 2018 is voor het stelsel van de werknemers een niet-verdeelde besparing van 200 miljoen euro ingeschreven. Volgens de algemene toelichting gaat het om maatregelen die werden genomen om werkgevers, werknemers en artsen te responsabiliseren in het kader van de herinschakeling van arbeidsongeschikte werknemers in het arbeidsproces³³⁷. Het Rekenhof heeft geen informatie over de concrete maatregelen om die besparing te verwezenlijken. Het merkt op dat de regering naar aanleiding van de begrotingsaanpassing voor 2016 besliste die responsabilisering in te voeren³³⁸. De concretisering ervan werd echter telkens uitgesteld en in de begrotingen werd elk jaar een onverdeelde besparing ingeschreven³³⁹.

Weliswaar zijn proefprojecten gestart om arbeidsongeschikte werknemers te helpen opnieuw in het arbeidsproces te stappen. Aan die projecten is echter vooralsnog geen enkele vorm van responsabilisering verbonden. Hun budgettaire impact is verwerkt in de ramingen voor 2018. Zo houdt het ontwerp van de initiële begroting 2018 rekening met een bijkomende besparing van 40 miljoen euro voor de herintegratie op basis van de vaststelling dat de uitgaven in 2017 lager liggen dan geraamd.

3.3.4 RVA en werkgelegenheid

Uitbreiding van e-commerce, doorgedreven controle op het statuut in de werkloosheid, passende dienstbetrekking, inkomensgarantie-uitkering, vrijwillige werkverlating

De maatregelen inzake e-commerce, controle op het statuut in de werkloosheid, passende dienstbetrekking, inkomensgarantie-uitkering en vrijwillige werkverlating zouden in 2018 respectievelijk 43,9 miljoen euro, 52,7 miljoen euro, 20 miljoen euro, 30,2 miljoen euro (waarvan 26 miljoen euro voor de RVA en 4,2 miljoen euro voor de RSZ) en 8,4 miljoen euro moeten opbrengen.

³³⁴ *Toekomstpact voor de patiënt met de farmaceutische industrie*, door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid op 27 juli 2015 gesloten. Het Toekomstpact legt een begrotingstraject vast voor de periode van 2015 tot 2019 (zie p. 18) en koppelt daaraan de verplichting te besparen als de ramingen wijzen op hogere uitgaven.

³³⁵ RIZIV, *Rapport van de Commissie voor Begrotingscontrole in het kader van de vaststelling van het budget voor geneeskundige verzorging voor het begrotingsjaar 2018*, 28 september 2017, p. 54-55 (nota CBC 2017/222).

³³⁶ *Parl. St. Kamer*, 19 oktober 2017, DOC 54-708/011, *Algemene beleidsnota Gezondheidsbeleid*, p. 33.

³³⁷ Algemene toelichting, p. 189.

³³⁸ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2016, DOC. 54-1803/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016 - Algemene Toelichting*, p. 34 (te realiseren besparing van 33 miljoen euro was afgetrokken van de uitgaven voor de invaliditeitsverzekering).

³³⁹ *Parl. St. Kamer*, 23 november 2016, DOC. 54-2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017 - Algemene Toelichting*, p. 35 en *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC. 54-2409/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017 - Algemene Toelichting*, p. 122.

Voor die maatregelen is een wijziging van de regelgeving noodzakelijk die op 1 januari 2018 in werking moet treden.

Het Rekenhof heeft van de beleidscel van de minister van Werk de berekeningshypothese van de verwachte opbrengsten ontvangen. Het merkt op dat het aantal extra jobs of uitkeringsgerechtigden waarop die maatregelen betrekking hebben, niet door een statistische berekening worden onderbouwd. De beleidscel verantwoordt de in aanmerking genomen cijferhypothese op grond van de ervaring en de kennis dat het heeft opgedaan en van contacten met de betrokken instellingen.

Voor de maatregel inzake een passende dienstbetrekking stelt het Rekenhof vast dat bij de berekening van de geplande besparing geen rekening werd gehouden met de stijging van het aantal sancties.

Werknemers aanmoedigen om langer te werken op het einde van hun loopbaan

De maatregel is bedoeld om de kloof tussen de effectieve pensioenleeftijd en de wettelijke pensioenleeftijd in bepaalde sectoren te verkleinen. De werknemers die minstens 60 jaar oud zijn (of zelfs 58 jaar onder bepaalde voorwaarden), en hun loopbaan met loonvermindering aanpassen, krijgen een aanvullende vergoeding die ofwel afkomstig is van een sectoraal fonds, ofwel van de werkgever. Deze vergoeding is vrijgesteld van sociale bijdragen. Als gevolg daarvan zouden de werknemers minder tijdskrediet nemen en zouden ze minder vlug met vervroegd pensioen gaan.

Volgens de FOD Sociale Zekerheid zou na de hervorming 90% van de werknemers die hun beroepsloopbaan wensen aan te passen, dat systeem verkiezen boven het systeem van het tijdskrediet en zouden de resterende 10% afzien van een vervroegd pensioen.

Deze maatregel zou 64 miljoen euro opbrengen, als volgt uitgesplitst:

- 43 miljoen euro aan minderontvangsten uit bijdragen voor de RSZ;
- een besparing van 48 miljoen euro in de pensioensector;
- een besparing van 59 miljoen euro in de werkloosheidssector.

Vanaf 1 januari 2018 zou een aanpassing van de regelgeving bij koninklijk besluit van kracht moeten worden.

Het Rekenhof kan de hypothesen voor de raming van de minderontvangsten aan bijdragen en de daling van de uitgaven voor de prestaties van het tijdskrediet en voor de pensioenen niet evalueren.

Voorkomen van de storting van onterechte werkloosheidsuitkeringen en terugvorderen ervan

De opbrengst wordt op 50,7 miljoen euro geraamd en wordt uitgesplitst als voor 90% afkomstig van de vermindering van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en voor de rest afkomstig van ontvangsten.

Volgens de beleidscel van de minister van Werk stemt de weerslag overeen met 16,5% van de totale vorderingen op het einde van 2016 (307,2 miljoen euro)³⁴⁰. Het Rekenhof merkt op dat dat percentage wordt bepaald op basis van de te halen doelstelling die tijdens het begrotingsconclaf werd vastgelegd. Het strategisch project dat de concreet te implementeren maatregelen zal bepalen, zal overigens pas in 2018 van start gaan, zodat deze maatregelen geen volledig jaar zullen afdekken.

3.3.5 FPD-werknemerspensioenen en ambtenarenpensioenen

Technische correcties

Na de correcties door het Monitoringcomité in juli 2017 heeft de regering beslist voor 27,4 miljoen euro technische correcties aan te brengen.

De belangrijkste technische correcties hebben betrekking op de maatregel inzake het afkopen van studieperiodes. Ze leveren een extra opbrengst van 32,1 miljoen euro op, ingevolge de inwerkingtreding op 1 december 2017³⁴¹:

- 30,8 miljoen euro in het ambtenarenstelsel, waarvoor het Monitoringcomité de opbrengst op nul had gezet;
- 1,3 miljoen euro in het werknemersstelsel, waarvoor het Monitoringcomité de opbrengst op 13 miljoen euro had geschat.

De administraties hebben de opbrengsten inzake sociale zekerheid en belastingen in verband met het afkopen van de studiejaren van ambtenaren en werknemers geraamd op basis van dezelfde hypothesen als bij de vorige budgettaire notificaties, rekening houdend met een tot 1 december 2017 uitgestelde datum van inwerkingtreding. Het Rekenhof heeft de berekeningshypothesen niet gekregen.

Drie technische correcties leiden overigens tot een opbrengstverlies en hebben betrekking op:

- de herziening van de maatregel "invoering van het gemengd pensioen" (4,1 miljoen euro);
- de niet-realisatie in 2018 van de maatregel in verband met de preferentiële regeling van de NMBS (0,5 miljoen euro);
- het uitstel tot 1 december 2018 van de implementatie van de maatregel "loopbaanvoorwaarde van 5 jaar" (0,1 miljoen euro).

3.3.6 FPD-ambtenarenpensioenen

Het Rekenhof merkt, net als bij zijn onderzoek van de begroting voor 2017, op dat de verantwoording bij de ontwerpbegroting van de FPD-ambtenarenpensioenen voor een

³⁴⁰ De RVA heeft in 2016 waardeverminderingen op dubieuze vorderingen inzake begrotingsuitgaven geboekt overeenkomstig een advies van de Commissie voor de normalisatie van de boekhouding van de openbare instellingen van sociale zekerheid. In het geval van een terugvordering gaat de terugname van de waardevermindering gepaard met een budgettaire ontvangst.

³⁴¹ Wet van 2 oktober 2017 betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperiodes voor de berekening van het pensioen. De inwerkingtreding van die maatregel, die aanvankelijk was gepland op 1 maart 2017, werd al een keer uitgesteld.

aantal reeds gerealiseerde of geplande maatregelen wel een financiële impact aangeeft. Het is echter onmogelijk na te gaan of deze weerslag juist is ingeschat.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht hervorming vennootschapsbelasting

HERVORMING VENB – TABEL PER BEGROTINGSJAAR		2018	2019	2020	KS
	Min (-)				
1	I. Tariefverlaging				
2	Budgettaire impact tariefverlaging	-1242,6	-1807,1	-3777,6	-4766,3
3	Referentietarief	32,20%	32,20%	32,20%	32,20%
4	Nominaal tarief, na hervorming	29,58%	29,58%	25,00%	25,00%
5	KMO-tarief, 1ste schijf van 100,000	20,40%	20,40%	20,00%	20,00%
6	Impliciet tarief, na hervorming	28,16%	28,16%	24,25%	24,25%
7					
8	II. Andere positieve maatregelen	-30,8	-43,3	-47,5	-66,1
9	Verlaging tarief voor de exittaks	8,2	11,6	12,8	-6,1
10	Opheffen tarief van 0,40%	-39,0	-54,9	-60,4	-60,0
11					
12	III.Extra stimuli	-222,7	-282,3	-369,7	-638,9
13	Tijdelijke boostmaatregel investeringsaftrek	-165,6	-222,4	-69,8	0,0
14	<i>Harmoniseren eenmanszaken op Ven.B. regeling</i>				
15	Vergroenen autokosten	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Stopzettingsmeerwaarden aan 15%	-18,2	-20,9	-22,0	-22,0
17	<i>Werk</i>				
18	BV-vrijstelling bachelors	-39,0	-39,0	-77,9	-116,9
19	Fiscale consolidatie	0,0	0,0	-200,0	-500,0
20					
21	IV. Totaal positieve maatregelen (I+II+III)	-1496,2	-2132,6	-4194,9	-5471,3
22					
23	Plus (+)				
24	Compenserende maatregelen (effect in belastingen)				
25	<i>Aanpassing NIA (totaal)</i>	476,6	833,6	1352,3	2238,6
26	Afschaffing van de huidige NIA	504,4	882,1	1431,1	2368,9
27	Invoering van een incrementele NIA	-27,8	-48,6	-78,8	-130,4
28	Opheffing van de investeringsreserve	0,9	1,3	1,4	1,4
29	Korf	315,7	455,9	516,5	521,4
30	<i>Ontmoediging vervennoetschappelijking</i>				
32	Sanctie bedrijfsleiders	107,9	155,8	175,9	177,3
31	Aftrek maatregel bedrijfsleiders	-34,7	-50,2	-56,6	-57,1
33	Afstemming van vrijstelling van meerwaarden op aandelen op de DBI-voorwaarden	165,9	239,5	270,5	272,7
34	Moratorium- en nalatigheidsintresten	20,1	50,4	80,6	151,2
35	Stopzetting <i>Excess Profit Ruling</i>	43,5	61,9	69,3	69,6
36	Hervorming investeringsaftrek	14,9	20,1	18,8	18,8

37	Inschakelingsbedrijven	10,0	15,4	19,1	20,1
38	Voorafbetalingen	399,2	478,8	186,5	0,0
39	Vooruitbetaalde kosten	50,3	36,2	25,6	0,0
40	Beperking voorzieningen voor risico's en kosten	32,5	39,1	34,6	0,0
41	Gespreide taxatie herbeleggingsmeerwaarden	4,2	5,9	6,5	6,4
42	Kapitaalverminderingen	97,2	97,2	97,2	97,2
43	Verhoging van sanctie bij niet-aangifte in de vennootschapsbelasting	0,0	0,0	23,7	36,6
44	Effectieve belasting op supplementen n.a.v. controles	0,0	0,0	23,7	83,1
45	ATAD – intrestaftrek	0,0	0,0	87,9	459,2
46	Disconto op de schulden	0,0	0,0	4,3	6,4
47	Mobiliseren vrijgestelde reserves	0,0	0,0	131,0	0,0
48	Marktrente	0,0	0,0	7,8	11,6
49	Vaste inrichting	0,0	0,0	5,4	8,1
50	Internationale verliesrekening vaste inrichting	0,0	0,0	10,8	16,1
51	Omzetting andere ATAD-maatregelen	0,0	0,0	251,3	750,2
52	<i>Wijziging afschrijvingsregimes</i>				
53	Afschrijvingen pro rata temporis KMO's	0,0	0,0	318,1	0,0
54	Afschaffing degressieve afschrijvingen	0,0	0,0	159,9	0,0
55	Aftrekbeperking bijzondere uitgaven	0,0	0,0	283,1	422,6
56	Andere niet-belastbare bestanddelen	0,0	0,0	190,0	283,6
57	V. Totaal effect maatregelen	1704,2	2440,9	4303,2	5595,1
58	VI. Veiligheidsmarge	-208,1	-308,3	-108,4	-123,8
59					
60	Totaal budgettair effect (in ESR)	0,0	0,0	0,0	0,0

Bron : FOD Financiën, Hervorming vennootschapsbelasting, nota 13 oktober 2017

Bijlage 2: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de wet 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) ³⁴² .	Ja	Het ontwerpbegrotingsplan werd op 17 oktober 2017 door de Europese Commissie ontvangen (15 oktober was een zondag).
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober i.p.v. 31 oktober (artikel 45).	Nee	Algemene toelichting werd ingediend op 20 oktober 2017 .
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. 50-51.
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. 153-159. 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 BOSA 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 ³⁴³ .
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 ³⁴⁴ (artikel 124/2, §1).	Ja	Economische begroting van het FPB, juni 2017.
De eventuele afwijkingen van deze prognoses worden expliciet vermeld en verantwoord in de algemene toelichting bij de begroting bedoeld in artikel 46.	Ja	Algemene toelichting, p.8. Op basis van verbeterde economische vooruitzichten besloot de regering tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2017 de te leveren budgettaire inspanning met een conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro te verminderen.

³⁴² 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.

³⁴³ Algemene toelichting, p. 153.

³⁴⁴ 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 FPB.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Betekenisvolle afwijkingen tussen de economische prognoses die werden aanvaard 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. 71-74.
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) ³⁴⁵ .	Ja	Algemene toelichting, p. 44-51.
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. 44. Voor 2017 en 2018 werd rekening gehouden met de economische begroting van het FPB van juni 2017. De prognoses voor deze jaren komen overeen met de cijfers in de middellangetermijnprognoses van het FPB van juni 2017. De ramingen voor 2019 en 2020 werden eveneens overgenomen uit deze middellangetermijnprognoses van juni 2017.
Om de drie jaar zal een onafhankelijke instantie de begrotingsprognoses die gehanteerd werden bij de opmaak van de begroting evalueren op basis van objectieve criteria. De onafhankelijke instantie zal in een samenwerkingsakkoord aangeduid worden (artikel 124/4).	Nee	De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën zou nog vóór het einde van 2017 een evaluatie opstellen ³⁴⁶ .

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies tot organisatie van de publicatie van de maandelijkse en de kwartaalbegrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses belast de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën met de evaluatie van begrotingsprognoses.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
De federale Staat publiceert relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting (artikel 124/5).	Ja	<ul style="list-style-type: none"> Op de webstek van de FOD BOSA (www.begroting.be) zijn onder de rubriek 'Periodieke rapportering' tabellen met de voorwaardelijke verplichtingen opgenomen. Deze cijfers beperken zich echter tot de periode 2012-2015 en zijn niet geactualiseerd. Het ontwerpbegrotingsplan vermeldt wel de geactualiseerde bedragen voor 2017 en 2018, maar zonder enig detail.

Bron: Rekenhof

Bijlage 3: Samenvatting van het verslag naar de raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen

Om de ontvangstenbegroting te kunnen opmaken, moet de overheid zich kunnen baseren op een zo correct mogelijke raming van de fiscale ontvangsten. Naar aanleiding van de onderzoeken van het Rekenhof naar de opmaak en de uitvoering van de begroting tijdens de voorgaande jaren, bleek dat de geraamde ontvangsten substantieel konden afwijken van de gerealiseerde. Het Rekenhof besliste daarom eind juni 2016 het proces m.b.t. de raming van de fiscale ontvangsten bij de Studiedienst van de FOD Financiën te onderzoeken. Het is voornamelijk deze dienst die verantwoordelijk is voor de raming van de fiscale ontvangsten. Hij maakt deel uit van de stafdienst Beleidsexpertise en -Ondersteuning (BEO).

Het Rekenhof ging na of de Studiedienst een proces ad hoc uitvoert dat het mogelijk maakt kwaliteitsvolle ramingen van de fiscale ontvangsten te maken. Met zijn onderzoek wilde het Rekenhof geen analyse maken van de ramingsmodellen en de gebruikte parameters (de "verklarende variabelen"), maar wel nagaan of deze correct worden gebruikt (correcte in- en output). Daarnaast onderzocht het ook of de Studiedienst daartoe over voldoende middelen beschikt, en de ramingen en de onderliggende processen afdoende documenteert, opvolgt en bijstuurt.

De Studiedienst hanteert twee methodes om de fiscale ontvangsten te ramen:

- de *gedesaggregeerde methode*: dit is de macro-economische methode waarmee hij de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen raamt. Het gaat hierbij om ongeveer 85% van de ontvangsten;
- de *raming buiten de gedesaggregeerde methode*: deze wordt toegepast op de ontvangsten van de roerende voorheffing, de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de registratierechten, de successierechten, de douanerechten, de diverse taksen en boeten (in het kader van de btw), de fiscale regularisatie en een aantal kleinere directe belastingen.

De Studiedienst bevindt zich momenteel in een ingrijpende herstructureringsfase die in 2018 zou moeten zijn afgerond. De herstructurering moet leiden tot een doelmatiger personeelsbeheer en een optimalisering van de processen en zou het de Studiedienst moeten mogelijk maken het hoofd te bieden aan de bijkomende opdrachten die de laatste jaren aan zijn takenpakket zijn toegevoegd (o.m. de voorbereiding van begrotingsconclaven, de *taxshift*, de uitwerking van nieuwe begrotingsmaatregelen en de bijkomende werklast door de zesde staatshervorming).

In het kader van de herstructurering analyseert de Studiedienst de werklast binnen zijn dienst en zal hij tegen 2018 een theoretisch personeelskader opstellen, evenals aangepaste functiebeschrijvingen en procesbeschrijvingen.

Hoewel de Studiedienst sinds 2015 al bijkomende aanwervingen kon verrichten binnen het toegekende budget, benadrukt de dienst de algemene problematiek van het personeelstekort, dat voornamelijk toe te schrijven is aan detacheringen naar beleidscellen of naar andere (nationale of internationale) instellingen. Dit bemoeilijkt een optimale uitvoering van de toegewezen opdrachten. Omdat de Studiedienst cruciale opdrachten vervult, kreeg de stafdienst BEO wel de toelating voor een één-op- één-vervanging voor elke medewerker die met pensioen gaat. De Studiedienst wijst ook op de lange opleidingsperiode

(één à twee jaar) om voldoende vertrouwd te raken met de toegepaste ramingsmethodes, in het bijzonder de gedesaggregeerde methode.

Het personeelstekort komt voornamelijk tot uiting op het niveau van de berekening en de opvolging van fiscale hervormingen en van de bijkomende impact van fiscale maatregelen. Het gebrek aan personeel beïnvloedt ook de mate waarin de Studiedienst de geplande herstructurering, zoals het opmaken van ontwikkelcirkels en procesbeschrijvingen, succesvol kan uitvoeren.

Op basis van dit onderzoek, maar ook op basis van zijn ervaring in het onderzoek van de ontwerpbegroting, wijst het Rekenhof ook op het probleem dat kennis en ervaring zijn geconcentreerd bij bepaalde personen. De functies die deze personen bekleden, zijn veelal cruciaal voor de continuïteit van de dienst.

De Studiedienst maakt bij de raming van de ontvangsten gebruik van diverse informaticatools en fiscale databanken. Globaal meent hij over voldoende ICT-tools en bijhorende ondersteuning te beschikken. Enkel de variëteit aan tools en het bekomen van de nodige toegangen tot de databanken, kunnen (tijdelijk) tot enige inefficiëntie leiden.

De Studiedienst beschikt momenteel nog niet over voldoende gedocumenteerde werkprocessen. In het kader van de herstructurering zal hij tegen 2018 de beschrijvingen van de doelstellingen en de taken van elk van de directies aanbrenge in ontwikkelcirkels. Omdat deze herstructurering nog lopend is, kan het Rekenhof de doelmatigheid ervan nog niet beoordelen.

In tegenstelling tot de *gedesaggregeerde methode*, die voldoende in interne nota's of in publiek beschikbare documentatiebladen wordt toegelicht, bestaat er voor de raming van de belastingontvangsten *buiten de gedesaggregeerde methode*, nog geen uitgeschreven werkwijze.

Het Rekenhof wijst erop dat ook de toelichting over de geraamde fiscale ontvangsten in de verschillende rapporten (o.m. de nota bij het Monitoringcomité en de algemene toelichting) bijzonder summier is. Het is hierdoor niet mogelijk alle aspecten van de raming van de fiscale ontvangsten correct te begrijpen.

Het Rekenhof onderzocht ook of de Studiedienst voldoende zekerheid heeft dat de gegevens die noodzakelijk zijn voor de raming van de fiscale ontvangsten betrouwbaar zijn. Het analyseerde daartoe de twee gehanteerde methodes afzonderlijk.

Gedesaggregeerde methode

De Studiedienst past de *gedesaggregeerde* methode (personenbelasting, vennootschapsbelasting, accijnzen, btw) toe sinds de begroting van 1989 en actualiseert deze regelmatig. De belangrijkste wijziging betreft de overgang in 2014 naar een raming op transactionele kasbasis, wat in overeenstemming is met de reglementering van het Europees rekeningenstelsel (ESR). Dit houdt in dat de kasontvangsten worden teruggekoppeld naar het moment van het inkohieren.

Deze methode steunt op een wiskundige vergelijking met twee belangrijke componenten: de *verklarende variabelen* (of economische parameters), aangeleverd door het Federaal Planbureau (FPB) en de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten van het voorgaande jaar,

berekend door de Studiedienst zelf. De Studiedienst voegt hieraan de technische factoren en de conclaafmaatregelen toe.

Op basis van chronologische tijdsreeksen van fiscale ontvangsten tracht de Studiedienst de meest geschikte verklarende variabelen (eerste component) te detecteren. De dienst test de doeltreffendheid van deze vergelijkingen voor hun ingebruikname. Deze testen tonen een hoger dan gemiddelde fout aan voor de vennootschapsbelasting. De Studiedienst verklaart deze hogere foutenmarge door de cyclische aard van de belastbare grondslag, versterkt door het atypische karakter van de economische en financiële crisis sinds 2008. Ook de moeilijk voorspelbare fiscale planning van (grotere) vennootschappen bemoeilijkt de opmaak van betrouwbare macro-economische variabelen.

Voor de waarde van de verklarende variabelen steunt de Studiedienst op de parameters (economische begroting) zoals aangeleverd door het FPB. Hij aanvaardt deze zonder meer en wijst hierbij op de verantwoordelijkheid van het FPB en de controle van de economische begroting door het Instituut van de Nationale Rekeningen. Het Rekenhof meent nochtans dat het maken van ramingen met afwijkende parameters een meerwaarde kan betekenen voor het berekenen van een veiligheidsmarge.

De (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten (de tweede component in de vergelijking) zijn naargelang van het moment van de begrotingsraming volledig en zeker (bij de aangepaste begroting) ofwel partieel (bij de initiële begroting). In dat laatste geval moet de Studiedienst ze ramen voor het volledige begrotingsjaar. Bij de raming van de ontvangsten past de Studiedienst verschillende stappen toe: omzetting van de kasontvangsten van de gerealiseerde maanden naar transactionele kasbasis, toevoeging van de geraamde ontvangsten van de resterende maanden en aanvulling met specifieke correcties. De Studiedienst stelt soms anomalieën vast in de aangeleverde cijfergegevens door de verschillende belastingsadministraties. Het moet daarom deze staten soms bijkomend aanpassen. Het Rekenhof beschikt niet over precieze informatie over de draagwijdte van deze aanpassingen.

Het Rekenhof merkt op dat de Studiedienst de berekening van de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten weinig documenteert. De berekening is daardoor niet altijd even transparant en dus ook moeilijk verifieerbaar. Ook hier steunt de berekening (en de analyses) op de kennis en ervaring van een beperkt aantal experts.

De Studiedienst vult de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten vervolgens aan met technische correcties, de impact van de nieuwe maatregelen en de impact van de vroegere maatregelen, waartoe de regering besliste in het recentste of vorige begrotingsconclaven. Het Rekenhof meent dat de toelichting over deze technische factoren en de conclaafmaatregelen te summier is en stelt ook de accuraatheid en volledigheid ervan in vraag. Zo is het niet altijd duidelijk welke maatregelen het FPB verwerkt in zijn latere economische begroting en welke maatregelen dus in een latere fase mee worden opgenomen in de wiskundige vergelijking en in het bijzonder in de verklarende variabelen. Dit komt de transparantie niet ten goede. Bovendien herziet de Studiedienst de impact van vroegere maatregelen veelal niet omdat hij niet over statistische of accurate gegevens beschikt.

Het onderzoek van het Rekenhof toont aan dat de Studiedienst de gedesaggregeerde methode intern opvolgt en evalueert. De Studiedienst past de vergelijkingen van de gedesaggregeerde methode aan als de omstandigheden dat vereisen (bv. verplichte overstap naar ESR) of als een meer bevredigende macro-economische optie zich aandient. Hij voert

regelmatig tests uit om te evalueren hoe performant de methode is en hoe betrouwbaar de gebruikte variabelen zijn. Bij die tests beoordeelt hij de verschillen tussen de ramingen en de realisaties en wijst die verschillen toe aan vier verschillende oorzaken: de startbasis, de economische parameters, de verwachte impact van de fiscale maatregelen en van de technische factoren en de gedesaggregeerde methode zelf. Uit deze tests blijkt dat de grootste afwijking kan worden toegewezen aan de verklarende variabelen. Indien per belastingcategorie wordt gekeken, dan doen de grootste afwijkingen zich voor bij de vennootschapsbelasting.

Het Rekenhof wijst erop dat de resultaten omzichtig moeten worden geïnterpreteerd om volgende redenen: het ontbreken van normen betreffende het aanvaarde afwijkingspercentage, de beperking van de component "raming maatregelen en technische factoren" tot de maatregelen die effectief kunnen worden gemeten, de (te) korte beoordelingsperiode en de beperking om bij de personenbelasting enkel de stabiele factor "bedrijfsvoorheffing" in rekening te brengen.

Raming buiten de gedesaggregeerde methode

Ongeveer 15% van de belastingen wordt geraamd buiten de gedesaggregeerde methode. Binnen deze groep is de roerende voorheffing de belangrijkste, gevolgd door diverse taksen m.b.t. de btw, de douanerechten en de registratierechten. De Studiedienst raamt de roerende voorheffing en de douanerechten. De overige ontvangsten worden geraamd door de bevoegde belastingsadministraties.

Formele beschrijvingen van de gehanteerde ramingsmethodes zijn niet voorhanden. De ramingen berusten veelal op de kennis en ervaring van de verantwoordelijke ambtenaren. De Studiedienst benadrukt dat de ramingen van deze ontvangsten worden bemoeilijkt door de geringe link met de macro-economische grootheden zoals consumptie, inflatie en investeringen, zodat de gebruikte methodes noodzakelijke vereenvoudigingen zijn van de realiteit.

De beperkte documentatie en toelichting van de gebruikte ramingsmethodes houden een gevaar in op het vlak van de continuïteit, de kennisoverdracht en de ervaring, en bemoeilijken het nazicht van de juistheid en volledigheid van de ramingen.

De Studiedienst kon voor deze ramingen ook geen evaluatienota's voorleggen.

De ministerraad van 22 oktober 2016 richtte een taskforce op die de ramingsmethodes van de fiscale ontvangsten moet analyseren. In die taskforce zetelen medewerkers van de Studiedienst, van het FPB, van de Nationale Bank van België en van de beleidscellen van de eerste minister en de ministers van Begroting en Financiën. Op het moment van de opmaak van het verslag had deze taskforce zijn werkzaamheden nog niet afgerond.

In zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof, onderschrijft de minister van Financiën de globale vaststellingen en conclusies van het Rekenhof. Hij benadrukt wel dat diverse initiatieven zijn ondernomen die al voor een stuk tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

De Studiedienst verduidelijkt in zijn antwoord een aantal uitgangspunten van de ramingsmethode. Deze zijn volgens het Rekenhof echter niet van die aard dat het zijn conclusies en aanbevelingen moet herzien. Het antwoord van de Studiedienst en van de minister van Financiën zijn integraal opgenomen in het onderzoeksverslag.

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