

**COMMENTAAR EN
OPMERKINGEN BIJ DE
ONTWERPEN VAN
STAATSBEGROTING VOOR HET
BEGROTINGSJAAR 2008**

Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van
2 april 2008

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
DEEL I – Algemene toelichting	5
1. Algemene evolutie van de begroting.....	6
2. Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo.....	6
3. Eénmalige maatregelen	7
4. Effect van sommige maatregelen op de begroting van de komende jaren	7
5. Aanpak van de vergrijzingsproblematiek	8
DEEL II – Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	9
1. Algemene evolutie van de begroting.....	10
2. Bijdrage van de energiesector	10
3. Notionele intresten	10
4. Meerwaardetaks obligatiefondsen	10
5. Niet-recurrente resultaatsgebonden voordelen.....	11
6. Toekenning van een gedeelte van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) aan andere begunstigden	11
7. FOD Justitie - Lopende niet-fiscale ontvangsten – artikel 46.01 – Terugstorting van opbrengsten voortvloeiend uit sommige prestaties door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie	14
8. Ministerie van Landsverdediging – Inkomsten uit de verkoop van materieel en infrastructuur	14
DEEL III – Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	16
Hoofdstuk I – Algemeenheden	17
Opgeven van het ankerprincipe en algemene vaststelling van de kredieten 2008	17
Hoofdstuk II - Secties van de algemene uitgavenbegroting	18
Sectie 01 – Dotaties	18
Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	19
Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole	20
Sectie 04 – FOD Personeel en Organisatie	22
Sectie 05 – FOD Informatie- en Communicatie- technologie	24
Sectie 12 – FOD Justitie.....	25
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	27
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking	29
Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging.....	31
Sectie 17 – Federale Politie en Geïntegreerde Werking	34

Sectie 18 – FOD Financiën	35
Sectie 19 – Regie der Gebouwen	39
Sectie 23 – Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.....	42
Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid	44
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	46
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	50
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	55
Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.....	57
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	61
Sectie 51 – Rijksschuld	63
DEEL IV – Sociale Zekerheid	65
1. Inleiding	66
2. Globaal Beheer van de werknemers	66
3. Globaal Beheer van de zelfstandigen	71
4. Verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging	75

INLEIDING

Krachtens de bepalingen van artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen houdende de begroting van de Staat voor het begrotingsjaar 2008 aanleiding geeft.

De ontwerpen van staatsbegroting werden bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend op 19 maart 2008¹.

In verband met de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting heeft het Rekenhof zijn commentaar gebaseerd op de drukproeven, daar de definitieve stukken op het moment van het onderzoek nog niet beschikbaar waren.

¹ Parl. St. Kamer, DOC 52-0992/001 (algemene toelichting), DOC 052-0993/001 (ontwerp van rijksmiddelenbegroting), DOC 52-0994/001 (ontwerp van algemene uitgavenbegroting – deel I) en DOC 52-0994/002 (ontwerp van algemene uitgavenbegroting – deel II).

DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING

1. Algemene evolutie van de begroting

De regering gaat voor de begroting van het jaar 2008 uit van een evenwicht voor de gezamenlijke overheid. Het tekort van de federale overheid, ten belope van -0,6 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP), wordt gecompenseerd door een overschot in de sociale zekerheid (+ 0,4 % van het BBP), bij de gemeenschappen en gewesten (+ 0,2 % van het BBP) en bij de lokale overheden (+ 0,1 % van het BBP). De schuldgraad daalt van 85,1 % naar 82,0 % van het BBP.

Het geraamde primair saldo van de gezamenlijke overheid (3,7 % van het BBP), dat wordt gevormd door het saldo van de ontvangsten en de uitgaven exclusief rentelasten, en dat de afgelopen jaren permanent aan het dalen was, blijft stabiel ten opzichte van 2007.

De begroting wordt op positieve wijze beïnvloed door de (verwachte) stijgende werkgelegenheidsgraad² en de (verwachte) stijgende fiscale ontvangsten (cf. deel II – Ontwerp van rijksmiddelenbegroting). De daling van de reële economische groei (van 2,7 % van het BBP in 2007 naar 1,9 % van het BBP in 2008) en de sterke stijging van de inflatie (van 1,8 % naar 3,0 %) hebben globaal een negatieve weerslag. De gehanteerde groeiraming ligt aan de bovenkant van de ramingen zoals uitgebracht door de verschillende (financiële) instellingen.

De gehanteerde macro-economische parameters zijn in hoofdzaak gebaseerd op de economische begroting opgesteld door het Instituut voor de Nationale Rekeningen in de loop van de maand januari 2008. Deze steunt op haar beurt op vooruitzichten van de OESO opgemaakt in de maand december 2007. Hierdoor zijn de effecten van de crisis op de financiële markten, die sindsdien nog verder is uitgedeind, nog niet ten volle verrekend in de uitgangsbasis voor de begroting. Een neerwaartse herziening van de export en een opwaartse herziening van de olieprijs op basis van de actuele toestand leiden tot een neerwaartse bijstelling van het begrotingssaldo³.

De toegepaste rentehypothesen⁴ zijn zoals de voorbije jaren gebaseerd op de 'forward rates' gevormd op de financiële markten.

2. Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

Voor de bepaling van het vorderingensaldo, dat geldt als internationale referentie voor de begrotingscijfers, worden op het begrotingssaldo een aantal correcties toegepast. Deze correcties vloeien onder meer voort uit

² Deze wordt geraamd op 63,7 % tegenover 62,5 % in het jaar 2007.

³ Het Federaal Planbureau raamde het gezamenlijk (negatief) effect van een lagere export (met 0,4 %) en hogere olieprijs (met 10 %) op 591 miljoen euro.

⁴ De gehanteerde intrestvoet op 3 maand en 10 jaar bedraagt respectievelijk 4 % en 4,4 %.

de verschillen in de gehanteerde perimeter van de overheidssector, verschillen in het moment van registratie, correcties voor financiële en niet-financiële transacties en diverse andere correcties⁵.

De belangrijkste, jaarlijks terugkerende, correctie betreft de BNP-bijdrage aan de Europese Unie die niet begrepen is in de primaire uitgaven doch wel in rekening wordt genomen voor de bepaling van het vorderingensaldo (- 2,35 miljard euro).

Een andere correctie voor het jaar 2008 wordt toegepast voor de storting van 97 miljoen euro aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie, die is opgenomen onder de post 'netto-deelnemingen en kredietverleningen'⁶.

Het Rekenhof vestigt er tenslotte de aandacht op dat de onderbenutting, die voor het jaar 2008 door de regering wordt geraamd op 315 miljoen euro – anders dan de voorbije jaren - niet is opgenomen als correctie van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo, doch reeds in mindering is gebracht van het geraamd primair saldo⁷.

3. Eénmalige maatregelen

De begroting bevat tevens een beperkt aantal niet-structurele maatregelen die een gunstige invloed hebben op het vorderingensaldo. De belangrijkste niet-structurele maatregel betreft een netto-opbrengst van circa 200 miljoen euro tengevolge van de hergroepering van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur (FSI) binnen de sector overheid. Hierdoor wordt echter ook het vorderingensaldo voor het jaar 2005 in negatieve zin herzien.

Ook kan worden gewezen op de verkoop van gebouwen door de Regie der Gebouwen en van materieel en infrastructuur door het ministerie van Landsverdediging, evenals op de bijdrage van de energiesector.

4. Effect van sommige maatregelen op de begroting van de komende jaren

Sommige van de in het vooruitzicht gestelde maatregelen hebben slechts een beperkt effect op de begroting van het jaar 2008 (bv. omdat ze pas in de loop van het jaar in werking treden) doch zullen de komende begrotingen in stijgende mate belasten. Dit is onder meer het geval voor de belastingverlaging voor lage en gemiddelde inkomens, de stijging van de kinderbijslag en de verhoging van de pensioenen.

⁵ Een samenvatting van de correcties is opgenomen in de algemene toelichting (Parl. St., Kamer, DOC 52 0992/001 - p. 35-39).

⁶ Deze uitgave is begrepen in de primaire uitgaven doch wordt in de overgangscorrecties terug in mindering gebracht.

⁷ Rekening houdende met de onderbenutting bedragen de geraamde primaire uitgaven 34,18 miljard euro (algemene toelichting, p. 30, tabel 6).

5. Aanpak van de vergrijzingsproblematiek

In het Belgische stabiliteitsprogramma werd een begrotingspad uitgestippeld om het hoofd te bieden aan de budgettaire druk die de vergrijzing van de Belgische bevolking met zich meebrengt. Conform haar langetermijnplanning moest de regering in 2007 beginnen met de graduele opbouw van begrotingsoverschotten die in het Zilverfonds dienen te worden gekapitaliseerd om de stijging van de pensioenlasten te financieren. Aldus moest volgens de gewijzigde wet op het Zilverfonds⁸ de gezamenlijke overheid in 2007 een overschot van 0,3 % van het BBP realiseren en moest dit surplus jaarlijks toenemen met 0,2 % van het BBP tot 1,3 % van het BBP in 2012. In 2008 diende volgens deze planning dus een vorderingenoverschot van 0,5 % van het BBP in het Zilverfonds te worden gestort.

Daar bij de opmaak van de begroting 2007 werd uitgegaan van een overschot van 0,3 % van het BBP voor het betreffende jaar, werd toen op een niet-gesplitst krediet van de begroting van de rijksschuld een overeenkomstig bedrag van 900 miljoen euro ingeschreven, dat aan het Zilverfonds als parastatale instelling zou worden overgedragen. Aangezien in 2007 geen overschot werd gerealiseerd, kon dit bedrag evenwel niet in het Zilverfonds worden gestort. Voor 2008 wordt evenmin uitgegaan van een overschot en is er in de begroting bijgevolg geen storting aan het Zilverfonds voorzien. De begroting 2008 wijkt op die manier af van het begrotingspad dat in het stabiliteitsprogramma werd uitgestippeld om de gevolgen van de vergrijzing te ondervangen. Dit impliceert dat de financiering van de kosten van de vergrijzing worden uitgesteld naar toekomstige begrotingen.

⁸ Artikel 3 van de wet van 20 december 2005 tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006).

DEEL II – ONTWERP VAN RIJKSMIDDELENBEGROTING

1. Algemene evolutie van de begroting

De geraamde totale ontvangsten stijgen van 93,6 miljard euro tot 99,3 miljard euro of met ongeveer 6 % ten opzichte van het jaar 2007. De fiscale ontvangsten die de belangrijkste categorie vormen, stijgen nog sneller, namelijk van 90,8 miljard euro naar 96,5 miljard euro (+ 6,3 %).

Deze positieve evolutie is in belangrijke mate het gevolg van de stijging van de (geraamde) nominale groei, die circa 5 % bedraagt. Door de versnellende inflatie is de nominale groei hoger dan in 2007 (ondanks het feit dat de geraamde reële groei beduidend lager ligt⁹). Voorts hebben ook sommige tijdens het conclaaf genomen maatregelen, waaronder de bestrijding van misbruik en fraude inzake de notionele intrestafrek (cf. punt 2), de beoogde verbetering van de inning van de fiscale schuldvoordelingen en de activering van werklozen een positief effect. Het Rekenhof stelt vast dat deze maatregelen nog verder geconcretiseerd dienen te worden, waardoor het niet mogelijk is nu reeds de haalbaarheid van de vooropgestelde budgettaire doelstellingen te evalueren.

2. Bijdrage van de energiesector

Wat betreft de niet-fiscale ontvangsten wordt gewezen op het belang van de bijdrage van de energiesector ten belope van 250 miljoen euro. Ook deze maatregel dient nog verder te worden uitgewerkt en maakt het voorwerp uit van verder overleg met de sector. De budgettaire documenten lichten niet toe op welke basis en volgens welke modaliteiten deze bijdrage zal worden geïnd.

3. Notionele intresten

In de begroting wordt ervan uitgegaan dat het actieplan tegen het misbruik van de maatregel inzake notionele intresten een positief effect zal hebben van 200 miljoen euro. De algemene toelichting noch de rijksmiddelenbegroting bevatten evenwel elementen die toelaten deze raming te evalueren.

De gevolgen van de toepassing van de notionele intresten worden evenmin toegelicht in de documenten voor het begrotingsjaar 2008.

4. Meerwaardetaks obligatiefondsen

De opbrengst uit de meerwaardetaks bij de verkoop van kapitalisatiefondsen die voor minstens 40 procent beleggen in vastrentende waar-

⁹ De reële economische groei werd geraamd op 1,9 % van het BBP ten opzichte van 2,7 % in het jaar 2007.

den wordt geraamd op 81 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat deze raming niet gebaseerd is op een onderbouwde becijfering uitgaande van de gerealiseerde meerwaarden. Deze maatregel wordt geacht de vermindering van de beurstaks van 1,1 % naar 0,5 % bij verkoop van kapitalisatiefondsen (precies) te compenseren. De ingeschreven ontvangsten zijn gelijk aan de geraamde minderinkomsten (-81 miljoen euro) voortvloeiend uit deze tariefvermindering.

5. Niet-recurrente resultaatsgebonden voordelen

De wet van 21 december 2007 betreffende de uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2007-2008 voorziet de mogelijkheid loonbonussen toe te kennen die onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld zijn van personenbelasting en van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid. De werkgever dient enkel een bevrijdende sociale zekerheidsbijdrage van 33 % te betalen. De loonbonus, die kan worden toegekend bij het bereiken van vooraf vastgelegde doelstellingen, mag maximum 2.200 euro bedragen.

In de begroting van het jaar 2008 werd een ontvangst van 14,4 miljoen euro ingeschreven in de vorm van bijkomende sociale bijdragen als gevolg van deze maatregel. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat geen rekening werd gehouden met een weerslag van deze maatregel op de fiscale ontvangsten.

6. Toekenning van een gedeelte van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) aan andere begunstigden

Sedert ettelijke jaren wordt een gedeelte van de netto-ontvangsten van de btw toegekend aan verschillende begunstigden.

Krachtens de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten wordt een geïndexeerd bedrag, gekoppeld aan 91 % van de werkelijke stijging van het bruto nationaal inkomen en gedeeltelijk gekoppeld aan de demografische evolutie, van die ontvangsten afgenomen ten voordele van de gemeenschappen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is die overdracht, die 9,2 miljard euro beliep in 2000, opgelopen tot 12,3 miljard euro in 2007 en zou ze meer dan 13 miljard euro moeten bedragen in 2008.

Bovendien is, krachtens de programmawet van 2 januari 2001, een deel van btw-ontvangsten bestemd voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid.

Voor het jaar 2008 zal dit bedrag ongeveer 11 miljard euro bedragen.

Er gebeuren nog andere afnemingen¹⁰ van de btw-opbrengst (188 miljoen euro in 2008) die enerzijds betrekking hebben op de financiering van de toelagen toegekend aan de politiezones om de lasten te compenseren die voortvloeien uit de toepassing van verschillende regels inzake sociale zekerheid op de overgedragen politiemensen en militairen, en anderzijds op de werkgeversbijdrage verschuldigd op de wedden van de personeelsleden van de politiediensten. Dat bedrag houdt evenwel geen rekening met het effect van de indexering van de wedden die in 2008 zal plaatshebben, zodat het totaalbedrag van die afnemingen, zoals bepaald in de algemene toelichting (p. 148) met nagenoeg 6 miljoen euro onderschat is¹¹.

De Europese Unie wordt gefinancierd¹² door verschillende bijdragen van de lidstaten, waaronder een bijdrage die wordt afgenomen van de btw, en die in 2008 meer dan 477 miljoen euro zal bedragen voor België.

Sedert 2005 wordt een gedeelte van de btw toegekend aan de CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas)¹³. Dat bedrag wordt voor 2008 op 11,6 miljoen euro geraamd.

Sedert 2006¹⁴ wordt tot slot de cessie van de fiscale schuldvorderingen inzake btw georganiseerd. Deze afhouding beliep 250 miljoen euro in 2007. Ze wordt voor 2008 op 70 miljoen euro geraamd.

De onderstaande tabel schetst de evolutie van die verschillende toegekende bedragen¹⁵.

¹⁰ Artikelen 190 en 191 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

¹¹ Het Rekenhof heeft reeds naar aanleiding van het onderzoek van de ontwerpbegroting voor het jaar 2007 erop gewezen dat die indexering niet in aanmerking werd genomen (Parl. St. Kamer, DOC 51-2704/003, p. 105).

¹² Beschikking van de Raad van 29 september 2000 betreffende het systeem van de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.

¹³ Artikel 21 *ter* van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, ingevoegd door artikel 64 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen.

¹⁴ Artikel 24 van de programmawet van 20 juli 2006 tot wijziging van artikel 43 van de programmawet van 11 juli 2005 voegt de fiscale schuldvorderingen inzake btw toe aan het mechanisme van de effectivering van de fiscale schuldvorderingen van de Staat.

¹⁵ Voor de jaren 1996 tot 2007 is die tabel opgesteld op basis van de afnemingen. Voor 2008 is hij opgesteld op basis van de ontvangstenramingen zoals vermeld in de algemene toelichting (Parl. St. Kamer, DOC 52-0992/001, p.147-148).

	Totale netto-ontvangsten btw	Jaarlijkse groei in %	Gemeenschappen	Sociale zekerheid	Europese Unie	Geïntegreerde politie	Effectivering	CREG	Totale toegekende btw	Blijft op de RMB	% resterend voor de Staat
1996	14.275		8.578	2.154	1.015	0	0	0	11.747	2.528	17,7%
1997	14.913	4,47%	8.912	3.042	988	0	0	0	12.942	1.971	13,2%
1998	15.583	4,49%	8.960	3.116	962	0	0	0	13.038	2.545	16,3%
1999	16.773	7,64%	9.050	3.382	938	0	0	0	13.370	3.403	20,3%
2000	18.101	7,92%	9.204	3.852	1.011	0	0	0	14.067	4.034	22,3%
2001	17.940	-0,89%	9.537	3.568	1.089	0	0	0	14.194	3.746	20,9%
2002	18.461	2,90%	9.938	4.491	826	43	0	0	15.298	3.163	17,1%
2003	18.754	1,59%	10.294	4.578	823	176	0	0	15.871	2.883	15,4%
2004	20.180	7,60%	10.608	7.834	567	180	0	0	19.189	991	4,9%
2005	21.334	5,72%	11.346	8.410	626	183	0	9	20.574	760	3,6%
2006	22.610	5,98%	11.843	9.076	446	186	35	34	21.620	990	4,4%
2007	23.764	5,10%	12.289	9.752	459	190	250	12	22.952	812	3,4%
2008	25.188	5,99%	13.014	11.038	477	188	70	12	24.799	389	1,5%

Als de groei van de voor 2007 en 2008 verwachte ontvangsten juist zou zijn, zou de Staat nog slechts over nagenoeg 390 miljoen euro afkomstig uit de opbrengst van de btw beschikken om zijn eigen uitgaven te financieren.

Het Rekenhof heeft tot slot in zijn 164^e Boek erop gewezen dat de Schatkist in 2006 uit haar andere middelen heeft moeten putten om verschillende maandelijkse afnemingen van de btw te prefinancieren die de netto-ontvangsten van die belasting overstegen. Deze toestand heeft zich in 2007 negen keer voorgedaan.

7. FOD Justitie - Lopende niet-fiscale ontvangsten - artikel 46.01 – Terugstorting van opbrengsten voortvloeiend uit sommige prestaties door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie

De ontvangst ingeschreven op dat artikel is ten opzichte van de begroting 2007¹⁶ gedaald. Uit de verantwoordingsnota's bij het ontwerp van rijksmiddelenbegroting¹⁷ kan niet worden afgeleid of de recente wijzigingen van de wettelijke bepalingen in verband met de stijging van de tarifiering van de DNA-analyses in aanmerking zijn genomen¹⁸, waardoor de ontvangst mogelijkerwijze onderschat is met 500.000 euro.

8. Ministerie van Landsverdediging - Inkomsten uit de verkoop van materieel en infrastructuur

Het Rekenhof stelt vast dat de investeringsuitgaven van het ministerie van Landsverdediging in stijgende mate worden gefinancierd door de verkoop van activa. De gerealiseerde inkomsten worden gestort in begrotingsfondsen en vervolgens aangesproken om de openstaande schulden te financieren¹⁹.

Deze werkwijze vormt een niet-structurele financiering van uitgaven, die de komende jaren geleidelijk zal verminderen en waarvoor bijgevolg andere middelen zullen dienen te worden gevonden.

¹⁶ 1,5 miljoen euro in plaats van 2 miljoen euro.

¹⁷ Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/001.

¹⁸ Koninklijk besluit van 20 november 2007 tot wijziging van het hoofdstuk IV van de schaal der honoraria in strafzaken gevoegd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

¹⁹ De rijksmiddelenbegroting voorziet dat de opbrengsten uit de vervreemding van overtollig materieel en onroerende goederen door het ministerie van Landsverdediging kunnen worden aangewend voor nieuwe investeringen in materieel en infrastructuur (respectievelijk artikel 17.01 en artikel 76.01 van de rijksmiddelenbegroting). Het gaat om het fonds voor de wederbelegging van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munitie (BA 16.50.21.1381) en het fonds voor wederbelegging van de ontvangsten uit vervreemding van onroerende goederen (BA 16.50.31.1382).

Tabel - Geraamde inkomsten uit de verkoop van materieel en infrastructuur 2008-2012 (in miljoen euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Materieel	71,5	44,5	17,3	16,8	16,0
Infrastructuur	41,5	29,0	10,8	2,1	2,1
Totaal	113,0	73,5	28,1	18,9	18,1

(Bron: ministerie van Landsverdediging)

De financiering van het encours door inkomsten uit verkopen vereist voorts dat deze tijdig worden gerealiseerd. Het Rekenhof wijst er in dit verband op dat de effectief gerealiseerde ontvangsten uit verkopen in het verleden vaak lager waren dan de ramingen. Zo bedroegen de in 2007 gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van materieel, waren en munitie 9,1 miljoen euro²⁰, terwijl in de rijksmiddelenbegroting werd uitgegaan van een opbrengst van 35,4 miljoen euro. Ook wat betreft de verkopen uit infrastructuur waren in 2007 de ontvangsten (37,3 miljoen euro) lager dan de ramingen (41,9 miljoen euro)²¹.

In totaal bedroeg de opbrengst van de verkoop van materieel en infrastructuur voor het jaar 2007 dus 46,4 miljoen euro, terwijl het totaalbedrag van deze opbrengsten voor het jaar 2008 wordt geraamd op 113 miljoen euro, zijnde een stijging met 66,6 miljoen euro.

In 2008 werd tot op heden slechts voor een bedrag aan 34,4 miljoen euro aan verkoopovereenkomsten afgesloten, waarvan 22,9 miljoen euro voor de verkoop van materieel en 11,5 miljoen euro voor de verkoop van infrastructuur.

De verantwoording bij de rijksmiddelenbegroting bevat onvoldoende informatie in verband met de geplande verkopen zodat de haalbaarheid van de door het departement vooropgestelde doelstellingen niet kan worden beoordeeld.

²⁰ Bron: ministerie van Landsverdediging. Het betreft hier een voorlopig cijfer. De opmaak van de rekening van de uitvoering van de begroting is nog niet volledig afgerond.

²¹ Idem.

DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

HOOFDSTUK I - ALGEMEENHEDEN

Opgeven van het ankerprincipe en algemene vaststelling van de kredieten 2008

De ordonnanceringskredieten die in de onderhavige ontwerpbegroting zijn ingeschreven, zijn vastgesteld op grond van de verwezenlijkingen 2007²² en werden eventueel aangepast in het licht van bepaalde beleidsprioriteiten en bepaalde behoeften²³. Ten aanzien van de kredieten van het voorgaande jaar stijgen de primaire uitgavenkredieten globaal met 1,9 % in reële termen.

Het Rekenhof wijst erop dat de grondslag voor het vaststellen van de kredieten voor het jaar 2008 (de effectieve verwezenlijkingen van het jaar 2007) in bepaalde gevallen aanleiding kan geven tot een onderschatting van kredieten. Deze toestand is inzonderheid een gevolg van:

- de toepassing van het ankerprincipe in 2007 die voor gevolg had dat de overdracht naar 2008 van sommige uitgaven die in 2007 verschuldigd waren, werd opgelegd;
- de «natuurlijke» onderbenutting van de kredieten die elk jaar wordt vastgesteld en die voor 2008 op 315 miljoen euro wordt geraamd²⁴;
- vertragingen bij het geven van de machtiging aan de FOD's om over te gaan tot de herverdeling van basisallocaties²⁵. Door deze vertragingen konden in een aantal gevallen niet alle uitgaven aangerekend worden op de betrokken basisallocaties;
- het feit dat de onderbenutting van de kredieten die in 2007 werd opgelegd, voornamelijk werkings- en investeringskredieten betrof²⁶. Aangezien het begrotingsontwerp van het jaar 2008 gebaseerd is op het jaar 2007, heeft de beperking van de werkings- en investeringsuitgaven gevolgen voor de kredieten van 2008 die in sommige gevallen ontoereikend zouden kunnen zijn;
- het occasioneel niet ten laste nemen van bepaalde verplichtingen van de Staat, meer inzonderheid inzake de financiële bijdrage voor het Fonds bestemd voor de financiering van bepaalde uitgaven in verband met de veiligheid bij het organiseren van Europese toppen in Brussel (sectie 13) en met het Europees Ruimtevaartagentschap (sectie 46).

²² Op de kredieten van het jaar en op de overgedragen kredieten.

²³ Inzake veiligheid (Justitie, Binnenlandse Zaken en Federale Politie), mobiliteit en ontwikkelingssamenwerking: algemene toelichting, p. 7 en 167 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0992/001).

²⁴ Algemene toelichting, p. 167.

²⁵ Artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

²⁶ En niet de personeelskredieten noch de kredieten die geen effect hebben op het vorderingensaldo, zoals overdrachten aan andere overheidsadministraties en kredietverleningen en deelnemingen.

HOOFDSTUK II – SECTIES VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

SECTIE 01 – DOTATIES

Dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap

De berekening van de dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap is niet volledig in overeenstemming met de bepalingen van artikel 58 tot 58septies van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap²⁷. Daaruit vloeit voort dat de kredieten ten belope van 131,7 miljoen euro ingeschreven op de ontwerpbegroting 2008 overschat zijn met een bedrag van 380.000 euro. De FOD Financiën zal eerstdaags de dotatie opnieuw onderzoeken in het raam van de bovenvermelde bepalingen.

²⁷ Brief van het Rekenhof van 9 mei 2007 aan de minister van Financiën.

SECTIE 02 – FOD KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER

1. Verantwoording van de kredieten

In het verleden heeft het Rekenhof al gewezen op de ontoereikende verantwoording van de kredieten, inzonderheid met betrekking tot externe communicatie en administratieve vereenvoudiging²⁸.

Inzake de kredieten voor administratieve vereenvoudiging (programma 02.32.1) ontbreekt opnieuw informatie over de kostprijs van de verschillende projecten.

De verantwoording bij het programma 02.31.1 – Externe Communicatie bevat thans wel een gedetailleerde opgave van de geplande projecten met inbegrip van hun respectievelijke kostprijs. Daarbij kan weliswaar worden opgemerkt dat binnen het niet-gesplitst krediet van 3,6 miljoen euro²⁹ ook de uitgaven voor de informatiecampagne over het imago van België (raming 1,9 miljoen euro) zijn opgenomen. Deze uitgaven blijken in de praktijk evenwel te geschieden op de kredieten van het Fonds Externe Communicatie (cf. ook punt 2)³⁰.

2. Programma 02.31.1 – Fonds Externe Communicatie

Teneinde een informatiecampagne over het imago van België te financieren, verleende de minister van Begroting op 7 maart 2008 zijn goedkeuring aan de verhoging van de vastleggings- en ordonnanceringskredieten tot respectievelijk 1,7 miljoen euro en 1,9 miljoen euro. Het bedrag van de uitgaven die zijn ingeschreven op het fonds bestemd voor de financiering van informatie- en communicatieopdrachten ontwikkeld door de algemene directie Externe Communicatie moet bijgevolg worden aangepast.

3. Ontbrekende begrotingsdocumenten

Artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut bepaalt dat de begroting of desgevallend het ontwerp van de instellingen van categorie B aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt medegedeeld als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting.

De begrotingen van de Koninklijke Muntchouwborg en het Nationaal Orkest van België, parastatalen van categorie B, ontbreken evenwel.

²⁸ Parl. St. Kamer, DOC 51-2043/003, p. 63; Parl. St. Kamer, DOC 51-2449/002, p. 41-42; Parl. St. Kamer, DOC 51-2704/003, p. 62.

²⁹ Basisallocatie 31.11.1227.

³⁰ In de loop van de maand maart 2008 gebeurden reeds vastleggingen ten belope van ruim 1 miljoen euro op de kredieten van het fonds.

SECTIE 03 – FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

1. Het project FEDCOM

Het project FEDCOM beoogt de invoering van een nieuwe federale overheidsboekhouding en de ontwikkeling van een hieraan aangepast geïntegreerd boekhoudpakket. Het Rekenhof wees er in zijn 164^e Boek op dat dit project afwijkt van het principe van de dubbele boekhouding dat door de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat werd ingevoerd³¹. Het geselecteerde softwarepakket dat FEDCOM zal gebruiken, zou moeten toelaten het systeem verder uit te breiden en het te integreren in een systeem van een volwaardige dubbele boekhouding.

De inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 werd door de wet houdende diverse bepalingen (I) van 21 december 2007 uitgesteld tot 1 januari 2009. FEDCOM zal gefaseerd worden geïmplementeerd bij de federale en programmatorische overheidsdiensten. Volgens de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting zou het pilootproject operationeel moeten zijn einde 2008.

Bovenop de 23,5 miljoen euro aan (gerealiseerde) vastleggingen in het jaar 2007 wordt op het programma 03.31.1 – Project FEDCOM een bedrag van 5,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten voorzien; de ordonnanceringskredieten stijgen van 2,5 miljoen euro tot 9 miljoen euro. Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording en budgettaire transparantie inzake de kosten van het project FEDCOM. De begrotingsstukken geven geen inzicht in de totale kostprijs van het project daar een deel van de uitgaven onder andere programma's is ingeschreven en niet verder wordt toegelicht in de verantwoording³². Voorts bevat de verantwoording onvoldoende informatie over de (precieze) aard van de uitgaven, de evolutie van het aantal betrokken personeelsleden en de stand van zaken van het project.

2. Provisionele kredieten

Het Rekenhof wijst er op dat het krediet, ingeschreven op het programma 03.41.1 – Provisionele kredieten, verder wordt verhoogd (van

³¹ 164^e Boek van het Rekenhof, Samenvatting, p. 12, "Hervorming van 2003 van de wetgeving op de begroting en de comptabiliteit" en Deel IV, p. 550, "Invoering van een nieuwe federale overheidsboekhouding (project FEDCOM) – stand van zaken".

³² Naast de kredieten voor de werkings- en investeringsuitgaven in het kader van de implementatie van het project FEDCOM worden er kredieten voorzien voor experts FEDCOM (programma 03.31.0). Een deel van de personeelslasten is daarnaast opgenomen onder de algemene personeelsuitgaven.

140,6 miljoen euro³³ tot 197,9 miljoen euro) en dat de bestemming ervan wordt uitgebreid tot gesplitste kredieten. Deze uitbreiding vormt een aantasting van het beginsel van de begrotingspecialiteit en van de parlementaire prerogatieven dienaangaande.

De verantwoording bevat weliswaar een opsomming van de verschillende beoogde maatregelen doch geen informatie over hun respectievelijke (geraamde) kostprijs. Door het behoud van de notie “diverse maatregelen” bestaat daarenboven de mogelijkheid dat de provisie wordt gebruikt voor andere (niet nader bepaalde) uitgaven.

Gelet op het budgettaire belang van dit krediet is het aangewezen de berekeningswijze van de diverse samenstellende delen en hun precieze finaliteit in de verantwoording verder toe te lichten.

³³ Bedrag ingeschreven in de initiële begroting van het jaar 2007.

SECTIE 04 – FOD PERSONEEL EN ORGANISATIE

1. Verantwoording van de kredieten

De verantwoording van de kredieten is zoals de voorgaande jaren weinig transparant en ontoereikend. Een belangrijk deel van de geraamde uitgaven wordt niet geventileerd per basisallocatie en voor sommige projecten ontbreekt een raming van de kostprijs. Hierdoor is het niet mogelijk een aansluiting te maken tussen de verantwoording en de begrotingstabellen.

De financiering van de organisatie van de gecertificeerde opleidingen wordt in de verantwoording ondergebracht bij twee verschillende programma's³⁴, zodat het niet duidelijk is op welke kredieten de aanrekening zal geschieden.

2. Speciaal Fonds bestemd tot dekking van de uitgaven aan te gaan door de FOD P&O met het oog op de bevoorrading in drukwerken, bureaubenodigheden, brandstoffen, meubilair, kledingsstukken, enz. van de verschillende ministeriële departementen en andere openbare diensten³⁵

Het toepassingsgebied van het bovenvermeld fonds, dat in het verleden gecreëerd was met het oog op het voeren van een gecentraliseerd aankoopbeleid, wordt andermaal uitgebreid.

Hoewel het speciaal fonds sinds 2002 door de afschaffing van het Federaal Aankoopbureau zijn bestaansreden verloren had, werd het sindsdien verder gebruikt en kreeg het nog herhaaldelijk nieuwe uiteenlopende bestemmingen. Eind 2005 werd een deel van de opbrengst van de effectisering van achterstallige directe belastingen, namelijk 55 miljoen euro, gestort in het speciaal fonds. Tijdens de begrotingscontrole van 2006 besliste de regering dat een bedrag van 40 miljoen euro hiervan kon worden aangewend voor een betere werking van de FOD Financiën.

In 2006 machtigde een wetsbepaling de minister van Ambtenarenzaken het saldo van het speciaal fonds te gebruiken om de veroordelingen en dadingen in het kader van geschillendossiers inzake overheidsopdrachten te betalen.

Bij de tweede aanpassing van de begroting van het jaar 2007 werd het toepassingsgebied van de kwestieuze wetsbepaling nogmaals verruimd. Het werd vanaf dan ook mogelijk om de uitgaven voor de gecertificeerde opleidingen voor een maximaal bedrag van 1,5 miljoen euro aan te rekenen lastens het fonds.

³⁴ Programma 04.31.1 – Personeel en organisatie en programma – 04.31.2 Opleiding van ambtenaren.

³⁵ Wet van 14 juli 1951 houdende de buitengewone begroting van 1950 (artikel 63.01.A).

De begroting van het jaar 2008 voorziet een nieuwe uitbreiding van de wetsbepaling³⁶ en maakt het mogelijk om voortaan ook de betaling van schadevergoedingen aan derden voortvloeiend uit het opnemen door de Staat van zijn aansprakelijkheid ten laste te leggen van het fonds. Daarbij dient te worden opgemerkt dat op de basisallocatie 21.01.3401 – Schadevergoeding aan derden geen krediet meer is ingeschreven.

Het Rekenhof wijst erop dat de verdere verruiming van het toepassingsgebied van het speciaal fonds de transparantie van de begroting schaadt. De geraamde uitgaven, die stijgen van 5,2 miljoen euro in 2007 (realisaties) tot 16,3 miljoen euro worden niet toegelicht. Derhalve is het respectievelijke aandeel van de verschillende uitgavencategorieën (modernisering FOD Financiën, contentieux, schadevergoedingen en gecertificeerde opleidingen) niet gekend. Het groeperen van uitgaven met een verschillende finaliteit gaat in tegen de specialiteit van de begroting.

³⁶ Wetsbepaling 2.04.5.

SECTIE 05 – FOD INFORMATIE- EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE

1. Wetsbepaling 2.05.3

De wetsbepaling 2.05.3 bepaalt dat voor ICT-projecten ten voordele van de burger en die van algemeen belang zijn, toelagen kunnen worden toegekend aan vzw's en aan internationale instellingen.

Het Rekenhof merkt op dat in de krediettabel enkel een krediet is voorzien voor toelagen aan internationale organisaties³⁷ en niet voor toelagen aan vzw's.

2. Programma 05.31.1 – Informatie en communicatietechnologie (E-government-projecten)

De verantwoording voor het jaar 2008 bevat een overzichtstabel van de verschillende (deel)projecten inzake e-government met opgave van de geraamde vastleggings- en ordonnanceringskredieten. Van de voorziene ordonnanceringskredieten van 23,0 miljoen euro is volgens deze tabel 14,4 miljoen euro bestemd voor de betaling van verplichtingen die dateren van voor 1 januari 2008; het saldo kan worden besteed aan nieuwe projecten.

Overigens bedraagt het encours op 1 januari 2008 15,2 miljoen euro.

³⁷ Basisallocatie 21.01.3501.

SECTIE 12 – FOD JUSTITIE

1. Programma 12.40.0 – Schadevergoedingen aan derden

Het bedrag van 1,3 miljoen euro dat als ordonnanciering is ingeschreven onder basisallocatie 40.03.3401³⁸ en dat moet dienen om de gevolgen op te vangen van gerechtelijke veroordelingen, ligt veel lager dan de in 2007 geordonnanceerde bedragen (3,8 miljoen euro). Het bedrag dat is ingeschreven in de ontwerpbegroting 2008 wordt niet gestaafd door afrekeningen van lopende geschillen.

2. Programma 12.51.3 – Medische en paramedische zorgen aan gedetineerden

Tenuitvoerlegging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden

De wet heeft tot doel om binnen de gevangenis een modern wettelijk kader te scheppen voor het regelen van de rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en van verdachte gedetineerden, beklaagden en beschuldigen. Ze definieert ook de werkingsprincipes die eruit voortvloeien voor het gevangeniswezen. De wet werd ontworpen naar het voorbeeld van de Europese gevangenisregels en binnen de context van de detentie transposeert ze bovendien de principes die vervat liggen in de overeenkomsten betreffende de rechten van de mens die België heeft onderschreven³⁹.

De wet werd uitgevaardigd in 2005, maar is slechts gedeeltelijk ten uitvoer gelegd door diverse koninklijke besluiten. Het zijn met name de bepalingen inzake gezondheidszorg en gezondheidsbescherming voor de gedetineerden die nog niet formeel worden toegepast⁴⁰.

In de ontwerpbegroting 2008 werd op het programma 12.51.3 – Medische en paramedische zorgen aan gedetineerden derhalve geen enkel krediet ingeschreven voor de tenuitvoerlegging van de wet.

3. Programma 12.51.6 – Veiligheidskorps

Het Veiligheidskorps is belast met de overbrenging van gedetineerden vanuit penitentiaire inrichtingen naar gerechtsgebouwen en ziekenhuizen. Daarnaast staat het korps ook in voor de ordehandhaving in de hoven en rechtbanken.

³⁸ Allerhande schadevergoedingen aan derden voortvloeiend uit het opnemen door de Staat van zijn verantwoordelijkheid.

³⁹ Parl. St. Kamer, DOC 51-0231/1-2003, p.3.

⁴⁰ Met uitzondering van artikel 98 met betrekking tot de installatie van de Penitentiaire Gezondheidsraad.

In een overeenkomst uit 2003⁴¹ werd bepaald dat de betrokken Brusselse politiezones en vervolgens de FOD Justitie de financiële last zullen dragen voor het vergoeden van zijn 130 medewerkers tijdens het eerste jaar van hun indiensttreding (1 januari 2005).

Het Rekenhof stelt vast dat de orderekening van de thesaurie⁴², die werd gecreëerd in het kader van de gedeeltelijke financiering van het Veiligheidskorps door de politiezones, een groeiend tekort vertoont. Eind 2007 liep dat tekort al op tot zowat 4 miljoen euro omdat de betalingen door de politiezones ontoereikend waren.

Een snelle regularisatie van die toestand valt wellicht niet te verwachten, aangezien wetsbepaling 2.12.7 van de ontwerpbegroting 2008 de schatkistrekking toelaat gedurende maximaal zes maanden een debetsaldo te vertonen van 4,1 miljoen euro.

4. Dotatie aan het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding

Het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding werd opgericht door de wet van 31 januari 2007⁴³ en verzorgt de opleiding van magistraten, griffiers en diverse leden van rechtbanken, hoven en parketten. De wet werd gedeeltelijk ten uitvoer gelegd in 2007 en treedt volledig in werking vanaf 2 februari 2008.

Artikel 38, tweede lid, van de wet is op 2 februari 2008 van kracht geworden en bepaalt dat de aan het Instituut toegekende kredieten voor het begrotingsjaar dat volgt op het jaar waarin het artikel in werking treedt (met andere woorden het jaar 2009) minstens 0,9 % moeten bedragen van de jaarlijkse loonmassa van het betrokken personeel⁴⁴.

De ontwerpbegroting 2008 bevat echter geen individueel krediet ten voordele van het nieuwe Instituut voor Gerechtelijke Opleiding.

De vereiste werkingsmiddelen voor dit eerste jaar zouden worden afgehouden van de dotatie van de Hoge Raad voor Justitie en van de kredieten van de FOD Justitie, wat indruist tegen het beginsel van de begrotingsspecialiteit.

In de ontwerpbegroting 2008 is 5,1 miljoen euro ingeschreven als dotatie voor de Hoge Raad voor Justitie, terwijl die dotatie in 2007 nog 5,5 miljoen euro bedroeg.

⁴¹ Ministerraden van 5 april 2003 en van 30 maart 2004.

⁴² 87.09.68.98.B+: vereffening door de CDVU van de vergoedingen voor het personeel van het Veiligheidskorps in de penitentiaire inrichtingen.

⁴³ Wet inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding.

⁴⁴ In 2009 zou een krediet van ongeveer 5 miljoen euro moeten worden uitgetrokken voor het Instituut.

SECTIE 13 – FOD BINNENLANDSE ZAKEN

1. Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en de gemeenten

Het krediet dat als dotatie ten voordele van de stad Brussel is ingeschreven, houdt geen rekening met de berekeningsparameter waarin artikel 64 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten voorziet, namelijk de aanpassing van de bedragen aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen.

Daaruit volgt dat het ingeschreven krediet 121.000 euro te laag geschat is⁴⁵.

2. Programma 13.56.7 – Europese topontmoetingen te Brussel

Fonds ter financiering van sommige uitgaven die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese tops te Brussel

De middelen die op bovenvermeld fonds zijn ingeschreven, zijn bedoeld om bepaalde initiatieven inzake veiligheid te bevorderen, die worden gedragen door de lokale besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (vergoedingen voor de aanwerving van veiligheidsagenten, infrastructuuruitgaven, verbetering van het telecommunicatiesysteem, dekking van de meerkosten gegenereerd door de organisatie van de Europese topontmoetingen,...).

Het fonds kent al verschillende jaren een toenemende betalingsachterstand: op het einde van 2007 vertegenwoordigde het encours van de nog niet vereffende schuldvorderingen ten voordele van de politiezones en de gemeenten voor de jaren 2003 tot 2006 nagenoeg 17,5 miljoen euro. Dat encours kan worden verklaard door de toepassing van de maatregelen inzake begrotingsdiscipline en door de ontoereikende kredieten die op die begroting zijn ingeschreven. Als men bovendien kijkt naar de schuldvorderingen die in 2008 zullen moeten worden vereffend voor prestaties die in 2007 werden geleverd (24,8 miljoen euro)⁴⁶, zullen de voor de afgelopen jaren verschuldigde bedragen oplopen tot in totaal 42,3 miljoen euro.

⁴⁵ Basisallocatie 40.40.4308 – Dotatie ten voordele van de stad Brussel, bedrag van 95.443.000 euro.

⁴⁶ Rekening houdend met de tijd die nodig is om de verantwoordingsstukken voor de schuldvorderingen in te voeren en die te controleren gebeuren de betalingen met betrekking tot de prestaties van een jaar in principe pas het jaar nadien. De betalingen met betrekking tot 2008 zouden normaal pas plaatsvinden in 2009.

Ondanks het feit dat er op het fonds middelen beschikbaar zijn (78,1 miljoen euro), bevat het onderhavige ontwerp van algemene uitgavenbegroting daarvoor slechts een ordonnanceringskrediet van 16,6 miljoen euro, dat ontoereikend is om die uitgaven het hoofd te bieden.

SECTIE 14 – FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1. Groeipad van de uitgaven inzake ontwikkelingssamenwerking

Artikel 458 van de programmawet van 24 december 2002 bepaalt dat de middelen die worden ingezet voor de Belgische officiële ontwikkelingshulp (Official Development Aid – ODA) in overeenstemming met de richtsnoeren van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO uiterlijk vanaf 2010 ten minste 0,7 % van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) bedragen. Dit artikel bepaalt tevens dat een solidariteitsnota wordt opgenomen in de algemene toelichting bij de begroting, waarin de methode om deze doelstelling te bereiken wordt toegelicht en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking wordt uiteengezet.

De doelstelling inzake ontwikkelingshulp, zoals geformuleerd in de solidariteitsnota, werd neerwaarts bijgesteld. Voor het begrotingsjaar 2008 moet overeenkomstig het thans voorziene groeipad⁴⁷ 0,50 % van het BNI worden besteed aan ODA-aanrekenbare uitgaven. In de begroting van het jaar 2007 werd nog uitgegaan van een inspanning van 0,55 %. Het Rekenhof wijst er op dat, indien de doelstelling van 0,7 % van het BNI tegen 2010 behouden blijft, er ten opzichte van de huidige situatie een bijkomende inspanning van meer dan 700 miljoen euro zal noodzakelijk zijn.

De voorziene doelstelling voor het jaar 2008 is wel beduidend hoger dan de realisatie voor het jaar 2007 (0,43 % van het BNI)⁴⁸. De daling van het bedrag aan schuldkijscheldingen wordt ruimschoots gecompenseerd door de sterke stijging van het federale budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het Rekenhof wijst er weliswaar op dat de solidariteitsnota en de verantwoording geen precieze informatie bevatten in verband met de inspanning die gevraagd wordt van andere overheden (begrepen in de 0,5 %-norm), waardoor het niet mogelijk is dit element op zijn haalbaarheid te toetsen. Voorts worden ook de uitgaven voor buitenlandse studenten uit ontwikkelingslanden die ten laste zijn van de gemeenschappen (en waarvoor zij een vergoeding vanuit de POD Wetenschapsbeleid ontvangen) voortaan volledig in rekening gebracht. In het verleden was dit maar het geval voor een klein deel van deze uitgaven⁴⁹.

2. Wetsbepaling 2.14.12 – Belgische Technische Coöperatie (BTC)

Luidens deze begrotingsbepaling kan de Staat in 2008 nieuwe meerjarige verbintenissen met de partnerlanden aangaan voor een totaal bedrag van 175 miljoen euro. Bovendien kan het openstaande bedrag van de

⁴⁷ Algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2008, solidariteitsnota.

⁴⁸ Het betreft hier nog geen officieel cijfer, doch een raming.

⁴⁹ In 2006 was dit bijvoorbeeld maar 8 miljoen euro. Volgens de FOD zou evenwel het volledig bedrag in aanmerking kunnen komen.

door BTC uit te voeren, bilaterale verbintenissen maximaal 700 miljoen euro bedragen.

Het Rekenhof wijst er op dat zowel de maximale als de effectieve encours de afgelopen jaren sterk gestegen zijn. De vastleggings- en ordonnanceringskredieten ingeschreven ter dekking van deze verplichtingen⁵⁰ volgen deze evolutie niet of onvoldoende.

Rekening houdend met de reeds aangegane engagements van vorige jaren⁵¹ impliceert dit dat in de begrotingen van de volgende jaren bijkomende middelen zullen dienen te worden voorzien om alle aangegane verbintenissen uit te voeren.

3. Verplichte bijdragen

De verantwoording bevat geen gedetailleerde informatie over de verplichte bijdragen aan internationale organisaties, waardoor het niet mogelijk is de toereikendheid van de ingeschreven kredieten te beoordelen. Het Rekenhof stelt in dit verband ook vast dat ingevolge de toepassing van het ankerprincipe in 2007 de betaling van sommige verplichte bijdragen, voor een totaal van ongeveer 19,2 miljoen euro, werd uitgesteld tot 2008. Het betreft hier onder meer bijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en aan de Vredesmacht van de Verenigde Naties (MONUC)⁵².

⁵⁰ Basisallocatie 54.10.5402 – Dekking operationele kosten van de BTC en bevoorrading van de medebeheerde rekeningen.

⁵¹ Op 30 juni 2007 bedroeg dit openstaande bedrag ongeveer 524,6 miljoen euro. Recentere cijfers konden door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking niet worden aangeleverd.

⁵² Basisallocaties 54.34.3509 (circa 7,4 miljoen euro) en 54.34.3520 (circa 8 miljoen euro).

SECTIE 16 – MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

1. Evolutie van de debetstand van de orderekening van de thesaurie 87.07.01.25.B+

De orderekening van de thesaurie 87.07.01.25.B+ kan worden aangewend ter prefinanciering van de betaling van bezoldigingen voor rekening van andere departementen of diensten, van buitenlandse of internationale instellingen, of van andere derden⁵³. Deze rekening werd in de periode 2004-2006 voor een bedrag van 121,1 miljoen euro op oneigenlijke wijze aangewend, namelijk voor de betaling van bezoldigingen van eigen (niet-gedetacheerd) personeel⁵⁴.

Het Rekenhof wijst erop dat de debetpositie van de orderekening, die eind 2007 nog -278,7 miljoen euro bedroeg, werd teruggebracht tot -66,9 miljoen euro.

Tabel – evolutie saldo orderekening 87.07.01.25 B+

Omschrijving	Bedrag (in miljoen euro)
Begintoestand orderekening 7/12/2007	-278,8
Terugbetaling van het bedrag aan oneigenlijk gebruik door Defensie aan de administratie van de Thesaurie	121,1
Ontvangen van klanten	90,8
Debettoestand 28/3/2008	- 66,9

Bron: ministerie van Landsverdediging

De afgelopen maanden werden door het departement inspanningen geleverd om achterstallige bedragen te factureren en werd met sommige derden (o.a. de SHAPE) overeengekomen deze uitgaven te prefinancieren.

Op korte termijn dient in principe een bedrag van circa 30 miljoen euro (deels bestaande uit gefactureerde doch nog te betalen prestaties en deels uit nog te factureren prestaties) aan de Thesaurie te worden gestort, waardoor de wettelijke limiet van 55 miljoen euro kan worden gerespecteerd.

2. Algemene evolutie van de begroting

In het stuurplan van het ministerie van Landsverdediging, dat in 2003 werd opgesteld, werd als streefdoel vastgelegd dat het aandeel van de personeelsuitgaven tegen 2015 dient te dalen tot 50 % van het totale

⁵³ Wetsbepaling 2.16.1.

⁵⁴ Parl. St. Kamer, DOC 52-0834/001.

budget, ten voordele van de investeringen (25 %) en de werkingsuitgaven (eveneens 25 %).

De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van deze uitgavencategorieën in de ontwerpbegroting 2008 t.o.v. de aangepaste begroting van het jaar 2007.

Tabel - Overzicht ordonnanceringskredieten

	2007 (aanp)		2008	
	In miljoen euro	%	In miljoen euro	%
Personeel	1.660	60,2	1.670	60,3
Werking	716	26,0	696	25,1
Investering	379	13,8	406	14,6
Totaal	2.755	100,0	2.772	100,0

Bron: ministerie van Landsverdediging

Daar waar de werkingskosten sinds enkele jaren het vooropgestelde niveau benaderen, blijven de hoge personeelsuitgaven een belemmering vormen om (binnen de enveloppe) de vooropgestelde investeringen te kunnen uitvoeren. Dit is het gevolg van de veroudering en de graad-evolutie van het personeel, de toegepaste indexeringen en enkele bijkomende pecuniaire maatregelen.

Tabel - Evolutie van de personeelsaantallen (militairen en burgers)

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personeelseffectieven (GBE) ⁵⁵	43.133	42.775	42.088	41.724	40.849	40.047

Bron: ministerie van Landsverdediging

De openstaande schuld (encours) van het departement bedroeg eind 2007 circa 3 miljard euro. Een belangrijk gedeelte hiervan zal de komende jaren moeten worden vereffend waardoor de ordonnanceringskredieten zullen moeten worden verhoogd⁵⁶.

⁵⁵ Gemiddeld budgettair effectief: aantal personeelsleden op jaarbasis, rekening houdend met aanwervingen en vertrekken (militairen + burgers).

⁵⁶ Het grootste deel van de ordonnanceringen in verband met de transportvliegtuigen A 400M, die een contractwaarde van 1,1 miljard euro hebben, zal evenwel pas dienen te gebeuren vanaf 2015 op het ogenblik dat de eerste toestellen geleverd worden.

3. Buitenlandse operaties

Het Rekenhof wijst nogmaals⁵⁷ op het gebrek aan transparantie en toelichting inzake de uitgaven met betrekking tot buitenlandse operaties. In het programma 16.50.5 – Inzet worden enkel de kredieten voor de nettokosten (meerkosten) van de operaties in het buitenland opgenomen. Het betreft hier voornamelijk premies en vergoedingen van het personeel en werkingskosten. Een deel van de uitgaven wordt echter beschouwd als training en wordt op programma 16.50.1 – Training aangerekend. Daarenboven verschaft wetsbepaling 2.16.21 de mogelijkheid om binnen sectie 16 transfers te doen naar programma 16.50.5.

De verantwoording bevat geen precieze informatie over de verschillende operaties en hun kostprijs. Gezien het toenemend belang van de buitenlandse operaties en de globale kostprijs hiervan, die de laatste jaren het bedrag van 100 miljoen euro overstijgt, is het aangewezen in de begroting een andere, meer volledige en transparante weergave van deze kosten op te nemen, zowel globaal als per operatie.

Het krediet ingeschreven op programma 16.50.5 daalt met 14,9 miljoen euro aan vastleggingszijde en 5,3 miljoen euro aan ordonnanceringszijde in vergelijking met het krediet ingeschreven in de aangepaste begroting 2007⁵⁸. Op basis van de actuele planning van het departement lijkt het er evenwel op dat de globale getalsterkte van de operaties op het niveau van 2007 blijft (jaargemiddelde van ongeveer 1200 manschappen). Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat het ingeschreven krediet ontoereikend zal zijn. Het Rekenhof wijst er in dit verband op dat de middelen voor buitenlandse operaties de afgelopen jaren geregeld in de loop van het jaar verhoogd zijn moeten worden, hetzij door een herverdeling van kredieten, hetzij naar aanleiding van de begrotingscontrole, hetzij door een beraadslaging van de Ministerraad.

⁵⁷ Cf. commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting van het jaar 2007 (Parl. St. Kamer, DOC 51-2704/003, p. 78).

⁵⁸ Dit is (slechts) gedeeltelijk te wijten aan het feit dat basisallocatie 50.51.3503 – Financiële bijdrage van België in de werking van de intergeallieerde en internationale staven en organismen, op nul wordt gebracht en dat deze kredieten worden overgeheveld naar de (identieke) basisallocatie 50.41.3503.

SECTIE 17 – FEDERALE POLITIE EN GEINTEGREERDE WERKING

Extra middelen voor het nationaal veiligheidsplan 2008-2011

Tijdens het begrotingsconclaf werd beslist de middelen voor de Federale Politie met een globaal bedrag van 33 miljoen euro op te trekken, waarvan 26 miljoen euro voor de implementatie van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011⁵⁹ en 7 miljoen euro voor de aanwerving van 200 extra aspiranten per jaar (waardoor het jaarlijks aantal aanwervingen op 1.350 zal komen te liggen).

In dat verband kan het volgende worden opgemerkt:

- a) De extra aanwervingen mogen niet worden verward met de derde schijf aanwervingen voor het interventiekorps waarvan het principe werd goedgekeurd in de buitengewone Ministerraad van 30 en 31 maart 2004 gewijd aan veiligheid en justitie. Deze derde schijf aanwervingen kon niet doorgaan in 2007 omdat de nodige kredieten ontbraken. Om dezelfde reden zullen ze ook niet in 2008 kunnen plaatshebben.
- b) Bovendien zouden die 200 extra aanwervingen de globale effectieven van de Federale Politie niet verhogen, maar zouden ze enkel het personeelstekort compenseren dat in de loop van 2008 zou ontstaan door hoofdzakelijk pensioneringen. De uitstroom wordt steeds groter wegens de veroudering van de effectieven als gevolg van de ongunstige leeftijdspiramide.
- c) Het bedrag van 26 miljoen euro zal niet integraal worden besteed aan de implementatie van het nationaal veiligheidsplan. Meer in het bijzonder,
 - zal 6,3 miljoen euro worden bestemd voor het dekken van schuldvorderingen voor 2007 die in de loop van dat jaar niet konden worden aangerekend als gevolg van de toepassing van de regels van een strak begrotingsbeleid;
 - is 1,6 miljoen euro bestemd voor de toepassing op het personeel van het reeds eerder goedgekeurde Vesalius ter-plan dat het statuut wil herwaarderen⁶⁰.

Tot slot geven de verantwoordingen van de ontwerpbegroting niet duidelijk aan dat die extra middelen voor het nationaal veiligheidsplan zijn bestemd.

⁵⁹ Goedgekeurd in de Ministerraad van 1 februari 2008.

⁶⁰ Wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten.

SECTIE 18 – FOD FINANCIËN

1. Aantasting van het wettelijk beginsel van de programmabegroting en van de beginselen van de specialiteit en de annaliteit van de begroting

Het ontwerp van wetsbepaling 2.18.3 bevat meerdere afwijkingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en van de begrotingsprincipes.

Paragraaf 2 maakt het mogelijk binnen programma 18.40.0 – Beheersorganen, niet-gesplitste werkingskredieten⁶¹ en gesplitste kredieten voor Coperfin⁶² te herverdelen. Het Rekenhof heeft die wetsbepaling⁶³ herhaaldelijk bekritiseerd. Het heeft daarbij in het bijzonder onderstreept dat de herverdeling tussen kredieten van verschillende aard de transparantie van de begroting schaadt, dat ze strijdig is met de annaliteit van de begroting en dat ze het vorderingensaldo van de federale Staat op negatieve wijze kan beïnvloeden doordat gesplitste vastleggingskredieten worden omgevormd tot niet-gesplitste kredieten.

Paragraaf 3 van die bepaling maakt het mogelijk werkingskredieten⁶⁴ van de hele sectie 18 te herverdelen naar basisallocatie 40.03.3440 – Schadevergoedingen aan derden⁶⁵ en verruimt het toepassingsgebied van artikel 1.01.3, § 3, dat machtiging verleent voor de nieuwe uitsplitsing van de uitgaven voor de sociale dienst, werking en investering binnen eenzelfde begrotingssectie⁶⁶.

Daaruit vloeit voort dat het uiterst moeilijk is de kredieten te beoordelen die voor de verschillende bovenvermelde doelstellingen werden toegekend.

⁶¹ Ten bedrage van nagenoeg 135 miljoen euro.

⁶² Kredieten ingeschreven op basisallocatie 40.02.1208 – Werkingskosten in het kader van Coperfin ten belope van 32 miljoen euro vastleggingen en 26,5 miljoen euro ordonnancerings, alsmede op basisallocatie 40.02.7408 – Investeringsuitgaven in het kader van Coperfin ten belope van 7,3 miljoen euro vastleggingen en 9,6 miljoen euro ordonnancerings.

⁶³ Zie inzonderheid het verslag van de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Parl. St. Kamer, DOC 50-1064-2-2003/2004, p. 35 en DOC 50-1370-2-2004/2005, p. 74 en 75.

⁶⁴ Ten belope van ongeveer 240 miljoen euro.

⁶⁵ Ten belope van 1,8 miljoen euro.

⁶⁶ Cf. commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting van het jaar 2007 (Parl. St., Kamer, DOC 51-2704/003, p. 59).

2. Programma 18.40.0 – Schadevergoedingen aan derden

Op basisallocatie 40.03.3440 – Schadevergoedingen aan derden werd een krediet van 1,8 miljoen euro ingeschreven om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de veroordelingen die de Belgische Staat (FOD Financiën) heeft opgelopen. Het Rekenhof stelt echter vast dat 800.000 euro moet worden aangerekend op dat krediet als gevolg van de veroordeling van de Staat door het arrest van het hof van beroep van Brussel van 9 juli 2007. Deze zaak maakt het voorwerp uit van beslissing nr. 3.207 van de Ministerraad van 11 januari 2008.

Om het hoofd te bieden aan hangende zaken voor een maximumbedrag van 46,8 miljoen euro blijft er enkel een krediet van 1 miljoen euro over. Daarnaast biedt wetsbepaling 2.18.3, § 3, vermeld in punt 1 hierboven, ook de mogelijkheid om over te gaan tot herverdelingen tussen de werkingskosten en basisallocatie 40.03.3440. Een dergelijke herverdeling zou gebeuren ten nadele van de middelen bestemd voor de werking van de FOD.

3. Programma 18.40.4 – Effectiseringsfonds

Het begrotingsfonds met betrekking tot de kosten die de FOD Financiën heeft gedragen om de werking van het departement te verbeteren, werd opgericht door artikel 91 van de programmawet van 27 december 2006. Hierop moet een gedeelte van de ontvangsten van de effectiseringsoperatie in verband met de schulden inzake indirecte belastingen⁶⁷ worden ingeschreven. Deze middelen worden gebruikt voor de betaling van de kosten die de FOD Financiën heeft gedragen voor een betere werking van het departement.

Op de rijksmiddelenbegroting van het begrotingsjaar 2006 werd onder artikel 38.01 – Effectisering van de schulden van de Staat, een toegewezen ontvangst van 45 miljoen euro ingeschreven ten voordele van dat fonds.

Van die ontvangst werd in 2007 3,7 miljoen euro vastgelegd⁶⁸ om de inplanting van de geïntegreerde verwerking van de invordering en de inning te financieren. Tot nu toe werd geen enkel krediet geordonnanceerd.

In de ontwerpbegroting 2008 belooft het variabel vastleggingskrediet 21,2 miljoen euro. Het fonds dient echter voor een geraamd bedrag van 15,8 miljoen euro het MASP⁶⁹-project van de douane en accijnzen te

⁶⁷ Verkoop van activa (hier fiscale schuldvorderingen) aan investeerders om weinig liquide activa om te zetten in onmiddellijk liquide middelen. Zie 163^e Boek van het Rekenhof, p. 117-129 en het 164^e Boek van het Rekenhof, p. 84-94.

⁶⁸ Op basisallocatie 40.42.1204 – Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica.

⁶⁹ Multi-annual Strategic Plan

financieringen dat in de Ministerraad van 21 december 2007 werd goedgekeurd en dat de achterstand inzake de omschakeling van het systeem van de Belgische douane ten opzichte van de Europese bepalingen moet wegwerken. Het fonds dient eveneens in te staan voor de financiering van projecten die zijn ingeschreven in het Coperfin ICT 2008-plan, dat in de Ministerraad van 7 maart 2008 werd goedgekeurd voor een bedrag van 7,1 miljoen euro, wat in totaal 22,9 miljoen euro maakt.

4. Programma 18.61.0 – Kas voor rampenschade

Er werd geen enkel krediet ingeschreven op basisallocatie 61.06.6101 – Dotatie aan de Nationale Kas voor Rampenschade. De behoeften van de Kas voor Rampenschade zouden echter worden gedekt door een kredietlijn toegekend door de Thesaurie. De opmerkingen van het Rekenhof dienaangaande bevinden zich onder sectie 51- Rijksschuld, van het onderhavige verslag.

5. Programma 18.70.0 – Patrimoniumdocumentatie Organiek fonds betreffende de betaling van de voorschotten inzake de alimentatievorderingen

In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2008 worden de variabele kredieten op basisallocatie 70.03.8302⁷⁰ op 16,2 miljoen euro vastgesteld.

De voor het begrotingsjaar 2008 aan het fonds toegewezen ontvangsten worden op 4,9 miljoen euro geraamd, d.i. een bedrag dat kleiner is dan dat van de uitgaven, ook al stijgen die ontvangsten en groeit het invorderingspercentage van de alimentatievorderingen.

Volgens de tabellen in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting zou het debetsaldo van het fonds 35 miljoen euro bedragen op 31 december 2008.

Het fonds kan sedert zijn oprichting in 2005 op grond van een bijzondere wettelijke bepaling een debetstand vertonen, die voortdurend stijgt⁷¹. Zo brengt wetsbepaling 2.18.6 van de onderhavige ontwerpbegroting de debetmachtiging op 52,6 miljoen euro, terwijl ze 35,2 miljoen euro bedroeg in 2007.

Het Rekenhof heeft herhaaldelijk kritiek geformuleerd op het gebruik van die debetstand die strijdig is met artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit op grond waarvan de begrotingsfondsen

⁷⁰ Voorschotten inzake alimentatievorderingen.

⁷¹ Effectieve debetstand van 2 miljoen euro op 31 december 2005, 13,4 miljoen euro op 31 december 2006 en 23,7 miljoen euro op 31 december 2007.

moeten worden gestijfd met speciaal voor hun werking bestemde ontvangsten die moeten volstaan om hun uitgaven het hoofd te bieden⁷².

Er zouden structurele maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat dat fonds in evenwicht is, desnoods door de inschrijving van niet-gesplitste kredieten op programma 18.70.0, los van het begrotingsfonds.

⁷² Inzonderheid in het Verslag van de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Parl. St. Kamer, DOC 50-2043-3-2005/2006, p. 83 en 84, DOC 51-2449-2-2005/2006, p. 55 en 56 en DOC 50-2704-3-2006/2007, p. 82 en 83.

SECTIE 19 – REGIE DER GEBOUWEN

1. Wetsbepaling 2.19.14

Bovenvermelde wetsbepaling machtigt de Regie der Gebouwen om uitgaven te verrichten voor diverse investeringswerken en studies in gebouwen die geen staatseigendom zijn maar die wel gebruikt worden voor de huisvesting van staatsdiensten, van door de Staat beheerde openbare diensten of van sommige categorieën door de Staat bezoldigd personeel, indien deze uitgaven expliciet ten laste worden gelegd van de Regie der Gebouwen door de bepalingen van een huurcontract of door een beslissing van de Ministerraad en indien ze niet ten laste vallen van de bezetters van de betrokken gebouwen.

Uit de verantwoording blijkt dat deze wetsbepaling (enkel) betrekking heeft op het nieuwe gerechtshof van Antwerpen. Het verdient bijgevolg aanbeveling om de in algemene zin opgestelde wetsbepaling in overeenstemming te brengen met de (enger geformuleerde) verantwoording.

2. Programma 19.55.2 – Dotaties aan de Regie der Gebouwen – huurgelden

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 55.22.4101 omvat de dotatie tot dekking van de huurgelden en de standaardinrichtingswerken. Voor het begrotingsjaar 2008 bedraagt deze dotatie 384,2 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst op de sterke stijging van deze dotatie ten opzichte van de realisaties van de voorbije jaren (+ 16,4 % ten opzichte van 2007 en + 33,7 % ten opzichte van 2006). Het huren van de in 2006 verkochte gebouwen leidde voor het begrotingsjaar 2007 mede tot bijkomende uitgaven ten belope van 42,7 miljoen euro⁷³. Voor het begrotingsjaar 2008 is de geraamde verhoging van 54,2 miljoen euro hoofdzakelijk te wijten aan, enerzijds, de indexatie van de huurprijzen, en anderzijds, de nieuwe inhuringen en standaardinrichtingswerken in de nieuwe gehuurde gebouwen⁷⁴. De verkoop van gebouwen heeft aldus een significante impact gehad op de lasten van huurgelden en standaardinrichtingswerken.

Tabel: Evolutie en raming van de dotatie voor de huurlasten (in miljoen euro)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dotatie	287,3	330	384,2	405,6	404,9	407,2

Bron: Regie der Gebouwen

⁷³ De verkoop van gebouwen in het kader van de FEDIMMO-operatie.

⁷⁴ Het betreft hier onder meer de toename van de huurgelden van de gerenoveerde Financietoren. Het gebouw werd verkocht in 2001.

3. Programma 19.55.2 – Dotaties aan de Regie der Gebouwen – alternatieve financiering

Basisallocatie 55.22.4104 bevat de dotatie bestemd voor de Regie der Gebouwen tot aflossing van de lasten van de alternatieve financieringen⁷⁵ voor de aankoop of het onderhoud van gebouwen. De voorziene dotatie stijgt van 15,4 miljoen euro in 2007 tot 24,1 miljoen euro in 2008.

In 2008 wordt opnieuw een machtiging verleend voor de alternatieve financiering van 4 nieuwe projecten voor een totaal maximumbedrag van 53,6 miljoen euro⁷⁶.

Het Rekenhof wijst erop dat door het aanwenden van de techniek van de alternatieve financiering de lasten voor de huisvesting van de federale administraties voor een belangrijk deel naar de toekomst worden doorgeschoven. Zo neemt de dotatie voor het jaar 2011 zoals voorzien in de meerjarenplanning met 167 % toe ten opzichte van de dotatie voor het jaar 2007. Het jaarlijks toepassen van deze techniek leidt er bijgevolg toe dat de af te lossen bedragen steeds toenemen, waardoor de ruimte voor nieuwe initiatieven wordt beperkt.

Tabel - Geraamde evolutie van de dotatie voor de aflossing van de lasten van de alternatieve financieringen (in miljoen euro)

Jaar	2007 ⁷⁷	2008	2009	2010	2011
Dotatie	15,4	24,1	26,5	30,3	41,1

Bron: Regie der Gebouwen

4. Verkoop van eigendommen van de Staat door de Regie der Gebouwen

De investeringen van de Regie der Gebouwen worden zowel gefinancierd door de verkoop van gebouwen (waarvan de opbrengsten worden gestort in een fonds, opgericht bij de Regie⁷⁸) als door een investeringsdotatie ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting.

⁷⁵ Zoals voorzien in de wetsartikelen 2.19.2 en 2.19.15. Het betreft hier vooral leningen bij openbare en private financiële instellingen, huurkoop, promotieovereenkomsten enz.

⁷⁶ Het betreft de volgende projecten: Brugge, Rijksarchief: 9,6 miljoen euro, Wandre FAVV: 3 miljoen euro, WTC2: 19 miljoen euro en WTC3: 22 miljoen euro.

⁷⁷ In 2005 en 2006 bedroeg de dotatie respectievelijk 38,1 miljoen euro en 32,1 miljoen euro. De daling van de dotatie in 2007 ten opzichte van voorgaande jaren is te wijten aan, enerzijds, de verkoop van bepaalde gebouwen en de directe aflossing van de uitstaande schuld, en anderzijds, de omzetting van de promotieovereenkomst naar huurcontracten.

⁷⁸ Artikel 335, §2-4, van de programmawet van 22 december 1989.

Tijdens het begrotingsconclaaf werd beslist in 2008 eigendommen van de Staat te verkopen. Het resultaat moet rechtstreeks en geheel ten goede komen van de financiering van de investeringsdotatie van de Regie der Gebouwen, meer bepaald voor de uitvoering van de noodzakelijke werken van haar fysisch programma en nieuwe prioriteiten i.c. de gevangenissen.

De Regie der Gebouwen wordt gemachtigd niet geaffecteerde gebouwen en gronden te verkopen ten belope van minstens 10 miljoen euro. Daarnaast wordt een bedrag van 100 miljoen euro ingeschreven op basis van een lijst van gedesaffekteerde of tegen de begrotingscontrole te desaffecteren goederen opgesteld door de Regie der Gebouwen en de departementen waarvan deze goederen afhangen.

Het Rekenhof merkt vooreerst op dat de verantwoording bij de begroting geen precieze informatie bevat in verband met de te verkopen gebouwen, waardoor het niet mogelijk is de haalbaarheid van de geformuleerde budgettaire doelstelling te evalueren. Voorts kan worden opgemerkt dat de geraamde opbrengsten uit deze verkopen wellicht enkel zullen volstaan om de uitvoering van de lopende werven (door de Regie geraamd op 69,5 miljoen euro) en de noodzakelijke instandhoudingswerken in bestaande gebouwen (door de Regie geraamd op 100,6 miljoen euro) te financieren. De (eventuele) budgettaire ruimte voor de bouw van nieuwe gebouwen lijkt aldus beperkt.

De investeringsmiddelen die de Regie der Gebouwen toegekend krijgt via de dotatie⁷⁹ zullen de komende jaren dienen te stijgen. Tijdens het begrotingsconclaaf werd beslist om voor de investeringsdotatie een bijkomend vastleggingskrediet toe te kennen van 60 miljoen euro. Hiervan werd slechts circa één derde ingeschreven in de begroting van het jaar 2008⁸⁰.

⁷⁹ Basisallocatie 55.21.6103.

⁸⁰ Het vastleggingskrediet ingeschreven op basisallocatie 55.21.6103 werd verhoogd van 10 miljoen euro tot 34 miljoen euro.

SECTIE 23 – FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG

1. Ontoereikendheid van de kredieten bestemd voor de betaling van de erelonen van advocaten

De directie Juridische Studies is onder meer belast met het beheer van de juridische geschillen waarbij de FOD betrokken is. Ze levert eveneens de waarborgen voor geschillen die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken voor tekortkomingen die aan de Belgische Staat kunnen worden toegeschreven. Bovendien staat ze in voor de omzetting naar het interne recht van sommige Europese richtlijnen en voor het opvolgen van hangende geschillen voor het Europese Hof van Justitie.

Het Rekenhof stelt vast dat het krediet dat bestemd is voor de betaling van de erelonen van advocaten, sedert 2003 niet werd aangepast aan de werkelijke evolutie van de uitgaven die de FOD verricht. Zo bedroegen die erelonen voor het jaar 2007 613.000 euro, terwijl de in de algemene uitgavenbegroting uitgetrokken kredieten slechts 178.000 euro beliepen⁸¹. Voor het jaar 2008 is dat krediet vastgesteld op 165.000 euro⁸².

Teneinde de erelonen in kwestie toch te kunnen betalen, heeft de FOD die uitgaven de jongste jaren aangerekend op andere basisallocaties: op die wijze werden de beschikbare middelen voor de dagelijkse werking van de administratie, de facto verminderd. Naast de weerslag die dit heeft op de transparantie van de begroting, gaf die situatie aanleiding tot het laattijdig betalen van erelonen.

2. Programma 23.52.3 – Ervaringsfonds

Het Ervaringsfonds wil aanmoedigen dat werknemers van 45 jaar en ouder op de arbeidsmarkt actief zouden blijven.

⁸¹ Voor de voorgaande jaren beliepen de kredieten en erelonen:

(in euro)	kredieten	erelonen
2003	158.000	212.000
2004	169.000	199.000
2005	172.000	280.000
2006	175.000	294.000

⁸² Programma 23.40.4 – Afdeling van de juridische studiën en de documentatie; basisallocatie 40.41.1201 – Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten met uitsluiting van de informatica-uitgaven.

Daartoe wordt het fonds gestijfd met werkgevers- en werknemersbijdragen waarvan het bedrag jaarlijks door de begroting wordt bepaald⁸³. Deze middelen dienen in hoofdzaak om aanmoedigingsacties door de werkgevers en de sectoriële instanties te ondersteunen.

Sedert de oprichting van het fonds in 2002 en tot 31 december 2007 vertegenwoordigen de bijdragen die in dat verband door de werkgevers en de werknemers werden gestort, een totaal bedrag van 29,6 miljoen euro. De uitgaven daarentegen bedroegen slechts 2 miljoen euro, zodat thans een aanzienlijk saldo (27,6 miljoen euro) beschikbaar is.

De kredieten die in het onderhavige ontwerp van uitgavenbegroting voor 2008 zijn ingeschreven (1,4 miljoen euro)⁸⁴, werden vastgesteld op basis van de kredieten die in 2007 op dat fonds werden geordonnanceerd. Ze werden geïndexeerd. Er werd echter geen rekening gehouden met het beschikbare excedent. Dat heeft voor gevolg dat de ordonnanceringskredieten waarin aldus voorzien is, het slechts zullen mogelijk maken een deel van de uitgaven te dekken die de Staat zal verschuldigd zijn voor het nakomen van de verbintenissen die in de loop van de jaren 2005-2007 zijn aangegaan (1,8 miljoen euro). Ze zijn ontoereikend voor het betalen van nieuwe acties die in de loop van het jaar 2008 zouden worden ondernomen.

⁸³ Artikel 25 van de wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers.

⁸⁴ Basisallocatie 52.30.3350. – Toekenning van toelagen aan privé-organisaties in het kader van de verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor werknemers ouder dan 45 jaar.

SECTIE 24 – FOD SOCIALE ZEKERHEID

1. Programma 24.55.2 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De tegemoetkomingen aan personen met een handicap nemen toe van 1.439,3 miljoen euro (realisaties 2007) tot 1.556,9 miljoen euro in de begroting voor het jaar 2008⁸⁵.

De verantwoording bevat geen precieze informatie aangaande de berekening van dit krediet. Het Rekenhof stelt vast dat de geraamde uitgaven gestoeld zijn op de realisaties van het jaar 2007, vermeerderd met de index alsook met het geraamde effect van een aantal nieuwe reglementaire bepalingen⁸⁶. Gelet op de budgettaire omvang van dit krediet verdient het hier aanbeveling de berekeningswijze te verfijnen door rekening te houden met een aantal andere parameters waaronder de verwachte in- en uitstroom van dossiers, het aantal beroepen, de bestaande achterstand, de onderzoekstermijn, de gemiddelde uitkering e.d.

De kredieten voor het jaar 2007 volstonden niet om alle uitgaven te financieren en de orderekening van de thesaurie⁸⁷ die dienaangaande wordt gebruikt ter prefinanciering vertoonde eind 2007 een debetsaldo van 32,7 miljoen euro. Dit tekort zal worden aangezuiverd via aanvullende kredieten⁸⁸ en zal bijgevolg het begrotingsresultaat van het jaar 2007 negatief beïnvloeden.

2. Programma 24.58.6 – Gewaarborgd inkomen

Basisallocatie 58.61.3408 bevat de toelage aan de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) voor de financiering van de uitgaven voortvloeiend uit de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen en uit de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Het voorziene krediet stijgt van 332,9 miljoen euro in 2007 tot 380,5 miljoen euro in 2008. Hoewel de verantwoording geen informatie bevat over de raming van het krediet en de in acht genomen parameters, wijst het Rekenhof erop dat de berekening van het krediet is gebeurd op basis van een raming van het aantal dossiers vermenigvuldigd met de gemiddelde kostprijs, vermeerderd met de index alsook met de geraamde weerslag van een aantal nieuwe reglementaire initiatieven⁸⁹. Daarbij werd echter geen rekening gehouden met

⁸⁵ Basisallocatie 55.22.3406.

⁸⁶ Programmawet van 27 april 2007 (artikel 38) en het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende diverse wijzigingen met betrekking tot de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

⁸⁷ Orderekening 87.02.06.15 – FOD Sociale Zekerheid – Tegemoetkoming aan Gehandicapten.

⁸⁸ Beslissing genomen n.a.v. het begrotingsconclaf van 29 februari 2008.

⁸⁹ Koninklijk besluit van 11 mei 2005 houdende nadere omschrijving van het begrip «personen die in gemeenschap leven» ter uitvoering van artikel 7,

een tekort van 22,6 miljoen euro voor het jaar 2007⁹⁰. Het is bijgevolg niet zeker of het krediet voorzien voor het jaar 2008 zal volstaan om alle uitgaven te financieren.

3. Ontbrekende begrotingsdocumenten

Artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut bepaalt dat de begroting of desgevallend het ontwerp van de instellingen van categorie B aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt medegedeeld als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting.

De begroting van het Instituut voor Veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, parastatale van categorie B, ontbreekt evenwel.

§ 4, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen; koninklijk besluit van 10 november 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 2004 tot verhoging van het bedrag bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, en tot verhoging van het bedrag bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

⁹⁰ De reële uitgaven van de Rijksdienst voor Pensioenen bedroegen 355,5 miljoen euro (tegenover een toelage van 332,9 miljoen euro).

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

1. Programma 25.54.0 – Bestaansmiddelenprogramma – Vergoedingen aan derden

Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording betreffende het krediet van 39,7 miljoen euro ingeschreven op basisallocatie 54.02.3479 – Vergoedingen aan derden. Dit krediet blijkt zowel bestemd voor de terugbetaling van de onterecht geïnde bijdragen voor de periode 1988-1996 aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten⁹¹ als voor de vergoedingen aan derden in het kader van de dioxinecrisis. In de begroting van het jaar 2007 waren voor deze vergoedingen afzonderlijke basisallocaties voorzien⁹². Door het samenvoegen van beide basisallocaties wordt de graad van specialiteit van de begroting verminderd.

Door het gebrek aan verantwoording is het niet mogelijk te beoordelen of het krediet toereikend is en wat het (geraamde) aandeel is van de verschillende vergoedingen.

Ten gronde wijst het Rekenhof nogmaals op de belangrijke budgettaire weerslag van de terugbetaling van de onterecht geïnde bijdragen aan de slachthuizen⁹³. De Ministerraad van 24 februari 2006 opteerde om voor alle rechtsvorderingen ingediend voor 2002 zoveel mogelijk dadingen af te sluiten. Het gaat hierbij om 99 dossiers waarvan al 80 dossiers met een dading werden afgesloten. Deze dadingen vertegenwoordigen een bedrag van 80,8 miljoen euro, waarvan 44,9 miljoen euro (zijnde 55 %) nalatigheidintresten. Er blijven bijgevolg 19 dossiers over die in aanmerking komen voor een dading met een maximale budgettaire inschatting

⁹¹ De diergezondheidswet van 24 maart 1987 en het koninklijk besluit van 11 december 1987 tot uitvoering van de wet voorzagen in de oprichting van een "Fonds voor de gezondheid en productie van dieren" met als doel de producenten te laten bijdragen in de bestrijding van de dierenziekten en de bevordering van de kwaliteit van de dierlijke producten. De verplichte bijdragen werden opgelegd aan de slachthuizen en verder doorgerekend aan de producenten. Omdat de Belgische Staat heeft nagelaten deze regeling als steunmaatregel aan de Europese Commissie te melden heeft het Europees Hof van Justitie op 21 oktober 2003 definitief vastgesteld dat de grondslag van voormelde wetgeving niet in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht. Bijgevolg waren de betaalde bijdragen aan het dierenfonds voor de periode van 1 januari 1988 tot 9 augustus 1996 onwettig en moesten deze worden terugbetaald.

⁹² Basisallocatie 54.02.3479 – Vergoedingen aan derden - verantwoordelijkheid van de Staat - slachthuizen en basisallocatie 54.02.3480 – Vergoeding aan derden - verantwoordelijkheid van de Staat - dioxinecrisis."

⁹³ Cf. ook de commentaren en opmerkingen van het Rekenhof naar aanleiding van de initiële en aangepaste begroting 2006 (respectievelijk Parl. St. Kamer, DOC 51-2043/003 en Parl. St. Kamer, DOC 51-2449/002), de initiële begroting 2007 (Parl. St. Kamer, DOC 51-2704/003) en de uitvoering van de begrotingen voor de jaren 2005, 2006 en 2007 [162^e Boek van het Rekenhof (p. 274-276), 163^e Boek van het Rekenhof (p. 269-271) en het 164^e Boek van het Rekenhof (p. 91-92)].

van 10 miljoen euro. Deze dossiers zullen in de loop van het begrotingsjaar 2008 verder worden afgerond.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de dagvaardingen ingediend na 2002. Hiervoor opteerde de Ministerraad om de rechterlijke uitspraken af te wachten. Het betreft tot dusver 271 dagvaardingen voor een totaal bedrag van 103 miljoen euro. Rekening houdend met de verwijlrenten die zullen moeten worden betaald bij een negatieve gerechtelijke uitspraak, kan dit bedrag oplopen tot 226,6 miljoen euro. Tot op heden werd de FOD Volksgezondheid steeds veroordeeld door de rechtbank van eerste aanleg⁹⁴. Het tegenargument van de Belgische Staat betreffende de verjaring van de vordering op 1 januari 2002 werd hierbij niet aanvaard. Het departement heeft telkens hoger beroep tegen deze uitspraak aangetekend.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal dagvaardingen na 2002 met inbegrip van de hoofdsommen en intresten.

Tabel – Overzicht van het aantal dagvaardingen ingediend na 2002 en de hieraan verbonden bedragen (in miljoen euro)

Jaar	Aantal dagvaardingen	Hoofdsom	Intresten	Totaal
2002/2003	0	0	0	0
2004	4	6,1	7,3	13,3
2005	5	8,5	10,2	18,8
2006	66	20,7	24,8	45,5
2007	196	67,8	81,3	149,1
Totaal	271	103,1	123,6	226,7

Bron: FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

Betreffende de schadevergoedingen in het kader van de dioxinecrisis wijst het Rekenhof er op dat er 86 rechtszaken hieromtrent hangende zijn⁹⁵. Het betreft hier in de eerste plaats de betaling van schadevergoedingen ingevolge de burgerlijke aansprakelijkheid van de Belgische Staat⁹⁶ en bijkomend ook de terugbetaling aan de diervoedersector van bijdragen in uitvoering van het koninklijk besluit van 15 oktober 2000 dat werd vernietigd door de Raad van State. De totale door de overheid (potentieel) verschuldigde betalingen werden door de FOD Volksgezondheid geraamd op 397 miljoen euro exclusief intresten. Op 1 februari 2006 besliste het Overlegcomité Federale Regering, Gemeenschaps- en

⁹⁴ Het betreft tot op heden 10 uitspraken.

⁹⁵ Cf. ook de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting van het jaar 2006 en 2007 (respectievelijk Parl. St. Kamer, DOC 51-2043/003, p.100-101 en Parl. St. Kamer DOC 51-2704/003, p. 92).

⁹⁶ De (niet-landbouw)bedrijven die niet konden genieten van de steunmaatregelen in uitvoering van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis hebben de federale overheid aansprakelijk gesteld voor de economische schade en een eis tot schadevergoeding ingesteld.

Gewestregeringen dat deze (eventuele) kosten ten laste vallen van de federale overheid.

2. Programma 25.54.3 – Dotatie aan het Federaal Agentschap Voedselveiligheid (FAVV)

De verantwoording bevat geen informatie over de berekening van het bedrag van de dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Het Rekenhof stelt vast dat de inkomsten van 2006 en 2007 uit het nieuwe retributie- en heffingsstelsel zoals voorzien in de koninklijke besluiten van 10 november 2005 ter uitvoering van de voornoemde wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het FAVV sterk dalen⁹⁷. Doordat de wet van 21 december 2007 houdende diverse bepalingen de verplichting tot het betalen van de hogere heffing bij het ontbreken van een gevalideerd autocontrolesysteem heeft uitgesteld tot 2009, daalt het aandeel van de inkomsten uit retributies en heffingen binnen de begroting van het agentschap verder.

Bij gebrek aan verantwoording is het onduidelijk of de toename van de dotatie aan het FAVV⁹⁸ deze daling van inkomsten kan opvangen. Het Rekenhof wijst er in dit opzicht nog op dat de orderekening van de thesaurie voor de prefinanciering van de BSE-testen⁹⁹ nog steeds een debetsaldo van 12 miljoen euro vertoont. Artikel 28 van de programmawet van 11 juli 2005 voorzorg in de toekenning van voorschotten door de Schatkist aan het FAVV ter prefinanciering van de BSE-testen met een maximum van 12 miljoen euro. De memorie van toelichting bij de programmawet bepaalt echter dat dit bedrag gespreid in de tijd en op basis van een protocolakkoord tussen de administratie van de Thesaurie en het FAVV moet worden terugbetaald. Tot op heden werd dergelijk protocolakkoord niet afgesloten. Het niet aanzuiveren van deze debetpositie vormt een oneigenlijk gebruik van de orderekening van de thesaurie waarbij de uitgaven in kwestie buiten de algemene uitgavenbegroting worden gehouden.

⁹⁷ Koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het FAVV en koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het FAVV.

⁹⁸ De dotatie stijgt met 26,7 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2007.

⁹⁹ Orderekening 87.02.38.47 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu – Prefinanciering van de BSE-tests.

Voorts vertoont ook de orderekening van de thesaurie voor de prefinanciering van de bezoldigingen¹⁰⁰ een niet aangezuiverd debetsaldo van 27 miljoen euro.

3. Kyotofonds

Het begrotingsfonds 25-7 van de FOD, het zogenaamde “Kyotofonds”, staat in voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen. Het fonds draagt de administratieve kosten (personeels- en werkingskosten) ter uitvoering van de protocolakkoorden van Kyoto¹⁰¹.

De verantwoording bevat geen precieze opgave van de geraamde kostprijs van de geplande initiatieven (aanwerving van personeel, uitgaven inzake communicatie,...) en van het encours, waardoor het niet mogelijk is de toereikendheid van dit krediet te beoordelen.

Het Rekenhof wijst er tevens op dat de ontvangsten van het fonds sterk dalen door de opheffing van de federale retributie op de gratis toegewezen emissierechten¹⁰². Bijgevolg is het niet duidelijk of de voorziene ontvangsten (op termijn) nog toereikend zullen zijn om alle uitgaven te financieren¹⁰³.

¹⁰⁰ Orderekening 87.09.56.8 6 - FOD Financiën - Thesaurie - CDVU - Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid.

¹⁰¹ De aankopen van de emissierechten voor de federale overheid gebeuren daarentegen buiten de federale begroting door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG).

¹⁰² De programmawet van 27 december 2006 had een retributie van 0,1 euro per gratis emissierecht ingevoerd voor sommige houders van een exploitantentegoedrekening in het nationaal register van broeikasgassen. De Ministerraad van 15 februari 2008 besliste om deze op te heffen. De middelen van het begrotingsfonds verminderen hierdoor met circa 6 miljoen euro op jaarbasis.

¹⁰³ De ontvangsten voor het jaar 2008 worden geraamd op 2,5 miljoen euro, het plafond van de vastleggingskredieten op 4,1 miljoen euro en het plafond van de ordonnanceringskredieten op 3,7 miljoen euro.

SECTIE 32 – ECONOMIE, KMO's, MIDDENSTAND EN ENERGIE

1. Telecommunicatie- en concurrentiebeleid – Oprichting van nieuwe algemene directies

Algemene directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij

Bij koninklijk besluit van 16 maart 2007¹⁰⁴ werd binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een nieuwe algemene directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij opgericht. Het koninklijk besluit van 26 februari 2002 dat een POD Telecommunicatie oprichtte, werd opgeheven.

De nieuwe algemene directie is niet terug te vinden in de ontwerpbegroting 2008.

Algemene directie Mededinging

Bij koninklijk besluit van 18 december 2006¹⁰⁵ werd binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een nieuwe algemene directie Mededinging opgericht, wat betekent dat de dienst voor de Mededinging van de algemene directie Regulering en Organisatie van de Markt moet worden overgeheveld naar de nieuwe algemene directie.

Uit de ontwerpbegroting 2008 blijkt dat een nieuwe organisatieafdeling – Bestuur Mededinging is opgericht¹⁰⁶. Ze bevat twee programma's: de dienst voor de Mededinging en de Raad van de Mededinging. Er is echter geen enkel krediet voor ingeschreven.

Er blijken voor de Raad voor de Mededinging echter werkingskredieten te zijn ingeschreven in programma 32.43.0 van de algemene directie Regulering en Organisatie van de Markt¹⁰⁷. De kredieten die aan de nieuwe algemene directie worden toegekend, zouden echter moeten worden gegroepeerd in de nieuwe organisatieafdeling 41 – Bestuur van de Mededinging.

¹⁰⁴ Koninklijk besluit van 16 maart 2007 tot oprichting van een algemene directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij bij de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, dat op 19 maart 2007 van kracht is geworden.

¹⁰⁵ Koninklijk besluit van 18 december 2006 tot oprichting van een algemene directie Mededinging bij de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, dat op 16 februari 2007 van kracht is geworden.

¹⁰⁶ Organisatieafdeling 41.

¹⁰⁷ Op basisallocatie 43.02.1233 - Werkingskosten van de Raad voor de Mededinging, ten belope van 150.000 euro.

2. Programma 32.42.6 – Energiestudies

Bij het onderzoek van de ontwerpbegroting 2007¹⁰⁸ had het Rekenhof opgemerkt dat geen enkel krediet was ingeschreven voor de studies over de vooruitzichten in verband met de gas-¹⁰⁹ en elektriciteitsbevoorradings¹¹⁰ die de algemene directie Energie van de FOD moest uitvoeren in samenwerking met het Planbureau. Bij de goedkeuring van de begroting werd echter via een amendement¹¹¹ een nieuw programma 32.42.6 – Energiestudies ingevoerd. In dat nieuwe programma werd een begrotingsfonds ingeschreven waarvan de wettelijke grondslag werd vastgelegd door de wet houdende diverse bepalingen (I) van 27 december 2006¹¹². De bestemde ontvangst¹¹³, die op 200.000 euro werd geraamd, werd echter niet aan het fonds gestort en er kon hierop dus geen enkele uitgave worden uitgevoerd.

Uit het onderzoek van de aanwending van de kredieten 2007 blijkt echter dat een vastlegging van 70.000 euro werd genomen¹¹⁴ om in het raam van de studie over te gaan tot de aankoop van een programma voor economische modelbouw ten voordele van het Planbureau. Deze vastlegging werd aangerekend op bestaansmiddelenprogramma 32.42.0 en niet op programma 32.42.6.

De minister van Klimaat en Energie heeft verklaard dat de prospectieve studie inzake de elektriciteitsvoorziening klaar is en dat de studie over de aardgasvoorziening tegen juni 2008 wordt verwacht, maar dat er voor

¹⁰⁸ Parl. St. Kamer DOC 51-2704/003, p. 94-95.

¹⁰⁹ Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, artikel 15/13, gewijzigd door de wet van 1 juni 2005, artikel 34. Het koninklijk besluit van 7 maart 2006, artikel 2, stelt dat artikel 34 van de wet van 1 juni 2005 op 1 april 2007 in werking treedt, terwijl de studie bijgevolg volgens die wet op uiterlijk 15 maart 2008 moet worden voorgelegd (artikel 34, § 3).

¹¹⁰ Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, gewijzigd door de wet van 1 juni 2005, artikel 3. Het koninklijk besluit van 7 maart 2006 heeft de vankrachtwording van deze bepaling vastgesteld op 1 september 2006 en bepaald dat de studie tegen uiterlijk 1 december 2007 overhandigd moest worden.

¹¹¹ Parl. St. Kamer, DOC 51-2705/010.

¹¹² Artikel 72 tot 75.

¹¹³ Ingeschreven op artikel 36.12 van de rijksmiddelenbegroting – Federale bijdrage beoogd door artikel 15/11, § 1, 4^e lid, 3^o, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, en door artikel 21bis, § 1, 6^o, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

¹¹⁴ Ten laste van basisallocatie 42.02.1201 – Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten van het bestaansmiddelenprogramma van organisatieafdeling 42 – Bestuur Energie.

die ontwerpen nog een milieueffectenrapportering moet worden uitgevoerd, wat de termijn met een tiental maanden zal verlengen¹¹⁵.

Uiteindelijk is het begrotingsfonds van programma 32.42.6 niet meer in de ontwerpbegroting 2008 ingeschreven terwijl de wet dat programma niet heeft opgeheven. Er werd echter een krediet van 400.000 euro ingeschreven op basisallocatie 42.60.1221 – Prospectieve studies. Er is binnen dat programma in geen specifiek personeelskrediet voorzien.

3. Programma 32.43.3 – Bescherming intellectueel eigendomsrecht

Het Europees Octrooibureau (EOB) is de internationale instelling die de toekenning van brevetten op Europees niveau beheert.

Als land dat de overeenkomst over het Europees octrooi heeft ondertekend, moet België aan het EOB 50 % terugbetalen van de afhoudingen die het uitvoert op de pensioenen van de gepensioneerde ambtenaren van het Bureau die in het land verblijven¹¹⁶.

Het Rekenhof heeft in zijn 164^e Boek¹¹⁷ opgemerkt dat er sedert 2005, ingevolge een verschil tussen de aan het EOB betaalde bedragen en de verklaringen van schuldvordering die door het EOB worden ingediend, een onbetaald saldo bestond dat op 31 december 2007 op -1,5 miljoen euro werd geraamd.

Aangezien de bijdrage aan het EOB in 2008 4 miljoen euro zou bedragen, zou het bedrag van 3,7 miljoen euro dat op basisallocatie 43.30.3518 van de ontwerpbegroting 2008 is ingeschreven, bijgevolg ontoereikend zijn om het onbetaald saldo te verminderen. Eind 2008 zou dat tot 1,8 miljoen euro kunnen oplopen.

4. Programma 32.49.2 – Bestrijding van de overmatige schuldenlast: begrotingsfonds

Het Rekenhof had in zijn commentaar op de aangepaste begroting 2006¹¹⁸ een blijvend onevenwicht tussen de ontvangsten en uitgaven van het fonds vastgesteld. Daardoor wordt gebruik gemaakt van de machtiging om een debetpositie van 5 miljoen euro in te nemen, wat ingaat tegen de bepalingen van artikel 45 van de gecoördineerde wetten

¹¹⁵ Beknopt verslag van de Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen (Parl. St.; CRABV, 52 COM 083 /2007-2008, p. 7, antwoord van de minister van Klimaat en Energie op een vraag van mevrouw Gerkens).

¹¹⁶ Met toepassing van artikel 42 van het pensioenreglement van het EOB.

¹¹⁷ Bladzijden 220-221.

¹¹⁸ Parl. St. Kamer, DOC 51-2449/002-2005-2006, p. 65 en 66.

op de rijkscomptabiliteit. Dat artikel stipuleert dat geen vastlegging of ordonnanciering mag gebeuren ten laste van een begrotingsfonds boven het krediet dat erop beschikbaar is.

Het Rekenhof stelt vast dat de toestand van dat fonds erop achteruitgegaan is, zoals uit de onderstaande tabel blijkt.

Tabel - Evolutie van het saldo van het begrotingsfonds (in miljoen euro)

	vastlegging			ordonnanciering		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Saldo op 1 januari	0,068	0,337	-2,943	0,068	1,237	-2,793
Ontvangsten	3,815	2,595	2,580	3,815	2,595	2,580
Uitgaven	3,546	5,875	3,128	2,646	6,625	3,128
Saldo op 31 december	0,337	-2,943	-3,491	1,237	-2,793	-3,341

Bron: ontwerpbegroting 2008

Het ontwerp van wetsbepaling 2.32.4 staat opnieuw een debetpositie van 5 miljoen euro toe zonder dat een structurele oplossing wordt geboden om het onevenwicht tussen de ontvangsten en uitgaven van het fonds te verminderen of zonder dat er in programma 32.49.2 in niet-gesplitste kredieten wordt voorzien, los van het begrotingsfonds.

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat de verantwoordingen geen informatie bevatten over de evolutie van de aanvragen die aan het fonds worden gericht noch over de financiële gevolgen ervan. De verantwoording zou nauwkeuriger moeten zijn en op zijn minst de meerjarenraming van de behoeften van het fonds moeten vermelden.

De programmawet van 22 december 2003¹¹⁹ voorzag bovendien in informatie- en sensibiliseringsuitgaven ten laste van het fonds. Die moesten krachtens de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen(I)¹²⁰ worden gefinancierd via een ontvangst van 150.000 euro. Het Rekenhof stelt echter vast dat op de variabele kredieten van het fonds geen enkele uitgave is gepland om een sensibiliseringscampagne inzake overmatige schuldenlast mogelijk te maken.

¹¹⁹ Artikel 430.

¹²⁰ Artikel 36. Deze ontvangst is ingevorderd sedert 2007.

5. Financiering NV APETRA

De naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA heeft de exclusieve bevoegdheid om de taken van openbare dienst uit te voeren inzake het aanhouden en het beheren van de verplichte olievoorraad. De NV APETRA wordt gefinancierd door bijdragen die worden gestort door de aardoliemaatschappijen¹²¹. Voor de periode april 2007 tot en met januari 2008 is er een bedrag van 133,1 miljoen euro aan bijdragen ontvangen.

De hierop verschuldigde btw, ten bedrage van 27,9 miljoen euro, is betaald aan de FOD Financiën. Er zijn geen kredieten voorzien voor de recuperatie van deze som bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie door de NV APETRA.

¹²¹ Bijdrage op de door de aardoliemaatschappijen in verbruik gestelde hoeveelheden: artikel 21, § 1, en artikel 18, § 1, van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop.

SECTIE 33 – MOBILITEIT EN VERVOER

1. Programma 33.56.2 – Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel

De uitgavenramingen die in het onderhavige ontwerp van algemene uitgavenbegroting op dat fonds worden vermeld, belopen 91,8 miljoen euro voor de vastleggingen en 90,3 miljoen euro voor de ordonnanceringen, d.w.z. een bedrag dat lager is dan de ontvangsten die in de loop van 2008 op dat fonds moeten worden aangerekend (125 miljoen euro¹²²).

Dit verschil tussen ontvangsten en uitgaven zal het saldo van niet-aangewende middelen brengen op de hierna vermelde bedragen.

Tabel - Evolutie van de vastleggingsmiddelen (in miljoen euro)

	2004	2005	2006	2007	2008 (raming)
Saldo op 1 januari	111,0	169,3	177,9	191,7	234,7
Ontvangsten	101,3	101,3	101,6	126,5	125,0
Uitgaven	43,3	-93,0	87,7	87,8	91,8
Annuleringen visums voorg. jaren	0,3	0,4	0,0	4,3	0,0
Desaffectaties	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Saldo op 31 december	169,3	177,9	191,7	234,7	267,8

Evolutie van de ordonnanceringsmiddelen (in miljoen euro)

	2004	2005	2006	2007	2008 (raming)
Saldo op 1 januari	217,3	277,2	305,8	330,5	390,4
Ontvangsten	101,3	101,3	101,6	126,5	125,0
Uitgaven	41,4	72,7	76,9	66,6	90,3
Desaffectaties	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Saldo op 31 december	277,2	305,8	330,5	390,4	425,0

Bron: algemene uitgavenbegroting

¹²² Wettelijke bepaling 2.33.5.

2. Programma 33.56.4 – Organisatie en veiligheid van het privé-wegvervoer

Tenuitvoerlegging van de Europese richtlijn 2003/59/EG (richtlijn «vrachtwagens»)

Europese richtlijn 2003/59/EG¹²³ beoogt de vakbekwaamheid van de bestuurder in het wegvervoer van goederen en personen door middel van een specifiek toelatingsexamen tot het beroep en een systeem van permanente vorming gedurende de uitoefening van het beroep te waarborgen.

Voor de omzetting van die richtlijn werd een koninklijk besluit van 4 mei 2007¹²⁴ genomen en werden twee overheidsopdrachten uitgeschreven:

- de eerste opdracht werd in 2007 voor een bedrag van nagenoeg 4,5 miljoen euro vastgelegd en betreft de inplanting van een informaticasysteem om de examenprocedures te kunnen beheren en harmoniseren;
- de tweede opdracht, die in de gunningsfase zit, betreft de examenvragen die in het bovenvermelde informaticasysteem moeten worden ingevoerd.

De kredieten die in de onderhavige ontwerpbegroting zijn ingeschreven, zouden echter ontoereikend kunnen blijken om deze tweede opdracht in 2008 te kunnen verwezenlijken en om de bovenvermelde richtlijn binnen de door de Europese Unie vereiste termijn te kunnen ten uitvoer leggen (1 september 2008). Er is inderdaad een bedrag van 650.000 euro ingeschreven op basisallocatie 56.42.1221 terwijl de behoeften op 3,8 miljoen euro werden geraamd.

¹²³ Richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en van de Raad van de Europese Unie van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en Richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 76/914/EEG van de Raad.

¹²⁴ Koninklijk besluit betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C, C+E, D, D+E en de subcategorieën C1, C1+E, D1, D1+E.

SECTIE 44 – POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE

1. Programma 44.55.1 – Bestaanszekerheid

Basisallocatie 55.11.4316 bevat het staatsaandeel in het door de OCMW's betaalde leefloon op basis van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. De raming van het op deze basisallocatie ingeschreven krediet, ten bedrage van 484,6 miljoen euro, wordt niet toegelicht in de verantwoording.

Het voorziene bedrag werd berekend op basis van een periode van 12 maanden¹²⁵, uitgaande van het geraamd aantal begunstigden en het bedrag van het leefloon, vermeerderd met de index. Het Rekenhof wijst er echter op dat ingevolge de verplichte onderbenutting (het ankerprincipe) een gedeelte van de toelagen (ten bedrage van circa ½ maand) niet is kunnen worden vereffend in 2007. Hierdoor is het niet zeker of het voor 2008 ingeschreven bedrag zal volstaan om alle toelagen (inclusief de achterstand) te financieren.

Wetsbepaling 2.44.8 voorziet weliswaar de mogelijkheid om de kredieten op de bovenvermelde basisallocatie en de basisallocatie 55.42.4303 – Toelage aan openbare besturen in het kader van het Lenteprogramma Sociale Economie te herverdelen, waardoor de FOD over enige marge beschikt. Het Rekenhof wijst er overigens op dat deze wetsbepaling ingaat tegen het beginsel van de begrotingspecialiteit.

2. Programma 44.55.4 – Sociale Economie

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 55.42.4303 - Toelagen aan openbare besturen in het kader van het Lenteprogramma Sociale Economie voorziet in de betoelaging van de initiatieven binnen het kader van het lenteprogramma. Het krediet voor 2008 bedraagt 25,7 miljoen euro, hetzij een stijging met 19 % ten opzichte van de aangepaste begroting 2007.

De juridische grondslag voor deze initiatieven is vervat in de wet van 26 mei 2002. De doelstelling van het lenteprogramma bestaat erin het aantal mensen dat afhankelijk is van een bestaansminimum of leefloon op vijf jaar tijd met een derde te verminderen en de doorstroming naar werk met de helft te doen toenemen.

¹²⁵ Het betalingsritme volgt evenwel niet het kalenderjaar. De ingeschreven toelagen betreffen 2 maanden van het jaar N-1 en 10 maanden van het jaar N.

In uitvoering van het koninklijk besluit van 11 juli 2002¹²⁶ wordt een verhoogde staatstoelage aan de OCMW's toegekend voor specifieke initiatieven gericht op sociale inschakeling binnen de sociale economie. Daarnaast is er een uitbreiding van het toepassingsgebied van de SINE-activering (financiële tussenkomst vanwege het openbare centrum voor maatschappelijk welzijn in de loonkost van een gerechtigde op maatschappelijke integratie die wordt tewerkgesteld in een sociaal inschakelingsinitiatief en vrijstelling van werkgeversbijdragen).

Het Rekenhof wijst erop dat de verantwoording bij de berekening van het krediet onvoldoende is, in het bijzonder omdat geen informatie wordt verstrekt over het aantal te financieren arbeidplaatsen (streefdoel 2008) en de huidige toestand.

Aangezien de kostprijs hiervan (met inbegrip van de SINE-maatregel) door de FOD werd geraamd op 27,2 miljoen euro, lijkt het krediet ontoereikend om de eerder voorziene doelstelling van 3000 arbeidsplaatsen te realiseren.

3. Programma 's 44.56.3 – Europees Sociaal Fonds en 44.56.4 – Fonds Sociale Economie

Het Rekenhof wijst op de gebrekkige verantwoording van deze begrotingsprogramma's, te meer daar de uitvoering ervan reeds verschillende jaren gepaard gaat met ernstige problemen, in het bijzonder in het vlak van de financiering.

Het programma 'Sociale Economie 2000-2006' van het Europees Sociaal Fonds (ESF) beoogt het verhogen van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van de allerzwaksten (de zogenaamde "sociale inclusie")¹²⁷. De doelgroepen daarbij vormen de personen die een leefloon of maatschappelijke hulp ontvangen, en in de eerste plaats de jongeren, de gezinshoofden in eenoudergezinnen en de personen die geen EU-onderdanen zijn. De projecten opgezet door de OCMW's in samenwerking met de POD Maatschappelijke Integratie worden gedeeltelijk gefinancierd door de EU¹²⁸.

De POD Maatschappelijke Integratie prefinanciert voormelde projecten. Hiertoe werden twee organieke begrotingsfondsen opgericht: het Bel-

¹²⁶ Koninklijk besluit van 11 juli 2002 tot toekenning van een verhoogde staatstoelage aan de OCMW's voor specifieke initiatieven, gericht op sociale inschakeling binnen de sociale economie.

¹²⁷ De krijtlijnen van het ESF op het vlak van de actieve werkgelegenheid zijn ingeschreven in de beslissing van de Europese Commissie inzake de federale programmatie 2000-2006 van 4 oktober 2000.

¹²⁸ Beslissing van de Europese Commissie van 4 oktober 2000. De Europese bijdrage belooft maximaal 50 % en minimaal 25 % van de totale, voor financiering in aanmerking komende kosten. De Europese Unie financiert zowel de kosten ingediend door de OCMW's als de werkingskosten gedragen door de Belgische Staat.

gisch Europees Sociaal Fonds (programma 44.56.3) en het Fonds voor Sociale Economie (programma 44.56.4)¹²⁹. Na de eindafrekening van de projecten en de controle van de verantwoordingsstukken door de POD Maatschappelijke Integratie stort de Europese Unie haar bijdrage in deze fondsen. De Europese Unie heeft steeds het recht om het controlestelsel van de POD Maatschappelijke Integratie te evalueren.

Het voormelde systeem van prefinanciering leidt tot negatieve posities van beide fondsen in ordonnanceringen. Om hieraan het hoofd te bieden, voorziet de algemene uitgavenbegroting jaarlijks dat beide fondsen een debettoestand mogen vertonen.

Gedurende de periode 2003-2006 evalueerde de Europese Commissie¹³⁰ en de Europese Rekenkamer¹³¹ diverse malen het beheers- en controlesysteem van de POD Maatschappelijke Integratie. Deze evaluaties brachten diverse tekortkomingen aan het licht. Hoewel de POD Maatschappelijke Integratie verscheidene initiatieven ondernam om te remediëren aan de geformuleerde kritieken, oordeelde de Europese Commissie naar aanleiding van een vervolgaudit (uitgevoerd op 12 en 13 november 2007¹³²) opnieuw dat er onvoldoende garanties waren inzake de juistheid van de financiële stromen naar de begunstigden van de projecten.

De negatieve evaluaties zetten de Europese Commissie er toe aan vanaf 2005 haar financiering van de projecten tijdelijk te stoppen¹³³. Tot op heden blokkeerde de Commissie een totaal bedrag van 29,3 miljoen euro¹³⁴. Als gevolg hiervan zijn de debetsaldi van de fondsen verder toegenomen en diende ook het maximaal toegelaten debetsaldo verscheidene malen te worden verhoogd. Het debetsaldo voor het Belgisch Europees Fonds en voor het Fonds Sociale Economie beliep eind 2007 respectievelijk 10,6 miljoen euro en 7,7 miljoen euro.

¹²⁹ Het Belgisch Europees Sociaal Fonds viel oorspronkelijk onder de bevoegdheid van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (programma 23.56.9). Bij de aangepaste begroting 2007 werd het fonds overgeheveld naar de POD Maatschappelijke Integratie.

¹³⁰ Audit uitgevoerd in 2003 en 2006 door het Directoraat-generaal Werkgelegenheid van de Europese Commissie.

¹³¹ Auditrapport van de Europese Rekenkamer –PF-1573 (september-oktober 2004).

¹³² Brief van de Europese Commissie met kenmerk D 2007-21502.

¹³³ Brief van de Europese Commissie van 12 juli 2006.

¹³⁴ Voor 15,7 miljoen euro aan het Belgisch Europees Fonds (programma 44.56.3) en voor 13,7 miljoen euro aan het Fonds Sociale Economie (programma 44.56.4).

Tabel – Overzicht debetsaldi fondsen (in miljoen euro)

Jaar	Belgisch Europees Fonds			Sociaal Europees Fonds		
	Vastleggings- machtiging	Max. toegela- ten debettoe- stand	Saldo fonds	Vastleggings- machtiging	Max. toegela- ten debettoe- stand	Saldo fonds
2004	12,3	- 8,9	- 1,4	6,6	- 8,0	- 4,9
2005	13,6	- 6,7	-3,3	6,6	- 8,0	- 5,2
2006	9,6	- 10,2	- 6,3	6,4	- 10,5	- 6,4
2007	6,4	-12,2	- 10,6	5,3	- 10,6	- 7,7

Bron: databank Rekenhof

Het Rekenhof merkt op dat voor het begrotingsjaar 2008 het maximaal toegelaten debetsaldo voor zowel het Belgisch Europees Fonds, als het Fonds Sociale Economie opnieuw wordt verhoogd, tot respectievelijk 12,9 miljoen euro (wetsbepaling 2.44.10) en 12 miljoen euro (wetsbepaling 2.44.9).

De Europese Commissie en de POD Maatschappelijke Integratie onderhandelen momenteel omtrent een gedeeltelijke vrijgave van de geblokkeerde ontvangsten, na inhouding van een boete¹³⁵. Omtrent de hoogte van de ingehouden boete bestaat evenwel nog onduidelijkheid. Deze zou kunnen schommelen tussen de 10 % en 25 % van het totaal van de EU-bijdragen.

¹³⁵ De modaliteiten van inhouding van een boete worden geregeld door een oriëntatienota van de Europese Commissie van 1 februari 2006.

SECTIE 46 – WETENSCHAPSBELEID

1. Programma 46.60.2 – Onderzoek-ontwikkeling op internationaal vlak

België draagt ingevolge zijn internationale verbintenissen¹³⁶ bij tot de financiering van de activiteiten van het Europese Ruimtevaart Agentschap (ESA). Deze bijdrage wordt in de begroting aangerekend op programma 46.60.2 – Onderzoek-ontwikkeling op internationaal vlak – ruimtevaartactiviteiten.

Het Rekenhof heeft al enkele jaren vastgesteld¹³⁷ dat de kredieten op de begroting¹³⁸ ontoereikend waren om de Belgische verplichtingen ten opzichte van het ESA te dekken.

Op het einde van 2007 is gebleken dat België tegenover het ESA een gecumuleerde schuld van 102,7 miljoen euro had, als gevolg van de begrotingsbeperkingen opgelegd door het ankerprincipe¹³⁹.

Het Rekenhof stelt vast dat het krediet dat is ingeschreven in de ontwerp-begroting 2008 bij de gesplitste ordonnanceringskredieten 116,9 miljoen euro belooft, terwijl er een bedrag van 255,3 miljoen euro nodig zou zijn om de bijdrage 2008 aan het ESA en de gecumuleerde schuld ten opzichte van die instelling te dekken.

Dit zou dus aanleiding moeten geven tot een onbetaald saldo van 138,4 miljoen euro.

2. Programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap

Het krediet dat als dotatie voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap is ingeschreven voor de financiering van het universitair onderwijs aan buitenlandse studenten houdt geen rekening met de berekeningsparameter bepaald in artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten:

¹³⁶ Door België aangegaan op de ministeriële ESA raad in Berlijn op 5 en 6 december 2005 (De programmaoriëntaties 2006-2010 werden op 25 november 2005 door de Ministerraad goedgekeurd).

¹³⁷ Verslag van de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Parl. St. Kamer, DOC 50-2080/3-2002/2003 p. 83-84, DOC 51-324/4-2003/2004, p.82, DOC 51-1370/2-2004/2005, p. 92-93 en DOC 2704/3-2006/2007, p. 100-101.

¹³⁸ Op basisallocatie 60.22.3512 – Belgische deelname aan de activiteiten van het Europees Ruimtevaart Agentschap.

¹³⁹ Van de 185,7 miljoen euro ingeschreven gesplitste ordonnanceringskredieten kon immers slechts 78,6 miljoen euro worden geordonneerd in 2007, terwijl het saldo van 107,1 miljoen euro geannuleerd werd overeenkomstig artikel 35 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

aanpassing van de bedragen op basis van de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijsen.

Daaruit volgt dat de ingeschreven kredieten met 16.000 euro¹⁴⁰ onderschat zijn voor de Vlaamse Gemeenschap en met 33.000 euro¹⁴¹ voor de Franse Gemeenschap.

¹⁴⁰ Basisallocatie: 61.60.4501 (bedrag: 32,8 miljoen euro).

¹⁴¹ Basisallocatie: 61.60.4502 (bedrag: 66,5 miljoen euro).

SECTIE 51 – RIJKSSCHULD

1. Fonds voor Spoorweginfrastructuur

Sinds de oprichting van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur in 2004 wordt de financiële dienst van de schuld van die instelling verzekerd door schatkistvoorschotten die geregulariseerd worden door een op de begroting van de rijksschuld ingeschreven dotatie van de Staat en door een door Infrabel betaalde vergoeding voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

Voor 2007 bedroeg de dotatie van de Staat 150 miljoen euro¹⁴² en Infrabel stortte een vergoeding van 299 miljoen euro.

Alle financiële verrichtingen met betrekking tot de schuld van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur worden geboekt op een thesaurierekening¹⁴³.

Bij gebrek aan een bijkomende dotatie voor het dekken van de ontoereikende inkomsten uit de activiteiten van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur, vertoonde die rekening een tekort van 251,6 miljoen euro op 31 december 2007.

Het Rekenhof stelt vast dat niet voorzien is in een krediet om dat tekort aan te zuiveren. De in de ontwerpbegroting¹⁴⁴ ingeschreven kredieten ten belope van 123 miljoen euro zouden immers enkel de voor 2008 geplande uitgaven dekken.

2. Rampenfonds

In zijn commentaar en opmerkingen bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006, achtte het Rekenhof het wenselijk dat de door de Schatkist aan de publieke entiteiten toegekende financiering op de begroting zou worden ingeschreven onder een basisallocatie met de economische klasse 8 – Kredietverleningen en – terugbetalingen¹⁴⁵.

Wat het Rampenfonds betreft, gaf de vice-eersteminister en minister van Begroting aan dat het niet nuttig was de toegekende financiering van 18 miljoen euro in te schrijven, aangezien de lening afliep op 19 januari 2006¹⁴⁶.

¹⁴² Basisallocatie 51.42.40.5102 – Investeringsdotatie aan het Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

¹⁴³ Rekening van de Schatkist 11.03.06: Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

¹⁴⁴ Basisallocatie 51.42.40.6103 – Dotatie aan het kapitaal van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

¹⁴⁵ Parl. St. Kamer, DOC 51-2043/003, p.113.

¹⁴⁶ Id., p.175.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de vervaldag van de lening van 18 miljoen euro aan het Rampenfonds verschoven werd naar 19 januari 2009 en beveelt dan ook aan dat de financiering zou worden ingeschreven op de begroting.

3. Programma 51.43.1 – Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen – flats

Het Rekenhof herhaalt de opmerkingen die het eerder al over dit fonds¹⁴⁷ had geformuleerd in zijn «Commentaar en opmerkingen bij het ontwerp van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2004».

Het Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen werd op 1 december 1992 ontbonden als gevolg van de overheveling van bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten, in uitvoering van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen.

Overeenkomstig de wet van 16 maart 1954 hadden de tot dan toe opgestelde rekeningen van dat fonds moeten worden overgezonden aan het Rekenhof. Tot op heden en ondanks herhaalde verzoeken sinds 2002¹⁴⁸, heeft het Rekenhof de rekeningen van de drie laatste jaren waarin het fonds actief was (1990 tot 1992) nog steeds niet ontvangen.

Ofschoon het om reeds oude rekeningen gaat, moeten ze toch worden overgezonden om het actief- en passiefsaldo te kunnen bepalen dat moet worden overdragen naar de federale Staat en, in voorkomend geval, naar de gefedereerde entiteiten.

Bovendien bestaat er tot op heden nog een bankrekening op naam van het fonds. Die rekening vertoont een positief saldo van 18,1 miljoen euro en wordt momenteel beheerd door de Bank van De Post. Ze levert echter geen intresten meer op en ze is sinds 1992 niet meer in gebruik.

¹⁴⁷ Verslag van de Commissie voor de Financiën en de Begroting, Parl. St. Kamer, 51-0324/004, p. 83.

¹⁴⁸ Brieven van 5 mei 2004 en van 11 mei 2005. Zie ook het 162^e (vol. 1, p. 381) en 163^e (vol. 1, p. 386) Boek van het Rekenhof.

DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID

1. Inleiding

Zowel in het Globaal Beheer van de werknemers als in het Globaal Beheer van de zelfstandigen wordt voor 2008 een begrotingsoverschot verwacht. Voor de ramingen werd uitgegaan van de economische begroting opgemaakt door het Instituut voor de Nationale Rekeningen in de maand januari. Inmiddels verhoogden sommige instellingen, waaronder het Federaal Planbureau, de inflatieverwachtingen en wordt ook de economische groei lager ingeschat¹⁴⁹. Door de recente publicatie van deze cijfers kon hiermee geen rekening meer worden gehouden bij de opmaak van de begrotingsvoorstellen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op het Globaal Beheer van de werknemers en van de zelfstandigen. Sinds 1 januari 2008 is het toepassingsgebied van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging uitgebreid tot alle zelfstandigen en wordt in de begroting van het RIZIV niet langer een onderscheid gemaakt tussen de beide regelingen. Bijgevolg worden de maatregelen in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging afzonderlijk behandeld onder punt 4.

2. Globaal Beheer van de werknemers

Voor 2008 raamt de regering het overschot op de begroting van de RSZ-Globaal Beheer, met uitsluiting van de tak "geneeskundige verzorging" (zie punt 4), op 403,6 miljoen euro.

2.1. Ontvangsten

De belangrijkste maatregelen met betrekking tot de ontvangsten worden hierna bondig van commentaar voorzien.

2.1.1. Bijdragen

- Bijkomende bijdragen uit het activeringsbeleid (+89,9 miljoen euro)

Het Planbureau gaat in zijn groeiramingen voor 2008 uit van een toename van de werkgelegenheid met 46.600 personen. De regering wil bijkomend 15.000 nieuwe banen creëren door maatregelen in het kader van het activeringsbeleid van werklozen: een voortzetting van de begeleiding van werklozen (12.300 nieuwe banen) en extra inspanningen in de strijd tegen de werkloosheidsvallen (2.700 nieuwe banen). De stijging van de werkgelegenheid zal in die hypothese bijgevolg niet veel lager liggen dan in 2007 (61.600 personen tegenover 71.000 personen in

¹⁴⁹ Cf. deel I – algemene toelichting.

2007¹⁵⁰), hoewel een vertraging van de economische groei wordt voorspeld.

De maatregelen in het kader van het activeringsbeleid - die in principe deels vanaf 1 januari 2008 en deels vanaf 1 april 2008 in werking treden - moeten 89,9 miljoen euro aan socialezekerheidsbijdragen opbrengen¹⁵¹. Het Rekenhof wijst er op dat de realisatie van de opbrengst aan socialezekerheidsbijdragen afhankelijk is van de daadwerkelijke inwerkingtreding van de maatregelen op het vooropgestelde tijdstip. Zo moeten een aantal facetten van het activeringsbeleid (bv. de harmonisering van termijnen) verder worden uitgewerkt in overleg met de gewestelijke overheden en moet voor de tegemoetkomingen in het kader van de strijd tegen de werkloosheidsvallen nog een aangepast reglementair kader worden ontworpen.

- Strijd tegen de sociale fraude (+ 50 miljoen euro)

De strijd tegen de sociale fraude moet in 2008 in totaal 55 miljoen euro opbrengen, waarvan 50 miljoen euro in het Globaal Beheer van de werknemers. De maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude komen bovenop de maatregelen die in eerdere begrotingen reeds werden genomen. Zo werd sinds 2006 in de opeenvolgende begrotingen van de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ voor een totaal bedrag van 220,5 miljoen euro aan maatregelen ingeschreven¹⁵².

Het Rekenhof kon geen informatie bekomen over de wijze van raming van de bovenvermelde opbrengsten.

2.1.2. Intresten op de beleggingsportefeuille

De opbrengst van de beleggingsportefeuille wordt geraamd op 128,8 miljoen euro. De raming is gebaseerd op de verwachte intrest op de lineaire obligaties in de portefeuille en houdt - in tegenstelling tot de voorgaande jaren - geen rekening met de niet gerealiseerde meerwaarden op de portefeuille. Naast de geraamde 128,8 miljoen euro kunnen er

¹⁵⁰ Bron: Nationale Bank van België, *Verslag 2007 - Economische en financiële ontwikkelingen*.

¹⁵¹ De totale opbrengst van die maatregelen wordt geraamd op 286,5 miljoen euro en bestaat uit de opbrengst voor de RSZ (121,9 miljoen euro op jaarbasis; in de begroting beperkt tot de opbrengst van drie kwartalen, hetzij 89,9 miljoen euro), de besparing in de werkloosheidsverzekering (94,4 miljoen euro) en de fiscale ontvangsten (70,2 miljoen euro).

¹⁵² In een persbericht van de vice-eersteminister en minister van Begroting van 26 februari 2008 wordt als verantwoording alleen verwezen naar het feit dat de strijd tegen de sociale fraude "*alleen al in de sector van de werknemers de afgelopen jaren meer dan 35 miljoen euro opleverde*". Het is onduidelijk of het aangehaalde bedrag van 35 miljoen euro het resultaat is van de sinds 2006 besliste maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude.

bijgevolg nog (al dan niet gerealiseerde) meer- of minderwaarden ontstaan in functie van de evolutie van de rente.

De voorstellingswijze in voorgaande jaren leidde soms tot grote verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten. In 2006 en 2007 bedroegen de resultaten respectievelijk -2,4 miljoen euro en + 17,9 miljoen euro tegenover ramingen van 67,4 miljoen euro en 180,3 miljoen euro.

2.2. Uitgaven

2.2.1. Beheersbegrotingen van de OISZ

Aan de openbare instellingen van de sociale zekerheid (OISZ) wordt gevraagd om, naar analogie met de federale openbare diensten, een bedrag van 20 miljoen euro te besparen op de werkingskosten. Daarnaast gaat de regering uit van een "natuurlijke onderbenutting" van de begrotingskredieten (5 miljoen euro) en wil ze nog een besparing doorvoeren op de enveloppe voor onroerende goederen (eveneens 5 miljoen euro).

Het Rekenhof merkt in dit verband op dat het bij de opmaak van dit verslag nog niet duidelijk was hoe deze besparing zou worden verdeeld tussen de verschillende instellingen. Voorts kan er op worden gewezen dat een groot deel van de beheersuitgaven op korte termijn niet of moeilijk samendrukbaar is waardoor de besparing dient te worden gevonden bij een relatief klein deel van de werkingsuitgaven¹⁵³. De beoogde besparing op de onroerende goederen wordt niet verder toegelicht, zodat de haalbaarheid hiervan evenmin kan worden beoordeeld.

2.2.2. Werkloosheidsuitgaven

Ondanks de voorziene daling van de werkloosheid stijgt de begroting van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) sterker dan de inflatie. De stijging van de begroting van de RVA hangt voornamelijk samen met de ontwikkeling van de dienstencheques en andere opdrachten, zoals het activeringsbeleid, en de loopbaanonderbrekingen.

De significante stijgingen die de evolutie van de begroting van de opdrachten verklaren, zijn:

¹⁵³ Een groot deel van de werkingsuitgaven van de instellingen bestaat uit kosten voor informaticawerkzaamheden (vaak uitgevoerd door de vzw Smals in het kader van langlopende contracten). Ook op de huuruitgaven kan op korte termijn weinig bespaard worden. Daardoor is een deel van de theoretische budgettaire ruimte op korte termijn althans niet beschikbaar voor het realiseren van besparingen.

De dienstencheques	(+187 miljoen euro)
De wedertewerkstellingsprogramma's	(+71 miljoen euro)
De brugpensioenen	(+40 miljoen euro)
De loopbaanonderbrekingen en het tijdskrediet	(+39 miljoen euro)

Dienstencheques

De regering heeft drie maatregelen genomen: de beperking van het aantal cheques tot 750 per gebruiker, de stijging van de prijs van die cheques met 0,30 euro, en de strengere controle op de erkende ondernemingen.

De regering raamde de aldus gegenereerde besparingen op 7 miljoen euro, door de beperking tot 750 cheques per gebruiker, en op 10 miljoen euro voor de geplande strengere controles op de erkende ondernemingen. Het Rekenhof kon geen informatie bekomen over de wijze waarop deze besparingen en terugvorderingen werden geraamd.

Wedertewerkstellingsprogramma's

De opdrachten inzake wedertewerking van de RVA omvatten de tegemoetkomingen voor startbaanovereenkomsten, de tussenkomsten inzake sociale economie, de start- en stagebonus en tot slot het Opleidingsfonds Dienstencheques.

De tussenkomsten inzake sociale economie worden onder de gewesten verdeeld volgens de volgende verdeelsleutel: 55,7 % voor het Vlaams Gewest, 33 % voor het Waals Gewest, 10 % voor het Brussels Gewest en 1,3 % voor de Duitstalige Gemeenschap. De koninklijke uitvoeringsbesluiten terzake zijn echter nog niet genomen.

Brugpensioenen

Deze begrotingspost wordt beïnvloed door twee maatregelen die werden genomen naar aanleiding van het generatiepact: het optrekken van de wettelijke minimumleeftijd van 58 jaar naar 60 jaar in 2008 met uitzondering voor de heel lange loopbanen en voor zware beroepen, en het optrekken van de pensioenleeftijd voor vrouwen van 63 naar 64 jaar in de loop van de periode van 01.01.2006 tot 31.12.2008.

Rekening houdend met die elementen en met de betalingsstatistieken is de RVA van oordeel dat het aantal bruggepensioneerden heel lichtjes

zal stijgen van 111.222 naar 111 432¹⁵⁴. De stijging van die begroting wordt dus hoofdzakelijk verklaard door de indexaanpassingen van januari en juni.

Outplacement

Overeenkomstig artikel 13 van de wet van 5 september 2001 heeft elke werknemer (van 45 jaar) waarvan de werkgever de arbeidsovereenkomst beëindigd heeft, recht op een begeleidingsprocedure ("outplacement"). In 2006 werden op die begroting de eerste effectieve uitgaven aangerekend, zijnde 897.000 euro op 30 september 2006. Dat bedrag blijft veel lager dan het geprogrammeerde bedrag van 8,4 miljoen euro. De initiële begroting 2007 had voorzien in 61 miljoen euro en slechts 2.904.000 euro werd uitgegeven¹⁵⁵. In 2008 voorziet de begroting in een bedrag van 11,2 miljoen euro.

Loopbaanonderbrekingen en tijdskrediet

In 2007 is die begrotingspost met 6 procent gestegen. In 2008 is een stijging met hetzelfde percentage geraamd.

2.2.3. Pensioenen

De uitgaven voor het jaar 2008 voor prestaties inzake rust- en overlevingspensioenen van de werknemers van het repartitiestelsel, die ten laste van het Globaal Beheer vallen, belopen 16.700 miljoen euro, d.i. een stijging met 1.029,4 miljoen euro (+6,57 %) ten opzichte van die van het jaar 2007 (15.670,6 miljoen euro) zoals geraamd in februari 2008.

De bovenvermelde stijging met 1.029,4 miljoen euro kan hoofdzakelijk worden verklaard door de volgende vier factoren:

- a) Twee opeenvolgende stijgingen van de spilindex, die leiden tot stijgingen met 2 % van de sociale prestaties achtereenvolgens op 1 januari 2008 en 1 juni 2008.
- b) De toename bij constante prijzen van de rustpensioenen, als gevolg van de stijging van het aantal gepensioneerden, de stijging van de lonen en de inaanmerkingneming van meer volledige loopbanen voor de berekening van de pensioenen.
- c) De weerslag in 2008 van elf initiatieven die in 2005, 2006 en 2007 werden genomen (globale kostprijs in 2008 van die elf initiatieven:

¹⁵⁴ Aantal in «begrotingseenheid».

¹⁵⁵ Raming van de uitgaven uiteengezet in het beheerscomité van de RVA op 21/02/08 doc 08.03.08.

224 miljoen euro): het betreft hier onder meer de "welvaarts"-bonus bestemd voor de minstbedeelden (kostprijs: 146,6 miljoen euro).

- d) De weerslag in 2008 van initiatieven die in 2008 werden aangenomen (globale kostprijs van die drie initiatieven: 32,6 miljoen euro):

welvaartsbonus: verandering in de betalingsmodaliteiten met ingang op 1 januari 2008 (besparing: 7 miljoen euro);

- stijging met 2 % van de minimumpensioenen (kostprijs: 30 miljoen euro);
- vermindering van de solidariteitsbijdrage (kostprijs: 9,6 miljoen euro).

3. Globaal Beheer van de zelfstandigen

De begroting 2008 vertoont een positief saldo dat op 89,7 miljoen euro wordt geraamd. Er dient te worden opgemerkt dat voor 2008 geen enkel bedrag is ingeschreven voor het "Fonds voor de Welvaart voor Zelfstandigen".

De ontvangsten van het stelsel van de zelfstandigen worden voor 2008 geraamd op 5.312,4 miljoen euro, hetzij een stijging ten opzichte van de initiële begroting voor 2007 met 605,8 miljoen euro. Die stijging is voor een groot deel te verklaren door de integratie van de verzekering voor kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging (zie punt 4.1), wat aanleiding geeft tot bijkomende ontvangsten en uitgaven voor het stelsel.

3.1. Ontvangsten

3.1.1. Bijdragen

De ontvangsten uit bijdragen van het sociaal statuut der zelfstandigen alsmede die met betrekking tot het maxi-sociaal statuut van de medewerkende echtgenoten (sedert 1 juli 2005 is de aansluiting bij het maxi-statuut voor de medewerkende echtgenoten verplicht geworden) vertonen een stijging met 13,71 % ten opzichte van de begroting 2007. Deze stijging kan worden verklaard door de budgettaire impact van verschillende nieuwe maatregelen, namelijk:

- de aanpassing van de sociale bijdragen die werd ingevoerd door de wet van 21 december 2007 tot wijziging van de wet van 26 maart 2007, bestemd om een deel van de kosten van de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging te dekken. De opbrengst van die maatregel wordt op 337,9 miljoen euro geraamd;

- het bijwerken van het plan ter bestrijding van de sociale fraude dat is bedoeld om de sociale bijdragen beter te innen. Het gaat om een doelstelling om 15 miljoen euro bijkomende ontvangsten uit sociale bijdragen te innen;
- de reeds op 1 januari 2006 gestarte progressieve afschaffing van de grenzen voor de toegelaten arbeid vanaf de wettelijke pensioenleeftijd, om de voortzetting van de beroepsactiviteit na 65 jaar aan te moedigen. Deze maatregel leidt tot een terugverdieneffect van ongeveer 1,7 miljoen euro.

Deze ontvangsten omvatten eveneens de opbrengst van de bijdragen die de instellingen verschuldigd zijn waarbij een openbare mandataris een bezoldigd mandaat vervult (de PMP-bijdragen). Deze werden op 8 miljoen euro geraamd, op basis van de effectief gerealiseerde ontvangsten uit PMP-bijdragen in de jaren 2005 en 2006.

3.1.2. Toelage van de Staat

Naast de basistoelage die voor 2008 op 1.154,6 miljoen euro is geraamd, wordt aan het sociaal statuut der zelfstandigen vanaf 2008 een bijkomende staatstoelage toegekend van 77,8 miljoen euro als bijdrage in de financiering van de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zelfstandigen.

3.1.3. Alternatieve financiering

De ontvangsten afkomstig van deze financieringswijze werden op 812,1 miljoen euro geraamd tegenover 484,8 miljoen euro in 2007.

De middelen uit alternatieve financiering bestaan voor het grootste gedeelte uit de voorafname op de btw-ontvangsten. Die ontvangsten stijgen van 422,6 miljoen euro (initiële begroting 2007) tot 683,2 miljoen euro in 2008, vooral als gevolg van:

- de toewijzing van een bedrag van 182,1 miljoen euro aan het sociaal statuut voor de zelfstandigen voor de financiering van uitgaven in de verplichte verzekering die tot en met 2007 ten laste vielen van het Globaal Beheer van de werknemers¹⁵⁶;

¹⁵⁶ Dit bedrag was tot en met 2007 begrepen in de alternatieve financiering bestemd voor de RSZ-Globaal Beheer. De toewijzing ervan aan het sociaal statuut in 2008 leidt bijgevolg tot een vermindering voor de RSZ-Globaal Beheer.

- de toewijzing van een bijkomend bedrag van 64,5 miljoen euro¹⁵⁷ voor de financiering van de verhoging van de laagste pensioenen.

Ook het bedrag van 58,8 miljoen euro dat het aandeel van de zelfstandigen vertegenwoordigt in de bijkomende financiering voor de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, (zie punt 4.1) is in de begroting van het RSVZ opgenomen¹⁵⁸.

3.1.4. Beleggingsinkomsten

De voor de begroting 2008 geraamde financiële opbrengsten belopen globaal 32,5 miljoen euro. Ze omvatten de intresten ontvangen in het raam van het stelsel van de vervroegde uittrekking in de landbouwsector; deze werden geraamd op basis van het gemiddelde percentage van de ECB in 2007 (d.i. 3,84 %). Ze omvatten ook de creditintresten op de bankrekeningen en de intresten op de beleggingen bij de Schatkist.

3.2. Uitgaven

3.2.1. Uitkeringen

Deze uitgaven stijgen met 9,1 % ten opzichte van 2007:

- enerzijds wordt eraan herinnerd dat de ramingen van de financieringsbehoeften in het raam van de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor de sector uitkeringen vanaf 2006 de kosten omvatten die samenhangen met het optrekken van de invaliditeitsvergoedingen ten voordele van de zelfstandigen en;
- anderzijds dat op 1 september 2007 een koppeling aan de welvaart gebeurd is, die bestond in een stijging met 2 % van de minimumbedragen voor de vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid.

3.2.2. Pensioenen

De raming van de begrotingskosten van de pensioensector voor 2008 belooft 2.499,1 miljoen euro, wat neerkomt op een toename met 7,9 % ten opzichte van de begroting 2007. Volgende maatregelen hebben een weerslag op de begrotingstoename van deze post:

- stijging met 2 % van het minimumpensioen op 1 juli 2008 en de verwachte stijging van de invaliditeitsvergoedingen;

¹⁵⁷ In toepassing van artikel 26 van de wet van 21 december 2007 houdende diverse bepalingen.

¹⁵⁸ Dit bedrag wordt niet rechtstreeks gestort aan het RIZIV.

- daling van de solidariteitsbijdrage op de pensioenen; het aandeel van het stelsel van de zelfstandigen werd op 0,4 miljoen euro vastgesteld, maar er dient te worden gepreciseerd dat de verdeling van de totale enveloppe van 30 miljoen euro tussen de stelsels nog voor aanpassingen vatbaar is;
- vanaf 1 januari 2008 zal de penalisering voor het vroeger met pensioen gaan niet meer worden toegepast op zelfstandigen die vanaf 60 jaar met pensioen willen gaan als ze een loopbaan van 43 jaar hebben;
- de drempels voor de toegelaten arbeid voor mensen die een rusten/of overlevingspensioen genieten en die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, zullen met 25 % worden opgetrokken. Voor de personen die een overlevingspensioen genieten vóór de wettelijke pensioenleeftijd, zal het maximum van de drempels voor de toegelaten activiteit procentueel worden opgetrokken vanaf 2008;
- de welvaartsbonus zal niet meer worden betaald als een jaarlijkse bonus maar als een procentuele verhoging van het pensioen vanaf maart 2008 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008.

3.2.3. Gezinsbijslagen

Deze post stijgt in 2008 met 30,1 miljoen euro, hetzij met 8,4 %, in vergelijking met de begroting 2007.

De uitgavenramingen zijn gebeurd op basis van de tijdens het voorgaande jaar gerealiseerde uitgaven, aangevuld met de geraamde kosten van de nieuwe regeringsmaatregelen:

- voor de kinderbijslag zal aan alle kinderen een leeftijdstoelage worden toegekend; de leeftijdscategorie van 18-25 jaar zal in 2008 een toeslag van 25 euro ontvangen die zal stijgen naar 50 euro in 2010, naar 75 euro in 2011 en 100 euro in 2012. De kostprijs van die maatregel belooft 1,1 miljoen euro;
- om de bedragen van de kinderbijslagen van de zelfstandigen en werknemers meer te harmoniseren wordt de kinderbijslag voor het eerste kind met 10 euro verhoogd in het stelsel van de zelfstandigen vanaf 1 april 2008. De kostprijs van die maatregel wordt op 9 miljoen euro geraamd.

3.2.4. Faillissementsverzekering

Het bedrag met betrekking tot de faillissementsverzekering dat in de voorafbeelding van de begroting 2008 wordt geraamd, stijgt met 3,1 miljoen euro, wat neerkomt op een toename met 186 % ten opzichte van de voorlopige realisaties 2007.

In het raam van de armoedebestrijding bij de zelfstandigen heeft de buitengewone Ministerraad van 16 tot 18 maart 2007 beslist dat vanaf 1 juli 2007 het maandbedrag van de uitkering ingeval van faillissement voor de nieuwe begunstigen zou worden opgetrokken tot het bedrag van het minimumpensioen en dat de periode voor de toekenning van de uitkering van 6 maanden op maximum 12 maanden zou worden gebracht.

Om die nieuwe maatregelen te financieren voegt de regering voor 2008 een enveloppe van 0,5 miljoen euro toe aan de initiële enveloppe van 4,3 miljoen euro.

4. Verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging

In de onderstaande punten wordt een korte commentaar gegeven bij de wijzigingen in de financiering van de tak "geneeskundige verzorging" (punt 4.1) en bij de uitgaven voor verstrekkingen van gezondheidszorg (punt 4.2).

4.1. Financiering van de tak "geneeskundige verzorging"

De wet van 31 januari 2007¹⁵⁹ beperkt vanaf 2008 het aandeel van de stelsels van het Globaal Beheer in de financiering van de gezondheidszorgen (het basisbedrag) tot hun bijdrage voor het vorige jaar, verhoogd met het stijgingspercentage¹⁶⁰ van de werkelijk geïnde socialezekerheidsbijdragen. Het verschil tussen de te financieren behoeften¹⁶¹ en het basisbedrag wordt gefinancierd met een voorafname op de btw-ontvangsten (techniek van de alternatieve financiering). Met toepassing van de wet van 26 maart 2007¹⁶² wordt het basisbedrag van het Globaal Beheer van de zelfstandigen ook nog verhoogd met de uitgaven voor de verstrekkingen in het kader van de "kleine risico's".

- Vaststelling van de overdrachten door het Globaal Beheer

De uitgaven van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging die niet worden gedekt door de eigen ontvangsten van het RIZIV,

¹⁵⁹ Wet van 31 januari 2007 tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact met het oog op de invoering van een nieuw systeem voor de financiering van de ziekteverzekering.

¹⁶⁰ In de wet gedefinieerd als de stijging van de bijdragen van het jaar dat onmiddellijk aan het begrotingsjaar vooraf gaat ten opzichte van het tweede jaar dat aan de begroting vooraf gaat.

¹⁶¹ Dit zijn de totale uitgaven van de verzekering voor geneeskundige verzorging, verminderd met de eigen ontvangsten.

¹⁶² Wet van 26 maart 2007 houdende diverse bepalingen met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

worden voor 2008 geraamd op 20.223,4 miljoen euro. Het aandeel van de stelsels van Globaal Beheer in die uitgaven bedraagt 19.580,1 miljoen euro (17.791,3 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 1.788,8 miljoen euro voor het RSVZ). De financiering wordt aangevuld met een voorafname op de btw-ontvangsten (643,3 miljoen euro, waarvan 584,5 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 58,8 miljoen euro voor het RSVZ).

Voor de berekening van het aandeel van de stelsels van het Globaal Beheer voor 2008 werd aanvankelijk uitgegaan van de door de Algemene Raad van het RIZIV op 18 december 2006 geraamde behoeften (18.328,1 miljoen euro, waarvan 17.135,5 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 1.192,6 miljoen euro voor het RSVZ). Bij de begrotingsopmaak voor 2008 besliste de regering echter rekening te houden met drie elementen die een grote invloed hadden op de overdrachten door de stelsels van Globaal Beheer in 2007, met name:

- de mindere uitgaven als gevolg van de terugstortingen door de verzekeringsinstellingen van hun liquiditeitsoverschotten (-609,3 miljoen euro)¹⁶³;
- de bijkomende (en niet in de begroting geraamde) uitgaven voor de voorlopige afsluiting van de rekeningen voor 2006 (95,3 miljoen euro);
- de uitgaven voor het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging (309 miljoen euro).

Voor de vaststelling van de financiering van de stelsels van het Globaal Beheer in 2008 is bijgevolg uitgegaan van een (gecorrigeerd) bedrag aan behoeften van 18.123,1 miljoen euro, waarvan 17.013,6 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 1.109,5 miljoen euro voor het RSVZ. Het aandeel van de stelsels van het Globaal Beheer in de financiering (19.580,1 miljoen euro) vloeit voort uit de verhoging van dit bedrag met de stijgingspercentages¹⁶⁴ van de bijdragen en de toevoeging van de uitgaven voor de integratie van de kleine risico's voor zelfstandigen.

Behalve de uitgaven bestemd voor de verzekeringsinstellingen worden de thesauriebehoeften van het RIZIV ook beïnvloed door de evolutie van de eigen ontvangsten en uitgaven van het RIZIV. De eventuele schommelingen op die posten werden evenwel niet in aanmerking genomen bij

¹⁶³ De voorschotten voor de uitgaven voor verstrekkingen die de verzekeringsinstellingen elke maand ontvangen, zijn berekend op basis van de globale begrotingsdoelstelling voor verstrekkingen. Als blijkt dat die voorschotten hoger liggen dan de uitgaven (waardoor een liquiditeitsoverschot ontstaat), kunnen de verzekeringsinstellingen de overtollige middelen terugstorten aan het RIZIV. Een groot bedrag kan wijzen op een begrotingsoverschot, maar kan eveneens wijzen op een vertraging in de betaling van de openstaande facturen door de verzekeringsinstellingen.

¹⁶⁴ Respectievelijk 5,6411 % voor de RSZ-Globaal Beheer en 3,93227 % voor het RSVZ.

het bepalen van het bedrag waarmee de overdrachten 2007 werden gecorrigeerd. Het Rekenhof merkt op dat noch uit de bovenvermelde wet van 31 januari 2007 noch uit de voorbereidende werkzaamheden kan worden afgeleid of het bedrag van de overdrachten voor 2007 zal worden herzien als de uitgaven van de verzekering voor geneeskundige verzorging gekend zijn.

4.2. Globale begrotingsdoelstelling

- Vastlegging van de globale begrotingsdoelstelling

In zijn vergadering van 15 oktober 2007 heeft de Algemene Raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging de globale begrotingsdoelstelling voor 2008 vastgesteld op 21.434 miljoen euro. Het bedrag is vastgesteld overeenkomstig artikel 40 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994¹⁶⁵ dat vanaf 2005 een verhoging met een reële groeinorm van 4,5 % voorziet ten opzichte van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van het vorig jaar. Dit percentage moet worden verhoogd met de verwachte stijging van het gezondheidsindexcijfer.

De globale begrotingsdoelstelling voor 2008 bevat een bedrag van 472,7 miljoen euro¹⁶⁶ voor de integratie van de kleine risico's zelfstandigen in de verplichte verzekering.

Bij de vastlegging van de begrotingsdoelstelling kunnen volgende opmerkingen worden geformuleerd:

- De bepaling van de budgettaire ruimte is gebaseerd op de technische ramingen opgemaakt in september 2007¹⁶⁷. Deze technische ramingen werden niet meer aangepast aan de gewijzigde indexhypothesen voor 2008. De meeruitgaven die uit deze aanpassing voortvloeien zouden volgens berekeningen van het RIZIV circa 60 miljoen euro bedragen (in het bijzonder voor de ziekenhuizen, de rustoorden voor bejaarden, en de rust- en verzorgingstehuizen).
- In de technische ramingen werd evenmin rekening gehouden met de overdracht van de uitgaven betreffende beroepsomscholingen van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging naar de uitkeringsverzekering voor een bedrag van 2,6 miljoen euro (op jaarbasis 5,2 miljoen euro). In de begroting van de geneeskundige verzorging zal dit verrekend worden op het moment dat de wettelijke re-

¹⁶⁵ Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

¹⁶⁶ Overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 maart 2007 houdende diverse bepalingen met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zelfstandigen.

¹⁶⁷ Parl. St., Kamer, Doc CGV 2007/332-14/09/2007.

geling gefinaliseerd is¹⁶⁸. Het bedrag voor de uitgaven voor beroepsherscholing is in 2008 zowel in de globale begrotingsdoelstelling als in de begroting van de uitkeringsverzekering opgenomen.

- In de globale begrotingsdoelstelling gereserveerde bedragen

De toepassing van de wettelijke groeinorm leidt in 2008 tot een budgettaire ruimte¹⁶⁹ van 721,6 miljoen euro. De regering opteerde om 380 miljoen euro van deze budgettaire ruimte te reserveren voor latere uitgaven (o.m. het kankerplan), eerder dan de wettelijke groeinorm van 4,5 % te verlagen.

Concrete maatregelen voor de invulling van die reserve ontbreken nog. Het Rekenhof merkt op dat de niet-invulling van de budgettaire ruimte de volgende jaren zal leiden tot structurele overschotten in de begrotingsdoelstelling. Ondanks de budgettaire ruimte is geen storting in het Fonds voor de Toekomst voor de Geneeskundige Verzorging voorzien, in tegenstelling tot de bepalingen van de programmawet van 27 december 2006¹⁷⁰.

Van de reserve van 380 miljoen euro moet evenwel een bedrag worden afgetrokken van 73,7 miljoen euro¹⁷¹ voor de betaling van inhaalbedragen aan de ziekenhuizen, zodat de reserve in werkelijkheid slechts 306,3 miljoen euro bedraagt. De uitgaven voor de inhaalbedragen worden omschreven als "ESR-neutraal", wat voortvloeit uit het feit dat ze overeenkomstig de richtlijnen van de Europese Unie in de algemene rekeningen van de Staat worden toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben; in de begroting van het RIZIV blijven die bedragen als een uitgave voor 2008 behouden.

¹⁶⁸ Deze verrekening gebeurt door vermindering van het begrotingstwaalfde toegekend aan de verzekeringsinstellingen en niet door de vermindering van de globale begrotingsdoelstelling (het betreft immers een transfer, waardoor de grond van de uitgave verdwijnt bij de geneeskundige verzorging). De vermindering van de begrotingsdoelstelling zou een te logge procedure inhouden.

¹⁶⁹ Dit is het verschil tussen de globale begrotingsdoelstelling en de technische ramingen voor het jaar 2008, goedgekeurd door de Algemene Raad in zijn vergadering op 2 oktober 2007.

¹⁷⁰ In 2007 werd de stabiliteitsprovisie van 100 miljoen euro overgemaakt aan het Fonds voor de Toekomst van de Geneeskundige Verzorging. Artikel 111 van de programmawet van 27 december 2006 bepaalt dat eventuele overschotten van de geneeskundige verzorging in het fonds zullen worden gestort.

¹⁷¹ Dit bedrag wordt niet opgenomen in de begrotingsdoelstelling, maar in de lasten van het RIZIV (cf. inhaalbedragen betaald in 2006). Het is bestemd voor de betaling van de positieve inhaalbedragen van voor 1998 (23,7 miljoen euro) en voor de betaling van een eerste schijf (50 miljoen euro) van positieve inhaalbedragen over de periode 1999-2002. De achterstallen voor de periode 1999-2002 worden geraamd op 210 miljoen euro en zouden op 2 jaar vereffend worden.

Naast de bovenvermelde reserve wordt een stabiliteitsprovisie¹⁷² van 100 miljoen euro alsook een algemene reserve van 100 miljoen euro, als gevolg van een lagere inschatting van de reële financiële behoeften, voorzien. Het is niet duidelijk hoe de algemene reserve zal verdeeld worden over de partiële begrotingsdoelstellingen.

Het Rekenhof merkt op dat voor deze 580 miljoen reserves slechts financiering is voorzien ten bedrage van 306,3 miljoen euro. Bij aanwending van het resterend bedrag, zal in bijkomende financiering moeten worden voorzien.

¹⁷² De stabiliteitsprovisie is bedoeld voor de dekking van de meeruitgaven die worden geregistreerd tussen het ogenblik waarop een mogelijke overschrijding van de uitgaven voor een bepaalde sector wordt vastgesteld en het ogenblik waarop de (verplicht te nemen) uitgavenbeperkende maatregelen in werking treden.